

Ato Administrativo

– Considerações Sobre a Vontade –

Eder Dion de Paula Costa

Professor da FURG/RS, Doutorando em Direito na UFPR.

SUMÁRIO

O conceito de ato administrativo;
Princípio da supremacia do interesse público;
Princípio da legalidade;
O sistema jurídico;
Os elementos do ato administrativo;
Considerações finais;
Bibliografia.

O conceito de ato administrativo

A compreensão do conceito de ato administrativo passa pela própria evolução de um Estado de polícia para o de Estado de Direito. Esta evolução no conceito de Estado nos dá a noção de como deve ser entendido, no atual estágio, o conceito de ato administrativo.

FERNANDO ANDRADE DE OLIVEIRA apresenta o conceito de ato administrativo como sendo “o ato jurídico do Estado regido, quanto à sua formação e seus efeitos pelo Direito Administrativo e sujeito ao controle jurisdicional de legalidade”.¹

Este conceito proposto por OLIVEIRA merece um desdobramento no que tange a sua composição. Neste sentido, passa pela compreensão de alguns aspectos, como o chamado ato jurídico do Estado, que é assim considerado porque produz consequências jurídicas, ou seja, causa e efeito,

1 OLIVEIRA, Francisco Antônio. “Administração pública e ato administrativo”. Revista de Direito Público – I, p. 108.

está sujeito aos ditames do direito administrativo. De igual sorte, não escapa o ato administrativo ao controle jurisdicional da legalidade. O ato administrativo deve ser realizado sob a estrita observância da legalidade, sendo mais do que oportuno a aplicação do disposto no art 5º, XXXV da CF – “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

O conceito de JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, citado por SYLVIA DI PIETRO, sobre ato administrativo expressa como “a manifestação de vontade do Estado, por seus representantes, no exercício regular de suas funções, ou por qualquer pessoa que detenha, nas mãos, fração de poder reconhecido pelo Estado, que tem por finalidade imediata criar, reconhecer, modificar, resguardar ou extinguir situações jurídicas subjetivas, em matéria administrativa”.²

Este conceito adotado por CRETELLA JÚNIOR não é muito diferente do disposto no art. 81 do CC, o qual dispõe que ato jurídico é todo ato lícito que tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos. Assim, o ato administrativo se insere na modalidade de ato jurídico.

DI PIETRO apresenta conceito um pouco mais restrito do que CRETELLA JÚNIOR, onde expõe que o ato administrativo é a declaração do Estado, ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob

regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”.³

A concepção do ato administrativo como um ato jurídico deve ser observada dentro da compreensão de ato jurídico *stricto sensu*, conforme o exposto por ORLANDO GOMES, em que os “os atos jurídicos em sentido estrito são ações humanas lícitas, mas vinculadas, de sorte que ao agente não cabia a liberdade de praticá-las ou não, e seus efeitos já se acham adrede definidos em lei. Não é a vontade que define o efeito da declaração, mas a lei, que o faz de maneira direta e imperativa independentemente da concordância do agente.”⁴ Os efeitos do ato administrativo, em conformidade com o ato jurídico estrito senso, estão intrinsecamente vinculados à lei sem a preponderância da autonomia da vontade, conforme se vislumbra em FÁBIO MARIA DE MATTIA, citado por MARIA HELENA DINIZ, de que “o ato jurídico *stricto sensu* seria aquele que surge como pressuposto de efeito jurídico, preordenado pela lei, sem função e natureza de auto-regulamento”.⁵

O ato jurídico *strictu senso* diferencia-se do chamado negócio jurídico, visto que neste, segundo ORLANDO GOMES, “exerce-se, em amplitude, a autonomia da vontade, sem prévia vinculação a qualquer anterior obrigação legal ou convencional. O agente elege os efeitos jurídicos que deseja alcançar e a lei, reconhecendo a licitude

2 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 179.

