

Controle dos Atos Administrativos

José Xavier de Paula Ferreira da Silva

Bacharel pela Faculdade de Direito de Sete Lagoas, MG
— Advogado militante em Belo Horizonte — Integrante do
Curso de Formação de Criminólogos do Instituto de Crimi-
nologia da Secretaria de Segurança Pública de MG —
Jornalista-Revisor da Revista "Jurisprudência Mineira"

1. INTRODUÇÃO

"Estado é o agrupamento de indivíduos, estabelecidos ou fixados em um território determinado e submetidos à autoridade de um Poder Público soberano que lhe dá autoridade orgânica".

Manifesta-se, o Estado, como a expressão jurídica mais perfeita da sociedade, ao qual se outorgou o Poder Público soberano, face ao seu objetivo precípua da realização do bem comum.

E porque situação jurídica resultante de uma norma legal — Constituição, é, segundo Manzini, "um artifício da inteligência humana", qualquer seja a teoria que o justifique, com atribuições de interesse público.

Sendo, pois, Estado de direito, não de fato, suas atividades se expressam por meio de atos jurídicos — vontade que se manifesta no sentido de criar, reconhecer, modificar ou extinguir uma relação de direito.

2. ATOS ADMINISTRATIVOS

Em sentido lato, todos os atos do Poder Público, em qualquer que seja a esfera, que visem à satisfação dos interesses públicos — objetivo da Administração, sob o seu prisma geral, são atos administrativos.

Porém, por uma questão de Metodologia, especificam-se os atos decorrentes de cada uma das três funções, delimitando-se, assim, que os atos administrativos dizem respeito à função executiva — atos administrativos em sentido formal, sendo legislativos e judiciários os provenientes das funções legislativa e judiciária, respectivamente.

Entre eles, surgem os chamados atos políticos, que são pratica-

dos por qualquer dos Poderes e se fundam na ampla liberdade de apreciação sobre a conveniência ou oportunidade de sua realização, não se atendendo a critérios jurídicos.

Entretanto, segundo **Hely Lopes Meirelles**, "não existe ato político, porque não há um poder ou órgão político com a função específica de praticá-lo". "O ato, em si, é substancialmente, essencialmente administrativo, mas assentado em fundamentos, em motivos, em razões de ordem política, razões essas (não o ato) insuscetíveis de apreciação e revisão judiciária".

Mas, a distribuição do Poder, pelas funções, não foi bastante para determinar um conceito para ato administrativo, não podendo o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes ser entendido na sua forma absoluta, já que, cada um deles, excepcionalmente, pode exercer atribuições que se incluam na competência de outro — ato administrativo em sentido material. Isso ocorre, por exemplo, quando as autoridades judiciárias e as mesas legislativas ordenam seus próprios serviços, dispõem sobre seus servidores, ou expedem resoluções sobre matéria de sua competência privativa.

Assim, na impossibilidade de uma definição legal de ato administrativo, a doutrina socorre-se ao conceito de ato jurídico do Direito Privado, acrescentando-lhe a categoria informada pela finalidade pública.

"Ato administrativo é toda manifestação de vontade da Administração Pública, que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria" (**Hely Lopes Meirelles**).

Ato administrativo, então, é sempre um ato de império — aquele que a Administração pratica usando de suas faculdades de Poder Público, pouco importando, que, na sua origem, seja unilateral (ato administrativo estrito senso), bilateral (contrato administrativo) ou complexo (manifestação sucessiva de vontades).

O que se deve considerar, à parte, é o ato de gestão, porque ato excepcional, uma exceção resultante de uma atuação anômala do Poder Público. Neste caso, inclusive, por a Administração se sujeitar às regras de Direito Privado (compra e venda de um imóvel, por exemplo) não se resultará ato administrativo, porque não revestido da potestade.

3. ELEMENTOS DO ATO ADMINISTRATIVO: PRINCIPAIS E ACESSÓRIOS — RESPECTIVOS VÍCIOS OCORRENTES

3.1. Principais

3.1.1. Competência - É a quantidade de poder atribuída ao agente, para o desempenho de suas funções. Ela resulta da lei e por esta é determinada.

