INVALIDAÇÃO ADMINISTRATIVA NA LEI FEDERAL N. 9.784/99

VLADIMIR DA ROCHA FRANÇA*

1. Introdução. 2. Validade, Legalidade e Eficácia dos Atos Administrativos. 3. Competência Administrativa de Invalidação. 4. Ato Administrativo de Invalidação. 5. Considerações Finais. Referências bibliográficas

1. Introdução

A quebra da legalidade pela pessoa estatal no exercício da função administrativa constitui um dos capítulos mais relevantes da doutrina do direito administrativo. Um dos preceitos jurídicos nucleares da atividade administrativa, o também denominado princípio da juridicidade enseja, para a autoridade administrativa, a potestade de expulsar do ordenamento jurídico o ato administrativo de ilegalidade comprovada.

O advento da Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, trouxe para a doutrina novos elementos para o debate em torno desse problema. Ela positivou muitas posições teóricas e jurisprudenciais que procuravam, diretamente na Constituição e nos princípios jurídicos, soluções para o momento, alcance e limites da invalidação do ato administrativo pela própria administração pública. A carência de uma legislação específica para os atos e processos administrativos obrigou a dogmática do direito administrativo, na sua atividade própria de descrever o Direito Positivo, ao salutar hábito de partir dos preceitos da Lei Fundamental. Sorte nossa, talvez.

Mas agora, preceitos expressamente positivados se apresentam para a doutrina, demandando novas reflexões.

Nosso objetivo aqui é, sob a perspectiva da dogmática jurídica, discutir o regime jurídico de invalidação dos atos administrativos federais, instituído pela Lei Federal n. 9.784/99. Não em sua integralidade, o que demandaria um trabalho cujos limites fogem ao de um modesto ensaio. Procuraremos tratar de pontos sensíveis da questão; em especial, da invalidação administrativa enquanto competência e como ato jurídico.

* Mestre em Direito Público pela UFPE. Doutorando em Direito do Estado pela PUC/SP. Professor de Direito Administrativo da Universidade Potiguar. Advogado em Natal/RN.

Desde logo, devemos advertir que as normas veiculadas por esse diploma legal somente incidem na administração pública federal¹. Por força do princípio federativo, os Estados-membros e os Municípios podem editar legislação própria sobre a matéria. Assim fizeram os Estados de Sergipe e de São Paulo. Entendemos que os preceitos da Lei n. 9.784/99 podem ser aplicados por analogia na atividade administrativa dos entes federativos carentes de diplomas de tal natureza.

2. Validade, Legalidade e Eficácia dos Atos Administrativos

2.1. Conceito de ato administrativo

Os atos administrativos são normas jurídicas concretas, postas por declarações unilaterais atribuídas ao Estado, que viabilizam a realização do interesse público no caso específico. São normas que encontram o seu fundamento de juridicidade nas leis e, excepcionalmente, logo de imediato nas normas constitucionais. Também estão sujeitas ao controle de juridicidade que compete ao Poder Judiciário.

A norma jurídica é composta por uma proposição prescritiva estruturada de modo hipotético-condicional, onde a ocorrência de um evento — hipótese normativa ou antecedente normativo — deve implicar, por força de um laço de causalidade jurídica ou imputação², um dado efeito na realidade demarcada pelo sistema do Direito Positivo³. Ela é construída a partir da conjugação dos enunciados do texto nos quais se institucionaliza a declaração jurídica que origina o comando⁴.

A expressão “ato administrativo” — tal como “ato jurídico” — padece de ambigüidade. Pode tanto designar a declaração ou enunciação jurídica que põe a norma no sistema, bem como a norma posta⁵. Optamos por reservar-lhe a segunda acepção.

Como toda norma jurídica, os atos administrativos são veiculados por instrumentos introdutórios estabelecidos pelo ordenamento jurídico⁶. O instrumento introdutor institucionaliza a enunciação jurídica, registrando os seus elementos espacial,

1 Ver Lei n. 9.784/99, art. 1º, *caput*, e § 1º.

2 Sobre o fenômeno da imputação ou causalidade jurídica, ver Hans Kelsen, *Teoria Pura do Direito*, p. 77-120; e Lourival Vilanova, *Causalidade e Relação no Direito*, p. 1-64.

3 Cf. Lourival Vilanova, *As Estruturas Lógicas e o Sistema do Direito Positivo*, p. 95-8; *idem*, *Norma Jurídica — Proposição Jurídica (Significação Semiótica)*, n. 61: 16; e Hans Kelsen, *op. cit.*, p. 3 e s.

4 Cf. Paulo de Barros Carvalho, *Direito Tributário — Fundamentos Jurídicos da Incidência*, p. 57-76.

5 Cf. Antônio Carlos Cintra do Amaral, *Conceito e Elementos do Ato Administrativo*, *Revista de Direito Público*, n. 32: 36; e Eurico Marcos Diniz de Santi, *Decadência e Prescrição no Direito Tributário*, p. 101-4.

6 Cf. Paulo de Barros Carvalho, *Curso de Direito Tributário*, p. 46 e s.; Eurico Marcos Diniz de Santi, *Decadência...*, p. 48 e s.; e Tércio Sampaio Ferraz Júnior, *Introdução ao Estudo do Direito*, p. 173 e s.

temporal e pessoal⁷; bem como, traz indícios do procedimento empregado pelo emissor para expedi-lo. É indispensável para demarcar o fenômeno do ingresso do ato no sistema do Direito Positivo, ou seja, quando passa a ter a qualidade da pertinência; do mesmo modo, tem o importante papel de posicionar o ato dentro da hierarquia normativa.

Sobre a vontade, merece transcrição o seguinte ensinamento de Antônio Carlos Cintra do Amaral⁸:

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

Por conseguinte, *a vontade esgota-se com a declaração, não pertencendo ao conteúdo do ato administrativo, mas sim à gênese desta norma*⁹. O ato administrativo surge com a declaração, quando esta, devidamente institucionalizada no instrumento introdutor, é reconhecida pelo ordenamento jurídico como suficiente para produzir o comando. Isso afasta o silêncio da administração pública do conceito de ato administrativo.

Posto o ato administrativo e reconstituída a enunciação em seu veículo introdutor, é despiciendo a análise da intenção do agente, salvo quando o ordenamento jurídico a exige¹⁰. Sem valoração, não existe ato administrativo qualquer; contudo, ocorrida a valoração, os elementos psicológicos devem ser desprezados (em regra). No Direito Positivo, o que foi objetivado em linguagem não se desconstitui com a simples mudança da intenção do agente emissor, permanecendo o ato no sistema enquanto outra norma não o retirar¹¹.

Mediante os atos administrativos, há a constituição do fato jurídico administrativo pela declaração da ocorrência de um evento juridicamente relevante, seja por estar previamente tipificado em norma veiculada por lei, seja por ter sido qualificado como tal pela autoridade administrativa em face do interesse público que deve curar.

7 Razão pela qual Eurico Marcos Diniz de Santi (*Decadência...*, p. 65-6) se refere ao instrumento introdutor de norma como “enunciação enunciada”. Com isso, afasta-se do conceito de ato administrativo as ordens emitidas mediante gestos ou orais, bem como por máquinas programáveis. Na verdade, constituem eventos jurídicos que demandam seu registro para constituírem fatos jurídicos. Não há norma sem memória formalizada.

8 *Extinção do Ato Administrativo*, p. 25 (grifo no original).

9 *Idem, ibidem*, p. 26.

10 Como ocorre na discricionariedade, onde a intenção do agente pode ser relevante para aferir o vício do desvio de poder. Cf. André Gonçalves Pereira, *Erro e Ilegalidade do Acto Administrativo*, p. 103; Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, p. 356-7; *idem*, *Discricionariedade Administrativa e Controle Jurisdicional*, p. 56-61; e Afonso Rodrigues Queirós, *A Teoria do “Desvio de Poder” em Direito Administrativo*, RDA, vol. 7: 78.

11 Cf. Hans Kelsen, *op. cit.*, p. 8.

E a imputação, a esse fato jurídico, do efeito de declarar, constituir, modificar ou extinguir uma relação jurídica administrativa. Razão pela qual o ato administrativo deve ser classificado como uma norma concreta¹².

Uma distinção importante é a que deve ser observada entre evento jurídico administrativo e fato jurídico administrativo¹³. O evento jurídico administrativo é o acontecimento da realidade — social ou natural — que foi previamente delimitado pela hipótese da norma jurídica ou valorado como relevante pela autoridade, diante do interesse público; já o fato jurídico administrativo, por sua vez, o enunciado produzido pela autoridade administrativa que torna essa ocorrência específica relevante para o Direito Positivo. Sem o relato competente do evento, articulado com os preceitos jurídicos que disciplinam as provas, as relações jurídicas que foram prescritas ficam impedidas de eclodir na realidade jurídica.

Observe-se ainda a admissibilidade de existir evento jurídico sem fato jurídico, bem como fato jurídico sem evento. Na perspectiva da contemporânea teoria da linguagem, não há verdade por correspondência, mas sim por convenção.

Os fatos jurídicos, portanto, consubstanciam-se em enunciados que se referem a eventos ocorridos no espaço e tempo sociais. São focos de imputação de relações jurídicas. Na posição de antecedente normativo, integram a estrutura proposicional dos atos, podendo ser desconstituídos se o evento que enunciam tem sua inexistência juridicamente comprovada.

Quanto ao seu conseqüente normativo, no qual se prescreve uma relação jurídica administrativa, os atos administrativos são classificados como individuais ou gerais. Nos atos individuais, os destinatários da prescrição encontram-se especificados; enquanto que nos atos gerais, a prescrição é dirigida a um conjunto numericamente indeterminado de sujeitos.

