

# MAGISTRATURA ESTADUAL

2020

## DIREITO ADMINISTRATIVO

Atos Administrativos.  
(PONTO 5)

mege

## Sumário

---

<b>CONTEÚDO PROGRAMÁTICO</b> .....	3
<b>1. DOCTRINA (RESUMO)</b> .....	5
<b>2. LEGISLAÇÃO</b> .....	46
<b>3. JURISPRUDÊNCIA</b> .....	50
<b>4. QUESTÕES DE CONCURSOS</b> .....	51
4.1 COMENTÁRIOS .....	53

# CONTEÚDO PROGRAMÁTICO

(Conforme Edital Mege)



Bruno Pinto

## DIREITO ADMINISTRATIVO

5

Atos Administrativos.

3

Atualizado em 21/02/2020

## Apresentação

---

Meus amigos,

Esta nossa rodada trata dos “atos administrativos”, ponto do edital de alta recorrência nos concursos da Magistratura Estadual.

A cobrança nos certames é bastante doutrinária, questionando entendimentos tradicionais dos autores brasileiros sobre os atos administrativos, seu conceito, elementos, atributos, fases, classificação, espécies e modos de extinção. Há perguntas também sobre a Lei Federal nº 9.784/1999, nomeadamente sobre a delegação e avocação de competência e anulação, revogação e convalidação de ato administrativo. Como não poderia deixar de ser, cobram-se ainda alguns posicionamentos do STJ e STF existentes na matéria.

A estrutura da rodada é a mesma: resumo da matéria, legislação aplicável, enunciados sumulares, importantes julgados dos Tribunais Superiores e questões comentadas de concursos passados de Juiz de Direito.

Aos estudos,

Professor Bruno Pinto.

## 1. DOCTRINA (RESUMO)

### 1.1. DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

#### 1.1.1. BREVES COMENTÁRIOS SOBRE FATOS E ATOS JURÍDICOS

Antes de adentrarmos no estudo dos atos administrativos, cabe uma rápida exposição de **institutos delineados pelo Direito Privado** que se aplicam normalmente à matéria. Cuida-se da Teoria Geral do Negócio Jurídico, nomeadamente dos **conceitos básicos de fato, ato e negócio jurídico**.

De início, temos o **fato jurídico lato sensu**, que consiste em qualquer ocorrência, de qualquer origem, natural ou humana, com repercussões para o Direito, criando, modificando, conservando, transmitindo ou extinguindo direitos. Todo fato jurídico possui natureza constitutiva (ex.: nascimento, a morte, o parentesco, a insanidade mental, o contrato, etc.).

O fato jurídico em sentido amplo é gênero que abrange duas espécies:

- **Fato jurídico stricto sensu**: é o “fato jurídico natural”, ou seja, advindo de obras da natureza e que, portanto, independe de ato humano para adentrar no mundo jurídico (ex.: morte, maioridade, prescrição, etc.).
- **Ato jurídico lato sensu**: é o “fato jurígeno”, que depende da vontade humana e divide-se em atos ilícitos e em atos lícitos e, quanto aos segundos (lícitos), compreende as seguintes categorias:
  - **Ato jurídico stricto sensu**: é qualquer manifestação unilateral da vontade do homem com o fim de produzir determinado resultado no mundo jurídico (efeitos *ex lege*);
  - **Negócio jurídico**: ato de autonomia privada, por meio do qual o sujeito decide sobre a própria esfera jurídica, pessoal ou patrimonial, criando regras às quais se submete. Há, como se diz, uma “vontade qualificada”. Pode ser unilateral (ex.: renúncia, denúncia, etc.) ou bilateral (contrato);
  - **Ato-fato jurídico ou ato real**: atos humanos juridicamente tratados como fatos jurídicos, tendo em vista a irrelevância da vontade do agente, esta que, assim, não integra seu suporte fático (ex.: compra e venda de bens móveis de pequeno valor por uma criança).

5

A doutrina civilista discute a inclusão ou não dos **atos ilícitos** na categoria dos atos jurídicos, pois há quem entenda que o ilícito não é jurídico, por ser antijurídico (contra o Direito). Trata-se de celeuma irrelevante para a compreensão do nosso ponto.

Mas onde se inserem os atos administrativos?

### 1.1.2. CONCEITO DE ATOS ADMINISTRATIVOS

Os atos administrativos, como espécie do gênero ato jurídico *stricto sensu*, são **manifestações ou declarações UNILATERAIS de vontade da Administração Pública, AGINDO NESSA QUALIDADE, ou de quem lhes faça as vezes (ex.: concessionárias e permissionárias de serviços públicos), submetidos ao REGIME DE DIREITO PÚBLICO e SUJEITOS AO CONTROLE DO Poder Judiciário e da própria Administração (autotutela).**

Hely Lopes Meirelles define atos administrativos “como toda manifestação unilateral 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”.

#### ATENÇÃO!

Lembre-se que, embora a atividade administrativa seja atividade típica do Poder Executivo, os Poderes Legislativo e Judiciário também a exercem, editando, assim, atos administrativos, principalmente relacionados à sua gestão interna (ex.: licitação para aquisição de material, etc.).

Vejam os diferenciações importantes:

(a) Os atos administrativos serão sempre manifestações ou declarações unilaterais porquanto os **atos bilaterais da Administração Pública** se classificam como contratos (administrativos ou da Administração), conforme presentes as chamadas cláusulas exorbitantes.

#### ATENÇÃO!

Embora a nomenclatura possa levar a alguma confusão, os chamados “**atos administrativos negociais**” não são bilaterais, no sentido de que não traduzem um acordo de vontades entre as partes, que assumem obrigações recíprocas, não se confundindo, assim, com os contratos administrativos. Nos atos administrativos negociais, a Administração Pública, agindo nessa qualidade, expressa uma vontade de forma unilateral, esta que, contudo, coincide com o interesse do particular, manifestado por meio de um requerimento. Estudaremos na sequência.

(b) Por sua vez, os atos administrativos não se confundem com os **atos políticos ou de governo**, que são atos expedidos pelos agentes políticos no exercício da função política, na condição das políticas públicas e das diretrizes do Governo, com discricionariedade diferenciada, sem parâmetro prévio de controle e com fundamento direto na Constituição Federal. Não podem sequer ser considerados atos da Administração, na medida em que são exercidos pelo Estado (Poder Executivo, Legislativo e Judiciário) no exercício de função de polícia. Os atos políticos são sindicáveis apenas quando atingirem os direitos de pessoas determinadas ou quando ofenderem diretamente preceitos constitucionais.

(c) Não se confundem, ainda, com os chamados **atos privados ou atos da Administração**, que são justamente aqueles em que a Administração atua regida essencialmente pelo Direito Privado, sem prerrogativas públicas, em igualdade de condições com o particular. Nos atos administrativos, a Administração atua nessa qualidade, imbuída das prerrogativas exorbitantes do Direito Comum. São exemplos de atos da Administração as atividades econômicas das empresas estatais, um contrato de aluguel celebrado com particular para alocar alguma repartição pública, etc..

#### ATENÇÃO!

Há doutrinadores que, buscando uma coerência maior de sentido da expressão “**atos da Administração**”, empregam-na enquanto gênero, no qual se incluem toda e qualquer manifestação de vontade unilateral da Administração Pública, os atos administrativos e os atos privados. Para provas objetivas, contudo, vale a consagrada noção de ato da Administração como sinônimo de ato privado, sem manifestação de poder extroverso.

(d) Finalmente, os atos administrativos diferenciam-se dos **atos materiais**, estes que não importam manifestação de vontade do Estado, cuidando-se de atos de mera execução de determinações administrativas, sem qualquer declaração de vontade administrativa. Ex.: varrição de uma rua, pavimentação de uma estrada, corte de uma árvore que está ameaçando a fiação elétrica, etc..

#### ATENÇÃO!

#### FATO ADMINISTRATIVO

Os atos materiais, conforme classificados acima, compõem a definição tradicional de **fato administrativo**. Contudo, há outras definições de fato administrativo na doutrina, as quais merecem ser conhecidas:

- Ação administrativa que produz efeitos jurídicos, mas que não os tem por finalidade imediata, não correspondendo a uma manifestação de vontade da administração (ex.: colisão entre um veículo oficial da Administração Pública dirigido por um agente público, nesta qualidade, e um veículo particular);
- Silêncio, inércia ou omissão da Administração que produza efeitos jurídicos (ex.: decadência) (Celso Antônio Bandeira de Mello);
- Eventos da natureza, não decorrentes de manifestação ou declaração humana, que produzam efeito no âmbito do Direito Administrativo, tal como espécie do gênero fatos jurídicos em sentido estrito (ex.: morte de servidor público) (Maria Sylvia Di Pietro).

De mais a mais, do conceito de ato administrativo apresentado, merece destaque a

possibilidade de atos administrativos serem praticados **por particulares**, quando agirem na condição de delegatários da Administração. Ex.: servidão ou desapropriação promovida por concessionária de serviço público.

#### SISTEMATIZAÇÃO DO CONCEITO de ato administrativo:

- Vontade **unilateral** da Administração, na medida em que os atos bilaterais, de encontro de vontades qualificadas, correspondem aos contratos administrativos, em que as partes assumem obrigações recíprocas;
- Administração Pública **agindo nessa qualidade**, isto é, no exercício de função administrativa [≠ atos políticos], ou de particular nela investido;
- Tem por conteúdo a **produção imediata de efeitos jurídicos** [≠ fato administrativo];
- Possui **regime jurídico de direito público**, com prerrogativas exorbitantes do Direito Comum [≠ atos da Administração];
- Sujeita-se normalmente ao **controle judicial** (de juridicidade ou legalidade em sentido amplo), sem qualquer prejuízo à garantia constitucional da inafastabilidade de jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF/88).

### 1.1.3. ELEMENTOS OU REQUISITOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

8

Não existe consenso na doutrina brasileira sobre as denominações elemento ou requisito, havendo aqueles que utilizam apenas uma delas, os que as empregam indistintamente e os que as diferenciam. Sem embargo, considerando o propósito do nosso estudo e o modo que o assunto é cobrado em provas de concurso, convém não perquirir diferenças entre as duas palavras, que merecem ser tratadas como sinônimas, conforme o faz a maioria da doutrina, até porque as consequências práticas são as mesmas.

Apenas anote-se que a denominação “requisito” decorre do fato de que esses elementos são verdadeiros **requisitos de validade** dos atos administrativos, determinando sua anulação, tanto pelo Judiciário quanto pela Administração Pública (autotutela), quando houver algum vício.

Conforme a doutrina majoritária e de acordo com o art. 2º da Lei Federal nº 4.717/1965 (Lei de Ação Popular), entende-se que os atos administrativos possuem **05 (cinco) elementos**:

#### “COM FI FOR MOB”

<b>COMPETÊNCIA</b>
<b>FINALIDADE</b>
<b>FORMA</b>
<b>MOTIVO</b>
<b>OBJETO</b>



**ATENÇÃO!**

Há quem classifique esses elementos como “elementos essenciais do ato administrativo”, colocando-os ao lado dos chamados “**elementos ACIDENTAIS do ato administrativo**”: (i) encargo ou modo (impõe ônus ao beneficiário de determinado ato administrativo); (ii) condição (subordina a eficácia do ato a evento futuro e incerto, podendo ser suspensiva ou resolutiva); e (iii) termo (subordina a eficácia do ato a evento futuro e certo, podendo ser inicial ou final).

**Celso Antônio Bandeira de Mello**, entretanto, pretendendo maior rigor técnico no emprego das palavras, notadamente considerando que o vocábulo “elemento” designa o componente de um todo, sendo que alguns dos aludidos “elementos” são exteriores e não integrantes do ato, trata estes últimos como **pressupostos**, os quais podem ser de existência ou de validade. Eis o esquema proposto pelo ilustre doutrinador:

→ **Pressupostos:**

- De existência:
  - Objeto;
  - Pertinência à função administrativa.
- De validade:
  - Pressuposto subjetivo (sujeito);
  - Pressupostos objetivos:
    - Motivo;
    - Requisitos procedimentais.
  - Pressuposto lógico (causa);
  - Pressuposto formalístico (formalização).

→ **Elementos:**

- Conteúdo;
- Forma.

**ATENÇÃO!**

Calma! Sem desespero! A organização proposta por Celso Antônio Bandeira de Mello é um tanto quanto rebuscada, não sendo muito cobrada em provas de Magistratura Estadual. Por cautela, contudo, vale a pena conhecê-la, em especial a distinção que ele faz entre pressuposto e elemento, bem como a separação entre objeto e conteúdo [conforme veremos, o conteúdo para ele é o objeto para a maioria da doutrina].

Tradicionalmente, com respaldo na doutrina de Hely Lopes Meirelles:

- **SEMPRE VINCULADOS:** competência, finalidade e forma;
- **VINCULADOS OU DISCRICIONÁRIOS:** motivo e objeto.

**ATENÇÃO!**

Como técnica de memorização, pensem que os terminados em “O” (motivO e objetO) podem ser vinculadOs Ou discricionáriOs.

**ATENÇÃO!**

Esse entendimento é consagrado e assim cobrado em provas de concurso, devendo ser o adotado em provas de múltipla escolha. Entretanto, registre-se se tratar de ponto controverso na doutrina brasileira, havendo importantes vozes que defendem que a finalidade pode conter certa discricionariedade, pois, embora deva sempre atender ao interesse público, a apreciação deste depende, em certa medida, de apreciação subjetiva. O mesmo ocorre com a **forma**, notadamente porque o art. 22, *caput*, da Lei Federal nº 9.784/1999, determina que “Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir”. Ora, não havendo exigência legal quanto à forma, haveria alternativas legítimas a juízo do agente público.

