

## RESUMO EXPANDIDO

### Atos Administrativos

#### O que são atos administrativos

Como apontou o professor Ferdinando Scremin, a doutrina clássica, amparada nas lições do professor Hely Lopes Meirelles, define que o ato administrativo é toda **manifestação unilateral da Administração**, que, agindo nessa qualidade, tenha por fim adquirir, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.

“Observamos que os atos administrativos são manifestações do Estado, ou de quem o represente, sob regime jurídico de direito público, cumprindo os requisitos legais, com a finalidade de atingir ao interesse público”,

Os atos administrativos são produzidos no exercício da função administrativa, sujeitando-se ao controle judicial.

A Administração Pública manifesta sua vontade por meio de atos administrativos, fazendo com que esses atos sejam obrigatórios, tanto para servidores públicos quanto para particulares.

Por exemplo, uma portaria é uma espécie de ato administrativo que fornece orientações a serem seguidas pela própria Administração. As portarias visam a determinação de procedimentos corretos para aplicação de leis e regulamentos.

#### **O que torna um ato administrativo válido**

Para o ato administrativo ser válido ele deve preencher os requisitos legais. Em sua formação, o ato administrativo possui cinco elementos, denominados **requisitos de validade**, são eles: **competência, finalidade, forma, motivo e objeto**. Estes elementos devem estar presentes no ato, sob pena de nulidade. Apenas a competência não exclusiva e a forma não essencial admitem a convalidação, ou correção do vício.

### **Atos Administrativos: Espécies e Classificação**

O nosso assunto deste post é uma explicação sobre Atos Administrativos: Espécies e Classificação.

#### **Espécies de Ato Administrativo**

- **Normativos**

Lembrando a pirâmide de Kelsen, a Constituição Federal está no ápice do aparelho normativo, seguida pelas leis e, abaixo delas, localizam-se os atos normativos.

A função dos atos administrativos normativos é, por meio da autoridade que tem o poder de editá-los, explicar e especificar um comando já contido em lei.

É o que faz o Presidente da República, ao editar um decreto ou o CNJ, ao editar resoluções e assim sucessivamente.

Atos administrativos normativos são, a título de exemplo, os decretos, instruções normativas, regimentos e resoluções.

Tendo em vista a posição secundária do ato normativo, ele não tem autoridade para inovar o ordenamento jurídico, isso é tarefa da lei, nos moldes do artigo 5, II, CF.

**Exemplo:** A Lei 10.520 instituiu uma modalidade de licitação conhecida como pregão, então foi editado o Decreto 5.450, que explicou essa lei, especificando assim quais seriam os detalhes do pregão eletrônico.

Se, porventura, um ato administrativo normativo vier a editar matéria nova, ainda não prevista em lei, esse poderá ser sustado pelo Congresso Nacional.

#### • **Ordinatórios**

Têm a ver com o poder hierárquico, o qual se encontra entre a autoridade e o servidor.

Basicamente, é o poder de ordenar, comandar, fiscalizar e corrigir as condutas dos seus subalternos.

Além de implicar o poder hierárquico, os atos ordinatórios envolvem delegação de competência, avocação de competência, expedição de ordem de serviço e instruções específicas, ou seja, as instruções que não são normativas.

Atos administrativos ordinatórios são, a título de exemplo, as instruções circulares, avisos, portarias, ordens de serviço, ofícios e despachos.

#### • **Negociais**

Pode haver uma pequena confusão de entendimento, pois esses atos administrativos lembram a bilateralidade dos negócios jurídicos.

Mas, ressalta-se aqui que não são negócios jurídicos, visto que todo ato administrativo é unilateral.

Os atos administrativos negociais são, a título de exemplo, as licenças, autorizações, permissões, aprovações, admissões e dispensas.

Essa confusão acontece, primordialmente, por causa das modalidades de atos negociais citadas nos exemplos acima.

Quando um particular pede uma licença, formula um requerimento com esse pedido e a Administração responde, lembrando assim um ato bilateral por haver pedido e resposta.

Contudo, não é uma situação em que há prestação e contraprestação, portanto, não há o que se falar em bilateralidade.

Os atos normativos não possuem o atributo da imperatividade, não são coercitivos, tampouco deverão ser impostos, por isso é necessário que o interessado busque sua licença, autorização ou qualquer outro dos exemplos supra.

Cabe a Administração somente analisar o requerimento e verificar se são cumpridas as exigências da lei ou da conveniência e oportunidade do ato discricionário, para então conceder ou não conceder o que lhe foi pedido.

Nota-se que, no final das contas, impera a vontade da Administração, por isso os atos negociais continuam sendo unilaterais.

#### • **Enunciativos**

Parte da doutrina acredita que os atos enunciativos sequer são atos administrativos, pois não expressam a vontade da Administração, então fugiriam do conceito do próprio ato.

Assim sendo, os atos enunciativos são atos administrativos apenas no sentido formal, pois não expressam a vontade, mas declaram.

