

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA LEGALIDADE E O CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF THE LEGALITY AND THE CONTROL OF THE ADMINISTRATIVE ACTS

Darléa Carine Palma¹

RESUMO:

Dentre os princípios que regem a Administração Pública, elencados na Constituição da República Federativa do Brasil e na legislação infraconstitucional, ocupa posição de destaque o princípio da legalidade. A partir da análise desse mandamento constitucional, contextualizado dentre os demais princípios a que se sujeita a atividade administrativa pública, impende-se discorrer sobre o controle dos atos administrativos, de forma que seja averiguada a estreita afinidade entre a legalidade dos atos administrativos e o controle da Administração Pública. Para compreender a extensão do princípio da legalidade, analisa-se sua previsão constitucional e legal, bem como a respectiva harmonização desse preceito com os demais princípios regentes da atividade administrativa, identificando as formas de controle dos atos praticados pela Administração Pública, bem como a possibilidade, ou não, de convalidação dos atos ilegais ante as disposições da normatização pátria, tudo sob a égide das transformações da atividade administrativa no Estado brasileiro após a promulgação da Constituição de 1988.

Palavras-Chave:

Constituição. Princípio da legalidade. Ato administrativo. Controle.

ABSTRACT:

From among the principles that govern the Public Administration, listed in the Constitution of the Federative Republic of Brazil and the legislation ordinary, occupies a prominent position the principle of legality. The analysis of this constitutional mandate, contextualized among other principles to which is subject to public administrative activity, is incumbent discuss the control of administrative acts, so that it is ascertained the close affinity between the legality of administrative acts and control Public Administration. To understand the extent of the principle of legality, it analyzes its forecast constitutional and legal, as well as their harmonization with the rest of the provision governing principles of administrative activity, identifying ways to control the acts performed by the Public Administration, as well as the possibility or not the co-validation of unlawful acts against the provisions of regulation homeland, all under the auspices of the transformation of administrative activity in the Brazilian state after the promulgation of the 1988 Constitution.

Keywords:

Constitution. Principle of the legality. Administrative act. Control.

¹ Especialista em Direito Constitucional pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Pesquisadora docente da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Professora universitária. Advogada. *E-mail*: darlea.palma@unoesc.edu.br.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil pauta a atividade administrativa do Estado brasileiro, elencando princípios e demais determinações de observância obrigatória. O texto constitucional vigente trouxe no seu corpo uma série de assentamentos que, não obstante as transformações sociais e legais ocorridas no país desde 1988, devem ser seguidos pela Administração Pública.

Nesse contexto, elencado no artigo 37 da Constituição da República, situa-se o princípio da legalidade, vinculado aos demais mandamentos, explícitos e implícitos, que regem as atividades administrativas.

Não obstante sua importância no sentido já clássico de que “o administrador deve pautar-se nos ditames legais quando age em nome da Administração”, o princípio da legalidade vem adquirindo, com o passar do tempo, uma nova concepção, mais moderna, de acordo com a complexidade do sistema jurídico e com as transformações do Estado brasileiro após o marco constitucional de 1988.

Segundo a atual visão doutrinária e jurisprudencial, os atos administrativos devem ser praticados não apenas em observância à força direta e imediata da lei (*stricto sensu*), mas, também, subordinando-se ao sistema jurídico como um todo e às obrigações que decorrem de todo o conjunto de regras do ordenamento jurídico.

De outro norte, necessário definir como é efetuado o controle dos atos administrativos, discutindo-se a imprescindibilidade de observação das normas para que os atos praticados pela Administração Pública configurem-se abrigados pela legalidade.

Com esses fundamentos, invocando os conceitos trazidos pela doutrina, bem como as disposições constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis, propõe-se a presente análise, acerca da estreita relação entre o princípio da legalidade e o controle dos atos administrativos – não se olvidando que, ao se referir a atos administrativos, deve-se estar abrangendo o agir da Administração Pública como um todo, relativamente a atos, processos, contratos administrativos, atividades ou operações materiais e, mesmo, à omissão ou à inércia do ente administrativo.

2 O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O princípio da legalidade assenta-se na própria estrutura do Estado Democrático de Direito e no sistema constitucional como um todo, encontrando-se radicado nos artigos 5º, II, 37, *caput*, e 84, IV, da Constituição da República.

A legalidade, como princípio de Administração, consoante os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (1997, p. 82), impõe que o administrador público esteja, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, deles não se podendo afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

O princípio da legalidade, para Celso Antônio Bandeira de Mello (2003, p. 90), é o princípio capital para a configuração do regime jurídico-administrativo, refletindo uma “completa submissão” da Administração às leis. Nesse contexto, deveria a Administração “tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática”, revelando-se cumpridora das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo.

Registra-se, porém, nos dizeres de Lúcia Valle Figueiredo (2003, p. 42), que o princípio da legalidade é bem mais amplo do que a mera sujeição do administrador à lei, pois aquele, necessariamente, deve estar submetido também ao Direito, ao ordenamento jurídico, às normas e aos princípios constitucionais. Assim, também há de se procurar solver a hipótese de a norma ser omissa ou, eventualmente, faltante.

Dessa forma, na esteira do princípio da legalidade, todos os atos da Administração têm de estar em conformidade com os ditames legais, impondo-se a observância não só das leis em sentido estrito, mas, também, das demais normas de atuação administrativa, constantes do texto constitucional e infraconstitucional.

Vale dizer que, na Administração Pública, somente se poderá fazer o que a lei (em sentido amplo) autoriza – diferentemente da esfera particular, em que é permitida a realização de tudo o que a lei não proíba.

Tal concepção vai ao encontro das palavras de Alexandre de Moraes (2005, p. 295), segundo quem o princípio da legalidade coaduna-se com a própria função administrativa: seria o administrador um *executor* do direito, que atua sem finalidade própria, mas, sim, em respeito à finalidade imposta pela lei, bem como com a necessidade de preservar a ordem jurídica.

