

§32. A IMPRESCINDÍVEL NATUREZA CONSTITUCIONAL DA AÇÃO ADMINISTRATIVA E SEUS INSTRUMENTOS OPERACIONAIS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: ALGUMAS PROBLEMATIZAÇÕES

Rogério Leal

Professor Titular da Universidade de Santa Cruz do Sul, Brasil

RESUMO: A noção tradicional e conservadora de Ato Administrativo no Brasil, como comportamento da entidade administrativa vinculada à lei, já não é mais suficiente para dar conta da complexidade das relações que tais condutas públicas pretendem gerir. Em face disto, urge problematizarmos esta categoria sob uma nova perspectiva reflexiva e social, levando em conta a natureza política e democrática dos compromissos assumidos pelo Estado Constitucional vigente.

ABSTRACT: The traditional and conservative notion about Administrative Acts in Brazil, as behavior of administrative entity connected with law doesn't enough to answer a complexity of relations that these behaviors intend to administrated. Because this, is necessary to think the idea of Administrative Act since a new reflexive and social perspective, considering the policy and democratic nature of commitments assumed by ordinary Constitutional State.

I. NOTAS INTRODUTÓRIAS

O presente ensaio pretende abordar o tema do ato administrativo a partir de uma perspectiva crítica e social, no sentido de concebê-lo como elemento integrador de uma ação política e pública do Estado ou de quem faz às vezes dele, tendo, assim, os interesses comunitários como referência necessária à avaliação de sua legalidade e legitimidade. Tal abordagem, implica uma revisão de posicionamentos da doutrina e casuística sobre a matéria, em especial no Brasil.

II. FENÔMENO, FATO E ATO JURÍDICO: UMA PERSPECTIVA DA CIVILÍSTICA CLÁSSICA

É comum termos no âmbito da Teoria do Direito Positivo a preocupação em demarcar, através de conceitos pretensamente precisos e claros, os sentidos dos signos jurídicos, tanto em nome da construção de uma linguagem adequada à ciência a que ela diz respeito, como também em face da função ordenadora a que se propõe.

Na verdade, em termos históricos, desde o século XV até o XVII, a ciência jurídica vai contar com o que se denominou de Era do Direito Racional, caracterizando-se pela influência dos sistemas racionais na teoria jurídica. *Auctoritas* e *Ratio* haviam dominado o

pensamento jurídico medieval cujo caráter dogmático assinala um respeito pelos textos a serem interpretados como pontos-de-partida das séries argumentativas¹.

O saber jurídico europeu moderno, por exemplo, embora tendo como escopo fundante a ordenação das relações sociais no presente, nasceu a partir do apego a textos de épocas passadas, investigados e estudados por meio de formalismos filológicos.²

Já referimos em trabalhos anteriores que, desde a Idade Moderna, tem imperado na produção do conhecimento jurídico ocidental o que denominamos de argumentos de autoridade dogmática, sustentado por uma lógica interna do sistema jurídico que emerge de sua natureza técnico-formal. A lei, a partir desta perspectiva (kelseniana), dá lugar a um formalismo normativista que não se preocupa tanto com o conteúdo das normas, mas fundamentalmente com a sua forma técnico-jurídica. Em outras palavras, a ciência jurídica moderna se abstrai dos conteúdos e da análise valorativa das normas para recuperar a estrutura dogmática do Direito na sua pura forma, tonificando o processo de laicização do discurso jurídico e a matriz de dogmaticidade do direito contemporâneo.³

Em outras palavras, a teoria jurídica mais hegemônica no âmbito da tradição romano-germânica, que até então era caracterizada por se fundar em uma teoria da exegese e da interpretação de textos singulares, passa a receber um caráter lógico-demonstrativo de um sistema fechado, cuja estrutura dominou e mesmo domina os códigos e comportamentos jurídicos contemporâneos.⁴

Assim, a Teoria do Direito na modernidade, se de um lado quebra o elo entre a jurisprudência e o procedimento dogmático fundado na autoridade dos textos romanos, de outro, não rompe com o caráter dogmático que, ao contrário, tenta aperfeiçoar ao dar-lhe uma qualidade de sistema que se constrói a partir de premissas, cuja validade repousa na sua generalidade racional, indicadora dos padrões éticos eleitos.

Configura-se, assim, o caminho para a ciência jurídica no estilo moderno, como um procedimento empírico-analítico, num sentido eminentemente pragmático, em que os modelos do Direito Natural são entendidos não como hipóteses científicas a verificar, mas como um exemplo, um paradigma que se torna viável na experiência. A Teoria do Direito consegue, a par disso, transformar o conjunto de regras que compõem o direito em regras técnicas controláveis na comparação das situações vigentes com as situações idealmente desejadas.

1 Conforme o texto de VENTRISS, Carl, *Towards a public philosophy of public administration: a civic perspective of the public*, Boston, Northon, 2004.

2 En este sentido la obra de KANTOROWICZ, Hermann, *Las épocas de la ciencia del derecho*. Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p. 35. Com esta situação, o humanismo renascentista modifica a legitimação do Direito Romano, purificando e refinando o método da interpretação dos textos e, com isto, abre as portas para a entrada da ciência moderna na teoria jurídica.

3 Abordamos este tema em nosso livro LEAL, Rogério Gesta, *Hermenêutica e Direito: considerações sobre a Teoria do Direito e os Operadores Jurídicos*, Edunisc, Santa Cruz do Sul, 2003.

4 Talvez um dos marcos históricos mais importantes desta fase venha a ser o Código Napoleônico de 1804. Neste sentido, é singular o texto de COING, Helmut. *El sentido del Derecho*. Centro de Estudios Filosóficos, México 2000, p. 49.

O teórico do direito, como alguém capaz de reproduzir em laboratório - na sua razão - o próprio direito, o qual assume a forma de um sistema de enunciados cabais e que funcionam politicamente, toma uma nova função. A reconstrução racional do direito, que passa a ser entendido como um conjunto, um sistema de enunciados respaldados na razão, adquirindo validade por meio de uma posição divina, põe-se a serviço de um processo de conexão entre dominiun e societates, a unidade do Estado e a sociedade, que ocorre entre os séculos XVI e XVII, o que equivale à burocratização do domínio nos modernos aparelhos estatais.⁵

Esse cenário de idéias só contribui para negar ao Direito sua natureza fenomênica, pois o direito reconstruído racionalmente - no âmbito da matriz teórica referida - não reproduz a experiência concreta do direito na sociedade, criando uma distância entre a teoria e a práxis, o que oportuniza o debate sobre a cientificidade ou não do conhecimento jurídico, bem como o surgimento de reflexões políticas e filosóficas ponderando que o direito se afigura como um fenômeno histórico, sujeito às contingências da cultura de cada povo.

A despeito de não ter fim o debate de temas tão polêmicos, insistimos com a tese de que o direito é uma força cultural. Sua função histórica é a de impor normas de conduta ou padrões de comportamento social sobre a vontade individual. Cada norma isolada tem de ser explicada e elucidada, porque muito freqüentemente elas aparecem em formas obscuras. As diferentes normas tem de ser colocadas em correlação umas com as outras, porque seu verdadeiro significado aparece, regra geral, somente por comparação e contraste; ademais, as normas de conduta incluídas no direito não são algumas vezes expressas diretamente, mas somente mencionadas indiretamente em outras normas, ou mesmo, elas possuem conotações das mais diversas (ideológicas, políticas, econômicas, etc).

De qualquer sorte, algumas categorias clássicas do Direito são instituídas a partir da preocupação racionalista referida, tal como a de fato e ato jurídico, já que elementos constitutivos da relação jurídica *latu sensu* e na matriz a que pertence o sistema e a cultura jurídicos brasileiros.⁶

Por mais que a dogmática jurídica positivista tente negar ou diminuir a natureza fenomênica das relações jurídicas e dos instrumentos normativos, a sua historicidade revela que os fatos jurídicos são necessariamente sociais, sejam eles singelos e rotineiros, ou relevantes ao convívio social, contando com a participação, voluntária ou não, de diversos atores/interlocutores, conformando o plexo societal que caracteriza cada cenário comunitário específico.⁷

Veja-se que, também desde a Idade Moderna, o princípio da liberdade - mais do que o da igualdade - tem imperado no meio político e social regulado pela lógica do mercado, aplicando-se fundamentalmente à capacidade laboral e negocial do *homo faber*, enquanto artífice de uma nova história calcada na produção e crescimento econômico, a fim de abandonar tempos de escassez de recursos e de marginalidade social.⁸ Com esse *espírito*, importa assegurar ao homem livre todas as condições para o seu desenvolvimento, o que significa -ao menos nos primeiros passos da filosofia liberal clássica- estar

5 FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. Atlas, São Paulo: 1997, p.69. Esta reconstrução racional equívale a uma espécie de física geral da socialização.

6 Por óbvio que não se compreende essa relação enquanto fenômeno, acontecimento humano que está ou não vinculado à vontade humana e que é alcançada por regras sociais institucionalizadas ou não, mas como matéria inteiramente regulada/controlada pela norma.

7 Nesse sentido ver o texto de SALDANHA, Nelson, *Velha e Nova Ciência do Directo*, Editora da Universidade de Recife, Recife 1974, p.20 e ss.

8 Nesse sentido a obra de HOBBSAW, Eric J., *O Mundo do Trabalho*, Petrópolis, Vozes, 2000.

ele obrigado a fazer ou a deixar de fazer algo somente em virtude de lei, enquanto que para o Estado Liberal a lógica é inversa, sendo autorizado a agir somente quando permitido por lei.

Assim é que se pensa, nesse período e com tais pressupostos, garantir o maior grau e amplitude de facilidades para a maximização daquele projeto, liberando as ações de mercado de exigências e formalidades desnecessárias. Por certo que há aqui uma base filosófica bem elaborada no sentido de concepção de homem e de mundo que tem como centro de irradiação a capacidade humana de criar, transformar e evoluir a sua espécie, o que justifica a inexistência, o máximo possível, de amarras e obstáculos a tal mister, notadamente aquelas anteriormente impostas por governos despóticos e medievais⁹.

Entretanto, como se impõe à natureza humana algumas limitações naturais e sociais de comportamentos individuais, em face exatamente de assegurar a adequada ordem, harmonia e segurança social, para que *todos* possam usufruir do mercado, tanto a filosofia como a teoria do direito modernas concordam com a necessidade das relações humanas contarem com uma regulação (para uns máxima, para outros mínima).¹⁰

É assim que um conceito preliminar de fato jurídico vai dizer respeito à demarcação normativa de uma possibilidade fática, um *vir a ser* no mundo das relações sociais, que se transformará em direito após a ocorrência da possibilidade prevista, que converte a potencialidade de um interesse em um direito individual.¹¹

Pontes de Miranda traz, em face do que até agora foi explanado, um conceito bastante claro sobre a matéria:

Já vimos que o fato jurídico é o que fica do suporte fático suficiente, quando a regra jurídica incide e porque incide. Tal precisão é indispensável ao conceito de fato jurídico. Vimos, também, que no suporte fático se contém, por vezes, fato jurídico, ou ainda se contém fatos jurídicos. Fato jurídico é, pois, o fato ou o complexo de fatos sobre o qual incidiu a regra jurídica; portanto, o fato de que dimana, agora, ou mais tarde, talvez condicionalmente, ou talvez não dimanar, eficácia jurídica. Não importa se é singular, ou complexo, desde que, conceptualmente, tenha unidade.¹²

Nesse diapasão é que a doutrina civilista tem insistido na tese de que o *fato jurídico* é constituído, em face do próprio nome, por um *fato*, ou seja, uma eventualidade de qualquer espécie, que se erige em causa atuante sobre o direito, e por uma *declaração do ordenamento jurídico* que atribua *efeito* àquele acontecimento. Sem tal *declaração*, o fato não gera direito (subjeto); sem o acontecimento, a lei permanece em absoluto estado de mera potencialidade.¹³

Na dicção cientificista de Carnelutti, os fatos em sentido estrito são aqueles que contam com causa exterior, conforme são ou não dependentes da vontade humana. Assim:

9 Tratei deste tema em meu livro LEAL, Rogério Gesta, *Teoria do Estado: cidadania e poder política na modernidade*. Livraria do Advogado, Porto Alegre 2002.

