

FERNANDO BRASIL GRECO

**CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS
ADMINISTRATIVOS**

BACHARELADO EM DIREITO

**UnifMU
SÃO PAULO – 2003**

FERNANDO BRASIL GRECO

**CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS
ADMINISTRATIVOS**

Monografia apresentada à banca Examinadora da Faculdade de Direito do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas, como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em direito, sob a orientação do professor doutor Dorival Oliva Júnior.

**SÃO PAULO
2003**

BANCA EXAMINADORA

Ao **Doutor Orlando Brasil Greco Jr.**, os mais sinceros agradecimentos por toda a dedicação na árdua tarefa de muito ensinar a um filho.

Ao **Doutor Dorival Oliva Jr.** agradeço por todos os ensinamentos, bem como por todas as orientações pacientemente transmitidas, na certeza de que grande utilidade tiveram.

À **Doutora Carmen-Lúcia Zimmermann Aranha**, agradeço profundamente por todos os ensinamentos, bem como pela inestimável compreensão dispensada.

*" É preciso que o poder controle o poder"
(Montesquieu)*

SINOPSE

Tendo em vista que o sistema político adotado na República Federativa do Brasil é tripartido, admite-se, muito embora estes sejam independentes e autônomos, a fiscalização da atividade de um Poder por outro.

Considerando que a Administração Pública tem como principal finalidade o bem comum, toda sua atuação deverá ser nesse sentido, pautada por princípios constitucionais e administrativos.

Dessa forma, o Estado deverá atuar com estrita observância ao Princípio da Legalidade Administrativa, segundo o qual, suas ações ficam limitadas ao permissivo legal.

Quando a Administração Pública atua na desconformidade das normas reguladoras, verificam-se arbitrariedades e ilegalidades cujos efeitos estendem-se aos administrados.

Surge então um direito subjetivo aos administrados legitimados, que configura-se na possibilidade destes socorrerem-se ao Poder Judiciário, a fim de que seja examinado os critérios utilizados pela Administração Pública, constituindo-se, desse modo, o controle judicial dos atos administrativos.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO I – SUBMISSÃO DO ESTADO AO ORDENAMENTO JURÍDICO	15
CAPÍTULO II - PRINCÍPIO BÁSICO DA LEGALIDADE ADMINISTRATIVA	17
CAPÍTULO III – DOS ATOS ADMINISTRATIVOS	19
1. Conceito.....	19
2. Condições	20
3. Pressupostos e requisitos.....	22
3.1. Competência.....	22
3.2. Finalidade	22
3.3. Forma	23
3.4. Motivo	23
3.5. Objeto	24
4. Atributos dos atos administrativos	24
4.1. Presunção de legitimidade.....	25
4.2. Imperatividade	25
4.3. Exigibilidade.....	26
4.4. Auto-executoriedade.....	26
5. Classificações e espécies	26
5.1. Classificados em razão dos destinatários.....	27
a) Atos gerais	27
b) Atos individuais	27
5.2. Classificados em razão do âmbito de eficácia.....	27
a) Atos internos	27
b) Atos externos	28
5.3. Classificados em razão do objeto	28
a) Atos de império	28
b) Atos de gestão	28
c) Atos de expediente.....	29
5.4. Classificados em razão do regramento	29
a) Atos vinculados	29
b) Atos discricionários	29
5.5. Outras classificações.....	31
5.5.1. Quanto à formação do ato.....	31
a) Ato simples.....	31
b) Ato complexo.....	31
c) Ato composto.....	32

5.5.2. Quanto ao conteúdo do ato	32
a) Constitutivo	32
b) Extintivo.....	32
c) Declaratório	32
d) Alienativo.....	33
e) Modificativo	33
f) Abdicativo.....	33
5.5.3. Quanto à eficácia do ato.....	33
a) Ato válido	34
b) Ato nulo	34
c) Ato inexistente	34
5.5.4. Quanto à exeqüibilidade do ato	34
a) Atos perfeitos	35
b) Atos imperfeitos.....	35
c) Atos pendentes.....	35
d) Atos consumados.....	35
5.5.5. Quanto à retratabilidade do ato	35
a) Ato irrevogável	36
b) Ato revogável	36
c) Ato suspensível	36
5.5.6.Quanto à executabilidade do ato	37
a) Atos auto-executórios.....	37
b) Atos não auto-executórios.....	37
5.5.7. Quanto ao objetivo do ato.....	37
a) Atos principais	37
b) Atos complementares.....	38
c) Atos preparatórios	38
d) Ato-condição	38
e) Ato de jurisdição.....	38
5.5.8. Quanto aos efeitos do ato.....	39
a) Atos constitutivos	39
b) Atos desconstitutivos.....	39
c) Atos de constatação	39
6. Espécies dos atos administrativos	39
6.1. Atos normativos	40
a) Decretos.....	40
a.1) Decreto autônomo.....	40
a.2) Decreto regulamentar.....	41
b) Regulamentos	41
c) Instruções normativas	41
d) Regimentos	41
e) Resoluções	42
f) Deliberações	42
6.2. Atos ordinatórios.....	42
a) Instruções.....	43
b) Circulares	43
c) Avisos.....	43

d) Portarias.....	43
e) Ordens de serviço	44
f) Ofícios	44
g) Despachos	44
6.3. Atos negociais	44
a) Licença.....	45
b) Autorização	45
c) Permissão	46
d) Aprovação	46
e) Admissão	46
f) Visto	46
g) Homologação	47
h) Dispensa	47
i) Renúncia	47
j) Protocolo administrativo	47
6.4. Atos enunciativos.....	48
a) Certidões.....	48
b) Atestados	48
c) Pareceres	48
d) Apostilas.....	49
6.5. Atos punitivos	49
a) Multa	50
b) Destruição de coisas	50
c) Interdição.....	50
7. Invalidação dos atos administrativos	51

CAPÍTULO IV – DO CONTROLE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELO PODER JUDICIÁRIO..... 53

1. Conceito.....	55
2. Abrangência do controle judicial	56
3. Controle judicial dos atos administrativos praticados no exercício da competência discricionária.....	57
4. Atos sujeitos ao controle comum e atos sujeitos ao controle especial. 57	
a) Atos políticos.....	58
b) Atos legislativos.....	58
c) Atos “ <i>Interna Corporis</i> ”	59

CAPÍTULO V – MEIOS DE CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS 60

1. Tutela Constitucional das Liberdades	60
1.1. Mandado de Segurança Individual	61
a) Conceito	61
b) Espécies.....	61
c) Natureza jurídica	62
d) Cabimento do Mandado de Segurança.....	62
e) Conceito de direito líquido e certo	63
f) Legitimação ativa – impetrante.....	63
g) Legitimação passiva - impetrado.....	64

h) Prazo para impetração da ordem de segurança	64
i) Competência	65
j) Das medidas liminares	65
1.2. Mandado de Segurança Coletivo.....	66
a) Conceito	66
b) Finalidade.....	66
c) Objeto	66
d) Legitimação ativa	67
e) Legitimação passiva.....	67
f) Beneficiários.....	67
g) Considerações gerais.....	68
1.3. <i>Habeas Corpus</i>	68
a) Conceito	68
b) Natureza jurídica	68
c) Legitimidade ativa.....	69
d) Legitimidade passiva.....	69
e) Hipóteses e espécies	69
e.1) <i>Habeas corpus</i> preventivo.....	69
e.2) <i>Habeas corpus</i> liberatório	70
f) Liminar em <i>habeas corpus</i>	70
g) Supressão do “writ” <i>habeas corpus</i>	70
1.4. <i>Habeas Data</i>	71
a) Conceito	71
b) Natureza jurídica	71
c) Cabimento	72
d) Legitimidade ativa	72
e) Legitimidade passiva.....	73
f) Procedimento	73
g) Competência	73
1.5. Mandado de Injunção	74
a) Conceito	74
b) Requisitos	75
c) Legitimidade ativa.....	75
d) Legitimidade passiva.....	75
e) Procedimento	76
f) Competência	76
1.6. Ação Popular	77
a) Conceito	77
b) Finalidade.....	77
c) Requisitos.....	77
d) Objeto.....	78
e) Legitimação ativa	78
f) Legitimação passiva.....	78
g) Natureza da decisão	78
h) Competência	79
2. Das outras ações específicas ao controle judicial dos atos administrativos:.....	79

2.1. Ação civil pública	79
2.2. Ação direta de inconstitucionalidade	80
2.2.1. Pedido de medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade.....	82
2.2.2. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão	83
2.3. Ação direta de constitucionalidade	84
2.4. Ação de arguição de descumprimento de preceito fundamental.....	86
3. Das ações comuns civis destinadas ao controle da administração	88
3.1. Das ações ordinárias	89
3.2. Das ações constitutivas	89
3.3. Das ações declaratórias	90
3.4. Das ações condenatórias	90
3.5. Das ações caracterizadas como executivas fiscais	90
3.6. Dos interditos possessórios	91
3.7. Da ação de nunciação de obra nova	92
3.8. Da ação de consignação em pagamento	92
3.9. Da ação de despejo	92
3.10. Da possibilidade de concessão de medidas liminares nas ações de jurisdição civil	93
4. Da possibilidade das ações de jurisdição criminal servirem ao controle dos atos administrativos.....	94
 CAPÍTULO VI – DA IMPOSSIBILIDADE DE CONVALIDAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS SUJEITADOS AO CONTROLE JURISDICONAL	95
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
 BIBLIOGRAFIA	101

INTRODUÇÃO:

Considerando o contexto atual em que se situa a ordem jurídica e social pátria, bem como a necessidade da ampla atuação da Administração Pública, em razão de sua função executiva e no sentido de se atingir a sua principal finalidade, materializada pelo *bem comum da coletividade administrada*, infere-se que esta, devidamente submissa a comandos constitucionais, deverá ser pautada pelos princípios basilares do Direito Administrativo, notadamente pelos Princípios da Legalidade, da Moralidade, da Supremacia do Interesse Público e da Segurança Jurídica.

Certo é que a referida atuação se dá através de atos jurídicos, especializados e caracterizados pela finalidade pública, denominados *Atos Administrativos*, que diversificam-se em várias espécies, dentre as quais destacam-se os normativos, ordinários, negociais, enunciativos e punitivos.

Tais atos, por constituir-se a República Federativa do Brasil em um “*Estado Democrático de Direito*”, nos termos do artigo 1º da Constituição Federal, e por ser a Administração Pública regida pelo disposto no artigo 37 da referida Carta, sujeitam-se à certos requisitos legais, sob pena de, se não os observarem, serem eivados de vícios e, via de consequência, inválidos.

Originados da manifestação de vontade da Administração Pública, no uso de sua Supremacia, eventualmente furtam-se os agentes públicos em observar algumas das fases necessárias à edição dos atos, de modo que virtualmente produzem efeitos, mas, legalmente e formalmente, não são válidos.

Muito embora admita-se a invalidação da atividade estatal não legítima pelo próprio Poder Público, fundamentada no Princípio da Autotutela do Estado, verifica-se hodiernamente uma certa resistência nesse sentido por parte da própria Administração Pública, uma vez que, possuindo atribuições legais e regimentais para tanto, permanece inerte, mantendo-se os referidos atos, bem como seus efeitos danosos, oriundos dos vícios e irregularidades perpetrados.

Imperativo então, um modo de controle externo sobre tais atos, a fim de evitar-se que a Administração Pública haja arbitrariamente, impondo prejuízos, muitas vezes irreparáveis, aos administrados e desviando-se de sua finalidade social, qual seja, propiciar o bem comum.

Como a autotutela é vedada pelo direito pátrio e como os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade, não é permitido aos administrados absterem-se de seu cumprimento, devendo-se então, se for o caso, recorrer ao Poder Judiciário, que, nos moldes da Teoria da Tripartição dos Poderes, esboçada inicialmente por Aristóteles, posteriormente desenvolvida por Montesquieu e recepcionada pelo ordenamento jurídico brasileiro, através do Artigo 2º da Carta da República, tem competência para apreciar as questões controversas, proferindo decisões de caráter definitivo.