Servem os atos administrativos para delimitar o campo de atuação da administração pública no caso específico, preparando a atividade material indispensável à satisfação do interesse público¹⁴. É vedado à administração pública imediatamente executar materialmente os comandos legais ou constitucionais sem a expedição do ato administrativo, salvo em situações especiais¹⁵. Nestas hipóteses, caberá à administração pública expedir um ato administrativo posterior para validar a atuação material.

Os interesses públicos compreendem a dimensão pública dos interesses individuais, constituída pelo Direito Positivo; interesses que os indivíduos mantêm en-

12 Sobre a classificação das normas jurídicas em abstratas ou concretas, e em gerais ou individuais, ver: Paulo de Barros Carvalho, *Direito...*, p. 33-5; e Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso...*, p. 378.

13 Cf. Paulo de Barros Carvalho, *Direito...*, p. 85 e s; *idem*, *Curso...*, p. 351-60; e Eurico Marcos Diniz de Santi, *Decadência...*, p. 56-9. Exemplificando com uma infração de trânsito (ver Lei n. 9.503/97, art. 162, I): constitui um evento jurídico, o acontecimento no qual um indivíduo dirigiu um automóvel sem carteira nacional de habilitação; já o fato jurídico, o enunciado que descreve essa ocorrência, feito pela autoridade competente.

14 Renato Alessi, *Principi di Diritto Amministrativo*, p. 267-9.

15 Cf. Miguel Seabra Fagundes, *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, p. 36-7; e Michel Stassinopoulos, *Traité des Actes Administratifs*, p. 22-4. Ver CF, art. 5º, XI.

quanto membros da sociedade, compartilhando-os segundo grau de evolução histórica desse corpo social¹⁶. São fixados pelo Direito Positivo quando este tipifica integralmente os meios — os atos administrativos — para a ação administrativa; ou, se limita a indicá-los, deixando à discricção da autoridade administrativa determinar os meios hábeis para seu alcance¹⁷.

O ingresso do ato administrativo no sistema do Direito Positivo pode ocorrer de modo regular ou irregular, consoante os requisitos fixados mediante lei. A lei, nos Estados de Direito, constitui o instrumento introdutor adequado para a inserção de normas jurídicas abstratas e gerais que regulam a conduta ou conferem potestades estatais (as competências)¹⁸. Para maior agilidade no discurso, empregaremos o rótulo “lei” para designar as normas veiculadas por esse instrumento. Aliás, é o que tradicionalmente se faz.

A legalidade administrativa se apresenta como uma legalidade estrita¹⁹. Isso significa dizer que a administração pública encontra-se submetida às leis, somente podendo regularmente agir ou deixar de agir quando por elas permitida. As pessoas privadas sujeitam-se a uma legalidade mais ampla, pois tudo o que não lhes é vedado pelas leis é permitido. Como bem lecionam Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández²⁰:

“(...) la legalidad atribuye potestades a la Administración, precisamente. La legalidad otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente sus límites, apodera, habilita a la Administración para su acción conferiéndola al efecto poderes jurídicos. Toda acción administrativa se nos presenta así como ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y por ella delimitado y construido. Sin una atribución legal previa de potestades la Administración no puede actuar, simplemente”.

A legalidade administrativa também determina a submissão da administração pública à toda ordem jurídica²¹. Não é apenas a lei que vincula a ação administrativa, mas também a norma constitucional e, as norma jurídicas expedidas para concretizá-las, sejam administrativas, sejam jurisdicionais. A atuação da Administração deve ser conforme a lei e o Direito²². A legalidade administrativa, em nossos dias, é sinônimo de juridicidade administrativa²³.

16 Cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso...*, p. 57 e s.; e Adilson de Abreu Dallari, *Os Poderes Administrativos e as Relações Jurídico-Administrativas*, *RIL*, n. 141: 78.

17 Cf. Renato Alessi, *op. cit.*, p. 204-6; Tércio Sampaio Ferraz Júnior, *A Relação Meio/Fim na Teoria Geral do Direito Administrativo*, *RDP*, n. 61: 30-1; e *idem*, *Introdução*, p. 140-1.

18 Cf. Paulo de Barros Carvalho, *Curso...*, p. 155-6; e Tércio Sampaio Ferraz Júnior, *Introdução...*, p. 227 e s. Ver CF, art. 5º, II.

19 Cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso...*, p. 71-7. Ver CF, art. 37, *caput*.

20 *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, p. 433. Cf. Afonso Rodrigues Queiró, *Teoria do “Desvio de Poder” em Direito Administrativo*, *RDA*, vol. 6: 53.

21 Cf. Lúcia Valle Figueiredo, *Curso de Direito Administrativo*, p. 40; e Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso...*, p. 35.

22 Ver Lei n. 9.784/99, art. 2º, § ún., I.

23 Vladimir da Rocha França, *Invalidação Judicial da Discricionariedade Administrativa no Regime Jurídico-Administrativo Brasileiro*, p. 52-68.

Por força do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional²⁴, os atos administrativos podem ter sua juridicidade contestada perante o Poder Judiciário. Este tem competência para expulsar o ato administrativo que se comprovou irregular diante dos cânones da legalidade administrativa.

Elucidada a definição proposta, vejamos os planos dos atos administrativos: validade, legalidade e eficácia.

2.2. *Validade dos atos administrativos*

O ato administrativo é válido quando pertence ao Direito Positivo. Noutras palavras: quando a declaração que lhe origina é institucionalizada por um instrumento introdutor aceito ou prescrito pelo ordenamento jurídico e a prestação nele prescrita é reconhecida como lícita e possível. Não se discute aqui se houve ou não respeito à legalidade, mas sim se houve o esgotamento de sua formação enquanto comando jurídico, e se o mesmo foi emitido por uma autoridade portadora de competência administrativa. A admissão da norma no ordenamento jurídico e a regularidade desse ingresso são noções necessariamente distintas.

É irrelevante, para os estritos fins de validade, que o agente tenha a competência para agir no caso específico. Basta, aqui, que o mesmo *detenha uma competência*, ainda que totalmente dissociada da situação concreta.

Celso Antônio Bandeira de Mello²⁵ e Marcelo Neves²⁶ empregam, respectivamente, “perfeição” e “pertinência” para designar o vínculo de existência entre a norma jurídica e o ordenamento jurídico. Embora nos mantenhamos fiéis à terminologia kelseniana, esses doutrinadores trazem elementos cruciais para compreender essa relação.

Não se trata de mero fetiche, como pode parecer. Kelsen usualmente é acusado de confundir os planos da existência com o da coerência interna. Todavia, o jusfilósofo não se preocupava tanto com o conteúdo das normas jurídicas, mas sim com a sua origem. O Direito Positivo, na perspectiva kelseniana, necessariamente determina os órgãos, usualmente o procedimento e, eventualmente, o conteúdo na produção das normas jurídicas. Em suas palavras²⁷:

“Mesmo quando a norma superior só determine o órgão, isto é, o indivíduo pelo qual a norma inferior deve ser produzida, e deixe à livre apreciação deste órgão tanto a determinação do processo como a determinação do conteúdo da norma a produzir, a norma superior é aplicada na produção da norma inferior: *a determinação do órgão é o mínimo que tem de ser determinado na relação entre uma norma superior e uma norma inferior. Com efeito, uma norma cuja produção não é de*

24 Ver CF, art. 5º, XXXV.

25 *Curso...*, p. 345.

26 *Teoria da Inconstitucionalidade das Leis*, p. 43.

27 Hans Kelsen, *op. cit.*, p. 253-54 (grifamos).

forma alguma determinada por uma norma superior não pode valer como norma posta dentro da ordem jurídica e, por isso, pertencer a essa ordem jurídica; e um indivíduo não pode ser considerado órgão da comunidade jurídica, a sua função não pode ser atribuída à comunidade jurídica, quando não é determinado através de uma norma da ordem jurídica que constitui a comunidade, o que significa: quando não lhe é atribuída autorização ou competência para sua função por uma norma superior. Todo ato criador de Direito deve ser um ato aplicador de Direito, que dizer: deve ser a aplicação de uma norma jurídica preexistente ao ato, para poder valer como ato da comunidade jurídica. Por isso, a criação jurídica deve ser concebida como aplicação do Direito, mesmo quando a norma superior apenas determine o elemento pessoal, o indivíduo que tem de exercer a função criadora de Direito, é esta norma superior determinadora do órgão que é aplicada em cada ato deste órgão”.

Nos Estados de Direito, as Constituições não se limitam a indicar os órgãos competentes. Para assegurar a cidadania, elas veiculam normas que determinam o procedimento a ser seguido e a exclusão de algumas substâncias nas leis. A dimensão procedimental e a dimensão de conteúdo ganharam maior relevância, especialmente com a maior intervenção estatal na vida privada. Todo e qualquer conceito jurídico-científico deve ser formulado com vistas à descrição da realidade recepcionada e criada pelo Direito Positivo.

Como bem leciona Marcelo Neves²⁸, nem todas as normas postas no Direito Positivo regressam regularmente à norma fundamental que concede existência ao próprio Direito Positivo. Contudo, *deve haver um mínimo de regresso para que a norma pertença ao ordenamento jurídico.* A validade abrange justamente esse mínimo de regresso, consubstanciado na identidade do agente emissor da norma. Se o regresso é perfeito ou não, a discussão vai para o campo da juridicidade.

