

RESUMO EXPANDIDO

DIREITO ADMINISTRATIVO – ATO ADMINISTRATIVO

1. Ato Administrativo

Os atos administrativos são uma das formas mais importantes de manifestação do poder estatal, e estão presentes em diversas áreas da administração pública. Desde a concessão de uma licença para construção até a nomeação de um servidor público, os atos administrativos são parte integrante da rotina dos órgãos públicos.

2. Conceito de Ato Administrativo

Di Pietro (2020) ensina que ato administrativo é toda expressão unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, objetiva imediatamente adquirir, modificar, transferir, resguardar, extinguir e declarar direitos, ou impor responsabilidades aos administrados ou a si própria.

Para Mazza (2019), o Poder Público passou a ser obrigado a emitir uma declaração de vontade antes de agir concretamente na aplicação da lei, anunciando a decisão adotada, como requisito legitimador de sua futura atuação. Essa declaração de vontade seria o ato administrativo.

Di Pietro (2020, p. 464) ainda complementa o conceito de ato administrativo como a "declaração do Estado ou de seu representante, que produz efeitos jurídicos imediatos observando a lei e obedecendo regime jurídico de direito público e sob controle pelo Poder Judiciário".

Portanto, o ato administrativo é uma expressão de vontade da Administração Pública que tem por objetivo produzir efeitos jurídicos sobre terceiros, impondo-lhes obrigações ou concedendo-lhes direitos.

3. Classificação dos Atos Administrativos

Os atos administrativos podem ser classificados de diversas formas, levando em conta diferentes critérios. A seguir, serão expostas as principais classificações segundo Meireles (2016), Di Pietro (2020), Oliveira (2021) e Mazza (2019).

Atos vinculados (ou regrados) são editados sem margem de liberdade e devem preencher os requisitos legais, gerando direito subjetivo ao particular e dever de edição pela Administração.

Por sua vez, os atos discricionários, que envolvem margem de liberdade para o agente público analisar a conveniência e oportunidade para sua edição, gerando expectativa de direito pelo particular. Além disso, destaca que nenhum ato é totalmente discricionário, pois três elementos sempre serão vinculados (a gente competente, forma e finalidade) e dois poderão ser vinculados ou discricionários (motivo e objeto).

Complementando o entendimento, explica Meireles (2016, p.192):

Tanto nos atos vinculados como nos que resultam da faculdade discricionária do Poder Público o administrador terá de decidir sobre a conveniência de sua prática, escolhendo a melhor oportunidade e atendendo a todas as circunstâncias que conduzam a atividade administrativa ao seu verdadeiro e único objetivo - o bem comum. Poderá, assim, a Administração Pública atuar com liberdade, embora reduzida, nos claros da lei ou do regulamento.

3.1 Quanto aos destinatários: gerais, individuais e coletivos

Atos gerais ou normativos são identificados como aqueles que não possuem uma quantidade determinada de destinatários. Além disso, são “portadores de determinações, em regra, abstratas e impessoais, não podendo ser impugnados judicialmente até produzirem efeitos concretos em relação aos destinatários” (MAZZA, 2019, p. 339), como é o caso de um edital de concurso. Atos individuais ou especiais possuem um destinatário certo, “criando-

lhés situação jurídica particular” (MEIRELES, 2016, p. 188), como os decretos de desapropriação.

Atos coletivos ou plúrimos são voltados a um grupo definido de destinatários, como horário de funcionamento de uma instituição pública.

3.2 Quanto às prerrogativas ou objeto: de império e de gestão

Para Di Pietro (2020) dividem-se em:

Atos de império são aqueles os praticados pela Administração com todos os privilégios e prerrogativas de autoridade e impostos unilateral e coercitivamente ao particular sem que isso dependa de autorização judicial, e, além disso, os particulares não podem praticar atos semelhantes, a não ser por delegação do poder público porque são atos regidos por um direito especial exorbitante do direito comum.