Constituído está, portanto, o objetivo principal do presente trabalho monográfico, qual seja, o estudo da melhor via para se requerer a tutela jurisdicional no sentido de controlar-se os atos administrativos, bem como a caracterização dos meios processuais, das condições e dos fundamentos necessários para tanto.

CAPÍTULO I

SUBMISSÃO DO ESTADO AO ORDENAMENTO JURÍDICO

A noção de Estado de Direito está intimamente relacionada com os direitos e garantias fundamentais insculpidos na Constituição Federal, limitadores, portanto, do poder estatal. Tal limitação tem como principal característica a vedação do Estado Autocrático, substituído pelo governo das leis.

Com efeito, o Estado de Direito se identifica pela submissão do organismo estatal ao ordenamento jurídico, configurado pela qualificação das normas contidas no texto constitucional. Dessa forma, só é possível cogitar-se Estado de Direito na medida em que a Constituição venha a proteger os administrados contra arbitrária privação de direitos.

Assim, não é a mera presença de um ordenamento jurídico a que o Estado se submete o traço identificador de um Estado de Direito; O que diferencia este de uma autocracia é a prescrição e a observância no texto constitucional de direitos e liberdades fundamentais. Se assim não fosse, qualquer Estado que possuísse uma constituição, ainda que nenhum direito ou garantia fossem assegurados aos cidadãos, poderia ser considerado um Estado de Direito.

A submissão do Estado às regras que ele próprio estatui é, pois, a característica essencial do chamado *Estado de Direito*.¹ É em razão disso, que a Administração, em suas relações com os administrados, somente pode atuar na conformidade de regras jurídicas preexistentes, estabelecendo-se, assim, uma inevitável relação entre Administração e legislação.

¹ Kelsen assinala que a expressão “Estado de Direito” é utilizada para designar um tipo especial de Estado, que satisfaz os requisitos da democracia e da segurança jurídica.

Estabelecido esse molde, pode-se afirmar que, nos países em que vigora o Estado de Direito, a atuação da Administração em suas relações com os administrados somente se viabiliza, na medida em que seus atos forem produzidos na conformidade de anterior regra jurídica.

Portanto, quando a Lei Maior dispõe sobre direitos e garantias individuais aos cidadãos, verifica-se uma autolimitação ao Estado, vedado de legislar sobre matérias específicas, que se constituem para os administrados mecanismos assecuratórios dos seus direitos.

O Estado, como pessoa jurídica de direito público é, em síntese, sujeito ativo de direitos e obrigações, impostas pela Constituição e pelas leis. Toda atividade estatal deve considerar-se como submetida ao direito, na medida em que ela se constitui centro de imputação normativa.

Constata-se, portanto, que os sujeitos das normas permissivas (Administrados) têm um direito em relação ao sujeito da proibição (o Estado).

CAPÍTULO II

PRINCÍPIO BÁSICO DA LEGALIDADE ADMINISTRATIVA

Para a Administração, não é suficiente proceder de forma compatível com o sistema de normas, como é facultado aos cidadãos nas relações de Direito Privado; é também necessário que os atos administrativos sejam emanados na conformidade das normas legais. Se assim não fosse, poderiam as autoridades administrativas impor livremente obrigações e proibições aos administrados, o que viria a contrariar dispositivos constitucionais moderadores.

Daí decorre o entendimento de que, nessas relações, a Administração só pode fazer aquilo que está expresso na lei. A permissão do agir administrativo não decorrerá, como nas relações de

direito privado, de ausência de norma proibitiva, mas em sentido contrário, decorrerá de expressa previsão legal.

Essa manifestação de legalidade é conhecida como princípio da preeminência da lei, traduzindo-se basicamente na proposição de que cada ato concreto da Administração é inválido, se e na medida em que contraria uma lei material. No mesmo sentido, vige o princípio da reserva da lei – ou da reserva legal, através da qual, exige-se autorização legal para todo e qualquer ato administrativo.

Na realidade, toda atividade administrativa do Estado e não apenas aquela ligada à liberdade dos cidadãos, depende de expressa autorização legal. O fato de nem sempre o ordenamento jurídico positivo indicar, de maneira precisa, os fins a serem atingidos e os meios a serem adotados, ensejando certa margem de discricionariedade, não autoriza a conclusão de se admitir no direito positivo brasileiro, a emanção de atos administrativos independentemente de previsão legal.

Na realidade, os interesses dos administrados não se restringem a direitos individuais ou patrimoniais e na segurança de suas relações jurídicas com terceiros ou com a própria Administração. Os chamados atos internos da Administração não raras vezes, provocam repercussões que podem atingir mais do que interesses individuais, provocando lesões de direitos que afetem toda a coletividade.

Independentemente, pois, dos efeitos que produza, de natureza externa ou interna, todo ato administrativo está sujeito ao princípio da legalidade.²

² Artigo 37, “caput” – Constituição Federal.

CAPÍTULO III

DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Tendo-se em vista a questão proposta, bem como que o Estado Moderno exerce suas atividades através de *atos administrativos*, necessário se faz, ainda preliminarmente, algumas considerações, a fim de que se fixe o cerne da questão, bem como se estabeleça precisamente o campo de incidência dos instrumentos jurídicos controladores.

Portanto, iniciar-se-á uma breve indicação das características gerais, tanto intrínsecas quanto extrínsecas, do ato administrativo, abordando-se principalmente seu conceito, suas condições de validade, seus requisitos, pressupostos, atributos e espécies.

1. Conceito:

Por atos administrativos deve-se entender toda manifestação volitiva e unilateral da Administração Pública, que, agindo no exercício de suas prerrogativas, tenha por objetivo adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir ou declarar direitos, bem como impor obrigações aos administrados ou à si própria.

Tal conceito é essencialmente o mesmo de ato jurídico, previsto no Artigo 81 da Lei Civil de 1916, atualmente revogada pela Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002, especializando-se unicamente por sua finalidade publicista.

Deve-se ainda distingui-lo do conceito de atos administrativos bilaterais, que materializados através dos *Contratos Administrativos*, não constituem, portanto, objeto do presente estudo.

2. Condições:

Condição inicial para o aperfeiçoamento do ato administrativo é que a Administração aja no exercício de suas prerrogativas públicas, usando de sua Supremacia; ou seja, que pratique os referidos atos regida pelas normas de Direito Público, uma vez que pode praticar atos igualitários aos atos jurídicos privados, afastando-se de sua natureza administrativa.

Posteriormente, é condição para a validade dos atos administrativos a finalidade pública, a observância ao formalismo legal e a competência do agente que os editou, devendo, consequentemente, a manifestação de vontade ser apta a produzir efeitos aos administrados, à própria Administração, e aos seus servidores.

Oportunamente, deve-se traçar uma breve distinção entre atos administrativos e fatos administrativos. Aqueles são típicos e oriundos da manifestação da vontade da Administração, no uso de suas funções de Poder Público e visando produzir efeitos jurídicos. Estes são, geralmente, operados em razão dos primeiros, materializando a atividade pública, desprovidos de fins jurídicos.

Importante observar que, como antes citado, por vezes a Administração Pública pratica atos diversos dos regulados pelo Direito Público. Tais atos são praticados como pessoa comum, de Direito Privado, exercendo direitos, contraindo obrigações e celebrando negócios jurídicos de natureza Civil ou Mercantil.

Desse modo, segundo a mais moderna Doutrina Administrativista, o Ente Estatal se equipara aos Administrados, não devendo tais atos serem considerados administrativos; posição que vem sido corroborada pelos Tribunais Superiores³ e que *não* faculta ao Estado a possibilidade de alterá-los, rescindi-los, revogá-los, anulá-los ou negar-lhes eficácia unilateralmente, devendo para tanto, utilizar-se das vias judiciais ordinárias.

3. Pressupostos e requisitos:

Da análise estrutural dos atos administrativos, extrai-se cinco requisitos necessários à sua formação e aperfeiçoamento, quais sejam: *competência, finalidade, forma, motivo e objeto*. Com efeito, é indiferente, em sede de requisitos, a natureza do ato, sendo certo que, além destes componentes, concorrem à sua formação o *mérito administrativo* e o *procedimento administrativo*.

3.1. Competência:

Pressuposto subjetivo e requisito inicial para a validade dos atos administrativos, por competência deve-se entender o *poder legalmente atribuído ao agente público* para o desempenho *específico* de suas funções. Traduz-se como a capacidade atribuída ao agente público de manifestar a vontade da Administração, podendo ser delegada ou avocada, desde que assim permita expressamente a legislação administrativista pertinente.

3.2. Finalidade:

Elemento vinculado a todo ato administrativo, deve-se observar sua *finalidade pública*, ou seja, o interesse público de agir, uma vez que somente se justifica o ato como fator de realização do interesse coletivo.

³ RDA 46/192

É nulo o ato quando for pertinente a satisfação de interesses diversos ao do publicista, sendo o administrador integralmente vinculado ao substrato legislativo, bem como aos efeitos de sua desobediência.

Quando o administrador exime-se em observar a finalidade do ato, verifica-se o *desvio de poder*, hábil, de pleno direito, à sua invalidação, uma vez que desconsiderou-se o pressuposto teleológico.

3.3. Forma:

Também designado como *pressuposto formalístico*, a exteriorização material do ato é estritamente vinculada à lei, sob pena de o tornar imperfeito. Desse modo, verifica-se que o formalismo é intrínseco ao ato administrativo, e sua inobservância o vicia substancialmente, possibilitando a sua invalidação.

3.4. Motivo:

Pressuposto objetivo necessário ao ato administrativo, também conhecido como *requisito causal*, caracteriza-se pela incidência de direito ou ocorrência de fato autorizador à sua realização, constituindo-se elemento integrante da perfeição do ato.

Com efeito, deve-se distinguir *motivo* de *motivação*, constituída a segunda pela expressa indicação dos fatos e fundamentos jurídicos inerentes ao ato, e, conseqüentemente, juridicamente distinta do primeiro. Em regra, a motivação é necessária uma vez que justifica a existência do motivo, e, num segundo momento, fomenta a apreciação preliminar do ato pelo Poder Judiciário, bem como

demonstra a moralidade com a qual o Administrador deve atuar, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal.

3.5. Objeto:

Conteúdo a que se refere o ato, caracteriza-se como *pressuposto de existência*, devendo ser materialmente e juridicamente possível e lícito, sob pena de operar-se um *não ato*, devendo guardar estrita pertinência com a finalidade do Poder Público.

4. Atributos dos atos administrativos:

Diferentemente dos atos praticados na seara privada, os atos administrativos possuem restrições legais à sua edição e aperfeiçoamento. Entretanto, em face de seus objetivos primários e em sentido oposto às citadas restrições impostas, aos atos administrativos são atribuídas prerrogativas, necessárias à sua instrumentalização, originadas do Princípio da Supremacia, que invocado para a realização dos interesses públicos, lhes assiste.

Tais atributos são: *presunção de legitimidade, imperatividade, exigibilidade e auto-executoriedade*.

4.1. Presunção de legitimidade:

Decorrente do Princípio da Legalidade, que pauta, no Estado de Direito, todas as ações governamentais, a *presunção de legitimidade* caracteriza-se pela presunção “*jures tantum*” de que os atos administrativos são verdadeiros, válidos e “*secundum legem*”, autorizando, de plano, sua operatividade e executoriedade.

Mesmo que o ato seja flagrantemente viciado, tal presunção vige até posterior pronunciamento de nulidade, judicial ou administrativo. A *presunção de legitimidade* opera ainda a inversão do ônus da prova de invalidade do ato a quem a invoca.

4.2. Imperatividade:

Instrumento de coerção ao cumprimento do ato administrativo, a *Imperatividade* é o atributo que obriga unilateralmente os administrados, independentemente de sua concordância e de qualquer declaração de validade, até quando esteja presente no mundo jurídico.

É de aplicação relativa eis que certos atos a dispensam em razão de clara desnecessidade, como, por exemplo, nos atos que interessam exclusivamente a determinados particulares, face aos efeitos jurídicos produzidos.

4.3. Exigibilidade:

É o atributo através do qual o Ente Estatal pode *exigir* substancialmente a observância das obrigações que impôs aos Administrados.