Isso também explica a razão pela qual duas normas contraditórias podem coexistir no Direito Positivo, enquanto uma não é expulsa²⁹. E, esse conflito pode ensejar apenas a exclusão da eficácia de uma delas no caso concreto, em prol da que for do escalão superior³⁰.

A perda da validade do ato administrativo ocorre pela sua expulsão do ordenamento jurídico mediante outra norma jurídica, por vício de legalidade³¹. Também decorre do cumprimento de seus efeitos, seja pelo total esgotamento de seus efeitos jurídicos, seja pela implementação de seus efeitos sociais.

28 *Op. cit.*, p. 43-4.

29 Lourival Vilanova, *As Estruturas...*, p. 30-1.

30 Temos como exemplo manifesto a declaração da inconstitucionalidade da lei em sede de controle difuso. Cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, *Leis originariamente Inconstitucionais Compatíveis com Emenda Constitucional Superveniente*, RTDP, n. 23/1998: 17-18.

31 Temos dificuldade em inserir a revogação como modo de extinção da validade do ato administrativo, haja vista a impressão de que o ato revogador não desconstitui o ato revogado, mas sim encerra sua eficácia futura sem comprometer sua eficácia pretérita. Se a revogação eliminasse o ato administrativo, os efeitos jurídicos produzidos — e ainda permanentes — perderiam o seu fundamento de validade, *crucial para discutir a legalidade e a estabilidade dos mesmos.*

A validade do ato administrativo ainda demanda a recognoscibilidade social de seu instrumento introdutor e do que este descreve³². O ato pode até ter o seu conteúdo negado pelo administrado. Mas jamais, sob a ótica da validade, admite-se o seu desconhecimento enquanto norma jurídica. Como leciona Tércio Sampaio Ferraz Júnior³³:

“(...) a relação de autoridade admite uma rejeição, mas não suporta uma desconfirmação. A autoridade rejeitada ainda é autoridade, sente-se como autoridade, pois a reação de rejeição, para negar, antes reconhece (só se nega o que antes se reconheceu). Mas a desconfirmação elimina a autoridade: uma autoridade ignorada não é mais autoridade”.

Compreende a validade a idoneidade do ato administrativo de produzir seus efeitos jurídicos, se pendente sua eficácia de termo inicial, condição suspensiva ou ato de controle³⁴. Desembaraçado, o ato administrativo válido apresenta-se plenamente eficaz, isto é, produz seus efeitos.

2.3. *Legalidade dos atos administrativos*

A legalidade do ato administrativo compreende a sua compatibilidade com os cânones de juridicidade do ordenamento jurídico. Sob a ótica da validade, é possível que o ato administrativo ingresso no ordenamento jurídico esteja em contradição com a lei que lhe serve de fundamento de juridicidade, ou mesmo, que esta atente contra a constitucionalidade. Mediante o controle da legalidade, sistema do Direito Positivo oferece o mecanismo para a restauração da coerência violada por um ato ilegal ou fundado em norma inconstitucional.

Como em toda e qualquer espécie normativa, ela é presumida diante da configuração da validade³⁵. Trata-se uma injunção da dinâmica jurídica: a presunção *juris tantum* de legalidade dos atos administrativos. É posta em cheque quando contestada pelas vias administrativas ou judiciais competentes.

Ato administrativo inválido não se confunde com ato administrativo ilegal ou viciado³⁶. Os atos administrativos viciados são aqueles que foram produzidos com defeitos *comprovados* em sua formação ou substância. Em outras palavras, o ato administrativo viciado é uma norma válida que contradiz a lei ou fundada em lei inconstitucional.

Inválido será o ato administrativo *expulso do ordenamento jurídico por outra norma* (outro ato administrativo ou uma norma jurisdicional), *em virtude do fato jurídico do vício*.

32 Cf. Antônio Carlos Cintra do Amaral, *Extinção...*, p. 26-8.

33 *Introdução...*, p. 109.

34 Flávio Bauer Novelli, A Eficácia do Ato Administrativo, *RDA*, vol. 60: 19-20.

35 Cf. Marcelo Neves, *op. cit.*, p. 46-7; e Paulo de Barros Carvalho, *Direito...*, p. 239.

36 Jacintho de Arruda Câmara, A Preservação dos Efeitos dos Atos Administrativos Viciados, *Estudos de Direito Administrativo* — em Homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, p. 53-4.

Não basta a mera constatação da ilegalidade. Enquanto não comprovado perante autoridade competente para expedir o ato de invalidação, o evento do vício nada altera na ordem jurídica. É preciso que haja o fato jurídico do vício para que se invalide o ato administrativo. E, mesmo assim, o fato jurídico do vício é condição necessária, mas não suficiente para a invalidação do ato administrativo. A convalidação do ato viciado pode ser devida.

Classificamos os atos administrativos viciados em invalidáveis e convalidáveis, pois o único critério que os diferencia é a possibilidade do comando manter regularmente sua validade após o saneamento do vício constatado. Recorde-se que os atos convalidáveis não devem ser confundidos com os atos jurídicos anuláveis, que integram categoria própria do direito privado; tal como os atos invalidáveis em relação aos chamados “atos inexistentes”³⁷.

2.4. Eficácia dos atos administrativos

A eficácia consiste na produção dos efeitos jurídicos do ato administrativo³⁸. Como constitui norma concreta, o ato administrativo jurisdiciona o evento jurídico administrativo mediante sua enunciação em fato jurídico administrativo, fazendo imediatamente eclodir a relação jurídica administrativa que a autoridade lhe imputou.

Na relação jurídica administrativa, temos um vínculo entre o Estado e o administrado, especificado ou não, em torno de uma prestação qualificada como obrigatória, proibida ou permitida. Sonegada a prestação devida, o titular do direito subjetivo pode pedir a prestação jurisdicional ou, se for o Estado, proceder a imediata execução da sanção administrativa nos casos admitidos em lei.

Eficaz, o ato ganha os atributos da imperatividade, da exigibilidade e, excepcionalmente, da executoriedade³⁹. A imperatividade consubstancia-se no poder extroverso que viabiliza a constituição unilateral do administrado em obrigações administrativas, sem que o assentimento do mesmo seja necessário. A exigibilidade consiste na aptidão do Estado ou do administrado beneficiado exigir, judicial ou administrativamente, a observância da conduta prescrita. Por sua vez, a executoriedade consiste na viabilidade da imposição material da sanção administrativa pela inobservância da prestação devida ou, quando possível, compelir materialmente o administrado a realizá-la.

Enquanto fluem os efeitos jurídicos do ato administrativo, este permanece no ordenamento jurídico⁴⁰. Entre o fluxo de efeitos jurídicos e o ato há um vínculo que não permite cisão. Ainda que o ato tenha perdido sua validade pela cessação desse fluxo eficaz, é imprescindível aferir a legalidade do ato que os gerou.

37 Pela rejeição das categorias “atos anuláveis” e “atos inexistentes” no direito administrativo, ver Vladimir da Rocha França, *Invalidação...*, p. 131-2.

38 Cf. Flávio Bauer Novelli, *A Eficácia do Ato Administrativo*, RDA, vol. 61: 15.

39 Cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso...*, p. 373-4; e Flávio Bauer Novelli, *A Eficácia...*, RDA, vol. 61: 30-40.

40 Em sentido contrário, ver: Flávio Bauer Novelli, *A Eficácia...*, RDA, vol. 61: 20-2; e Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso...*, p. 412.

A eficácia não se confunde com a efetividade, que diz respeito a observância espontânea ou imposta da prestação devida. Embora os efeitos sociais do ato não possam ser desconstituídos pelo Direito Positivo, são relevantes para fins de responsabilidade do Estado.

3. Competência Administrativa de Invalidação

3.1. Invalidação como competência administrativa

Para restaurar a juridicidade ferida com o vício do ato administrativo, o ordenamento jurídico investe a autoridade administrativa nas competências de invalidação e de convalidação dos atos administrativos, consoante o caso específico.

Em trabalho anterior⁴¹, chegamos a analisar as competências. Reiteraremos aqui aquelas considerações, aplicando-as à competência de invalidação.

Para se retirar um ato viciado do sistema, é preciso a expedição de outro ato. A prerrogativa para produzir atos administrativos de invalidação constitui espécie de competência administrativa. Por sua vez, as competências administrativas são espécies de potestades estatais⁴².

A invalidação, enquanto competência, nasce num preceito abstrato e geral, sendo reconhecida a todo aquele preencha as condições de sua outorga⁴³. A competência administrativa consiste na exigibilidade, em prol do sujeito titular, da sujeição das esferas jurídicas das demais pessoas aos efeitos jurídicos produzidos pelo seu exercício. Pela competência administrativa, não há referência a um bem jurídico específico, mas à uma classe de bens jurídicos. No caso da competência sob análise, tutela-se a legalidade e a segurança jurídica, sendo manifestação própria do controle administrativo. O ato administrativo de invalidação constitui ato de administração controladora ou ato de controle⁴⁴.

Pelas Súmulas n. 346⁴⁵ e n. 473⁴⁶, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a outorga da competência de invalidação à administração pública. A Lei n. 9.784/99, em seu art. 53, tem referência expressa à competência para invalidar (grifamos):

41 Vladimir da Rocha França, *Ato Jurídico Administrativo e Ato Administrativo Stricto Sensu*, p. 15-19.

42 Sobre a distinção entre potestade e direito subjetivo, ver: Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, p. 433-44; Gaston Jèze, *Los Principios Generales del Derecho Administrativo*, p. 37-40; Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, *Princípios Gerais do Direito Administrativo*, tomo I, p. 423-32; e Lourival Vilanova, *Causalidade...*, p. 155-7.