Oportuno adiantar outra associação bastante cobrada em provas quanto aos elementos dos atos administrativos, qual seja a **possibilidade ou não de sanatória/convalidação de um vício** em um desses requisitos [não se preocupem, pois trataremos com maior vagar da convalidação em item próprio], desde que não haja prejuízo a terceiros nem ao interesse público:

- Competência: sanável, salvo se competência material ou exclusiva;
- Forma: sanável, salvo se colocada como elemento essencial de validade;
- Finalidade, motivo e objeto: insanáveis.

**A. COMPETÊNCIA**

Também chamada de “sujeito”, a competência é o poder conferido pela lei a determinado agente público para edição de atos administrativos necessários ao desempenho de suas funções.

Com propriedade, Marçal JUSTEN FILHO leciona que “competência administrativa é a atribuição normativa da legitimação para a prática de um ato administrativo”.

**ATENÇÃO!**

Embora a competência seja sempre fixada pela Constituição ou por lei em sentido formal, é possível, em determinadas situações, notadamente quando se tratar de agentes de alto escalão pretendendo a organização interna da Administração, que a competência seja definida em ato administrativo geral e abstrato. É o caso, por exemplo, do chefe de determinado órgão público que edita ato administrativo normativo definindo, com base na lei, a competência de cada estrutura administrativa integrante. Nesse caso, fala-se em competência primária [definida diretamente pela lei, ato normativo primário] ou secundária [prevista em ato administrativo geral e abstrato, ato normativo secundário]. Em todo caso, contudo, a competência sempre terá fundamento na lei. Ademais, somente será possível o exercício dessa competência secundária, que não passa de uma delegação de competência, se se tratar de competência não exclusiva.

Em razão do princípio da indisponibilidade do interesse público e de seu assento legal, a competência é verdadeiro poder-dever, não se tratando de uma faculdade do agente público, disso decorrendo as ss. **características** da competência: obrigatória; irrenunciável; intransferível; imodificável; e imprescritível.

Sobre a irrenunciabilidade da competência, destaquem-se o art. 2º, II, da Lei Federal nº 9.784/99, de acordo com o qual é “vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização legal”.

Nada obstante, a irrenunciabilidade e intransferibilidade não impedem a **delegação e avocação de competência**, que não significam sua modificação propriamente dita em razão de ser TEMPORÁRIA e EXCEPCIONAL, preservando o detentor da competência originária sua titularidade, podendo revogar a atribuição precária a qualquer momento, além de poder exercê-la concorrentemente.

Para a **delegação**, além da ausência de impedimento legal, exige-se a presença de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

Importante destacar, ainda, que a decisão de delegação possui natureza discricionária, segundo a conveniência e oportunidade do agente delegante.

Ademais, registre que a delegação pode ocorrer tanto dentro quanto fora da estrutura hierárquica do delegante. Vale dizer, o agente delegado pode ser tanto subordinado do delegante (delegação vertical) quanto não subordinado, estando, neste último caso, em outra estrutura administrativa sem relação de subordinação com o delegante (delegação horizontal). A ideia é a seguinte: se eu tenho a competência primária para editar determinado ato, não havendo impedimento legal e presente alguma justificativa técnica, social, econômica, jurídica ou territorial, posso atribuir tal competência (delegá-la) para quem eu quiser.

De acordo com o art. 13 da Lei Federal nº 9.784/1999, não podem ser objeto de delegação – atos indelegáveis: atos de caráter normativo; decisões em recurso administrativo; matérias de competência exclusiva.

Por fim, o ato de delegação será sempre parcial e revogável a qualquer tempo. O instituto da revogação será analisado com cuidado na sequência.

**ATENÇÃO!**

Embora a delegação também seja excepcional, na medida em que é a autoridade originariamente competente que possui o poder-dever de exercê-la, a Lei Federal nº 9.784/1999 apenas afirma textualmente como excepcional a avocação [“Será permitida, em caráter excepcional...”].

Registre-se o Enunciado nº 510 da Súmula do STF, no sentido de que o mandado de segurança contra ato editado em competência delegada deve ser impetrado CONTRA A AUTORIDADE DELEGADA/DELEGATÁRIA, que efetivamente editou o ato, e não contra a delegante: Praticado o ato por autoridade, no exercício de competência delegada, contra ela cabe o mandado de segurança ou a medida judicial.

A seu turno, a **avocação**, procedimento inverso à delegação em que o agente público chama para si a competência de outro agente, ocorrerá em caráter excepcional e se presentes motivos relevantes devidamente justificados.

Além disso, diferentemente do que ocorre com a delegação, ela somente poderá ocorrer dentro da linha hierárquica, reclamando, assim, que o agente avocante seja superior hierárquico ao avocado. A razão é lógica: eu somente posso reclamar o exercício de determinada competência de outro agente, tomando-a, se eu lhe for superior. Não faz o menor sentido admitir que alguém não ligado pela linha hierárquica retire a competência originariamente cometida a determinado sujeito.

Confira-se a seguinte sistematização:

DELEGAÇÃO	AVOCAÇÃO
Se não houver impedimento legal e presentes circunstâncias técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.	Em caráter excepcional e se presentes motivos relevantes devidamente justificados.
Pode ser feita a agentes ou órgãos subordinados (vertical) ou não (horizontal).	Apenas havendo subordinação (vertical).
Sempre excepcional, embora a lei somente o diga expressamente para a avocação.	Sempre excepcional.
Sempre temporária, embora a lei somente o diga expressamente para avocação.	Sempre temporária.

Sempre parcial.	Sempre parcial, embora a lei somente o diga expressamente para delegação.
Revogável a qualquer tempo.	Revogável a qualquer tempo.
Discricionário.	Discricionário (salvo disposição legal).
Responsabilidade do agente que praticou o ato.	Responsabilidade do agente que praticou o ato.
São indelegáveis atos normativos, decisões em recursos administrativos e matérias de competência exclusiva.	Não cabe avocação no caso de competência exclusiva do subordinado.

Confirmam-se os dispositivos da Lei Federal nº 9.784/1999 pertinentes:

#### CAPÍTULO VI DA COMPETÊNCIA

Art. 11. A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos.

Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

Parágrafo único. O disposto no *caput* deste artigo aplica-se à delegação de competência dos órgãos colegiados aos respectivos presidentes.

Art. 13. Não podem ser objeto de delegação:

- I - a edição de atos de caráter normativo;
- II - a decisão de recursos administrativos;
- III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

Art. 14. O ato de delegação e sua revogação deverão ser publicados no meio oficial.

§ 1º O ato de delegação especificará as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação e o recurso cabível, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada.

§ 2º O ato de delegação é revogável a qualquer tempo pela autoridade delegante.

§ 3º As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

Art. 15. Será permitida, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a avocação temporária de competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior.

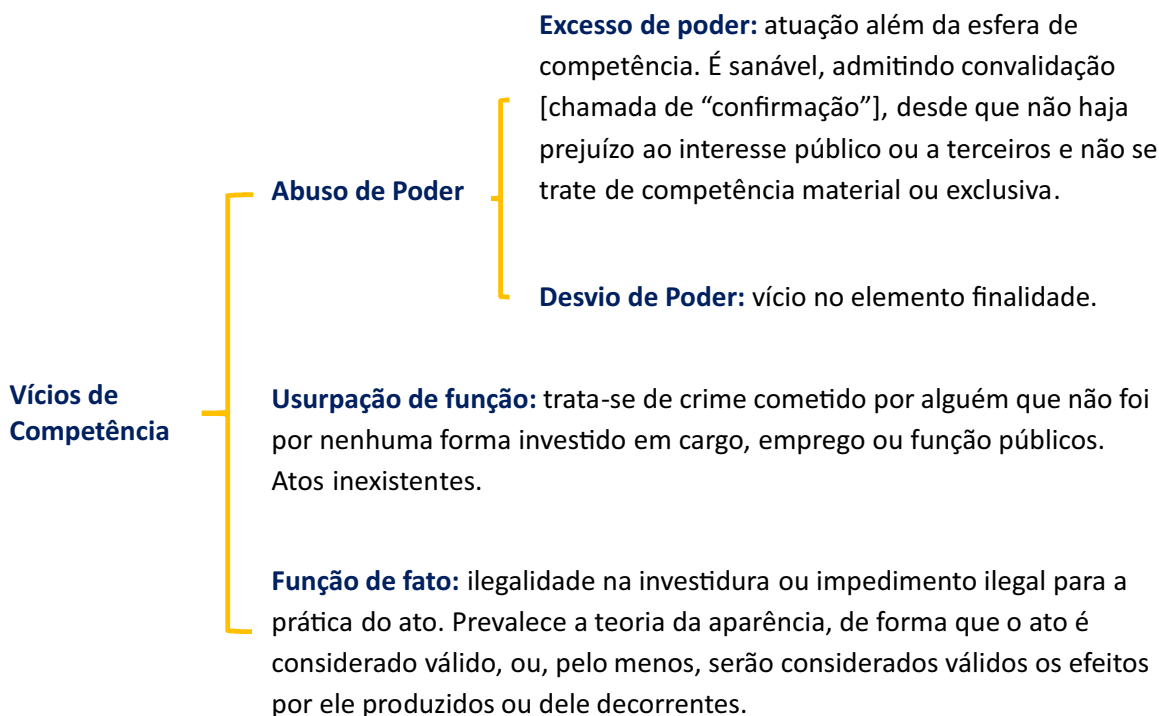
Art. 16. Os órgãos e entidades administrativas divulgarão publicamente os locais das respectivas sedes e, quando conveniente, a unidade fundacional competente em matéria de interesse especial.

Art. 17. Inexistindo competência legal específica, o processo administrativo deverá ser iniciado perante a autoridade de menor grau hierárquico para decidir.

De mais a mais, a competência é elemento do ato administrativo **sempre vinculado**, não havendo margem de liberdade quanto a seu titular.

O **vício de competência é sanável**, admitindo convalidação pela autoridade titular se ausentes qualquer prejuízo ao interesse público ou a terceiros, SALVO se competência material ou exclusiva. A convalidação de vício de competência é chamada de “confirmação” pela doutrina.

O vício de competência pode ser de 03 (três) hipóteses



14

## B. FINALIDADE

Trata-se do **escopo/objetivo do ato administrativo**, sendo uma das facetas do princípio da pessoalidade, que traduz a ideia de que toda atuação da Administração deve visar à satisfação do interesse público, conforme determinado pela lei.

De acordo com a doutrina, há duas espécies/perspectivas de finalidade do ato administrativo: (i) **finalidade genérica ou geral**, que é o interesse público; e (ii) **finalidade específica**, que é o fim direto ou imediato do ato, sendo sempre definida em lei.

O vício de finalidade configura o chamado **desvio de poder ou de finalidade**, quando o agente se afasta do interesse público ou, ainda que o persiga, dirige-se a finalidade específica distinta daquela prevista na lei para o ato. O ato será **NULO**, tratando-se de **vício insanável (não convalidável)**.

### ATENÇÃO!

#### ABUSO DE PODER:

- **Excesso de poder:** vício de competência;
- **Desvio de poder ou de finalidade:** vício de finalidade.

**ATENÇÃO!****TREDESTINAÇÃO LÍCITA**

Muito embora, como visto, seja regra a nulidade do ato se o agente, ainda que em prol do interesse público (finalidade geral), persegue finalidade específica distinta da legal, há uma hipótese em que o desvio da finalidade específica será lícito. Trata-se da chamada “tredestinação lícita”, possível no âmbito da desapropriação, quando a destinação final de um bem expropriado, conquanto voltada ao interesse público, diverge da finalidade contida no ato expropriatório (inicialmente prevista). Neste caso, a desapropriação não será nula, não podendo o expropriado exercer o chamado “direito de retrocessão” ou pedir perdas e danos. Nesse sentido, confira-se o julgado paradigmático do STJ:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE RECURSAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RETROCESSÃO. DESVIO DE FINALIDADE PÚBLICA DE BEM DESAPROPRIADO. DECRETO EXPROPRIATÓRIO. CRIAÇÃO DE PARQUE ECOLÓGICO. NÃO EFETIVAÇÃO. BENS DESTINADOS AO ATENDIMENTO DE FINALIDADE PÚBLICA DIVERSA. TREDESTINAÇÃO LÍCITA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO À RETROCESSÃO OU A PERDAS E DANOS.

1. A retrocessão é o instituto por meio do qual ao expropriado é lícito pleitear as conseqüências pelo fato de o imóvel não ter sido utilizado para os fins declarados no decreto expropriatório. Nessas hipóteses, a lei permite que a parte que foi despojada do seu direito de propriedade possa reivindicá-lo e, diante da impossibilidade de fazê-lo (*ad impossibilia nemo tenetur*), venha postular em juízo a reparação pelas perdas e danos sofridos.

2. *In casu*, o Tribunal *a quo* com ampla cognição de matéria fático-probatória, cujo reexame é vedado ao E. STJ, a teor do disposto na Súmula n.º 07/STJ, assentou que, muito embora não cumprida a destinação prevista no decreto expropriatório - criação de Parque Ecológico -, não houve desvio de finalidade haja vista que o interesse público permaneceu resguardado com cessão da área expropriada para fins de criação de um centro de pesquisas ambientais, um pólo industrial metal, mecânico e um terminal intermodal de cargas rodoviário.

3. Assim, em não tendo havido o desvio de finalidade, uma vez que, muito embora não efetivada a criação de Parque Ecológico, conforme constante do decreto expropriatório, a área desapropriada foi utilizada para o atingimento de outra finalidade pública, não há vício algum que enseje ao particular ação de retrocessão ou, sequer, o direito a perdas e danos. Precedentes.