Pode-se referir, ainda, que o princípio da legalidade está atrelado ao devido processo legal, em sua faceta substancial, e não formal. Em sua faceta substancial (ou igualdade substancial), não basta que todos os administrados sejam tratados da mesma forma (FIGUEIREDO, 2003, p. 42), devendo-se buscar a meta da igualdade na própria lei. Assim, será, por exemplo, absolutamente necessária a figura do defensor no processo administrativo disciplinar, sendo que, se a parte não dispuser de um, deverá ser-lhe nomeado.

Figueiredo (2003) refere, nesse sentido, os dizeres de Massimo Giannini e Enzo Capascioli, bem como as palavras de Enterría e Tomás-Ramón Fernandez, acerca das concepções do princípio da legalidade. Senão, veja-se.

Segundo Giannini² (1981, p. 262, *apud* FIGUEIREDO, 2003), a concepção doutrinária do século passado era muito rigorosa, porquanto, nos provimentos administrativos, as normas deveriam regular cada um de seus elementos. Assevera, porém, que, atualmente, o princípio da legalidade atenuou-se, defendendo que a norma deve disciplinar os tratamentos evidentes do provimento, admitindo-se que possa fazê-lo ainda que de modo implícito – passando-se, dessa forma, de uma interpretação de sentido negativo para uma de sentido positivo.

Defendem o mesmo pensamento Enterría e Tomás-Ramón Fernandez³ (*apud* FIGUEIREDO, 2003), entendendo que se trata, simplesmente, de fazer coerente o sistema legal, havendo de se supor que responda “a uma ordem de razão e não a um casuísmo cego”.

Por sua vez, Enzo Capascioli (*apud* Figueiredo, 2003), afirma que no Direito Administrativo impera a ideia de função (e, como tal, de ônus), estando, portanto, a Administração, obrigada a agir nos casos concretos, uma vez que toda função representa dever de agir.

Nesse difícil fio de entre uma proibição de extensões analógicas e uma exigência de coerência legal, move-se a doutrina de poderes inerentes ou implícitos, que são efetivamente atribuídos à Administração pelo ordenamento, ainda que não por seu componente escrito.

2.1 A LEGALIDADE TEMPERADA

Parte da doutrina defende o uso da nomenclatura “princípio da legalidade temperada”, no sentido de que o controlador deve subordinar-se às regras legais, mas, acima de tudo, ao Direito como um conjunto de regras.

Segundo afirmado por Freitas (2009, p. 70) ter-se-ia evoluído do legalismo primitivo e hipertrofiado para a posição – por assim dizer – “balanceada a substancialista”, tendo-se superado, ao menos em boa medida, o automatismo imoderado no cumprimento das regras.

² Texto original: “La concezione dottrinale dello scorso secolo era anzi molto rigorosa, reputando che del provvedimento amministrativo le norme dovessero regolare compiutamente ogni elemento, (...). Per cui oggi il principio di legalità si è attenuato nella sua portata, richiedendosi che la norma disciplini i tratti salienti del provvedimento, ammettendosi che lo possa fare anche per modi impliciti”.

³ A assertiva é a seguinte: “En ese difícil filo entre una prohibición de extensiones analógicas y una exigencia de coherencia legal se mueve la doctrina de los poderes inherentes o implícitos, que son, en definitiva, poderes efectivamente atribuidos a la Administración por el ordenamiento escrito del mismo.”

A interpretação e a aplicação das normas administrativistas, inclusive na tradição romano-germânica, deveriam lidar com o Direito Administrativo como totalidade aberta, maior que o conjunto das regras legais (FREITAS, 2009). O conteúdo jurídico, por força da natureza valorativa, transcenderia, assim, o mera e esparsamente positivado, sem embargo das garantias formais de generalidade indissociáveis da ideia de lei⁴. No entanto, a submissão à lei apresentaria “intensidade modulável”, havendo, não por acaso, atividade administrativa não prevista em lei.

Mais: por razões históricas, restaria praticamente sem prestígio o legalismo “sem matizes”, não havendo como prosperar as orientações preconizadoras da obediência irracional do agente público à lei.

Parece ser acertada a escolha da nomenclatura, porquanto o princípio da legalidade não abarca a subordinação, apenas, à lei em sentido estrito, mas, sim, a todo o sistema normativo.

2.2 A POSSIBILIDADE DE INTEGRAÇÃO

O Direito Administrativo possui a função de delimitar as margens entre as quais corre a ação administrativa e a Administração não pode colidir com o princípio da legalidade. Entretanto, não se pode confundir a violação da lei com a ausência do poder de agir.

Assim, sob essas argumentações, pode-se defender a necessidade do uso da analogia, ainda que com grandes cautelas, para analisar a possibilidade de integração no Direito Público e, em especial, no Direito Administrativo.

O administrador, muitas vezes, anteriormente à função jurisdicional, é o primeiro a constatar eventual lacuna da lei. Assim, ao se deparar com hipóteses não previstas expressamente na legislação, o administrador poderia pautar-se no raciocínio lógico por analogia, segundo alguns doutrinadores.

Linares⁵, (1976, p. 54, *apud* FIGUEIREDO, 2003, pp. 44-45), ao discorrer sobre o estudo do raciocínio jurídico por analogia, através do princípio *eadem ratio* (ou o “princípio da razão suficiente”) da semelhança substancial dos casos e da analogia para estabelecer

⁴ Nesse sentido, o autor refere a observação de Jorge Miranda (2000, p. 143, *apud* FREITAS, 2009): “Um Estado que se expressasse, predominantemente ou exclusivamente, através da prática de atos especiais ou individuais e concretos transformar-se-ia rapidamente num Estado inconcebível e intolerável”.

⁵ O autor afirma que “o raciocínio lógico por analogia é aquele segundo o qual, postos dois termos ligados por uma semelhança, atribui-se ao segundo o predicado do primeiro, passando do individual ao individual. O fundamento de validade do raciocínio por analogia esquematiza-se por meio da fórmula ‘O é P; S é semelhante a O; logo, S é P’”.

princípios sistemáticos do Direito, assegura ser possível, no âmbito do Direito Administrativo, a analogia tanto no caso de *lei de individualização estreita* como na hipótese de *lei faltante* e de *lei incompleta*. Nas três espécies, haveria a explicitação de norma tomada de outra já existente.