Atos de gestão são praticados em circunstâncias de igualdade com os particulares, no intuito de conservar, desenvolver o patrimônio público e gerir seus serviços; aplica-se a ambos o direito comum já que não diferem a posição do particular e da Administração.

Para Mazza (2019, p. 340-341) nesse segmento ainda existem os chamados atos de expediente, que são aqueles com a finalidade de dar andamento aos processos administrativos. “São atos de rotina interna praticados por agentes subalternos sem competência decisória. Exemplo: numeração dos autos do processo.”

3.3 Quanto à formação: simples, complexos e compostos.

Atos simples ou unilaterais são aqueles que se originam da declaração de vontade de apenas um órgão, singular ou colegiado, como a nomeação de um presidente ou a deliberação de um conselho (DI PIETRO, 2020).

Atos complexos, também conhecidos como bilaterais, são aqueles que resultam da vontade de dois ou mais órgãos, podendo ser tanto singulares quanto colegiados. Essas vontades se unem para formar um único ato, que apresenta identidade de conteúdo e objetivos (MEIRELES, 2016).

Atos compostos são aqueles que surgem da manifestação de dois ou mais órgãos, nos quais a vontade de um é subordinada à do outro, que emite o ato principal. São realizados dois atos, um principal e outro acessório, que pode ser pressuposto ou complementar do principal (MAZZA, 2019). Geralmente, são atos que requerem autorização, proposta, parecer, laudo técnico, aprovação, homologação, visto, etc.

Atos compostos são aqueles que resultam da manifestação de dois ou mais órgãos, em que a vontade de um é instrumental em relação à do outro, que emite o ato principal. Praticam-se dois atos, um principal e outro acessório, que pode ser pressuposto ou complementar do principal. Exemplo disso é a nomeação do Procurador-Geral da República, que depende da prévia aprovação pelo Senado (MAZZA, 2019). Geralmente, os atos que dependem de autorização, aprovação, proposta, parecer, laudo técnico, homologação, visto, etc., são considerados atos compostos.

3.4 Quanto à exequibilidade: perfeito, imperfeito, pendentes

De acordo com as lições de Mazza (2019), a exequibilidade de um ato se refere à sua capacidade de produzir efeitos jurídicos, sendo que ele pode ser classificado da seguinte maneira:

Ato perfeito: aquele que já concluiu todas as suas etapas de formação e está apto a produzir efeitos, independentemente de sua validade. A validade do ato se refere à sua conformidade com a lei.

Ato imperfeito: aquele que ainda não está apto a produzir efeitos jurídicos, pois não completou todas as suas etapas de formação. O prazo de prescrição não começa a correr enquanto o ato não se tornar perfeito.

Ato pendente: aquele que está sujeito a condição ou termo para que comece a produzir efeitos, mas que já concluiu todas as suas etapas de formação.

Ato consumado: aquele que já produziu todos os seus efeitos e é definitivo, não podendo mais ser impugnado. No entanto, ele pode gerar responsabilidade administrativa, criminal ou civil.

3.5 Quanto aos efeitos: constitutivo, declaratório e enunciativo

A subdivisão em constitutivo, declaratório e enunciativo é explicada por Oliveira (2021) como assim sendo:

- Os atos constitutivos criam, alteram ou extinguem direitos, tais como a revogação de um ato administrativo ou a aplicação de uma sanção ao servidor.
- Por sua vez, atos declaratórios são aqueles que afirmam a existência de situações jurídicas pré-existentes ou reconhecem direitos, como a concessão de uma licença para construção ou uma licença profissional.
- Por último, os atos enunciativos atestam certos fatos ou direitos, podendo envolver julgamentos de valor, como a emissão de uma certidão que atesta o tempo de serviço do servidor ou um parecer que contém juízos de valor dos agentes públicos.

De acordo com Oliveira (2021, p. 534), "atos declaratórios e enunciativos têm semelhanças profundas, razão pela qual parte da doutrina, ao tratar desta classificação, menciona apenas os atos constitutivos e declaratórios".

