UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

ALVARO THEODOR HERMAN SALEM CAGGIANO

Tratamento das nulidades no processo administrativo

São Paulo

2013

ALVARO THEODOR HERMAN SALEM CAGGIANO

Tratamento das nulidades no processo administrativo

Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Direito do Estado, para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito do Estado - Direito Administrativo
Orientador: Professor Doutor Edmir Netto de Araújo

São Paulo
2013

RESUMO

CAGGIANO, Alvaro Theodor Herman Salem. **Tratamento das nulidades no processo administrativo.** 2013. 194 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

Estreia, na Constituição Federal de 1988, de forma expressa, a incidência dos princípios da ampla defesa e do "*due process*" no processo administrativo, consagrando, pois, a presença efetiva do modelo Estado de Direito a emoldurar e balizar a atividade desenvolvida pelo Poder Público. Considerando, destarte, que o Estado atua não apenas por intermédio de atos administrativos isolados, mas também por via de processos, cada dia mais complexos, demandando um particular debruçar por parte dos analistas, pareceu-nos oportuno o estudo da incidência da teoria das nulidades em sede de processos administrativos. A perspectiva deste estudo, sem abandonar a teoria da invalidez dos atos administrativos, busca o aprofundamento no domínio da ocorrência de fatores que possam conduzir à nulidade e invalidade do processo administrativo – tanto geral, como disciplinar – perquirindo as condições necessárias para assegurar aos processos trâmites regulares, afastando os vícios e mantendo-os sempre no campo da legalidade. A perspectiva do trabalho, destarte, busca recolocar tema tão polêmico em debate e, sob a lente da investigação científica, apresentar, de modo sistematizado, as doutrinas, as teses desenvolvidas e a jurisprudência construída de modo a assegurar a evolução do tratamento jurídico oferecido ao processo administrativo para o efetivo atingimento de suas finalidades públicas. Ao administrado, de outro lado, a pesquisa se revela de interesse, porquanto põe à luz, evidenciando, os princípios pelos quais a Administração deve se pautar para que determinado ato seja válido e eficaz. Cuida-se de preservar a supremacia do interesse público, em prol dos objetivos fundamentais do *standard* do Estado Democrático de Direito, dentre eles, uma sociedade livre, justa e solidária.

Palavras-chave: Nulidades no processo administrativo. A aplicação dos princípios da boa fé e do devido processo legal nos processos administrativos brasileiros. A teoria da invalidação dos atos administrativos no Brasil. Os princípios que devem guiar a Administração Pública no Brasil.

ABSTRACT

CAGGIANO, Alvaro Theodor Herman Salem. **The legal treatment of the nullities in administrative procedures.** 2013. 194 f. Master Degree Report – Faculty of Law, University of São Paulo, 2013.

For the first time, the 1988 Brazilian Federal Constitution expressly provides for the application of the principles of fair hearing and due process of law to administrative procedures, thereby enshrining the tangible presence of the rule of law approach, whose purpose is to frame and limit the activities performed by the Government. Therefore, considering that the Government does not operate only through isolated administrative acts, but also through increasingly complex processes that require particular examination by analysts, it seems fitting to study the application of the theory of nullities in administrative procedures. Although it does not depart from the theory of invalidity of administrative acts, the focus of this study is to inquire into facts that may result in the nullity and invalidity of administrative procedures – both of a general and disciplinary nature – and establish the necessary conditions to ensure the regular course of procedure, thereby avoiding errors and preserving its legal integrity. Thus, this paper aims to rekindle the discussion on this controversial subject and, based on a scientific analysis, presents a systematized portrayal of the relevant doctrines, theses and case law that were produced with a view to the development of the legal framework that underpins administrative procedure and the fulfillment of its public mission. On the other hand, this research is of interest also to private individuals, as it brings to light the principles the Public Administration must observe for any given act to be considered valid and effective. Particular care is taken to preserve the paramount importance of public interest as a fundamental objective that determines the standards of a state founded on the rule of law, including a free, equal and fair society.