Em outros termos, são atos meramente declaratórios. Atos administrativos enunciativos são, a título de exemplo, as certidões, os atestados e também os pareceres.

#### • Punitivos

As punições a que dizem respeito os atos administrativos punitivos são internas, como as advertências, suspensões, cassações e destituições.

Esses atos estão previstos no **Estatuto do Servidor Público da União – Lei 8.112/90**. Os atos punitivos que envolvem o poder disciplinar, por sua vez, são de efeito externo.

**Por exemplo:** particular que está condicionado ao regimento interno de uma instituição pública, que é o caso do estudante de uma universidade pública.

Esse, por óbvio, não poderá ser demitido, cassado e destituído, mas certamente poderá ser suspenso, advertido ou até mesmo expulso.

#### **PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE OU VERACIDADE:**

Há discordância entre os juristas se a presunção é legitimidade ou de veracidade ou ambas. Pela presunção de legitimidade, os atos administrativos presumem-se lícitos, legítimos.

Pela presunção de veracidade, os atos administrativos presumem-se verdadeiros, possuindo fé-pública. Não podem ser delegados nem avocados os seguintes atos (Lei 9.784 /99, art. 13):

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.

#### **REQUISITOS OU ELEMENTOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS**

Embora inexista absoluto consenso na doutrina a respeito de quais seriam, de fato, os elementos ou requisitos que compõem os atos administrativos, à luz da corrente majoritária, são 5 (cinco) os elementos ou requisitos dos atos administrativos, quais sejam: a) competência ou sujeito; b) finalidade; c) forma; d) motivo; e) objeto.

##### **a) Competência (ou sujeito)**

Sob o ângulo do sujeito, seria este o agente público a quem a lei atribui competência para a prática de um dado ato administrativo.

Já sob o enfoque da competência, em si, esta poderia ser definida como a possibilidade ou o dever legal de agir, atribuído a um dado agente público, para fins de atender à finalidade prevista na lei.

Dito de outro modo, seria o conjunto de poderes **legalmente** atribuídos a um agente público, por meio dos quais deve-se satisfazer a interesses públicos.

Como somente a lei pode atribuir competências, trata-se de elemento **sempre** vinculado dos atos administrativos. Significa dizer: jamais pode haver discricionariedade em relação ao elemento competência.

Vícios de competência:

- 1) excesso de poder,
- 2) usurpação de função e
- 3) função de fato.

**1 - Excesso de poder** => órgão ou agente público que, a princípio, seriam competentes, **extrapolam** os limites de suas atribuições, legalmente estabelecidas. O agente age fora dos limites de suas atribuições legais.

Ex: autoridade que seria competente para aplicar a pena de suspensão a um servidor público, aplica a de demissão, para a qual era incompetente.

Possibilidade de convalidação?

Regra geral, sim.

Exceções: incompetência em razão da matéria e competência exclusiva

**2 - Usurpação de Função** => O agente nunca foi investido em cargo, emprego ou função. Não possui sequer vínculo jurídico-funcional com a Administração. Conduta constitui crime (art. 328 do CP).

Consequência: ato é inexistente.

Para fins de responsabilização civil, **não** são imputáveis à Administração Pública.

Não se aplica a teoria da aparência.

**3 - Função de fato** => agente foi investido em cargo, emprego ou função. Porém, há alguma ilegalidade no procedimento de investidura.

Ex: não preenche os requisitos do cargo (idade mínima, grau de escolaridade etc.).

**Consequência:** ato é válido (ou, ao menos, seus efeitos são validados em relação a terceiros de boa-fé)

Para fins de responsabilização civil, **são** imputáveis à Administração Pública.

Aplica-se a teoria da aparência (fundamentos: boa-fé dos administrados, princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima, presunção de legitimidade dos atos administrativos).

## **b) Finalidade**

Corresponde ao objetivo perseguido com a prática do ato.

A finalidade pode ser subdividida em duas vertentes:

**Finalidade geral ou mediata** => sempre equivale à satisfação do interesse público. Todo ato administrativo deve atender a um interesse público. É inconcebível imaginar que um ato administrativo seja praticado com vistas a satisfazer interesses estritamente privados.

**Finalidade específica ou imediata** => é aquela explicitamente imposta na lei. A própria leitura do preceito legal em que se fundamenta o ato evidencia o que se objetiva com a prática do ato.

**Ex:** concessão de licença a servidor **para tratamento de saúde** (art. 19, I, DL 220/75). Note-se que a lei deixa claro qual a finalidade dessa licença, vale dizer: permitir que o servidor se recupere e volte a trabalhar. Não há outra possibilidade.

Vício de Finalidade: desvio de finalidade (ou desvio de poder) => o agente público até age dentro de suas competências, mas pratica o ato visando a um fim diverso daquele previsto em lei.