Assim, depreende-se haver possibilidade de integração quando se pode completar a norma, quer por ser ela estreita (insuficiente), quer faltante, quer incompleta, havendo a possibilidade de, por analogia, deduzir-se qual seria a atitude a tomar. Todavia, há que se trazer a norma de outra(s) já existente(s).

Haveria matérias, entretanto, em que o princípio da legalidade teria força absoluta (estrita legalidade), como, por exemplo, nas prestações pessoais ou patrimoniais. Tais atos de imposição devem-se respaldar em lei expressa, considerando-se o princípio de que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2003, pp. 48-49), ao discorrer sobre o princípio da legalidade, afirma que a expressão “legalidade” deve ser entendida como “conformidade ao Direito”, pelo que o princípio assumiria um sentido mais extenso.

Tal sentido pode ser considerado de muitas formas. Segundo Figueiredo (2003, p. 45), pode, inclusive, dizer respeito “aos princípios norteadores de todo o Direito Administrativo, aos princípios constitucionais”. Por isso, não caberia à Administração – por não encontrar, *prima facie*, a norma de competência expressa – eximir-se de decidir pleitos, bem como lançar o administrado na via judicial.

Registra-se que, ao procedimento administrativo, foram dadas, na ordem constitucional vigente, as garantias do judicial, sem, entretanto, suprimirem-se seus princípios informadores, consoante previsto na Constituição da República, art. 5º, LV (BRASIL, 1988).

O princípio da legalidade deve, assim, ser buscado no contexto sistemático dos corpos legais, ou seja, em outros textos, leis e códigos. A totalidade da ordem jurídica deve reger os casos (levando em conta a hierarquia normativa).

Consoante afirma Maria Helena Diniz (*apud* Figueiredo, 2003), o Direito, ao mesmo tempo em que apresenta lacunas, concomitantemente, não as apresenta, porquanto não é estático e, por seu próprio dinamismo, apresenta solução para cada caso *sub judice*, pelo Poder Judiciário ou Legislativo. O próprio Direito supre seus espaços vazios, mediante a aplicação e a criação de normas.

Para Nicklas Luhmann (2009, *apud* ALFERES, 2010), o sistema é aberto e comunica-se com a sociedade e com outras ciências – economia, política, etc. – para

“retroalimentar-se” através do processo denominado “autopoiese”. Assim, o sistema jurídico não poderá nunca ser completo, mas “completável”.

A constatação e a colmatação⁶ de lacunas são procedimentos envolvidos pela analogia, pelos costumes, pelos princípios gerais de Direito e pela equidade, respeitando-se a ordem de preferência. Dessa forma, o magistrado, em caso de lacuna, deverá, em primeiro lugar, constatar, na própria legislação, se há uma semelhança entre fatos diferentes, fazendo o juízo de valor de que esta semelhança se sobrepõe às diferenças. Somente se não encontra tais casos análogos é que deverá recorrer às normas consuetudinárias. Inexistindo estas, lançará mão dos princípios gerais do Direito. Se, porventura, estes últimos inexistirem, ou se apresentarem controversos, recorrerá à equidade.

Entretanto, devem ser consideradas as pautas axiológicas contidas no sistema jurídico, não se olvidando que as lacunas, embora referidas geralmente no que tange à integração pelo Judiciário, podem ser colmatadas pelo administrador.

2.3 OUTROS PRINCÍPIOS APLICÁVEIS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O princípio da legalidade insere-se no contexto constitucional – daí, sua relevante importância e observação na atividade administrativa. O princípio reside no esteio constitucional juntamente com outras premissas norteadoras das transformações da atividade administrativa no Estado brasileiro no período pós-Constituição de 1988.

Em paralelo a esse mandamento constitucional, figuram vários outros princípios aplicáveis às atividades da Administração Pública, dentre os quais alguns merecem atenção.

À guisa de referência, Juarez Freitas (2009, p. 53), na abordagem sistemática do controle dos atos administrativos, refere que se faz necessário assimilar os seguintes princípios fundamentais que regem as relações de administração no Brasil, quais sejam: (1) princípio do interesse público e a correlata subordinação das ações estatais ao princípio da dignidade humana; (2) princípio da proporcionalidade ou da simultânea vedação de excessos e omissões causadoras de danos juridicamente injustos; (3) princípio da legalidade temperada ou nuançada; (4) princípio da imparcialidade (ou da impessoalidade), derivado do princípio geral da igualdade, que veda discriminações negativas e determina discriminações inversas ou positivas; (5) princípio da moralidade pública e o subprincípio da proibidade administrativa; (6) princípio da publicidade ou da máxima transparência; (7) princípio da confiança legítima

⁶ Segundo Aurélio Buarque de Holanda Ferreira (1986, p. 431), significa ‘*preencher vazios, lacunas ou brechas*’. No texto, entende-se como a necessidade do preenchimento da lacuna existente na lei para solução do caso concreto.

ou a boa-fé recíproca; (8) princípio da motivação; (9) princípio da ampla sindicabilidade e o princípio da participação; (10) princípio da unicidade da jurisdição e consequente não cerceamento do acesso ao Poder Judiciário em casos de lesão ou ameaça de lesão a direitos do cidadão ou da Administração Pública; (11) princípios da eficiência, da eficácia e da economicidade; (12) princípio da legitimidade; (13) princípio da responsabilidade objetiva da Administração Pública e dos entes prestadores de serviços públicos, sempre subjetiva a responsabilidade do agente público, sem exceção; (14) princípios da precaução e da prevenção, válidos não apenas na esfera administrativa ambiental; (15) princípio da intervenção essencial que determina o dever de o Estado promover, de imediato, a tutela do núcleo dos direitos fundamentais, assim como de adotar atuação preferencialmente subsidiária e incentivadora da emancipação crescente da cidadania.

Tanto os princípios positivados quanto os não positivados têm a sua carga de importância na correlação com a legalidade da prática administrativa, principalmente quando se atrela os princípios com o controle dos atos administrativos.