3 DI PIETRO, ob. cit., p. 181.

4 GOMES, Orlando. *Introdução ao direito civil*, p. 254.

5 DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro*, v. I, p. 270.

de sua conduta, aprova o desiderato da parte”. Tal fato não se vislumbra no ato jurídico *stricto sensu*, e de igual forma no ato administrativo, visto que a chamada autonomia da vontade do agente não é ampla, mesmo no chamado ato discricionário, uma vez que existe uma vinculação do agente com os efeitos da lei. Muito embora não esteja explícito ou ainda, que a própria norma possibilite ou deixe margem para a discricionariedade, está o agente vinculado ao elemento finalidade do ato, que no sentido amplo corresponde à finalidade pública e no sentido restrito é o que decorre explícita ou implicitamente da lei.⁶

Princípio da supremacia do interesse público

A finalidade pública é um requisito essencial do ato administrativo, sendo que segundo CASSAGNE, “se relaciona com el aspecto funcional del acto representado en el fin de interes público o bien común, que por el mismo se persigue”⁷. Desta forma, o chamado princípio da supremacia do interesse público deve ser o norte a ser almejado pela administração pública que expressa a sua vontade no ato administrativo.

MARIA SYLVIA DI PIETRO, fazendo referência ao conceito exposto por JOSÉ CRETILLA JÚNIOR expressa que “princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subse-

qüentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces da ciência”.⁸ O princípio é o elemento estrutural de determinada ciência que condiciona toda a sua ação, ou seja, em razão de uma função que decorre de sua essência principiológica.

CELSO RIBEIRO BASTOS informa que “os princípios fornecem critérios para as normas, representam a encarnação dos valores superiores do direito”.⁹ Neste sentido, podemos compreender que as normas são valorizadas em decorrência dos princípios que lhes estão implícitos ou explícitos, de tal forma que não comportam uma interpretação meramente literal da norma, sob pena de não ser alcançado o verdadeiro sentido desta. Assim, um ato administrativo que está unido ao princípio da legalidade deve igualmente estar conformado pelos demais princípios que informam o direito administrativo.

Princípio da legalidade

O princípio da legalidade é um dos princípios elementares da administração pública, de tal sorte que é em função deste que se rompe a tradição absolutista de poder por um modelo de Estado de Direito. Assim, a Administração, que se sujeitava a um poder de império, passa a estar adstrita aos ditames da lei. Para ODETE MEDAUAR, “o princípio da legalidade expressa a conotação administrativa do Estado de Direito. Na sua concepção originária

6 DI PIETRO, ob. cit., p. 194.

7 CASSAGNE, Juan Carlos. *El acto administrativo*, p. 222.

8 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, ob. cit., p. 66.

9 BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito administrativo*, p 26.

vincula-se à separação de poderes e a todo o conjunto de idéias que historicamente significaram oposição às práticas do período absolutista”.¹⁰

O primeiro momento de submissão da Administração à lei foi no sentido de se dar garantias à liberdade dos indivíduos, de tal forma que o poder da autoridade deveria estar limitado pela norma, evitando assim o abuso ou o desvio de poder sobre o particular, com o intuito de subjugá-lo. Com o tempo se verificou que é irrealizável a total submissão da Administração à lei, ou seja, no seu aspecto formal, visto não ser possível estabelecer todos os critérios, condições e forma de aplicação do ato administrativo. Neste sentido, expressa MEDAUAR que “muitas vezes o vínculo de legalidade significa só atribuição de competência; como atribuição de poder, sem indicar o modo de exercício e as finalidades a realizar, a lei deixa de nortear a Administração, não a vincula a orientação alguma, abrindo caminho ao arbítrio e tornando impossível o exercício de controles por falta de parâmetros de avaliação”.¹¹

A vinculação da Administração à lei não é tão-somente em relação ao seu aspecto formal ou tópico de um determinado caso concreto, mas refere-se a aplicação de todo o ordenamento jurídico, prioritariamente o que tange ao direito público e aos seus princípios. A legalidade enquanto princípio está inserido neste contexto de tal sorte que “a compreensão do

princípio deve abranger não somente lei formal, mas também os preceitos decorrentes de um Estado Democrático de Direito, que é o modo de ser do Estado brasileiro, conforme prevê o art. 1º da Constituição; e ainda, deve incluir os demais fundamentos e princípios de base constitucional”.¹²

O sistema jurídico

A aplicação de princípios, normas e valores que estão inseridos na Constituição, representa a compreensão de que existe a necessidade de, ao se interpretar um determinado ato administrativo, quanto a sua validade, existência e eficácia, que a sua pertinência é ao ordenamento jurídico e não somente a lei em si. Uma interpretação sistemática de um determinado ato administrativo ou de um ato jurídico, que se insere num Estado Democrático de Direito, deve obedecer à preponderância de determinados princípios que norteiam o Direito Público.