10 Para não nos estendermos muito aqui em referências bibliográficas outras, podemos citar as contribuições de Imanuel KANT e Hans KELSEN como referências teóricas dessa perspectiva.

11 Nesse sentido PEREIRA, Caio Mário, *Instituições de Direito Civil*, Vol I. Forense, Rio de Janeiro 1998, p. 37. Ainda aqui sem qualquer consideração eficaz sobre o fato em si.

12 MIRANDA, Pontes de, *Tratado de Direito Privado*, Vol.I, Bookseller, São Paulo 2000, p. 39.

13 Nesse sentido PEREIRA, Caio Mário da Silva, *Instituições de Direito Civil*, Vol.I, Forense, Rio de Janeiro 1998.

A vontade é a aptidão do pensamento para constituir a causa e uma modificação exterior. Esta aptidão manifesta-se na medida em que o pensamento atinge a tensão necessária para determinar a sua descarga na ação, isto é, para desferir uma força física capaz de vencer uma resistência, ou em outros termos, para pôr o corpo em situação de realizar tal capacidade. Por tal razão, a vontade pode contrapor-se, como força humana causal, à força humana vital.¹⁴

No desenvolvimento de seu raciocínio, ainda aduz o autor italiano que, na linguagem jurídica, os fatos nominados de voluntários se afiguram como verdadeiros atos *-agere-*, destacando exatamente o homem como causador de uma ocorrência na realidade social. Aos fatos não voluntários, os chama simplesmente de fatos.

Com tais elementos podemos entender, à luz dos referenciais dogmáticos ora utilizados, que do tão só direito objetivo (norma jurídica posta), não defluem direitos subjetivos, eis que necessário uma *força* de propulsão nominada de fato jurídico *-lato sensu-* para viabilizar o plano de existência da norma/direito¹⁵. É este fato que, ancorado no direito objetivo, oportuniza a institucionalização da relação jurídica, submetendo determinado interesse/objeto ao poder/disposição de um sujeito de direito. Eis a configuração do direito subjetivo.¹⁶

Ao lado desses fatos jurídicos *lato sensu*, podemos vislumbrar ensaios jurídicos doutrinários -de igual forma cientificistas- dando conta de outra modalidade de fatos jurídicos, a saber os *stricto sensu*, enquanto modalidades de fatos que se apresentam como independentes do elemento volitivo humano, mas produtora de efeitos previstos pela norma jurídica.¹⁷

A doutrina privativista, que construiu a teoria do fato jurídico, costuma referir, antes da aludida classificação, aquela que aparta os suportes fáticos em naturais e humanos, considerada a mais relevante de todas. Correspondem os primeiros aos fatos jurídicos em sentido estrito; os segundos, aos atos jurídicos. Para que um fato entre na última categoria reclama-se seja voluntário.¹⁸

Explicitada a noção de fato jurídico, decorre dele o conceito de ato jurídico (*lato e stricto sensu*¹⁹), enquanto exteriorização consciente da vontade dirigida a obter um resultado juridicamente protegido ou não-proibido²⁰, e possível²¹.

14 CARNELUTTI, Francesco, *Teoria Generale del Diritto*, Dallosio, Milano 1997, p. 84. Tradução nossa.

15 V., GOMES, Orlando, *Introdução ao Direito Civil*, Forense Rio de Janeiro, 1996, p. 228.

16 Importa referir que o tema dos direitos subjetivos não é novo no debate jurídico ocidental. Lembra-nos CAVALCANTI, Themístocles BRANDÃO. "Teoria dos Atos Administrativos", *Revista dos Tribunais*, São Paulo 1973, pp.17 e ss., que o direito subjetivo ora tem sido concebido como um poder, manifestação da vontade, concedido pela ordem jurídica (Windscheid); ora deduzindo que é o interesse e não a vontade que constitui o substrato desse direito, configurando-se como um interesse juridicamente protegido por uma ação, um meio coercitivo – Estado (Ihering); ora ainda como um poder da vontade humana que, reconhecida e protegida pela ordem jurídica, tem por escopo um bem ou um interesse (Jellinek). Assim, há no mínimo três elementos configuradores do direito subjetivo: vontade, proteção jurídica e interesse.

17 Não pretendendo alongar esse tema, podemos apresentar como exemplificação os fatos jurídicos nominados de *ordinatórios* (morte, nascimento, maioridade, prescrição aquisitiva, etc); *extraordinários* (caso fortuito ou força maior, caracterizados pela inevitabilidade do evento e ausência de culpa na produção do ocorrido). Conforme SERPA LOPES, Miguel Maria, *Curso de Direito Civil*, Freitas Bastos, Rio de Janeiro 1996, p.361.

18 ALBUQUERQUE, Ronaldo de Medeiros e, "Ato Administrativo, Ato-Fato Administrativo", in *Revista Trimestral de Direito Público*, vol.23, Malheiros São Paulo, 1998, p. 56.

19 Tradicionalmente, o ato jurídico *lato sensu* tem sido entendido como abrangendo tanto as ações humanas obedientes à ordem constituída -determinantes de conseqüências *ex lege-* desejadas ou não, quanto àquelas declarações de vontade com escopo determinado, hábeis a produzir efeitos jurídicos predeterminados. A esta segunda categoria, constituída de uma declaração de vontade dirigida no sentido da obtenção de um resultado, é que a doutrina mais festejada chama *ato jurídico stricto sensu*, e a moderna de *negócio jurídico*. Nesse sentido, as obras mais clássicas do Direito Privado brasileiro, já referidas anteriormente.

Seguindo a orientação dos civilistas ocidentais modernos, podemos afirmar que não são todas as ações humanas que constituem *atos jurídicos*, mas tão-somente aquelas que traduzem conformidade -ou desconformidade²²- com a *ordem jurídica* vigente. Veja-se que, aqui, a vontade individual tem o poder de instituir resultados ou gerar efeitos jurídicos, sendo os *atos jurídicos* -enquanto expressão volitiva das partes- verdadeiras *fontes de direitos*.

Conclui-se, pois, que todo o *ato jurídico* se origina de uma emissão de vontade, mas nem toda a declaração de vontade constitui um *ato jurídico*. De qualquer sorte, é através da autonomia da vontade em conformidade com a lei que o indivíduo -*homo faber*- é livre para criar direitos e contrair obrigações, sempre *ex lege*, em nome da ordem pública estabelecida, com escopo de viabilizar *a vida em sociedade*.²³

É de se notar que é a própria legislação, no caso brasileiro, que internaliza tal perspectiva conceitual de ato jurídico, necessariamente dirigido à obtenção de um resultado, protegido ou não vedado pelo ordenamento vigente (lícito e possível). Nesse sentido, a dicção do art.81, do Código Civil brasileiro de 1916, asseverando que *todo o ato lícito, que tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos, se denomina ato jurídico*.

A despeito da disposição normativa não tratar objetivamente do elemento volitivo do ato jurídico, apenas realçando os requisitos de sua externalidade, importa reconhecer que esse também pode produzir efeitos jurídicos, principalmente, por exemplo, quando afeta a própria manifestação da vontade (haja vista o tema dos vícios do consentimento). Compreende, pois, o caráter de licitude do ato exatamente a conformidade que ele mantém com o ordenamento válido e vigente. Sobre o assunto, assim se manifesta Carvalho Santos:

Para que a manifestação da vontade colha a figura de ato jurídico, é preciso que a declaração parte de agente capaz, recaia sobre objeto lícito e se produza em forma prescrita ou não defesa em lei. A simples vontade ou resolução não bastam, para que o ato exista: será necessário que essa deliberação se manifeste de modo válido. Mas, justamente para que essa declaração se realize validamente é que se requerem capacidade, o objeto lícito e a forma.²⁴

20 Destaca-se aqui o princípio da liberdade de agir ao indivíduo, enquanto *homo faber*, garantida pela economia de mercado vigente. A lógica para o Estado é inversa, como já referimos.

21 Conforme MELLO, Marcos Bernardes de, *Teoria do fato jurídico*, Saraiva, São Paulo 1997, p.116.

22 O ato ilícito se afigura também como ato jurídico, pois vem albergado no sistema jurídico, mesmo que de forma negativa, enquanto reprimido por ele.

23 A forma extremada de abstração desses conceitos faz com que as questões atinentes à sua concretude social desconsidere os elementos conjunturais do cotidiano, que efetivamente explicitam as profundas diferenças materiais que atingem os sujeitos de direito alcançados pelo sistema e ordenamento jurídico. Uma excelente análise desta matéria podemos encontrar em FERRI, Luigi, *La Autonomia Privada*, Editorial Comares S.L., Granada 2002.

24 SANTOS, J. M. Carvalho, *Código Civil Brasileiro Interpretado*, Freitas Bastos, Rio de Janeiro 1985, p.266. Vide art.82 do Código Civil Brasileiro. Os tribunais brasileiros têm dado relevo para estas questões, principalmente quando elas dizem respeito à quaisquer tipos de nulidades (arts.145 e 147 do CCB): *COMPRA E VENDA - BENS DE MENORES - FORMALIDADE ESSENCIAL - DEPÓSITO DO PREÇO E ASSISTÊNCIA DO MP - DESCUMPRIMENTO - NULIDADE - EFEITOS - CC, ARTS. 82 E 130 - É nulo o contrato de compra e venda de imóvel de propriedade de menor, em razão da inobservância de formalidade essencial, prescrita em decisão judicial: o depósito do preço em caderneta de poupança e a assistência do MP. A nulidade do primeiro ato invalida os atos subsequentes de transmissão de domínio, inclusive a hipoteca constitutiva de ônus, ressaltando-se indenização a terceiros de boa fé. Relevância do princípio forma dat esse rei, positivado nos arts. 82 e 130, do CC. (TRF 1º R. - AC 89.01.00504-2 - MG - 3º T. - Rel. Juiz Vicente Leal - DJU 03.12.92) (RJ 187/79).*

Daí que se diferem os institutos do ato *stricto sensu* e do negócio jurídico. Este se assenta na idéia de um pressuposto de fato ou querido pela vontade de um sujeito de direito albergada pelo ordenamento vigente e válido, centrado, portanto, na cognição volitiva do agente propulsor do negócio, surtindo direitos e obrigações consecutórias²⁵. De outro lado, o ato jurídico ora referido se apresenta como não-negocial, pois a vontade que lhe dá origem tão-somente se adequa à modalidade jurídica permissiva, respeitando os ditames expressos pela norma, o que minimiza a autonomia da vontade dos interessados.

Cumpra avaliar, agora, se os conceitos acima apresentados se prestam para o enfrentamento do conceito e operacionalidade contemporânea do ato administrativo.

III. ATO JURÍDICO E ATO ADMINISTRATIVO

A tarefa de conceituar o ato administrativo não é das mais fáceis, tanto em razão do que a doutrina mais tradicional disciplina, como em face das formas mais variadas com que os operadores do direito o vem tratando, em regra como uma tão-somente espécie do gênero ato jurídico (sob a perspectiva tratada pelo direito privado).

Lucia Valle Figueiredo demarca um conceito bastante preliminar de ato administrativo ao dizer:

Ato administrativo é a norma concreta, emanada pelo Estado, ou por quem esteja no exercício da função administrativa, que tem por finalidade criar, modificar, extinguir ou declarar relações jurídicas entre este (o Estado) e o administrado, suscetível de ser contrastada pelo Poder Judiciário²⁶.

Veja-se que este conceito de Ato Administrativo contempla não somente os atos praticados pelo Executivo, Legislativo e Judiciário, mas também aqueles atos praticados no exercício de função administrativa, como os levados à cabo pelos delegados de serviço público, o que de uma certa forma já vem contemplado pelo amplo alcance dado à responsabilidade do Estado no parágrafo sexto, do art.37, da Constituição Federal de 1988.