3.6 Quanto ao alcance: internos e externos

Como afirma Meireles (2016), os atos internos são aqueles que têm efeito apenas dentro da administração, não afetando terceiros. Eles podem ser gerais ou especiais, normativos, ordinatórios, punitivos e de outras espécies. Não precisam ser publicados no Diário Oficial para terem validade, mas, se tiverem efeito sobre os administrados, é necessário que sejam divulgados externamente. Os atos internos não geram direitos subjetivos aos destinatários e podem ser revogados ou modificados a qualquer momento pela administração.

Já os atos externos são aqueles que produzem efeitos em relação aos administrados e precisam ser divulgados no Diário Oficial para terem validade. Tais atos podem prover sobre direitos, obrigações, negócios ou conduta perante a administração, e também incluem todas as providências administrativas que afetem terceiros ou onerem a defesa ou o patrimônio público. A publicidade desses atos é um princípio de legitimidade e moralidade administrativa que se impõe à administração direta e indireta (MEIRELES, 2016).

4. Presunção de Legitimidade

Um dos atributos mais relevantes dos atos administrativos é a presunção de legitimidade, que significa que o ato é considerado válido até que se prove o contrário. De acordo com Oliveira (2021, p. 212), "a presunção de legitimidade é uma consequência lógica da organização administrativa e da confiança que se deve depositar na Administração Pública". Além disso, os atos administrativos presumem-se editados em conformidade com o ordenamento jurídico (presunção de legitimidade) e utilizam informações que se presumem verdadeiras (presunção de veracidade).

Conforme aponta Di Pietro (2020, p. 530), "os principais efeitos da presunção de legitimidade e de veracidade são a autoexecutoriedade dos atos administrativos e a inversão do ônus da prova". Com isso, os atos administrativos são considerados verdadeiros e praticados conforme a lei até prova em contrário, ou seja, o controle judicial e administrativo tem o poder de afastá-la em caso de irregularidades ou ilegalidades no ato.

Em razão dessa presunção, as decisões administrativas são executadas

imediatamente e podem criar obrigações para o particular, sem a necessidade de sua concordância. No entanto, a Lei nº 13.460/17 prevê também a presunção de boa-fé do usuário do serviço público como diretriz a ser observada pelos prestadores de serviços públicos (OLIVEIRA, 2021, 530).

Portanto, a presunção de legitimidade é um importante atributo dos atos administrativos que visa garantir a efetividade da atuação da Administração Pública, mas que não é absoluta e pode ser afastada diante de provas em contrário.

5. Requisitos dos Atos Administrativos

Salienta Di Pietro (2020) que os requisitos dos atos administrativos seguem orientação do que está positivado na Lei nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular), art. 2º, quando indica os atos nulos, menciona os cinco elementos dos atos administrativos: competência, forma, objeto, motivo e finalidade.

Por conta disso, os requisitos são elementos que compõem o ato e cuja presença é necessária para que este tenha validade e eficácia, ou seja, para que seja juridicamente possível e produza os efeitos que lhe são próprios.

Assim, os atos administrativos devem obedecer a uma série de requisitos para que sejam considerados válidos. Por conta disso, "os requisitos são elementos integrantes do ato administrativo, sem os quais este não pode existir ou subsistir" (DI PIETRO, 2020, p. 339).

5.1 Competência

A competência é um requisito essencial para a validade dos atos administrativos, pois se refere à autoridade que tem o poder de praticar determinado ato.

A competência é o conjunto de atribuições das pessoas jurídicas, órgãos e agentes, fixadas pelo direito positivo. A competência decorre da lei e pode ser objeto de delegação ou avocação. A competência é inderrogável, conferida em benefício do interesse público e decorre sempre da lei (DI PIETRO, 2020).

No âmbito do direito, Meireles (2016) ressalta que o sujeito é aquele a quem a lei atribui a competência para a prática do ato. No direito civil, o sujeito deve ter capacidade, ser titular de direitos e obrigações que possa exercer. Já no direito administrativo, é necessário que o sujeito tenha competência, além da capacidade. No direito brasileiro, quem tem capacidade para a prática de atos administrativos são as pessoas públicas políticas.