É, também, a capacidade do sujeito do ato administrativo para emaná-lo, abrangendo não somente a da entidade pública, donde provém o ato, como, ainda, a do respectivo agente. Está relacionada com a matéria, território, grau hierárquico etc.

A incompetência funcional ocorre quando:

a) Há usurpação de função, nos casos em que a manifestação da vontade da Administração emanar de um órgão que não tenha poderes para tanto, por defeito de investidura, como no caso de o agente do ato não estar investido em cargo público, ou, ainda, quando a investidura padeça de vício resultante de inobservância de prescrições legais; ou,

b) há invasão, absoluta ou relativa, de função, se a vontade, embora emanada por órgão competente, foge da órbita de competência do agente. Será absoluta, quando o agente praticar um ato de competência da função de outro Poder; ou será relativa quando houver invasão de função, dentro de um mesmo Poder.

Já a incompetência pessoal, ou seja, vício na condição personallíssima do agente da Administração, encarregado da manifestação da vontade desta, caracteriza-se em casos de embriaguez, loucura, coação, erro, dolo, simulação ou fraude.

Também descaracteriza a competência, tanto o abuso, quanto a violação do poder.

3.1.2. Forma - O princípio de liberdade, que vigora no Direito Privado, quanto à sua forma, é, em se tratando de ato administrativo, uma exceção, porque, neste caso, deverá ser, sempre, a expressa.

No entanto, em casos tais como de urgência, de transitoriedade da manifestação da vontade administrativa, ou de irrelevância do assunto para a Administração, admite-se a forma verbal.

Mas, a obrigatoriedade da forma expressa do ato administrativo, é lógico, vincula, à mesma forma, a sua revogação ou modificação.

Manifestar-se-á, todavia, um ato nulo, quando postergada alguma solenidade substancial do ato administrativo. Porém, sendo a forma um elemento simplesmente acessório para o ato, não ocorrerá a nulidade.

3.1.3. Motivo - Também denominado fundamento ou causa do ato administrativo, é a ordem de direito (ato vinculado) ou de fato (ato discricionário), emanada no sentido de sua realização.

Portanto, fácil reconhecer que, no desempenho de suas funções a Administração tem, assim, seus atos condicionados à preexistência de motivos justificadores.

Motivo que, em caso de ato vinculado, é expresso em lei, ao passo que, se discricionário, é deixado a critério do administrador.

Sob pena de nulidade, no primeiro caso — ato vinculado, impõe-se, ao agente, justificar o seu motivo, o que não se exige quanto ao segundo — ato discricionário.

Inexistindo correlação entre o ato praticado e seu motivo; ou entre o motivo e o objeto do ato administrativo; constatada a ausência de justificação do motivo, se for o ato vinculado, estão caracterizados vícios que invalidam-no, tornando-o inexistente, segundo **Ranelletti**.

3.1.4. Objeto, que, para **Manoel Maria Diez**, em "**El Acto Administrativo**", es el resultado práctico que el órgano se propone conseguir a través de su acción voluntaria".

Conteúdo jurídico, pois, do ato administrativo, caracterizando-se na criação, na modificação, ou, ainda, na comprovação de uma situação jurídica.

Tal como a competência, em caso de ato administrativo vinculado, o objeto é fixado, determinado pela norma legal. Caso contrário, se o conteúdo jurídico não está previamente fixado, manifesta-se, amplamente, a oportunidade para o exercício do poder discricionário do administrador.

É nulo, **pleno jure**, o ato que tenha, pela Administração, sido modificado em seu objeto, sempre que a lei fixá-lo previamente — ato vinculado.

Nos atos discricionários, o objeto, por dependente da escolha do Poder Público, constituindo essa liberdade opcional o mérito administrativo, é inapreciável, inclusive pelo Poder Judiciário, pois, se o fosse, importaria meramente em revisão do mérito administrativo, como uma simples mudança de juízo subjetivo, sem qualquer fundamento em lei.