4.4. Auto-executoriedade:

Consiste a *auto-executoriedade* na possibilidade do Poder Público compelir *materialmente* o administrado a obedecer o ato dele emanado, sem recorrer ao Judiciário. Vale ressaltar que tal atributo só tem resguardo quando os Administrados não observarem atos próprios e típicos da Administração.

5. Classificação e espécies:

Agrupados de modo a facilitar a compreensão, os atos administrativos são classificados em razão de alguns aspectos, assim sendo: classificados em razão do *destinatário*, podem ser atos *gerais ou individuais*; classificados em razão do seu *âmbito de eficácia*, podem ser atos *internos ou externos*; classificados em razão de seu *objeto*, podem ser atos de *império, de gestão ou de expediente*; e finalmente, classificados em razão de seu regramento, poderão ser *vinculados ou discricionários*.

5.1. Classificados em razão dos destinatários:

a) Atos gerais:

Atos administrativos gerais, também conhecidos como atos regulamentares, são aqueles expedidos para destinatários indeterminados, genericamente e com finalidade normativa.

b) Atos individuais:

Atos individuais são os destinados especialmente a determinados Administrados, impondo-lhes situação jurídica específica.

5.2. Classificados em razão do âmbito de eficácia:

a) Atos internos:

Atos internos são os que objetivam produzir seus efeitos nos próprios órgãos administrativos. São de eficácia limitada aos agentes administrativos, não produzindo efeitos a terceiros.

b) Atos externos:

Atos externos são aqueles destinados a produzir seus regulares efeitos junto aos Administrados, mesmo que indiretamente. Para que tais atos se aperfeiçoem, se faz necessário lhe dar a devida *publicidade*.⁴

5.3. Classificados em razão do objeto:

a) Atos de império:

São *Atos de império* os expedidos pela Administração Pública, no uso de sua Supremacia, impondo, unilateralmente, obrigações inescusáveis a seus destinatários.

b) Atos de gestão:

Atos de gestão são os praticados pela Administração visando simplesmente organizar a prestação de serviços públicos, sistematizar operações negociais ou ainda determinar procedimentos relativos a bens públicos.

⁴ Estabelece a CF/88, em seu Art. 37 que a Publicidade é princípio da Administração Pública, apta a possibilitar o controle de moralidade e de legalidade do ato.

c) Atos de expediente:

Atos de mero expediente são os praticados com a finalidade de dar prosseguimento a processos administrativos em trâmite perante os órgãos da administração pública, não possuindo forma especial.

5.4. Classificados em razão do regramento:

a) Atos vinculados:

Atos administrativos vinculados são os praticados na mais estrita observância dos requisitos e condições legalmente previstas, não facultando ao Administrador liberdade alguma em sua edição. Fica pois, o Administrador adstrito aos pressupostos estabelecidos pela norma autorizadora, razão pela qual, a inobservância de algum requisito compromete a eficácia do ato.

b) Atos discricionários:

Os *atos praticados no exercício de competência discricionária* são aqueles que facultam ao Administrador uma margem de liberdade, pela qual este pode utilizar-se de juízo subjetivo para a prática do ato.

Entretanto, deve-se atentar ao fato de que o exercício da discricionariedade, embora livre, também é pautado no princípio da legalidade, ou seja, é fundamentado na legislação pertinente, que embora não preveja um procedimento fixo, prevê os limites de atuação.

Com efeito, ensina SEABRA FAGUNDES:

“a competência discricionária não se exerce acima ou além da lei, senão, como toda e qualquer atividade executória, com sujeição a ela. O que a distingue da competência vinculada é a maior mobilidade que a lei enseja ao executor no exercício, e não na liberação da lei. Enquanto ao praticar o ato administrativo vinculado a autoridade está presa à lei em todos os seus elementos (competência, motivo, objeto, finalidade e forma), no praticar o ato discricionário é livre (dentro das opções que a própria lei prevê) quanto à escolha dos motivos (oportunidade e conveniência) e do objeto (conteúdo). Entre praticar o ato ou dele se abster, entre praticá-lo com este ou aquele conteúdo (p. ex.: advertir apenas, ou proibir), ela é discricionária. Porém, no que concerne à competência, à finalidade

e à forma, o ato discricionário está tão sujeito aos textos legais como qualquer outro.”⁵

5.5. Outras classificações:

Não menos importantes, merecem especial atenção outras classificações aos atos administrativos inerentes, também caracterizadoras sua natureza jurídica:

5.5.1. Quanto à formação do ato:

Quanto a formação do ato, este pode ser *simples*, *complexo* e *composto*.

a) Ato simples:

Ato simples é o que resulta de uma única manifestação de vontade, ou seja, originado em um único sentido, por um único órgão.

b) Ato complexo:

Ato complexo é o que se desenvolve a partir da conjugação de vontades de diversos órgãos administrativos, num sentido único.

⁵ RDA 14/52 - Rel. M. Seabra Fagundes

c) Ato composto:

Ato composto é o que resulta da emissão de vontade de um único órgão, dependendo entretanto a sua validade de verificação por parte de outro.

5.5.2. Quanto ao conteúdo do ato:

No que tange ao seu conteúdo, o ato administrativo pode ser *constitutivo, extintivo, declaratório, alienativo, modificativo ou abdicativo*.

a) Constitutivo:

Os *atos constitutivos* são os destinados a criar novas situações jurídicas, de natureza ativa ou passiva, aos seus destinatários.

b) Extintivo:

Os *atos administrativos extintivos* são aqueles que desconstituem, ou colocam termo final a situações jurídicas individuais.

c) Declaratório:

Os *atos administrativos declaratórios* são aqueles que se prestam a reconhecer situações jurídicas preexistentes.

d) Alienativo:

Os *atos alienativos* são os que objetivam a transferência de bens e direitos da administração a terceiros.

e) Modificativo:

É aquele que objetiva modificar situações jurídicas preexistentes, sem, entretanto, alterar substancialmente direitos ou obrigações.

f) Abdicativo:

Os *atos abdicativos* tem como finalidade a renúncia de direitos por parte da Administração Pública. Para a eficácia desses atos, necessária se faz autorização legislativa, uma vez que trata-se de disposição de bens ou direitos públicos, titulados pela coletividade.

5.5.3. Quanto à eficácia do ato:

No que diz respeito à sua eficácia, os Atos Administrativos consideram-se como *ato válido, nulo e inexistente*.

a) Ato válido:

Atos válidos são os provenientes de autoridade competente, respeitados todos os seus requisitos, aptos portanto, a produzir seus regulares efeitos.

b) Ato nulo:

Atos nulos são os editados viciados substancialmente, ou seja, possuem defeitos insanáveis em seus elementos intrínsecos, que o impossibilitam de produzir efeitos. Ante a presunção de legitimidade conferida aos atos administrativos, não podem os administrados furtarem-se ao seu cumprimento, necessitando, todavia, de declaração administrativa ou judiciária neste sentido.

c) Ato inexistente:

Os *atos inexistentes* equiparam-se aos atos nulos por não produzirem efeitos, já que são eivados de irregularidade desde sua edição.

5.5.4. Quanto à exeqüibilidade do ato:

Os atos administrativos, no que diz respeito a sua possibilidade de execução, são *perfeitos, imperfeitos, pendentes e consumados*.

a) Atos perfeitos:

Atos perfeitos são os que possuem aptidão a operar seus regulares efeitos, uma vez que elementarmente não são viciados.

b) Atos imperfeitos:

Atos imperfeitos são os substancialmente carentes, sendo, conseqüentemente, inoperantes.

c) Atos pendentes:

Os *atos pendentes* são os que, embora perfeitos, necessitam de certa condição para sua execução.

d) Atos consumados:

Atos consumados são aqueles que produziram seus efeitos, adquirindo, portanto, imutabilidade.

5.5.5. Quanto à retratibilidade do ato:

O ato pode ser, considerando-se a possibilidade de retratação, *irrevogável*, *revogável* e *suspensivo*.

a) Ato irrevogável:

Ato irrevogável é o que operou efeitos de ordem subjetiva, não se possibilitando mais a sua revogação pela própria administração, uma vez que, apreciado por todos os agentes competentes verifica-se a *coisa julgada administrativa*.

Por oportuno, muito embora não possa mais ser revogável, nada obsta sua anulação pelo Poder Judiciário.

b) Ato revogável:

Ato revogável é o que, ante conveniência da própria Administração Pública, pode ser invalidado, muito embora já tenha produzido efeitos. Tais efeitos, de ordem subjetiva, operam-se até a data da efetiva revogação, operando-se esta portanto, “*ex nunc*”.

c) Ato suspensível:

Atos suspensíveis são os que, a qualquer tempo, podem ter seus efeitos momentaneamente cessados, face dadas circunstâncias, mantendo-se, entretanto, o ato propriamente dito, possibilitando futuramente sua operatividade.

5.5.6. Quanto à executabilidade do ato:

No tocante ao modo de execução do atos, estes classificam-se em *auto-executórios* e *não auto-executórios*.

a) Atos auto-executórios:

Os atos auto-executórios são os que independem de prestação jurisdicional para sua execução, ou seja, a própria Administração pode compelir os Administrados a sua execução.

b) Atos não auto-executórios:

Os atos não auto-executórios dependem, diferentemente dos retro citados, dependem de prestação jurisdicional para adquirir seus efeitos.

5.5.7. Quanto ao objetivo do ato:

Classificando-se os atos quanto ao seu objetivo, temos que estes são: *principais, complementares, preparatório, ato-condição e ato de jurisdição*.

a) Atos principais:

Atos principais são os que objetivam externar a manifestação volitiva final da Administração.

b) Atos complementares:

Por atos complementares deve-se entender aqueles que se prestam a ratificar os atos principais, a fim de lhes conferir exeqüibilidade, caracterizando-se como requisito de operatividade.

c) Atos preparatórios:

Atos preparatórios são os que promovem, autonomamente e conjuntamente, a formação de um ato principal e final.

d) Ato-condição:

Por *ato-condição* deve-se compreender aquele anterior a outro, apto a lhe conferir eficácia. Condiciona pois a sua observância à validade de atos futuros.

e) Ato de jurisdição:

Ato de jurisdição é aquele que manifesta decisão meritória em sede Administrativa, ou seja, em sede de jurisdição própria. Usualmente é utilizado para solução de controvérsias administrativas, pelos hierarquicamente superiores, não se confundindo, em momento algum, com a prestação jurisdicional.

5.5.8. Quanto aos efeitos do ato:

No que pertine aos efeitos produzidos, os atos administrativos podem ser classificados em *constitutivos*, *desconstitutivos* e *de constatação*.

a) Atos constitutivos:

Atos constitutivos são os que destinam-se a criar ou modificar direitos, bem como obrigações.

b) Atos desconstitutivos:

Atos desconstitutivos são os praticados pela Administração Pública, objetivando desconstituir situações jurídicas preexistentes.

c) Atos de constatação:

Atos de constatação são aqueles que tem por finalidade apenas a verificação e declaração de uma situação ocorrente.

6. Espécies de atos administrativos:

Tecidas algumas colocações necessárias sobre atos administrativos, seguem, ainda preliminarmente, as suas espécies, caracterizadas em cinco grupos, quais sejam: *normativos, ordinários, negociais, enunciativos e punitivos*.