Key-words: Nullities in administrative procedures. The application of the principles of fair hearing and due process of law to brazilian administrative procedures. The theory of invalidity of administrative acts in Brazil. The principles that must guide the Public Administration in Brazil.

INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem por finalidade investigar e desenvolver estudos sobre as **nulidades no processo administrativo**, tema instigante, polêmico, que demanda especial atenção, sobretudo considerando a atividade da Administração Pública em ambiente norteado pelo *standard* do Estado de Direito.

Neste contexto, o processo administrativo assume importante papel na consecução e no aprimoramento da democracia e do democrático funcionamento de suas instituições.

Nesta perspectiva, pretende-se perquirir a regular atuação da Administração, a sempre possível presença de ilegalidades a atingir o processo administrativo, e isso diante do poder-dever de que o Poder Público se encontra imbuído, no sentido de assegurar a legalidade da sua atuação, direcionada sempre ao atingimento do interesse público, certamente a sua base para o exercício das funções preconizadas pela nossa Magna Lei de 1988.

Não há que ignorar, nesta esteira, o período das monarquias absolutas, que marcou os séculos XV a XVIII, durante o qual o Governante, que acumulava em sua pessoa praticamente todas as funções estatais, valia-se do poder de imposição e editava ordens sem a mínima participação da comunidade, de eventuais interessados ou das partes.

No processo de tomada de decisão, estava ausente qualquer parâmetro ou preocupação com a legalidade, sendo esta uma marca desse período histórico, conflitante com os caracteres e exigências da atual sociedade contemporânea, que reclama pela ordem democrática plasmada pelo modelo do Estado de Direito.

O percurso evolutivo da sociedade, do ponto de vista político, econômico, social e jurídico, a partir do final do século XVIII e ao longo dos séculos XIX e XX, bem como o expandido papel que possui hodiernamente o Poder Executivo na consecução dos fins públicos, não só modificou aquele quadro como, ainda, passou a impor ao Poder Público uma atuação mais complexa, por intermédio de processos administrativos, estes, por vezes, demandando a participação de indivíduos ou da própria coletividade. Mais que isso, uma atuação dentro de parâmetros de legalidade, compatibilizando-se, pois, com a ordem jurídica em vigor.

Certo, no entanto, que, nesta senda, a atuação da Administração, por meio do processo ou não, pode vir a apresentar ilegalidades, considerando-se, sobretudo, a possibilidade de afronta não só às regras, como aos princípios que regem o Direito Administrativo.

Ademais, no que concerne ao processo administrativo, a ilegalidade da atuação da Administração pode decorrer, também, da violação aos axiomas que disciplinam específico campo.

Na presente dissertação, o objeto de análise são os processos administrativos – geral e disciplinar – com atenção especial para o disposto na legislação editada no âmbito da União, do Estado de São Paulo e do Município de São Paulo.

Partindo do exame dos princípios e das regras que regem o Direito Administrativo, com foco no processo administrativo, a pesquisa segue para verificar o sistema de ilegalidades no Direito Administrativo pátrio, realizando-se, em certa medida, a transposição dessa teoria para o âmbito do processo administrativo.

O trabalho prossegue para não ignorar a questão pertinente à forma pela qual o sistema de ilegalidades, no campo do direito administrativo, atua no processo administrativo. E o enfoque recai sobre a análise das diferentes possibilidades de infiltração no processo administrativo de ilegalidades, vícios que o tornem defeituoso em diversos graus, de acordo com a gravidade. O panorama desta dissertação, pois, compreende as doutrinas elaboradas e o entendimento da jurisprudência construída sobre a matéria, discutindo o *modus operandi* de contaminação do processo administrativo, o efeito do vício sobre o campo processual, as soluções jurídicas propostas e a resolução dos efeitos produzidos pelas ilegalidades, inclusive com relação a terceiros.