Assim, vale dizer que o controle dos atos administrativos deve-se valer da aplicação de todos os princípios aplicáveis à Administração Pública, sejam eles definidos ou não no texto constitucional, positivados ou não, considerando-se a legalidade temperada.

3 O CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Os atos praticados pela Administração Pública sujeitam-se a controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário. Além disso, a própria Administração pode (e deve) exercer o controle sobre os atos por ela praticados.

A finalidade do controle é a de assegurar que os atos administrativos sejam praticados em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como, entre outros, o da legalidade.

O controle abrange a fiscalização e a correção dos atos ilegais. Em uma visão mais moderna, compreende, em âmbito externo, até mesmo, os atos inconvenientes ou inoportunos (trata-se do controle chamado “de mérito”, dizendo com os aspectos discricionários da atuação administrativa).

Os órgãos a quem a lei atribui a função de controlar os atos administrativos possuem esse “poder-dever” de revisão, segundo Di Pietro (2001, p. 587), “precisamente pela sua finalidade corretiva; ele não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu”.

O significado do controle sobre os atos administrativos, conforme Medauar (2009, p. 386), advém, ainda, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, datada de 1789, que preceituava, em seu art. 15: "A sociedade tem o direito de pedir conta, a todo agente público, quanto à sua administração".

Essa doutrinadora, ainda, cita Bobbio (*apud* Medauar, 2009, p. 386), que, por sua vez, vincularia a possibilidade de controle – controlabilidade – com democracia e incontrolabilidade, com arbítrio.

3.1 FORMAS DE CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

As modalidades de controle dos atos administrativos podem ser classificadas sob a égide de diversos critérios, que serão analisados, distintamente (ainda que de forma singela), no presente estudo.

Quanto ao momento em que se efetua, o controle pode ser (a) prévio, (b) concomitante ou (c) posterior à realização dos atos.

O controle prévio é considerado preventivo, porquanto visa impedir a ilegalidade dos atos administrativos antes de sua realização, ou, ainda, antes da eficácia da medida ou decisão.

O controle concomitante verifica-se no momento da atuação administrativa, durante a realização da medida ou ato.

O posterior, por sua vez, é realizado após a edição do ato ou adoção da medida. Tal controle, dito "sucessivo", visa corrigir, desfazer ou confirmar atos administrativos, abrangendo a aprovação, a homologação, a anulação, a revogação e a convalidação, por exemplo, de atos já praticados.

O controle pode ser (a) interno ou (b) externo, conforme decorra de órgão integrante ou não da estrutura em que se insere o órgão controlado.

Controle interno é aquele que cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes, ou seja, quando o agente controlador integra a própria Administração.

A função de controle sobre si própria apresenta-se inerente à atividade administrativa, havendo, inclusive, órgãos ou funcionários dotados dessa atribuição específica, como, por exemplo, supervisores, inspetores, corregedores etc.

Nos dizeres de Medauar (2003, p. 388), o controle interno objetiva o cumprimento do princípio da legalidade e a observância dos preceitos da "boa administração", bem como estimular a ação dos órgãos, verificar a conveniência e a oportunidade de medidas e decisões

no atendimento do interesse público (controle de mérito), analisar a proporção custo-benefício na realização das atividades e apurar a eficácia de medidas na solução dos problemas.

Podem-se referir os seguintes como principais mecanismos de controle interno: recursos administrativos; autocontrole; controle hierárquico; controle de gestão; inspeção, auditoria e correição; supervisão; pareceres vinculantes; ouvidoria; controle financeiro; controle da Administração indireta.

Externo é o controle exercido por um dos Poderes sobre os outros, bem como o controle da Administração Direta sobre a Indireta, ou seja, quando o agente controlador é exterior à estrutura a ser controlada (nesse caso, também chamado de tutela).

Quanto à amplitude, pode haver (a) controle do ato, por incidir sobre atos específicos, considerados isoladamente; e (b) controle de atividade, por abranger um conjunto de situações.

Medauar (2009, p. 388) aborda o controle dos atos administrativos quanto ao modo de desencadear-se, esclarecendo que, sob esse prisma, pode haver: (a) controle de ofício, quando ocorre por iniciativa do próprio agente; (b) controle por provocação, quando a atuação do agente controlador é solicitada por pessoas, entidades, associações; ou (c) controle compulsório, que se realiza necessariamente no momento oportuno, em atendimento a normas que o disciplinam.

O controle, ainda, quanto ao órgão que o exerce, pode ser (a) administrativo, (b) legislativo ou (c) judicial.

Sob essa análise, importante frisar que o controle administrativo é aquele que a Administração Pública *lato sensu* exerce sobre sua própria atuação, fiscalizando e corrigindo seus próprios atos.

O controle realizado pela Administração sobre seus próprios órgãos e suas entidades indiretas recebe vários nomes, pela doutrina. Medauar (2003, p. 388) refere-o como sendo controle administrativo, controle intra-orgânico e controle intra-administrativo.

Tal controle, quando exercido internamente sobre os órgãos da Administração Direta, decorre do poder de autotutela⁷ da Administração, o qual lhe permite rever seus próprios atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes.

⁷ Segundo transcrição de Di Pietro (2001, p. 588), o poder de autotutela “é amplamente reconhecido pelo Poder Judiciário, em cujo âmbito foram publicadas as Súmulas n. 346 e 473, pelo STF; nos termos da primeira, ‘a Administração Pública pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial’”.

Nas palavras de Di Pietro (2001, p. 588), “o poder de autotutela encontra fundamento nos princípios a que se submete a Administração Pública, em especial o da legalidade e o da predominância do interesse público, dos quais decorrem todos os demais”.

O controle administrativo, quando exercido sobre as atividades da Administração Indireta, é também chamado de tutela e, sendo um controle externo, somente pode ser exercido dentro dos limites legais, para que não ofenda a autonomia legalmente assegurada aos órgãos da Administração Indireta. Tais limites referem-se aos órgãos encarregados de controle, bem como aos atos e aos aspectos sujeitos ao controle.