6.1. Atos normativos:

Atos normativos são os que tem como objetivo principal expressar um comando executivo aos agentes da Administração e Administrados, de caráter geral e abstrato, a fim de unificar uma interpretação legal. Incluem-se nesta categoria os *decretos, os regimentos, as resoluções, deliberações e portarias*.

a) Decretos:

Decretos são atos de competência privativa dos Chefes do Poder Executivo, conforme disposto pelo Artigo 84 da Constituição Federal, podendo ser de natureza geral ou específica. De caráter normativo assemelhado à lei, é admitido em duas modalidades, quais sejam, *autônomo* ou *regulamentar*, devendo sempre respeitar a sua natureza regulamentadora, inferior à lei.

a.1) Decreto autônomo:

Decretos autônomos são os destinados a regulamentar matérias ainda não legisladas, possuindo eficácia limitada até lei posterior que regule a mesma matéria.

a.2) Decreto regulamentar:

Decreto regulamentar são os expedidos a fim de firmar orientação quanto a aplicação de leis, unificando seu modo de execução.

b) Regulamentos:

Regulamentos são atos administrativos objetivando especificar normas legais, bem como especificar minúcias não contempladas pela lei. Vigem por força de decreto, em nível hierárquico inferior a lei, embora produza efeitos externos, razão pela qual devem ambos ser publicados.

c) Instruções normativas:

As *instruções normativas* são atos praticados principalmente por Ministros de Estado, orientando sobre execução de leis, decretos e regulamentos.

d) Regimentos:

Regimentos são atos administrativos normativos de abrangência interna, destinados a reger o funcionamento dos próprios órgãos administrativos, em razão do Poder Hierárquico.

e) Resoluções:

Resoluções são atos administrativos expedidos por agentes públicos hierarquicamente superiores, a fim de disciplinar matérias de sua competência específica. As resoluções são atos normativos inferiores aos regulamentos e aos regimentos.

f) Deliberações:

Deliberações são atos normativos ou decisórios emanados de Entes Públicos colegiados, submissos, entretanto, aos regulamentos e regimentos.

6.2. Atos ordinatórios:

Atos ordinatórios são os de disciplinam internamente a organização da Administração, bem como a conduta dos agentes hierarquicamente inferiores aos que os editam.

Dentre os atos ordinatórios, encontram-se as *Instruções*, as *Circulares*, os *Avisos*, as *Portarias*, as *Ordens de Serviço*, os *Ofícios* e os *Despachos*.

a) Instruções:

As *instruções* são ordens escritas, de natureza interna e generalizada, atinentes a modo e forma de execução de serviços públicos, expedida por hierarquicamente superiores, destinadas a subalternos.

b) Circulares:

As *circulares* são ordens uniformes e escritas, expedidas a determinados agentes públicos, visando organizar suas atribuições.

c) Avisos:

Avisos são atos expedidos pelos Ministros de Estado, dizendo respeito a assuntos inerentes à suas cadeiras.

d) Portarias:

Portarias são atos administrativos internos, pelas quais os chefes de órgãos administrativos expedem determinações generalizadas a seus subalternos. Com efeito, sindicâncias e processos administrativos se iniciam através de portarias, que a seu turno, não obrigam particulares, uma vez que não estão sujeitos ao Poder Hierárquico.

e) Ordens de Serviço:

Ordens de serviço são atos administrativos destinados a responsáveis por serviços públicos, orientando sobre sua execução e especificidades.

f) Ofícios:

Ofícios são atos através do qual as autoridades administrativas comunicam-se formalmente.

g) Despachos:

Despachos são atos pelos quais as autoridades, exercendo funções administrativas, proferem decisões finais ou interlocutórias em processos administrativos submetidos a sua apreciação. Quando versarem sobre interesses públicos, deverão ser publicados em fontes oficiais.

6.3. Atos negociais:

Através dos *atos negociais* representa-se uma matéria de interesse recíproco ao Administrado e à Administração, atribuindo-se direitos e obrigações recíprocas. Declara-se através dos atos negociais vontades da Administração, realizadoras pois, de negócios jurídicos.

Entre os *atos negociais* compreende-se *as licenças, as autorizações, as permissões, as aprovações, as admissões, os vistos, as homologações, as dispensas, as renúncias, e os protocolos administrativos.*

a) Licença:

Licença é o ato através do qual a Administração franqueia ao Administrado a possibilidade do exercício de atividades materiais, representado pelo *alvará*. Deve ser expedida de maneira vinculada e definitiva, desde que o Administrado tenha preenchido todos os requisitos necessários, uma vez que origina-se de seu direito

subjetivo. Admite-se sua invalidação apenas quando se verificar irregularidades formais, mau uso pelo administrado ou interesse público superveniente.

b) Autorização:

Também materializada pelo *alvará*, *autorização* é ato administrativo discricionário e precário pelo qual possibilita-se ao Administrado certas atividades de seu exclusivo interesse. É de natureza discricionária e não atribui direito subjetivo algum ao Administrado, uma vez que pode ser cassada a qualquer tempo.

c) Permissão:

Permissão é o ato pelo qual a Administração Pública, precária e discricionariamente, autoriza ao particular execução de serviços de interesse coletivo, ou autoriza a utilização extraordinária de bens públicos.

d) Aprovação:

Aprovação é o ato administrativo pelo qual o Ente Público consente, após verificação de mérito, legalidade, requisitos e condições, na execução de atos por parte dos administrados ou de terceiros.

e) Admissão:

Admissão é o ato através do qual a Administração Pública, de maneira unilateral e vinculada, faculta ao particular que preencher as condições necessárias, a inclusão em estabelecimento público para o gozo de seus serviços.

f) Visto:

Visto é ato administrativo vinculado e tipicamente controlador de outro, público ou particular, uma vez que, após verificar sua legalidade formal, confere-lhe executabilidade.

g) Homologação:

Homologação é ato administrativo, também de natureza controladora, através do qual a Administração Pública aprecia a legalidade e conveniência de ato anterior, a fim de lhe conferir eficácia.

h) Dispensa:

Dispensa é o ato discricionário pelo qual o Ente Administrativo exime o Administrado de certa obrigação legal.

i) Renúncia:

Renúncia é o ato vinculado através do qual a Administração Pública desiste de um crédito ou direito seu, eximindo definitivamente o particular obrigado de sua observância.

j) Protocolo administrativo:

Protocolo administrativo é o ato bilateral firmado entre a Administração e Particular através do qual ajustam-se condutas, a fim de preservar-se interesses diversos de ambas as partes, impondo-se direitos e obrigações recíprocas.

6.4. Atos Enunciativos:

Também denominados *atos de pronúncia*, por *atos enunciativos* deve-se entender os atos administrativos que apenas expressam formalmente uma situação jurídica preexistente.

Compreendem-se entre esta categoria de atos administrativos as *certidões*, os *pareceres*, os *atestados* e as *apostilas*.

a) Certidões:

Certidões são documentos emitidos pela Administração, constituídos pela transladação de documentos ou registros originais em seu poder.

b) Atestados:

Atestados são atos administrativos através dos quais a Administração Pública declara a existência ou não de um fato ou ato.

c) Pareceres:

Pareceres são atos administrativos que se prestam a formalizar manifestações técnicas expedidas pelos órgãos competentes.

Subdivide-se os pareceres em duas modalidades, quais sejam: os *pareceres normativos* e os *pareceres técnicos*.

Com efeito, os *pareceres normativos*, ao expressarem manifestações sobre determinadas matérias e quando emitidos por autoridade competente, adquirem a característica de normas vinculantes, tornando-se, portanto, aptos a reger os procedimentos dos órgãos hierarquicamente inferiores ao emissor.

d) Apostilas:

Apostilas são atos administrativos através dos quais a Administração Pública reconhece uma situação existente anteriormente, regulada por lei específica, tomando ciência, de certa forma, dos seus efeitos.

6.5. Atos punitivos:

Franqueado pelo atributo da *auto-executoriedade*,⁶ pode o Ente Estatal impor sanções, apenas de ordem administrativa - por óbvio, aos particulares que praticarem ilícitos administrativos, seja pela inobservância de previsões legais ou pela inobservância de disposições publicistas.

⁶ Vide Capítulo III - item 4.4.

Tais sanções materializam-se pelos atos administrativos punitivos, e, uma vez que geram efeitos aos particulares, devem estes serem editados vinculadamente.

Dentre os principais atos administrativos punitivos encontram-se a *multa*, a *destruição de coisas* e a *interdição*.

a) Multa:

Multa é o ato administrativo através do qual é imposta ao particular prestação pecuniária, em razão de ato ilícito.

b) Destruição de coisas:

Destruição de coisas é ato administrativo punitivo através do qual a Administração Pública inutiliza sumariamente substâncias nocivas ou proibidas.

c) Interdição:

Interdição é o ato administrativo utilizado pelo Estado para vedar aos particulares a prática de atos desautorizados, no uso do *poder de polícia*.

Necessária, por oportuno, a distinção entre atos punitivos externos, acima referidos, dos atos punitivos internos, que se prestam à punição dos agentes públicos.

Tais atos, eis que produzirem efeitos dentro da própria Administração, gozam de certa discricionariedade, podendo o hierárquico superior eleger a melhor via de investigação, bem como a punição mais eficiente.

7. Invalidação dos atos administrativos:

Finalizando as colocações concernentes aos aspectos dos atos administrativos, é imperativo verificar-se as possibilidades de invalidação dos atos administrativos, que poderá ser levada a efeito tanto pela própria Administração Pública, como pelo Poder Judiciário.

A Administração Pública pode invalidar os seus atos em razão de conveniência própria, hipótese na qual verifica-se a *revogação*, ou pode invalidar seus atos em razão de ilegalidade, situação na qual verifica-se a *anulação*.

Verificando-se a invalidação do ato por razões de conveniência administrativa, ou seja, através de *revogação*, retira-se a eficácia do ato perfeito, legítimo e até então eficaz, produzindo, portanto, efeito “*ex nunc*”.

Em se tratando de invalidação do ato em razão de ilegitimidade ou ilegalidade, através da *anulação*, da qual retira-se do mundo jurídico o ato viciado.

Dessa forma, é pacífica a jurisprudência no que tange à revogação ou anulação dos atos pela Administração, entendimento que foi sumulado pelo Supremo Tribunal Federal, através da Súmula 473, *in verbis*:

“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.”

Nesse sentido, apenas os atos ilegais poderão ser anulados pelo poder Judiciário, que não intervirá, em nenhuma hipótese, no mérito do ato, reexaminando apenas a sua legalidade, podendo, portanto, apenas determinar a sua anulação.

CAPÍTULO IV

DO CONTROLE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELO PODER JUDICIÁRIO

O ato administrativo perfeito é incensurável.⁷ Em sentido oposto, sempre que for editado eivado de vícios, abuso de poder ou ilegalidade, portanto ferindo direitos, é passível de ser apreciado pelo Judiciário.⁸

Dessa forma, em razão do festejado princípio da legalidade, assim como em razão da Tripartição dos Poderes Federativos, é imperativo que os Poderes Constituídos controlem-se entre si, caracterizando o mecanismo denominado “*checks and balances*”,⁹ materializado por três tipos de instrumentos: *o controle administrativo, o controle legislativo e o controle judiciário.*

O controle administrativo é exercido pelo Poder Executivo, sobre suas próprias atividades, a fim de verificar eventuais desvios de sua finalidade. Constitui-se num controle interno apto a reexaminar a legalidade e o mérito dos seus atos, autorizador de eventuais anulações, revogações e até mesmo de alterações, desde que respeitados os direitos adquiridos. É uma espécie de controle mais amplo que o controle judicial, uma vez que pode atacar o ato em seu mérito e legalidade, sendo certo que o Poder Judiciário no que tange ao mérito não pode intervir.

⁷ CRETILLA Jr., José. Controle Jurisdicional do Ato Administrativo, Ed. Forense. 4ª Ed., 2001, p. 329.

⁸ Artigo 5º, inc. XXXV – Constituição Federal.

⁹ O sistema “*checks and balances*” (ou freios e contrapesos), ensina Alexandre de Moraes, representa certa flexibilização da Teoria da Tripartição dos Poderes, uma vez que, embora independentes e harmônicos,

O *Controle Legislativo* perpetra-se pelos Órgãos Parlamentares, através de procedimentos específicos, traduzindo-se em um controle eminentemente político, e, nos dizeres de HELLY LOPES MEIRELES, “*indiferente aos direitos individuais dos administrados, mas objetivando os superiores interesses do Estado e da coletividade.*” Conferido pela Constituição Federal vigente, através de seu artigo 49, inciso V, o Órgão Legislativo tem poder para:

“...sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação executiva.”

Verifica-se portanto, que o meio controlador mais eficiente, muito embora por vezes não seja o mais célere, é o *judiciário*, uma vez que por disposição constitucional, não pode o Poder Judiciário deixar de conhecer lesão ou ameaças de lesão a direitos, estando previstas diversas vias processuais, ordinárias ou especiais, aptas a originar um pronunciamento anulatório, reestabelecer direitos subjetivos violados e desconstituir os atos inválidos, assegurando aos indivíduos o pleno gozo de seus direitos.