5.2 Finalidade

A finalidade, por sua vez, se refere ao objetivo do ato, que deve estar de acordo com o interesse público previsto na legislação. É responsabilidade do agente público que possui a competência para desempenhar a função administrativa atuar de forma preordenada ao atendimento dos interesses da coletividade (MAZZA, 2019). O desvio de finalidade ou de poder, que ocorre quando há atendimento de interesses privados em desacordo com a ordem jurídica, acarreta na nulidade do ato administrativo. Di

Pietro (2020) esclarece, ainda, que a finalidade é um elemento vinculativo do ato, enquanto o objeto poder ser discricionário.

5.3 Forma

A forma se relaciona com a maneira como o ato é editado, sendo que cada tipo de ato tem uma forma própria prevista em lei. A forma do ato administrativo é o seu revestimento externo, sendo a manifestação da vontade administrativa para produzir efeitos jurídicos. Meireles

(201) destaca que, na doutrina, a forma pode ser entendida em dois sentidos: restrito, como o meio pelo qual o ato é instrumentalizado, e amplo, que inclui tanto o revestimento do ato como as formalidades necessárias para sua elaboração.

5.4 Motivo

O motivo se refere à justificativa ou razão de fato e de direito que fundamenta o ato. O pressuposto de direito é a lei em que o ato se baseia, enquanto o pressuposto de fato é o conjunto de circunstâncias que levam a Administração a praticar o ato (OLIVEIRA, 2021).

A ausência de motivo ou a indicação de motivo falso invalidam o ato administrativo. A motivação, portanto, é a exposição por escrito dos motivos, que é obrigatória tanto para atos vinculados quanto discricionários, e permite a verificação da legalidade do ato. A teoria dos motivos determinantes estabelece que a validade do ato está vinculada aos motivos indicados como seu fundamento, de tal modo que, se inexistentes ou falsos, implicam a sua nulidade (MEIRELES, 2016).

5.5 Objeto

O objeto se refere ao conteúdo do ato, ou seja, àquilo que é disciplinado pelo ato. Seu efeito jurídico é imediato, por isso, o ato administrativo só existe quando produz um efeito jurídico, ou seja, quando um determinado direito nasce, é extinto ou transformado como resultado dele. O objeto ou conteúdo do ato poder ser identificado verificando o que o ato enuncia, prescreve ou dispõe (OLIVEIRA, 2021).

O importante é enfatizar que, para o ato administrativo, o que importa é considerar a produção de efeitos jurídicos. Assim como no direito privado, o objeto deve ser lícito, possível, certo, moral, natural ou acidental.

Segundo Mazza (2019), o objeto natural é o efeito jurídico que o ato produz sem necessidade de expressa menção, decorrendo da própria natureza do ato definido na lei. Já o objeto acidental é o efeito jurídico que o ato produz em decorrência de cláusulas acessórias apostas ao ato pelo sujeito que o pratica, trazendo alguma alteração no objeto natural.

6. Atributos dos Atos Administrativos

Os atributos dos atos administrativos são características que lhes conferem certas prerrogativas que são essenciais para a sua validade e os tornam únicos no

âmbito do Direito Administrativo. Dentre os atributos, destacam-se a presunção de legitimidade, a imperatividade, a autoexecutoriedade e a tipicidade.

A presunção de legitimidade é um atributo fundamental dos atos administrativos, que confere a eles uma veracidade e legalidade. Segundo Di Pietro (2020, p. 467), a presunção de legitimidade é "uma consequência da posição hierárquica do agente que pratica o ato, que tem o poder-dever de decidir e de agir em nome do Estado". Assim, presume-se que os atos administrativos são legais e verdadeiros até prova em contrário.

A imperatividade é outro atributo dos atos administrativos, que confere a eles a capacidade de impor obrigações e deveres aos particulares. Como explica Oliveira (2021, p. 531), a imperatividade é "a força coativa que o ato administrativo possui sobre a vontade dos administrados". Ou seja, os atos administrativos são obrigatórios e devem ser cumpridos pelos particulares, sob pena de sanções.