O controle legislativo sobre os atos da Administração Pública, por sua vez, sofre limitação constitucional. De acordo com o art. 70 da Constituição da República (BRASIL, 2009), ao Congresso Nacional compete a fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial da União, mediante controle externo, o mesmo ocorrendo com os respectivos legislativos em âmbito estadual e municipal. Essa função, tradicionalmente vinculada ao Poder Executivo, é exercida no Brasil com o auxílio do Tribunal de Contas⁸.

Além de o Legislativo exercer a fiscalização financeira e orçamentária, a função de controle sobre o Executivo – que aparece, hoje, como inerente ao Legislativo – pode ser percebida através de meios mais corriqueiros de controle, tais como: pedidos escritos de informação; convocação para comparecimento; fiscalização de atos da Administração Direta e Indireta; instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs); aprovações e autorizações de atos de Executivo; sustação de atos normativos do Poder Executivo.

Já a apreciação efetuada pelo Poder Judiciário sobre os atos administrativos caracteriza-se como controle externo. O controle judicial é realizado sempre mediante provocação, podendo ser prévio ou posterior.⁹

Como ações judiciais de controle da Administração Pública, na forma de realização de controle posterior dos atos, podem ser citadas: (a) mandado de segurança (art. 5º, LXIX, da Constituição da República e Lei n. 12.016/2009); (b) *habeas corpus* (art. 5º, LXVIII, da Constituição); (c) ação popular (art. 5º, LXXIII, da Constituição); (d) mandado de injunção

⁸ Criado por iniciativa de Ruy Barbosa, em 1890, o Tribunal de Contas é instituição estatal independente, pois seus integrantes têm as mesmas garantias atribuídas ao Poder Judiciário (art. 73, § 3º, da Constituição da República). Assim, não se pode considerá-lo subordinado ou inserido na estrutura do legislativo. Se a sua função é atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas constitucionais, é de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes. Os vocábulos *tribunal* e *judgar as contas*, usados ao se tratar deste agente controlador, não implicam natureza jurisdicional, apresentando-se, o Tribunal de Contas, como órgão técnico, não jurisdicional (MEDAUAR, 2003, p. 421).

⁹ Mazza (2011, p. 599) salienta, nesse ponto, que, como o Brasil adota o modelo inglês de jurisdição uma, e não o modelo francês do contencioso administrativo, todas as causas são decididas pelo Poder Judiciário, mesmo aquelas que envolvam interesse da Administração.

(art. 5º, LXXI, da Constituição); (e) *habeas data* (art. 5º, LXXII, da Constituição); (f) ação civil pública (art. 129, III, da Constituição e Lei n. 7.347/85); e ação de improbidade (art. 37, § 4º, da Constituição e Lei n. 8.429/92).

Tais ações judiciais de controle sobre a Administração Pública podem ser utilizadas tanto em caso de lesão efetiva quanto na hipótese de ameaça a direito ou interesse do particular.

O controle judicial da atividade administrativa, entretanto, segundo a doutrina pátria, deve obedecer alguns limites, que dizem respeito aos atos políticos e aos atos *interna corporis*, uma vez que tais atos apenas interessam ao próprio órgão ou ente público, não estando sujeitos a interferências externas (como, por exemplo, questões regimentais).¹⁰

Verificam-se vários parâmetros de alcance do controle jurisdicional sobre a atuação, inclusive discricionária, da Administração, e não apenas no que tange à legalidade estrita. À guisa de exemplo, refere-se a ação popular, que pode ter como um de seus fundamentos a anulação de ato lesivo da moralidade administrativa, independentemente de considerações de estrita legalidade.

O doutrinador Alexandre de Moraes (2003) refere que, ao se constitucionalizar a Administração Pública, conseqüentemente se torna possível uma interpretação, com base na Constituição, de toda a Administração Pública. Isso possibilitou e ampliou a ampla revisão judicial da Administração, o que já ocorre.

Seja como for, é fato que se ampliou o controle jurisdicional sobre a Administração, principalmente a partir do texto constitucional de 1988, que apresenta um espírito geral de priorização dos direitos e das garantias dos cidadãos, inclusive perante o poder público.

A ampla possibilidade de revisão judicial, conseqüentemente, reduziu o próprio sentido do termo “discricionabilidade administrativa”, que vem, historicamente, sofrendo uma grande redução, já que os modernos métodos de interpretação constitucional são aplicados no agir da Administração Pública, bem como no seu respectivo controle. O próprio artigo 37 da Constituição da República, ao atribuir a observação obrigatória de uma série de princípios pela Administração, culminaria por diminuir a discricionabilidade administrativa, no sentido de que, sendo possível a ingerência interpretativa, num último grau, é possível a revisão judicial, não com a argumentação de que essa revisão estaria invadindo a esfera do Poder Executivo, mas, sim, com a argumentação de que se estaria interpretando uma norma constitucional.

¹⁰ O Supremo Tribunal Federal (STF) tem-se manifestado no sentido de que o controle judicial não alcança os atos *interna corporis*, sob pena de ofensa ao postulado da separação dos Poderes.

Consoante o aspecto da atividade a ser analisada, o controle pode ser (a) de legalidade ou (b) de mérito. Ainda, Medauar (2003, p. 387) registra uma terceira modalidade, no que tange ao aspecto em que incide o controle: trata-se do (c) controle da “boa administração”, pelo qual são vistos os atos administrativos através da análise da eficiência, da produtividade, da gestão administrativa.

A legalidade dos atos administrativos pode ser controlada pelos três poderes, conforme os ditames e limites constitucionais; quanto ao mérito, porém, em tese, o controle cabe à própria Administração e, com limitações, ao Poder Legislativo – em que pese o avanço da jurisprudência no que tange ao controle a ser exercido pelo Judiciário.

Quanto ao controle do mérito, a jurisprudência vem relacionando-o a outros princípios atrelados à atividade administrativa, tais como publicidade, moralidade, impessoalidade, igualdade e, inclusive, com o princípio da razoabilidade, além do próprio princípio da legalidade.

Percebe-se que o Supremo Tribunal Federal (STF) assentou a jurisprudência no sentido de ser possível o controle de legalidade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, mas não apenas isso: vem reconhecendo, em muitos casos, que o referido controle pode derivar da violação dos princípios da igualdade, da impessoalidade, da moralidade, dentre outros.