CONCLUSÕES

Da pesquisa efetuada, a partir de vasta literatura jurídica que albergou doutrina, jurisprudência e ensinamentos captados em aulas, palestras e conferências de ilustres mestres, ao longo do Curso de mestrado, resultou a presente dissertação com o objetivo de oferecer, de modo sistematizado, o estágio em que se encontra a teoria das nulidades em sede de processo administrativo. Reflexo da investigação, realizada em território jurídico de elevada complexidade e de acesas polêmicas, as conclusões espelham um quadro otimista, de aperfeiçoamento do Direito Administrativo, com um aporte especial incidente sobre o processo administrativo, sua vulnerabilidade perante a lesão produzida por vícios, as consequências quanto aos efeitos perversos e às técnicas de restauro, quando viáveis. Em suma, foi verificado que:

1 - A evolução do Direito Administrativo foi contemplada com influências de origem romanística e anglo-saxã, que contribuíram para o percurso evolutivo do Direito Administrativo brasileiro, inclusive sobre o instituto do processo.

2 - Entre nós, a Europa, em especial a França, a Itália e a Alemanha, países de origem romanística, com inequívoca prevalência das decisões do Conselho de Estado francês, serviu de inspiração para as linhas basilares do instituto do processo administrativo. Isto apesar de, no Brasil, em um contexto político-institucional federativo, sobretudo após a proclamação da república e com a extinção do Conselho de Estado, adotar-se a jurisdição una, típica do modelo norte-americano e inglês.

3 - Até a primeira metade do século XX, havia predominância de uma concepção privatista do processo, em que a jurisdição mantinha por objetivo principal direitos subjetivos, e a afirmação da doutrina do direito processual era marcada pela construção de grandes teorias, dificultando, pois, a idealização de uma teoria processual nos outros ramos do Direito.

4 - A partir do fim do século XIX e durante a primeira metade do século XX, começa a despontar a ideia de uma processualidade ligada às três funções do Estado, o que permeou as doutrinas e estudos das décadas subsequentes até que culminou, a partir da segunda metade do século XX, em uma convergência de processualistas e administrativistas, afirmando a existência de uma esfera processual

relativa à atuação dos Poderes estatais. É o momento da emergência de uma teoria geral do processo, bem como do processo administrativo.

5 – Entre nós, o processo administrativo, no contexto da Constituição de 1988 e diante da adoção do modelo de Estado de Direito, consiste no conjunto dos atos preparatórios, cujos participantes operam em sistema de contraditório, todos direcionados ao atingimento de um ato final a ser exarado pela Administração, sendo o procedimento a técnica e a singularidade desses atos que antecedem o ato final, ou seja, processo é o conjunto e procedimento seria cada uma das diversas partes desse conjunto.

6 – No âmbito do Estado de Direito, as leis e o direito direcionam e controlam a atuação do Estado. Assim, a luta pelo Estado de Direito operou sempre no sentido de confrontar e conformar o poder estabelecido através da vontade geral, também, limitada por um direito anterior ao próprio Estado e pré-existente na sociedade.

7 – Nesse sentido, as regras e os princípios de Direito, mais propriamente aqueles princípios informativos e gerais do Direito Administrativo, bem como os cânones setoriais, peculiares ao processo administrativo, somados às normas referentes aos processos administrativos, geral e disciplinar, compõem o elenco de parâmetros de legalidade que devem reger a atividade processual da Administração.

8 - Resta claro que à Administração cabe atuação pautada pelos ditames do ordenamento jurídico em vigor, sob pena de serem considerados os respectivos atos contrários e lesivos à ordem jurídica e, portanto, passíveis de invalidação. Há que se considerar, porém, a possibilidade de diferentes hipóteses de vícios ou defeitos atingirem o ato administrativo; exsurge, pois, para a Administração, o dever de recompor a legalidade, subtraindo o ato viciado ou promovendo o saneamento.

9 - A análise dos planos de existência, da validade e da eficácia dos atos administrativos, no âmbito do Direito Administrativo, revela-se de importância ímpar, visto que a teoria dos vícios no Direito Administrativo surge justamente em face do desatendimento dos elementos, dos requisitos e dos atributos do ato administrativo. E não há que se ignorar o dever da Administração de se compatibilizar com a legalidade.