4. Inexistente o direito à retrocessão, uma vez que incorreu desvio de finalidade do ato, os expropriados não fazem jus à percepção de indenização por perdas e danos.

5. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental para negar provimento ao agravo regimental.

EDcl nos EDcl no REsp nº 841.399/SP, j. em 14/09/2010.

Por fim, conforme já mencionado, o elemento finalidade é **sempre vinculado**, conforme entendimento firme da doutrina administrativista tradicional [modernamente, como pontuado, a doutrina sustenta haver margem de discricionariedade em relação à finalidade geral, de interesse público].

### C. FORMA

A forma é o **modo de exteriorização do ato**, enquanto instrumento de sua projeção no mundo fenomênico.

Maria Sylvia DI PIETRO entende que, além do modo de exteriorização do ato, a forma **abrange também as formalidades e procedimentos exigidos pela lei para a validade** do ato administrativo, como, por exemplo, o respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Essa é a posição dominante.

#### ATENÇÃO!

Celso Antônio Bandeira de MELLO diferencia:

- **Formalização:** pressuposto de validade, é a condição formal para a expedição do ato, vale dizer, determinada formalidade específica para sua regularidade;
- **Requisitos procedimentais:** pressuposto de validade, são os procedimentos anteriores que devem ser respeitados para a regularidade de um ato, a exemplo do concurso público para o ato de nomeação de um servidor público;
- **Forma:** elemento do ato administrativo, traduz-se na exteriorização da vontade do ato, isto é, o modo como ele se apresenta no mundo dos fatos.

Todo ato administrativo terá uma forma, sob pena de ser inexistente [sem projeção no mundo dos fatos]. Sem embargo, o **vício de forma** [outra que não aquela prevista em lei, ou desrespeito às formalidades ou procedimentos legais] importa a **NULIDADE** do ato administrativo.

Entretanto, o vício de forma é **sanável**, desde que, não afrontando o interesse público ou direitos de terceiros, não for a forma prevista em lei como da essência/substância do ato. Aplica-se, no caso, o conhecido princípio da instrumentalidade das formas.

#### ATENÇÃO!

A **ausência de publicação** do ato administrativo é vício de forma, mas que não gera nulidade do ato, mas apenas sua ineficácia, e tão somente quando se destinar à produção de efeitos externos à Administração.

A forma é elemento do ato que atende ao princípio administrativo da solenidade, inerente à atuação estatal, como instrumento de segurança e controle aos cidadãos. Com efeito, a prática dos atos administrativos deve ser sempre formalizada, sendo, via de regra, escrita.



Na esteira do entendimento consagrado na doutrina tradicional, a forma é elemento **sempre vinculado**, não havendo margem de discricionariedade ao agente público para eleger aquela mais adequada segundo um juízo de conveniência e oportunidade, devendo respeitar a prescrição legal. Essa é a posição a ser adotada em provas objetivas e é mesmo verdade se houver expressa determinação na lei.

Ocorre, contudo, que, como bem pontuado pela doutrina mais moderna, haverá, sim, discricionariedade na forma se a lei oferecer ao agente alternativas para a exteriorização do ato ou quando silenciar a seu respeito. Exemplo de opções legais é o art. 62 da Lei Federal nº 8.666/1993, segundo o qual, em contratos de pequeno valor, o contrato pode ser substituído por outros instrumentos hábeis, tais como a carta-concreto, nota de empenho, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

#### ATENÇÃO!

O *caput* do art. 22 da Lei Federal nº 9.784/1999 prescreve que “Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir”.

Por fim, registre-se que, para a doutrina majoritária, o **silêncio administrativo**, ao contrário do que normalmente ocorre no direito privado [art. 11, CC/02. “O silêncio importa anuência, quando as circunstâncias ou os usos o autorizarem, e não for necessária a declaração de vontade expressa”], não produz qualquer efeito, ressalvada determinação legal de agir para o agente público com previsão expressa de que sua ausência ensejará aceitação tácita. É que, como visto, a exteriorização do ato é indispensável para sua existência. Exemplo de silêncio administrativo com produção de efeitos jurídicos ocorre com o direito de preempção previsto no art. 25 do Estatuto da Cidade, havendo renúncia tácita se o Município não manifestar em 30 (trinta) dias interesse no bem a ser alienado pelo particular e antes oferecido ao Poder Público.

#### D. MOTIVO

O motivo é o **pressuposto fático e jurídico que enseja a prática do ato**, ou seja, é a subsunção de uma situação de fato a uma hipótese legal. Trata-se da causa para realização de determinado ato administrativo, a exemplo do nascimento do filho do(a) servidor(a) para a concessão da licença maternidade/paternidade ou o atingimento dos 75 (setenta e cinco) anos para a aposentadoria compulsória do agente público.

#### ATENÇÃO!

Celso Antônio Bandeira de MELLO afirma que o motivo não se confunde com a causa do ato administrativo, sendo esta a correlação lógica entre o motivo e o conteúdo do ato.

De acordo com o entendimento tradicional da doutrina brasileira, o motivo **pode ser tanto vinculado quanto discricionário**, a depender da previsão legal. Será vinculado sempre que a lei obrigar que determinado ato seja editado na ocorrência de determinado fato, sem qualquer margem de liberdade. Por outro lado, será discricionário se a lei apenas facultar ao agente a prática de determinado ato à vista de certo motivo. Haverá discricionariedade, ainda, quando a lei empregar conceitos jurídicos indeterminados para descrever o motivo do ato administrativo e essa indeterminação se verificar na prática.

Não há de se confundir motivo com **motivação**: o motivo é, como visto, a causa fática ou jurídica do ato administrativo, vale dizer, os pressupostos que, presentes, determinam ou facultam a edição do ato; a motivação, por outro lado, é a exposição dessas razões de fato ou de direito que deram ensejo à edição do ato administrativo.

O art. 50 da Lei Federal nº 9.784/1999 elenca as hipóteses em que a motivação (exposição dos motivos do ato administrativo) é obrigatória, indicando que, nos demais casos, ela é facultativa:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

Sem prejuízo, a doutrina mais moderna e a jurisprudência do STJ defendem que a motivação, enquanto princípio administrativo, é sempre obrigatória, por se tratar de corolário do princípio fundamental republicano, indispensável que é ao controle de legalidade, finalidade e moralidade administrativas. Em provas discursivas, deve-se desenvolver esse entendimento; em provas objetivas, perceber se a questão está cobrando a literalidade do art. 50 da Lei de Processo Administrativo Federal ou não. Confira-se a posição do Tribunal da Cidadania:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. ATO ADMINISTRATIVO. MOTIVAÇÃO. AUSÊNCIA. 1. O motivo é requisito necessário à formação do ato administrativo e a motivação, alçada à

categoria de princípio, é obrigatória ao exame da legalidade, da finalidade e da moralidade administrativa. 2. Como ato diverso e autônomo que é, o ato administrativo que torna sem efeito ato anterior, requer fundamentação própria, não havendo falar em retificação, se o ato subsequente não se limita a emendar eventual falha ou erro formal, importando na desconstituição integral do ato anterior. 3. O ato administrativo, como de resto todo ato jurídico, tem na sua publicação o início de sua existência no mundo jurídico, irradiando, a partir de então, seus legais efeitos, produzindo, assim, direitos e deveres. 4. Agravo regimental improvido.

(STJ, AgRg no RMS 15.350/DF, j. em 12/08/2003)

Destaque-se, ainda, o Enunciado nº 648 da Súmula do STF, de acordo com o qual “É inconstitucional o veto não motivado à participação de candidato a concurso público”.

Em algumas hipóteses, entretanto, é a própria lei que dispensa a motivação, como ocorre com a exoneração de servidor ocupante de cargo comissionado declarado de livre nomeação e exoneração (*ad nutum*).

### ATENÇÃO!

#### Dispensa de empregados públicos:

Os empregados públicos, embora não gozem, em regra, da estabilidade do art. 41 da CF/88, por não serem servidores ocupantes de cargo público efetivo – salvo os da Administração direta, autárquica e fundacional que tenham cumprido o estágio probatório até a edição da EC 19/99 (STF, AI nº 628.888/SP-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 19/12/07; AI nº 472.685/BS-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Eros Grau, DJe de 7/11/08) – possuem sua dispensa condicionada à motivação, por força dos princípios constitucionais da impessoalidade e da isonomia. Todavia, não confunda essa exigência de motivação da dispensa com alguma espécie de exigência de justa causa, porquanto não é necessário o enquadramento em uma das hipóteses da CLT, bastando que se indiquem os fundamentos de fato e de direito do desligamento, a demonstrar a finalidade pública do ato. Observe-se:

Ementa: EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS – ECT. DEMISSÃO IMOTIVADA DE SEUS EMPREGADOS. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DA DISPENSA. RE PARCIALMENTE PROVIDO. I - Os empregados públicos não fazem jus à estabilidade prevista no art. 41 da CF, salvo aqueles admitidos em período anterior ao advento da EC nº 19/1998. Precedentes. II - Em atenção, no entanto, aos princípios da impessoalidade e isonomia, que regem a admissão por concurso público, a dispensa do empregado de empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos deve ser motivada, assegurando-se, assim, que tais princípios, observados no momento daquela admissão, sejam também respeitados por ocasião da dispensa. III – A motivação do ato de dispensa, assim, visa a resguardar o empregado de uma possível quebra do postulado da impessoalidade por parte do

agente estatal investido do poder de demitir. IV - Recurso extraordinário parcialmente provido para afastar a aplicação, ao caso, do art. 41 da CF, exigindo-se, entretanto, a motivação para legitimar a rescisão unilateral do contrato de trabalho.

(RE 589998, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-179 DIVULG 11-09-2013 PUBLIC 12-09-2013)

### ATENÇÃO!

O **vício de motivação** pode dizer respeito tanto à forma quanto ao motivo do ato administrativo:

- **Ausência de motivação:** é vício de forma, na medida em que, imposta a motivação pela lei e não sendo ela realizada, está-se diante do descumprimento de uma formalidade legal;
- **Motivação contendo motivos falsos ou sem correspondência com os pressupostos fáticos e jurídicos previstos em lei:** é vício de motivo, dado que a formalidade foi cumprida, mas a causa do ato indicada não corresponde à legal.

A motivação pode se dar de dois modos: (i) **expressa ou contextual**, feita no próprio texto do ato; ou (ii) **aliunde ou per relationem**, através da remissão a fundamentos fático-jurídicos lançados em atos precedentes.

Guarda relação com a motivação a consagrada “**teoria dos motivos determinantes**”, de acordo com a qual, expostos os motivos que justificaram a edição do ato (motivação), eles vinculam o próprio ato. Em tal caso, se há vício no motivo, o ato será ilegal. Trata-se de teoria fundamental ao controle de legalidade da discricionariedade do motivo de um ato administrativo. É que, na hipótese de o motivo ser discricionário, uma vez enunciado, ele deverá ser verdadeiro e consonante com os princípios da Administração Pública, sob pena de invalidade do ato. Confira-se o elucidativo julgado do STJ:

ADMINISTRATIVO. EXONERAÇÃO POR PRÁTICA DE NEPOTISMO. INEXISTÊNCIA. MOTIVAÇÃO. TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES.

1. A Administração, ao justificar o ato administrativo, fica vinculada às razões ali expostas, para todos os efeitos jurídicos, de acordo com o preceituado na teoria dos motivos determinantes. A motivação é que legitima e confere validade ao ato administrativo discricionário. Enunciadas pelo agente as causas em que se pautou, mesmo que a lei não haja imposto tal dever, o ato só será legítimo se elas realmente tiverem ocorrido.

2. Constatada a inexistência da razão ensejadora da demissão do agravado pela Administração (prática de nepotismo) e considerando a vinculação aos motivos que determinaram o ato impugnado, este deve ser anulado, com a conseqüente reintegração do impetrante. Precedentes do STJ.

3. Agravo Regimental não provido. (AgRg no RMS 32.437/MG).

Ademais, não se deve confundir motivo (situação objetiva e real que determina/faculta a edição do ato administrativo) com **móvel** (real intenção do agente que praticou o ato, de caráter subjetivo/psíquico/interno). Essa vontade do agente (móvel) é relevante nos atos administrativos discricionários, permitindo-se, diante da motivação, o controle do verdadeiro motivo/causa do ato administrativo. Por exemplo, o ato de remoção de servidor somente haverá por razões de interesse público, sendo este o motivo legal do ato. Ocorre, contudo, que a remoção pode ocorrer por perseguição a determinado agente (móvel), caso em que, exposta tal situação, o ato será nulo.

O motivo do ato administrativo pode ser **vinculado** [quando a lei define a causa do ato, determinando sua edição, sem deixar qualquer margem de apreciação ao agente público] **ou discricionário** [se a lei enuncia o motivo, mas apenas faculta a edição do ato, ou se ela emprega conceitos jurídicos indeterminados para expressar seus pressupostos].

Além disso, o vício de motivo é elemento insanável, que **não admite convalidação**. É imperiosa a anulação do ato.

## E. OBJETO

Trata-se do **conteúdo material** do ato administrativo, isto é, o **efeito imediato causado pelo ato no mundo jurídico**.

### ATENÇÃO!

Majoritariamente, objeto e conteúdo do ato administrativo são expressões sinônimas, no sentido de ser aquilo que o ato dispõe. Todavia, alguns doutrinadores, a exemplo de Celso Antônio Bandeira de MELLO, diferenciam o conteúdo (disposição do ato) do objeto (bem ou relação jurídica sobre a qual o ato administrativo incide).

O objeto do ato administrativo **pode ser tanto vinculado quanto discricionário**.