Dessa forma, pela jurisprudência, verifica-se o assentado controle judicial sobre os atos administrativos, inclusive, em uma visão mais moderna, quanto ao mérito, confirmando que o controle judicial vem tomando uma amplitude cada vez maior e, de forma mais acentuada, a partir do texto constitucional de 1988.

3.2 O CONTROLE DA LEGALIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

O controle da legalidade dos atos administrativos visa observar a legalidade em geral ou a legalidade contábil-financeira na prática da Administração Pública.

Medauar (2009, p. 406) aborda, ao tratar do controle jurisdicional da Administração e do alcance da atuação do Judiciário, posicionamentos doutrinários favoráveis ao chamado “controle restrito”, qual seja, circunscrito à legalidade de modo também restrito.

Segundo essa linha de pensamento, haveria a impossibilidade da ingerência do Judiciário em atividades típicas do Poder Executivo, ante o princípio da separação dos Poderes. Desse modo, o Judiciário deveria apreciar a legalidade em sentido estrito, porquanto, em sendo os integrantes desse Poder desprovidos de mandato eletivo, não teriam legitimidade para apreciar aspectos relativos ao interesse público. Assim, no controle do ato administrativo

pelo Judiciário, somente apreciar-se-ia matéria atinente à competência, à forma e à licitude do objeto.

A par dessa forma de controle, situa-se o “controle amplo”, pelo qual não haveria ingerência indevida em o Judiciário – a quem cabe a Jurisdição – controlar de forma mais abrangente a Administração, justamente pelo princípio da separação dos Poderes (em havendo controle de constitucionalidade de lei, a invocação da separação dos Poderes para limitar a apreciação jurisdicional perderia grande parte de sua força).

No ordenamento pátrio, a legalidade se assenta em bases mais amplas e, por conseguinte, há respaldo constitucional para um controle jurisdicional mais amplo sobre a Administração (percebe-se ter havido o “coroamento” de uma evolução já verificada na doutrina e na jurisprudência anterior a 1988).

Não obstante, a ampliação do controle jurisdicional não substitui o administrador pelo juiz, devendo-se, sempre, observar os limites existentes à atuação do Judiciário.

Resultado dessa amplitude pode ser exemplificado com o controle sobre alguns atos de governo, sobre o motivo (quando são analisados os antecedentes de fato e das justificativas jurídicas que levam à tomada da decisão em determinado sentido) e sobre o fim (para se coibir o desvio de poder).

O texto jurisprudencial do STF determina, por exemplo, que cabe ao Poder Judiciário a análise da legalidade e da constitucionalidade dos atos dos três Poderes constitucionais, e, em vislumbrando mácula no ato impugnado, deve afastar a sua aplicação, bem como que cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do poder público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam.

De modo geral, pelo que se observa da legislação, da jurisprudência e dos estudos doutrinários, tem-se que, com a vigência do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional a qualquer lesão de direito, se algum ato administrativo acarretar lesão, poderá ser impugnado perante o Judiciário, não apenas sob o prisma da legalidade – sendo, porém, a legalidade, o corolário lógico do controle.

4 A POSSIBILIDADE DE CONVALIDAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS ILEGAIS

Esclarece Marçal Justen Filho (2006, p. 37) que, no passado, o administrador adotava fórmulas imprecisas (tal como o “poder de império”, o “poder discricionário”, o “poder de polícia” ou a natureza política do ato) para justificar suas decisões subjetivas e incompatíveis com a ordem jurídica; entretanto, a evolução democrática eliminou essas práticas.

Segundo asseveram a vasta doutrina e a jurisprudência pátrias, alicerçadas nos dispositivos legais, a Administração Pública poderá rever seus atos. Contudo, não pode simplesmente revogar o próprio ato, por simples reavaliação, porquanto este ato torna-se perfeito e acabado após sua concretização (além de, em muitas circunstâncias, envolver o direito de terceiros), devendo, sim, submeter o ato a um controle ordenado.

Consoante já frisado, pode-se exercer o controle dos atos administrativos sobre a legalidade e/ou sobre o mérito, sendo que o de legalidade pode ser exercido pelos três Poderes, enquanto o de mérito cabe à própria Administração e, com limitações, ao Poder Legislativo, além das ressalvas casuísticas trazidas pela jurisprudência quando ao controle judicial, antes referidas – tudo isso, observando-se prazos e os efeitos a serem produzidos (*ex tunc* ou *ex nunc*).

Nesse sentido, situam-se as manifestações do STF contidas nas Súmulas 346 (BRASIL, 1963) e 473 (BRASIL, 1969), segundo as quais "a Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos" e "a Administração pode anular seus próprios atos, 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", respectivamente.

Já determinou, inclusive, o Supremo que o prazo decadencial estabelecido no art. 54 da Lei 9.784/1999 (BRASIL, 1999) conta-se a partir da vigência desta lei (ou seja, 1º-2-1999), vedada a aplicação retroativa do preceito para limitar a liberdade da Administração Pública.

Assim, detectada a ilegalidade de um ato administrativo, o agir da Administração não é apenas um juízo discricionário, mas, sim, um “poder-dever” a ser exercido. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vícios de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

4.1 CONVALIDAÇÃO, REVOGAÇÃO, ANULAÇÃO E SANEAMENTO

Pode e deve a Administração Pública rever seus atos. Contudo, não pode simplesmente revogar (ou anular) o próprio ato, por simples reavaliação, porquanto este ato torna-se perfeito e acabado após sua concretização, além de, em muitas circunstâncias, envolver o direito de terceiros.

Conforme já salientado, a matéria acabou sumulada através do verbete 473 do STF (BRASIL, 1969), que consagrou o poder de autotutela da Administração, ao preceituar que 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 motivos de conveniência ou

oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

A anulação (ou invalidação) do ato é obrigatória e constitui um dever da Administração quando a ilegalidade atingir a finalidade, os motivos e o objeto do ato administrativo. Quando ordenada pelo Judiciário, pode operar efeitos retroativos.

