

## RESUMO EXPANDIDO

### ATOS ADMINISTRATIVOS

#### 1. Introdução

A plena compreensão do tópico de atos administrativos deve ser antecedida pela compreensão de outros conceitos essenciais. Portanto, a presente obra, preliminarmente, abordará esses conceitos, de forma a construir a base necessária para o entendimento do tópico em questão.

#### 1.1 Fatos e Atos jurídicos

Os fatos são, assim, entendidos como todos os acontecimentos do mundo real, são eventos concretos. Esses eventos podem ser relevantes para o mundo jurídico ou não. Exemplo 1: o raio no meio do oceano é um fato sem relevância para o mundo jurídico porque não constitui, não extingue e nem declara direito ou obrigação. Exemplo 2: o raio no meio do oceano que atinge um navio petroleiro e o incendeia é um fato relevante para o mundo jurídico porque causa dano patrimonial. Portanto, esse segundo exemplo é chamado de fato- jurídico.

Fatos jurídicos em sentido amplo são todos os eventos naturais, de conduta humana ou até mesmo os destituídos de vontade humana, aos quais o direito atribui consequências no mundo jurídico. “Para o autor Nelson Rosenvald, o fato jurídico (em sentido amplo), importa em qualquer acontecimento que provoque o nascimento, a modificação ou a extinção de um direito.” (BORGES; SÁ, 2017. p. 157).

Fatos jurídicos em sentido amplo é um gênero. Este gênero comporta as espécies: fatos jurídicos em sentido estrito, atos-fatos jurídicos e atos jurídicos em sentido amplo.

Fatos jurídicos em sentido estrito são eventos da natureza que produzem efeitos no mundo jurídico, como citado no exemplo 2.

Atos-fatos jurídicos: são atos humanos que surgem sem que se tenha pretendido realizá-lo, ou seja, destituídos de vontade. Exemplo: prescrição e decadência.

Atos jurídicos em sentido amplo: são eventos decorrentes da ação humana que produzem consequência no mundo jurídico. A espécie atos jurídicos em sentido amplo divide-se em subespécies, que são: negócios jurídicos, atos ilícitos e atos jurídicos em sentido estrito. O ponto em comum entre as três é que todas são decorrentes da manifestação de vontade.

Vejamos.

Negócios jurídicos: são acordos cujos efeitos jurídicos são escolhidos pelas partes envolvidas, de forma consensual, vigorando o princípio da autonomia privada. Exemplo: contrato de compra e venda. Conforme se vê na obra de Carlos Alberto da Mota Pinto: “Os negócios jurídicos são fatos voluntários, cujo núcleo essencial é integrado por uma ou mais declarações de vontade a que o ordenamento jurídico atribui efeitos jurídicos concordantes com o conteúdo da vontade das partes, tal como este é objetivamente (de fora) apercebido”. (PINTO,2005, p.356).

Atos ilícitos: são atos jurídicos praticados em desconformidade com o ordenamento jurídico, podendo ser anulados quando eivados de vício de legalidade ou convalidados quando

os vícios puderem ser sanados.

Atos jurídicos em sentido estrito: são atos jurídicos praticados livremente pelos particulares, porém, diferentemente do que ocorre nos negócios jurídicos, aqui os efeitos jurídicos não são estabelecidos pelas partes, e sim predeterminados pelo ordenamento jurídico e realizam-se independentemente de os particulares assim desejarem. Como por exemplo, no reconhecimento de paternidade.h

Após o conhecimento de todos esses conceitos, resta enquadrar o ato administrativo em uma das espécies ou subespécies elencadas. Portanto, conclui-se que o ato administrativo é um ato jurídico em sentido estrito, pois decorre da ação humana e gera efeitos jurídicos pré-determinados por lei. Por exemplo a nomeação de um candidato aprovado em concurso público federal é feita por um agente público (ação humana) que gera efeitos jurídicos pré-determinados por lei (o servidor passa a ser regido pela Lei 8112/90).