A partir do que já referimos, a natureza fundacional do ato jurídico enquanto elemento nuclear do objeto do conhecimento e da normatividade jurídica, desde os Romanos, sempre esteve ligada à idéia de manifestação da vontade e disponibilidade dos interesses envolvidos nesse ato, enquanto que o ato administrativo, na condição mesmo preliminar de comportamento do Estado/governo, obedeceu (também em nível de história) uma outra lógica: a do Poder Político (não raro representante dos interesses comunitários), e de sua disciplinação normativa moderna²⁷.

25 Por óbvio que a validade do *negócio jurídico* está na contingência de se sujeitar ao que a lei prescrever e evitar o que ela positiva como defeso. E na falta de uma ou outra imposição que as partes estão livres a transigir, porém, desrespeitando às mesmas, uma vez exigidas, provocarão a *nulidade* ou a *anulabilidade* do *negócio jurídico*, nos termos dos já citados arts. 145 e 147 do Código Civil Brasileiro de 1916, e do art.166, e seguintes, no Novo Código Civil Brasileiro.

26 FIGUEIREDO, Lucia Valle, *Curso de Direito Administrativo*, Malheiros São Paulo, 1998, p.125.

27 A despeito dos índices e formas de exclusão social que isso, por vezes, implicava. Nesse sentido ver o texto de BORDEAU, Ferdinand Dietrich, *Histoire du Droit Administratif*, PUF, Paris 1997, pp. 234-235.

De pronto, assim, podemos perceber -ao menos no âmbito de nossa abordagem²⁸ - uma distinção de natureza que pode ser destacada entre o ato jurídico e o ato administrativo. O primeiro, tem como pressuposto constitutivo a deliberação de vontade de um sujeito de direito sobre objetos/interesses que podem receber destinação/finalidade consoante suas manifestações volitivas, desde que não violem norma jurídica válida e vigente. Enquanto isso, o ato administrativo conta com outro pressuposto de base, a saber, axiológico-institucional, voltado à natureza do poder político e seu exercício²⁹, a despeito de também estar vinculado à dicção normativa válida e vigente.

Tal distinção, todavia, não autoriza a tese de que carece de vontade os atos estatais administrativos. Pelo contrário, eis que:

O Estado exerce as suas funções através de manifestações de sua vontade, quer em relação a outras pessoas públicas, quer em relação aos particulares, pessoas de direito privado, e nesta qualidade se apresenta como parte nas relações jurídicas que daí decorrem.³⁰

Veja-se que, nesta direção, a manifestação de vontade que emana do Estado vem já demarcada pelo interesse que a funda, autoriza e lhe dá legitimidade, a saber: o interesse público, aqui enquanto equivalente ao interesse da comunidade (corpo vivo de todos os cidadãos, e não de parte deles). Tais interesses, por sua vez, estão inseridos no sistema jurídico brasileiro vigente, constituindo um plexo de prerrogativas/direitos nominados de *direitos subjetivos públicos*³¹.

Significa dizer, com Alessi, que os atos administrativos -caracterizados aqui como estatais- se de um lado dizem respeito aos comportamentos officiosos da Administração Pública, na condição de detentora do *ius imperium*, de outro lado, apresentam-se como condutas (omissivas ou comissivas), instrumentos e mecanismos necessários à persecução dos interesses públicos previamente dispostos pelas normativas institucionais - constitucionais e infraconstitucionais³².

Estas condutas estão igualmente condicionados por um núcleo fundamental de compromissos constitucionais, de natureza valorativa e ética, eis que dizem respeito à obrigação do Estado (junto com a Sociedade) perseguir a concretização dos direitos e garantias fundamentais, tanto no que tange às expectativas materiais que deles emanam, como

28 Importa lembrar que tal abordagem, de forma absolutamente consciente de nossa parte, diz respeito às finalidades e mesmo origens que defendemos possuir o Estado e a Administração Pública enquanto tal, e em especial no Brasil a partir da Constituição de 1988.

29 É de se assinalar que não estamos ainda abordando o tema sob a perspectiva da Idade Moderna desses institutos, mas no plano mesmo da história geral de conformação do conceito de ato jurídico e ato administrativo. Com tal postura, não concordamos que a matéria só tenha recebido tratamento no Estado Moderno, como quer OLIVEIRA, José Roberto Pimenta, "O pressuposto lógico do ato administrativo" in *Revista Trimestral de Direito Público*, vol.19. Malheiros, São Paulo 1997, p.81, mas esteve presente sempre que se discutia o problema do exercício do poder no Ocidente.

30 CAVALCANTI, Themístocles Brandão, "Teoria dos Atos Administrativos", *Revista dos Tribunais*, São Paulo 1973, p.22. Destacamos, aqui, a consciência da concepção demasiadamente institucionalista de Cavalcanti, pois, em outra passagem, aduz que: *a noção de direito subjetivo é puramente metafísica, não tem reflexo na realidade, nem na ciência positiva. A existência de um sujeito, titular de um direito, emana do direito objetivo. A posição do sujeito, na relação jurídica é passiva diante da norma legal, da regra de directo*, p.20. Por óbvio que com tal compreensão do fenômeno jurídico, as conclusões do autor vão na direção de que centra-se exclusivamente no Estado Nacional a competência de demarcação do que é possível reconhecer como direito subjetivo a ser tutelado pela ordem jurídica.

31 Como quer BONARD, Roger, *Le contrôle juridictionnel de l'Administration*, Dalloz, Paris 1979, p.63, esses direitos se apresentam como resultado do enfrentamento que ocorre entre interesses privados e interesses sociais, estabelecendo uma relação de prioridade entre os interesses gerais sobre os individuais.

32 ALESSI, Renato, *Principi di Diritto Administrativo*, op.cit., p. 274.

também no que diz respeito às suas dimensões processuais, oportunizando e reconhecendo a necessária ampliação do espaço de constituição, deliberação e execução dos interesses públicos comunitários, a fim de incluir nele todos os indivíduos ou coletividades que são alcançados por tais condutas (executivas, legislativas ou judiciárias).

A par desse conceito amplo de ato administrativo, somos obrigados a reconhecer que medidas como os regulamentos administrativos, os atos políticos dos agentes públicos, os atos internos e os praticados pelo Estado ou seus representantes, regidos pelo direito privado, também se apresentam como suscetíveis de enquadramento nesta condição³³.

Em face disto, é a própria noção de atos discricionários da Administração Pública que igualmente entra em foco e demanda redimensionamento conceitual, haja vista que o limite de opções e deliberações de natureza política (conveniência e oportunidade), precisam ser cotejados com os compromissos sociais indeclináveis -procedimentais e materiais- que afetam o Poder Público como um todo, delimitados pelos princípios, prerrogativas e garantias constitucionais vigentes. Aqui, o tema do *mérito administrativo* se expõe igualmente ao controle político e jurisdicional, uma vez que não se encontra em um campo de absoluta subjetividade e eleição do agente público, mas está condicionada às regras do jogo democrático da governança, alçando a sociedade civil à condição de partícipe no governo, enquanto co-responsável pela gestão dos interesses comunitários.

Neste particular, novamente o Superior Tribunal de Justiça vem ratificando a nova ordem constitucional brasileira, ao decidir que:

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO. 1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador. 2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas. 4. Recurso especial provido.³⁴

Importa frisar, todavia, até em termos de responsabilidade agravada do Estado, que no conceito de ato ora esposado inclui-se também o ato ilícito, principalmente no que tange aos seus efeitos.

Nessa direção, toma relevo uma revisão do conceito moderno de Ato Administrativo, haja vista que sua dimensão categorial restou ampliada em face das responsabilidades do Estado Democrático de Direito, o que de igual forma aumenta a necessidade de termos mecanismos de monitoramento preventivo e curativo do seu evoluir operacional no cotidiano da Administração Pública, tanto em nível interno como externo, contando com a sua sindicabilidade pelo Poder Judiciário, o que demanda, por sua vez, certa flexibili-

33 Alertamos para este fato em face de existirem alguns posicionamentos administrativistas no sentido de conceberem tais atos com natureza distinta da do ato administrativo, eis que constituiriam ato abstrato e geral, Nesse sentido o trabalho de OLIVEIRA, José Roberto Pimenta, *O pressuposto lógico do ato administrativo*, op.cit., p. 84.

34 STJ - RESP 493811 - PROC 200201696195-SP - 2º T. - Rel. Eliana CALMON - DJU 15.03.2004, p. 236. Na mesma direção, temos a assertiva de que, em nosso atual estágio, os atos administrativos devem ser motivados e vinculam-se aos fins para os quais foram praticados. *Não existem, nesta circunstância, atos discricionários absolutamente imunes ao controle jurisdicional. Diz-se que o administrador exercita competência discricionária, quando a lei lhe outorga a faculdade de escolher entre diversas opções aquela que lhe pareça mais condizente com o interesse público. No exercício desta faculdade, o Administrador é imune ao controle judicial. Podem, entretanto, os tribunais apurar se os limites foram observados.* STJ - MS 6166 - DF - 1º S. - Rel. Min. Humberto GOMES DE BARROS - Unânime - DJU 06-12-1999, p. 62.

zação do conceito e prática ortodoxa e rígida da teoria dos freios e contrapesos tão festejada pela cultura jurídica ocidental. De tal sorte, o comportamento administrativo tipificado como ato oficioso não tem o condão de eternizar a medida levada à cabo pelo Poder Público, mas o sujeita a revisibilidade permanente (endógena e exógena).

Da mesma forma, o próprio dever da Administração Pública justificar e fundamentar seus atos, única maneira de viabilizar a fiscalização do cumprimento do disposto no art.37, da CF/88, deve estar presente no âmbito de todo e qualquer ato que ela pratica, seja de forma explícita ou tácita, desde que oportunize o cotejamento com seus compromissos constitucionais referidos, sob pena de desvio de finalidade e correição forçada.

Inexorável, em face do ponderado, que o próprio aferimento da validade e da eficácia do ato administrativo, redimensionam-se, mantendo suas particularidades diferenciadoras³⁵.

Se a validade do ato tem a ver com os aspectos de justeza às disposições normativas vigentes e apropriadas para o caso concreto em que ele opera, cumpre perquirir qual a abordagem hermenêutica com a qual se realizará esta aferição. Significa dizer que importa delimitar neste momento a compreensão prévia de sistema, ordenamentos e normas jurídicas que vão estar na base de avaliação da pertinência axiológica-constitucional do ato administrativo sob comento.

Não basta, pois, tão somente realizar uma aproximação lógico-substantiva das normas existentes ao atos praticados, através de metodologias meramente gramaticais ou exegético-dedutivas, haja vista que o sistema jurídico pátrio tem outra conformação a partir da Carta Política de 1988, passando a contar com vetores axiológico-normativos vinculantes às possibilidades interpretativas e operativas de todo e qualquer ordenamento de condutas e comportamentos, públicos ou privados.

Para se aferir a validade do ato, desta maneira, mister é que se faça um controle de substancialidade constitucional e infraconstitucional de suas motivações, fundamentos e justificativas, assim como de seus efeitos, afim de assegurar a não violação e, mais que isto, a promoção dos compromissos políticos veiculados pelos objetivos e finalidades da República Democrática de Direito vigente. Ocorrendo tal violação, ou havendo potencial periclitização destes compromissos, impõe-se a auto-revisão do ato administrativo, ou mesmo seu controle externo, pela via da jurisdição ou da política.

A eficácia, por fim, enquanto momento em que o ato encontra-se em condições de produzir todos os seus efeitos, ou seja, em que ele não esteja sujeito a qualquer tipo de controle prévio (de legalidade ou de mérito), e tampouco esteja dependendo de condição suspensiva, termo ou encargo, também tem de levar em conta os argumentos expendidos acima, até porque aqui o conceito de eficácia está relacionado com o tema de estar apto a produzir efeitos.³⁶

Estamos dizendo que, uma vez concluída a avaliação da validade do ato, ainda há que se perscrutar sobre a sua forma de operacionalização social e política, quando alguns elementos que podem ser constitutivos dele devem ser identificados, sob pena de ser tido como ineficaz. Por exemplo, naquelas situações em que se exige a participação social e

35 No que tange à perfeição do ato, aqui tida pelo simples fato de já existir mundo jurídico, eis que esgotou o seu ciclo de formação, necessariamente previsto em norma jurídica cogente, inexistente transmutação significativa, pois afere tão somente os seus aspectos formais de constituição.