Ademais, vício de objeto é sempre insanável, **não admitindo convalidação**.

O objeto do ato administrativo não se confunde com o motivo e com a finalidade. A doutrina nos traz exemplo elucidativo: num ato de fechamento de uma fábrica poluidora do meio ambiente, temos que: o motivo do ato (passado) é a poluição causada pela fábrica; o objeto do ato (presente) é o fechamento da fábrica; e a finalidade do ato (futuro) é a proteção do meio ambiente.

### 1.1.4. ATRIBUTOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

São 03 (três) os atributos dos atos administrativos consagrados na doutrina brasileira:

- (i) presunção de veracidade e legitimidade;
- (ii) imperatividade; e
- (iii) autoexecutoriedade.

Maria Sylvia DI PIETRO acrescenta a (iv) tipicidade como quarto atributo do ato administrativo, sendo seguida por boa parte da doutrina brasileira.

Esses atributos ou características do ato administrativo, sempre conferidos por lei, são verdadeiras prerrogativas da Administração, exorbitantes do Direito Comum, que traduzem o regime de Direito Público próprio dessa categoria de atos [diferenciando-os, como visto, dos atos da Administração].

## A. PRESUNÇÃO DE VERACIDADE E LEGITIMIDADE

Presente em todos os atos administrativos, trata-se da presunção de conformidade do ato com a lei e com os fatos.

A **presunção de veracidade** é a presumida concordância dos fatos apresentados no ato com aqueles fatos efetivamente ocorridos, vale dizer, com a situação fática real. Diz-se, neste contexto, que os atos administrativos gozam de fé pública.

A presunção de veracidade é meramente **relativa (*juris tantum*)**, admitindo prova em contrário do interessado, determinando, na prática, uma **inversão do ônus da prova em favor da Administração Pública**. Exemplificativamente, aquele que é multado no trânsito e pretende discutir a veracidade da imputação deve demonstrar que não houve a irregularidade que lhe foi atribuída pelo agente público.

Por sua vez, a **presunção de legitimidade** é a presumida edição do ato em conformidade com o Direito, suas regras e princípios. Essa presunção permite a produção dos efeitos próprios do ato desde sua publicação, eis que presumidamente editado de acordo com o Direito. A presunção de legitimidade confere celeridade no funcionamento da Administração, que, para fazer valer seus atos, não precisa demonstrar que eles são juridicamente adequados.

Mais uma vez, trata-se de presunção relativa, porquanto a legitimidade do ato pode ser questionada, mas caberá ao interessado provar seu descompasso com as regras e princípios jurídicos.

## B. IMPERATIVIDADE

Decorrente do princípio da supremacia do interesse público e manifestação do poder extroverso do Estado, a imperatividade é a **aptidão do ato administrativo de interferir na esfera jurídica de terceiros independentemente de sua anuência ou da intervenção do Poder Judiciário, impondo-lhe deveres ou obrigações**.

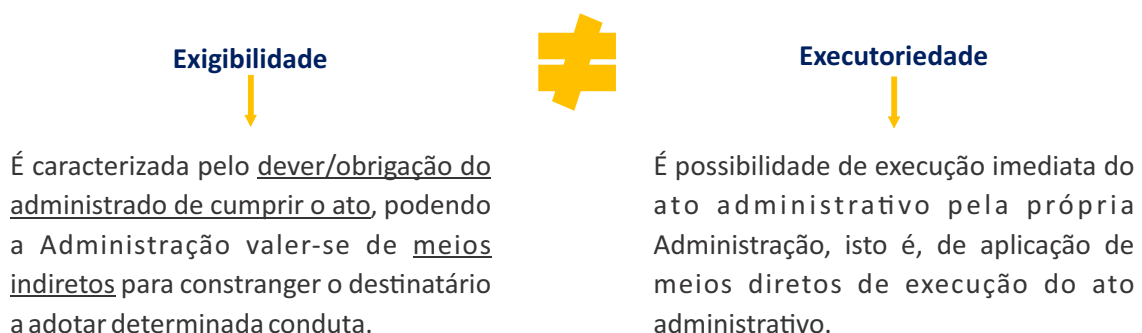
Por lógica, **somente se faz presente nos atos administrativos que contém alguma obrigação ou dever a seu destinatário (atos restritivos)**, eis que os que contemplam direitos ou vantagens não são imperativos, a exemplo do ato que nomeia alguém aprovado em concurso para cargo público ou licença para construir outorgada a particular. A doutrina afirma, ainda, que os atos enunciativos, a exemplo das certidões e atestados, por não possuírem conteúdo decisório, mas mera opinião ou certificação acerca de determinada situação, não gozam de imperatividade.

### C. AUTOEXECUTORIEDADE

Autoexecutoriedade é o atributo de alguns atos administrativos que lhes permite serem **executados imediata e diretamente pela própria Administração, independentemente de ordem ou autorização judicial ou de participação do destinatário.**

**Não está presente em todo ato administrativo**, dependendo, conforme ensina Maria Sylvia DI PIETRO, de **expressa previsão legal** ou de uma **situação de urgência**. Neste último caso, em virtude do princípio da supremacia do interesse público, a Administração poderá atuar a despeito da inexistência de autorização legal para proteger o interesse público, evitando o prejuízo inesperado decorrente da situação de urgência. Neste caso, o contraditório somente ocorrerá após a edição do ato (diferido ou postergado), apurando-se, ainda, eventuais excessos da Administração.

Segundo Celso Antônio Bandeira de MELLO, o atributo da autoexecutoriedade desdobra-se em:



Também chamada de “coercibilidade”, a **exigibilidade** vai além da imperatividade, pois, além da imposição de obrigações ou restrições, há meios indiretos de coerção cominados para o caso de descumprimento, a exemplo do pagamento de multa.

### D. TIPICIDADE

Apresentado por Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, decorre do princípio da legalidade administrativa, sendo inerente a todo e qualquer ato administrativo, indicando a exigência de que todo ato administrativo esteja previsto em lei, correspondendo a um tipo legal previamente estabelecido.

O atributo da tipicidade gera a impossibilidade de a Administração praticar atos inominados, ou unilaterais e coercitivos sem previsão legal, bem como produzir atos totalmente discricionários, vez que a lei, ao prever o ato, já define os limites em que a discricionariedade poderá ser exercida.

A doutrina adverte que, mais do que uma prerrogativa da Administração, é verdadeira limitação ao poder extroverso administrativo.

### 1.1.5. CLASSIFICAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS

A doutrina administrativista classifica os atos administrativos em:

- (i) atos vinculados e discricionários;
- (ii) atos gerais e individuais;
- (iii) atos internos e externos;
- (iv) atos simples, complexos e compostos;
- (v) atos de império, gestão e expediente;
- (vi) ato-regra, ato-condição e ato subjetivo;
- (vii) atos constitutivos, extintivos, modificativos, declaratórios e enunciativos;
- (viii) atos válidos, nulos, anuláveis e inexistentes;
- (ix) atos perfeitos; eficazes, pendentes e consumados.

Vejam os:

#### (i) ATOS VINCULADOS E DISCRICIONÁRIOS

Quanto ao grau de liberdade, os atos administrativos podem ser vinculados ou discricionários.

No **ATO ADMINISTRATIVO VINCULADO**, o agente estará adstrito à lei quanto a todos os seus elementos (competência, finalidade, forma, motivo e objeto), sem qualquer margem de liberdade ao agente público, que não terá espaço para analisar a conveniência e oportunidade do ato. Na hipótese, o legislador antecipou-se e previu o caso concreto, bem como as medidas obrigatórias que deverão ser observadas pela Administração.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de MELLO, os atos vinculados são “aqueles que, por existir prévia e objetiva tipificação legal do único possível comportamento da Administração em face da situação igualmente prevista em termos de objetividade absoluta, a Administração, ao expedi-los, não interfere com apreciação subjetiva alguma”.

Diferentemente, no **ATO DISCRICIONÁRIO**, há certa liberdade de escolha, nos termos e limites da lei, quanto à conveniência e oportunidade administrativas, para a Administração



praticar o ato. Como visto, de acordo com a posição dominante na doutrina, essa margem de liberdade somente será possível quanto ao motivo e/ou conteúdo/objeto do ato administrativo.

O motivo e o conteúdo/objeto do ato administrativo, quando discricionários, compõem o chamado “**mérito do ato administrativo**”, correspondendo justamente à liberdade atribuída por lei à Administração para avaliar a conveniência ou oportunidade de editar o ato [se há motivo] e para definir seu conteúdo.

**ATENÇÃO!**

Majoritariamente, e essa deve ser a posição adotada em provas objetivas, **NÃO SE FALA EM MÉRITO ADMINISTRATIVO QUANTO AOS ELEMENTOS DA COMPETÊNCIA, FINALIDADE E FORMA!**

Esse mérito administrativo somente existirá quando a **lei explicitamente confere opções à Administração** ou quando se vale de **conceitos jurídicos indeterminados**. Neste último caso, valem as lições de Celso Antônio Bandeira de MELLO, para o qual a utilização de conceitos jurídicos indeterminados nem sempre conduzirá à discricionariedade administrativa, porquanto esta deve se verificar no plano concreto e, às vezes, à luz das circunstâncias fáticas, os conceitos jurídicos indeterminados conduzem a uma solução administrativa única, sem qualquer margem de liberdade.

Celso Antônio Bandeira de MELLO esclarece, ainda, que **a discricionariedade jamais estará desvinculada do Direito**, pois: sempre haverá elementos vinculados do ato administrativo, cuja legitimidade poderá ser aferida à luz das regras e princípios jurídicos; mesmo em relação aos elementos discricionários, sempre existirão zonas de certeza a limitar sua avaliação pelo agente público, nas quais não se tem dúvida quanto à desconformidade do ato com o Direito. De acordo com o autor, somente haverá discricionariedade propriamente dita nas “zonas de penumbra ou de incerteza”, e sempre dentro da moldura da legalidade *lato sensu*.

Por fim, ainda no que diz respeito ao **controle do mérito administrativo**, Maria Sylvia Zanella DI PIETRO leciona que ele foi se fortalecendo aos poucos na doutrina administrativista estrangeira (e brasileira), começando pela teoria do abuso de poder, que permitiu o controle do excesso de poder e do desvio de poder/finalidade, passando pela teoria dos motivos determinantes, tornando sindicáveis os motivos enunciados pela Administração e, finalmente, chegando-se à força normativa dos princípios, com destaque para os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e moralidade (RPM). De acordo com a autora, a circunscrição do mérito administrativo aos princípios da Administração representou grande salto no controle judicial do mérito administrativo.

## (ii) ATOS GERAIS E INDIVIDUAIS

Quanto aos destinatários, os atos administrativos dividem-se em atos gerais e atos individuais.

Os **ATOS GERAIS** são dotados de “generalidade e abstração”, tal como as leis, destinando-se a destinatários indeterminados, que lhe estarão submetidos se se enquadrarem nas hipóteses abstratamente previstas pelo ato.

Por apresentarem hipóteses normativas abstratas, são também denominados **atos normativos**: aproximam-se das leis quanto ao aspecto material, diferindo quanto ao aspecto formal [vez que as leis são editadas pelo Poder Legislativo], enquanto que esses atos administrativos ditos normativos emanam de órgão ou entidade da Administração Pública.

### ATENÇÃO!

Embora se assemelhem materialmente às leis pela generalidade e abstração, os atos administrativos ditos normativos **não podem inovar a ordem jurídica**, criando direitos e obrigações sem qualquer respaldo da lei. Tratando-se de exercício de função administrativa [e não legislativa], eles continuam limitados ao conteúdo da lei, cabendo-lhes apenas dar fiel execução.

Os atos gerais são **discricionários**, desde que observados os limites do conteúdo das leis às quais se subordina.

Além disso, eles **podem ser revogados a qualquer tempo**, respeitados eventuais direitos adquiridos.

A seu turno, os **ATOS INDIVIDUAIS** são aqueles que têm por finalidade a produção de efeitos concretos e destinam-se a um único indivíduo (ato singular) ou a sujeitos especificamente determinados (ato plúrimo).

Os atos individuais poderão ser vinculados ou discricionários, admitindo-se a revogação somente no caso de não ter gerado direito adquirido a seu destinatário.

Definidos atos gerais e atos individuais, a tabela abaixo destaca as principais diferenças entre ambos:

ATOS GERAIS	ATOS INDIVIDUAIS
Destinatários indeterminados.	Destinatário(s) determinado(s).
Discricionários.	Discricionários ou vinculados.
Os atos gerais prevalecem sobre os individuais.	Os atos individuais subordinam-se aos atos gerais pertinentes.

Podem ser revogados a qualquer tempo, respeitados os direitos adquiridos.	Admitem revogação apenas na hipótese de não existir direito adquirido.
Exemplos: decretos regulamentares, instruções normativas, resoluções administrativas, etc..	Exemplos: nomeação de aprovados em concurso público, exoneração de servidor, autorização de uso de bem público, etc..
Condição de eficácia: publicação em meio oficial.	Condição de eficácia: publicação em meio oficial apenas dos atos com efeitos externos ou que onerem o patrimônio público.
Não são impugnáveis por recursos administrativos ou por ação judicial que o pedido seja, diretamente, a anulação do ato geral.	Admitem impugnação direta por meio de recursos administrativos ou ações judiciais (MS, ação popular, ações ordinárias, entre outras).

### (iii) ATOS INTERNOS E EXTERNOS

Quanto ao alcance (dos seus efeitos), os atos administrativos classificam-se em atos internos e atos externos.

Os **ATOS INTERNOS** são aqueles que produzem efeitos somente no âmbito da Administração Pública, atingindo apenas órgãos e agentes públicos (ex.: portaria de remoção de um servidor).