## **1.2 Fato administrativo e fato da Administração**

Faz-se necessário saber também a distinção entre o fato administrativo e o fato da administração. Quando o fato jurídico acontece no interior da Administração e gera efeitos jurídicos é considerado um fato administrativo. Por exemplo: a morte de um servidor. Já, quando o fato jurídico acontece no interior da Administração, mas não gera consequências jurídicas recebe o nome de fato da Administração. Por exemplo: o servidor cai de uma escada dentro do órgão público e rapidamente se levanta, sem haver consequências jurídicas.

## **1.3 Atos da Administração Pública**

O ato praticado no exercício da função administrativa é ato da Administração, porém nem todo ato da Administração é ato administrativo. Ato da Administração é gênero do qual ato administrativo é espécie. Conforme ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, segue abaixo as espécies de atos da Administração Pública:

Atos normativos: atos com conteúdo de leis, mas formalmente administrativos. São dotados de generalidade e abstração.

Atos de governo: atos sujeitos a regime constitucional, como sanção, veto, indulto.

Atos de conhecimento: atos que não geram efeitos jurídicos imediatos, como atestados, certidões, pareceres.

Contratos e convênios: atos em que a vontade é manifestada de forma bilateral.

Atos materiais da Administração: atos que envolvem apenas execução, como demolição de uma casa, apreensão de mercadoria.

Atos de Direito Privado: são aqueles praticados pela Administração despida das prerrogativas de direito público, como a compra e venda, doação, locação.

Atos administrativos: é o objeto do presente estudo e portanto será apresentado no tópico a seguir.

## **CONCEITO DE ATO ADMINISTRATIVO**

O conceito de ato administrativo não está definido de forma explícita na legislação brasileira, restando para a doutrina a função de sistematizar e unificar a interpretação dos institutos jurídicos. No entanto, apesar das ricas discussões acadêmicas, doutrinadores têm inventado os mais diferentes conceitos, muitas das vezes, distintos entre si. Para a compreensão

do assunto, esta obra socorre-se dos ensinamentos da autora Maria Sylvia Zanella di Pietro, para quem o ato administrativo é: “declaração unilateral do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob o regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”.

A apresentação do conceito será compartimentada para melhor entendimento.

### **I) O ato administrativo é uma declaração unilateral do Estado ou de quem o represente.**

Por este trecho, o ato administrativo pode ser visto como uma exteriorização do Estado ou de seus agentes públicos, a quem o ordenamento jurídico confere competência para agir em seu nome, representando-o. Frisa-se que o ato administrativo não nasce espontaneamente e por conta própria. É preciso alguém para executá-lo, ou seja, o agente público competente, que recebe da lei o devido dever-poder para o desempenho de suas funções.

Esclarece-se ainda que a representação do Estado para editar atos administrativos não é exclusiva de agentes públicos integrantes do Poder Executivo, Judiciário, Legislativo, Administração Direta e Indireta. Para representar o Estado é necessário que se esteja investido de prerrogativas estatais, ainda que se trate de um particular. Tem-se como exemplo o caso das concessionárias de serviços públicos.

### **II) O ato administrativo produz efeitos imediatos.**

A produção dos efeitos imediatos dos atos administrativos se dá devido à presunção de legitimidade que todo administrativo possui. Essa presunção será estudada em tópico específico. Por ora, é suficiente saber que esses efeitos jurídicos imediatos atribuídos aos atos administrativos podem ser constitutivos, enunciativos e declaratórios de direitos e de obrigações, atingindo tanto particulares como a própria Administração e que os atos administrativos são considerados legais e eficazes desde a sua origem, por isso já nascem produzindo efeitos, e assim permanecem até que sejam declarados ilegais pelo Poder Judiciário.

### **III) O ato administrativo é gerado sob o regime jurídico de Direito Público**

Dizer que o ato administrativo é gerado sob o regime de Direito Público significa que o ato administrativo possui prerrogativas e restrições próprias do Poder Público. Como já estudado, nem todo ato da administração é ato administrativo. Portanto, alguns atos da administração são produzidos sob o regime de Direito Privado, como por exemplo a locação imobiliária. Nesta, a Administração e o particular encontram-se em uma relação horizontal, ou seja, ambos relacionam-se de igual para igual. No entanto, quando a Administração edita um ato administrativo, a relação entre ela e o particular é vertical, prevalecendo a supremacia do interesse público sobre o interesse particular.