10 - Pode-se afirmar que o Direito Privado influenciou o desenvolvimento da teoria dos vícios no âmbito do Direito Administrativo, embora diversos autores ou não confirmam ou negam referida transposição.

11 – A análise dos vícios, no que concerne ao ato administrativo em um contexto isolado, pode ser transposta, em certa medida, para o ato administrativo

processual. Isso porque, certamente, a investigação que deve ser realizada sobre a legalidade dos trâmites de determinado processo administrativo engloba tanto a análise pontual de cada ato administrativo processual, como a observação incidente sobre a íntegra do processo administrativo, após o seu término, isto é, após a decisão administrativa irrecorrível.

12 - As regras e os princípios que tratam dos vícios dos atos administrativos não pretendem reunir um elenco completo e acabado do que seria um ato administrativo viciado e de todas as suas hipóteses, até porque algumas delas podem ser imprevisíveis.

13 - Os vícios irreparáveis, que geram a nulidade absoluta, insanável, incidem sobre os elementos estruturais dos atos administrativos praticados no bojo de um processo administrativo geral, bem como no âmbito do processo administrativo disciplinar, levando à declaração da nulidade absoluta do ato administrativo processual.

14 – Diferentemente do que ocorre com os atos administrativos, em um contexto isolado, no processo administrativo, os vícios que tocam o sujeito, ou seja, os elementos competência e capacidade, bem como a forma, qualificada pela sua essencialidade, conduzem à declaração de nulidade absoluta e assim devem ser declarados de plano.

15 – No que concerne aos vícios que inquinam o objeto, o motivo e a finalidade do ato administrativo processual – aqueles que redundam em objeto ilícito, impossível ou indeterminado, onde se constata a inexistência de motivo ou a inadequação jurídica deste para o resultado concreto da ação administrativa, ou, ainda, quando se opera o denominado desvio de poder – resultarão estes na nulidade absoluta do processo administrativo atingido. Entendemos recomendável, contudo, que – concluído o processo, - se proceda a sua eventual anulação podendo-se, nesta etapa proceder à apuração da legalidade de seus trâmites e à observância ou não dos requisitos processuais exigidos para a sua validade.

16 - A operação pela qual se procede à declaração da ilegalidade no Direito Administrativo é denominada de invalidação, calcada no princípio da autotutela da Administração, cujos parâmetros estão sedimentados nas memoráveis Súmulas STF 346 e 473.

17 - Quando nos deparamos com um ato processual administrativo que contenha nulidade absoluta, em sede de processo administrativo, a regra é a declaração da nulidade com efeitos *ex tunc*, extirpando-se quaisquer efeitos que tenham decorrido do respectivo ato viciado, tanto jurídicos, quanto fáticos.

É possível, contudo, mesmo ante a declaração de nulidade absoluta do ato administrativo processual, que permaneçam determinados efeitos fáticos, em razão não só da impossibilidade de alteração desses efeitos, como, também, em consideração aos princípios gerais do direito, insculpidos no binômio segurança jurídica e boa-fé, elementos que, a seu turno, deverão ser merecedores de análise juntamente com os valores normativos decorrentes do interesse público e da legalidade.

18 – A atuação da Administração, por intermédio do princípio da autotutela, consagrado na Súmula STF nº 473, com o escopo de declarar a nulidade de um ato administrativo, quer em contexto processual, quer não, deve se amoldar aos cânones condutores do *standard* Estado de Direito, previsto pela Constituição Federal de 1988. Esbarra, portanto, em limites ou balizas.

19- Os limites formais e materiais da declaração da ilegalidade de um ato processual, acometido pela ilegalidade, são metrificados pela necessidade de observância da garantia formal do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, bem como pela perseguição da validade do novo ato processual. Este deverá se curvar a todas as regras e princípios que disciplinam o panorama do Direito Administrativo e do processo administrativo, garantindo-se uma atividade administrativa restauradora da legalidade, isenta de vícios. Uma ação válida, emanada de agente capaz e competente para tanto, com atenção às formas e formalidades essenciais, sem desvios ou ilicitudes que acometam o objeto, a finalidade e o motivo da atuação estatal reparadora.