A utilização de um metacritério jurídico é indispensável para o fim a que se propõe a administração pública, ou seja, a preponderância do princípio do interesse público ou da utilidade pública. Como bem expõe JUAREZ FREITAS, “de fato, no campo das assimétricas relações de administração, domina, hierarquicamente, antes de tudo, como em todos os ramos, o princípio da hierarquização axiológica. É este o metacritério jurídico indispensável à coerência, a qual, no Estado Democrático de

10 MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*, p. 141.

11 MEDAUAR, ob. cit., p. 142.

12 MEDAUAR, Odete, ob. cit., p. 147.

Direito, determina que devam ser considerados estes ou aqueles demais princípios como superiores”.¹³ No entanto, mesmo na existência da preponderância de um princípio sobre o outro, deve ser relativizado, como é o caso do princípio da utilidade pública, visto que em comparação com outros princípios do mesmo grau a sua superioridade hierárquica é limitada, em decorrência da aplicação de um outro princípio fundamental que é o da proporcionalidade.

JEAN RIVERO, citado por JUAREZ FREITAS, ao se referir sobre a superioridade do princípio da utilidade pública, que é um dos princípios formadores do Direito Administrativo, em função do acúmulo de regras sobre este, expressa que “tal assertiva somente possui guarida científica porquanto, em momento logicamente anterior, assim se hierarquizou axiologicamente, sem exclusão da necessidade de que tal princípio – dominante no Direito Público – seja relativizado por outros do mesmo grau, como, por exemplo, o princípio da prévia e justa indenização, nas ações expropriatórias”.¹⁴

Um exemplo interessante apresentado por FREITAS coloca em confronto o princípio da legalidade, no caso de aplicação de ato ilegal, e o princípio da confiança do administrado de boa-fé na Administração. Como forma de solucionar este conflito deve ser aplicado um princípio hierarquicamente superior a ambos, no caso, o princípio do interesse público na

manutenção do ato. A preponderância de tal princípio ocorre em função de um determinado lapso temporal que pressupõe a necessidade de uma segurança jurídica e de estabilidade do ato administrativo. Neste caso de antinomia de princípios, FREITAS, valendo-se da correta lição de HARTMUT MAURER, explicita que se “de um lado, o princípio da legalidade da Administração, que reclama o restabelecimento da situação legal e, portanto, a anulação do ato administrativo ilegal. De outro lado, em contraposição, situa-se o princípio de proteção da confiança, que exige a consideração da confiança do destinatário do ato concessivo de direitos e da estabilidade do ato administrativo decretado pela autoridade pública, gerando, com isso, a manutenção do ato administrativo ilegal”.¹⁵

Os elementos do ato administrativo

A vontade não é um elemento do ato administrativo. Queremos dizer que a vontade normativa esta intrínseca na ordem jurídica e que a vontade psicológica do agente, mesmo nos casos de ato discricionário, não é independente ou desconectada de um dado sistema. Compreendemos que no Direito Privado a vontade do agente compõe a chamada autonomia da vontade das partes no seu livre direito de contratar. Esta livre autonomia da vontade no Direito Privado é legitimada em razão de não contrariar a ordem jurídica, em que tudo é

13 FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do Direito*, p. 153.

14 FREITAS, Juarez, ob. cit., p. 153.

15 FREITAS, Juarez, ob. cit., p. 158.

permitido desde que não ofenda direito alheio. No Direito Público a premissa é outra, não existe a vontade do agente mas sim a vontade de um ordenamento jurídico que expressa um fim e que esta permeada nos princípios, valores e normas deste ramo do Direito.

A distinção entre vontade normativa e vontade psicológica que elabora o Prof. MARCELO CAETANO é recepcionada em termos por ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA, que de imediato repele a idéia de uma vontade normativa como elemento do ato, sendo “um efeito legal da reunião de todos os seus elementos, ou seja, uma consequência imputada pela lei”.¹⁶ No entanto, PEREIRA faz a ressalva quanto a vontade psicológica, admitindo que esta poderá ser um elemento do ato administrativo em razão de ser necessária para a produção da vontade normativa. Assim, se poderia compreender, segundo PEREIRA, que a não-ocorrência de uma vontade psicológica acarreta a não-existência de um ato administrativo.