**Ex 1:** servidor que comete uma indisciplina e que é removido ex officio como forma de punição; note-se: o servidor em questão realmente praticou uma infração administrativa, de modo que deveria, de fato, ser punido. A autoridade que removeu era a competente para adotar tal providência. No entanto, o ato utilizado – remoção – não se presta a essa finalidade (punir), e sim tem por objetivo proporcionar uma melhor reorganização dos recursos humanos dentro da Administração Pública. Assim sendo, mesmo que, eventualmente, o órgão para o qual o servidor tenha sido removido esteja apresentando uma carência em seus quadros funcionais, o ato terá sido praticado em desvio de finalidade/poder. Será um ato nulo.

**Ex 2:** desapropriação realizada para beneficiar ou prejudicar o proprietário do bem, a depender do valor da indenização. No exemplo anterior, o ato até atendeu ao interesse público, embora não tenha observado a finalidade prevista em lei (e mesmo assim seria nulo). Neste segundo exemplo, sequer houve atendimento do interesse público. A intenção é deliberada em perseguir ou favorecer o proprietário do bem a ser desapropriado. A violação ao princípio da impessoalidade é ostensiva. Logo, também há aqui, com ainda maior razão, desvio de finalidade/poder.

O desvio de finalidade jamais admite convalidação. Atos que incidam nesse vício serão nulos, insuscetíveis de convalidação.

### c) Forma

Existem **duas** possíveis acepções para o elemento forma.

Uma **primeira**, mais restrita, nos termos da qual a forma consiste na maneira pela qual o ato é exteriorizado. Seria o revestimento externo do ato.

A **segunda**, mais ampla, abarca também todas as formalidades que integram o processo de formação do ato, incluindo sua própria publicação em meio oficial.

Em regra, os atos administrativos devem adotar a forma escrita.

**Exceções:** atos verbais (ordens de superior hierárquico a seus subordinados) e gestos, apitos, sinais luminosos e placas utilizados na ordenação do trânsito.

É elemento vinculado ou discricionário?

Atualmente, o tema é controvertido.

#### Há duas posições:

1ª) **Doutrina tradicional** (Hely Lopes Meirelles) – sempre elemento vinculado. Não admite discricionariedade;

2ª) **Doutrina mais moderna** – pode ser elemento discricionário, desde que a lei não exija forma determinada.

### **Vício de forma:**

Em regra, é passível de convalidação, salvo se a forma prevista em lei constituir elemento essencial à validade do ato.

**Exemplo 1:** Ato de punição de servidor deve ser precedido de processo administrativo disciplinar (PAD) ou, no mínimo, de sindicância, assegurado o contraditório e a ampla defesa, sob pena de nulidade. A realização de prévio PAD é da essência do ato de punir, de modo que, se não for observado, o ato é nulo, por vício de forma.

**Exemplo 2:** Ato expedido mediante resolução, quando o correto, por força de lei, seria por meio de portaria. Neste segundo exemplo, a forma é um mero revestimento externo. Um mero nomen iuris atribuído ao ato. Não há qualquer modificação de seu conteúdo.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, em hipóteses como esta, ocorre simples irregularidade, a qual, no entanto, em nada prejudica direitos e garantias dos administrados. A previsão legal, nestes casos, tem em mira tão somente padronizar procedimentos, em âmbito interno, vale dizer, dentro da própria Administração Pública. Assim, acaso sejam descumpridos tais comandos, haveria, em tese, repercussão apenas no plano interno, isto é, mediante sanção disciplinar aplicável ao servidor que inobservou o preceito de lei, mas em nada repercutiria na validade do ato, em si.

### **d) Motivo**

São as razões de fato e de direito que impõem ou ao menos autorizam a prática do ato administrativo. É a causa imediata do ato.

**Exemplo 1:** aposentadoria compulsória de um servidor público, nos termos da Constituição da República.

**Razão de fato:** servidor atingir 70 anos de idade;

**Razão de direito:** art. 40, § 1º, II, CF/88.

**Exemplo 2:** Desapropriação por utilidade pública.

**Razão de fato:** conveniência e oportunidade da transferência do bem para o domínio público, como forma de viabilizar a construção de uma escola, de uma creche, de um hospital público, de um parque etc.;

**Razão de direito:** art. 5º, DL 3.365/41.

O motivo pode se apresentar como elemento vinculado ou discricionário do ato, se a lei assim estabelecer.

**Exemplo 1:** concessão de licença paternidade. Motivo é vinculado => nascimento de filho de servidor.

**Exemplo 2:** lei hipotética que proíba comportamentos públicos ofensivos à “moralidade”. O ato que pretender aplicar essa norma terá por motivo um dado comportamento tido por “imoral”. Todavia, como a moralidade constitui um conceito jurídico indeterminado, a avaliação do caso concreto, em ordem a aferir se é aplicável ou não tal norma, constitui juízo de discricionariedade da autoridade competente. Nesse exemplo, o motivo será, portanto, discricionário.