A convalidação, por sua vez, corresponde a ato posterior que sana o vício identificado no ato precedente. A ratificação somente será possível se a entidade possuir competência para a matéria e desde que o vício possa ser sanado.

A revogação, porque fundada na conveniência e na oportunidade, ou seja, por depender de ato discricionário, não pode incidir sobre atos vinculados, atos que já exauriram seus efeitos, atos meramente enunciativos e atos procedimentais ou componentes de processo administrativo. É exclusiva da própria Administração Pública, não podendo ser ordenada pelo Judiciário, operando efeitos futuros e não atingindo direitos adquiridos.

Por conseguinte, a vasta doutrina pátria, quando analisa os efeitos da declaração de invalidade dos atos administrativos, afirma que a anulação possui efeitos *ex tunc* e pode ser realizada pela Administração (de ofício) ou pelo Judiciário, ao passo que a revogação, levada a cabo unicamente pela Administração, produziria efeitos *ex nunc*.

Assim, detectada a ilegalidade de um ato administrativo, dentro do prazo de cinco anos, o agir da Administração não é apenas um juízo discricionário, mas, sim, um “poder-dever” a ser exercido.

Sob esse prisma, a Lei n. 9.784/99, que disciplina o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, dispõe, em seu art. 53, que a Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vícios de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos (BRASIL, 1999).

Maria Silvia Zanella di Pietro (2003) pronunciou-se sobre a matéria afirmando ser mais fácil realizar anulação e revogação do que a convalidação, já que a anulação é o desfazimento do ato por vício de ilegalidade, produzindo efeitos retroativos à data em que o ato foi praticado e podendo ser feita pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário.

Nesse contexto, referindo-se ao controle judicial, Alexandre de Moraes (2003) afirma que, ao se constitucionalizar a Administração Pública, conseqüentemente se possibilita uma interpretação constitucional, com base na Constituição, de toda a Administração Pública. Isso possibilitou e ampliou a ampla revisão judicial da Administração, o que já ocorre. Tal possibilidade de revisão judicial, conseqüentemente, reduziu o próprio sentido do termo “discricionariedade administrativa”, que vem, historicamente, sofrendo uma redução muito

grande. Isso permitiu a aplicação de novos mecanismos de interpretação no direito administrativo.

Os modernos métodos de interpretação constitucional, ou interpretação conforme a Constituição, e de declaração de nulidade, com ou sem redução de texto, dentre outros, hoje, são aplicados ao Direito Administrativo.

O artigo 37, ao trazer essa série de princípios constitucionais da Administração, acabou por diminuir, e muito, a discricionariedade administrativa, por ser possível a ingerência interpretativa e, num último grau, a revisão judicial, não com a argumentação de que essa revisão está invadindo a esfera do Poder Executivo, mas, sim, com a argumentação de que se está interpretando uma norma constitucional.

Percebe-se, dessa forma, que a primeira grande consequência da idéia de constitucionalização dos princípios da Administração Pública foi exatamente a idéia de diminuir a discricionariedade, restando explícito que não é mais somente o administrador, como historicamente foi, mas também o Judiciário, hoje, o responsável pela interpretação da legalidade do ato administrativo.

Em conclusão: a Administração deve buscar a anulação de seus atos quando viciados, no prazo legalmente estipulado, contados da data em que foram praticados, sob pena de o Judiciário fazê-lo posteriormente.

4.2 A LEI N. 9.784/99 E A POSSIBILIDADE DE CONVALIDAÇÃO

O instituto da prescrição administrativa pode ser abordado em vários sentidos: designa, por exemplo, a perda do prazo para recorrer de decisão administrativa; ainda, significa a perda do prazo para que a Administração reveja seus próprios atos; ou, num terceiro sentido, indica a perda do prazo para aplicação de penalidades administrativas.

Na ausência de lei específica com estabelecimento de prazos, aplica-se, na esfera federal, a Lei n. 9.784/99, que disciplina o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Quanto ao prazo para recorrer de decisão administrativa, por exemplo, pode-se valer o interessado do que dispõe o art. 59 do referido texto legal (BRASIL, 1999), pelo qual “salvo disposição legal específica, é de dez dias o prazo para interposição de recurso administrativo, contado a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida”.

A Lei n. 9.784/99 indica, também, prazos interruptivos e suspensivos da prescrição (BRASIL, 1999). Restam disciplinados, ainda, nessa legislação específica, prazos para punição, diga-se, de aplicação de penalidades administrativas.

Não obstante se possa exercer, pelo administrado, o direito de provocar a manifestação do ente público sobre determinado ato, a própria Administração pode rever, de ofício, os seus atos ilegais (inclusive, com o objetivo de evitar demandas judiciais).

Observa-se, porém, que, tendo-se operado a prescrição judicial, desaparece o poder de ser revisto o ato, de ofício, pela Administração Pública, sob pena de tal revisão constituir ofensa à estabilidade das relações jurídicas que o legislador quis proteger com a fixação de prazos prescricionais.

Nesse contexto, Di Pietro (2009, pp. 737-738) aduz que, no silêncio da lei, o prazo para que a Administração reveja seus próprios atos, com o objetivo de corrigi-los ou invalidá-los, seria o mesmo em que se daria a prescrição judicial, embora reconhecendo as inúmeras controvérsias quanto à matéria.

Fundamentando tal controvérsia, a doutrinadora referida (DI PIETRO, 2009) aborda as colocações de Régis Fernandes de Oliveira, no sentido de que “não haveria prazo para a invalidação de qualquer ato, seja ele nulo ou anulável, conforme o caso concreto” (DI PIETRO, 2009); de Celso Antonio Bandeira de Mello, no sentido de que “prazos curtos para a impugnação de atos anuláveis e prazos longos para os atos nulos, usando-se a analogia com o Direito Privado” (DI PIETRO, 2009); e de Hely Lopes Meirelles, para quem “a prescrição administrativa ocorre em cinco anos” (DI PIETRO, 2009), posição esta a qual se filia Di Pietro (2009, p. 737).

Tal prazo de cinco anos da prescrição administrativa é previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/99 (BRASIL, 1999) e, também, no Decreto n. 20.910/32 (BRASIL, 1932).