1. Conceito de controle judicial:

Controle é o meio legítimo pelo qual é facultado à Administração revisar os atos dela emanados, por provocação ou “*ex officio*”, destinado a manter a ordem jurídica.

Conceitua-se *Controle Judicial de Atos Administrativos* a prestação jurisdicional material, outorgada no sentido de se solucionar contendas surgidas

controlam-se reciprocamente, fiscalizados pelo Ministério Público, que tem como uma de suas funções zelar pelo

entre particulares e a Administração Pública. É exercida, por óbvio, privativamente pelo Ente Judiciário, face ao sistema de jurisdição única, tendo incidência sobre atos do *Executivo, do Legislativo e até mesmo do Judiciário*,¹⁰ *quando este atua em função administrativista.*

A finalidade precípua do controle jurisdicional é conhecer toda e qualquer lesão a direito individual e coletivo, provendo a proteção dos referidos direitos face à Administração Pública, que, dadas as características de sua atuação, por vezes possibilitam a lesão de direitos em razão de abuso ou desvirtuamento da lei.

Em um segundo momento, também é função do controle judicial a análise de omissão administrativa, compelindo a Administração às ações obrigatórias, bem como condenando-a a indenizar os particulares prejudicados.

2. Abrangência do controle judicial:

Ao *Poder Judiciário* incumbe a apreciação do ato administrativo apenas no que tange à sua legalidade, como condição necessária a manter-se a independência dos Poderes.

Fica portanto, limitado a apreciar se os atos observaram às prescrições legais, sem adentrar ao mérito dos mesmos, sob pena de, se o fizer, estar incorrendo em usurpação de funções.

Muito embora entenda a maior parte da doutrina administrativista que o Poder Judiciário tem competência restrita, para controlar os atos administrativos somente no que tange à sua legalidade, existem posições doutrinárias divergentes, face ao preceito constitucional, inscrito no artigo 5º, inciso XXXV, da Carta Maior, segundo o qual a lei não poderá excluir do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, sendo certo que qualquer vício que macule o ato, poderá ensejar uma prestação jurisdicional declaratória de sua ineficácia, estendendo seus efeitos aos administrados e, conseqüentemente, os liberando de sua observância.

Como observa Seabra Fagundes¹¹, o controle judicial sobre os atos administrativos só tem escoro quando estes já estão produzindo efeitos, ou estão na iminência de produzi-los. Observa ainda o renomado jurista que o Judiciário exerce a atividade controladora em duas etapas, uma eminentemente jurisdicional e outra de natureza executória.

3. Controle judicial dos atos administrativos praticados no exercício da competência discricionária:

Os atos praticados no exercício de competência discricionária caracterizam-se pela margem de liberdade que a Administração goza para sua edição.

Por tratar-se de atos praticados com motivação originada em um *juízo subjetivo de valores*, não pode o Judiciário substituir a Administração neste aspecto, devendo examinar apenas a legalidade do ato.

¹⁰ As atividades próprias, exercidas pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, são materializadas pelos Atos Administrativos, pelas Leis e pelas Sentenças.

¹¹ O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário. Ed. Revista Forense. 3ª Ed. Rio de Janeiro. 1957.

Entretanto, deve-se atentar ao fato de que mesmo os atos discricionários são limitados pela lei, e sua motivação acaba por vinculá-lo, razão pela qual admite-se o seu controle, possibilitando exame “*a posteriori*” das formalidades e dos seus efeitos, uma vez que a finalidade do ato sempre deverá ser inviolada.

4. Atos sujeitos ao controle comum e atos sujeitos ao controle especial:

O *controle jurisdicional comum* é apto a apreciar os atos administrativos em geral, derivando do *princípio da jurisdição única*. Portanto, a Justiça Comum é competente para examinar todo e qualquer ato praticado por agentes estatais no exercício de funções administrativas, através de ações específicas, como o *mandado de segurança*, a *ação civil pública*, a *ação popular*, através de *ações constitucionais*, bem como através das *vias judiciais comuns*.

O *controle jurisdicional especial* é o destinado a apreciar atos que, em razão de sua natureza, origem, fundamento ou objeto, são tidos como peculiares. Tais atos são: os *Atos Políticos*, os *Atos Legislativos* e os *Atos “Interna Corporis”*, devendo ser apreciados com maiores restrições e pelas vias judiciais específicas.

a) Atos políticos:

Atos políticos são os praticados por agentes governamentais visando a conduzir os negócios administrativos. São praticados no uso de competência

constitucional e de forma desvinculada, de modo a possibilitar a defesa dos interesses e conveniências públicas.

b) Atos legislativos:

Atos legislativos são essencialmente a expressão da atividade do Poder Legislativo, qual seja, a edição das leis. Entretanto, as leis não são sujeitas ao controle judicial pelos meios processuais comuns, mas sim por meios especializados, que atualmente são a *Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin)* e a *Ação Direta de Constitucionalidade (Adc)*.

c) Atos “*Interna Corporis*”:

Os atos “*Interna Corporis*” são os praticados na âmbito interno das Casas Legislativas. Não são atacáveis no que tange aos aspectos privalísticos, oriundos, na maioria das vezes, dos órgãos internos especializados, como Presidência, Plenário ou Mesa. Porém, nada impede que sejam aferidas pelo Judiciário as condições, requisitos, prescrições legais ou regimentais dos referidos atos.

CAPÍTULO V

MEIOS DE CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Os meios de controle judicial dos atos administrativos são vias processuais que a própria legislação prevê, disponíveis aos interessados que possuam legitimação “*ad causam*”, para provocar a intervenção jurisdicional em questões contenciosas com a Administração Pública.

Muito embora todos os procedimentos judiciais sejam aptos a reprimir ilegalidades administrativas, invalidar atos administrativos e reparar os danos percebidos pelos administrados, existem modalidades mais eficazes para tanto. Dessa forma, conclui-se que o controle judicial é feito por meio de remédios específicos ou por meio de remédios não específicos.

1. Tutela Constitucional das Liberdades:

Por *Tutela Constitucional das Liberdades* entende-se o conjunto de “*writs*” constitucionais aptos a franquear os direitos e garantias individuais dos cidadãos, previstos no Artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

Dentre eles, destacam-se, qualificados como meios controladores específicos:

1.1. Mandado de Segurança Individual:

a) Conceito:

Introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição de 1937, atualmente o Mandado de Segurança está previsto no Artigo 5º, inciso LXIX da Constituição Federal, *in verbis*:

“ Artigo 5º: (...)

Inciso LXIX – conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;”

Constitui-se no “*remédio constitucional posto a disposição de toda pessoa física ou jurídica, órgão com capacidade processual ou universalidade reconhecida por lei, para a proteção de direito líquido e certo, individual ou coletivo.*”¹²

b) Espécies:

¹² MEIRELLES, Helly Lopes. Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data. 18ª Ed. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais. 1997.

O mandado de segurança poderá ser *repressivo* ou *preventivo*. Repressivo será quando atacar ato coator já cometido. Diversamente, será preventivo quando interposto em razão de ameaça a violação de direito.

Em ambos os casos, se faz necessária a comprovação imediata do direito violado ou do justo receio da violação.

c) Natureza jurídica:

O mandado de segurança é ação constitucional, modalidade especial de ação de conhecimento – dispensada que é a dilação probatória, de natureza civil e rito sumaríssimo, destinada a suscitar o controle jurisdicional sobre ato ilegal de qualquer autoridade.

É ainda definida como *ação mandamental*, uma vez que sua sentença tem força executiva imprópria, ou seja, pode ser executada por ato de força independentemente de ação executória.

Regulado pela Lei 1.533/53, aplica subsidiariamente as normas previstas no Código de Processo Civil, no que for possível.

d) Cabimento do Mandado de Segurança:

O mandado de segurança, em regra, cabe contra todo e qualquer ato comissivo ou omissivo, praticado por qualquer autoridade no âmbito dos Poderes do Estado e do Ministério Público.

Sua incidência é fixada residualmente, eis que seu ajuizamento só é possível para proteger direito líquido e certo não defensível por *habeas corpus* ou *habeas data*.

Pode-se, portanto, estabelecer quatro requisitos identificadores do cabimento do mandado de segurança:

- ato comissivo ou omissivo de autoridade praticado pelo Poder Público ou por particular decorrente de delegação de Poder Público.
- Ilegalidade ou abuso de poder.
- Lesão ou ameaça de lesão.
- Caráter subsidiário, qualificado pela proteção a direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*.

e) Conceito de direito líquido e certo:

Direito líquido e certo é aquele capaz de ser provado de plano, inequívoca e documentalmente. É aquele que pode ser aferido sem dilação probatória.

f) Legitimação ativa – impetrante:

Sujeito ativo é o titular de direito líquido e certo, não amparado, como já afirmado, por *habeas corpus* e *habeas data*. Portanto, pode ser pessoa física, jurídica, nacional, alienígena, além das universalidades reconhecidas em lei.

Também possuem legitimidade ativa em sede de mandado de segurança os órgãos públicos despersonalizados, desde que dotados de capacidade processual.

O que se exige, é que o impetrante seja titular do direito invocado, e este tenha eco sob a jurisdição brasileira.

g) Legitimação passiva – impetrado:

Sujeito passivo é a autoridade coatora que pratica ou ordena concreta e especificamente a execução ou inexecução do ato imputado, que responde pelas suas conseqüências administrativas e detenha competência para corrigir a ilegalidade, podendo a pessoa de direito público, da qual faça parte, fazer parte como litisconsorte, uma vez que suportará o ônus da decisão proferida.

h) Prazo para impetração da ordem de segurança:

Nos termos do Artigo 18 da Lei 1.533/53, o prazo para a impetração de mandado de segurança é decadencial e de 120 (cento e vinte) dias, com termo inicial na data em que o impetrante tem ciência oficial do ato coator.

Tratando-se de mandado de segurança preventivo, não há que se impor óbices, uma vez que dá-se fundado em mera expectativa de lesão de direito, não se aplicando portanto, qualquer prazo decadencial.

i) Competência:

A competência para processar e julgar mandado de segurança é definida em razão da hierarquia da autoridade coatora. Dessa forma, se os atos forem praticados por agentes federais, a competência é da Justiça Federal; se forem praticados por agentes estaduais e municipais, será de competência da Justiça Estadual.

É questão imperativa fixar-se a competência para conhecer mandado de segurança impetrado contra ato judicial. O Supremo Tribunal Federal carece de competência constitucional originária para apreciar referidos feitos; Portanto, conforme entendimento jurisprudencial,¹³ a competência para julgar mandado de segurança impetrado contra ato judicial é dos próprios Tribunais.

j) Das medidas liminares:

Assentadas no próprio texto constitucional, as medidas liminares, ordens judiciais de natureza interlocutória que determinam providências a fim de resguardar direitos, deverão ser concedidas sempre que presentes os requisitos à ela inerentes,

quais sejam: o “*fumus boni juris*” (aparência do bom direito) e o “*periculum in mora*” (perigo na demora).

Sua concessão presta-se, portanto, à agilizar a finalidade constitucional do mandado de segurança.

1.2. Mandado de Segurança Coletivo:

a) Conceito:

Mandado de segurança coletivo também presta-se a proteger direitos e garantias fundamentais. Entretanto, é impetrado por partidos políticos com representação no Congresso Nacional, organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento por ao menos um ano, na defesa dos interesses de seus membros ou associados.

b) Finalidade:

Criado pelo Constituinte de 1988,¹³ a principal finalidade do mandado de segurança coletivo é facilitar o acesso ao Judiciário de pessoas jurídicas na defesa de interesse de seus membros ou da sociedade como um todo, evitando-se desse modo, a pluricidade de demandas idênticas e a conseqüente demora na prestação jurisdicional.