### **Vício de motivo:**

Deriva de duas situações.

1ª) Motivo inexistente – a razão de fato alegada pela Administração para praticar o ato sequer ocorreu no plano fático. Nesse caso, o ato é nulo, de pleno direito, sem possibilidade de convalidação.

Ex: demissão de servidor público por inassiduidade habitual (art. 19, inciso VI, DL 220/75). Verifica-se, posteriormente, que o servidor não havia faltado ao trabalho uma vez sequer ao longo de doze meses.

2ª) Motivo inidôneo, ilegítimo ou inadequado – a razão de fato alegada pela Administração Pública, embora verdadeira, não se revela apta a legitimar a prática do ato. O ato também é nulo, de pleno direito, sem possibilidade de convalidação.

Ex: demissão de servidor público estadual, por violação a um dos deveres referidos no art. 39 do DL 220/75. O fato pode até ter ocorrido, ou seja, o servidor realmente violou um dos deveres ali listados, porém, tal descumprimento não é causa legal de demissão, e sim de mera repreensão (art. 49 do DL 220/75).

### **e) Objeto**

Equivale ao conteúdo material do ato. Corresponde ao efeito jurídico imediato que o ato produz. É a alteração que o ato acarreta na ordem jurídica.

Exemplo 1: ato de suspensão disciplinar de um servidor => objeto é própria suspensão.

Exemplo 2: ato de autorização de uso de bem público => objeto é a própria autorização.

Exemplo 3: ato de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária => objeto é a própria desapropriação.

Pode se apresentar como elemento vinculado ou discricionário, se **a lei** assim estabelecer.

#### **Vício de objeto:**

Além dos casos previstos na legislação civil (objeto impossível e objeto vedado em lei), a doutrina administrativista aponta duas outras hipóteses:

##### **1ª - Objeto não previsto em lei.**

Ex: servidor estadual suspenso por período superior a 180 dias (art. 50, § 1º, DL 220/75).

**2ª - Objeto diverso daquele que a lei estabelece para a situação fática de que se estiver tratando.**

Ex: deferimento de autorização de uso de bem público, para um caso em que a lei prevê que a entrega do bem, necessariamente, se dê mediante permissão de uso de bem público.

### **MOTIVAÇÃO**

Não é um sexto elemento dos atos administrativos! Mas, dada a importância de que se reveste, merece um estudo individualizado.

Motivação é a **exposição**, por escrito, das razões de fato e de direito (motivo) que deram ensejo à prática do ato.

Que fique claro: motivação e motivo não se confundem.

Este último, como acima visto, corresponde a um acontecimento verificado no plano fático que, por se amoldar a uma dada norma jurídica que impõe ou ao menos autoriza a atuação da Administração Pública, gera a prática de um dado ato

administrativo. Motivação, por sua vez, equivale à demonstração fundamentada, por escrito, das mencionadas razões fáticas e de Direito que conduziram à realização do ato.

Importante: a motivação integra o elemento **forma** dos atos administrativos. Com efeito, sempre que a motivação for obrigatória (e geralmente o será), caso deixe de ser apresentada, o ato será passível de anulação, por vício de forma (e não de motivo!)

A motivação deve anteceder ou, no mínimo, ser concomitante à edição do ato.

Regra geral: necessidade de motivação (art. 2º, caput e parágrafo único, VII c/c art. 50, ambos da Lei federal 9.784/99).

O rol destes dispositivos deve ser visto como exaustivo?

Há duas posições doutrinárias:

1ª - Minoritária (José dos Santos Carvalho Filho): trata-se de rol exaustivo; são *numerus clausus*.

2ª - Majoritária (Celso Antônio Bandeira de Mello e Maria Sylvia Di Pietro): trata-se de rol exemplificativo. Confirmam-se, a propósito, as palavras da Prof. Di Pietro, ao comentar o art. 50 da Lei 9.784/99:

“[...] tem-se que considerar a enumeração contida no dispositivo como o mínimo a ser necessariamente observado, o que não exclui a mesma exigência em outras hipóteses em que a motivação é fundamental para fins de controle da legalidade dos atos administrativos”.

Exceções à necessidade de motivação?

Exemplo doutrinário: nomeação e exoneração de ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança. As leis, em geral, afirmam que tais cargos são de “livre” nomeação e exoneração, aí residindo, portanto, a expressa base legal para se dispensar a motivação.

Fundamentos (para o dever, como regra, de motivação dos atos administrativos):

- princípio da publicidade (art. 37, caput, CF/88) => dever de transparência na administração pública; afinal, fundamentar nada mais é do que dar publicidade às razões que ensejaram a prática do ato.

- princípio da indisponibilidade do interesse público;

- cidadania como fundamento da República (art. 1º, inciso II, CF/88) => no sentido de que a motivação permite que se exerça um controle popular dos atos da Administração Pública. Somente melhor conhecendo as razões que conduziram à prática do ato é que se pode realizar tal controle de forma eficiente.