3.1.5. Finalidade - É sempre um fim público. Elemento que os atos administrativos devem objetivar obrigatoriamente.

Essa finalidade é expressa na norma legislativa, ou incita no ordenamento da Administração, apoiando-se exclusivamente no interesse público.

O desvio de finalidade, denominado **détournement de pouvoir** pe-

los franceses, aparenta-se quando, no exercício de sua atividade, o administrador público abandona o interesse público para satisfazer, unicamente, o interesse de ordem privada, o que é bastante para fulminar, de nulidade, o ato praticado.

Ocorre, ainda, o desvio de finalidade, muito embora não vá o ato resvalar o terreno do interesse público, quando a lei, impondo a prática do ato para uma finalidade específica, ficando, por conseguinte, a competência do agente circunscrita à sua obtenção, é desviada para outro objetivo de interesse público.

3.2. Acessórios.

São o mérito e o procedimento administrativos e, ambos, muito embora não integrem a contextura do ato administrativo, merecem ser apreciados porque relacionados com a sua eficácia, concorrendo para a sua formação e validade.

3.2.1. Mérito administrativo - Elemento intimamente ligado à valoração do motivo e escolha do objeto do ato, facultadas à Administração, quando autorizada a decidir sobre a conveniência, oportunidade e justiça do ato a se realizar. Sua presença é assinalada sempre que a Administração tiver a faculdade de decidir e atuar, por consideração de ordem política, desvinculada de critérios jurídicos.

Para **Seabra Fagundes**, "pressupondo o mérito do ato administrativo a possibilidade de opção, por parte do administrador, no que respeita ao sentido do ato, que poderá inspirar-se em diferentes razões, de sorte a ter lugar num momento ou noutro, como poderá apresentar-se como este ou aquele objetivo, constitui fator apenas pertinente aos atos discricionários".

Daí, há possibilidade de vir aninhar-se, no ato administrativo discricionário, sob o rótulo de mérito administrativo, alguma ilegalidade resultante de abuso de poder.

3.2.2. Procedimento administrativo - Identifica-se como a sucessão ordenada de operações, que visam propiciar a formação de um ato final, objetivado pela Administração. É o caminho legal que deva ser percorrido, pelos agentes públicos, para obtenção dos efeitos regulares de um ato administrativo principal.

Constitui-se de atos preparatórios e autônomos mas, sempre, interligados, que se conjugam no sentido de dar conteúdo e forma ao ato principal, objetivo do Poder Público.

Não ocorrendo oposição dos interessados na medida em que se realizam, as operações intermediárias tornam-se definitivas, por ocorrência da preclusão administrativa.

Na concorrência pública, por exemplo, para adjudicação da obra ao melhor proponente, precedem operações preparatórias (editais, julgados etc.), necessárias à efetivação do ato final (contrato).

A preterição de atos preparatórios, ou a sua realização em desconformidade com a norma legal que disciplina o procedimento administrativo, podem vir a acarretar a nulidade do ato final, uma vez que se trate de operações substanciais ou de requisitos de legalidade do ato principal, ressalvados os casos de preclusão administrativa.

4. CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

O exercício da função administrativa está condicionado ao aspecto objetivo do princípio da legalidade, subordinando-se, assim, o administrador, ao ordenamento jurídico.

Por isso que, por derivação do mesmo princípio, os atos administrativos, uma vez praticados, são revestidos da presunção de legitimidade, da qual decorre-lhes uma também presumida eficácia, ainda que defeituosos, conferindo-lhes aparência de conformidade à norma legal.

A existência, pois, de um mecanismo de revisão interna fez-se necessária, dando oportunidade à própria Administração para corrigir suas ilegalidades, porventura constatadas, para alcançar a legalidade objetiva desejada.

Porém, nem toda ilegalidade objetiva, proveniente da função administrativa, resultará, também, em ilegalidade subjetiva, isto é, em violação de interesses juridicamente protegidos.

Impôs-se, então, ao Poder Público, a criação de dois organismos básicos de controle: um interno, sendo-lhe bastante, para agir, a constatação da ilegalidade objetiva e, outro, externo, voltado à ilegalidade subjetiva, desde que provocado e, raríssimas vezes, **ex officio**.