ANDRÉ GONÇALVES, em sua distinção entre vontade normativa e psicológica, o faz em consonância com a distinção entre ato vinculado e ato discricionário. Assim, num ato totalmente vinculado é irrelevante a vontade psicológica do agente, porém, no ato discricionário a lei faz coincidir a vontade normativa com a vontade psicológica do agente. Mais adiante ANDRÉ GONÇALVES diz que “não é qualquer vontade psicológica que a lei con-

fere o valor de servir de suporte a vontade normativa – tem de ser uma vontade orientada para a prossecução do fim legal, e que esteja em condições de se pronunciar, isto é, que tenha examinado as circunstâncias do caso”.¹⁷

A distinção que ANDRÉ GONÇALVES faz entre vontade normativa e psicológica, aceitando em parte o elaborado por MARCELO CAETANO, visto que não concorda com a inserção da vontade normativa como elemento do ato, não esclarece a existência de uma vontade psicológica, como elemento do ato, ainda que seja no ato administrativo discricionário. ANDRÉ GONÇALVES, ao admitir que a vontade psicológica não é totalmente do agente, mas sim, uma vontade que coincide com uma vontade normativa, ou ainda, uma vontade orientada para a prossecução de um fim legal, não permite que se possa dizer que tenha uma vontade autônoma, conforme o Direito Privado. Assim, compreendemos que mesmo a vontade psicológica não é um elemento integrante do ato administrativo, visto que a vontade está inserida na totalidade do ordenamento jurídico, ou seja, a chamada vontade psicológica do agente deve ser necessariamente a vontade da norma que expressa como fim um interesse público. O Direito Público, diferente do Direito Privado, ordena ao agente a consecução de fins, enquanto que o particular, com base na sua autonomia da vontade, tem o seu direito legitimado em razão de não ferir direito alheio.

16 PEREIRA, André Gonçalves. *Erro e ilegalidade no ato administrativo*, p. 106.

17 PEREIRA, André Gonçalves, *ob. cit.*, p. 107.

No Direito Público, compreendemos não ser possível vislumbrar uma vontade psicológica que se difere da vontade normativa, mesmo no ato discricionário, sob pena de aceitarmos e legitimarmos a ocorrência de uma vontade individual, de um interesse particular, cuja motivação decorreria do discernimento próprio do agente. A vontade psicológica, que se pressupõe inerente a um agente, está sujeita muito mais a uma influência ideológica, decorrente de uma política de Estado por parte do poder dominante, do que sujeita à livre compreensão do agente. Exemplos não faltam na Administração de casos em que o agente produz determinado ato motivado por interesses políticos e particulares que atendam a uma concepção ideológica específica.

ANDRÉ PEREIRA, ao expressar que “o estudo dos elementos do ato administrativo é a decomposição da estrutura deste – e de tal estrutura não faz parte a vontade normativa, que é uma qualidade jurídica atribuída ao todo e que não pode ser sequer por abstração separada”¹⁸ revela a existência de uma vontade normativa que está imanente ao todo do ordenamento jurídico e de uma vontade psicológica que “poderá ser um elemento do ato administrativo na medida em que a sua presença seja necessária para a produção da vontade normativa”.¹⁹ A identificação da vontade normativa que tem como fim o interesse público é o

compromisso que assume o agente da Administração, sendo assim, a sua vontade psicológica não pode ser outra do que a busca desta vontade normativa. Não podemos aceitar uma vontade psicológica como elemento do ato administrativo, pois seria admitir que o referido ato, que é em essência uma declaração de vontade, venha a expressar a vontade de um agente e não a vontade normativa ou da ordem jurídica.

Os elementos que efetivamente integram o ato administrativo são o conteúdo e a forma, como bem exposto por CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, para quem o “conteúdo é a declaração jurídica expressada no ato. É aquilo que este dispõe, isto é, o que o ato decide, enuncia, certifica, opina ou modifica na ordem jurídica. É, em suma, a própria alteração na ordem jurídica produzida pelo ato”.²⁰ Por forma, entende BANDEIRA DE MELLO como “o modo de revelação do ato. É seu revestimento exterior, ou seja: o meio pelo qual o ato aparece e denuncia juridicamente sua existência. Portanto é a exteriorização do conteúdo, a revelação da declaração jurídica”.²¹ O conteúdo expresso pela forma denuncia uma declaração de vontade que não é da Administração, mas que deve corresponder ao objetivo que é o de fazer cumprir a norma, sendo assim percebido no plano da existência.