## **DISCRICIONARIEDADE E VINCULAÇÃO**

Conforme anteriormente exposto, os atos vinculados são aqueles em que a lei, taxativamente, de forma fechada, estabelece a única opção administrativa possível, sem qualquer margem de liberdade para o agente público.

Ou seja, uma vez constatada a hipótese fática prevista na norma legal, inexistente espaço para avaliações subjetivas, para juízos de conveniência e oportunidade. O agente público competente está obrigado, está vinculado a praticar o ato, tal qual previsto em lei.



Os exemplos: concessão de licença-maternidade a uma servidora pública; aplicação da pena de demissão ao servidor público federal, por abandono de cargo (art. 52, inciso V, DL 220/75); concessão de licenças em geral, desde que cumpridos todos os requisitos legais (salvo algumas exceções, como a licença para tratar de assuntos particulares).

Já por atos discricionários, devemos entender aqueles nos quais a lei previamente estabelece um espaço de atuação ao agente público, nos limites do qual será legítima a escolha da alternativa que, diante das circunstâncias do caso concreto, melhor atenda ao interesse público, melhor cumpra a finalidade prevista na lei, à luz de critérios de conveniência e oportunidade.

Constituem exemplos: remoção ex officio de um servidor público por necessidade de serviço (para melhor distribuição dos recursos humanos no âmbito de um dado órgão público); concessão de autorização para uso de bem público; concessão de licença para trato de assuntos particulares em favor de um servidor público; desapropriação de terreno, por utilidade pública, para construção de uma creche; escolha, dentre as hipóteses estabelecidas em lei, da sanção aplicável em vista de uma dada infração administrativa, etc.

A propósito do estudo dos atos discricionários, convém abordar o conceito de **mérito administrativo**. Este corresponde, justamente, a esse espaço de atuação, a essa certa margem de liberdade, previamente delimitada em lei, no âmbito da qual o agente público competente poderá, à luz de critérios de conveniência e oportunidade, avaliar a situação concreta e, assim, definir, dentre as opções legitimamente apresentadas, aquela que melhor atenda ao interesse público.

### **Quando existe discricionariedade?**

Existe discricionariedade tanto quando a lei expressamente confere certa liberdade de atuação ao agente público, valendo-se de expressões como “poderá a Administração”, “a critério da Administração”, e análogas, ou ainda quando a lei se vale dos chamados conceitos jurídicos indeterminados, também chamados de conceitos de valor, em relação aos quais, diante do caso concreto, caberá ao agente público avaliar se a hipótese se amolda, ou não, ao conteúdo da norma legal.

Ex: demissão de servidor público por “incontinência pública escandalosa” (art. 52, inciso II, DL 220/75). Ora, o que vem a ser, efetivamente, uma conduta escandalosa? Somente o caso concreto permitirá que se faça essa avaliação, segundo juízo discricionário da autoridade competente para aplicar a penalidade em questão.

Limites:

#### **A discricionariedade deve ser exercida nos termos da lei.**

Daí se pode afirmar que um primeiro limite, claro, é a própria lei. Só haverá discricionariedade dentro das balizas expressamente delimitadas pelo legislador. Se o agente público competente extrapolar esses limites, o ato deixará de ser discricionário e passará a ser arbitrário. Escapa-se do campo da discricionariedade e adentra-se no terreno da arbitrariedade (abuso de poder).

Exemplo: o Estatuto dos Servidores Públicos Civis, prevê que a pena de suspensão não poderá exceder de 180 dias. Existe, portanto, discricionariedade no que se refere ao período a ser estabelecido diante do caso concreto (30, 45, 60, 90

dias etc.). Mas, se a suspensão for aplicada pelo prazo de 190 dias, é claro que o ato será nulo, visto que terá extrapolado os limites legais.

Podemos apontar, ainda, como mecanismos aptos a estabelecer limitações à discricionariedade administrativa, os princípios da razoabilidade/proporcionalidade, a teoria dos motivos determinantes e a teoria do desvio de poder/finalidade.

1 - Ex: ato que seria de competência do Secretário de Fazenda do Estado, é praticado pelo Secretário de Urbanismo. A incompetência, aqui, é em razão da matéria. Logo, não há possibilidade de convalidação.

2 - São aquelas em que a lei deixa claro que somente uma autoridade pública é a competente para a prática do ato. As competências exclusivas não admitem sequer delegação e avocação.

3 - 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.

4 - A redação do art. 19 da Lei 5.427/09 é rigorosamente idêntica à acima transcrita, mas, inclui um § 5º, de seguinte teor: “A Administração Pública poderá disciplinar, mediante decreto, a prática e a comunicação oficial dos atos processuais por meios eletrônicos, atendidos os requisitos técnicos exigidos na legislação específica, em especial os de autenticidade, integridade e validade jurídica.”