36 Neste sentido também disciplina FIGUEIREDO, Lucia Valle, *Curso de Direito Administrativo, op. cit.*, p. 129.

popular à execução de determinada política pública (plano diretor, educação, serviços públicos), enquanto não providenciada tal medida, inexistem condições eficáciais à sua execução.

Neste particular, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, na Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70002576072, tendo na relatoria o Eminentíssimo Des. Clarindo Favretto, julgada em 05-05-2003, decidiu que se revela inconstitucional alteração legislativa em Plano Diretor que não assegura a participação de entidades comunitárias, haja vista as disposições constitucionais pertinentes à espécie.

A aferição da eficácia, de outro lado, também deve ser permanente (não só preventiva, como no caso citado), porque se pode descobrir, no âmbito da efetivação do ato administrativo, que ele perdeu sua dimensão social ou política, podendo contaminar com vício insanável sua validade. Isto ocorre naqueles casos em que, mesmo constituídos formalmente os espaços para participação social em determinados atos administrativos (Conselhos Municipais), estes são esvaziados por manipulação ou coerção política dos agentes políticos.

É em face disto que estamos defendendo, a despeito do algo grau de tecnicidade dado pela tradicional doutrina e casuística da Administração Pública no Brasil, impõe-se a adoção de mecanismos publicizadores e eficáciais das ações administrativas, garantindo a ampla possibilidade de aferição e controle de seus pressupostos e elementos constitutivos. Estamos falando da transparência e da publicidade destes comportamentos estatais, tema que passamos a avaliar.

IV. TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO

A Carta Política brasileira em vigor, em seu art. 37, *caput*, constitucionalizou a moralidade, cognada com a publicidade, dos atos e decisões administrativos. Esta, a publicidade, é mero corolário daquela, a moralidade. Sem a obrigatoriedade da publicação daquilo que realiza a Administração, seriam inócuas, não só a juridicização da moralidade, elevada à condição de princípio constitucional, como inúmeras outras providências vinculadas a um verdadeiro instrumental de natureza processual postos à disposição da sociedade, a quem a Constituição Federal outorga igualmente a fiscalização da atividade administrativa.

É de se destacar que a publicidade preconizada é corolário do direito de informação (art. 5º, XXXIII), porquanto, pela dicção do preceito constitucional, todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações do seu interesse particular, ou de interesse coletivo e geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade.

Conforme Geraldo Ataliba³⁷, toda pessoa, todo cidadão tem direito a informar-se e, portanto, saber as coisas que estão sendo decididas pelo Estado. Daí a fundamentação política e jurídica da publicidade como critério de transparência dos atos do Poder Político (de todo ato administrativo).

Veja-se que não só a todos é assegurado acesso a qualquer informação (art. 5º, XIV, da Constituição Federal, excetuando-se os casos vedados pelo próprio sistema jurídico)

37 ATALIBA, Geraldo, "Eficácia do Ato Administrativo", in *Revista de Direito Público*, nº 99, pp. 18-19.

como, evidentemente, de modo especial, informações ligadas aos negócios públicos, às atividades dos servidores públicos, seja qual for a esfera federativa ou os agentes públicos envolvidos.

A publicidade transformou-se, assim, em condição de legalidade e legitimidade dos atos e das decisões administrativas. Sem a publicação e com a completude indispensável ao conhecimento da sociedade como um todo, são ineficazes, nulos, sem qualquer efeito jurídico tais comportamentos estatais³⁸.

O princípio da publicidade, dessa forma, obriga a Administração Pública a expor todo e qualquer comportamento que lhe diga respeito e que não versa sobre aquelas matérias cujo *sigilo seja imprescindível à segurança da Sociedade e do Estado*. É esse princípio que confere certeza às condutas estatais e segurança aos administrados.

De outro lado, a publicidade resulta, no Estado Democrático Brasileiro, do princípio segundo o qual sendo o poder do povo (art.1º, parágrafo único, da C.F./88) e, conseqüentemente, sendo o Estado o próprio povo reunido e constituído sob determinado modelo de Direito, para atingir seus objetivos definidos sistematicamente, tudo o que a pessoa estatal faça ou deixe de fazer, enfim, todos os seus comportamentos, devem ser do conhecimento público.

Considerando-se que a democracia constitucional que se põe à prática contemporânea tem como pressuposto fundante contar com a participação direta dos cidadãos, especialmente para efeito de fiscalização, controle da juridicidade e da moralidade administrativa, há que se concluir que não se pode cuidar de exercer os direitos políticos sem o conhecimento do que se passa no Estado³⁹. Mais do que isto, a partir deste parâmetro conceitual, organizacional e operacional do Estado Constitucional brasileiro de que estamos falando, mister é reconhecer, na verdade, a participação da cidadania em todos os momentos da gestão do espaço civilizatório em que vive (inclusive o que está representado no Estado Administrador) como condição de legitimidade e mesmo validade das ações estatais - notadamente naquelas circunstâncias em que tal situação se apresenta como condição de ação do ente administrador.⁴⁰

Ocorre que para tal publicidade ter um mínimo de eficácia social vinculante à sua intenção matricial -oportunizar o conhecimento e participação da comunidade-, importa que ela se dê de forma a garantir tanto o acesso à informação por parte da sociedade civil, como também que esta informação publicizada seja suficientemente didática e clara para os efeitos de oportunizar materialmente a compreensão e o entendimento do público que quer atingir, eis que é comum serem as publicações oficiais transmitidas em veículos poucos conhecidos e de difícil acesso (inclusive cultural) à população, em linguagem demasiadamente técnica, tornando ficcional a medida e o atendimento ao comando constitucional⁴¹.

38 Conforme SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Malheiros, São Paulo 1999.

39 MORAIS, Marília Mendonça, "O Princípio da Publicidade", in *Princípios Informadores do Direito Administrativo*. Saraiva, São Paulo 1995, p. 253. Poderíamos referir aqui que tal postura se afigura como condição ativa de cidadania.

40 Estamos falando, por exemplo, de ações que envolvam gestão do espaço urbano, em que a participação da cidadania perpassa todas as diretrizes gerais federais estabelecidas pelo Estatuto da Cidade (Lei nº10.257/2001), bem como a interlocução política que se exige da Administração Pública com os órgãos e entidades que lhe assessoram no cotidiano das demandas e políticas públicas que tem de atender (Conselhos Municipais, Estaduais, Federais).

41 Neste sentido, a seguinte decisão judicial: *O princípio da vinculação ao instrumento convocatório norteia a atividade do Administrador, no procedimento licitatório, que constitui ato administrativo formal e se erige em freios e contrapesos aos poderes da autoridade julgadora. O devido processo legal se traduz (no procedimento da licitação) na obediência à ordenação e à sucessão das fases procedimentais consignadas na lei e do edital de convocação,*

Pode-se extrair desta situação um descumprimento em face da norma jurídica que determina tal comportamento, a ser corrigida pela via administrativa ou mesmo judicial.

Não se pode aceitar, pois, decisões administrativas implícitas ou secretas, ou, ainda, eivadas de omissões ou incompletudes que lhes tornem incompreensíveis, em seu conteúdo, à coletividade. Se o objetivo maior da publicidade é o de levar ao conhecimento de todos os cidadãos o que se realiza no âmbito dos órgãos administrativos, cujas atividades, de modo geral, devem se revestir da mais límpida transparência, publicar-se uma decisão ou um ato administrativo sem um mínimo de justificação que possibilite a compreensão de seu conteúdo, equivale a não publicar.⁴²

Estão, pois, submetidos ao princípio da publicidade, como condição de validade e legitimidade, atos e decisões de qualquer natureza: os contratos administrativos, os atos gerais e individuais, de gestão, vinculados ou discricionários, normativos, de provimento e desprovimento de cargos, licitatórios, punitivos, portarias, avisos, circulares, instruções, dentre outros, além das decisões, sejam elas proferidas em processos punitivos, sejam em requerimentos ou procedimentos concessórios ou denegatórios de vantagens financeiras ou de quaisquer benefícios⁴³. Por óbvio que nos limites materiais atinentes às finalidades dos atos referidos, eis que, dependendo a quem interessa de forma objetiva o ato é que o tipo de publicidade vai se impor.

A publicidade, adverte José Afonso da Silva, sempre foi tida como um princípio administrativo porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, *a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo. Especialmente exige-se que se publiquem atos que devam surtir efeitos externos, fora dos órgãos da Administração*⁴⁴.

De outro lado, a publicidade dos atos e decisões, além de assegurar a respectiva eficácia e produzir efeitos externos, visa propiciar aos interessados diretos o seu conhecimento, através dos instrumentos que a Constituição e a Lei põem à disposição da sociedade: ação popular, ação civil pública, ação de ressarcimento de dano aos cofres públicos, mandado de segurança coletivo, habeas data, direito de petição, ação direta de declaração de inconstitucionalidade.

sendo este inalterável através de mera comunicação interna aos licitantes (art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93). Desde que iniciado o procedimento do certame, a alteração do Edital, com reflexo nas propostas já apresentadas, exige a divulgação pela mesma forma que se deu ao texto original, determinando-se a publicação (do Edital) pelo mesmo prazo inicialmente estabelecido. O aviso interno, como meio de publicidade às alterações subseqüentes ao instrumento de convocação, desatende à legislação de regência e gera aos participantes o direito subjetivo a ser protegido pelo mandado de segurança. Julgado pelo STJ - MS 5.755 - DF - 1º S. - Rel. Min. Demócrito Reinaldo - Unânime - DJU 03-11-1998, p. 6.

42 Sabemos que, através de uma perversa burocratização e publicização de informações com alto grau de tecnicidade e complexidade, consegue-se cumprir formalmente o preceito constitucional da publicidade sem, no entanto, assegurar acesso fácil e efetivo à informação, condição de avaliação e controle real. Essa tem sido a prática de alguns setores da Administração Pública no Brasil, isto é, uma forma de burlar o princípio constitucional, escondendo dos cidadãos de modo geral o verdadeiro conteúdo do ato ou da decisão e, quiçá, os seus próprios objetivos. Neste sentido, ver o texto de CHICÓSKI, Davi. "Burocracia e Legitimação: fundamentos do procedimento administrativo eficiente". In *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Vol.15, jan/mar, 2004. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p.19.

43 A doutrina internacional do Direito Administrativo tem insistido no fato de que a publicidade é requisito de eficácia e moralidade e não de forma do ato administrativo. Por esta razão, enfatizam os juristas, os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exequibilidade e eficácia. Neste sentido SATTI, Philippo. *Introduzione ad un Corso di Diritto Amministrativo*. Cedam, Pádua: 1990. Também o texto de PÉREZ, Javier González, *La ética en la Administración Pública*, Civitas, Madrid 2002.

44 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Malheiros: São Paulo, 1997.

Assim, a publicidade, embora não tenha conotação de absoluta, só encontra limite na defesa da intimidade do administrado, na segurança da sociedade ou na segurança do Estado. Nesses confins, por exemplo, estão o sigilo bancário e a proibição de a Fazenda Pública informar sobre a situação financeira dos contribuintes. Mais recentemente, a jurisprudência pátria está cuidando do tema que envolve a devassa na gestão operacional dos interesses públicos, alegando, com acerto, que os Poderes do Estado não podem ceder a caprichos de interesses privados para, sem motivo relevante algum, bisbilhotar nos atos oficiosos e de gestão cotidiana da Administração Pública.⁴⁵

Prática manifestamente inconstitucional e utilizada pelos órgãos da Administração, inclusive pelos Tribunais, tem sido, ao nosso ver, a publicação, nos jornais oficiais, de extratos de decisões de tal modo resumidas que impedem, ao povo em geral, e aos interessados, a cientificação do seu conteúdo. São decisões (ou despachos) constituídas, no mais das vezes, de uma só palavra: *defiro*; *indefiro*; *defiro de acordo com o parecer de fls.*; *defiro de acordo com a lei nº tal*. São nestas decisões que, na maioria das vezes, se esconde eventual ilegalidade e, através delas, geralmente, se concede vantagens indevidas ou de legalidade duvidosa, arquiva-se processos administrativos e, até, declara-se a impunidade de servidores indiciados em inquéritos. Essas publicações, ao nosso ver, são nulas (ou ineficazes) porque não atendem aos objetivos da Carta Política.