### **IV) O ato administrativo nasce em observância à lei**

O art. 1º da Constituição Federal institui o Estado Democrático de Direito. Em razão

disso, todo ato administrativo deve observância à lei. Os atos não podem ser editados por mera vontade de um governante, pois o Estado sujeitou-se aos comandos da lei.

## V) O ato administrativo pode ser questionado judicialmente

O princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional previsto no art. 5º, XXXV, da CF/88 diz que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, portanto mesmo sendo o ato administrativo manifestação da vontade estatal, pode ser submetido ao controle pelo Poder Judiciário.

## CLASSIFICAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

A classificação dos atos administrativos é extremamente extensa e varia de acordo com o enfoque adotado por cada doutrinador. Portanto, não há pretensão de tentar esgotar, aqui, todas as possibilidades. Este estudo abordará as consideradas mais relevantes, apresentando um breve resumo da obra (Spitzcovisky, Celso. **Direito Administrativo**. 6. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023).

Segue adiante a classificação conforme seis critérios. São eles: quanto aos destinatários, quanto ao alcance, quanto ao objeto, quanto ao grau de liberdade, quanto à formação do ato, quanto à perfeição, validade e eficácia. Observe que um mesmo ato pode ser classificado por diversos critérios simultaneamente.

### Quanto aos destinatários

Os atos administrativos podem ser classificados em **gerais**, quando são editados sem um destinatário específico. Exemplo: o edital de um concurso público.

Podem também ser classificados como **individuais**, quando são editados com destinatário certo. Exemplo: a nomeação de um funcionário.

### Quanto ao alcance

Os atos administrativos podem ser classificados em **internos**, quando geram efeitos dentro da Administração Pública. Exemplo: a edição de pareceres.

Podem também ser classificados como **externos**, quando produzem efeitos fora do Poder Público. Exemplo: a permissão de uso.

### Quanto ao objeto

Os atos administrativos podem ser classificados em **atos de império**, quando a Administração os pratica de modo unilateral, lançando mão de sua supremacia sobre os interesses dos particulares. Exemplo: a interdição de um estabelecimento comercial em vista de irregularidades encontradas.

Podem também ser classificados como **atos de gestão**, quando a Administração os

prática afastando-se de suas prerrogativas, como rescisão unilateral dos contratos, e equiparando-se aos particulares com quem se relaciona. Exemplo: quando o Poder Público celebra contratos de locação com particulares na qualidade de locatário.

Podem, ainda, ser classificados como **atos de expediente**, quando destinados a dar andamento aos processos e papéis que tramitam no interior das repartições.

### **Quanto ao grau de liberdade conferido ao administrador**

Os atos administrativos podem ser classificados em **vinculados**, quando o administrador fica restrito ao dispositivo de lei, sem liberdade para juízo de conveniência e oportunidade. Exemplo: pedido de aposentadoria por idade, quando é demonstrado de maneira inequívoca ter atingido o limite exigido pela Constituição.

Já os atos **discricionários**, são aqueles em que o administrador submetido à lei, possui certa liberdade para um juízo de valor. Exemplo: os pedidos de permissão de uso de bens públicos poderão ser atendidos ou não pelo administrador, dependendo das características que envolvem cada caso concreto.

### **Quanto à formação do ato**

Os atos administrativos são classificados em **simples**, quando resultam da manifestação de vontade de um único órgão, pouco importando a natureza, se unipessoal ou colegiada.

Atos **compostos**, quando resultam da vontade única de um órgão, ficando, entretanto, na dependência de confirmação por outro superior para se tornarem executáveis.

Atos **complexos** são aqueles que se formam pela conjugação de vontades de mais de um órgão. Exemplo: celebração de tratados internacionais. Realizados pelo Poder Executivo, dependendo de confirmação pelo Congresso Nacional, na forma prevista pelos arts. 84, VIII, e 49, I, da Constituição Federal.