4.1. Controle Interno, ou Autocontrole

Por inerência, à própria Administração impõe-se, em primeira escala de controle, rever seus próprios atos, fiscalizando o cumprimento da lei e a observância dos preceitos da moral interna.

Mas, este controle interno, que a Administração exerce sobre seus próprios atos, tem maior abrangência, porque, transbordando o campo da estrita legalidade, envolve, também, o interesse público (controle de mérito).

O controle interno se apresenta, preventivamente, pela fiscalização, realçando-se, nele, porém, os meios repressivos, através de re-

ursos, a **posteriori**, da efetivação do ato administrativo, **ex officio**, ou por provocação, mediante representações, reclamações, pedidos de reconsideração e recursos hierárquicos, próprios ou impróprios.

Cabendo à Administração, em determinadas circunstâncias, desfazer seu ato que se revelar inadequado aos fins visados pelo Poder Público, da revisão resultará, por impossibilidade de convalidá-lo, o seu desfazimento.

4.1.1. Convalidação

Não há convalidação de atos legalmente defeituosos. Mas, no campo do interesse público, a Administração, face às suas faculdades, tem atuação livre e discricionária.

Diz **Diogo de Figueiredo Moreira Neto**, em seu "Curso de Direito Administrativo", que "o Direito não é um modelo, um molde, um paradigma de atuação, senão em reduzido número de hipóteses. Na verdade, ele funciona mais como limitação de agir que como condicionante de agir".

Aqui, torna-se explicado o poder da Administração, diante de um interesse público, em manter a eficácia do ato, promovendo, facultativamente, a sua sanatória, ou convalidação, visando, através da utilização de instrumentos jurídicos, salvá-lo de nulidade.

A convalidação opera-se, voluntariamente, através de ratificação, reforma ou conversão e, não voluntária, pela prescrição:

a) **Ratificar** um ato defeituoso é, pelo agente competente, suprimir-lhe a falha ou corrigir-lhe o defeito, para, depois, considerá-lo íntegro e válido desde sua origem e, **ipso facto**, com efeito **ex tunc**.

Para ratificar um ato, não importa seja a autoridade ratificante a mesma que o tenha editado originariamente. Bastante que haja, tão-somente, competência para ratificação, importando, pois, serem irrati-ficáveis os atos que exigirem competência exclusiva.

b) Com a **reforma**, a Administração extirpa defeito do ato originário, mantendo-o em sua parte não comprometida.

Tanto quanto a ratificação, a reforma é um ato declaratório e, conseqüentemente, provida de efeito **ex tunc**.

c) A autoridade administrativa, via **conversão**, aproveita o que for válido no ato original e articula um novo, que, como os anteriores, dada a sua natureza, tem efeito retroativo.

d) Não manifestada, porém, a vontade de corrigir o ato praticado, com o decurso do tempo, dá-se a preclusão, estabilizando-se, o ato, face à **prescrição**.

No âmbito administrativo, o prazo prescricional é imposto para a Administração ou para o administrado. No primeiro caso, veda-se àque-la qualquer possibilidade de **retratação** e, no segundo, impede-se a **via recursal**.

Mas, prescrita, assim, a possibilidade de reexame interno, isto acarreta tão-somente uma convalidação relativa, de vez que o Poder Judiciário poderá, posteriormente, anular o ato.

Consequência é que só ocorrerá a **convalidação absoluta**, via prescricional, se esgotada, também, a possibilidade de **revisão externa**.

4.1.2. Desfazimento

a) A **revogação** é um modo de extinção, apenas, pertinente ao ato administrativo unilateral, a qual concretiza uma atitude política da Administração, tendo suas raízes no exame da conveniência e da oportunidade do ato.

Vê-se que a Administração, por estar autorizada a decidir sobre a conveniência (adequação do ato a ser praticado aos motivos apreciados e, especialmente, ao interesse público), oportunidade (escolha da ocasião em que deva agir) e justiça (escolha de objeto lícito etc.) do ato administrativo, poderá, também, fundada na mesma faculdade, rever seus atos já praticados e, se assim entender, desfazê-los ou alterá-los.