5 - No exemplo, em tese, a utilização da resolução, ao invés da portaria configuraria a violação do dever previsto no art. 39, VII, do DL 220/75 (“observância das normas legais e regulamentares”).

## **Atributos do Ato Administrativo**

### **1 - Presunção de Legitimidade**

- Alguns autores utilizam o termo “presunção de veracidade”
- Fundamenta-se na supremacia do interesse público
- Não é absoluta (juris et juris) – no ato administrativo, admitem-se provas em contrário e o ônus da prova caberá ao interessado.

Isso quer dizer que, quando temos um ato administrativo praticado por um agente público, presume-se que ele está falando o correto e a verdade, pois ele é legítimo para praticar o ato.

**Exemplo:** quando um agente público aplica uma multa de trânsito, presume-se que o motorista estava, de fato, e cometeu alguma infração, sendo assim, o errado da história. Subsequentemente, a Administração está, também por presunção, correta em aplicar a multa.

- **Presunção relativa** (juris tantum) – só pode ser presunção relativa, pois o interessado tem que ter oportunidade de defesa. No exemplo supracitado, é possível que o motorista prove que ele não cometeu nenhuma falta, que houve

equivoco por parte da Administração e, logo, que a multa foi aplicada erroneamente.

Conclui-se, portanto, que o ônus da prova no ato administrativo diverge da regra geral do direito processual, no qual cabe a quem acusa provar. Aqui, é facultado ao acusado provar sua inocência diante dos fatos apresentados pela Administração e demonstrar que essa não tinha razão.

## 2 – Imperatividade

- Não é todo ato que tem imperatividade.

A imperatividade mais marcante em atos normativos (como decreto), atos ordinários e punitivos.

A imperatividade não está presente em atos enunciativos e de outorga (negociais). Exemplo: mera certidão (ato enunciativo) e licença (outorga).

- **Poder extroverso** – é como se chama essa qualidade de imperatividade.

Significa imposição da força do Estado, afinal, como explicado anteriormente, o ato administrativo é uma manifestação unilateral.

- **Coercibilidade** – imposição da vontade do Estado.

- 

**Exemplo:** O Presidente da República baixa o decreto, que é ato normativo, sem consultar se é vontade dos cidadãos individualmente considerados.

## 3 - Exigibilidade e Executoriedade

Antes de explicá-las individualmente, é válido ressaltar que há uma divergência doutrinária acerca da exigibilidade como atributo do ato administrativo.

Segundo **Diógenes Gasparini**, é uma qualidade do ato administrativo que impele ao destinatário a obediência das obrigações por ele (ato administrativo) impostas, sem necessidade de qualquer apoio judicial.

Nota-se que, pelo conceito dado pelo doutrinador supra, há uma semelhança muito grande com o que foi explicado acima, no tópico 2, sobre imperatividade. Dada a essa relação de paridade, alguns doutrinadores afirmam que não existe exigibilidade como um atributo autônomo, mas que essa seria tão somente um elemento da imperatividade.

### 3.1- Exigibilidade

- **Autotutela:** não há necessidade de invocação do judiciário. A Administração pode impor, lá na imperatividade e, posteriormente, exigir.

Aqui, o agente não pode pegar o dinheiro da multa de forma coercitiva, “na marra”, pois a exigibilidade permite à Administração Pública apenas exigir, não executar. A multa, se não for paga, deverá ser exigida judicialmente.

### 3.2- Executoriedade

- Também denominada de autoexecutoriedade em decorrência da autotutela.
- Poder de Polícia: Por exemplo, se o agente flagra um supermercado que estava em situação irregular, com todos os alvarás vencidos e, ainda por cima, estava

com produtos vencidos na prateleira, o agente pode, nesse momento, impor uma sanção.

- Imposição material de uma conduta ao administrado (o agente poderá interditar ou embargar aquele estabelecimento).
- Diferente da exigibilidade, na excoutoriedade, marcada pelo poder de polícia da Administração, não é necessário o uso das vias judiciais, pois o agente pode embargar, interditar ou apreender e destruir produtos piratas, por exemplo, sem invocação do judiciário.

#### **4 – Tipicidade**

Segundo di Pietro (2020), é o atributo pelo qual o ato administrativo deve corresponder a figuras e modelos previamente determinados em lei.

O professor Rodrigo Cavalheiro Rodrigues não vê a tipicidade como um grande atributo, pois é comum a outros atos.

#### **Extinção dos atos administrativos**

O ato administrativo, após cumprir os requisitos e ser publicado, está apto a produzir os efeitos jurídicos. Portanto, esse é o ponto inicial da vida dos atos administrativos, quando eles começam a provocar efeitos jurídicos. Mas, e quanto ao fim da vida dos atos administrativos?

Quando e com eles se extinguem?

Pois então, vamos ver nesse resumo da extinção dos atos administrativos as formas e características dessa etapa final, já que os atos administrativos podem ter uma extinção natural ou outras formas de desaparecer do mundo jurídico.