Os **ATOS EXTERNOS** são aqueles cujos efeitos alcançam os administrados em geral, os contratantes e, em certos casos, os próprios servidores (ex.: editais de licitação).

### (iv) ATOS SIMPLES, COMPLEXOS E COMPOSTOS

Quanto à formação, os atos administrativos classificam-se em atos simples, complexos ou compostos.

Os **ATOS SIMPLES** decorrem da manifestação de vontade de um único órgão, independentemente de esta manifestação ser expressão da vontade de um indivíduo (ato singular) ou de um conjunto de indivíduos (ato colegiado), pois o que importa é que a manifestação de vontade seja unitária, não estando sujeita a outras manifestações, concomitantes ou posteriores.

Por outro lado, os **ATOS COMPLEXOS** são aqueles cuja perfeição depende da conjugação de duas ou mais manifestações de vontade de órgãos distintos, independentes e de mesmo nível hierárquico. Dessa forma, o ato complexo só estará apto a produzir direitos e obrigações, bem como só poderá ser impugnado administrativa ou judicialmente, após terem sido expressas todas as manifestações necessárias à sua formação. É exemplo a nomeação do Procurador-Geral da República ou de dirigentes de agência reguladora federal, em que há a prévia aprovação do nome pelo Senado Federal e nomeação pelo Presidente da República, nos

termos do art. 52, III, da CF/88. Observe-se que, no exemplo dado, somente haverá ato administrativo (perfeição/existência) após a efetiva nomeação pelo Chefe do Executivo.

#### ATENÇÃO!

Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, de forma minoritária e contrária à posição do STF, entende que esses casos do art. 52, III, da Lei Maior, são exemplos de ato composto, porquanto o Senado Federal não emitia vontade alguma, mas apenas ratificadora e acessória.

#### ATENÇÃO!

STF firmou entendimento de que os **atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão** são atos administrativos complexos, uma vez que seu aperfeiçoamento/existência depende da expressão de vontade do Tribunal de Contas. Eis o teor do Enunciado nº 03 de sua Súmula Vinculante: *“Nos processos perante o tribunal de contas da união asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão”*. Dessa forma, somente após a manifestação da Corte de Contas, quando efetivamente existirá ato administrativo (perfeito), é que deverão ser observados o contraditório e a ampla defesa. ENTRETANTO, mitigando o disposto nessa SV nº 03, o Supremo entende que, passados mais de 05 (cinco) anos da chegada dos autos do processo administrativo no Tribunal de Contas ou 10 (dez) anos da concessão do ato pela Administração sem que a Corte tenha apreciado sua legalidade, deverá ser concedido o contraditório e a ampla defesa antes de sua decisão [STF, [MS 24.781](#), j. em 02/03/2011].

Finalmente, os **ATOS COMPOSTOS** resultam da manifestação de vontade de um só órgão, mas sua edição ou eficácia está condicionada à aprovação de outro órgão, cuja manifestação é meramente instrumental ou acessória. Este ato acessório em nada altera o conteúdo do ato principal, apenas lhe conferindo eficácia (ato acessório posterior) ou autorizando a sua prática (ato acessório prévio). É exemplo um parecer exarado por um Procurador do Estado que depende da homologação de autoridade superior para ter validade (CESPE/2016).

Observe-se que, no ato complexo, temos um único ato formado pela conjugação de vontades de mais de um órgão público, ao passo que, nos atos compostos, temos dois atos, consistentes numa única manifestação de vontade antecedida ou seguida de um ato de autorização ou aprovação, conforme o caso.

### (v) ATOS DE IMPÉRIO, GESTÃO E EXPEDIENTE

Quanto ao objeto, os atos administrativos se dividem-se em atos de império, de gestão ou de (mero expediente).

Os **ATOS DE IMPÉRIO OU ATOS DE AUTORIDADE** são manifestações do *poder de império* da Administração Pública, a qual, com base no princípio da supremacia do interesse público, impõe unilateral e coercitivamente deveres, obrigações ou restrições aos administrados. É o caso da desapropriação de um bem privado, da interdição de estabelecimento comercial em desacordo com as normas de segurança e da apreensão de mercadorias impróprias ao consumo.

Por sua vez, os **ATOS DE GESTÃO** são os atos típicos das atividades de administração de bens e serviços em geral da Administração. Despidos de coercibilidade, os atos de gestão não se fundamentam no princípio da supremacia do interesse público, razão pela qual a Administração age em situação de igualdade com o particular. São exemplos de atos de gestão a alienação ou a aquisição de bens pela Administração e os atos negociais em geral.

Os **ATOS DE (MERO) EXPEDIENTE** são atos de rotina interna da Administração, relacionados ao andamento dos seus mais variados serviços. Sua principal característica é a ausência de conteúdo decisório, a exemplo do protocolo de documentos.

#### (vi) ATO-REGRA, ATO-CONDIÇÃO E ATO SUBJETIVO

A classificação ora em exame foi formulada pelo jurista francês Léon Duguit, referindo-se não só os atos administrativos, mas os atos jurídicos em geral. Embora tradicional, esta classificação não é adotada por grande parte dos juristas brasileiros.

Segundo o célebre jurista francês, os atos jurídicos – aí incluídos os atos administrativos – dividem-se em atos-regra, atos-condição e atos subjetivos, os quais, de acordo com lição de Celso Antônio Bandeira de MELLO, podem ser definidos como:

- **Atos-regra:** criam situações gerais, abstratas e impessoais, sendo, por isso mesmo, a qualquer tempo modificáveis pela vontade de quem os produziu, sem que se possa opor direito adquirido à persistência dessas regras (ex.: regulamento);
- **Atos-condição:** são atos que, quando praticados, sujeitam o agente que o praticou a normas preestabelecidas por atos-regra e alteráveis unilateralmente (ex.: posse em concurso público e casamento);
- **Atos subjetivos:** criam situações particulares, concretas e pessoais, produzidas, quanto à formação e efeitos, pela vontade das partes, sendo imodificáveis pela vontade de uma só delas e gerando, então, direitos assegurados à persistência do que dispuseram (ex.: contrato).

#### (vii) ATO CONSTITUTIVOS, EXTINTIVOS, MODIFICATIVOS, DECLARATÓRIOS E ENUNCIATIVOS

Quanto aos efeitos, os atos administrativos classificam-se em atos constitutivos, extintivos, modificativos e declaratórios ou enunciativos.

Os **atos constitutivos** são aqueles que criam uma nova situação jurídica, seja através do reconhecimento de um direito seja por meio da imposição de uma obrigação ao indivíduo em relação à Administração.

Os **atos extintivos** visam a desconstituir uma situação jurídica preexistente, como, por exemplo, a cassação de uma licença ou a demissão de um servidor.

Por sua vez, os **atos modificativos** têm por fim alterar uma situação jurídica anterior, sem, no entanto, extingui-la, como no caso de alteração no horário de funcionamento de uma repartição pública.

De outro lado, os **atos declaratórios** afirmam a existência de um fato ou reconhecem um direito ou uma obrigação preexistente.

Finalmente os **atos enunciativos** visam à emissão de uma opinião ou de uma recomendação, como em um parecer.

#### (viii) ATO VÁLIDO, ATO NULO E ANULÁVEL

Quanto à validade, os atos administrativos podem ser válido, nulo ou anulável.

**Ato válido** é aquele em conformidade com o ordenamento jurídico e que observou todos os requisitos legais de todos os seus elementos, ou seja, competência, finalidade, forma, motivo e objeto. É, portanto, um ato sem vícios, sem ilegalidades.

**Ato nulo** é o comprometido por um ou mais vícios insanáveis em algum de seus elementos constitutivos, por não estarem em conformidade com a lei ou com os princípios jurídicos, enquadrando-se, portanto, como atos ilegais ou ilegítimos. Os atos nulos não produzem efeitos válidos e não podem ser convalidados.

#### ATENÇÃO!

Os atos administrativos são presumidamente legítimos e, por conseguinte, capazes de produzir efeitos, ainda que inválidos. É possível um ato ser nulo e eficaz, portanto. Somente com a anulação é que os efeitos do ato nulo são apagados, na medida em que tal forma de extinção do ato produz efeitos *ex tunc*, desfazendo os efeitos já produzidos e impedindo a produção de efeitos futuros, descabendo a invocação de direitos adquiridos. Em qualquer caso, estão mantidos os efeitos gerados para terceiros de boa-fé [Celso Antônio Bandeira de MELLO afirma que os efeitos de quaisquer pessoas atingidas pelo ato que estejam de boa-fé devem ser preservados, seja seu destinatário sejam terceiros]. A anulação dos atos nulos poderá se dar pela própria administração (autotutela) ou pelo Judiciário, tratando-se de controle de legalidade (em sentido amplo).

**Ato anulável** apresenta vícios sanáveis, ou seja, que podem ser corrigidos/convalidados, desde que não causem prejuízo a terceiros e não sejam lesivos ao interesse público. É o caso dos vícios de competência (salvo material ou exclusiva) e de forma (salvo essencial). Não sendo possível a convalidação, devem ser anulados.

**ATENÇÃO!**

**Ato inexistente** é aquele fora do possível jurídico e são radicalmente vedados pelo direito. São atos imprescritíveis, inconvaleáveis e que admitem direito de resistência contra eles, como, por exemplo, os atos realizados por usurpador de função e atos juridicamente impossíveis. Em tais casos, diferentemente do que ocorre com a anulação de atos nulos ou anuláveis, não são mantidos nem mesmo os efeitos aos terceiros de boa-fé. Registre-se não ser pacífica essa categoria na doutrina, contudo.

Diversamente do que ocorre na anulação dos atos nulos, em que os efeitos produzidos pelo ato nulo em relação a terceiros de boa-fé são mantidos, no caso de atos inexistentes, nenhum efeito pode ser validamente mantido, mesmo perante terceiros de boa-fé.

**(ix) ATO PERFEITO, VÁLIDO, EFICAZ, PENDENTE E CONSUMADO**

Quanto às fases de constituição, os atos administrativos classificam-se em perfeito, eficaz, pendente e consumado.

Para que regularmente produzam efeitos no mundo jurídico, os atos administrativos devem perfazer as ss. fases:

- Perfeição, que depende do cumprimento de suas etapas de formação, quando ele passa a ser considerado existente;
- Validade, se produzido de acordo com as determinações da lei, suas regras e princípios;
- Eficácia, se apto à produção de efeitos jurídicos, dependendo, no caso de atos externos, de sua publicação em órgão oficial.

Isso explicado, temos que o **ATO PERFEITO** é aquele que já concluiu todas as etapas previstas em lei necessárias para a sua formação. O ato perfeito, no entanto, poderá ser válido ou inválido (nulo ou anulável), pois, apesar de ter completado o seu ciclo de formação, poderá estar em desconformidade com o Direito.

O **ATO IMPERFEITO** é aquele que não completou o seu ciclo de formação e, portanto, sequer existe, não podendo se falar em validade ou invalidade, pois esta análise pressupõe um ato existente.

**ATO VÁLIDO** é aquele que, além de ter preenchido as etapas de formação previstas em lei, está em consonância com os requisitos legais e princípios jurídicos. Pode ser eficaz ou ineficaz.

**ATO EFICAZ** é o ato perfeito apto à produção de seus efeitos próprios, não submetido a uma condição suspensiva, um termo inicial ou um ato de controle (aprovação, homologação, ratificação, visto, etc.). Pode ser válido ou inválido.

**ATO PENDENTE** é o ato perfeito que ainda não está apto a produzir efeitos, por não ter sido publicado, não se ter implementado o termo ou a condição a que está sujeito ou não ter ocorrido a verificação pela autoridade/órgão controlador. Todo ato pendente é um ato ineficaz.

**ATENÇÃO!**

O **ato ineficaz** é gênero, que abrange qualquer ato que não esteja apto à produção de efeitos, como o ato imperfeito, o ato extinto, o ato pendente e o ato consumado.

**ATO CONSUMADO OU EXAURIDO** é o que já não mais produz efeitos, por já ter produzido todos os efeitos que estava apto a produzir.

Sobre este tema, Celso Antônio Bandeira de MELLO, traz preciosa lição sobre as possibilidades que cercam os atos administrativos quanto à sua formação, validade e eficácia:

- **Ato perfeito, válido e eficaz:** concluído seu ciclo de formação, encontra-se plenamente ajustado às exigências legais e está disponível para deflagração dos efeitos que lhe são típicos;
- **Perfeito, inválido e eficaz:** concluído seu ciclo de formação e apesar de não se achar conformado às exigências normativas, encontra-se produzindo os efeitos que lhe seriam inerentes;
- **Perfeito, válido e ineficaz:** concluído seu ciclo de formação e estando adequado aos requisitos de legitimidade, ainda não se encontra disponível para a eclosão de seus efeitos típicos, por não ter sido publicado, por depender de um termo inicial ou de uma condição suspensiva ou por não ter havido a autorização, aprovação ou homologação da autoridade controladora;
- **Perfeito, inválido e ineficaz:** concluído seu ciclo de formação, estando em desconformidade com a ordem jurídica, seus efeitos ainda não podem fluir, por se encontrarem na dependência de algum acontecimento previsto para a produção dos efeitos (publicação, condição suspensiva ou termo inicial, ou aprovação ou homologação dependentes de outro órgão).

Ainda sobre a eficácia dos atos administrativos, registre-se que os atos administrativos produzem efeitos próprios e impróprios.

Os **efeitos próprios** são os típicos do ato, correspondendo a seu objeto ou conteúdo. Por exemplo, os efeitos próprios do ato de exoneração do servidor público é seu desligamento funcional e a vacância do cargo.