BANDEIRA DE MELLO expressa que o ato administrativo pressupõe uma

18 PEREIRA, André Gonçalves, ob. cit., p. 106.

19 PEREIRA, André Gonçalves, ob. cit., p. 107.

20 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Ato administrativo e direito dos administrados*, p. 37.

21 MELLO, Celso Antônio Bandeira de, ob. cit., p. 42.

declaração de vontade que o haja produzido, razão pela qual coloca a vontade entre os pressupostos subjetivos, não sendo especificamente um elemento do ato. Faz distinção MELLO entre a vontade, como um simples impulso anímico volitivo de produzir um ato, o qual chama de voluntariedade, e a vontade propriamente dita, como sendo o conteúdo direcionado a certo fim, como aquilo que se quis alcançar com o ato.²² Ora, o ato tem que ser produzido por um sujeito, no entanto, deve ser observado que, em se tratando de ato vinculado, é admitido um impulso decorrente da voluntariedade e no ato discricionário deve ser expresso através da vontade, mas uma vontade com conteúdo direcionado a um certo fim, ou seja, em conformidade com a norma ou a ordem jurídica que tem como princípio o interesse público. Entendemos que a vontade do agente deve ser a de identificar a melhor forma de fazer cumprir a ordem jurídica, no caso, o regime jurídico administrativo, com seus princípios, valores e normas.

A referência que BANDEIRA DE MELLO faz quanto ao aspecto de que “um ato jurídico não é, como corrente e elípticamente se diz, uma declaração de vontade, de conhecimento ou juízo, mas é o significado que o Direito atribui a uma declaração de vontade, conhecimento ou juízo”, nos permite compreender que o ato expressa um reflexo da norma ou daquilo que o Direito estipula como sendo o seu significado. Assim, a vontade é um reflexo do que estabelece a ordem jurídica, em razão

de sua vinculação com esta, caso contrário, é desvio de poder. Para BANDEIRA DE MELLO, o problema da vontade no desvio de poder “é o uso de uma competência em vista de finalidade que lhe é estranha (...) o qual, tanto ocorre quando o ato tem objetivo alheio a qualquer interesse público (caso em que o agente busca satisfazer apetites pessoais) como na hipótese do ato objetivar finalidade pública, porém não correspondente à tipologia do ato utilizado”.²³

RÉGIS FERNANDES DE OLIVEIRA expressa “que a vontade é sempre objetiva, ou seja, diz respeito ao atuar do agente, tal como previsto normativamente. A vontade é uma imputação normativa, ainda que explicitada pelo agente”. Neste mesmo sentido, RÉGIS OLIVEIRA cita AGUSTÍN GORDILLO, o qual dispõe que a vontade “é a que produz o resultado jurídico quando se dão as condições previstas em lei”.²⁴ A vontade, no que diz respeito ao ato administrativo, está necessariamente vinculada à norma, ainda que classificada como pressuposto subjetivo ou como condição do ato, visto não estar ao critério do agente a liberdade de agir, senão o de realizar o que a norma lhe impõe.

ODETE MEDAUAR expressa que “hoje prega-se a necessidade de entender a vontade que se exprime no ato como momento objetivo, não como fato psíquico, de caráter subjetivo”, visto que não se pode querer equiparar o ato administrativo ao ato jurídico privado, “como algo isolado, avulso, imobilizado; como ato que se pode defi-

22 MELLO, Celso Antônio Bandeira de, ob. cit., p. 63-64.

23 MELLO, Celso Antônio Bandeira de, ob. cit., p. 64 e 69.

24 OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Ato Administrativo*, p. 50.

nir por si próprio, independentemente do contexto da atividade e de todo o sistema de ação administrativa”.²⁵ O ato administrativo deve estar sujeito ao crivo do Poder Judiciário, que se pressupõe isento para decidir se está o referido ato em conformidade com o ordenamento jurídico.