43 Cf. Gaston Jèze, *op. cit.*, p. 37-40; e Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, *op. cit.*, p. 429.

44 Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso...*, p. 377.

45 “A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”.

46 “A administração pode anular seus próprios atos 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.”

“Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.”

As competências administrativas são redistribuídas internamente em órgãos. Aos titulares desses órgãos — os agentes públicos — caberá a tarefa de emitir as normas que serão imputadas à pessoa estatal. Como bem leciona Celso Antônio Bandeira de Mello⁴⁷:

“(…) para que tais atribuições se concretizem e ingressem no mundo natural é necessário o concurso de seres físicos, prepostos à condição de *agentes*. O querer e o agir destes sujeitos é que são, pelo Direito, *diretamente* imputados ao Estado (manifestando-se por seus órgãos), de tal sorte que, enquanto atuam nesta qualidade de agentes, seu querer e seu agir são recebidos como o querer e o agir dos órgão componentes do Estado; logo, do próprio Estado. Em suma, a vontade e a ação do Estado (manifestada por seus órgãos, repita-se) são construídas *na e pela* vontade e ação dos agentes; ou seja: o Estado e órgãos que o compõem se exprimem através dos agentes, na medida em que ditas pessoas físicas atuam nesta posição de veículos de expressão do Estado”.

A via adequada para a modificação dessa competência administrativa é expedição de norma jurídica abstrata e geral, atingindo todos os indivíduos nela investidos⁴⁸. Mas não pode haver sua extinção, uma vez que a outorga da competência para invalidar tem fundamento constitucional no próprio princípio da legalidade administrativa.

Apesar do exercício da competência administrativa possa ser sujeito à decadência, a competência não é retirada do ordenamento jurídico por tal razão⁴⁹. Analisaremos mais detidamente esse aspecto, logo adiante.

O interesse público deve ser a meta visada com o exercício das competências de invalidar ou de convalidar. Aliás, isso é característica de toda e qualquer competência.

Está em jogo, com a competência administrativa de invalidar e a competência administrativa de convalidar, o interesse público de restauração da juridicidade ferida com segurança jurídica, mediante a desconstituição do ato administrativo viciado. A restauração da legalidade com segurança jurídica integra a dimensão jurídica e pública dos interesses individuais. O que vem a se restauração da legalidade com segurança jurídica?

3.2. Restauração da juridicidade administrativa com segurança jurídica

No caso concreto, o princípio da legalidade administrativa pode, aparentemente, entrar em choque com o valor máximo do Direito Positivo: a segurança jurídica.

47 *Curso...*, p. 106 (grifo no original).

48 Cf. Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández, *op. cit.*, p. 435; Gaston Jèze, *op. cit.*, p. 40; e Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, *op. cit.*, p. 430.

49 Cf. Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández, *op. cit.*, p. 435.

A segurança jurídica não pode, ao nosso ver, ser restrita à noção de certeza jurídica. Esta diz respeito à possibilidade dos destinatários das normas jurídicas previrem o modo como se dará a regulação da conduta intersubjetiva⁵⁰.

Também compõe a segurança jurídica o primado da justiça. Essa construção fica inviabilizada se tomarmos a justiça como valor absoluto, universal e imutável⁵¹. A justiça é, como todo valor, contingente, absorvendo e sedimentando todas as conseqüências sociais da evolução histórica da sociedade. Representa a justiça o depositário de todos os valores que a sociedade considera essenciais para seu desenvolvimento e manutenção, num dado momento histórico. Não existe a justiça, mas sim justíças.

Vejamos o seguinte ensinamento de Almiro do Couto e Silva⁵²:

“Do mesmo modo como a nossa face se modifica e se transforma com o passar dos anos, o tempo e a experiência histórica também se alteram, no quadro da condição humana, a face da justiça. Na verdade, quando se diz que em determinadas circunstância a segurança jurídica deve preponderar sobre a justiça, o que se está afirmando, a rigor, é que o princípio da segurança jurídica passou a exprimir, naquele caso, diante das peculiaridades da situação concreta, a justiça material. Segurança jurídica não é, aí, algo que se contraponha à justiça; é ela a própria justiça, fora do mundo platônico das idéias puras, alheias e indiferentes ao tempo e à história, são falsas antinomias e conflitos. Nem sempre é fácil discernir, porém, diante do caso concreto, qual o princípio que lhe é adequado, de modo a assegurar a realização da Justiça: o da legalidade da Administração Pública ou o da segurança jurídica? A invariável aplicação do princípio da Administração Pública deixaria os administrados, em numerosíssimas situações, atônitos, intranquilos e até mesmo indignados pela conduta do Estado, se a este fosse dado, sempre, invalidar os seus próprios atos — qual Penélope, fazendo e desmanchando sua teia, para tornar a fazê-la e tornar a desmanchá-la — sob o argumento de ter adotado uma nova interpretação e de haver finalmente percebido, após o transcurso de certo lapso de tempo, que eles eram ilegais, não podendo, portanto, como atos nulos, dar causa a qualquer conseqüência jurídica para os destinatários”.

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

50 Paulo de Barros Carvalho, Princípio da Segurança Jurídica em Matéria Tributária, *RDT*, n. 61: 84-5.

51 Almiro do Couto e Silva, Princípios da Legalidade da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado Contemporâneo, *RDP*, n. 84: 47.

52 *Idem*.

No Direito Positivo pátrio, a noção de segurança jurídica que deve ser empregada se encontra positivada nos comandos constitucionais⁵³. A consulta aos arts. 1º e 3º do texto constitucional demonstram claramente essa assertiva.

Há observância do valor da segurança jurídica, portanto, quando as normas jurídicas são criadas e aplicadas sem contraposição aos valores positivados pelos comandos constitucionais, bem como aos princípios jurídicos que se espalham por todo o ordenamento jurídico. Mas quando quem cria ou aplica a norma é uma autoridade administrativa, mostra-se insuficiente a simples não-contradição: é mister que as normas criadas ou aplicadas ensejem a concretização do justo conforme à Constituição, consoante preceitos constitucionais como a impessoalidade, a proporcionalidade e a moralidade na ação administrativa.

A interpretação das normas jurídicas estão necessariamente condicionadas aos valores que justificam a sua existência⁵⁴. Celso Antônio Bandeira de Mello⁵⁵ demonstra isso com precisão:

“(…) Não se compreende uma lei, não se entende uma norma, sem entender qual o seu objetivo. Donde, também não se aplica uma lei corretamente se o ato de aplicação carecer de sintonia com o escopo por ela visado. Implementar uma regra de Direito não é homenagear exteriormente sua dicção, mas dar satisfação a seus propósitos. Logo, só se cumpre a legalidade quando se atende à sua finalidade. Atividade administrativa descontraída com o fim legal é inválida e por isso judicialmente censurável”.

Pode-se então, aferir, o real sentido do interesse público visado pela outorga da competência administrativa de invalidar: *a restauração da juridicidade violada pela ação administrativa, com respeito ao valor máximo do Direito Positivo, a segurança jurídica, condensada no conjunto de valores positivados nos princípios constitucionais da administração pública*⁵⁶.

3.3. Indisponibilidade e natureza da competência administrativa de invalidação

Como competência administrativa, a invalidação é indisponível pelos titulares dos órgãos. Isso significa dizer que inalienáveis e irrenunciáveis⁵⁷.

Embora a competência de invalidar não possa ser transferida nem modificada (por norma concreta e individual) pelas autoridades administrativas, a delegação e a avocação de seu exercício é admitida pelo regime jurídico-administrativo pátrio. Não vemos qualquer óbice para tal exegese, ao se examinar a legislação disponível.

53 José Souto Maior Borges, Princípio da Segurança Jurídica na Criação e Aplicação do Tributo, *RDT*, n. 63: 206-7.

54 Paulo de Barros Carvalho, O Princípio da Segurança Jurídica em Matéria Tributária, *RDT*, n. 61: 75-6.

55 *Curso...*, p. 38.

56 Cf. Vladimir da Rocha França, Questões sobre a Hierarquia entre as Normas Constitucionais na Constituição de 1988, *RTJE*, vol. 168: 116-21.

57 Ver Lei Federal n. 9.784/99, arts. 2º, II e, 11 e s.

A delegação da competência para invalidar é admissível se não houver impedimento legal ou a matéria não seja exclusiva do órgão ou autoridade⁵⁸. Caso não haja especificação legal, a competência para invalidar será da autoridade com menor grau hierárquico para decidir⁵⁹.

Para que a avocação da competência para invalidar seja admissível, é preciso permissivo legal⁶⁰. A avocação temporária de competência, prevista no art. 15 da Lei n. 9.784/99, por situação excepcional e motivo relevante devidamente justificado, somente nos parece possível na invalidação, caso a autoridade administrativa esteja impedida ou seja suspeita e não puder ser ela substituída por outra grau hierárquico equivalente.

Há um ponto crucial: os atos administrativos decorrentes do exercício dessas competências exige, para sua regular validade, da sua conciliação com interesse público que justifica a outorga da potestade e, bem como, do respeito aos direitos constitucionais dos cidadãos. O Direito Positivo determina necessariamente os limites positivos e negativos para o exercício da competência, pois inexistente tal potestade de modo incondicionado num Estado de Direito⁶¹.

Logo se vê a razão pela qual a doutrina administrativista, não raras vezes, emprega “dever-poder” para se rotular potestades dessa natureza. Embora a expressão seja acusada de “impossibilidade lógica”⁶², a idéia que pretendeu exteriorizar não pode ser, de modo algum, ignorada ou rejeitada.