20 – O limite temporal é qualificado pelo decurso do tempo e pela inércia da Administração em rever o ato ilegal. É dizer que não há espaço, em nosso ordenamento jurídico, conformado pelo *standard* do Estado de Direito, para inexistência de um prazo limite para a atuação do Estado na revisão de seus atos eivados ou não por ilegalidade. Caso assim fosse, haveria lesão à máxima da segurança jurídica e ao próprio princípio da legalidade. Daí porque parece-nos que qualquer prescrição a preconizar um tempo infinito para que se discuta um conflito – como, no caso, o interesse da Administração em anular seus atos eivados de nulidade – não deve prevalecer no tocante ao processo administrativo.

21 – No que concerne ao instituto da decadência, preconizando-se um período de tempo máximo para a Administração exercer o direito de anular seus próprios atos eivados de nulidade, parece-nos que, salvo disposição normativa expressa em contrário, por aplicação da analogia, poder-se-ia recorrer à prescrição constante do

Decreto Federal nº 20.910/32 (prescrição em esfera judicial, com tratamento especial para a Administração), acolhendo-se o prazo de 5 (cinco) anos para anulação dos atos administrativos não eivados pela má-fé, e, de 10 (dez) anos, para os casos de atos acometidos pela má-fé do administrado. Isso, ademais, por se adotar o critério de coerência e proporcionalidade, à semelhança da solução adotada pelo Novel Código Civil.

BIBLIOGRAFIA

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais.* Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Melhoramentos, 2008.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Teoria do Contrato Administrativo.* Uma Abordagem Histórico-Evolutiva com Foco no Direito Brasileiro.Tese (Livre-Docência em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Extinção do Ato Administrativo.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*, v. 1, com a colaboração de Luís Fábrica, Carla Amado Gomes e J. Pereira da Silva. Portugal: Almedina, 2009.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. Os princípios administrativos na Constituição de 1988. In: *Revista da Procuradoria Geral do Estado*, São Paulo, nº 34, 1990.

_____. *Do Negócio Jurídico Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

_____. *O Ilícito Administrativo e seu Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. A convalidação dos atos administrativos e as leis de processo administrativo. In: NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de (Orgs.). *Processo Administrativo. Temas Polêmicos da Lei 9.784/99.* São Paulo: Atlas, 2011. p. 43-66.

_____. *Convalidação do ato administrativo*. São Paulo: Editora Ltr, 1999.

AZEVEDO, Antônio Junqueira de. *Negócio Jurídico. Existência, validade e eficácia*. São Paulo: Saraiva,1986

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Ato Administrativo e Direito dos Administrados*. São Paulo: RT, 1981.

_____. *Elementos de Direito Administrativo.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

_____. *Elementos de Direito Administrativo.* São Paulo: Malheiros, 1992.

_____. *Curso de Direito Administrativo.* São Paulo: Malheiros, 1999.

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

_____. *Curso de Direito Administrativo.* 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional.* São Paulo: Malheiros, 2007

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Forense, 1979. (v. 1 e 2).

BARROS, Marco Antonio de. *A Busca da Verdade no Processo Penal.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Poderes Instrutórios do Juiz*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

BENVENUTTI, Feliciano. *Função Administrativa, Procedimento e Processo.* In: Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1952.

BITTAR, Eduardo C. B. *Metodologia da pesquisa jurídica.* São Paulo: Saraiva, 2001.

BRANDÃO CAVALCANTI, Themístocles. *A codificação do processo administrativo*. Direito, Rio, v. I, n. 1, jan-fev. 1940.