### **Quanto à perfeição, validade e eficácia**

O ato administrativo é considerado **perfeito** quando esgotadas todas as etapas imprescindíveis para a sua produção, como por exemplo a publicação e homologação, quando exigida por lei.

Ato **válido** é aquele expedido em conformidade com a competência; forma; finalidade; motivo e objeto.

Ato **eficaz** é aquele que se encontra apto para a produção de todos os efeitos para os quais foi editado, não dependendo de qualquer condição ulterior.

### **PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE**

Os atos da Administração Pública presumem-se legítimos desde sua origem, isto é, desde o seu nascimento. Essa presunção se dá porque o administrador em toda sua vida funcional, bem como, na edição de atos administrativos, deve observar a lei, conforme preconiza o art. 37, caput, da Constituição Federal. Portanto, em virtude dessa obrigação do administrador,

seria incoerente não dar aos atos administrativos essa presunção. A referida presunção não significa dizer que os atos administrativos não possam ser questionados. O particular que se sinta prejudicado pelo ato do Estado tem remédios constitucionais postos à sua disposição para buscar socorro junto ao Poder Judiciário. Portanto a presunção de legitimidade não é absoluta, e sim, relativa, permitindo discussão pelas vias administrativa ou judicial.

A presunção de legitimidade é a conformidade do ato com o Direito, no campo abstrato (normativo), portanto não se confunde com a presunção de veracidade, que será estudada em tópico específico. Um dos efeitos da presunção de legitimidade é o de permitir que o ato administrativo opere efeitos imediatamente, por conseguinte, o particular que entenda ser o ato ilegal, deve provocar o Judiciário para que este assim o declare. Enquanto o ato não for julgado ilegal e retirado do mundo jurídico continuará produzindo efeitos regulares, conforme explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019), o Judiciário não pode apreciar ex officio a validade do ato; sabe-se que, em relação ao ato jurídico de direito privado, o artigo 146 do CC determina que as nulidades absolutas podem ser alegadas por qualquer interessado ou pelo Ministério Público, quando lhe couber intervir, e devem ser pronunciadas pelo juiz, quando conhecer do ato ou dos seus efeitos; o mesmo não ocorre em relação ao ato administrativo, cuja nulidade só pode ser decretada pelo Judiciário a pedido da pessoa interessada”.

## REQUISITOS

O ato administrativo deve conter alguns requisitos para que seja válido, são esses: Competência, finalidade, forma, motivo e objeto.

A **competência** trata-se de quem ou quais agentes são legitimados da ação, em outras palavras, trata-se da capacidade de atribuir a alguém a titularidade da ação jurídica.

José dos Santos Carvalho Filho discorre que “Competência é o círculo definido por lei dentro do qual podem os agentes exercer legitimamente sua atividade. Na verdade, poder-se-ia qualificar esse tipo de competência como administrativa, para colocá-la em plano diverso das competências legislativa e jurisdicional. O instituto da competência funda-se na necessidade de divisão do trabalho, ou seja, na necessidade de distribuir a intensa quantidade de tarefas decorrentes de cada uma das funções básicas (legislativa, administrativa ou jurisdicional) entre os vários agentes do Estado, e é por esse motivo que o instituto é estudado dentro dos três Poderes de Estado, incumbidos, como se sabe, do exercício daquelas funções.” (Filho, José dos Santos Carvalho.

**Manual de direito administrativo.** 33ª Edição. São Paulo/SP: Editora Atlas LTDA, 2019. p. 210).

Já a **finalidade** aduz que todo ato administrativo deve estar dirigido ao interesse público, e seu desrespeito constitui abuso de poder sob a forma de desvio de finalidade, José dos Santos Carvalho Filho expõe que “Finalidade é o elemento pelo qual todo ato administrativo deve estar dirigido ao interesse público. Realmente não se pode conceber que o administrador, como gestor de bens e interesses da coletividade, possa estar voltado a interesses privados. O intuito de sua atividade deve ser o bem comum, o atendimento aos reclamos da comunidade, porque essa de fato é a sua função. Nesse ângulo, é imperioso observar que o resultado da conduta pressupõe o motivo do ato, vale dizer, o motivo caminha em direção à finalidade.” (Filho, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo.** 33ª Edição. São Paulo/SP: Editora Atlas LTDA, 2019. p. 225).