Por sua vez, os **efeitos impróprios** são aqueles atípicos do ato, decorrendo



indiretamente de sua produção, sem previsão expressa no conteúdo do ato. São de 02 (duas) espécies:

- **Efeito reflexo:** atingem relação jurídica estranha àquela versada pelo ato, gerando consequências a terceiros não destinatários. É o caso da perda da posse pelo locatário de imóvel desapropriado, na medida em que a desapropriação relaciona-se diretamente com o proprietário do bem apenas;
- **Efeito prodrômico ou preliminar:** é o efeito que determina nova atuação administrativa, como ocorre com os atos administrativos complexos e compostos, nos quais a primeira manifestação de vontade dispara um comando de ação à segunda autoridade/órgão, para que manifeste sua vontade ou simplesmente aprove o ato, conforme o caso. Veja-se que, em tais hipóteses, a primeira manifestação de vontade tem o efeito impróprio (do tipo prodrômico/preliminar) de impor que o outro órgão/autoridade se manifeste, não podendo este se quedar inerte.

### (x) ATO AMPLIATIVO OU RESTRITIVO

Quanto aos resultados na esfera jurídica, os atos administrativos podem ser ampliativos ou restritivos.

**ATO AMPLIATIVO** é aquele que atribui direitos ou vantagens a seu destinatário, a exemplo da concessão de aposentadoria ou da permissão de uso de bem público.

**ATO RESTRITIVO** é o que impõe obrigações ou aplica penalidades a seu destinatário, sempre dentro dos limites legais, como ocorre com a aplicação de multa de trânsito ou o que proíbe som alto após determinado horário.

#### 1.1.6. ESPÉCIES DE ATOS ADMINISTRATIVOS

O elenco das espécies de atos administrativos varia na doutrina brasileira, muito porque não existe uma definição legal nem ressonância clara e objetiva na doutrina. Todavia, apresentaremos aquelas espécies mais consolidadas entre os administrativistas brasileiros, utilizando como critério os efeitos jurídicos produzidos.

As espécies de atos administrativos são:

- (i) atos normativos;
- (ii) atos ordinatórios;
- (iii) atos punitivos;
- (iv) atos enunciativos; e
- (v) atos negociais.

## (i) ATOS NORMATIVOS

Atos normativos são aqueles caracterizados pela **generalidade e abstração**, atingindo **sujeitos indeterminados**, desde que se enquadrem nas situações ou nos fatos previstos no ato. Os atos normativos correspondem aos já estudados atos gerais, da classificação “quanto aos destinatários”.

**Assemelham-se às leis somente quanto ao aspecto material**, diferindo quanto ao aspecto formal, vez que as leis são editadas pelo Poder Legislativo, enquanto os atos normativos emanam de órgão ou entidade da Administração Pública.

Mesmo no aspecto material, diferenciam-se das leis porque os atos normativos, enquanto atos administrativos, editados no exercício da função administrativa, não podem inovar a ordem jurídica, tratando-se de atos subalternos, de fiel execução da lei. É que inovação da ordem jurídica por meio de atos administrativos representaria ofensa aos princípios constitucionais da separação dos poderes e da legalidade.

### ATENÇÃO!

A despeito da controvérsia doutrinária, prevalece que, após a EC 32/01, foi introduzida a figura do regulamento autônomo no sistema jurídico brasileiro, que é editado sem fundamento na lei, não pretendendo sua fiel execução, portanto, promovendo, assim, em alguma medida, inovação na ordem jurídica. Trata-se das hipóteses do art. 84, VI, da CF/88. É essa a posição do STJ, de acordo com o qual são “os regulamentos autônomos vedados no ordenamento jurídico brasileiro, a não ser pela exceção do art. 84, VI, da Constituição Federal” (REsp nº 584.798/PE, j. em 04/11/2004).

Os atos normativos são **discricionários**, desde que observados os limites do conteúdo das leis às quais se subordina, podendo ser revogados a qualquer tempo, respeitados eventuais direitos adquiridos, mas impedindo sua incidência aos demais indivíduos que poderiam vir a concretamente se enquadrar na hipótese abstrata prevista pelo ato.

O exercício do poder normativo da Administração é chamado de “regulamentar” [fala-se em “**poder regulamentar**”] quando privativo do chefe do Poder Executivo, ao qual cabe, nos termos do art. 84, IV, da CF/88.

Observe-se que os atos normativos podem se destinar ao âmbito interno ou externo da Administração.

São exemplos de atos normativos:

- **Avisos:** expedidos pelos órgãos auxiliares diretos do Poder Executivo, comumente utilizados para cientificar a sociedade de algum assunto ligado ao órgão. Para alguns, é espécie de ato ordinatório;

- **Instruções normativas:** expedidas por quaisquer autoridades públicas ou órgãos públicos que tenham atribuição legal para executar decretos e regulamentos;
- **Regimentos Internos:** estabelecem normas internas de funcionamento de órgãos colegiados;
- **Deliberações:** atos normativos de caráter decisório expedidas por órgãos colegiados;
- **Resoluções:** expedidas por órgãos colegiados, normalmente pelo Legislativo, Judiciário e agências reguladoras, para disciplinar matéria de sua competência.

## (ii) ATOS ORDINATÓRIOS

São os **atos de ordenação e organização interna da Administração manifestados no exercício do poder hierárquico**.

Todos os atos ordinatórios são **atos internos** [estudados retro, quando da classificação “quanto ao alcance”], na medida em que **somente atingem órgãos e agentes públicos**, não produzindo efeitos para fora da Administração Pública. Enquanto atos internos, **não geram direito adquirido e podem ser revogados a qualquer tempo**.

Além de deverem respeitar os limites da lei, os atos ordinatórios são comumente praticados com base em atos (administrativos) normativos, devendo respeitar seus termos.

São exemplos:

- **Portaria:** ordens e determinações internas que geram direitos ou obrigações internas a indivíduos específicos. Não se confundem com circulares e instruções, pois estas têm caráter geral e abstrato;
- **Circular:** expedida para a edição de normas uniformes aos servidores de determinado órgão, como horário de funcionamento da repartição;
- **Ordem de serviço:** distribui e organiza o serviço interno entre os setores e servidores de determinada entidade;
- **Despacho:** de conteúdo decisório, é expedido por autoridades públicas dentro de um procedimento administrativo;
- **Memorando:** é ato de comunicação interna, entre agentes do mesmo órgão público, com troca de informações e documentos necessários à execução das atividades;
- **Ofício:** é ato de comunicação externa, entre autoridades públicas ou entre estas e particulares.

## (iii) ATOS NEGOCIAIS

Os atos administrativos negociais **autorizam os particulares a realizarem alguma atividade ou exercerem algum direito**. Por meio deles, e geralmente diante de um

requerimento do particular, a Administração expressa sua concordância e amplia a esfera jurídica do administrado, numa expressão dos já vistos “atos ampliativos”. É nessa perspectiva que a doutrina costuma afirmar haver uma concorrência entre o interesse do particular e a manifestação de vontade da Administração.

TODAVIA, o doutrinador Matheus CARVALHO leciona que os atos (administrativos) negociais **não se confundem com os contratos administrativos**, haja vista que os primeiros decorrem de uma manifestação UNILATERAL de vontade da Administração Pública, ainda que diante do requerimento e correspondendo a um interesse de um particular, sendo que os segundos traduzem um acordo de vontades em que as partes assumem obrigações recíprocas.

Os atos negociais podem ser **vinculados**, sempre que, demonstrado pelo particular o cumprimento de todos os requisitos legais para obtenção do ato, a Administração for obrigada a praticar o ato; ou **discricionários**, no caso de a lei facultar à Administração a prática do ato ou sua abstenção, com base na oportunidade e conveniência administrativas, ainda que cumprido todos os requisitos legais pelo particular.

**Os atos negociais discricionários são precários e, portanto, revogáveis a qualquer tempo, não gerando direito adquirido** pelos seus beneficiários.

Diferentemente, **os atos negociais vinculados não podem ser revogados**, podendo ser anulados (ilegalidade originária) ou cassados (beneficiário deixa de cumprir as exigências legais para sua manutenção).

A doutrina prevê as principais espécies de atos negociais:

- **Licença:** ato (de polícia) vinculado e definitivo [passível de cassação ou anulação, contudo], editado com base no poder de polícia administrativa, nas situações em que o ordenamento jurídico exige a obtenção de anuência prévia da administração pública para o exercício, pelo particular, de um direito subjetivo de que ele seja titular. É o caso da licença para construir e da licença para o exercício de uma profissão;

#### ATENÇÃO!

Embora a doutrina majoritária defenda que a licença, ante seu caráter vinculado, não pode ser revogada, **o STJ entende ser possível sua revogação se por razões de interesse público superveniente, cabendo ao beneficiário, contudo, indenização pelos prejuízos experimentados** (REsp nº 1.011.581, DJe 20/08/2008).

- **Autorização:** ato discricionário e precário [revogável a qualquer tempo e sem direito a indenização] por meio do qual a Administração autoriza particular:

- **Autorização de polícia:** ao exercício de atividades que dependem de sua especial fiscalização (ato de polícia), a exemplo da autorização para o porte de arma ou para a abertura de escola privada;

- **Autorização de uso de bem público:** à utilização de bem público de forma anormal ou privativa, a exemplo da autorização do fechamento de uma rua para a realização de uma festa local ou da autorização para colocação de mesas na calçada. Na autorização de uso, o interesse é essencialmente privado, cabendo à Administração avaliar se não haverá prejuízo ao interesse público;

### ATENÇÃO!

**Autorização como ato administrativo vinculado:** autorização para exploração de serviço de telecomunicações no regime privado (art. 131, §1º da Lei Federal nº 9.472/97).

· **Permissão (de uso):** instrumento de cessão de uso anormal ou privativo de bem público, realizada não apenas no interesse do particular, mas também para atender ao interesse público, possuindo caráter mais duradouro ou permanente do que a autorização de uso. É ato discricionário e precário, com ou sem remuneração, sendo, em regra, revogável a qualquer tempo. Admite a fixação de prazo determinado e a imposição de condições a serem cumpridas pelo particular, caso em que sua revogação ensejará direito à indenização, mitigando sua precariedade (“permissão qualificada de uso”). De acordo com o STJ, se houver mais de um interessado, deve ser realizado procedimento licitatório ou pelo menos procedimento objetivo que assegure tratamento isonômico aos administrados (REsp nº 904.676/DF). É o caso da permissão de uso para colocação de bancas de revistas na calçada ou realização de feira verduras numa praça pública em determinado dia da semana. A permissão de serviços públicos é contrato administrativo, tratando-se de instrumento de delegação de serviços públicos, não se confundindo com a permissão de uso de bem público ora estudada;

· **Admissão:** ato unilateral e vinculado que inclui o particular num estabelecimento público, permitindo-o gozar do serviço público prestado, a exemplo da admissão numa escola pública ou hospital público;

· **Aprovação:** ato discricionário de autotutela administrativa, de controle de legalidade e de mérito de ato administrativo anteriormente expedido. O ato não terá eficácia enquanto não houver a autorização, que lhe pode ser prévia ou posterior;

· **Homologação:** ato vinculado de controle de legalidade de ato anteriormente expedido pela Administração, sendo sempre expedido posteriormente ao ato.

## (iv) ATOS ENUNCIATIVOS

São atos administrativos apenas no aspecto formal, isto porque não contêm uma manifestação de vontade da Administração Pública, nem produzem efeitos jurídicos por si sós, estando sujeitos a outro ato administrativo, este, sim, de caráter decisório. Em resumo, os atos enunciativos **não contêm uma manifestação de vontade, não produzem efeitos jurídicos imediatos/por si sós e não possuem conteúdo decisório.**

Os atos enunciativos são de duas espécies:

- **Atos que encerram um juízo de valor, uma sugestão ou uma recomendação de atuação administrativa**, como os pareceres;
- **Atos declaratórios**, como as certidões e os atestados.

É preciso ressaltar que parte da doutrina afirma que os atos declaratórios são aptos a produzir efeitos, quais sejam conferir certeza a determinada situação fática ou jurídica. São exemplos a certidão de dívida ativa e a certidão negativa de débitos. No entanto, ainda que se assuma este entendimento, o fato é que tais certidões apenas servem para instrumentalizar o pedido de obtenção de outro ato administrativo de conteúdo modificativo, constitutivo ou extintivo.

A doutrina elenca os seguintes exemplos de atos enunciativos:

- **Atestado**: ato que comprova a existência de uma situação analisada pela Administração fora da repartição pública (sem registro interno), como ocorre com o atestado de saúde expedido por junta médica oficial a um particular que pleiteia junto à Administração medicamentos padronizados pelo SUS;
- **Certidão**: ato que certifica determinado fato registrado no interior da Administração Pública. A certidão espelha um registro público. É o caso da certidão de tempo de serviço e/ou contribuição obtida por um servidor público;
- **Apostila ou averbação**: ato que acrescenta informações constantes de um registro público, a exemplo da averbação de um direito alcançado pelo servidor por meio de uma ação judicial;
- **Parecer**: ato de caráter opinativo de órgão consultivo da Administração, a exemplo dos pareceres jurídicos dados por Procuradores do Estado. Em regra, é a realização do parecer que é indispensável à regularidade de futuro ato administrativo de caráter decisório, não havendo qualquer vinculação de conteúdo com a solução do opinativo.