Além da questão que envolve a publicidade, um outro tema recorrente e de igual importância no debate sobre os atos da Administração Pública são os que dizem respeito aos seus pressupostos e elementos constitutivos, matéria a ser apreciada a seguir.

V. DOS PRESSUPOSTOS E ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO ATO ADMINISTRATIVO

Partindo-se, pois, do pressuposto de que o ato administrativo é sim manifestação da vontade condicionada estatal e, por isso, apresentando-se como uma das modalidades de fato jurídico, entendemos que, por tratar-se de ação vinculada a determinados princípios e competências -normativos-, força é reconhecer que todas as exigências formais impostas àqueles atos dão-se nem tanto pelo fato de serem estatais, mas, fundamentalmente, para que possam ser controlados e responsabilizados, atentando-se sempre para o interesse protegido/perseguido.⁴⁶

Por tais razões se fala nos pressupostos subjetivos e objetivos do ato administrativo, principalmente com o intuito de aferir-se quais os atores sociais que estão autorizados para praticarem tais atos (plano de valide), e com que procedimentos. No que diz respeito ao seu pressuposto subjetivo, mister é que se avalie a capacidade da pessoa jurídica que praticou o ato e se ela tem *competência* para tanto no momento da emanção do ato, caso contrário, o ato será inválido. Já sobre o aspecto objetivo, avalia-se o momento an-

45 STF - ADI 2713 - DF - Tribunal Pleno - Relª Minª Ellen Gracie - DJU 07-03-2003; STJ - MS 7.666 - DF - 3ª S. - Rel. Vicente Leal - DJU 11-03-2002.

46 Destacamos que é possível encontrarmos situações de fatos jurídicos administrativos enquanto ocorrência administrativa que independa de prévia manifestação formal da vontade estatal, como por exemplo, a ocupação administrativa de propriedade privada para atender uma emergência envolvendo segurança ou socorro público, provocado por inundações, terremotos, etc. Em tais circunstâncias, é a urgência da medida que impõe celeridade processual na solução da demanda. Isto não significa que há isenção de responsabilidades quanto a eventual abuso ou dano provocado pela iniciativa estatal.

terior ao ato, onde se encontra a justificativa da sua necessidade. Veja-se que aqui o foco de atenção se dá também em um campo de certa subjetividade, eis que o administrador, inexoravelmente, precisará realizar um movimento tanto de cognição como de valoração sobre a necessidade do ato. Tal juízo axiológico vai se dar levando em conta o universo normativo que ampara a realização do mesmo (em termos de princípios e regras jurídicas, constitucionais e infraconstitucionais).

Significa dizer que há um misto de apreciação política e normativa na delimitação da necessidade do ato, conectada a primeira com a oportunidade e conveniência do tempo da sua realização; conectada a segunda à possibilidade e forma de fazê-lo⁴⁷. Estas duas fases pré-constitutivas do ato podem e devem merecer controle prévio, tanto da Administração Pública, quanto da Sociedade Civil e dos demais Poderes de Estado, num sentido preventivo de eventual dano aos interesses públicos envolvidos, haja vista que, em regra, medidas curativas, ressarcitórias ou indenizatórias, são sempre paliativos insipientes aos prejuízos já causados.

Já sobre a *finalidade* do ato, a saber, o bem jurídico objetivado, o resultado previsto legalmente como correspondente à tipologia do ato administrativo, ela está prevista implícita ou explicitamente pela Lei e, sua alteração, pode implicar desvio de poder, que rende ensejo a invalidação do ato. Neste aspecto, costuma-se perquirir qual o limite do controle administrativo e jurisdicional que pode operar em relação à sua aferição. Nos parece que tal limite quem o fornece é o próprio sistema jurídico a que está vinculada a Administração, nos termos dos seus princípios e regras jurídicas cogentes, a serem cotejados sempre com a dimensão pragmático-empírica do ato; é no caso concreto que vai se sindicarem o cumprimento da finalidade ou não.

As previsões explícitas dizem respeito àquelas proposições insertas nas normas jurídicas vigentes, tanto em nível constitucional como em nível de ordenamentos infraconstitucionais, destacando-se, de um lado, os seus aspectos descritivos - condição de validade⁴⁸, como é o caso das regras jurídicas; de outro lado, explicitando seus aspectos prescritivos (deônticos), e servindo de parâmetros/diretrizes fundamentais de interpretação e aplicação das demais normas jurídicas.⁴⁹

Já as previsões implícitas, referem-se às proposições normativas também insertas nos ordenamentos jurídicos, mas que se caracterizam mais por seus aspectos gerais de metas a serem alcançadas pela via dos instrumentos jurídicos. Enquanto tais, encontram-se dispersos ao longo do sistema sob comento, *sendo descobertos no interior de determinado ordenamento. E o são justamente porque neste mesmo ordenamento - isto é, no interior dele - já se encontravam, em estado de latência.*⁵⁰

No aspecto da *forma*, os atos administrativos, pela doutrina tradicional, exigem procedimentos especiais e forma legal para que se expressem validamente, ou seja, em regra,

47 A Administração Pública pode entender que, em determinada circunstância de tempo, o melhor para a comunidade é construir centros de lazer comunitário ao invés de postos de saúde nos bairros, e este juízo de valoração igualmente necessita ser fundamentado e justificado de forma pública. De outro lado e em regra, para todos os atos da Administração Pública há determinadas formas e fórmulas que precisam ser observados, sob pena de nulidade absoluta da prática levada à cabo (expropriação, execução fiscal, lançamentos tributários, licitações, contratos administrativos, etc).

48 Por exemplo, as regras que estabelecem as competências das entidades federativas no Brasil, umas de forma privativa, outras concorrente, etc.

49 Como é o caso dos Princípios Constitucionais insertos nos arts. 1º a 4º, da Constituição Federal de 1988.

50 GRAU, Eros Roberto, *A ordem econômica na constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. Revista dos Tribunais, São Paulo 1991, p. 130.

toda a forma estabelecida para o ato é substancial. A inexistência da forma induz a inexistência do ato administrativo, porém, mister é que se tonifique as implicações desta indução, a saber: indicadora de hipótese de densificação normativa⁵¹. Significa dizer que, ainda quando o ato administrativo levado à cabo não corresponda a uma determinada forma perquirida, é todo pertinente aferir-se, em face dos princípios da finalidade e utilidade dos comportamentos estatais, os fins efetivamente atingidos, cotejando-os com os interesses envolvidos. Nesse particular, por exemplo, se admite o ato administrativo não escrito em casos de urgência.⁵²

Quanto ao *motivo* do ato, é a situação de direito ou de fato que determina ou autoriza a realização do ato administrativo. Esse motivo, por vir expresso em lei de forma explícita ou implícita, na verdade, é fundamentalmente aferido em face do comportamento concreto do administrador, eis que ele é que deve demarcar as possibilidades de relevância do ato, por certo induzido por circunstâncias reais (empíricas ou projetadas) atinentes às finalidades públicas - aqui compreendidas como as já insertas nos textos normativos, em especial na Constituição Federal. O que ocorre é que, muitas vezes, por deficiência interpretativa do administrador, os próprios motivos para a realização concreta do ato são desvinculados dos seus parâmetros normativos, revelando inclusive desvio de finalidade visando a obtenção de resultados ilícitos.⁵³

Por tais razões é que o Supremo Tribunal Federal, desde a década de 1960, tem sustentado que *o ato administrativo está sujeito aos ditames da lei, e quando motivado, ao exame da motivação. Não se pode fazer do fato consumado um monumento contra a justiça*.⁵⁴

Se é certo que o motivo do ato está informado pelas circunstâncias do mundo real, este mundo, por sua vez, tem diversas matizes e formas de ser intepretado, consoante particularidades idelógicas e filosóficas do hermeneuta, motivo por que, no Estado Democrático Brasileiro, em nosso sentir, há uma delimitação mínima-substancial às possibilidades de exegese do que demanda o mundo real nacional, regional e local, isto é, os objetivos, princípios e finalidades expressos no Título Primeiro da Carta Política de 1988 - destacando-se, por exemplo, os temas da dignidade da pessoa humana e dos Direitos Humanos⁵⁵.

51 Como quer CASSAGNE, Juan C., *Derecho Administrativo*,. Marcel Pons, Buenos Aires 1993, p.172.

52 É de se notar que, consoante doutrina majoritária do Direito Administrativo, descumpridas as condições legais à consecução do ato administrativo, seu plano de existência ocorre fundamentalmente pelos efeitos que relaciona, não deixando de se caracterizar como inválido - o que gera as competentes responsabilidades consecutórias. V., neste sentido o texto de CASSESE, Sabino, *Trattato di Diritto Administrativo*, Giuffrè, Milano 2000, p.61. Lembremos, a título de curiosidade, que existem comandos administrativos explicitados pela via oral no âmbito cotidiano da Administração Pública, como as ordens dadas para o desempenho de atividade corriqueira, em relação a algum serviço burocrático a ser realizado pelos servidores - definição orçamentária do custo da folha de pagamento de pessoal e mesmo o do levantamento administrativo da dívida fiscal.

53 Quando, por exemplo, os reais motivos que ensejam o ato revestem-se de vendita política: Prefeito municipal que expropria área de adversário político para fins de vingança pessoal. Nestas circunstâncias, o procedimento expropriatório pode estar absolutamente regular, porém, o motivo está viciado, levando à sua fragilidade de sustentação.

54 Conforme decisão prolatada no RMS 14.164 - CE - 2ª T - Rel. Min. Pedro Chaves - DJU 26-04-1967.

55 Portanto, já adiantamos nossa discordância com a escola objetivista de análise do ato administrativo (predominante no Brasil), exigindo que a causa do ato esteja o máximo possível vinculada a um determinado pressuposto notadamente objetivo (proposição descritiva da norma - apofântica) do que tonificar o móvel do agente (o que explicita a importância da norma como proposição prescritiva-axiológica). Discutimos melhor esta abordagem em nosso texto LEAL, Rogério Gesta. "Os pressupostos epistemológicos e filosóficos da gestão de políticas públicas no Estado Democrático de Direito: uma perspectiva habermasiana". In *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Vol.15, jan/mar, 2004, Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 149.

Tanto isso é crível que a teoria do direito administrativo há bastante tempo já vem aceitando o tema do *vício do erro de fato* na gestão pública, passível de caracterização do desvio de poder ou do seu excesso. Esse risco é permanente no que tange às ações e políticas públicas cotidianas da Administração, eis que ela precisa dar respostas às complexas demandas que se lhe apresentam cotidianamente. Na lição de Vedel, esse erro de fato do administrador/administração pode constituir uma violação de lei, o que acarreta a devida responsabilidade, aferida por instrumentos e instâncias próprias.⁵⁶

Sobre o tema, há ainda a *teoria dos motivos determinantes*⁵⁷, que se funda na consideração de que os atos administrativos, quando tiverem sua prática motivada (aferindo-se também o móvel do agente/ato administrativo), ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Mesmo os atos discricionários, se forem motivados, e a CF/88 o exige, ficam vinculados a esses motivos.

Aliás, sobre este ponto, adverte Krell que:

[a] vinculação dos agentes administrativos aos termos empregados pela lei apresenta uma variação meramente gradual. Por isso, o ato administrativo vinculado não possui uma natureza diferente do ato discricionário, sendo a diferença, no grau de liberdade de decisão concedida pelo legislador, quantitativa, mas não qualitativa. A decisão administrativa oscila entre os pólos da plena vinculação e da plena discricionariedade. Esses extremos, no entanto, quase não existem na prática; a intensidade vinculatória depende da densidade mandamental dos diferentes tipos de termos lingüísticos utilizados pela respectiva lei.⁵⁸

O jurista italiano Guido Zanobini⁵⁹ sustenta que, enquanto no direito privado o motivo se equipara a manifestação volitiva que dá vida ao ato jurídico inserto na vontade do agente, no direito público, *os direitos ganham relevância, pois devem estar conectados com o interesse da comuna e determinado fim público pontual*.