Valemo-nos da lúcida exposição de ANTÔNIO FRANCISCO DE SOUSA sobre as vantagens e importância de uma Administração sujeita ao controle jurisdicional, quando afirma que “a subordinação da Administração ao controle de um órgão terceiro, independente e imparcial, contribui para a dignificação da sua função e para o reforço da sua própria imagem e prestígio e da legitimação da sua ação”.²⁶ Não é demérito ou ofensa à autoridade do executivo o controle por Poder alheio, mas, sim, a garantia de que a Administração como integrante de um Poder do Estado também está sujeita aos liames da ordem jurídica, compreensão nítida de um Estado de Direito. Uma Administração que tenha a sua ação controlada pela jurisdição, com a verificação da legalidade de seus atos, tende coerentemente a ser muito mais fortalecida do que debilitada, razão pela qual FRANCISCO DE SOUSA apresenta a seguinte sentença: “Desconfie-se da Administração de prerrogativas, excluída do controle jurisdicional, mas nunca da Administração que exerce a sua atividade num regime em que existe e funciona efetivamente

um controle jurisdicional independente e imparcial.”²⁷

Considerações finais

A reflexão que fizemos sobre o ato administrativo teve como preocupação, a partir de um conceito de ato, tentar entender qual o papel da vontade para a sua realização. Partimos da premissa que o ato administrativo é, em essência, um ato jurídico que está sujeito ao controle jurisdicional.

A vontade que se pressupõe encontrar no ato administrativo não é a vontade normativa ou psicológica do agente, mas sim uma vontade que reflete a própria norma que está inserida no ordenamento jurídico. A ação do agente ao querer e emitir um ato administrativo é estritamente vinculada aos ditames normativos. Não que ele venha a expressar a própria norma, mas um fim que ela ordena. O agente, ao ter uma compreensão da norma, concretiza esta segundo uma concepção própria, razão pela qual se verifica a necessidade de um controle jurisdicional para dizer da conformidade de tal concepção expressa no ato com a norma que se fundamenta. Assim, o ato não expressa a própria norma mas sim a possibilidade de se identificar com aquilo que a norma almejava ao ser posta em prática, ao se concretizar.

A vontade, elemento basilar do Direito Privado, que se caracteriza por sua

25 MEDAUAR, Odete, ob. cit., p. 194.

26 SOUSA, Antônio Francisco de. *Conceitos indeterminados no Direito administrativo*, p. 235.

27 SOUSA, Antônio Francisco de, ob. cit., p. 236.

autonomia, não deve servir de paradigma para o Direito Público, visto que a vontade neste ramo do Direito é a vontade que está na norma, que visa um interesse público e não privado. A distinção da vontade no Direito Público e Privado ocorre pelo aspecto de que no primeiro ela é limitada pela norma, ou seja, numa vinculação direta com esta, e no segundo em razão de um conflito de autonomia de vontades.

Entendemos que a vontade não é um elemento do ato administrativo, uma vez que ela está inserida na ordem jurídica, notadamente ao que diz respeito às normas de Direito Público. Assim, todo ato administrativo deve estar em consonância com a norma, estando sujeito ao controle jurisdicional. A pretensa limitação do ato administrativo pelo judiciário não deve ser entendida como a fragilidade de uma administração mas sim a adequação do ato ao ordenamento jurídico, em conformidade com princípios, valores e normas que se encontram consubstanciados na Constituição.

Bibliografia

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2001.

- CASSAGNE, Juan Carlos. *El acto administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2001.
- FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do Direito*. São Paulo: Malheiros, 1995.
- GOMES, Orlando. *Introdução ao Direito Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- GORDILLO, Agustín. *El acto administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1969.
- MALACHINI, Edson Ribas. *Ato administrativo*. Curitiba: Juruá, 1990.
- MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Ato administrativo e direitos dos administrados*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.
- MIRANDA, Sandra Julien. *Do ato administrativo complexo*. São Paulo: Malheiros, 1998.
- OLIVEIRA, Fernando Andrade de. "Administração Pública e Ato Administrativo". *Revista Trimestral de Direito Público*.
- PEREIRA, André Gonçalves. *Erro e ilegalidade no acto administrativo*. Lisboa: Ática, 1962.
- RIVERO, Jean. *Curso de Direito Administrativo Comparado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- SOUSA, Antônio Francisco de. *Conceitos indeterminados no Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1994.
- ZANCANER, Weida. *Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos*, São Paulo: Malheiros, 2001.