#### ATENÇÃO!

O Ex-Ministro Joaquim Barbosa, trazendo a doutrina do jurista francês René Chapus, explicou existirem **três espécies de parecer, o facultativo, o obrigatório e o vinculante**: *“(i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade não se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar o ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídico deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos*

**termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir”** (No MS nº 24.584-1/DF, j. em 09/08/2007). A temática é importante quanto à responsabilidade do parecerista, entendendo o Supremo que, salvante o caso de parecer vinculante, o parecerista somente responderia em caso de dolo ou erro inescusável (Info. STF nº 475). Registre-se que, nos termos do art. 184 do CPC/2015, não tendo qualquer relevância a natureza do parecer, **“o membro da Advocacia Pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções”**.

## (vi) ATOS PUNITIVOS

O ato punitivo é o ato através do qual a Administração impõe sanções a seus servidores ou aos particulares, por infrações administrativas, tendo como fundamento, respectivamente, o poder disciplinar ou o poder de polícia.

### ATENÇÃO!

Ainda trataremos dos poderes administrativos, mas fique o registro de que o poder de polícia é aquele exercido pela Administração com base na sujeição geral, a que se submetem todas as pessoas, prescindindo de qualquer vínculo especial com o Estado; ao passo que o poder disciplinar é aquele que se baseia na sujeição especial, reclamando alguma espécie de relação especial com a Administração. O poder disciplinar não se limita ao âmbito interno da Administração [atingindo servidores públicos], mas produzindo efeitos também para fora da estrutura administrativa, bastando que haja algum liame especial entre a Administração e seu destinatário, a exemplo dos alunos de uma escola pública ou dos particulares que celebram contratos administrativos com o Poder Público. Nessa ordem de ideias, enquanto os atos punitivos praticados com base no poder de polícia serão sempre externos [independentemente de qualquer vínculo especial com a Administração, dirigindo-se aos particulares em geral], os editados com fundamento no poder disciplinar podem ser internos [quando dirigidos a servidores] ou externos [quando aplicados a particulares ligados à Administração de forma especial].

39

### 1.1.7. EXTINÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

A extinção ou desfazimento dos atos administrativos é seu desaparecimento do mundo jurídico, podendo ocorrer por diversas formas, divididas em dois grupos:

- (i) desfazimento não volitivo; e
- (ii) desfazimento volitivo.

## (i) DESFAZIMENTO NÃO VOLITIVO

Independem da manifestação de vontade da Administração, podendo ser:

### **a) Extinção natural**

De acordo com Matheus CARVALHO, ocorre quando o ato já cumpriu todos os efeitos nele dispostos, chegou-se a seu termo final ou se esgotou seu conteúdo jurídico.

É o caso, por exemplo, da extinção natural da licença para construir após a conclusão da obra, da autorização de porte de arma após o decurso de seu prazo de um ano ou do transcurso dos 30 (trinta) dias de férias de um servidor.

### **b) Extinção objetiva e Extinção subjetiva**

É o **desaparecimento da pessoa ou coisa** sobre a qual o ato recai.

Por exemplo, temos a extinção da nomeação do servidor que vem a falecer e o fim de um tombamento em razão do desabamento completo da construção tombada.

### **c) Caducidade**

É a extinção do ato por **ilegalidade superveniente**, quando lei superveniente impede a manutenção de um ato inicialmente válido.

### **d) Contraposição ou Derrubada**

É a extinção de um ato pela edição de outro, editado com base em competência distinta, que a ele se contrapõe, impedindo que continue a produzir efeitos. O ato é extinto por confrontar com a disposição de outro ato administrativo que versa sobre a mesma matéria. É o caso do ato de nomeação em face do ato exoneração de um servidor.

### **e) Renúncia**

Modalidade de extinção exclusiva dos chamados “atos ampliativos” [que conferem direitos a particulares], ocorre quando seu beneficiário abdica dos benefícios conferidos pela Administração. É o caso do servidor que renuncia ao ato de nomeação para cargo em comissão.

## (ii) DESFAZIMENTO VOLITIVO

Também chamado de **retirada**, no desfazimento volitivo do ato administrativo, sua extinção decorre de manifestação de vontade da Administração especificamente voltada ao ato.

### **a) Anulação**

É ato volitivo de extinção do ato administrativo eivado de **vício ORIGINÁRIO de legalidade ou de legitimidade (contrariedade ao Direito)**.

A anulação, por se tratar de exame de legalidade (*lato sensu*), pode ser realizada tanto **pela Administração** [no exercício de seu poder de autotutela], quanto **pelo Judiciário** (art. 5º, XXXV, CF/88).



**ATENÇÃO!****Impossibilidade de controle jurisdicional do mérito das decisões regulatórias do CADE!**

O Poder Judiciário não pode fazer a revisão judicial do mérito da decisão administrativa proferida pelo CADE. A expertise técnica e a capacidade institucional do CADE em questões de regulação econômica exigem que o Poder Judiciário tenha uma postura deferente (postura de respeito) ao mérito das decisões proferidas pela Autarquia. A análise jurisdicional deve se limitar ao exame da legalidade ou abusividade do ato administrativo. O CADE é quem detém competência legalmente outorgada para verificar se a conduta de agentes econômicos gera efetivo prejuízo à livre concorrência. As sanções antitruste, aplicadas pelo CADE por força de ilicitude da conduta empresarial, dependem das consequências ou repercussões negativas no mercado analisado, sendo certo que a identificação de tais efeitos anticompetitivos reclama acentuada expertise. (STF. 1ª Turma. RE 1083955/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 28/5/2019 – Info 942).

Ademais, a anulação pode ser **tanto de atos vinculados quanto de atos discricionários**, pois, conforme estudamos, nenhum ato é completamente discricionário, sempre possuindo elementos vinculados, nos quais não há análise de conveniência e oportunidade, bem como, mesmo em relação aos elementos discricionários, sua conformidade com o Direito pode ser aferida à luz da teoria dos motivos determinantes e dos princípios administrativos.

Em nome da segurança jurídica, notadamente em sua perspectiva substancial (proteção da confiança), a anulação do ato administrativo submete-se a um **PRAZO decadencial** de:

- **05 anos**, salvo má-fé, no caso de ato que contenha efeitos favoráveis (atos ampliativos) (art. 54, Lei Federal nº 9.784/1999);

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

**ATENÇÃO!****Enunciado nº 633 da Súmula do STJ (publicada em 17/06/2019):**

“A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria”.

- **10 anos**, se ato previdenciário (art. 103-A, Lei Federal nº 8.213/1991);

- **A qualquer tempo**, se ofensa flagrante à CF/88 (Info. STF nº's 613, 624 e 741).

A anulação opera **EFEITOS *ex tunc***, retroagindo à data da edição do ato anulado. Entretanto, estão **ressalvados os direitos dos terceiros de boa-fé**, conforme preceitua o Enunciado nº 473 da Súmula do STF, *in verbis*:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Celso Antônio Bandeira de MELLO acrescenta que, em relação aos atos ampliativos, a anulação operará efeitos *ex nunc*, na medida em que os efeitos pretéritos benéficos a seus destinatários devem ser preservados.

#### ATENÇÃO!

Por vezes, a questão objetiva de concurso cobra a literalidade do enunciado sumular acima, sendo considerada correta a assertiva que simplesmente diga que “dos atos ilegais não se originam direitos”. Entretanto, como visto, estão preservados os direitos dos terceiros de boa-fé e os efeitos passados benéficos ao destinatário do ato ampliativo.

42

Consoante já vimos, a ilegalidade (*lato sensu*) originária pode ser **sanável**, quando recair sobre os elementos da competência e forma, ou **insanável**, se sobre a finalidade, o motivo ou o objeto. Quando sanável, como visto, diz-se que o ato é anulável.

**A anulação do ato que contenha vício insanável (nulo) é obrigatória** e, portanto, reveste-se de caráter **vinculante**.

No caso dos atos nulos (vícios insanáveis), embora não seja possível a convalidação [a seguir analisada], admite-se a denominada **“CONVERSÃO”**, que nada mais é, nos dizeres de Marcelo ALEXANDRINO e Vicente PAULO, do que o “ato privativo da administração pública mediante o qual ela aproveita um ato nulo de uma determinada espécie transformando-o, retroativamente, em um ato válido de outra categoria, pela modificação de seu enquadramento legal”. De acordo com os autores, a conversão tem maiores possibilidades de ocorrer no caso de vício de objeto, dando como exemplo o caso em que o beneficiário de uma permissão de uso na verdade não atende a seus requisitos legais mas preenche aqueles da autorização de uso, sendo possível, portanto, a conversão do ato pela Administração.

A seu turno, **os atos que contenham vícios sanáveis (de competência ou de forma) admitem a chamada “CONVALIDAÇÃO”**, que nada mais é do que o aproveitamento do ato diante do atendimento de determinados requisitos.

Nos termos do art. 55 da Lei Federal nº 9.784/1999, são **requisitos da convalidação**:

- **Defeitos sanáveis:**

- Competência (salvo se material ou exclusiva);
- Forma (salvo se essencial à validade, da substância do ato).

- **Não acarretar lesão ao interesse público ou prejuízo a terceiros.**

A dicção do art. 55 da Lei Federal nº 9.784/1999 indica que a decisão de convalidação é **ato discricionário** da Administração, uma faculdade sua, ao referir que, diante dos mencionados requisitos, os atos “poderão” ser convalidados. Há intensa divergência na doutrina, contudo, entendendo Weida ZANCANER, seguida por Celso Antônio Bandeira de MELLO e Maria Sylvania Zanella DI PIETRO, que, regra geral, a convalidação é vinculante (obrigatória) para a Administração em regra.

Destaque-se que, **na convalidação, o vício é de ilegalidade**, colocando-se como alternativa à anulação [e não à revogação! Cuidado com essas pegadinhas em prova!], sempre que preenchidos os mencionados requisitos.

Finalmente, como a ilegalidade é originária, **a convalidação opera efeitos *ex tunc***, retroagindo à data de edição do ato.

### **b) Revogação**

É forma de extinção de **atos válidos**, mas que, **por razões de (in)conveniência ou (in)oportunidade**, não mais são desejados pela Administração Pública.

A revogação, por ensejar um juízo de conveniência e oportunidade, é **ato discricionário**, recaindo a análise sobre o chamado “mérito administrativo”, tratando-se, pois, de um “**controle de mérito**”, que incide sobre atos válidos, sem quaisquer vícios. Como visto, somente se fala em mérito administrativo nos **elementos do motivo e do objeto**. Dito de outro modo, **a revogação somente poderá ocorrer em atos discricionários**.

### **ATENÇÃO!**

**Não existe revogação de ato vinculado**, na medida em que, sendo todos seus elementos vinculados, não há margem de liberdade ao administrador para avaliar sua conveniência e oportunidade.

Por se cuidar de controle de mérito, a revogação é **privativa da Administração Pública**, não se admitindo que seja feita pelo Judiciário no exercício de sua função típica judicante, sob pena de ofensa à separação de poderes (art. 2º da CF/88).

**ATENÇÃO!**

Nada obstante, é incorreto afirmar peremptoriamente que o Poder Judiciário não pode revogar atos administrativos. Ocorre que, como sabido, o Poder Judiciário também exerce função administrativa de forma atípica, editando atos administrativos, e, ainda nesse exercício impróprio de administração pública, pode revogar seus próprios atos administrativos que se mostrarem inconveniente ou inoportunos. Aquilo que o Poder Judiciário não poderá fazer é revogar ato administrativo editado pelo Executivo ou pelo Legislativo [também exerce função administrativa atipicamente, como de conhecimento nosso]. Todos os Poderes podem revogar os atos administrativos por eles mesmo editados. O que podemos dizer, então, é que **o Poder Judiciário, no exercício de sua função típica jurisdicional, jamais poderá revogar ato administrativo.**

É importante observar, ademais, que a revogação, por encerrar um juízo de oportunidade e conveniência, de caráter sempre atual, poderá ocorrer a qualquer momento, **não se sujeitando a prazo.**

A revogação sempre produz **efeitos *ex nunc* (prospectivos)**, porquanto o ato era válido e o juízo de conveniência e oportunidade que justifica a retirada por essa modalidade é sempre atual.

Há atos que **não podem ser revogados (atos irrevogáveis):**

- **Atos vinculados**, pois não admitem qualquer juízo de mérito;
- **Atos consumados**, na medida em que seus efeitos já se exauriram e, como visto, a revogação opera efeitos prospectivos;
- **Atos que geram direitos adquiridos**, em respeito à garantia constitucional do art. 5º, XXXVI, da CF, que não permite nem mesmo que a lei os viole;
- **Atos que integrem um procedimento**, em virtude da chamada preclusão administrativa, que inviabiliza nova apreciação do ato quanto a seu mérito;
- **Atos que não encerram manifestação de vontade**, como os atos declaratórios, que apenas declaram uma situação existente, e os atos opinativos, que não produzem efeito direto algum [Maria Sylvia Zanella DI PIETRO prefere simplesmente dizer que os meros atos administrativos, como as certidões, atestados e pareceres, são irrevogáveis].

### c) Cassação

A cassação é a retirada de um ato administrativo a título de **sanção**, em virtude de seu **beneficiário ter deixado de cumprir as condições necessárias à sua manutenção.**

Matheus CARVALHO dá como exemplo determinada pessoa que obteve licença de funcionamento de um hotel e, posteriormente, altera a finalidade para motel sem qualquer comunicação à Administração Municipal, que vem a cassar o ato.

**ATENÇÃO!****Não confunda cassação com caducidade:**

- **Cassação:** extinção volitiva do ato, dirigida, portanto, especificamente ao ato administrativo desfeito, em que a Administração retira o ato em razão de seu beneficiário não mais atender às condições de quando teve o ato deferido;
- **Caducidade:** extinção não volitiva do ato, que, assim, não se lhe dirige especificamente, em que o ato administrativo, inicialmente válido, é extinto em razão de uma alteração na legislação que não mais admite sua manutenção (ilegalidade superveniente).