_____. Código do processo administrativo. In: *Revista do Serviço Público*, n. 3, 1938.

_____. *Tratado de Direito Administrativo*. v. IV. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956.

_____. *Direito e Processo Disciplinar.* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.

BUARQUE DE HOLANDA FERREIRA, Aurélio. *Novo Dicionário Aurélio*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

BUENO, Vera Scarpinella. *Devido Processo Legal e a Administração Pública no Direito Administrativo Norte-Americano.* Uma breve comparação com o brasileiro. p. 18-19. In: FIGUEIREDO, Lucia Valle (Coord). *Devido Processo Legal na Administração Pública*. São Paulo: Max Limonad, 2001.

BURDEAU, Georges. *Les Libertés Publiques*. Paris: Librairie Généralle de Droit et Jurisprudence, 1972.

CAETANO, Marcello. *Do Poder Disciplinar no Direito Administrativo Português.* Coimbra: Imprensa da Universidade, 1932.

_____. *Manual de Direito Administrativo*. Coimbra: Livraria Almedina, 1983. (tomo II).

_____. *Manual de Direito Administrativo*. v. 1. Lisboa, Portugal: Almedina, 2008.

_____. *Tratado elementar de Direito Administrativo*. Vol. I. Coimbra: Ed. Coimbra, 1943

CÂMARA, Jacinto de Arruda. A preservação dos efeitos dos atos administrativos viciados. In: *Estudos de Direito Administrativo em homenagem ao Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello*. São Paulo: Max Limonad, 1996.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição.* 4. ed. Coimbra, Portugal: Almedina.

_____. *Direito Constitucional*. Coimbra, Portugal: Almedina, 1989.

CARNELUTTI, Francesco. *Sistema di Diritto Processuale Civile*. Padova: Cedam, 1936. (vol. 1).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

_____. O formalismo moderado como dogma do processo administrativo. p. 109. In: NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de (Orgs.). *Processo Administrativo. Temas Polêmicos da Lei 9.784/99.* São Paulo: Atlas, 2011. p. 101-120

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. *O Devido Processo Legal e a Razoabilidade das Leis na Nova Constituição do Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

CHEVALLIER, Jacques. *L'etat de droit*. Paris: Montchrestien, 1992.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R. *Teoria Geral do Processo.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. *Teoria Geral do Processo.* 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

COSTA, José Armando da. *Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar.* São Paulo: Saraiva, 1984.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1969. (v. 6).

_____. *Direito Administrativo Comparado*. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1972.

_____. *Direito Administrativo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1983. (v. 1).

_____. *Curso de Direito Administrativo.* 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

_____. *Anulação do Ato Administrativo por desvio de poder*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

_____. *Manual de Direito Administrativo.* Rio de Janeiro: Forense, 1989.

_____. *Tratado de Direito Administrativo.* vol II. São Paulo: Forense, 1966

_____. *Controle Jurisdicional do Ato Administrativo*. São Paulo: Forense, 1992.

_____. *Do desvio de poder*. São Paulo: RT, 1964;

_____. Sintomas denunciadores do desvio de poder. In: *Revista da Procuradoria Geral do Estado*. São Paulo. vol. 9, 1976.

CRETELLA NETO, José. *Fundamentos principiológicos do processo civil.* Rio de Janeiro: Forense, 2002.

D'ALESSIO, Francesco. *Diritto Amministrativo Italiano*. Torino: Unione Tipográfico- Editrice Torinese, 1943. (v. 2).

DAVID, René. *I Grandi Sistemi Giuridici Contemporanei*. Padova: CEDAM, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1973.

DINAMARCO, Cândido R. *Fundamentos do Processo Civil Moderno.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

_____. *A Instrumentalidade do Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Do Direito Privado na Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 1989.

_____. *Direito Administrativo.* São Paulo: Atlas, 2012.

_____. *Direito Administrativo.* São Paulo: Atlas, 2006.

_____. *Direito Administrativo.* São Paulo: Atlas, 1994.

_____. *Parcerias na Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 1996.

_____. *Parcerias na Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RAMOS, Dora Maria de Oliveira; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos; D'AVILA, Vera Lúcia Machado. *Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos*. São Paulo: Malheiros, 2001.