Resumo das formas de extinção dos atos administrativos.

O ato administrativo pode se extinguir por:

- Cumprimento dos efeitos;
- Extinção objetiva;
- Extinção subjetiva;
- Renúncia;
- Retirada.

Veremos um pouco da definição de cada um e aprofundaremos mais nas formas de extinção do ato administrativo por retirada (por ser o mais cobra do em concursos e na prova da OAB).

A extinção do ato administrativo pelo cumprimento dos efeitos também é conhecida como a extinção natural, afinal o ato gera os efeitos a que foi proposto e cumpre a sua missão. Esse caso pode ocorrer de três formas: pelo esgotamento do conteúdo jurídico, pela execução material e por realização da condição resolutive ou termo final. Vamos ver com mais detalhes logo em seguida.

Formas de extinção dos atos administrativos

Na extinção pelo esgotamento do conteúdo jurídico, por exemplo, ocorre quando a servidora goza de licença maternidade ou férias, e quando esgotado o período, não existe mais razão para o ato continuar a vigor.

Já quanto a execução material, podemos exemplificar por um ato administrativo de uma construção. Quando a obra for finalizada e executada materialmente, encerra-se o ciclo do ato administrativo.

Enquanto na terceira possibilidade da condição resolutive ou termo final, temos uma condição ou termo imposto e quando ele ocorrer, o ato administrativo deixa de ter efeito. Como, por exemplo, quando um determinado ato proíbe o aumento salarial do servidor até determinada data, quando essa data passar, o aumento poderá ocorrer e o ato não terá mais valia.

Enquanto na extinção subjetiva, a extinção do ato ocorre porque o sujeito ou beneficiário deixa de existir. Então, por exemplo, se uma pessoa tem uma autorização para realizar determinado serviço pessoalmente e ela falece, há uma extinção subjetiva do ato.

Por outro lado, a extinção objetiva do ato ocorre quando o objeto do ato desaparece. Se um vendedor de frutas tem autorização para vender em uma praça e essa praça vai ser retirada para a construção de uma rua, não será mais possível a venda nessa praça porque ela não existe mais. Já a renúncia ocorre pela vontade do beneficiário de desistir do ato administrativo, ou seja, não irá mais desfrutar de uma vantagem por escolha pessoal e então o ato se extingue.

Por outro lado, a retirada do ato administrativo ocorre quando o Estado adota uma medida para extinguir o ato. Nesse caso, se subdivide em: caducidade, contraposição, cassação, anulação e revogação.



Fonte: Politlze (2022).

## Formas de extinção dos atos administrativos

### 1 – Caducidade

A caducidade acontece quando o ato está baseado em uma legislação e uma lei superveniente revoga a lei anterior. Por isso, pela nova lei, aquele ato já não faz mais sentido no mundo jurídico. Ou seja, considera-se uma ilegalidade posterior. Então, se uma autorização foi concedida para uso de uma praça pública para uma banca de jornal, e posteriormente existe uma lei que proíbe o uso de praças públicas para vendas, então o ato caducará.

### 2 – Contraposição

A contraposição também ocorre com a mudança no mundo jurídico, mas através de um novo ato que se contrapõe ao ato anterior. Assim sendo, a diferença entre a caducidade e a contraposição é que a caducidade é com base em nova lei e a contraposição com base em novo ato. Por isso, diferente do exemplo de caducidade, nesse caso, um ato extinguiria a autorização daquela banca de jornal de uso da praça pública. E não uma lei.

### **3 – Cassação**

A cassação é a forma de extinção do ato por culpa do beneficiário, já que ele descumpriu condições que deveria manter. Portanto, a cassação funciona como uma sanção contra o administrado por descumprir alguma condição necessária para usufruir de um benefício. A cassação tem como características:

- Ato vinculado, pois a cassação somente poderá ocorrer nas hipóteses definidas em lei;
- Trata-se de ato sancionatório, pois tem como fundamento as faltas cometidas pelo beneficiário do ato.

Como exemplo, podemos citar um motorista que tem sua carteira de motorista cassada quando descumpra a lei de trânsito e não poderá mais se beneficiar do direito de dirigir no país.

### **4 – Anulação**

A anulação é o desfazimento de ato ilegal e a revogação é a extinção de ato válido, mas que deixou de ser conveniente e oportuno. Ou seja, quando se torna ilegal, a forma de se extinguir é pela anulação e no caso conveniência e oportunidade, seria pela revogação.

E então vale a pena descrever a:

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 473 DO STF).

Como a ilegalidade atinge desde a origem do ato, a sua invalidação possui efeitos retroativos, ou seja, “ex-tunc”. Dessa forma, em regra, a anulação desfaz todos os efeitos

Que o ato produziu desde a sua origem.