## 2. LEGISLAÇÃO

### LEI FEDERAL Nº 4.717/1965 – LEI DE AÇÃO POPULAR

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) **incompetência**;
- b) vício de **forma**;
- c) ilegalidade do **objeto**;
- d) inexistência dos **motivos**;
- e) desvio de **finalidade**.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

### LEI FEDERAL Nº 9.784/1999 – LEI DE PROCESSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

#### CAPÍTULO VI DA COMPETÊNCIA

Art. 11. A competência é **irrenunciável** e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, **salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos**.

Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, **se não houver impedimento legal, delegar parte** da sua competência a outros órgãos ou titulares, **ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente**, em razão de **circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial**.

Parágrafo único. O disposto no *caput* deste artigo aplica-se à delegação de competência dos órgãos colegiados aos respectivos presidentes.

**Art. 13. Não podem ser objeto de delegação:**

I - a edição de atos de caráter normativo;

II - a decisão de recursos administrativos;

III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

**Art. 14.** O ato de delegação e sua revogação deverão ser publicados no meio oficial.

§ 1º O ato de delegação especificará as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação e o recurso cabível, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada.

§ 2º O ato de delegação é **revogável a qualquer tempo** pela autoridade delegante.

§ 3º As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

**Art. 15.** Será permitida, em **caráter excepcional** e por **motivos relevantes** devidamente justificados, a **avocação temporária** de competência atribuída a **órgão hierarquicamente inferior**.

**Art. 16.** Os órgãos e entidades administrativas divulgarão publicamente os locais das respectivas sedes e, quando conveniente, a unidade fundacional competente em matéria de interesse especial.

**Art. 17.** Inexistindo competência legal específica, o processo administrativo deverá ser iniciado perante a autoridade de menor grau hierárquico para decidir.

[...]

## **CAPÍTULO VIII DA FORMA, TEMPO E LUGAR DOS ATOS DO PROCESSO**

**Art. 22.** Os atos do processo administrativo **não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir**.

§ 1º Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.

§ 2º Salvo imposição legal, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade.

§ 3º A autenticação de documentos exigidos em cópia poderá ser feita pelo órgão administrativo.

§ 4º O processo deverá ter suas páginas numeradas seqüencialmente e rubricadas.

[...]

## CAPÍTULO XII DA MOTIVAÇÃO

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, **podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.**

48

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

[...]

## CAPÍTULO XIV DA ANULAÇÃO, REVOGAÇÃO E CONVALIDAÇÃO

Art. 53. A Administração deve **anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade**, e pode **revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos**.

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários **decai em cinco anos**, contados da data em que foram praticados, **salvo comprovada má-fé**.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.



§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie **não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros**, os atos que apresentarem **defeitos sanáveis** poderão ser **convalidados** pela própria Administração.

### 3. JURISPRUDÊNCIA

#### SÚMULAS

Súmula vinculante nº 3: Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

Súmula nº 6, STF: A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele tribunal, ressalvada a competência revisora do Judiciário.

Súmula nº 346, STF: A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula nº 473, STF: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

**Súmula nº 633, STJ: A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria.**

50

#### JULGADOS

**1.** De acordo com o STJ, o ato de remoção de servidor público por interesse da Administração Pública deve ser motivado. Caso não o seja, haverá nulidade. No entanto, é **possível que o vício da ausência de motivação seja corrigido em momento posterior à edição dos atos administrativos impugnados**. Assim, se a autoridade removeu o servidor sem motivação, mas ela, **ao prestar as informações no mandado de segurança**, trouxe aos autos os motivos que justificaram a remoção, o vício que existia foi corrigido.

(STJ. 1ª Turma. AgRg no RMS 40.427-DF, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, julgado em 3/9/2013 – MS Info 529).

**2.** Segundo o STF, a Administração Pública pode anular seus próprios atos quando estes forem ilegais. No entanto, **se a invalidação do ato administrativo repercute no campo de interesses individuais, faz-se necessária a instauração de procedimento administrativo que assegure o devido processo legal e a ampla defesa**. Assim, a prerrogativa de a Administração Pública controlar seus próprios atos não dispensa a observância do contraditório e ampla defesa prévios em âmbito administrativo.

(STF. 2ª Turma. RMS 31661/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 10/12/2013 – Info 732).

## 4. QUESTÕES DE CONCURSOS

**OBSERVAÇÕES:** Ler os comentários somente após a tentativa de resolução das questões sem consulta.

**1. (2017 – VUNESP – TJ-SP – Juiz Substituto) O motivo do ato administrativo pode ser conceituado como:**

- a) A normatividade jurídica que irá incidir sobre determinada situação de fato que lhe é antecedente.
- b) A ocorrência no mundo fenomênico de certo pressuposto fático, relevante para o direito, que vai postular ou possibilitar a edição do ato administrativo.
- c) A explicitação dos fundamentos de fato e de direito que levaram à edição do ato administrativo e sem a qual o ato é nulo.
- d) O móvel ou intenção do agente ou, em outros termos, a representação psicológica que levou o administrador a agir, e que tem especial importância no plano dos atos discricionários.

**2. (2017 – CESPE – TJ-PR – Juiz Substituto) De acordo com o art. 54 da Lei n.º 9.784/1999, o direito da administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. Trata-se de hipótese em que o legislador, em detrimento da legalidade, prestigiou outros valores. Tais valores têm por fundamento o princípio administrativo da:**

- a) Presunção de legitimidade.
- b) Autotutela.
- c) Segurança jurídica.
- d) Continuidade do serviço público.

**3. (2017 – CESPE – TJ-PR – Juiz Substituto) Com base na Lei Federal nº 9.784/1999, assinale a opção correta acerca da revogação e dos elementos dos atos administrativos.**

- a) A revogação de um ato administrativo deve apresentar os seus motivos devidamente externados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos.
- b) O ato de delegação pode ser revogado a qualquer tempo pela autoridade delegante ou pela autoridade delegada.
- c) O ato de delegação deve ser publicado no meio oficial, mas não o de sua revogação.
- d) Caso um ato administrativo esteja eivado de vício de legalidade, o Poder Judiciário terá de revogá-lo.

**4. (2014 – VUNESP – TJ-RJ – Juiz Substituto) Assinale a alternativa que apresenta duas características da competência do ato administrativo.**

- a) Hierarquia e finalidade.
- b) Inderrogabilidade e improrrogabilidade.
- c) Limitabilidade e hierarquia.
- d) Imperatividade e finalidade.

**5. (2019 – CESPE – TJ-PA – Juiz Substituto) De acordo com a doutrina administrativista clássica e majoritária, são atributos dos atos administrativos:**

- a) o sujeito, o objeto e a tipicidade.
- b) a presunção de legitimidade, a imperatividade e a autoexecutoriedade.
- c) a autoexecutoriedade, a tipicidade e a finalidade.
- d) a imperatividade, a finalidade e a presunção de legitimidade.
- e) a finalidade, o sujeito e o objeto.

**6. (2019 – CESPE – TJ-PR – Juiz de Direito) De acordo com a Lei n.º 9.784/1999, que regula processos administrativos no âmbito federal,**

**um órgão administrativo ou o seu titular poderá delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, desde que:**

- a) a finalidade seja decidir recursos administrativos.
- b) não haja impedimento legal, e que a delegação seja feita com base na conveniência.
- c) estes sejam hierarquicamente subordinados àqueles.
- d) a finalidade seja editar atos de caráter normativo.

**7. (2019 – CESPE – TJ/SC – Juiz Substituto) No âmbito do direito administrativo, segundo a doutrina majoritária, a autoexecutoriedade dos atos administrativos é caracterizada pela possibilidade de a administração pública:**

- a) anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, sem necessidade de controle judicial.
- b) assegurar a veracidade dos fatos indicados em suas certidões, seus atestados e suas declarações, o que afasta o controle judicial.
- c) impor os atos administrativos a terceiros, independentemente de sua concordância, por meio de ato judicial.
- d) executar suas decisões por meios coercitivos próprios, sem a necessidade da interferência do Poder Judiciário.
- e) executar ato administrativo por meios coercitivos próprios, o que afasta o controle judicial posterior.

## 4.1 COMENTÁRIOS

### 1. B

#### A – INCORRETA.

Segundo ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, o motivo legal é a previsão abstrata de uma situação fática, empírica, enquanto o motivo do ato é a própria situação material, empírica, que efetivamente serviu de suporte real e objetivo para a prática do ato.

#### B – CORRETA.

Conforme afirma a alternativa, o motivo é a causa dos atos administrativos, ou seja, a situação fática e jurídica que enseja a prática do ato administrativo.

#### C – INCORRETA.

A alternativa traz a definição de motivação, que é a explicitação dos motivos de que decorreram o ato administrativo.

#### D – INCORRETA.

A questão pede a conceituação de motivo e a alternativa traz a definição de móvel, que não pode se confundir com motivo. Móvel é a intenção do agente que praticou o ato.

### 2. C

#### C – CORRETA.

Autotutela é o poder conferido à Administração Pública para rever os atos administrativos por ela praticados, seja para anulá-los, quando ilegais, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, nos termos da Súmula nº 473 do STF. A questão pede, no entanto, o princípio que fundamenta a limitação desse poder, que é o princípio da segurança jurídica, por meio do qual se busca privilegiar a estabilidade das relações jurídicas e a boa-fé de seus participantes. Com vistas à proteção da segurança jurídica, a Lei Federal nº 9.784/99 estabelece prazo de 05 anos para a Administração anular os atos que sejam favoráveis a particulares, salvo má-fé do

beneficiado, sob pena de se tornar legítima a situação jurídica.

### 3. A

#### A – CORRETA.

Todas as alternativas trazem conceitos e requisitos dispostos na Lei Federal nº 9.784/1999. Esta alternativa expressa o entendimento contido no art. 50 da referida lei, que dispõe que “os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo”.

#### B – INCORRETA.

O ato de delegação pode ser revogado a qualquer tempo pela autoridade delegante, no entanto, tal competência não cabe ao delegatário, conforme afirma a alternativa, nos termos do art. 14, § 2º da Lei Federal nº 9.784/1999 (“o ato de delegação é revogável a qualquer tempo pela autoridade delegante”).

#### C – INCORRETA.

Tanto o ato de delegação quanto o de revogação deverão ser publicados no meio oficial, nos termos do art. 14 da citada lei.

#### D – INCORRETA.

O Poder Judiciário não é competente para revogar ato administrativo editado por outro Poder, apenas para anular atos ilegais, quando provocado. A Administração, por outro lado, deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos (art. 53 da Lei Federal nº 9.784/1999).

### 4. B

A competência é elemento vinculado do ato administrativo, traduzindo-se no poder legal conferido ao agente público para a consecução

dos fins correlatos às suas atribuições. A competência é de exercício obrigatório, irrenunciável ou inderrogável, intransferível, imodificável e improrrogável. A irrenunciabilidade significa que a titularidade da competência não pode ser rejeitada ou abandonada pela Administração, no entanto, tal característica não impede a transferência de seu exercício, sendo certo que o agente delegante permanece apto para revogar a delegação ou exercer a competência a qualquer tempo, ainda que em concorrência com o delegatário. A improrrogabilidade é outro atributo da competência, do qual decorre que o agente ou órgão incompetente que faça uso da competência atribuída legalmente a outro agente/órgão, ainda que por várias vezes, não poderá ser considerado competente, salvo disposição legal que assim estabeleça.

## 5. B

### **Elementos/requisitos dos atos administrativos:**

competência, finalidade, forma, motivo e objeto (COMFIFORMOB). Os elementos estruturam o ato administrativo, concorrendo para sua existência. São também chamados de requisitos porque, havendo algum vício em algum deles, o ato será nulo/anulável.

**Atributos dos atos administrativos:** Presunção de veracidade e de legitimidade, imperatividade e autoexecutoriedade. Alguns autores também acrescentam a tipicidade. Os atributos são as marcas do ato administrativo, diferenciando-os dos atos comuns, praticados pelos particulares e, de forma excepcional, pela Administração (“atos da administração”), sem qualquer caráter extroverso/de império.

## 6. B

### **A – INCORRETA.**

De acordo com o art. 13 da Lei Federal nº 9.784/1999, não podem ser objeto de delegação

– atos indelegáveis: atos de caráter normativo; decisões em recurso administrativo; matérias de competência exclusiva.

### **B – CORRETA.**

É o que se extrai da redação do art. 12 da Lei, segundo o qual, além da ausência de impedimento legal, exige-se a presença de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial, a serem aferidas pela autoridade delegante (natureza discricionária).

### **C – INCORRETA.**

De acordo com o art. 12 da Lei, a delegação pode ocorrer tanto dentro quanto fora da estrutura hierárquica do delegante. Vale dizer, o agente delegado pode ser tanto subordinado do delegante (delegação vertical) quanto não subordinado, estando, neste último caso, em outra estrutura administrativa sem relação de subordinação com o delegante (delegação horizontal).

### **D – INCORRETA.**

Vide comentário à alternativa “A”.

## 7. D

A autoexecutoriedade, juntamente com a presunção de legitimidade, imperatividade e tipicidade, é um atributo dos atos administrativos. Atos executórios são os que podem ser materialmente implementados pela administração, diretamente, inclusive mediante o uso da força, se necessária, sem que a administração precise obter autorização judicial prévia.

Cabe destacar que a autoexecutoriedade é atributo apenas de alguns atos administrativos, sendo mais comum nos atos de polícia, dependendo de previsão legal ou quando se tratar de medida judicial, sujeito a apreciação judicial, em qualquer caso, em decorrência do princípio da inafastabilidade da jurisdição.