Revogar, portanto, um ato administrativo, só se faz quando **discricionário** este o for, por considerações de mérito, muito embora possa, até mesmo, ser **legal**.

A revogação será sempre uma constituição negativa, formulada por considerações de mérito, o que declina a competência do Poder Judiciário, que se atém, unicamente, à legalidade do ato.

Face à sua natureza, portanto, a revogação tem seus efeitos operando **ex nunc**, isto é, apenas do **presente** para o **futuro**, não prejudicados os **pretéritos**.

b) Nos **atos unilaterais**, aplica-se a **anulação** à falta, ou em virtude de defeito, de quaisquer de seus elementos constitutivos, a qual, tendo em vista sua natureza também declaratória, terá, como regra geral, efeito **ex tunc**, porque, o que nasce nulo, não pode produzir efeitos.

No entanto, a supremacia do interesse público faz amenizar a

regra geral, ressaltando-se, do alcance da anulação, os efeitos que já tenham beneficiado a terceiros de boa fé, por decorrência da presunção de legitimidade dos atos administrativos.

Os **contratos administrativos** anulam-se com as mesmas regras gerais para desfazimento do ato administrativo unilateral e, especificamente, nos casos seguintes, segundo o Decreto-lei nº 200/67, com suas alterações posteriores:

a) Art. 73 - "Nenhuma despesa poderá ser realizada sem a existência de crédito que a comporte ou quando imputada à dotação própria, vedada, expressamente, qualquer atribuição de fornecimento ou prestação de serviço cujo custo exceda aos limites previamente fixados em lei".

Parágrafo único - "Mediante representação do órgão contábil, serão impugnados quaisquer atos referentes a despesas que incidam na proibição do presente artigo".

O Decreto-lei nº 200/67, em seus artigos 125 a 144, já devidamente alterados pela legislação posterior, regulamenta as licitações.

b) Art. 77 - "Todo ato de gestão financeira deve ser realizado por força do documento que comprove a operação e registrado na contabilidade, mediante classificação em conta adequada".

c) Art. 134 - "As obrigações, decorrentes de licitação última, constarão de:

I - Contrato bilateral obrigatório nos casos de concorrência e facultativo nos demais casos, a critério da autoridade administrativa".

Em se tratando de contrato administrativo, cite-se, ainda, que há obrigatoriedade de sua publicação nos casos estabelecidos pelo Decreto nº 78.382, de 8 de setembro de 1976.

Finalmente, a Lei nº 5.456, de 20 de junho de 1968, "Dispõe sobre a aplicação, aos Estados e Municípios, das normas relativas às licitações previstas no Decreto-lei 200/67 (que "Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências").

Ocorrida a preclusão administrativa, os vícios da vontade e a incapacidade relativa da parte privada os farão ser, pela Administração, pronunciados nulos, se assim o exigir o interesse público.

Inocorrendo o interesse público, a desconstituição do contrato administrativo só se efetivará pelo Poder Judiciário, segundo as normas do Direito Privado.

Parece, pois, ainda prevalecer o disposto no artigo 766, do Decreto nº 15.783, de 8.11.22, regulamentador da Lei Federal nº 4.356, de 28.01.22.

"Os contratos administrativos regulam-se pelos mesmos princípios gerais que regem os contratos de direito comum, no que concerne ao acordo das vontades e ao objeto, observadas, porém, quanto à sua estipulação, aprovação e execução, as normas prescritas no presente capítulo".

Também o ato administrativo complexo, em se tratando de anulação, orienta-se segundo os princípios estabelecidos para o contrato administrativo, desde que uma das partes de sua formação seja de Direito Privado.

c) **Denúncia** - Ato privativo da Administração, de **imperium**, por que praticado no uso de seu poder discricionário, com fundamento, apenas, em considerações de interesse público, relativas à conveniência e à oportunidade de levar-se, ou não, o contrato a termo.