Nesta direção tem se portado também a jurisprudência brasileira, ao referir que: *se a autoridade pública declina a razão pela qual pratica o ato impugnado, aplica-se ao caso a teoria dos motivos determinantes. Assim, para a aferição da legalidade da conduta do administrador, basta averiguar a validade da razão invocada para a prática do ato*.⁶⁰

De qualquer sorte, é possível sustentarmos que inexistente atuação administrativa válida desvinculada de situação de fato e/ou de direito que se encontra em sua base constitui-

56 VEDEL, Georges, *Essai sur la notion de cause en droit administratif français*. Sirey, Paris: 1994, p. 350. A jurisprudência nacional há tempo vem sustentando a tese de que o ônus de prova deste desvio de finalidade do ato é de quem alega, em face dos caracteres específicos do ato (avaliados em seguida): C.P.A. - RESOLUÇÃO 824, MOTIVAÇÃO - 1. *Em princípio, as resoluções do CPA devem ser motivadas expressamente. 2. Não pode haver controle jurisdicional dos motivos reais do ato administrativo, se o interessado não prova a inexistência dessa realidade ou de sua inadaptação às condições da lei para o exercício da atividade do órgão da administração pública.* (STF - RE 80.255 - SP - Rel. Min. Aliomar BALEEIRO - DJU 18.04.1975).

57 V., o texto de ENTERRÍA, Eduardo García de, *Democracia, Jueces y Control de la Administración*, Marcial Pons, Madrid 2000, p.153.

58 KRELL, Andrés J., "A recepção das teorias alemãs sobre "conceitos jurídicos indeterminados" e o controle da discricionariedade no Brasil". In *Revista Interesse Público*, vol. 23, Síntese, Porto Alegre: 2004, p.27. Lembra o autor, com acerto, que a doutrina nacional tem considerado *sempre vinculadas* a competência do ato (atribuição legal do órgão administrativo habilitado para produzir o ato), a sua forma (revestimento exterior do ato). Bem como a sua finalidade (resultado a ser alcançado com a prática do ato, o interesse público específico), enquanto o seu motivo e o seu objeto *constituem a residência natural da discricionariedade administrativa*, alcançando o mito do mérito da decisão.

59 ZANOBINI, Guido, *Corso di Diritto Administrativo*, Giuffrè, Milano 1984, p. 274. Tradução nossa.

60 TRF1ª R. - REO 95.01.18359-9 - DF - 1ª T. - Rel. Juiz Ricardo MACHADO RABELO - Unânime - DJU 21-02-2000, p. 54.

va, carente sempre de explicitação e fundamento. Porém, tanto os pressupostos, elementos e o conteúdo do ato administrativo, todos, podem estar previstos de forma descritiva ou prescritiva na norma -constitucional e infra-constitucional-, dependentes do processo de integração do interprete/agente público à realidade social.⁶¹

Esta postura nos afasta novamente daqueles que acreditam que no exercício de competência vinculada, a prática de atos administrativos *não deixa qualquer subjetivismo no ato de aplicação jurídica*⁶². Ocorre que, também nesses atos, o processo de densificação da norma e seus comandos depende fundamentalmente do intérprete e da correlação jurídico-sistêmica entre regras e princípios que ele vai implementar. Afinal,

L'acte administratif est une déclaration de volonté de la personne morale de l'État en vue de produire un effet juridique. Ainsi, l'effet juridique dépend en quelque sorte de la volonté, mais le problème se pose quant au degré de cette dépendance.⁶³

Não estamos falando de um subjetivismo indene de quaisquer controles ou monitoramentos, mas de um elemento constitutivo do ato administrativo: o ser (agente que implementa o ato) que é no mundo com sua historicidade empírica. Neste sentido, tal comportamento administrativo apresenta-se como resultado de um fenômeno em que sempre é possível rejunter uma informação a seu contexto e ao conjunto ao qual pertence. Nas palavras de Morin, o conhecimento sobre esse ato torna-se cada vez mais pertinente quando é possível encaixá-lo num contexto mais global. Em contrapartida, se temos um conhecimento muito sofisticado, mas que é isolado, somos conduzidos ao erro e à ilusão.⁶⁴

Em termos de vigilância sobre os aspectos de legalidade e legitimidade do ato administrativo, estes estão sobejamente dispostos no sistema jurídico ocidental e brasileiro, tanto em nível constitucional como infra-constitucional⁶⁵, não servindo de justificativa para o seu enclausuramento a tese de vinculatividade gramatical ao texto normativo permissionário da conduta estatal.

Ao lado destas considerações de fundo envolvendo o instituto do ato administrativo, temos no país todo um arcabouço dogmático e positivo que sustenta seus significados e sentidos normativos, matéria que passamos a abordar a partir de agora.

61 Nesse sentido o trabalho de PEREIRA, André Gonçalves, *Erro e Ilegalidade do Ato Administrativo*, Lisboa: Ática, 1982, p.127. Adverte o autor ainda que a causa, em regra, pode ser deduzida da norma, no ato vinculado, todavia isto não ocorre nos denominados atos discricionários, em que a subjetividade do agente ganha fôlego para determinar o conteúdo da norma, densificando-a no plano da faticidade.

62 OLIVEIRA, José Roberto Pimenta, *O pressuposto lógico do ato administrativo*, op.cit., p. 91. Cita o autor que neste sentido vai grande parte da doutrina brasileira, tais como: Lucia Valle FIGUEIREDO, Régis FERNANDES DE OLIVEIRA, Luciano FERREIRA LEITE. A própria concepção de Administração Pública de ALESSI, Renato. *Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano*. Op.cit, p.05, pode ser referida nesse sentido: *Attiministrazione, infine, è la emanazione di atti di produzione giuridica complementari (o quanto meno di attività ausiliare di questi) inattuazione concreta dell'atto di produzione giuridica primario astratto contenuto nella norma legislativa: atti de produzione giuridica posti in essere dall'organo staduale come parte dei rapporti ai quali gli atti si riferiscono*.

63 STASSINOPOULOS, Michel, *Traité des Actes Administratifs*, Librairie Générale de Droit e de Jurisprudence, Paris 1995, p. 39.

64 MORIN, Edgar, "Complexidade e Ética da solidariedade". In *Ensaio de Complexidade*, Edufrgn, Rio Grande do Norte 1999, p. 16.

65 Estamos falando desde a perspectiva dos controles internos como dos externos de tais atos.

VI. ASPECTOS DOGMÁTICO-TRADICIONAIS DO ATO ADMINISTRATIVO NO BRASIL

A doutrina do direito administrativo mais tradicional no Brasil⁶⁶, ao menos de forma genérica, é bastante uniforme sobre os atributos do ato administrativo, quais sejam:

a) Presunção de Legitimidade, aqui entendida no sentido de que os atos administrativos já nascem com autorização de imediata execução ou operatividade, mesmo que argüidos de vícios ou defeitos que os levem à invalidade.⁶⁷ Outra consequência da presunção prefalada é a transferência do ônus da prova de invalidade do ato para quem a invoca. O ato administrativo perfeito não é o que está apenas acabado (eficaz), mas sim completo (exequível), pela ocorrência de todas as condições de sua operatividade (igualmente dadas pela norma autorizadora e competente);

b) Imperatividade, dizendo respeito a imposição do ato a terceiros, independentemente da concordância destes, tudo em face do *ius imperium* do Estado;

c) Auto-executoriedade, consistente na possibilidade de certos atos administrativos ensejarem a imediata e direta execução pela Administração Pública, independentemente de ordem judicial.

Outro requisito de eficácia do ato administrativo, imposto tanto pela doutrina especializada, como pelo sistema jurídico e pela casuística, é o da sua *operacionalidade isonômica*, revestindo-se, na verdade, como verdadeiro princípio informativo dos atos da Administração Pública em geral. Tal princípio vincula incondicionalmente todas as manifestações do Poder Público, tendo como escopo central o de obstar discriminações e de extinguir privilégios para qualquer do povo, sob duplo aspecto: a) o da igualdade na lei; b) o da igualdade perante a lei. A igualdade na lei constitui exigência destinada ao legislador que, no processo de sua formação, nela não poderá incluir fatores de discriminação, responsáveis pela ruptura da ordem isonômica. A igualdade perante a lei, por sua vez, traduz imposição destinada aos demais poderes estatais, que, na aplicação da norma legal, não poderão subordiná-la a critérios que ensejem tratamento seletivo ou discriminatório. A eventual inobservância deste princípio pelo legislador e mesmo pelo executor dos atos, imporá a eiva de inconstitucionalidade⁶⁸.

É de se gizar que a nulidade deve ser declarada, seja pela Administração ou pelo Judiciário, e, esta declaração, opera seus efeitos *ex tunc*, ou seja, retroage as suas origens e

66 Como a que já referimos nesse trabalho: MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros, São Paulo 1998; CRETELLA JR., José, *Curso de Direito Administrativo*, Forense, Rio de Janeiro 1998; GASPARIN, Diógenes, *Direito Administrativo*, Saraiva, São Paulo 1998; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, *Curso de Direito Administrativo*, Forense, Rio de Janeiro 1998.

67 Neste sentido a jurisprudência brasileira: ATO ADMINISTRATIVO - REPERCUSSÕES - PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE - SITUAÇÃO CONSTITUÍDA - INTERESSES CONTRAPOSTOS - ANULAÇÃO - CONTRADITÓRIO. Tratando-se da anulação de ato administrativo cuja formalização haja repercutido no campo de interesses individuais, a anulação não prescinde da observância do contraditório, ou seja, da instauração de processo administrativo que enseje a audição daqueles que terão modificada situação já alcançada. Presunção de legitimidade do ato administrativo praticado, que não pode ser afastada unilateralmente, porque é comum a Administração e ao particular. (STF - RE 158.543 - RS - 2ª Turma - Rel. Min. Marco AURÉLIO - DJU 06-10-1995) (Ref. Legislativa: CF, art 5º, LV).

68 Neste sentido a decisão do Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Injunção nº 58, da relatoria do Min. Celso DE MELLO - J. 14-12-1990, publicado no DJU de 20-02-1991.

alcança todos os seus efeitos passados, presentes e futuros em relação as partes, admitindo-se exceção aos terceiros de boa fé, sujeitos as suas conseqüências reflexas⁶⁹.

Na verdade, o reconhecimento da competência da Administração Pública revisar seus próprios atos -a despeito de já sumulada pelo STF (Súmulas 346 e 473)- tem sido adotado com cautela, firmando entendimento tanto o STF como o STJ no sentido de que o Poder de a Administração Pública anular ou revogar os seus próprios atos não é tão absoluto, como às vezes se supõe, eis que, em determinadas hipóteses, hão de ser inevitavelmente observados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Isso para que não se venha a fomentar a prática de ato arbitrário, ou a permitir o desfazimento de situações regularmente constituídas, sem a observância do devido processo legal ou de processo administrativo, quando cabível⁷⁰. Neste sentido, o princípio de que a administração pode anular (ou revogar) os seus próprios atos, quando eivados de irregularidades, não inclui o desfazimento de situações constituídas com aparência de legalidade sem observância do devido processo legal e ampla defesa.⁷¹

Veja-se que irregularidades formais, sanadas por outro meio, ou irrelevantes por sua natureza, não anulam o ato que já criou direito subjetivo para terceiro⁷². Seguindo tal direção, sustentava-se que não haveria prazo para anulação do ato administrativo, matéria que a jurisprudência vem atenuando o rigor, no sentido de não manter, *ad eternum*, atos ilegítimos praticados e operantes a longo tempo, e que já produziram efeitos perante terceiros de boa fé. Da mesma forma, não se justifica a anulação de atos defeituosos na sua tramitação interna, pois, ao particular não se impõe a obrigação de fiscalizar, diutur-

69 100681 – PROFESSORA CONTRATADA, A TÍTULO PRECÁRIO, POR AUTORIDADE INCOMPETENTE – INEXISTÊNCIA DE NOMEAÇÃO, POR CONCURSO PÚBLICO – ATO NULO – COMANDOS ORIENTADORES DAS SÚMULAS n°S 346 E 473 DO STF – APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONTIDOS NO ART. 37, CAPUT, DA LEI FUNDAMENTAL, DE 05-10-88 – I. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do DF e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e a investidura em cargo ou emprego público depende da aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração, sendo que a não observância deste dispositivo implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei (CF, de 05-10-88, art. 37, caput, II e § 2º). II. Se a impetrante nunca integrou, de direito, o corpo docente da UFBA, pois fora contratada para prestação de serviço, a título precário, por ato exclusivo do Chefe do Departamento de Zootecnia, sem a chancela da autoridade competente e sem concurso público, afigura-se legítimo o ato, que determinou a extinção dessa situação fática, atípica e ilegal, posto que a Administração pode e deve anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direito. (Súmula n°s 346 e 473, 1ª parte, do STF). (TRF 1ª R. – AMS 89.01.25444-1 – BA – 2ª T. – Rel. Juiz Souza Prudente – DJU 17-12-90) (ST 21/99).