No que diz respeito a **forma**, é aquela pela qual se exterioriza a vontade, sendo um elemento que integra a própria formação do ato, sem ela, o ato inexistente. Devendo não somente existir, mas também que a forma seja válida, necessitando estar de acordo com os ditames legais.

José dos Santos Carvalho Filho argumenta que “A forma é o meio pelo qual se

exterioriza a vontade. A vontade, tomada de modo isolado, reside na mente como elemento de caráter meramente psíquico, interno. Quando se projeta, é necessário que o faça através da forma. Por isso mesmo é que a forma é elemento que integra a própria formação do ato. Sem sua presença, o ato (diga-se qualquer ato que vise a produção de efeitos) sequer completa o ciclo de existência.” (CARVALHO FILHO, 2019, p. 215).

No tocante ao **motivo**, refere-se as razões de fato ou de direito que leva o agente a praticar o ato administrativo.

José dos Santos Carvalho Filho argue que “Toda vontade emitida por agente da Administração resulta da impulsão de certos fatores fáticos ou jurídicos. Significa que é inaceitável, em sede de direito público, a prática de ato administrativo sem que seu autor tenha tido, para tanto, razões de fato ou de direito, responsáveis pela extroversão da vontade. Pode-se, pois, conceituar o motivo como a situação de fato ou de direito que gera a vontade do agente quando pratica o ato administrativo.” (CARVALHO FILHO, 2019, p. 217).

Por fim, o **objeto** concerne a alteração no mundo jurídico que o ato administrativo se propõe a processar.

José dos Santos Carvalho Filho (2019) defende que:

Objeto, também denominado por alguns autores de conteúdo, é a alteração no mundo jurídico que o ato administrativo se propõe a processar. Significa, como informa o próprio termo, o objetivo imediato da vontade exteriorizada pelo ato, a proposta, enfim, do agente que manifestou a vontade com vistas a determinado alvo. Pode o objeto do ato administrativo consistir na aquisição, no resguardo, na transferência, na modificação, na extinção ou na declaração de direitos, conforme o fim a que a vontade se preordenar. Por exemplo: uma licença para construção tem por objeto permitir que o interessado possa edificar de forma legítima; o objeto de uma multa é punir o transgressor de norma administrativa; na nomeação, o objeto é admitir o indivíduo no serviço público etc (CARVALHO FILHO, 2019, p. 214/215).

## ATRIBUTOS

Atributos em atos administrativos são características que permitem afirmar que ele se submete a um regime jurídico-administrativo ou a um regime jurídico de direito público. Há uma divergência doutrinária em quais seriam esses atributos, tais como: executoriedade e autoexecutoriedade, presunção de legitimidade e veracidade, imperatividade, revogabilidade, tipicidade, estabilidade e impugnabilidade, dos quais serão discutidos a presunção de legalidade e veracidade, imperatividade e autoexecutoriedade.

A **presunção de legalidade e veracidade** refere-se a conformidade do ato com a lei, em outras palavras, se o ato é legal ou não, discutindo também se os fatos alegados são verdadeiros ou não, caso provado. Tratando-se da administração pública, esta, por ser dotada de boa fé, os fatos alegados irão sempre ser pressupostamente verdadeiros.

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “Diversos são os fundamentos que os autores indicam para justificar esse atributo do ato administrativo: o procedimento e as formalidades que precedem a sua edição, os quais constituem garantia de observância da lei; o fato de ser uma das formas de expressão da soberania do Estado, de modo que a autoridade que pratica o ato o faz com o consentimento de todos; a necessidade de assegurar celeridade no cumprimento dos atos administrativos, já que eles têm por fim atender ao interesse público, predominante sobre o particular; o controle a que se sujeita o ato, quer pela própria Administração, quer pelos demais Poderes do Estado, sempre com a finalidade de garantir a legalidade; a sujeição da Administração ao princípio da legalidade, o que faz presumir que todos os seus atos tenham sido praticados de conformidade com a lei, já que cabe ao poder público a

sua tutela” (DI PIETRO, 2019. p. 468).