Então, como se trata de controle de legalidade, a anulação poderá ser realizada pela própria administração ou pelo Poder Judiciário. No primeiro caso, a administração age pela autotutela, de ofício ou por provocação. Já no segundo caso, o Judiciário exerce a função jurisdicional, mas somente poderá agir mediante provocação.

Há também um limite temporal para anulação de ato: 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.

Então, a administração pode realizar esse tipo de anulação, mas não pode realizar de qualquer forma e a qualquer tempo.

## **5 – Revogação**

A revogação é a supressão de um ato administrativo válido por motivo de interesse público superveniente, que o tornou inconveniente ou inoportuno. Trata-se, portanto, da extinção de um ato administrativo por exame de mérito pela administração. Portanto, na Revogação não há ilegalidade.

A revogação somente se opera sobre atos discricionários. Nesse caso, o próprio ato de revogar é também um juízo de mérito. Assim, podemos dizer que a revogação é um ato discricionário exercido sobre outro ato discricionário.

É importante também ficarmos atentos aos atos que não são passíveis de revogação. São os atos:

- Inválidos;
- Vinculados;
- Exauridos ou consumados;
- Que geraram direito adquirido.

Podemos também acrescentar que existem duas espécies de revogação:

- Ab-rogação: consiste na revogação total do ato;
- Derrogação: é a revogação parcial do ato.

### **Efeitos da revogação**

A revogação possui efeitos “ex-nunc”, isto é, efeitos prospectivos (para a frente). Tudo que foi realizado até a data da revogação permanece válido. Diferentemente do que vimos com a anulação.

Contudo, vale ressaltar que a revogação atinge apenas os efeitos próprios do ato administrativo e não atinge os efeitos impróprios. E o que isso significa?

Os efeitos próprios são os efeitos desejados pela administração ao praticar o ato, ou seja, são os efeitos da natureza do ato administrativo. Enquanto, os efeitos impróprios são consequências indiretas, reflexas, do ato administrativo, que ocorrem, em muitos casos, sem a administração desejá-los. Ou seja, os atos vão continuar produzindo efeitos impróprios mesmo após a revogação.

### **Convalidação**

E então, será que todos os atos devem ser extinguidos quando ocorrer algumas das hipóteses apresentadas nesse resumo da extinção dos atos administrativos? Não. Não são todos os atos que precisam se extinguir.

Muitas vezes é melhor apenas convalidar o ato. E o que significa essa convalidação? A convalidação, também chamada por alguns autores de saneamento ou de aperfeiçoamento, não é uma forma de desfazimento dos atos administrativos. Pelo contrário, convalidar é “corrigir” ou “regularizar um ato administrativo.

Assim, podemos dizer que são três condições para a convalidação de um ato viciado:

- Não acarrete lesão ao interesse público;
- Não cause prejuízo a terceiros;
- Os defeitos dos atos sejam sanáveis.

Na mesma linha, a convalidação gera efeitos retroativos (ex-tunc), uma vez que corrige o vício do ato desde a sua origem.

Para ficar mais claro, vamos a um exemplo!

Ex: Um ato administrativo deveria ter sido assinado por uma pessoa e foi assinado pelo seu subordinado. Nesse caso haveria um vício de competência no início do ato. Então, se não acarretar lesão ao interesse público, prejuízo a terceiros e o defeito do ato for sanável, a autoridade competente poderá convalidar o ato para que ele possa não só continuar a produzir efeitos, mas também validar os fatos já ocorridos. Por isso, não são todos atos que precisam ser extintos, eles podem ser regularizados.

Quadro resumo sobre as formas de extinção do ato. Para finalizar, um quadro resumo.

Resumo das formas de extinção da concessão

Forma de extinção	Motivo
Caducidade	Legislação superveniente invalida o ato
Contraposição	Ato posterior invalida o ato
Cassação	Descumprimento de condição por parte do beneficiário (culpa)
Anulação	Ilegalidade no ato administrativo
Revogação	Ato se torna inconveniente ou inoportuno ao interesse público

Fonte: Politize (2022).

## O que se entende por convalidação dos atos administrativos?

Também chamada de ratificação, confirmação ou sanatória, a convalidação é uma forma de corrigir vícios existentes em um ato ilegal sendo preceituado no art. 55 da Lei nº 9.784/1999 :

**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.

Os efeitos da convalidação são retroativos (ex-tunc) ao tempo de sua execução.

Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que: só pode haver convalidação quando o ato possa ser produzido validamente no presente. Importa que o vício não seja de molde a impedir reprodução válida do ato. Só são convalidáveis atos que podem ser legitimamente produzidos.



## 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](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](https://www.academia.edu/42175169/Manual_de_Direito_Administrativo_Alexandre_Mazza). Acesso em 22 abr. 2023.

POLITIZEI. **Ato administrativo**. 2022. Disponível em:

[www.politize.com.br/atoadministrativo](http://www.politize.com.br/atoadministrativo). Acesso em; 10 de jun. de 2023.