70 Nesse sentido a jurisprudência: Revista dos Tribunais, números: 183/823, 186/325, 277/16, 240/493. São Paulo: Revista dos Tribunais. A despeito de contarmos com algumas posições mais conservadoras que se afiguram, na verdade, como que inviabilizando a própria idéia de autonomia da gestão pública. Nesse sentido, a seguinte jurisprudência: EMENTA: AÇÃO DECLARATORIA DE NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO - REGULARIDADE DA SINDICANCIA QUE PROPORCIONOU AO AUTOR O EXERCICIO DA MAIS AMPLA DEFESA - REGULARIDADE DO ATO IMPUGNADO - IMPOSSIBILIDADE DE SE PROCEDER O DESCONTO EM FOLHA DE DANOS CAUSADOS PELO SERVIDOR SEM PROVIMENTO JUDICIAL A RESPEITO - SUCUMBENCIA RECIPROCA COM ENCARGOS CORRETAMENTE DISTRIBUIDOS. APELO E RECURSO ADESIVO DESPROVIDOS. (6 FLS) (APC n° 598530004, QUARTA CAMARA CIVEL, TJRS, RELATOR: DES. JOAO CARLOS BRANCO CARDOSO, JULGADO EM 03-11-1999). Fonte: www.tj.rs.gov.br.

71 Conforme decisão do STJ - RMS 10.123 - RJ - 1ª T. - Rel. Min. Demócrito Reinaldo - Maioria - DJU 27-09-1999, p. 46.

72 Conforme decisão do Supremo Tribunal Federal, no RMS 21.259, da relatoria do Min. Sepúlveda Pertence - J. 24-09-1991, e publicado na *Revista de Direito Processual* n°10, p.159. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 1995. Desde o início da década de 1960, o STF já vinha insistindo com a tese de que o ato administrativo de que resulte vantagem para o particular só pode ser desfeito quando manifestamente ilegal ou em obséquio aos princípios da moralidade administrativa. Ver o julgado MS 9.774 - TP - Rel. Min. Gonçalves de Oliveira - J. 25-03-1963.

na e pontualmente, a conduta do Poder Público. Aplica-se a tais casos a presunção de legitimidade e a *doutrina da aparência*, que leva o administrado a confiar na legalidade dos atos da Administração⁷³.

Podemos falar ainda dos nominados atos administrativos inexistentes, enquanto possuidores tão-somente da aparência de manifestação regular da Administração, sem chegar a se aperfeiçoar como tal, caracterizando-se como inválidos desde sua origem⁷⁴. O enfrentamento desta matéria, inexoravelmente, leva o operador jurídico -na condição de controlador ou executor do ato- a um enfrentamento formal e substancial da conduta sob análise, não descurando de suas particularidades temporais e espaciais⁷⁵, eis que o contrário seria sobrevalorar aspectos procedimentais em detrimento das finalidades buscadas e atingidas, essas, é claro, sempre sujeitas a permanente controle social, administrativo e jurisdicional.

De outro lado, em termos de *avanços* no âmbito da gestão pública, não podemos deixar de tocar no tema da revogação do ato administrativo, principalmente no caso brasileiro, considerado aqui como oportunidade em que a própria Administração invalida, por motivos de conveniência, oportunidade ou justiça (mérito administrativo), um determinado ato administrativo, respeitando todos os efeitos já produzidos, porque decorrem de manifestação válida da Administração. Em princípio, todo o ato administrativo é revogável até que se torne irretratável para a Administração, quer por ter exaurido os seus efeitos ou os seus recursos, quer por ter gerado direito subjetivo para o beneficiário, interessado na sua manutenção.

A jurisprudência é conforme nesse sentido:

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.⁷⁶

Ainda que tarde, os tribunais brasileiros têm sopesado, com tal decisão, as particularidades que toma o Gestor Público no seu cotidiano, constantemente desafiado para dar respostas aos problemas cada vez mais complexos apresentados por sua cidadania.

73 V., o trabalho de DIEZ, Manoel Maria. *El acto administrativo*. Depalma, Buenos Aires: 1995.

74 Assim a jurisprudência: *A anulação, que alguns preferem chamar de invalidação é o desfazimento do ato administrativo por razões de ilegalidade. A anulação pode ser feita pela Administração Pública, com base no seu poder de autotutela sobre os próprios atos, podendo tanto declarar a nulidade de seus próprios atos como anulá-los, quando eivados de vícios que os tornem 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.* TRF 4ª R. – AMS 89.01.32831-1 – SC – 2ª T.– DJU 17.12.98) , ST nº21/99.

75 Até que ponto a declaração de desapropriação por utilidade pública, nos termos do art.6º, do Decreto-Lei nº3.365/41, emitida na forma de Portaria e não Decreto, porém, com todos os requisitos perquiridos pela normativa, não atende o seu fim? Impõe-se, efetivamente, a consideração de ser ato inexistente?

76 É o que dispõe a Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, já referida. Da mesma forma a antiga súmula 346, do mesmo Tribunal, ratificava este posicionamento. Neste sentido, importa salientar que a anulação feita pela própria Administração independe de provocação do interessado, uma vez que, estando vinculada ao princípio da legalidade, ela tem o poder-dever de zelar pela sua observância. No entanto, vai-se firmando o entendimento de que a anulação do ato administrativo, quando afete interesses ou direitos de terceiros, deve ser precedida do contraditório, por força do artigo 5º, LV, da Constituição.

Neste cenário, compreensível e mesmo necessário se torna o fato de que estes, no afã de cumprirem suas funções de forma eficaz e prestativa, cometam equívocos, tanto procedimentais como materiais, tendo a oportunidade de reavaliar as ações nos termos da legalidade e legitimidade⁷⁷.

O aspecto que se discute é quanto ao caráter vinculado ou discricionário da anulação. Indaga-se: diante de uma ilegalidade, a Administração está obrigada a anular o ato ou tem apenas a faculdade de fazê-lo. Há opiniões nos dois sentidos. Os que defendem o dever de anular apegam-se ao princípio da legalidade⁷⁸; os que defendem a faculdade de anular, invocam o princípio da predominância do interesse público sobre o particular⁷⁹.

Nos parece acertada a perspectiva que sustenta a obrigatoriedade da Administração Pública proceder a invalidação do ato, eis que se põe aqui, além da natureza especial do interesse envolvido, a indisponibilidade dele, não tendo o Poder Público a faculdade de decidir pela manutenção de um ato eivado de vício, principalmente quando ela viola direito e garantia fundamental da cidadania.

A questão ainda não totalmente respondida oriunda daqui é a que diz respeito ao prazo que a Administração Pública possui para invalidar os atos viciados, haja vista a garantia constitucional da aquisição do direito em relação ao tempo decorrido e usufruído em relação a ele. Neste aspecto, estamos com Wanda Zancaner, quando assevera que o decurso de tempo, em nome da segurança jurídica, por si só, pode gerar a estabilidade do ato administrativo ilegítimo, sendo assim o ato sanado pela via prescricional. Na dicção da publicista, este prazo é de 20 anos, por ser este o maior prazo existente no ordenamento jurídico civil pátrio que serve para sanar situações nascidas sob o signo da invalidade⁸⁰.

Assim, sempre que um ato inválido tenha produzido situação jurídica que ampliou direito ou concedeu benefício, se ainda não sanada a invalidade do ato pelo prazo prescricional, estaremos frente a uma barreira ao dever de invalidar se, cumulativo a isto, nos depararmos com o preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos: (a) tenha decorrido um certo lapso de tempo desde a instauração da relação viciada; (b) exista uma regra ou princípio de direito que lhe tenha servido de amparo se tivesse sido validamente constituído; e, finalmente, (c) esteja configurada a boa-fé por parte do beneficiário⁸¹.

77 Nesse sentido, por exemplo, a seguinte Súmula nº 9 do Tribunal Regional da 4ª Região: *Incide correção monetária sobre os valores pagos com atraso, na via administrativa, a título de vencimento, remuneração, provento, soldo, pensão ou benefício previdenciário, face à sua natureza alimentar.* (grifo nosso). Precedentes: AC 89.04.18770-2/PR, Rel. Juiz Cal. Garcia - 1ª Turma, DJU 21-08-90; AC 89.04.10517-0/PR, Rel. Juíza Ellen Northfleet - 1ª Turma, DJU 04.09.91; AC 89.04.19148-3/RS, Rel. Juiz Jardim de Camargo - 2ª Turma, DJU 11-03-92; RO 89.04.15544-4/RS, Rel. Juiz Osvaldo ALVAREZ - 2ª Turma, DJU 29-11-89; AC 91.04.00079-0/RS, Rel. Juiz VOLKMER DE CASTILHO - 3ª Turma, DJU 08-05-91. (DJU 10-11-92 - p. 36.472).

78 Como CRETILLA JÚNIOR, José, *Curso de Direito Administrativo*, Forense, Rio de Janeiro 1997, p.119.

79 Nesta direção a decisão que segue: *ATO ADMINISTRATIVO - ANULAÇÃO - É facultado à administração anular os seus próprios atos, quando praticados com infração da lei, pois, só na hipótese de ter sido esta obedecida, e que deles poderia haver nascido um direito público subjetivo. Ao pronunciar-se o judiciário, se provocado, sobre a legalidade do ato anulador, dirá sempre a palavra final e estenderá o seu exame ao ato anulado. Se este era legal, gerando o direito subjetivo, o judiciário o restabelecerá. se, porém, era ilegal, mantê-lo, apesar disso, só porque a administração o rescindiu, seria falhar o judiciário a sua missão, de controle da legalidade dos atos administrativos.* (STF - RMS1.944 - MG - TP - Rel. Min. Luiz GALLOTTI - DJU 12.11.1953).

80 ZANCANER, Weida, "Convalidação, Invalidação e Revogação do Ato Administrativo", In: *Direito Administrativo na Constituição de 1998*. Coordenação de Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, São Paulo: RT, 1990, pp. 45-58.

81 *Idem*, p. 51.

Vai nesta direção o a reflexão de Altamiro do Couto e Silva, ao entender que só há o dever de anular os atos administrativos inválidos quando, no caso de existir confronto entre o princípio da legalidade e o da segurança jurídica, o interesse público determine que prevaleça o primeiro (da legalidade). Porém, se ocorrer a hipótese inversa, ou seja, impere a prevalência da segurança jurídica, a administração pública terá o dever de não anular, porque se deu o somatório do inválido, pela conjugação da boa-fé dos interessados com a tolerância da administração por razoável lapso de tempo.⁸²

A própria Advocacia-Geral da União (AGU), em seu Parecer CQ 118, tratou a respeito da anulação de ato administrativo em relação a terceiro de boa-fé, envolvendo empresa que averbrou direitos minerários e os transferiu a terceiros. Neste particular, o ato que havia efetivado a averbação foi anulado, manifestando-se da seguinte forma a AGU: *Ementa: Ato Administrativo anulado, após verificada a irregularidade da documentação apresentada. Direitos de terceiro de boa-fé. Manutenção do ato ainda que seja eivado de vício, desde que presentes o interesse público e a comprovação da boa-fé de terceiros interessados.*⁸³

Na verdade, é deveras sensato aceitarmos que a nulidade do ato praticado pela Administração Pública seja invalidado quando o vício que o atingiu for de tal incisividade que o macule em suas próprias condições de existência, aqui tendo em conta os seus elementos constitutivos e mesmo sua natureza sempre constitucional, tudo em face do caso concreto.

VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho procuramos abordar o tema do ato administrativo enquanto resultante dos comportamentos oficiosos da Administração Pública brasileira, os quais, por sua vez, estão delimitados em termos de objetivos e finalidades pela dicção constitucional vigente que demarcam os compromissos que a República têm com sua cidadania.

É neste contexto integrado que os institutos da gestão pública institucionais precisam ser cotejados e controlados permanentemente, tanto no aspecto preventivo como curativo dos seus evolveres. Para tanto, mister é que o conceito de ato administrativo seja tensionado e ampliado, para dar conta da complexidade de demandas e desafios que atingem tanto a Sociedade Civil como o Estado no país.

Em verdade, a maior crise que afeta este Estado é a que diz respeito à sua situação em face de uma sociedade complexa e fragmentada como a atual, marcada que está por padrões de organização definidos pelo mercado, fomentando valores inividualizantes e não públicos. Ao lado disto, é possível afirmarmos que há problemas que fragilizam ainda mais sua situação, voltados à crise fiscal - não dando conta de atender quantitativa e qualitativamente as demandas existentes, bem como relacionados a fenômenos que vêm à tona através dos meios de comunicação de massa, como a corrupção endêmica que atinge as estruturas operacionais e executórias da Administração Pública, contribuindo de forma incisiva para o descrédito das instituições estatais e representativas.

82 SILVA, Altamiro do Couto e., "Princípios da Legalidade da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo". In *Revista de Direito Público*, Vol. 84, *Revista dos Tribunais*, São Paulo: 2002, p. 86.

83 In *Revista de Direito Administrativo*, vol.208. Abril/Junho de 1997, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro: 1997, p. 348.

Todo este quadro tem levado os cidadãos brasileiros a se perguntarem: a quem serve a Administração Pública?⁸⁴ Para tal resposta, precisamos, no mínimo, entender que se esgotou a legitimidade da Administração pela via exclusiva do modelo de circularidade conceitual e funcional das relações de poder na sociedade contemporânea, de que fala Luhman⁸⁵, a partir do qual se entende que a Administração Pública executa leis, as quais, por sua vez, expressam a vontade geral da Sociedade Civil, veiculada pelos mecanismos do sistema político representativo e democrático. Isto ocorre em face não da falência do modelo da democracia representativa, mas de sua insuficiência em face daquelas demandas, fazendo brotar -a própria insipiência do sistema democrático-representativo tradicional- novas formas de apresentação política da Sociedade Civil que, se não substituem os instrumentos institucionais próprios à espécie, ampliam o espectro de possibilidades do debate público e da deliberação gestacional.⁸⁶

Sendo assim, a realidade que cerca a Administração Pública hodierna -é da mais alta importância que ela se dê conta disto-, sem afastar o modelo weberiano de legitimação meramente racional-legal vigente⁸⁷, caracteriza-se pelo desenvolvimento da diversidade, da complexidade e da dinâmica constante, fazendo aflorar determinados valores que identificam muito mais o indivíduo isolado no mundo, na condição de consumidor/cliente de serviços e favores da Administração, do que propriamente cidadão; o culto ao mercado, com a adoção do princípio da eficiência, por exemplo; o estímulo da privatização e terceirização de atividades administrativas. Diante disto, o perfil de Estado Administrador que se demanda é aquele que garanta minimamente padrões de igualdade que proporcionem a inclusão social de todos, ao menos em termos de acesso material à condição de cidadania ativa e emancipadora da maior parte da população nacional.

Veja-se que, inexistindo condições objetivas e subjetivas de exercício dos direitos e garantias assegurados pela Carta Política de 1988 para todos os brasileiros, revelam-se ficcionais tais previsões normativas, pois ausentes de efetividade real, transmutando-se em meras promessas retóricas. Tais condições, por sua vez, só podem ser ofertadas pelo Estado enquanto Administrador Público, eis que espaço público gerado para servir de fomento à interlocução política dos interesses comunitários, portanto, responsável pela viabilização das condições de concretização daquelas prerrogativas.⁸⁸

Daqui é que decorre a importância dos atos da Administração Pública terem um tratamento mais ampliado sob a perspectiva filosófica e política, abordagem que tentamos realizar neste ensaio, eis que é a partir dos menores comportamentos do Estado Gestor - em termos de forma e conteúdo de suas execuções - é que vamos ter condições de estabelecer elementos parametrizantes e avaliatórios da organicidade, coerência e compromisso destas ações em face do plexo axiológico constitucional que as vinculam e mesmo determinam.

84 V., sobre tal abordagem o excelente trabalho de MENDIETA, Manuel Villoria, *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la Democracia*, INAP, Madrid: 2005, p.132 e ss.

85 LUHMAN, Niklas, *Teoría Política em el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid, 1993, p. 51.

86 Estamos falando, por exemplo, dos movimentos sociais, dos Conselhos Municipais, das Organizações Não-Governamentais, etc., que cada vez mais ocupam o espaço da política e do governo.

87 V., o texto de WEBER, Max, *Political Writings*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994, p. 73.

88 Não podemos ser românticos a ponto de imaginar que o mercado vai se importar em garantir tais condições de participação e inclusão social, ou mesmo que a Sociedade Civil esteja amadurecida suficientemente para dar conta desta demanda de forma isolada. Ver neste sentido o texto de WALKER, Donald, *Refounding Public Administration*, Oxford University Press, New York, 2005, pp. 61 e ss.

Estes elementos deverão ser objeto de controle preventivo e curativo permanente -como dissemos alhures- por parte da Sociedade Civil, Mercado e do próprio Estado, o que já indica a potencialidade tensional constante que irá identificar as possibilidades de legitimidade e legalidade dos atos praticados pela Administração Pública.

BIBLIOGRAFIA

- ALBUQUERQUE, Ronaldo de Medeiros e, “Ato Administrativo, Ato-Fato Administrativo”, in *Revista Trimestral de Direito Público*, vol.23, Malheiros, São Paulo, 1998.
- ATALIBA, Geraldo, “Eficácia do Ato Administrativo”, in *Revista de Direito Público*, nº 99, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2003.
- BONARD, Roger, *Le contrôle juridictionnel de l'Administration*, Dalloz, Paris, 1979.
- BORDEAU, Ferdinand Dietrich, *Histoire du Droit Administratif*, PUF, Paris, 1997.
- CARNELUTTI, Francesco, *Teoria Generale del Diritto*, Dallosio, Milano, 1997.
- CASSAGNE, Juan C., *Derecho Administrativo*, Marcel Pons, Buenos Aires, 1993.
- CASSESE, Sabino, *Trattato di Diritto Administrativo*, Giuffrè, Milano, 2000.
- CAVALCANTI, Themistocles Brandão, “Teoria dos Atos Administrativos”, *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1973.
- COING, Helmut, *El sentido del Derecho*, Centro de Estudios Filosóficos, México, 2000.
- CRETELLA JR., José, *Curso de Direito Administrativo*, Forense, Rio de Janeiro, 1998.
- DIEZ, Manoel Maria, *El acto administrativo*, Depalma, Buenos Aires, 1995.
- FERRAZ JR., Tércio Sampaio, *Introdução ao Estudo do Direito*, Atlas, São Paulo, 1997.
- FERRI, Luigi, *La Autonomia Privada*, Editorial Comares S.L., Granada, 2002.
- FIGUEIREDO, Lucia Valle, *Curso de Direito Administrativo*, Malheiros, São Paulo, 1998.
- GASPARIN, Diógenes, *Direito Administrativo*, Saraiva, São Paulo, 1998.
- GOMES, Orlando, *Introdução ao Direito Civil*, Forense, Rio de Janeiro, 1996.
- GRAU, Eros Roberto, “A ordem econômica na constituição de 1988 (interpretação e crítica)”, *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1991.
- HOBSBAW, Eric J., *O Mundo do Trabalho*, Petrópolis, Vozes, 2000.
- KANTOROWICZ, Hermann, *Las épocas de la ciencia del derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- KRELL, Andréas J., “A recepção das teorias alemãs sobre “conceitos jurídicos indeterminados” e o controle da discricionariedade no Brasil”, in *Revista Interesse Público*, vol. 23, Síntese, Porto Alegre, 2004.
- LEAL, Rogério Gesta, *Hermenêutica e Direito: considerações sobre a Teoria do Direito e os Operadores Jurídicos*, 3ª edição, Edunisc, Santa Cruz do Sul, 2003.
- , “Os pressupostos epistemológicos e filosóficos da gestão de políticas públicas no Estado Democrático de Direito: uma perspectiva habermasiana”, in *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Vol.15, Belo Horizonte: Fórum, jan/mar, 2004.
- , *Teoria do Estado: cidadania e poder política na modernidade*, Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2002.

- LUHMAN, Niklas, *Teoría Política em el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.
- MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros, São Paulo, 1998.
- MELLO, Marcos Bernardes de, *Teoria do fato jurídico*, Saraiva, São Paulo, 1997.
- MENDIETA, Manuel Villoria, *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la Democracia*, INAP, Madrid, 2005.
- MIRANDA, Pontes de, *Tratado de Direito Privado*, Vol.I. Bookseller, São Paulo, 2000.
- MORAIS, Marília Mendonça, *O Princípio da Publicidade*, in Princípios Informadores do Direito Administrativo, Saraiva, São Paulo, 1995.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, *Curso de Direito Administrativo*, Forense, Rio de Janeiro, 1998.
- MORIN, Edgar, *Complexidade e Ética da solidariedade*, in Ensaios de Complexidade, Edufrgn, Rio Grande do Norte, 1999.
- OLIVEIRA, José Roberto Pimenta, “O pressuposto lógico do ato administrativo”, in *Revista Trimestral de Direito Público*, vol.19, Malheiros, São Paulo, 1997.
- PEREIRA, André Gonçalves, *Erro e Ilegalidade do Ato Administrativo*, Ática, Lisboa, 1982.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva, *Instituições de Direito Civil*, Vol.I, Forense, Rio de Janeiro, 1998.
- PÉREZ, Javier González, *La ética en la Administración Pública*, Civitas, Madrid, 2002.
- SALDANHA, Nelson, *Velha e Nova Ciência do Directo*, Editora da Universidade de Recife, Recife, 1974.
- SANTOS, J. M. Carvalho, *Código Civil Brasileiro Interpretado*, Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1985.
- SATTA, Filippo, *Introduzione ad un Corso di Diritto Administrativo*, Cedam, Pádua, 1990.
- SERPA LOPES, Miguel Maria, *Curso de Direito Civil*, Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1996.
- SILVA, Altamiro do Couto e, “Princípios da Legalidade da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo”, in *Revista de Direito Público*, Vol. 84, *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 2002.
- SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Malheiros, São Paulo, 1999.
- STASSINOPOULOS, Michel, *Traité des Actes Administratifs*, Librairie Générale de Droit e de Jurisprudence, Paris, 1995.
- VEDEL, Georges, *Essai sur la notion de cause en droit administratif français*, Sirey, Paris, 1994.
- VENTRISS, Carl, *Towards a public philosophy of public administration: a civic perspective of the public*, Northon, Boston, 2004.
- WALKER, Donald, *Refounding Public Administration*, Oxford University Press, New York, 2005.

WEBER, Max, *Political Writings*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

ZANCANER, Weida, “Convalidação, Invalidação e Revogação do Ato Administrativo”, in: *Direito Administrativo na Constituição de 1998*, Coordenação de Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, RT, São Paulo, 1990, pp. 45-58.

ZANOBINI, Guido, *Corso di Diritto Administrativo*, Giuffrè, Milano, 1984.