Não estando, a denúncia, circunscrita a inadimplementos contratuais, seu fundamento de interesse público não é o bom cumprimento do contrato e, sim, o que se refere à própria existência da relação contratual.

Em contratos de concessão de serviços públicos, a denúncia é especificada como encampação e importa no retorno do serviço ao órgão público concedente.

No ato administrativo complexo, se uma das partes (ou ambas) for de Direito Público, a denúncia é a forma usual de seu desfazimento, quando a invocação seja o interesse público.

d) A rescisão extingue, prematuramente, o contrato, em razão do inadimplemento de suas cláusulas.

Se a inadimplente é a Administração, o particular poderá pedir a apreciação pelo Poder Judiciário.

Sendo inadimplente o particular, a Administração imporá a rescisão por ato unilateral, sem prejuízo da invocação do controle externo, pela outra parte, se esta se considerar lesada em seu direito. Esta espécie da rescisão é denominada, ainda, de **caducidade**.

No ato administrativo complexo, porém, se o inadimplemento for da Administração, só haverá rescisão pelo Poder Judiciário, o que não acontece quando o inadimplente for o particular, aí operando-se o desfazimento, face ao **imperium** da Administração, executoriamente.

No entanto, se no ato administrativo complexo, ambas as partes forem de Direito Público, somente verificará denúncia, que é a forma usual de seu desfazimento.

e) Também fundada na posterior vontade das partes, a **renúncia** é a manifestação do contratante-administrado visando liberar-se das obrigações assumidas, ao mesmo tempo em que desiste de seus correlatos direitos.

Não obedecida a forma expressa, a renúncia só resultará em desfazimento se aceita pela Administração, fato que a reduz à modalidade de distrato.

4.2. Controle Externo

4.2.1. Pelo Poder Legislativo

Ao Poder Legislativo incumbe, também, exercer, tendo em vista sua alta atuação política, em alguns casos, controle da legalidade administrativa, tanto no aspecto objetivo, quando no subjetivo.

Porém, cumpre ressaltar que, a este Poder Parlamentar, não lhe compete apreciar a legalidade e o mérito em relação ao interesse individual e, sim, tendo em vista, apenas, o interesse coletivo.

Nas palavras do ilustrado doutrinador **Diogo de Figueiredo Moreira Neto**, esse controle externo caracteriza-se por ser "precipuamente indireto, **ex officio** e de fiscalização; excepcionalmente apresentar-se-á direto, provocado e de anulação".

Esclarecendo, também, que a correção parlamentar nem sempre se conduzirá à anulação do ato ilegal, caracterizando-se, mais, pela imposição de sanções, enumera, o citado autor, segundo a Constituição Federal, os seguintes controles de revisão:

a) Julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado nos crimes de responsabilidade (art. 42);

b) julgamento das contas do Presidente da República (art. 44, VIII);

c) processo e julgamento dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República nos crimes de responsabilidade (art. 42, II);

d) controle financeiro e orçamentário, abrangente desde a simples fiscalização até o julgamento de regularidade de contas (arts. 70 a 72), mais artigos 68 a 93, do Dec.-lei 200/67 e suas alterações.

Já o **controle de fiscalização**, que compreende o exame da conformação da atividade Administrativa ao bem comum, constitui o que se poderia chamar, também, de **controle político**.

Segundo **Manoel Gonçalves Ferreira Filho**, este controle "é, talvez, hoje, a principal contribuição dos parlamentos para o processo político", exercitando-se principalmente:

a) No processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta (art. 45);

b) na criação de comissões de inquérito, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal (art. 37);

c) no comparecimento obrigatório dos Ministros de Estado às Casas Legislativas (art. 38);

d) na tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas (art. 40, II);

e) no controle do estado de sítio (art. 156, §§ 1º e 2º e 158);

f) no controle da intervenção federal nos Estados (art. 12);

g) na competência privativa do Senado Federal (art. 42, III, IV, VI a IX);

h) na competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 44, I a V).