¹³ STF – MS nº 22.485-1/RS. Rel. Min. Celso de Mello

¹⁴ Artigo 5º, inciso LXX

c) Objeto:

O mandado de segurança coletivo tem como objeto a defesa dos mesmos direitos que podem ser objetos do mandado de segurança individual, porém, direcionado a um sentido mais amplo, englobando os direitos coletivos em sentido estrito, os interesses individuais afins e os interesses difusos.

d) Legitimação ativa:

São legitimados para impetrar mandado de segurança coletivo, em sede de legitimação extraordinária e substituição processual, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, as organizações sindicais, entidades de classe ou associações, que sejam legalmente constituídas por período superior a um ano e que estejam agindo na defesa do interesse de seus membros.

e) Legitimação passiva:

A legitimação passiva para o mandado de segurança coletivo configura-se nos mesmos moldes da legitimação passiva para o mandado de segurança individual.

f) Beneficiários:

Os beneficiários da segurança deferida no *mandamus* coletivo são todos os associados ou filiados à entidade impetrante. Para a execução da segurança, basta a comprovação por parte do interessado da associação ou filiação, analisando-se, neste momento, individualmente a situação jurídica de cada qual, não importando se filiou-se à entidade antes ou depois de concedida a segurança.

g) Considerações gerais:

Nas demais situações originadas no mandado de segurança coletivo aplicam-se todas as disposições relativas ao mandado de segurança individual.

1.3. *Habeas Corpus*:

a) Conceito:

Habeas corpus é o remédio constitucional, previsto no artigo 5º, inciso LXVIII da Carta Magna, que tem lugar sempre que alguém sofrer ou se achar na iminência de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder.

Constitui-se portanto, numa garantia individual ao direito de locomoção, consubstanciada em uma ordem emanada de um Juiz ou Tribunal competente, destinada à autoridade coatora, fazendo cessar a ameaça ou coação à liberdade individual de locomoção em sentido amplo.

b) Natureza jurídica:

O *habeas corpus* é uma ação constitucional, de caráter penal e de procedimento especial, que visa cessar violência relativa à liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder. Por oportuno, é regulado em capítulo especial no Código de Processo Penal.

c) Legitimidade ativa:

A legitimidade para o ajuizamento de *habeas corpus* é atribuída à personalidade, não se exigindo, como nos demais casos, capacidade para estar em juízo. Dessa forma, qualquer do povo pode fazer uso do *habeas corpus* em benefício próprio ou de terceiro.

d) Legitimidade passiva:

O *habeas corpus* deverá ser impetrado contra o ato coator, não importando qual seja a autoridade, desde que o ato seja eivado de ilegalidade e abuso de poder.

Admite-se também a impetração de *habeas corpus* em face de ato praticado por particulares (hospitais e clínicas psiquiátricas), eivados de ilegalidade.

e) Hipóteses e espécies:

e.1) *Habeas corpus* preventivo:

Cabe quando alguém se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção por ilegalidade ou abuso de poder. Assim, bastará a ameaça para a obtenção de um *salvo-conduto*, que possibilitará o livre trânsito do paciente.

e.2) *Habeas corpus* liberatório:

Quando alguém estiver sofrendo violência ou coação em sua liberdade de ir e vir, tem lugar o *habeas corpus* liberatório, que tem como finalidade fazer cessar o ato coator.

f) Liminar em *habeas corpus*:

Muito embora não haja previsão expressa relativa a concessão de medida liminar em sede de *habeas corpus*, esta foi introduzida pela jurisprudência, visando atender casos em que a cassação da coação ilegal exige pronta intervenção judicial.

Portanto, havendo urgência, justificada pelo “*fumus boni juris*” e pelo “*periculum in mora*”, em ambas as espécies haverá possibilidade de concessão de medida liminar, para se evitar possível ocorrência de dano irreparável.

g) Supressão do “*writ*” *Habeas Corpus*:

Por tratar-se de norma constitucional positivada através de cláusula pétrea,¹⁵ o *habeas corpus* não poderá ser excluído em hipótese alguma do ordenamento jurídico.

Entretanto, em razão das medidas de exceção, quais sejam, *Estado de Defesa* e *Estado de Sítio*, a incidência do referido “*writ*” poderá ser limitada.

1.4. *Habeas Data*:

a) Conceito:

Habeas Data é o direito previsto no artigo 5º, inciso LXXII da Constituição Federal, que assiste todas as pessoas de solicitar judicialmente a exibição dos registros públicos ou privados, nos quais estejam consignados seus dados pessoais, para que eles tomem conhecimento e se necessário for, solicitem a sua retificação.

b) Natureza jurídica:

O *habeas data* é uma ação constitucional, de caráter civil, conteúdo e rito sumário, que tem por objeto a proteção do direito líquido e certo do impetrante em conhecer as informações e registros relativos à sua pessoa, constantes de repartições públicas ou privadas acessíveis ao público, podendo eventualmente retificá-los.

c) Cabimento:

O Superior Tribunal de Justiça firmou jurisprudência¹⁶ no sentido de que é necessário o esgotamento da via administrativa para o ajuizamento de *habeas data*. Dessa maneira, inexistirá interesse de agir a esta ação constitucional se não houver omissão do órgão administrativo em fornecer informações pessoais ao interessado.

d) Legitimidade ativa:

O *habeas data* poderá ser ajuizado tanto por pessoas físicas quanto por pessoas jurídicas; Conforme ensinamentos do Professor PEDRO HENRIQUE TÁVORA NIESS, estas “por terem existência diversa das pessoas físicas que as integram, têm direito à correta identificação própria no mundo social.”¹⁷

¹⁵ Artigo 60, par. 4º - Constituição Federal

¹⁶ Súmula 02: “Não cabe *habeas data* (CF, art. 5º, LXXII, a) se não houve recusa de informações por parte da autoridade administrativa.”

¹⁷ FMU DIREITO nº 04/36.

Dada às características das informações pleiteadas através de *habeas corpus*, entende-se que a legitimação ativa é de natureza *personalíssima*, estendendo-se, extraordinariamente, essa legitimação aos herdeiros do *de cujus* ou ao cônjuge supérstite.

e) Legitimidade passiva:

Poderão ser sujeitos passivos do *habeas data* as entidades governamentais, de administração direta ou indireta, bem como instituições, entidades e pessoas jurídicas privadas que prestem serviços de interesse público, detentoras, obviamente, de dados relativos ao impetrante.

f) Procedimento:

Em razão da omissão do Constituinte de 1988 em regular o procedimento referente ao *habeas data*, manifestou-se a doutrina e a jurisprudência pela aplicação subsidiária das normas concernentes ao processamento do mandado de segurança, previstas na lei 1.533/53.

Porém, resolvendo esta questão, foi editada a Lei 9.507 de 12/11/97, regulando o rito processual do *habeas data*, muito assemelhado ao do mandado de segurança.

g) Competência:

O Supremo Tribunal Federal é o órgão competente para processar os *habeas datas* interpostos contra atos do Presidente da República, das Mesas das duas Casas do Congresso Nacional, do Tribunal de Contas da União, bem como do Procurador Geral de Justiça e atos por ele mesmo praticados.

Além disso, é competência do Pretório Excelso, prevista no artigo 102, inciso II, alínea a, da Constituição Federal, julgar em recurso ordinário os *habeas datas* julgados em única instância pelos Tribunais Superiores.

Fixa o artigo 105, inciso I, alínea b da Carta da República a competência do Superior Tribunal de Justiça no que diz respeito ao *habeas data*, no sentido de que este é competente para apreciar referidos feitos impetrados contra atos de Ministros de Estado, Comandantes das Forças Armadas ou do próprio Tribunal.

Ainda foram estabelecidas novas regras de competência sobre o *habeas data* na Justiça Especializada, sendo entretanto de grande valia a norma disposta no artigo 125, parágrafo primeiro, da Carta Magna, através da qual o legislados prescreveu que cada Estado-membro estabelecerá a competência para julgar o referido “*writ*” no seu âmbito.

1.5. Mandado de Injunção:

a) Conceito:

Mandado de injunção consiste em uma ação constitucional de caráter civil e de procedimento especial, prevista no artigo 5º, inciso LXXI da Constituição Federal, que visa suprir uma omissão do Poder Público, no intuito de viabilizar o exercício de um direito, uma liberdade ou uma prerrogativa prevista na Constituição Federal.

Nessa esteira, constitui-se o mandado de injunção um instrumento de controle da administração, uma vez que esta pode adotar uma conduta omissiva em razão de ausência de regulamentação sobre determinada matéria.

b) Requisitos:

Dois são os requisitos para o ajuizamento de mandado de injunção, quais sejam: *a) falta de norma reguladora de previsão constitucional; e b) inviabilização do exercício de direitos, liberdades e prerrogativas constitucionais.*

c) Legitimidade ativa:

O mandado de injunção poderá ser impetrado por qualquer pessoa cujo exercício de direitos esteja prejudicado em razão de inexistência de norma reguladora.

d) Legitimidade passiva:

Somente pessoas estatais podem figurar no pólo passivo do mandado de injunção, uma vez que possuem competência privativa para a edição de normas. Portanto, ao pólo passivo do mandado de injunção deverá ser chamada a pessoa estatal competente para virtualmente editar a norma.

e) Procedimento:

O procedimento relativo ao mandado de injunção deverá ser o mesmo do mandado de segurança, por interpretação analógica da lei 1.533/53, conforme disposto no artigo 24, parágrafo primeiro, da Lei nº 8.038/90.

f) Competência:

O artigo 102, inciso I, alínea q, da Constituição Federal, dispõe que compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar originariamente o mandado de injunção quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas das referidas Casas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores ou do próprio Supremo Tribunal Federal.

Foi previsto ainda pelo Poder Constituinte, através do artigo 105, inciso I, alínea h, da Carta da República a competência do Superior Tribunal de Justiça para processar e julgar originariamente o mandado de injunção quando a elaboração de norma reguladora for de atribuição de órgão ou entidade federal da administração direta ou indireta, excetuados os casos em que o Supremo Tribunal Federal é competente, bem como os casos em que a normatização for atribuição das Justiças Especializadas.

No âmbito estadual, os Estados-membros deverão, exercendo o poder constituinte derivado, dispor sobre o órgão competente para julgar o mandado de injunção.

1.6. Ação Popular:

a) Conceito:

Ação popular é a via processual constitucional, prevista no artigo 5º, inciso LXXIII, deferida a qualquer cidadão no gozo dos seus direitos políticos, para obter a anulação de atos administrativos lesivos ao patrimônio público ou de entidade paraestatal. Também aplica-se a ação popular para anular atos administrativos que sejam lesivos à moralidade administrativa e ao meio ambiente natural ou cultural. É regulada pela Lei 4.717/65.

b) Finalidade:

Forma de exercício da soberania popular, a ação popular tem como finalidade permitir ao povo fiscalizar diretamente a atividade pública, com base no princípio da legalidade administrativa. Portanto, a finalidade da ação popular é possibilitar a defesa dos interesses difusos pelos próprios cidadãos.

c) Requisitos:

São requisitos para o ajuizamento de ação popular que o autor seja cidadão (requisito subjetivo) e que o ato administrativo, comissivo ou omissivo, produza prejuízos ao patrimônio público (requisito objetivo).

d) Objeto:

O objeto da ação popular é o combate ao ato ilegal ou imoral e lesivo ao patrimônio público.

e) Legitimação ativa:

Por caracterizar-se como um instituto de democracia direta, a ação popular pode ser proposta por qualquer cidadão brasileiro ou naturalizado, que esteja no pleno gozo de seus direitos políticos, bastando, para tanto, que comprove esta situação.

f) Legitimação passiva:

Diversos são os sujeitos passivos de ação popular, entretanto, destacam-se as pessoas jurídicas públicas ou privadas em nome das quais foi praticado o ato lesivo ao erário público.

g) Natureza da decisão:

A decisão proferida na ação popular, se procedente, tem natureza desconstitutiva-condenatória, eis que visa tanto à desconstituição do ato ilegal, como visa à condenação dos envolvidos na lesão ao patrimônio público.

h) Competência:

A competência para processar e julgar a ação popular é fixada com base nas normas constitucionais e processuais comuns, relacionadas com a origem do ato lesivo.