Resta, ainda, a questão da natureza vinculada ou discricionária da competência aqui analisada⁶³.

A competência administrativa é vinculada quando o momento de seu exercício encontra-se, implícita ou explicitamente, indicado por comandos veiculados por lei. Todos os pressupostos de legalidade que atingem diretamente o conteúdo do ato administrativo de competência vinculada se encontram legalmente especificados, não restando à autoridade administrativa outra operação intelectual que não seja a subsunção, a utilização de um juízo de juridicidade. É o que acontece com a potestade de invalidação.

O exercício da competência administrativa de invalidação é exigido toda vez que há a autoridade constata vício no ato administrativo, e a convalidação desse comando não é juridicamente possível, como veremos oportunamente. Também se submete a limites temporais prefixados pela lei.

A restauração da juridicidade administrativa com segurança jurídica tem como meios adequados a invalidação e a convalidação. Não se admite o emprego de critérios de conveniência ou de oportunidade na escolha entre uma ou outra compe-

58 Ver Lei n. 9.784/99, arts. 12, *caput*, e 13, III.

59 Ver Lei n. 9.784/99, art. 17.

60 Ver Lei n. 9.784/99, art. 11.

61 Ver CF, art. 1º.

62 Paulo de Barros Carvalho, *Direito...*, p. 227-8.

63 Sobre a discricionariedade administrativa, ver: Celso Antônio Bandeira de Mello, *Discricionariedade Administrativa e Controle Jurisdicional*, p. 9-48; e Vladimir da Rocha França, *Invalidação...*, p. 91-114.

tência, bem como na identificação do momento para expedição do ato administrativo de invalidação (ou de convalidação), e, por fim, na constituição do conteúdo do comando. Essa regra guarda uma única exceção, adiante tratada.

3.4. Prazo para o exercício da competência administrativa de invalidar

No plano federal, prescreveu-se o prazo de cinco anos, contados do termo da expedição, para o exercício da competência de invalidar os atos administrativos viciados de efeitos jurídicos favoráveis para os administrados aos quais se destina, salvo se comprovada má fé⁶⁴. Essa má fé deve ser do destinatário do ato, não podendo este ser prejudicado por conduta imoral alheia. Também é indevido o benefício se o administrado, diretamente beneficiado, toma conhecimento do evento do vício e não comunica à autoridade administrativa. Celso Antônio Bandeira de Mello⁶⁵ define boa fé como precisão:

“É agir sem malícia, sem *intenção* de fraudar a outrem. É atuar na suposição de que a conduta tomada é correta, é permitida ou devida nas circunstâncias em que ocorre. É, então, o oposto da atuação de má fé, a qual se caracteriza como o comportamento *consciente e deliberado* produzido com o intento de captar uma vantagem indevida (que pode ou não ser ilícita) ou de causar a alguém um detrimento, um gravame, um prejuízo, injustos”.

Em se tratando de atos administrativos viciados com efeitos patrimoniais contínuos para administrados de boa fé, o prazo deve ser contado da percepção do primeiro pagamento⁶⁶.

O prazo para o exercício de tal potestade tem natureza decadencial, pois a administração pública não precisa recorrer às vias judiciais para invalidar o ato administrativo viciado⁶⁷. Decorrido o lapso temporal *supra* citado, na hipótese eleita pela lei, fica a administração pública impedida de exercer a competência para invalidar o ato. Não perde, como é característica das potestades, a titularidade da referida competência.

Não há referência expressa para as demais situações de atos administrativos viciados na legislação federal. Entendemos que, nas situações não abrangidas pelo art. 54, *caput*, da Lei n. 9.784/99, o exercício da potestade de invalidar é insuscetível de decadência. Se a comprovação da má fé se faz após o prazo decadencial *supra* citado, a administração pública deve invalidar o ato, indenizando os terceiros de boa fé prejudicados que ingressaram nas situações constituídas sob o fundamento do ato administrativo viciado⁶⁸.

64 Ver Lei Federal n. 9.784/99, art. 54, *caput*.

65 O Princípio do Enriquecimento sem Causa em Direito Administrativo, *RDA*, n. 210: 34 (grifo no original).

66 Ver Lei Federal n. 9.784/99, art. 54, § 1º.

67 Weida Zancaner, *op. cit.*, p. 76-7.

68 Vladimir da Rocha França, *Invalidação...*, p. 134. Cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, O Princípio do Enriquecimento sem Causa em Direito Administrativo, *RDA*, vol. 210: 27.

E a má fé, pressuposto para isentar o exercício da potestade em termo fora do quinquênio prescrito no art. 54 da Lei n. 9.784/99, *deve ser comprovada pela autoridade administrativa* para que o ato administrativo de invalidação seja legal. Acreditamos que assim, legalidade e segurança jurídica mantêm-se conciliadas.

4. Ato Administrativo de Invalidação

4.1. Requisitos do ato administrativo de invalidação

O ordenamento jurídico estabelece os pressupostos de validade e de legalidade para os atos administrativos. Quando presentes os pressupostos de validade do ato administrativo, a obediência aos pressupostos de legalidade é presumida, até a comprovação de vício em algum destes perante a autoridade competente para restaurar a juridicidade ferida.

Os pressupostos dos atos administrativos não se confundem com os seus elementos constitutivos. Estes são o conteúdo e a forma.

Por sua vez, os pressupostos indicam os vínculos que o ato administrativo deve manter com aspectos que lhe são exteriores para que seja válido ou jurídico em relação ao sistema do Direito Positivo.

São pressupostos de validade do ato administrativo o objeto e a pertinência à função administrativa. Em conjunto com os elementos, demarcam a validade do ato administrativo.

O elenco dos pressupostos de legalidade, por sua vez, é composto: pressuposto subjetivo (agente), pressupostos objetivos (motivo e requisito procedimental), pressuposto teleológico (finalidade), pressuposto lógico (causa) e pressuposto formalístico.

Os elementos e os pressupostos são os requisitos dos atos administrativos⁶⁹. Como todo ato administrativo, os atos administrativos de invalidação também demanda esses requisitos.

4.2. Elementos do ato administrativo

4.2.1. O conteúdo

Constitui o próprio ato administrativo. Representa, no caso da invalidação administrativa, a norma jurídica concreta e geral que constitui o produto da incidência das normas jurídicas — abstratas e gerais — limitadoras do exercício das competências administrativas.

⁶⁹ Adotamos aqui a estrutura proposta Celso Antônio Bandeira de Mello (*Curso...*, pp. 347 e s), com o registro de algumas divergências.

No antecedente normativo do ato administrativo de invalidação, temos o fato jurídico do vício em um dos pressupostos de legalidade, um enunciado, *mesmo elíptico*, que declara o evento jurídico do vício⁷⁰.

Em seu conseqüente, há a prescrição, para a coletividade, da obrigação de reconhecer como inválido o ato administrativo viciado. O que significa dizer, noutro giro, a imposição da retirada do ato administrativo viciado ou de seus efeitos jurídicos do ordenamento jurídico.

O conteúdo do ato não se confunde com o seu objeto, que compreende a prestação que naquele foi qualificada como obrigatória, proibida ou permitida.

A relação entre o ato administrativo de invalidação e a lei não é apenas de não-contradição, mas também de subsunção, por força do princípio da legalidade administrativa⁷¹.

4.2.2. A forma

Consiste no veículo introdutor empregado para ato administrativo de invalidação. Em outras palavras, o revestimento exterior do ato⁷².

Na forma, encontram-se enunciados, explícita ou implicitamente, as coordenadas pessoal, espacial e temporal da declaração jurídica que deu origem ao ato, bem como os indicativos do procedimento empregado pela autoridade administrativa para expedir-lo⁷³. A forma do ato administrativo registra em que condições foi exercida a competência administrativa de invalidação no caso específico.

São exemplos de formas: os decretos, as portarias, os alvarás, as circulares, as resoluções, dentre outras⁷⁴.

Distinta da forma, temos a formalização, que compreende o veículo introdutor prescrito para o ato, o revestimento que o mesmo deve ter para sua legalidade.

4.3. Pressupostos de validade

São pressupostos de validade do ato administrativo a possibilidade jurídica e material do seu objeto e a sua pertinência à função administrativa⁷⁵.

Como já foi dito, o objeto indica a prestação referida no ato administrativo, ou seja, aquilo sobre o que o comando dispõe. Em se tratando do ato administrativo de

70 Cf. Miguel Seabra Fagundes, *op. cit.*, p. 21-2; e Eurico Marcos Diniz De Santi, *Lançamento Tributário*, p. 85-6

71 Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso...*, p. 351.

72 *Idem*.

73 Cf. Tércio Sampaio Ferraz Júnior, *Introdução...*, p. 232; e Eurico Marcos Diniz de Santi, *Decadência...*, p. 59-70. Ver Lei n. 9.784/99, arts. 22 e s.

74 Sobre os veículos introdutores dos atos administrativos, ver Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso...*, p. 392-4.

75 Celso Antônio Bandeira de Mello (*idem*, p. 352-3) denomina-os de pressupostos de existência, em coerência com sua postura teórica.

invalidação, o objeto constitui o reconhecimento da invalidade do ato administrativo viciado ou da ilegalidade de seus efeitos.

O ato administrativo de invalidação têm clara pertinência com a função administrativa, por se tratar de produto do exercício de uma competência legalmente conferida à administração pública. Mas esse vínculo depende da efetivação da publicidade do ato.