4.2.2. Pelo Poder Judiciário

A competência do Poder Judiciário, para rever os atos administrativos, lhe é outorgada pelo § 4º, do artigo 153, da Constituição Brasileira.

"A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual". Está, pois, a fonte principal do direito fixando e demarcando a competência do Poder Judiciário.

Funcionando por **provocação**, objetivando a correção **via anulação**, o Poder Judiciário exerce o controle externo dos atos da Administração com maior profundidade, já que voltado à pesquisa da ilegalidade subjetiva por via direta.

No sistema de revisão dos atos administrativos, está, pois, concentrada, no Poder Judiciário, a palavra final sobre a legalidade administrativa. Esta, por consequência, é a linha demarcatória da apreciação

judicial dos atos da Administração, sejam eles vinculados ou discricionários.

Na verdade, nos atos discricionários, também, há elementos que devem ser, sempre, vinculados, ou normados pela lei, quais sejam a **competência**, a **forma** e a **finalidade**.

Assim, se a ilegalidade está manifesta no ato vinculado — que subordina a atividade administrativa, com relação à totalidade de seus elementos constitutivos, à lei, ou em elementos vinculados do ato discricionário, o Poder Judiciário tem facilitada a sua tarefa de revisão e anulação.

Mas, na faixa discricionária, o motivo e o objeto do ato administrativo são impróprios à revisão judiciária, no que concerne aos aspectos da conveniência, oportunidade e justiça (mérito administrativo), porque discricção é faculdade de **escolha**, dentre vários critérios permitidos pela lei.

No entanto, sob o manto do mérito administrativo, pode manifestar-se o abuso de poder. Daí, o motivo e o objeto são, também, suscetíveis, mesmo em se tratando de discricionariedade, de exame, pelo Juiz, **de sua adequação à lei**, porque a ilegalidade pode localizar-se em dados concretos de conteúdo e forma do ato administrativo, ou nos seus motivos, ou na intenção desconforme com a lei.

A **imoralidade administrativa**, o **desvio** ou o **excesso de poder**, a **deturpação de interesse público** são modalidades freqüentes de ilegalidade, que, muitas vezes, vêm dissimuladas na perfeita apresentação material e formal do ato.

Por tais razões é que se autoriza ao Poder Judiciário indagar da intenção, dos motivos e da finalidade com que operou a Administração Pública, desvendando-se, assim, se a finalística do ato está conforme à lei.

Ao Poder Judiciário, portanto, é facultado pesquisar todos os aspectos de legitimidade, visando descobrir e pronunciar a nulidade do ato administrativo onde ela se encontre, **qualquer seja o artifício que a encubra**.

O que se veda ao Poder Judiciário é pronunciar-se sobre o mérito administrativo — conveniência, oportunidade e justiça do ato, porque, se assim agisse, estaria laborando na função administrativa e nunca na jurisdicional. E o resultado, o produto da jurisdição são somente a sentença e o acórdão — operações lógicas deduzidas de um silogismo, que visam a **definitividade de pronunciamento**, isto é, a **coisa julgada**, tanto em seu **aspecto formal** — impossibilidade jurídica de atacá-lo com outros recursos, quanto **material** ou **substancial** — conteúdo indiscutível, porque expressa a vontade concreta da lei.

BIBLIOGRAFIA

1. "CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO" — **Diogo de Figueiredo Moreira Neto** — ed. 1974, Forense
2. "COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA" — **Manoel Gonçalves Ferreira Filho** — ed. 1972, Saraiva
3. "O CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS PELO PODER JUDICIÁRIO" — **M. Seabra Fagundes** — ed. 1967, Forense
4. "DIREITO ADMINISTRATIVO" — I volume — **Onofre Mendes Júnior** — ed. 1961, Editora Bernardo Álvares, S/A
5. "DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO" — **Hely Lopes Meirelles** — ed. 1966 — Editora Revista dos Tribunais Ltda.
6. "REPERTÓRIO ENCICLOPÉDICO DO DIREITO BRASILEIRO" — **J. M. de Carvalho Santos** — Volume IV — Editor Borsoi



Desemb. João Gabriel Perboyre Starling