A autoexecutoriedade é um atributo que confere aos atos administrativos a capacidade de serem executados diretamente pela administração pública, incondicionado à autorização judicial prévia. Segundo Mazza (2019, p. 308), a autoexecutoriedade é "a aptidão que o ato administrativo possui para se fazer cumprir imediatamente pela própria administração pública, sem a necessidade de autorização judicial prévia". Este atributo é particularmente importante em situações de emergência, como por exemplo, na desapropriação de imóveis para a construção de uma obra pública.

Por fim, a tipicidade é um atributo que confere aos atos administrativos a necessidade de seguir um padrão previamente estabelecido em lei. Conforme ressalta Oliveira (2021, p. 473), a tipicidade é "a adequação do ato administrativo

a um modelo pré-estabelecido em lei, que define as hipóteses e os limites para sua adoção". Ou seja, os atos administrativos devem estar em conformidade com as normas legais que os regulam.

Assim, os atributos dos atos administrativos são características que conferem a eles uma série de prerrogativas e poderes, que os tornam únicos no âmbito do Direito Administrativo e que devem ser observados em todas as situações em que a administração pública exerce seu poder de império.

Os atributos dos atos administrativos são características que lhes conferem certas prerrogativas que são imprescindíveis para a sua validade e os tornam únicos no âmbito do Direito Administrativo. Dentre os atributos, destacam-se a presunção de legitimidade, a imperatividade, a autoexecutoriedade e a tipicidade.

A presunção de legitimidade é um atributo fundamental dos atos administrativos, que confere a eles uma presunção de veracidade e legalidade. Segundo Di Pietro (2020, p. 467), a presunção de legitimidade é "uma consequência da posição hierárquica do agente que pratica o ato, que tem o poder-dever de decidir e de agir em nome do Estado". Assim, presume-se que os atos administrativos são legais e verdadeiros até que se prove o contrário.

A imperatividade é outro atributo dos atos administrativos, que confere a eles a capacidade de impor obrigações e deveres aos particulares. Como explica Oliveira (2021, p. 531), a imperatividade é "a força coativa que o ato administrativo possui sobre a vontade dos administrados". Ou seja, os atos administrativos são obrigatórios e devem ser cumpridos pelos particulares, sob pena de sanções.

A autoexecutoriedade é um atributo que confere aos atos administrativos a capacidade de serem executados diretamente pela administração pública, sem necessidade de autorização judicial prévia. Segundo Mazza (2019, p. 308), a autoexecutoriedade é "a aptidão que o ato administrativo possui para se fazer cumprir imediatamente pela própria administração pública, sem a necessidade de autorização judicial prévia". Este atributo é particularmente importante em situações de emergência, como por exemplo, na desapropriação de imóveis para a construção de uma obra pública.

Por fim, a tipicidade é um atributo que confere aos atos administrativos a necessidade de seguir um padrão previamente estabelecido em lei. Conforme ressalta Oliveira (2021, p. 473), a tipicidade é "a adequação do ato administrativo a um modelo pré-estabelecido em lei, que define as hipóteses e os limites para sua adoção". Ou seja, os atos administrativos devem estar em conformidade com as normas legais que os regulam.

Assim, os atributos são características que conferem aos atos administrativos uma série de prerrogativas e poderes, que os tornam únicos no âmbito do Direito Administrativo e que devem ser observados em todas as situações em que a administração pública exerce seu poder de império.

7. Extinção dos atos administrativos

A extinção de um ato administrativo ocorre quando ele perde a sua eficácia, seja por um motivo externo ou interno. A doutrina geralmente aponta três formas de extinção: a revogação, a anulação e a caducidade.

Segundo Di Pietro (2020), a revogação é a forma pela qual a própria administração pode retirar um ato que editou, desde que verifique que ele não mais se justifica ou que não atende aos interesses públicos, ou seja, é um ato discricionário da administração.