DUVERGER, Maurice. *Constitutions et Documents Politiques*. Paris: Presses Universitaire de France, 1974.

EISENMANN, Charles. O Direito Administrativo e o Princípio da Legalidade. *Revista de Direito Administrativo,* abril – junho de 1959, vol. 56, p. 49-69 (Traduzido da revista

"Études et Documents", Conseil d'Etat, fasc. 11, p. 25 e ss., por Ruth Barbosa Goulart, advogada no Rio de Janeiro).

FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1941.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. A Constitucionalização do Direito Administrativo e as Políticas Públicas. In: RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes; BERARDI, Luciana Andrea Accorsi (Orgs.). *Estudos de Direito Constitucional, em homenagem à Profa. Maria Garcia.* organizadores. 2. ed. São Paulo: IOB, 2008.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo.* São Paulo: Malheiros, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional.* 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. *Princípios Fundamentais do Direito Constitucional.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *Do processo Legislativo,* São Paulo: Saraiva, 1968.

FIGUEIREDO; Lucia Valle. *Curso de Direito Administrativo.* São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. *Curso de Direito Administrativo.* 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

FORSTHOFF, Ernst. *Stato di Diritto in Trasformazione*. Milano: Giuffré Editore, 1973.

FRAGOLA, Umberto. *Gli atti amministrativ*. Torino: UTET, 1952.

FRANCO, Fernão Borba. *Processo Administrativo.* São Paulo: Atlas, 2008.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *A Prova Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 1973.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo.* São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. *Direito Administrativo.* São Paulo: Saraiva, 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *O Processo em Evolução*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

_____. *A Marcha do Processo.* Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

_____. *As Garantias Constitucionais do Direito de Ação*. São Paulo: RT, 1973.

_____. Garantias do contraditório e ampla defesa. In: *Jornal do Advogado*, Seção de São Paulo, n. 175, p. 9, nov.1990 .

_____. *Novas Tendências do Direito Processual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Ato Administrativo Inexistente.* São Paulo: RT, 1980.

GUSMÃO, Paulo Dourado de. *Introdução à Ciência do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

HAURIOU, Maurice. *Précis de Droit Administratif et de Droit publique.* 12. ed. (reimpressão da edição de 1933). 2002.

HORBACH, Carlos Bastide. *Teoria das nulidades do ato administrativo*. 2. ed. São Paulo: RT, 2010.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

JÈZE, Gaston. *Les príncipes géneraux Du Droit Administratif.* 3.ed. Paris: Ed. Giard e Briére, 1925 a 1936.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

LAUBADÈRE, André de. *Traité Élémentaire de droit administratif.* Paris, 1953.

LIEBMAN, Enrico Tullio. *Manuale di Diritto Processuale Civile*. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1973. (v. 1).

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: RT, 1987.

LOMBARD, Martine ; DUMONT, Gilles. *Droit Administratif.* 8. ed. Paris: Dalloz.

LOSANO, Mário G. *Os Grandes Sistemas Jurídicos*. Tradução Marcela Varejão. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MALBERG, R. Carré de. *Teoría General Del Estado.* México: Fondo de Cultura Economica, 1998.

MASAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo.* 2. ed. São Paulo: RT: 2012.

MEDAUAR, Odete. *A Processualidade no Direito Administrativo.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____. *Direito Administrativo Moderno.* São Paulo: RT, 2011.

_____. *Direito Administrativo Moderno.* São Paulo: RT, 2007.

_____. *Controle da Administração Pública.* São Paulo: RT, 1993.

_____. O princípio da razoável duração do processo. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Orgs.). *Atuais rumos do processo administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro.* São Paulo: RT, 1978.