A publicidade representa a disponibilidade do conteúdo do ato para a ciência dos administrados, condição imprescindível para a sua validade⁷⁶. É despiendo que o cidadão diretamente prejudicado tenha conhecimento da substância do comando administrativo. Não se confunde a publicidade com a comunicação, requisito procedimental logo adiante tratado.

4.4. Pressupostos de legalidade

4.4.1. Pressuposto subjetivo

Compreende o agente que realizou a aplicação da lei ao caso específico, com a expedição do ato administrativo⁷⁷.

Para fazê-lo de modo regular, é preciso que: esse sujeito detenha competência administrativa para invalidar, ou seja, seja titular de órgão da administração pública cujo o plexo de atribuições não seja incompatível com tal potestade; a pessoa estatal, à qual será imputado o ato administrativo de invalidação, possua no rol de sua capacidade jurídica a competência para controlar a legalidade do ato administrativo viciado; e, haja a inexistência de óbices — impedimento ou suspeição⁷⁸ — à atuação idônea do sujeito no caso concreto.

4.4.2. Pressupostos objetivos

São o motivo e os requisitos procedimentais⁷⁹.

Consiste o motivo no evento demarcado abstratamente na hipótese da norma jurídica aplicada, que foi identificado pelo agente competente; ou, num caso de discricção administrativa, o que foi eleito pela autoridade como relevante para o interesse público. Esta situação, como já visto, não se aplica ao ato administrativo de invalidação.

O motivo do ato não se confunde com o motivo legal, que constitui a hipótese normativa da norma jurídica incidida pelo ato administrativo. Também deve ser diferenciado do fato jurídico administrativo, o enunciado que compõe o antecedente normativo do ato administrativo e que declara o motivo.

76 Junia Verna Ferreira de Souza, *Forma e Formalidade do Ato Administrativo como Garantia do Administrado*, RDP. n. 81: 158.

77 Cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso...*, p. 353-4.

78 Ver Lei n. 9.784/99, arts. 18 e s.

79 Cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso...*, p. 354-61.

O motivo do ato administrativo de invalidação constitui o evento jurídico do vício, isto é, a inobservância de um ou mais pressupostos de legalidade.

Os eventos que constituem vício no ato administrativo são os seguintes:

a) a pessoa estatal não pode agir na matéria ou, a autoridade administrativa não é competente ou idônea para expedir o ato⁸⁰;

b) o fato jurídico constante no ato administrativo não é compatível com o motivo legal ou tem por base motivo que não existe⁸¹;

c) requisito procedimental foi omitido ou, observado de modo incompleto ou irregular⁸²;

d) o agente visou finalidade alheia ao interesse público ou interesse público impertinente para a categoria do ato expedido⁸³;

e) não guarda o conteúdo do ato a necessária relação de proporcionalidade com o motivo, diante da finalidade⁸⁴;

f) e, por fim, a inobservância da formalização prescrita para o ato⁸⁵.

Nessas hipóteses, o evento do vício é contemporâneo ao ingresso do ato ou se manifesta durante a formação deste. Entretanto, pode constituir motivo para a invalidação administrativa evento superveniente, que torne o ato administrativo incompatível com o ordenamento jurídico vigente. Constitui o fenômeno do decaimento⁸⁶ ou caducidade⁸⁷, o qual ocorre quando é invalidada ou revogada a lei que serve de fundamento de juridicidade para o ato administrativo, tornando precário seu conteúdo ou a permanência do fluxo de seus efeitos jurídicos.

Os requisitos procedimentais são os atos jurídicos que devem ser expedidos pelo particular ou pela autoridade administrativa para que o ato administrativo possa ser produzido. Quando mais de um requisito procedimental é imposto, como nos atos administrativos de invalidação, teremos a exigência de um procedimento administrativo.

80 Ver Lei n. 4.717/65, art. 2º, a, e parágrafo único, a.

81 Ver Lei n. 4.717/65, art. 2º, d, e parágrafo único, d. Para o controle da juridicidade do ato administrativo pela ótica desse pressuposto, faz-se necessário aferir se o evento materialmente existiu e a comprovação da correspondência entre ele e o motivo legal. Se o motivo legal é constituído por termos jurídicos fluidos, cabe a quem controla demarcar seus limites conceituais, havendo plena admissibilidade da investigação da subsunção feita pelo sujeito emissor no caso concreto. Cf. Vladimir da Rocha França, *Invalidação...*, p. 104-114 e 147-9.

82 Ver Lei n. 4.717/65, art. 2º, b, e § ún., b; ver também Lei n. 9.784/99, art. 2º, *caput*, e parágrafo único, incisos V, VII, VIII, IX, X, XI e XII. Dentre os requisitos procedimentais, destacam-se motivação e a comunicação.

83 Ver Lei n. 4.717/65, art. 2º, e, e parágrafo único, e; ver Lei n. 9.784/99, art. 2º, *caput*, e parágrafo único, incisos II, III e IV.

84 Ver Lei n. 9.784/99, art. 2º, *caput*, e parágrafo único, VI.

85 Ver Lei n. 9.784/99, art. 22, *caput*.

86 Márcio Cammarosano, *Decaimento e Extinção dos Atos Administrativos*, RDP, n. 53-54: 168-72.

87 Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso...*, p. 398.

Dispensa-se, para a expedição do ato administrativo de invalidação, a provocação do interessado. O procedimento hábil para fazê-lo deve ser desencadeado de ofício pela autoridade administrativa, diante da existência de vícios ou de indícios que sustentem sua probabilidade. É critério da atividade administrativa o preceito do impulso oficial⁸⁸.

Deve ser ressaltado que *qualquer interessado pode provocar a instauração do procedimento de invalidação*, haja vista ser a restauração da juridicidade administrativa com segurança jurídica constituir *interesse público*, ainda que o *vício acusado seja sanável*.

A Lei n. 9.784/99, em seu art. 54, § 2º, estabelece o seguinte:

“§ 2º. Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida da autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato”.

O exercício das competências administrativas demanda a obediência aos imperativos do devido processo legal. Para invalidar o ato viciado, é preciso que a administração pública assegure aos administrados que serão atingidos pelo ato invalidador o amplo contraditório.

É vedado à administração pública, por mais gravoso que seja o vício no ato administrativo impugnado, proceder a invalidação sem a observância do devido processo legal administrativo. Se a eficácia do ato apresenta risco iminente ao interesse público, a administração poderá motivadamente proceder a imediata suspensão do comando; mesmo sem prévia manifestação do interessado, por injunção do princípio da prevalência do interesse público sobre o interesse privado⁸⁹. Evidentemente, deve haver a comunicação prévia do prejudicado, como se determina no art. 28 da Lei n. 9.784/99.

A comunicação consiste no ato pelo qual a administração pública faz o interessado tomar ciência da iminência ou expedição do ato administrativo. São exemplos as intimações e as notificações.

A ausência de comunicação prévia do administrado beneficiado pelo ato administrativo impugnado, bem como sua irregular realização, representam vícios na invalidação administrativa.

Assim, deve ser reputado como exercício da potestade de invalidar como a instauração do devido processo para a expedição do ato administrativo de invalidação, assim como a medida cautelar acima tratada. Também entendemos como exercício dessa competência qualquer medida tomada pela autoridade administrativa no sentido de investigar a presença de vício ou não no ato administrativo, bem como quando a mesma exerce atividade que confere à autoridade a competência para apreciar a juridicidade de atos administrativos.

Na invalidação administrativa, a motivação é o requisito procedimental através do qual a autoridade administrativa enuncia a norma jurídica violada pelo ato administrativo viciado e sua correlação com o seu motivo, assim como justifica o

⁸⁸ Ver Lei n. 9.784/99, arts. 2º, parágrafo único, XII, e 5º.

⁸⁹ Ver Lei n. 9.784/99, art. 54.

seu conteúdo perante este e segundo a finalidade prescrita para o caso concreto⁹⁰. É através da motivação que se torna viável a aferição dos pressupostos teleológico e lógico do ato, pois exterioriza a operação de subsunção feita pela autoridade administrativa para produzir o ato administrativo.

A Lei n. 9.784/99 exige expressamente a motivação do ato administrativo de invalidação⁹¹. Deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, deverão ser parte integrante do ato⁹². Como se trata de ato de competência vinculada, a ausência de motivação pode ser saneada caso seja possível ulteriormente demonstrar a existência do evento jurídico do vício.

4.4.3. Pressuposto teleológico

A finalidade do ato administrativo de invalidação, como já foi visto, é a restauração da juridicidade violada. Somente esse interesse público pode orientar a competência administrativa para invalidar.

Nos atos administrativos de competência vinculada, o interesse público a ser atingido já é definido pela integral disciplina dos meios da ação administrativa em sede de lei. O ato administrativo de invalidação é oriundo de competência vinculada, estando tanto o pressuposto fático de sua expedição como seu dispositivo previamente tipificados em lei.

4.4.4. Pressuposto lógico

Também rotulado de causa, trata-se da correlação de proporcionalidade entre o motivo e o conteúdo do ato administrativo, em vista da finalidade⁹³.

A proporcionalidade é princípio que integra o preceito da juridicidade administrativa, determinando que a ação administrativa deve ser adequada, necessária e razoável diante do interesse público prescrito pela norma delimitadora da competência administrativa e dos elementos do caso concreto. O exercício de toda e qualquer competência administrativa está irremediavelmente vinculada às peculiaridades da realidade que se revela à administração pública. A nosso ver, não há hoje qualquer justificativa para afastar a exegese da sua positivação no regime jurídico-administrativo.