O autor Oliveira (2021) acrescenta que a revogação é o instrumento mais utilizado para retirar a eficácia dos atos administrativos, e pode ser realizada pela própria administração ou por autoridade superior a quem o ato está subordinado. Já a anulação, segundo Oliveira (2021) é a forma de retirada do ato em virtude da sua ilegalidade, ou seja, quando se verifica que ele foi editado com vícios que o tornam ilegal e não pode produzir efeitos. A anulação tem relação com um ato vinculado, pois a ilegalidade do ato obriga a administração a anulá-lo.

Por fim, a caducidade ocorre quando o ato se torna ineficaz por conta do decurso do tempo ou por outras condições previstas em lei, como a sobrevinda de norma legal proibindo situação que o ato autorizava. Funciona como uma anulação por causa superveniente. Segundo Mazza (2019), "como a caducidade não produz efeitos automáticos, é necessária a prática de um ato constitutivo secundário determinando a extinção do ato decaído".

Mazza (2019) destaca que a extinção dos atos administrativos é importante para garantir a segurança jurídica, evitando que atos ilegais ou ineficazes possam produzir efeitos prejudiciais à sociedade.

Por sua vez, Oliveira (2021) ressalta a importância de que a extinção do ato administrativo seja precedida do devido processo legal, garantindo ao interessado a possibilidade de se defender e apresentar argumentos contra a extinção. Assim, a administração deve respeitar o contraditório e a ampla defesa em todos os momentos do processo administrativo, inclusive na fase de extinção dos atos.

8. Convalidação

A convalidação de atos administrativos é um tema importante no Direito Administrativo, pois diz respeito à possibilidade de correção de um ato que, inicialmente, foi praticado com algum vício ou irregularidade. A convalidação, portanto, é a forma de sanar as irregularidades e defeitos do ato, de modo a torná-lo válido e eficaz.

Segundo Di Pietro (2020, p. 544), a convalidação é o "ato pelo qual a Administração supre a falta ou a insuficiência de algum elemento necessário à validade do ato". Ou seja, é a possibilidade de a Administração corrigir os defeitos de um ato que, de outra forma, seria considerado inválido e sem efeito. Alexandre Mazza, por sua vez, conceitua a convalidação como "a correção dos defeitos que impediam a produção regular de determinado ato administrativo" (MAZZA, 2019, p. 357). Para o autor, a convalidação é importante para garantir a efetividade dos atos administrativos, uma vez que permite que a Administração corrija os seus próprios erros e omissões.

Oliveira (2021) destaca que a convalidação não se confunde com a ratificação, que é a aprovação posterior de um ato inválido ou ilegal. Para o autor, a convalidação é a correção dos defeitos que, inicialmente, impediam a produção de efeitos do ato. Já a ratificação seria a confirmação de um ato que, desde o início, era inválido ou ilegal.

Por fim, Meireles (2016) destaca que a convalidação deve observar alguns requisitos, como a existência de vício sanável no ato e a possibilidade de correção desse vício sem prejudicar terceiros ou o interesse público. Para o autor, a convalidação é uma forma de preservar o interesse público e garantir a efetividade dos atos administrativos.

REFERÊNCIAS

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. Disponível em:
https://www.academia.edu/45013125/Direito_Administrativo_Maria_Sylvia_Zanella_Di_Pietro_33a_edic_a_o. Acesso em 22 abr. 2023.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. Disponível em:
https://www.academia.edu/42175169/Manual_de_Direito_Administrativo_Alexandre_Mazza. Acesso em 22 abr. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. José Emmanuel Burle Filho. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. Disponível em:
https://www.academia.edu/38952326/HELLY_LOPES_MEIRELLES. Acesso em 22 abr. 2023.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021. Disponível em:
<https://docero.tips/download/rafael-oliveira-curso-de-direito-administrativo-9-ed-2021-10174204e1?hash=35710f568af2eb52451657d59fc60924>. Acesso em 21 abr. 2023.