_____. *Direito Administrativo Brasileiro.* 33. ed. São Paulo: RT, 2007.

_____. *Direito Administrativo Brasileiro.* São Paulo: Malheiros, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MERKL, Adolf. *Teoria General del Derecho Administrativo*. México: Nacional, 1975.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barão de la Brède et de. *Do Espírito das Leis.* Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. São Paulo: Difusão Europeia do Livro.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo – Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999*. São Paulo: Malheiros, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

_____. *Curso de Direito Administrativo.* Rio de Janeiro: Forense, 2005. Capítulo VIII,

NERY JUNIOR, Nelson. *Princípios do Processo na Constituição Federal, Processo civil, penal e administrativo.* São Paulo: RT, 2009.

NEVADO-BATALLA MORENO, Pedro T. *Notas sobre Derecho Administrativo II*, Salamanca, Espanha: Ratio Legis Librería Jurídica, 2002.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Ato Administrativo*. São Paulo: RT, 2001.

_____. *Ato administrativo*. São Paulo: RT, 1978.

PASTOR, Juan Alfonso Santamaría. *Princípios de Derecho Administrativo.* 3. ed. Madri: Coleccion Ceura, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S/A.

PONTES DE MIRANDA. F. C. *Os fundamentos Atuais do Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Empresa de Publicações Técnicas* 1932.

_____. *Tratado de Direito Privado*. t. IV. Rio de Janeiro: Borsói, 1954.

REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1975. (v. 1 e 2).

_____. Teoria do Conhecimento e Teoria da Cultura. In: *Revista Brasileira de Filosofia* 285/194-197.

RIBAS, Antônio Joaquim. *Direito Administrativo Brasileiro*. S.1. Brasília: Ministério da Justiça, 1968.

RIVERO, Jean. *Curso de Direito Administrativo Comparado*. Tradução J. Cretella Jr.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ROJO, Margarita Beladiez. *Validez Y Eficacia de los Actos Administrativos.* Madrid: Marcial Pons Ediciones Juridicas S.A, 1994.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social e outros escritos*. São Paulo: Cultrix, 1975.

SAMPAIO DÓRIA, Antônio Roberto. *Princípios Constitucionais Tributários e a Cláusula "Due Process of Law*. São Paulo: RT, 1964.

SANTIAGO DANTAS, F. C. de. *Igualdade perante a lei e due process of law*. Problemas de Direito Positivo. Rio de Janeiro: Forense, 1986. SCHIESARI, Nelson. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1982.

SCHMITT, Carl. *Teoria de la Constitución*. México: Editora Nacional.

SEIXAS, Therezinha da Silva. *Metodologia do Trabalho Jurídico-Científico.* São Bernardo do Campo, São Paulo: Assahi, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* São Paulo: RT, 1989

SIMÕES, Mônica Martins Toscano. *O Processo Administrativo e a Invalidação de Atos Viciados.* São Paulo: Malheiros, 2004.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Common Law:* Introdução ao Direito dos EUA. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (coord.). *As Leis do Processo Administrativo.* São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. *Ato Administrativo Inválido*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

TÁCITO, Caio. Previdência Privada - Desvio de poder e ato legislativo. In: *RDP*, n. 100, out-dez/1991, ano 25, ISSN 0034-8015.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal*. São Paulo: Saraiva, 2003. (v.1).

TRUJILLO, Elcio. *Responsabilidade do Estado por Ato Lícito.* São Paulo: Editora de Direito, 1996.

TUCCI, Rogério Lauria. *Lineamentos do Processo Penal Romano*. São Paulo: Bushatsky, 1976.

URUGUAI, Paulino José Soares de Souza, Visconde do. *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

VILLAR Y ROMERO, José María. *Derecho Procesal Administrativo*. Madri: Editorial Revista de Derecho Privado, 1944.

WALINE, Marcel. *Droit Administratif*. Paris: Lib. Rec. Sirey, 1963.

ZAGO, Lívia Maria Armentano Koenigstein. *O Princípio da Impessoalidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos.* São Paulo: Revista dos Tribunais,1990.

ZANOBINI, Guido. L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA E LA LEGGE. In: *Revista de Direito Público*. Milão, Itália: Editora Dott A. Giuffrè, 1955. p. 204-208.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Tradução Antônio Cabral de Moncada. 2.ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1971.