A Lei n. 9.784/99, em vários dispositivos, faz uso expresso do princípio da proporcionalidade no *caput* de seu art. 2º, bem como em dois incisos — VI e XIII — do parágrafo único do mesmo dispositivo (grifamos):

90 Cf. Carlos Ari Sundfeld, *Motivação do Ato Administrativo como Garantia dos Administrados*, RDP, n. 75: 118.

91 Ver seu art. 50, I.

92 Ver Lei n. 9.784/99, art. 50, § 1º.

93 Sobre a noção de causa no direito administrativo, ver: André Gonçalves Pereira, *op. cit.*, p. 110-30; e Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso...*, p. 364-6.

“Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, *razoabilidade*, *proporcionalidade*, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único: Nos processos administrativos *serão observados*, entre outros, *critérios* de:

(...)

VI — *adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.*

(...)

XIII — *interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada a aplicação retroativa de nova interpretação*”.

É certo, como vimos, que na competência vinculada a configuração do motivo impõe à administração pública a obrigação de agir, expedindo o ato administrativo prescrito pela lei. Mas diante do evento do vício e da pendência do prazo decadencial (se houver), a autoridade administrativa deve sempre exercer a competência para invalidar?

Prescreve-se na Lei n. 9.784/99, em seu art. 55, que o ato administrativo viciado que apresentar defeitos sanáveis, e comprovada a ausência de lesão ao interesse público — que não seja, evidentemente, a preservação da juridicidade — ou de prejuízo a terceiros, pode ser convalidado. Nesse dispositivo, confere-se expressamente à administração pública a competência para convalidar.

No regime jurídico-administrativo federal, são sanáveis os vícios que não atinjam indelevelmente o conteúdo do ato, permitindo-se a preservação de sua eficácia mediante a expedição do ato administrativo de convalidação. Dito de outro modo, constituem defeitos sanáveis as falhas que, quando corrigidas, não impediriam a repetição do ato viciado.

São vícios sanáveis do ato administrativo:

a) a incompetência da autoridade administrativa, desde que a pessoa estatal seja capaz para agir e tenha o agente idoneidade para o caso concreto;

b) o requisito procedimental omitido ou defeituosamente não compromete o exercício dos direitos dos administrados;

c) a forma do ato difere da formalização.

A ausência de lesão a interesse público requerida, mostra-nos de difícil compreensão. Afinal, se o defeito é sanável, não comprometendo o conteúdo do ato, o único interesse público aparentemente comprometido pela expedição do comando viciado seria o da manutenção da juridicidade na ação administrativa. Recorde-se que a competência para convalidar também se justifica pela restauração da legalidade administrativa.

O interesse público referido no dispositivo legal parece-nos ser a manutenção da moralidade administrativa, e, em especial, do preceito da boa fé. Se o administrado beneficiado pelo ato defeituoso concorreu dolosamente para a confecção de sua falha e o comando decorre do exercício de competência discricionária, fica insustentável a possibilidade da convalidação. O contrário acarretaria beneficiar a própria torpeza

do agente de má fé, não restando outra alternativa à autoridade administrativa senão o exercício da competência de invalidar⁹⁴.

Quanto ao requisito da inexistência de prejuízo a terceiros, entendemos que, através dele, veda-se à administração pública a convalidação de atos administrativos impugnados. A autoridade administrativa deve enunciar a ausência de impugnação do ato administrativo viciado para justificar o exercício da competência de convalidar. Impugnado judicial ou administrativamente, o ato portador de vício sanável é tão invalidável quanto seu congêneres de defeito insanável. *O vício sanável é condição necessária, mas não suficiente para a convalidação do ato administrativo.*

Se interpretado isoladamente, a expressão “poderá convalidar” do dispositivo comentado enseja a atribuição de natureza discricionária à competência administrativa de convalidar em todas as hipóteses. Com recurso a uma interpretação sistemática, vê-se que essa exegese não é correta.

Caso estejam presentes todos os requisitos prescritos no art. 55 da Lei n. 9.784/99, fica difícil sustentar o caráter sempre discricionário da competência de convalidar. A convalidação do ato viciado é medida bem menos gravosa do que a invalidação, que acarreta na desconstituição do ato e de seus efeitos jurídicos. E, orientados pelo magistério de Weida Zancaner⁹⁵:

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

Acresça-se, que a competência discricionária, como toda a competência administrativa, está vinculada ao âmbito da realidade demarcada pela a norma que lhe conferiu a potestade, bem como à situação fática que se revelou à autoridade nela investido⁹⁶. Tem inteira aplicabilidade na matéria, esse ensinamento de Friedrich Müller⁹⁷:

“*Não é possível descolar a norma jurídica do caso jurídico por ela regulamentado nem o caso da norma. Ambos fornecem de modo distinto, mas complementar, os elementos necessários à decisão jurídica. Cada questão jurídica entra em cena na forma de um caso real ou fictício. Toda e qualquer norma somente faz sentido com vistas a um caso a ser (co) solucionado por ela (...)*”.

E, reforçando tal exegese, no âmbito do direito administrativo, afirma Celso Antônio Bandeira de Mello⁹⁸:

94 Cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, O Princípio do Enriquecimento sem Causa em Direito Administrativo, RDA, n. 210: 26.

95 Da Convalidação..., p. 59 (grifamos).

96 Cf. Friedrich Müller, Métodos de Trabalho do Direito Constitucional, p. 56-61.

97 Idem, ibidem, p. 63 (grifamos).

98 “Relatividade” da Competência Discricionária, RDA, vol. 212: 54 (grifamos).

“(…) Não se pode examinar a existência de discricionariedade ou de sua extensão buscando-a simplesmente no exame da lei que porventura a contemple, porque é imprescindível analisar o caso concreto, *pois a descrição ao nível da norma é apenas uma condição necessária, mas não suficiente, para que irrompa ou para dimensionar-lhe a extensão*”.

A administração pública deve atuar “segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa fé”⁹⁹. Isso submete o seu agente ao preceito que tutela a boa fé do administrado beneficiado por um ato convalidável cujo vício não deu causa, *apresentando-se o exercício da competência de invalidar, nesse caso e ainda que tempestivamente, como violação aos princípios da proporcionalidade e da moralidade administrativa*. Reitere-se: a invalidação administrativa de ato convalidável que beneficia o administrado de boa fé, embora adequada para a restauração da legalidade violada, é *desnecessária* — pois, a convalidação mostra-se possível — e *longe de qualquer parâmetro de razoabilidade admitido por um Estado Democrático de Direito*. Sustentar exegese diversa, ao nosso ver, é consagrar legalidade sem segurança.

A única situação que enseja discricionariedade no convalidar — na qual o “poderá” permanece “poderá” — é o da incompetência da autoridade nos atos administrativos de competência discricionária. Ainda com recurso à Weida Zancaner¹⁰⁰:

“(…) em se tratando de atos decorrentes do exercício da atividade discricionária, a questão se inverte e a obrigatoriedade do dever de convalidar é insustentável, posto que nestes casos o que gera a possibilidade de aplicação da norma é justamente o juízo subjetivo do administrador, e este não está compelido a acatar o juízo subjetivo formulado pelo emissor do ato gravado pelo vício de incompetência”.

O teor literal do art. 55 da Lei n. 9.784/99 não deve impressionar o operador jurídico a ponto de ignorar a perspectiva imposta pelos princípios que regem o regime jurídico-administrativo pátrio.

Concernente à causa do ato administrativo de invalidação, podemos concluir que a desconstituição do ato administrativo defeituoso somente guarda correlação de proporcionalidade com motivo se este consistir em vício insanável ou vício discricionariamente sanável, diante do interesse público da restauração da legalidade administrativa com segurança jurídica.

4.4.5. Pressuposto formalístico

É o veículo que deve introduzir o ato administrativo de invalidação. Também denominado formalização, compreende as fórmulas ou modelos prescritos em função dos interesses de padronização da atividade administrativa.

Deve ser o mesmo do ato administrativo inválido, se expedido pelo mesmo agente. Em caso de autoridade administrativa diversa, deve empregar o instrumento próprio para o desempenho de sua atividade.

⁹⁹ Ver Lei n. 9.784/99, art. 2º, parágrafo único, VI.

¹⁰⁰ *Da Convalidação...*, p. 69.

4.5. Eficácia do ato administrativo de invalidação

Um ponto que pode gerar controvérsia no estudo dos atos administrativos de invalidação, é a natureza declaratória ou constitutiva de sua eficácia.

A nosso ver, ambas as características se apresentam nesse ato¹⁰¹.

No ato administrativo de invalidação, *há a declaração do evento jurídico do vício de legalidade*. Se é correto afirmar que a autoridade administrativa constitui o fato jurídico do vício, faz-se imprescindível para a estabilidade da validade desse comando, *justo título jurídico para o exercício da potestade*. Comprovado o erro na confecção do fato jurídico do vício, mediante a competente aferição da inexistência do motivo, fica a validade do ato administrativo de invalidação passível de ser desconstituída. Aliás, a eficácia dos atos administrativos, em relação ao evento jurídico, tem sempre natureza declaratória.

A eficácia do ato administrativo de invalidação também abrange *a desconstituição da validade do ato administrativo viciado ou dos efeitos jurídicos que este produziu*. É sua dimensão constitutiva.

Se o ato administrativo viciado é ineficaz, a invalidação retira-o do ordenamento jurídico, impedindo a eclosão de seus efeitos jurídicos.