2. Das outras ações específicas ao controle judicial dos atos administrativos:

Não obstante as ações constitucionais acima referidas, destinadas a tutelar as liberdades e garantias individuais e difusas, se fazem aptos outros remédios

extraordinários, regidos por preceitos especiais, que permitem providências destinadas especialmente a atuar em face das condições peculiares da situação.

Dentre as ações específicas diversas, destacam-se:

2.1. Ação civil pública:

Ação civil pública é o instrumento processual, previsto pela Lei 7.347/85, apto a reprimir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, bem como a reprimir qualquer dano a outro interesse difuso ou coletivo, por infração a ordem econômica e da economia popular. Tem como característica a defesa de direitos e interesses difusos, não sendo apta a prover direitos individuais.

A legitimação para propor ação civil pública, em razão de previsão constitucional,¹⁸ é do Ministério Público. Entretanto, conforme disposição da Lei 7.347/85, também são legitimados para propor ação civil pública a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista, bem como associações, atendidos pois os requisitos do artigo 5º da referida Lei.

2.2. Ação direta de inconstitucionalidade:

Muito embora trate-se de meio de controle, difuso ou concentrado, de constitucionalidade de normas, a ação direta de inconstitucionalidade, também conhecida como ADIn, presta-se, secundariamente, ao controle da administração pública, uma vez que, como já esgotado, esta pauta-se no princípio de legalidade estrita.

A Constituição Federal, em seu artigo 102, inciso I, alínea a, estatui a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, cuja competência originária, se for interposta em razão de ato federal, será do Supremo Tribunal Federal.

Se for interposta em razão de atos estaduais ou municipais, a competência para julgá-la e processá-la será dos Tribunais Estaduais, nos termos do artigo 125, parágrafo segundo, da referida carta.

Seu processamento está disposto na Lei 9.868/99, devendo-se ainda, observar as disposições afins, constantes nos Regimentos Internos dos Tribunais competentes.

São legitimados para propor a referida ação, de maneira concorrente,¹⁸ o Presidente da República, as Mesa das duas Casas do Congresso Nacional, as

¹⁸ Artigo 129, inciso III – Constituição Federal.

¹⁹ Conforme dispões o artigo 103 da Constituição Federal.

Mesas das Assembléias Legislativas e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, os Governadores de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partidos políticos com representação no Congresso Nacional, e confederação sindical ou entidade de classe com representação em nível nacional.

A finalidade da ação direta de inconstitucionalidade é retirar do ordenamento jurídico lei ou ato normativo incompatível com a ordem constitucional, caracterizando para os Tribunais competentes uma finalidade legislativa negativa.

A decisão proferida neste tipo de ação possui eficácia “*erga omnes*”, e vincula tanto os Tribunais “*a quo*”, quanto a Administração Pública.

2.2.1. Pedido de medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade:

O artigo 102, inciso I, alínea p, da Constituição Federal, bem como a Lei 9.868/99, prevê a possibilidade do requerimento de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade, desde que haja a comprovação de perigo de lesão irreparável.

Concedida, a medida liminar, após atendidos os pressupostos do “*fumus boni juris*” e do “*periculum in mora*”, esta adquire eficácia “*erga omnes*”, operando em

regra o efeito “*ex nunc*”, suspendendo-se, portanto, os efeitos da lei atacada a partir daquele momento. Todavia, não existem óbices ao Supremo Tribunal Federal, no sentido de se conceder medidas liminares, em sede de ADIn, operando efeitos retroativos (“*ex tunc*”).

A concessão de medida cautelar na referida ação, torna possível a aplicação de legislação anterior, se existente, salvo expressa disposição na decisão que a concedeu em sentido contrário.

2.2.2. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão:

A ação de inconstitucionalidade por omissão, prevista no artigo 103, parágrafo segundo, da Constituição Federal, tem por finalidade garantir a plena eficácia das normas constitucionais que dependem de norma complementadora infraconstitucional. Tem cabimento quando o Poder Público se abstém de um dever constitucional a ele atribuído.

Vale ressaltar, que as hipóteses de ajuizamento da ação de inconstitucionalidade por omissão decorrem, apenas e tão somente, de omissões do Poder Público em relação à normas de eficácia limitada de princípio institutivo e de caráter impositivo, uma vez que o Legislador teve como atribuição constitucional a expedição de comandos normativos.

No que tange à legitimação e procedimento, a ação de inconstitucionalidade por omissão equipara-se em todos os termos com a ação direta de inconstitucionalidade, excetuando-se apenas a possibilidade de concessão de medidas cautelares, uma vez que são incompatíveis com o objeto da demanda.

Da decisão proferida nos autos da ação de inconstitucionalidade por omissão deverá ser o Poder ou órgão competente cientificado, a fim de que, se órgão administrativo, adote providências em 30 (trinta) dias, e se órgão legislativo, apenas adote as providências necessárias, sem prazo fixado.

2.3. Ação declaratória de constitucionalidade:

A ação declaratória de constitucionalidade, também conhecida como ADC, foi introduzida no ordenamento constitucional brasileiro através da Emenda Constitucional nº 3, de 17/03/1993, que alterou o artigo 102, inciso I, alínea a, da Constituição Federal.

Portanto, compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou de ato normativo federal.

É controvertida a questão sobre a possibilidade de se instituir a ação declaratória de constitucionalidade no âmbito estadual. Divide-se a doutrina em duas correntes.

Uma corrente admite a possibilidade, uma vez que aos Estados-membros é facultado se auto-organizar, no exercício de sua competência remanescente, através de constituições estaduais, desde que respeitado o paradigma da Constituição Federal.

Em sentido oposto, a corrente divergente não admite a criação de ação declaratória de constitucionalidade, invocando como fundamento a inexistência de previsão constitucional.

Buscando preservar a ordem jurídica constitucional, a ADC tem como principal objetivo afastar a insegurança jurídica ou o estado de incerteza sobre a validade ou não de determinada norma jurídica.

A finalidade precípua da ação declaratória de constitucionalidade é transformar a presunção “*juris tantum*” de constitucionalidade das leis e atos normativos em presunção “*jures et de jures*”, operando-se a partir de então, seus efeitos vinculantes.

São legitimados à propositura da ação declaratória de constitucionalidade o Presidente da República, as Mesas das Casas que compõem o Congresso Nacional e o Procurador-Geral da República.²⁰

O objeto da referida ação somente poderá dizer respeito a lei ou ato normativo federal, sendo pressuposto de admissibilidade a demonstração inequívoca da controvérsia judicial, que enfraqueça a presunção de constitucionalidade do ato normativo suscitado.

O procedimento relativo ao processamento a ação declaratória e constitucionalidade, regulado pela Lei 9.868/99, adotou a disciplina do processamento relativo a ação direta de inconstitucionalidade. Por tratar-se de ser a matéria de interesse eminentemente publicista, não admite-se a desistência do referido feito.

Na esteira do preconizado pelo insígne Ministro Celso de Mello, admite-se a aplicação por parte do Supremo Tribunal Federal do Poder Geral de Cautela, a fim de evitar-se que a demora na apreciação do feito comprometa a decisão de mérito. Concedida a medida liminar, esta gera efeitos “*erga omnes*”, “*ex nunc*” e vinculantes, sendo vedado aos demais órgãos do Poder Executivo e Judiciário desobedecerem o ato atacado por entende-lo inconstitucional.

²⁰ A Constituição Federal garantiu *legitimação ativa universal* aos indicados como competentes para a propositura da ADC, constituindo-se portanto na legitimação para pleitearem a declaração de constitucionalidade

As decisões de mérito proferidas em sede de ação declaratória de constitucionalidade possuirão efeitos contra todos, ex tunc e vinculantes, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e do Poder Executivo.

2.4. Ação de argüição de descumprimento de preceito fundamental:

Instrumento previsto no parágrafo primeiro do artigo 102 da Constituição Federal, é a ação destinada a argüir o descumprimento de preceito fundamental, quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal.

Trata-se de norma de eficácia limitada, que depende de edição de lei, estabelecendo a forma pela qual será apreciada a argüição de descumprimento de norma fundamental.²¹

Em 3 de dezembro de 1999, foi editada pelo Congresso Nacional a Lei 9.882, em complementação ao artigo 102, parágrafo primeiro, da Constituição Federal, através da qual foi regulamentado o procedimento referente à ação de argüição.

de qualquer lei ou ato normativo federal.

²¹ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 7ª Edição. Ed. Atlas. São Paulo - 2000.

A arguição deverá ser proposta perante o Supremo Tribunal Federal, sendo legitimados para tanto, também concorrentemente, aqueles legitimados para propor ação direta de inconstitucionalidade.²²

A lei possibilita sua propositura apenas em três hipóteses, quais sejam: *para evitar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público; para reparar lesão a preceito fundamental quando for resultante de ato do Poder Público; e quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos ou anteriores à Constituição Federal de 1988.*

Tem a ação de arguição de descumprimento de preceito fundamental caráter eminentemente subsidiário, uma vez que sua propositura é vedada se houverem outros meios aptos a sanar a inconstitucionalidade das normas, podendo ser de natureza preventiva ou repressiva. É necessário, para seu processamento, indicar de plano o ato questionado ou os preceitos fundamentais tidos por violados, bem como fazer prova de sua violação.

Admite-se a concessão de medidas liminares, desde que seja por maioria absoluta dos membros do Supremo Tribunal Federal, salvo em caso de extrema urgência, hipótese na qual poderá ser deferida pelo Ministro relator, “*ad referendum*” do Plenário.

²² Artigo 103, incisos I a IX – Constituição Federal.

A decisão de mérito terá eficácia contra todos, vinculando os demais órgãos do poder público, podendo tais efeitos serem restringidos em razão de excepcional interesse social. Por ser de competência originária do Plenário do Pretório Excelso, não admite-se recurso da decisão que julgar a arguição de descumprimento de preceito fundamental, decisão essa que deverá ser comunicada aos órgãos ou autoridades responsáveis pela prática dos atos atacados.

3. Das ações comuns civis destinadas ao controle da Administração:

Não obstante as ações específicas destinadas ao controle judicial dos atos administrativos, outras ações comuns,²³ deslocadas de sua utilização normal no sentido de se impugnar um ato administrativo viciado, também se prestam para tanto.

Com magistral clareza, assevera Seabra Fagundes²⁴ que é impossível estabelecer discriminadamente os casos em que possa ter lugar o ajuizamento dos atos administrativos pelos remédios processuais comuns, uma vez que poderá ocorrer nas mais variadas formas e circunstâncias.

²³ Como ações comuns, define Seabra Fagundes todas aquelas que não se destinam especificamente a suscitar o exame dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, incluindo-se as que estão previstas no Código de Processo Civil como “especiais”.

²⁴ *in* O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. 3ª Edição, Ed. Revista Forense. Rio de Janeiro, 1957.

3.1. Das ações ordinárias:

As ações ordinárias poderão ser utilizadas para a impugnação de atos administrativos lesivos, que, por qualquer razão, não possam ser atacados por vias processuais específicas.

Dessa forma, se impossibilitado de propor mandado de segurança, seja em razão de decurso do prazo ou seja em razão de não ser o direito líquido e certo, poderá o Administrado valer-se da ação ordinária, que lhe permitirá a dilação probatória, a fim de demonstrar claramente o direito que lhe assiste.

3.2. Das ações constitutivas:

Nas ações constitutivas a conduta volitiva omissiva da Administração Pública poderá ser suprida pelo Poder Judiciário, alterando-se situação jurídica anterior, prejudicial ao Administrado em razão da prepotência administrativa.

3.3. Das ações declaratórias:

As ações declaratórias são destinadas à declarar ou não a existência de uma relação jurídica ou a autenticidade de documentos. Portanto, através das ações declaratórias, pode o Administrado compor uma situação jurídica, valendo a

sentença como preceito de certeza de direito subjetivo seu, servindo portanto, como pressuposto para a posterior propositura de ação ordinária em face do Poder Público, materializando o controle jurisdicional do ato administrativo.