Segundo o texto do referido art. 54 da Lei do processo administrativo, o direito de a Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé (BRASIL, 2009). Ainda, determina o texto do dispositivo que, no caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento, e que se considera exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato (BRASIL, 2009).

Assim, tem-se que, se o ato gerar efeitos desfavoráveis ao administrado ou houver sido praticado com má-fé, a Administração não está jungida ao prazo decadencial de cinco anos.

Embora a lei aborde o tema usando a terminologia “decadência” do direito, nesse caso, há que ser analisada a disposição como atinente, também, ao instituto da prescrição, conforme denominação adotada pela doutrina, de forma geral. Isso porquanto se trata,

certamente, de disciplinar, também, o “direito de ação” (regulado pelo instituto da prescrição) e não, apenas, a perda do exercício do próprio direito de anular o ato, de qualquer forma.

5 CONCLUSÃO

O Estado brasileiro vem passando por inúmeras transformações em decorrência dos preceitos insculpidos na Constituição de 1988. Dentre tais mutações, situa-se a necessária limitação imposta à Administração Pública ante a obediência ao princípio da legalidade, expressamente disposto no artigo 37 da vigente Constituição da República.

A observância do princípio da legalidade, por sua vez, pode ser verificada através das formas de controle dos atos administrativos, pelo que se faz imprescindível, no atual sistema jurídico, a compreensão do referido princípio constitucional e de sua aplicabilidade no controle das atividades da Administração Pública.

Percebe-se, porém, que os atos administrativos devem ser praticados não apenas em observância à força direta e imediata da lei (*stricto sensu*), mas, também, subordinando-se ao sistema jurídico como um todo, ou seja, às obrigações que decorrem do conjunto de regras constantes do ordenamento jurídico. Para tanto, configura-se imperioso verificar a extensão e a atual concepção do princípio da legalidade, de modo a bem interpretá-lo, situando-o dentre os demais princípios aplicáveis às atividades administrativas, inclusive, com vistas à sua aplicação no controle dos atos administrativos.

O controle dos atos administrativos pode ser realizado sob diversas formas, tanto pela própria Administração, internamente, quanto pelo controle externo, pelo Poder Legislativo e pelo Poder Judiciário; de forma prévia, concomitante ou posterior; sobre atos específicos ou sobre um conjunto de situações; desencadeado de ofício, mediante provocação ou de forma compulsória; sobre a legalidade ou sobre o mérito do ato.

Certo é que, independentemente da forma de controle, no atual ordenamento pátrio a legalidade assenta-se em bases mais amplas. Por conseguinte, afigura-se respaldo constitucional para um controle mais efetivo sobre a Administração (percebe-se, nesse ponto, a consagração de pensamentos já verificados na doutrina e na jurisprudência anteriores a 1988).

Não se pode olvidar que se trata de um “poder-dever” a revisão, pela Administração, de seus próprios atos quando detectada a ilegalidade de um ato administrativo. Porém, seja tratar-se de anulação, convalidação, revogação ou do próprio saneamento do ato, há que se adequar a situação às determinações legais, inclusive no que tange ao prazo prescricional para tal agir.

Ao se “constitucionalizar” a Administração Pública, possibilita-se, conseqüentemente, uma interpretação, com base na Constituição, de toda a Administração Pública, o que possibilita e amplia a ampla revisão judicial da Administração.

Não obstante, a ampliação do controle jurisdicional não substitui o administrador pelo juiz, devendo-se, sempre, observar os limites existentes à atuação do Judiciário e os prazos prescricionais aplicáveis, tanto para a atuação da Administração perante seus próprios atos, quanto para a apreciação externa dos atos praticados pela Administração – respeitando-se, ainda, o direito adquirido e a eventual produção de eventuais efeitos sobre as partes envolvidas.

Feitas essas considerações, percebe-se que uma das grandes conseqüências da constitucionalização dos princípios da Administração Pública é a diminuição da discricionariedade. Isso, atrelado à atual concepção do princípio da legalidade, torna o controle da atividade administrativa cada vez mais efetivo, já que a finalidade do controle é a de assegurar que os atos administrativos sejam praticados em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como, entre outros e principalmente, o da legalidade.

REFERÊNCIAS

ALFERES, Eduardo Henrique. **Autopoiese do Direito**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, 76, 01 mai 2010. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7780 . Acesso em: 31 jul. 2011.

BARROS, Suzana de Toledo. **O Princípio da Proporcionalidade e o Controle de Constitucionalidade das Leis Restritivas de Direitos Fundamentais**. São Paulo: Brasília Jurídica, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

_____. Decreto n. 20.910, de 06 de janeiro de 1932. Regula a Prescrição Quinquenal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 8 de janeiro de 1932. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D20910.htm . Acesso em: 2 set. 2013.

_____. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 de julho de 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347compilada.htm . Acesso em: 2 set. 2013.

_____. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 de junho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm . Acesso em: 2 set. 2013.

_____. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 de fevereiro de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm . Acesso em: 2 set. 2013.

_____. Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 de agosto de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm . Acesso em: 2 set. 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula n. 346, de 13 de dezembro de 1963. A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. **Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal – Anexo ao Regimento Interno**. Brasília, DF. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 151. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=346.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas> . Acesso em: 2 set. 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula n. 473, de 03 de dezembro de 1969. 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. **DJ**, Brasília, DF, 10 de dezembro de 1969, p. 5929. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas> . Acesso em: 2 set. 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Pressupostos do ato administrativo** – vícios, anulação, revogação e convalidação em face das leis de processo administrativo. São Paulo, 2003. Disponível em http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/29a03_10_03/4Maria_Silvia1.htm . Acesso em: 12 jan. 2010.

_____. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MAURER, Harmut (trad. Luís Afonso Keck). **Direito Administrativo Geral**. Barueri, SP: Manole, 2006.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1997.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. **Princípios Constitucionais na Administração Pública**. São Paulo, 2003. Disponível em http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/29a03_10_03/2alexandre_moraes2.htm . Acesso em 12 jan. 2010.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

NEVES, José Luiz. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**. São Paulo, v. 1, n° 3, 2° Sem./1996.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.