Caso eficaz, desconstitui-se a validade e a legalidade — ou apenas esta, se consumado — do ato impugnado, retirando-lhe todos os seus atributos e, atingindo os efeitos jurídicos produzidos. Daí a afirmação que o ato administrativo de invalidação tem eficácia retroativa — *ex-tunc* — no que concerne aos efeitos produzidos pelo ato invalidado.

Limites se apresentam para a eficácia retroativa do ato administrativo de invalidação¹⁰².

Aferida a decadência do exercício da potestade, o ato administrativo de invalidação não pode ser regularmente expedido. Decorrido e enunciado o prazo prescrito no art. 54, *caput*, da Lei n. 9.784/99, o ato administrativo viciado é estabilizado, isto é, imunizado contra a invalidação administrativa.

Outro óbice à eficácia retroativa consubstancia-se no princípio da boa fé. Como vimos, para que o ato administrativo defeituoso seja convalidável, é preciso que o vício seja sanável, respeito à boa fé e a ausência de impugnação judicial ou administrativa. Se o último requisito não se configura, os efeitos jurídicos que ainda permanecem no ordenamento jurídico são *interrompidos* pelo ato administrativo de invalidação, *devendo ser respeitada a eficácia correspondente ao período entre o termo no qual o ato invalidado se tornou eficaz e o termo de validade do ato de invalidação*. É interessante que invalidação administrativa aqui se apresenta com eficácia declaratória e constitutiva, *mas carente de retroatividade*.

Os efeitos jurídicos que integralmente se esgotaram também são imunes à invalidação administrativa. O ato administrativo de invalidação retira exclusivamente a legalidade do ato viciado que deu suporte à eficácia consumada, servindo como título jurídico

101 Atuamos aqui sob inspiração de Paulo de Barros Carvalho (*Curso...*, pp. 398-403), ao analisar o lançamento tributário.

102 Cf. Jacintho de Arruda Câmara, *op. cit.*, *passim*.

para norma que determine o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário. Portanto, um outro exemplo de eficácia não retroativa da invalidação administrativa.

Por fim, é vedado à autoridade administrativa invalidar ato administrativo que esteja em conformidade com a lei. Se o fundamento para a impugnação do ato é a inconstitucionalidade da lei que lhe serve de supedâneo, a administração pública somente pode exercer a competência administrativa de invalidação se houver decisão judicial em sede de controle — concentrado ou difuso — de constitucionalidade¹⁰³. Entendimento similar cabe na hipótese de arguição de descumprimento de preceito fundamental¹⁰⁴.

A competência para a declaração da inconstitucionalidade das leis não foi conferida pela Constituição à administração pública. Além do mais, o Chefe do Poder Executivo já participa do processo legislativo e possui iniciativa para provocar o controle judicial da constitucionalidade das leis¹⁰⁵. Entendimento contrário é consagrar a usurpação de competência constitucional, com a devida vênia.

5. Considerações Finais

Os atos administrativos de invalidação, como todo ato administrativo, apresentam requisitos que condicionam sua validade e juridicidade. Produto do exercício da competência administrativa de invalidação, esses comandos concretizam o interesse público da restauração da legalidade com segurança jurídica.

Tem o ato administrativo de invalidação dupla eficácia: eficácia declaratória do vício de legalidade; e eficácia constitutiva negativa do ato administrativo viciado.

Mediante a invalidação administrativa, assegura-se a harmonia entre a atividade da administração pública e os cânones do ordenamento jurídico. Isso, desde que obedeça quem a emprega os limites impostos pelas leis.

A juridicidade do ato administrativo de invalidação pode e deve ser contestada, quando a autoridade exorbita do campo demarcado para a competência administrativa de invalidação. O tumulto no desempenho de relevante potestade constitui dano tão grave à legalidade quanto a validade do ato viciado.

Referências bibliográficas

1) Livros

ALESSI, Renato. *Principi di Diritto Amministrativo*. Milão, Giuffrè, 1966. tomo I.
AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Extinção do Ato Administrativo*. São Paulo, Ed. RT, 1978.

¹⁰³ No controle concentrado, há preceito expresso nesse sentido. Ver Lei n. 9.868/99, art. 28, parágrafo único. Cf. Vladimir da Rocha França, *Invalidação...*, p. 60.

¹⁰⁴ Ver Lei n. 9.882/99, art. 10, *caput*, e § 3º.

¹⁰⁵ Ver CF, arts. 66, § 1º, e 103, I e § 4º.

- CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário — Fundamentos Jurídicos da Incidência*. 2. ed. São Paulo, Saraiva, 1999.
- _____. *Curso de Direito Tributário*. 13. ed. São Paulo, Saraiva, 2000.
- DALLARI, Adilson de Abreu. *Os Poderes Administrativos e as Relações Jurídico-Administrativas*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 36, n. 141: 75-87, jan./mar. 1999.
- ENTERRÍA, Eduardo García, e Fernández, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. 8. ed. Madri, Editorial Civitas, 1998. tomo I.
- FAGUNDES, Miguel Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 6. ed. São Paulo, Saraiva, 1984.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. 2 ed. São Paulo, Atlas, 1994.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 4. ed. São Paulo, Malheiros, 1999.
- FRANÇA, Vladimir da Rocha. *Invalidação Judicial da Discricionariedade Administrativa no Regime Jurídico-Administrativo Brasileiro*. Rio de Janeiro, Forense, 2000.
- JÈZE, Gaston. *Los Principios Generales del Derecho Administrativo*. Trad. Carlos García Oviedo. Madri, Editorial Reus, 1928.
- KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 3. ed. Trad. João Baptista Machado. São Paulo, Martins Fontes, 1991.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade Administrativa e Controle Jurisdicional*. São Paulo, Malheiros, 1992.
- _____. *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo, Malheiros, 2001.
- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais do Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1979. vol. 1.
- MÜLLER, Friedrich. *Métodos de Trabalho do Direito Constitucional*. 2. ed. Trad. Peter Naumann. São Paulo, Max Limonad, 2000.
- NEVES, Marcelo. *Teoria da Inconstitucionalidade das Leis*. São Paulo, Saraiva, 1988.
- PEREIRA, André Gonçalves. *Erro e Ilegalidade no Acto Administrativo*. Lisboa, Ática, 1962.
- SANTI, Eurico Marcos Diniz. *Lançamento Tributário*. São Paulo, Max Limonad, 1996.
- _____. *Decadência e Prescrição no Direito Tributário*. São Paulo, Max Limonad, 2000.
- STASSINOPOULOS, Michel. *Traité des Actes Administratifs*. Atenas, Sirey, 1954.
- VILANOVA, Lourival. *Causalidade e Relação no Direito*. São Paulo, Saraiva, 1989.
- _____. *As Estruturas Lógicas e o Sistema do Direito Positivo*. São Paulo, Max Limonad, 1997.
- ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. 2. ed. São Paulo, Malheiros, 1993.
- 2) Artigos e ensaios
- AMARAL, Antônio Carlos Cintra. *Conceito e Elementos do Ato Administrativo*. Revista de Direito Público. São Paulo, n. 32: 36-42.

- BORGES, José Souto Maior. *Princípio da Segurança Jurídica na Criação e Aplicação do Tributo*. Revista de Direito Tributário, São Paulo, n. 63: 206-10.
- CÂMARA, Jacintho de Arruda. *A Preservação dos Efeitos dos Atos Administrativos Viciados*. Estudos de Direito Administrativo — em Homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. São Paulo, Max Limonad, 1996. p. 49-86.
- CAMMAROSANO, Márcio. *Decaimento e Extinção dos Atos Administrativos*. Revista de Direito Público. São Paulo, n. 53-54: 160-172.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *O Princípio da Segurança Jurídica em Matéria Tributária*. Revista de Direito Tributário. São Paulo, n. 61: 74-90.
- FRANÇA, Vladimir da Rocha. *Questões sobre a Hierarquia entre as Normas Constitucionais na Constituição de 1988*. Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados. São Paulo, vol. 168: 111-128, jan./fev. 1999.
- _____. *Ato Jurídico Administrativo e Ato Jurídico Stricto Sensu*. São Paulo, mimeo, 46 p.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O Princípio do Enriquecimento sem Causa em Direito Administrativo*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, vol. 210: 25-35, out./dez. 1997.
- _____. *“Relatividade” da Competência Discricionária*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, vol. 212: 49-56, abr./jun. 1998.
- _____. *Leis originariamente Inconstitucionais compatíveis com Emenda Constitucional Superveniente*. Revista Trimestral de Direito Público. São Paulo, n. 23/1998: 12-23.
- NOVELLI, Flávio Bauer. *A Eficácia do Ato Administrativo*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, vol. 60: 18-26, abr./jun. 1960.
- _____. *A Eficácia do Ato Administrativo*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, vol. 61: 15-41, jul./set. 1960.
- QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. *A Teoria do “Desvio de Poder” em Direito Administrativo*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, vol. 6: 41-78, out./dez. 1946.
- _____. *A Teoria do “Desvio de Poder” em Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, vol. 7: 52-80, jan./mar. 1947.
- SILVA, Almiro do Couto. *Princípios da Legalidade da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo*. Revista de Direito Público, São Paulo, n. 84: 46-63.
- SOUZA, Junia Verna Ferreira de. *Forma e Formalidade como Garantia do Administrado*. Revista de Direito Público. São Paulo, n. 81: 151-63.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Motivação do Ato Administrativo como Garantia dos Administrados*. Revista de Direito Público. São Paulo, n. 75: 118-27.
- VILANOVA, Lourival. *Norma Jurídica — Proposição Jurídica (Significação Semiótica)*. Revista de Direito Público. São Paulo, n. 61: 12-26.