No tocante à **imperatividade**, é o atributo que impõe os atos administrativos a terceiros. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019) explica que:

A imperatividade não existe em todos os atos administrativos, mas apenas naqueles que impõem obrigações; quando se trata de ato que confere direitos solicitados pelo administrado (como na licença, autorização, permissão, admissão) ou de ato apenas enunciativo (certidão, atestado, parecer), esse atributo inexistente. A imperatividade é uma das características que distingue o ato administrativo do ato de direito privado; este último não cria qualquer obrigação para terceiros sem a sua concordância (DI PIETRO, 2019. p. 471).

A **autoexecutoriedade** consiste no atributo pelo qual pode ser posto em execução pela própria Administração Pública, sem necessidade de intervenção do Poder Judiciário.

No Direito Administrativo, a autoexecutoriedade não existe, também, em todos os atos administrativos; ela só é possível: quando expressamente prevista em lei. Em matéria de contrato, por exemplo, a Administração Pública dispõe de várias medidas autoexecutórias, como a retenção da caução, a utilização dos equipamentos e instalações do contratado para dar continuidade à execução do contrato, a encampação etc.; também em matéria de polícia administrativa, a lei prevê medidas autoexecutórias, como a apreensão de mercadorias, o fechamento de casas noturnas, a cassação de licença para dirigir; quando se trata de medida urgente que, caso não adotada de imediato, possa ocasionar prejuízo maior para o interesse público; isso acontece no âmbito também da polícia administrativa, podendo-se citar, como exemplo, a demolição de prédio que ameaça ruir, o internamento de pessoa com doença contagiosa, a dissolução de reunião que ponha em risco a segurança de pessoas e coisas (DI PIETRO, 2019. p. 472).

## EXTINÇÃO

O ato administrativo somente será extinto depois que feito por meio formal, tendo vícios ou não, pois este, detém presunção de legalidade.

Segundo Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2008,p. 444).

O desfazimento do ato administrativo poderá ser resultante do reconhecimento de sua ilegitimidade, de vícios de sua formação, ou poderá simplesmente advir de sua necessidade de existência, isto é, mesmo legítimo o ato pode tornar-se desnecessário e pode ser declarada inoportuna ou inconveniente a sua manutenção. Poderá, ainda, resultar da imposição de um ato sancionatório ao particular que deixou de cumprir com os requisitos exigidos para a manutenção do ato. Dessa distinção surge a noção de revogação, anulação e cassação, espécies do gênero desfazimento do ato administrativo.

## CONVALIDAÇÃO

A **convalidação** é o ato administrativo que supre o vício existente em um ato ilegal, com efeitos retroativos. É feita, em regra, pela administração e eventualmente pelo administrado.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro argumenta que

Vínhamos entendendo que a convalidação é ato discricionário, porque cabe à

Administração, diante do caso concreto, verificar o que atende melhor ao interesse público: a convalidação, para assegurar validade aos efeitos já produzidos, ou a decretação de sua nulidade, quando os efeitos produzidos sejam contrários ao interesse público (Di Pietro, 2019. p. 544).

Portanto, conclui-se que a convalidação é um ato que cabe a administração pública e tem como fim assegurar a validade de efeitos benéficos de um ato com vícios, que condizem com o interesse público.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALEXANDRINO, Marcelo.; VICENTE, Paulo. **Direito administrativo descomplicado**. 16ª Edição. São Paulo/SP: Método, 2008.

BORGES, Cyonil.; SÁ, Adriel. **Manual de direito administrativo facilitado**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 33ª Edição. São Paulo/SP: Editora Atlas LTDA, 2019).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33ª Edição. Rio de Janeiro/RJ: Editora Forense LTDA, 2019.

PINTO, Carlos Alberto da Mota. **Teoria Geral do Direito Civil**. 4. ed. por Antônio PintoMonteiro e Paulo Mota Pinto. Coimbra: Coimbra Ed., 2005.