3.4. Das ações condenatórias:

As ações condenatórias poderão ser propostas em face da Administração Pública sempre que, em razão de atos abusivos ou ilegais, esta ficar inadimplente em obrigação de dar, de fazer ou não fazer. Operar-se-á o controle jurisdicional dos atos administrativos com a condenação da Administração, sendo possível, inclusive, a cominação de pena pecuniária em razão do descumprimento da sentença.

3.5. Das ações caracterizadas como executivas fiscais:

Proposta pela a Administração Pública em face do Administrado em razão de dívidas fiscais ou geradas por lei, a execução fiscal, regida pelas disposições contidas na Lei 6.830/80, funda-se em direito creditório, comprovado, através de Certidão da Dívida Ativa, cuja emissão é de responsabilidade dos próprios administradores, gozando portanto de presunção de certeza e veracidade.

Em decorrência dos princípio processuais da Ampla Defesa e do Contraditório, poderá o administrado defender-se, geralmente através de embargos à execução,

situação da qual decorrem duas possibilidades: uma decisão favorável à Fazenda, através da qual confirma-se o ato administrativo; e outra, desfavorável a Fazenda Pública, através da qual cancela-se o débito apresentado ao administrado, ou se reduz o *quantum* devido.

Na segunda hipótese, verifica-se o controle judicial do ato administrativo, uma vez que o administrado, por prestação jurisdicional, é protegido dos excessos da administração.

3.6. Dos interditos possessórios:

Os interditos possessórios, em qualquer de suas modalidades, proibitórios, de manutenção, ou de reintegração de posse, podem ser utilizados pelos Administrados para repelir atos ou fatos administrativos atentatórios a sua posse.

A utilização das ações possessórias não apresenta nenhuma especialidade, regendo-se pelos procedimentos comumente utilizados, podendo a sentença proferida ser diretamente executada.

3.7. Da ação de nunciação de obra nova:

Pode o administrado, quando obra nova realizada pela Administração prejudicar imóvel vizinho de sua posse ou propriedade, ajuizar ação de nunciação de obra nova, a fim de coibir ato administrativo ilegal de eficácia interna, mas que passa a produzir efeitos externos

3.8. Da ação de consignação em pagamento:

Outro modo de controle de conduta omissiva por parte da Administração Pública é a propositura de ação de consignação em pagamento, apta a vencer a resistência da administração em receber valores referentes à taxas, tributos, ou quaisquer outros.

3.9. Da ação de despejo:

Como colocado,²⁵ a Administração Pública pode celebrar contratos de Direito Privado com os Administrados, ficando ambos horizontalmente equiparados.

Dentre essas hipóteses, incluem-se os contratos de locações firmados. Se a Administração, na qualidade de locatária, torna-se inadimplente, o particular-locador pode valer-se da ação de despejo, cumulada com cobrança de alugueres vencidos,

²⁵ Vide Capítulo III, item 2.

se for o caso, conforme previsto na Lei do Inquilinato, com a devida observância de especialidades processuais por tratar-se o pólo passivo de sujeito privilegiado.²⁶

Nesse caso, não se trata literalmente de controle jurisdicional de atos administrativos, nem de fatos administrativos, mas de controle jurisdicional de comportamento ilegal da Administração.²⁷

3.10. Da possibilidade de concessão de medidas liminares nas ações de jurisdição civil:

Está estabelecida na Lei 8.437/92 a possibilidade de concessão de medidas liminares nas ações de jurisdição comum civil, sempre que igual providência puder ser adotada em sede de mandado de segurança, conforme alterações introduzidas pela Medida Provisória 1.984.

Necessário se faz, como em todas as cautelares, a comprovação dos requisitos do “*periculum in mora*” e do “*fumus boni juris*”.

4. Da possibilidade das ações de jurisdição criminal servirem ao controle dos atos administrativos:

²⁶ Cf, artigo 188 do Código de Processo Civil.

A ação penal, assim como as ações de jurisdição civil, tem o condão de, secundariamente, provocar o reexame dos atos administrativos pelo Poder Judiciário.

Tal situação ocorre em duas hipóteses: primeiramente naquela em que a Administração propõe ação penal em face do Administrado, situação na qual, quando da decisão de mérito, “*an passant*”, verifica-se a legalidade do ato administrativo a que o acusado não observou.

Na outra hipótese, o próprio administrado, entendendo que a Administração ou seus agentes tenham violado direito seu, requer a instauração de inquérito policial, a fim de apurar a conduta do Estado, através de seus agentes, ou representar junto ao Ministério Público, hipóteses das quais, verificando-se a ocorrência de delitos, podem originar-se ações penais.

²⁷ CRETELLA Jr, José. Controle Jurisdicional do Ato Administrativo. 4ª Ed. Editora Forense. Rio de Janeiro, 2001.

CAPÍTULO VI

DA IMPOSSIBILIDADE DE CONVALIDAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS SUJEITADOS AO CONTROLE JURISDICONAL

Por fim, imperativo analisar a questão que tange à impossibilidade de convalidação dos atos administrativos submetidos ao controle jurisdicional, uma vez que é de grande relevância, haja vista que presta-se o instituto a sanar vícios dos atos administrativos, o que, num segundo momento, pode produzir efeitos conflitantes com as prestações jurisdicionais.

Introduzida no ordenamento jurídico brasileiro através da Lei Federal 9.784/99, que trata dos procedimentos administrativos, a *convalidação* dos atos administrativos inválidos merece breve análise.

Constitui-se a convalidação no suprimento da invalidade do ato administrativo viciado, que passa a vigor retroativamente. É um instituto facultativo à Administração Pública, apenas sendo passíveis de convalidação os atos que poderiam, ao seu termo, serem legalmente produzidos.

Deflui-se portanto, que pela convalidação a Administração Pública corrige o defeito de um primeiro ato, mediante a edição de um segundo, o qual é editado “*secundum legem*”, reproduzindo, entretanto, os mesmos termos e condições do primeiro e operando seus efeitos retroativamente à data da primeira edição.

Como acima aduzido, os efeitos decorrentes da convalidação de atos viciados podem projetarem-se em sentido contrário aos efeitos produzidos pelas decisões de mérito proferidas nos instrumentos controladores dos atos da administração, colocando em risco a independência e harmonia com a qual Poderes da Federação devem atuar.²⁸

Por essa razão, não admite-se a convalidação de atos impugnados judicialmente, uma vez que seria inútil a arguição do vício, pois a extinção dos efeitos irregulares ficaria na dependência da própria Administração, e não se operaria em razão de ordem judicial.

A única exceção a esse entendimento ocorre quando a convalidação tardia operar-se para sanar vícios na motivação de ato vinculado, cujos motivos e conduta adotados no ato viciado são preexistentes e exatamente os mesmos previstos legalmente, de modo que a convalidação não afetaria essencialmente os seus efeitos jurídicos.

²⁸ Constituição Federal, artigo 2º: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Uma das características singulares do Estado de Direito é a existência da separação dos Poderes, que devem ser harmônicos e independentes entre si. Dentre estes, destaca-se o Poder Judiciário, uma vez que todos os atos e fatos jurídicos que causem lesão ou ameaça de lesão a direitos são a ele submissíveis, sendo, com efeito, ele o órgão que vai conferir a garantia da efetividade do direito.

A legalidade a que está sujeita a Administração Pública implica na necessidade dos atos administrativos serem expedidos em conformidade com as normas jurídicas, dependendo seu agir, de determinação legal expressa, excluída, portanto, a possibilidade de ação, em decorrência de simples ausência de proibição legal.

A validade do ato administrativo não é aferível tão somente através da verificação do requisito relativo à competência do agente ou ao modo de sua exteriorização. É aferível através da constatação da existência de norma legal que lhe corresponda, do exame da existência de pressupostos de fato, da verificação da pertinência desses pressupostos com a hipótese normativa e do atendimento do requisito finalidade, correspondente ao interesse público contido no ordenamento jurídico.

A Administração Pública é destinatária das normas legais e seu comportamento está sujeito ao princípio da legalidade, na forma exposta. O Judiciário é o único órgão competente para controlar a ação administrativa em todos os seus aspectos e em caráter definitivo, verificando a conformidade dos atos administrativos com o ordenamento jurídico positivo.

Os instrumentos de controle à disposição dos administrados, através dos quais a atuação administrativa é contrastada, estão previstos na Constituição Federal, sob a alcinha de tutela constitucional das liberdades, o que confere competência ao Poder Judiciário para a apreciação de qualquer lesão a direito coletivo ou individual. Sem prejuízo do direito subjetivo assegurado aos administrados, o texto constitucional assegura ainda a propositura de ações em sentido genérico, também aptas ao controle dos atos administrativos.

O Poder Judiciário tem competência para controlar os atos administrativos decorrentes de atividade vinculada da Administração, bem como para controlar os atos administrativos praticados no exercício de competência discricionária. Na primeira hipótese, o comportamento estatal não admite opções e está previamente traçado no ordenamento jurídico, na segunda, ao comportamento é atribuída certa liberdade, sujeitando-se, entretanto e da mesma forma que os demais, aos limites legais.

O controle jurisdicional é amplo, compreendendo o reexame de atos decorrentes de atividade discricionária ou da atividade vinculada. Não significa entretanto, que possa o Poder Judiciário, nas hipóteses referidas, modificar os critérios subjetivos que nortearam esses atos, operando uma substituição à vontade administrativa, através da eleição de outros critérios. Tal procedimento acarretaria irremissível violação ao princípio constitucional da tripartição dos poderes.

O que cabe ao Judiciário verificar em sua atividade de controle de atos administrativos baseados na discricionariedade dos agentes, é se a escolha levada a efeito pela Administração, se manteve lindeira ao razoável, não transbordando os limites a que está sujeita pelo ordenamento jurídico positivo.

O mérito do ato administrativo, entendido este como critério de boa administração a servir de diretiva às autoridades para sua ação, é insindicável, ou seja, não comporta revisão, uma vez que é de competência privativa da Administração Pública.

Tal assertiva, contudo, não significa que não possa o Judiciário verificar se os agentes atuaram com exorbitância, transpondo os limites da valoração subjetiva a ele inerente.

Finalizando, é de se ressaltar que para a subsistência do Estado de Direito é necessário que haja um órgão competente e detentor de meios eficazes para tanto. Dessa maneira, ao Poder Judiciário cabe esta função, em razão de norma dispositiva constitucional, segundo a qual toda e qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito não poderá ser dele afastada.

Portanto, é cediço que quando a Administração Pública, no exercício de sua Supremacia, desviar-se de sua finalidade principal, qual seja, *o resguardo do interesse público*, seja através de ações que distanciam-se da razoabilidade administrativa ou seja através de ações flagrantemente arbitrárias e ilegais, pode, quem tenha interesse e legitimidade para tanto, na qualidade de administrado prejudicado ou não, suscitar o controle judicial, através das vias processuais adequadas, a fim de obter uma prestação jurisdicional substancialmente reintegradora da ordem constitucional.

BIBLIOGRAFIA:

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. Lisboa. 1965.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

CRETELLA JR., José. *Controle jurisdicional do ato administrativo*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2000.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro*. 1º V. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

FERREIRA Fº, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 1991.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de teoria geral do estado e ciência política*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

FONSECA, Tito Prates da. *Lições de Direito Administrativo*. São Paulo, 1943.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2000.

GORDÍLLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, 1979.

LEAL, Victor Nunes. "Os atos administrativos perante o Judiciário." RDA 3/70.

MEDAUAR, Odete. *Controle administrativo das autarquias*. São Paulo, 1976.

MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. *Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Habeas Data*. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. *Discricionariedade e controle judicial*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. "O controle judicial dos atos administrativos". RDA 152/1.

_____. *Estudos de Direito Administrativo e Constitucional em homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997.

MIRABETE, Júlio Fabrini. *Processo Penal*. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

PONTES, Valmir. "O controle judicial dos atos administrativos". RPGE 18/23.

RÃO, Vicente. *O direito e as vidas dos direitos*. São Paulo: Resenha Universitária, 1976.

REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 24ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

RODRIGUES, Sílvio. *Direito civil*. V.1. 29ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

SEABRA FAGUNDES, Miguel. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Forense, 1957.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Administrativo*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari. *As leis do processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. *Direito Administrativo Ordenador*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação do Ato Administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.