

## ATOS ADMINISTRATIVOS

**José Carlos de Oliveira**

Professor de Direito Administrativo na graduação e no Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Unesp/Franca

A Administração Pública (de qualquer dos Poderes do Estado) edita atos jurídicos, ou exprime sua vontade, e esta é capaz de produzir os efeitos jurídicos que tenham por finalidade adquirir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos. Sendo a manifestação de vontade e o efeito dela decorrente submisso ao direito público, tem-se o ato administrativo. O art. 4º e o parágrafo único da Lei de Licitações define o “procedimento licitatório” como ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública.

O efeito jurídico (adquirir, resguardar, modificar direitos), porém, não decorre apenas de manifestações de vontade, mas também de acontecimentos materiais, provenientes da natureza ou alheios a qualquer comportamento humano. Por isso, à noção de *fato jurídico* podem ser associados não apenas os atos (resultantes das manifestações de vontade) como também os acontecimentos da natureza aos quais o Direito atribua um resultado ou efeito jurídico. Daí que a noção de *fato administrativo* está relacionada tanto à de manifestação de vontade ordenada para a produção de um efeito jurídico (ato administrativo) como à de realização material, efetiva, da função administrativa (a apreensão de mercadorias, a construção de um edifício, o policiamento nas ruas). A omissão administrativa (o silêncio indevido ante uma hipótese em que a Administração está obrigada a exprimir formalmente a sua vontade) também pode indicar a ocorrência de um *fato administrativo*.

A produção de efeitos jurídicos capazes de obrigar a Administração, portanto, pode decorrer tanto de atos jurídicos ditos administrativos (a nomeação de um servidor, por exemplo) como de um acontecimento que produza

efeito jurídico (a realização de uma obra, o falecimento de um servidor). No entanto, como há fatos decorrentes de mera operação material e deles não decorrem efeitos jurídicos (ex.: a mera limpeza urbana ou a circulação de veículos oficiais), estes podem ser tidos como *fatos da Administração*.

Os atos da Administração não compreendem apenas os atos administrativos, mas também os atos jurídicos regidos pelo direito privado (doação, compra e venda, emissão de títulos de crédito) e que podem ser praticados pela Administração Pública, ainda que primariamente sejam também submissos ao regime jurídico-administrativo.

O conceito de ato administrativo reclama a concorrência de três pressupostos: a) que exprima a manifestação de vontade do Estado ou de quem lhe faça as vezes; b) que sejam regido por normas de direito público (ainda que primariamente); e c) que produza um efeito jurídico de interesse público ou alcance os fins desejados pelo Estado.

## ELEMENTOS DO ATO ADMINISTRATIVO

A Administração não iniciará qualquer atuação material relacionada com a esfera jurídica dos particulares sem a prévia expedição do ato administrativo que lhe sirva de fundamento, salvo na hipótese de expressa previsão legal.

São elementos do ato administrativo a Competência, a Finalidade, a Forma, o Motivo e o Objeto. A falta de um dos elementos ou vício na sua configuração pode levar à invalidação do ato.

### Analisaremos a extensão desses conceitos.

A *Competência*<sup>1</sup> é o requisito que impõe a necessidade de o agente reunir competência legal ou regulamentar para a prática do ato. A norma deve atribuir-lhe a possibilidade (ou dever) de editar o ato, fixando os seus limites. Não é competente quem quer, mas quem a norma assim quer. A lei define a atribuição, fixa seus limites, conferindo, pois, a competência. Não se tratando de competência privativa,

<sup>1</sup> A competência decorre sempre da lei. É inderrogável, seja pela vontade das partes, seja por acordo com terceiros; A competência pode ser objeto de delegação ou de avocação, conforme dispõe a lei do processo administrativo. Art. 11 da Lei n. 9.784/99.

admite delegação e avocação<sup>2</sup> por força da aplicação do poder hierárquico art. 13 da Lei do Processo Administrativo Federal (BRASIL, 2012b). A competência é irrenunciável e, em regra, imodificável e intransferível. A prática de um ato por um agente que não detenha competência sugere a ocorrência de abuso de poder pelo excesso verificado. O excesso não se confunde com a usurpação de funções, pois esta corresponde à prática de atos por alguém que não esteja investido em função pública. O exercício de função pública sem a correspondente investidura em cargo, emprego ou função enseja o reconhecimento do chamado servidor ou funcionário de fato (o exercício de fato da função pública), e tanto pode se dar porque a investidura não existiu ou porque foi editada com vício de legalidade (anulada posteriormente). O vício de competência, assim, pode ou não invalidar o ato administrativo, a depender do efeito jurídico que dele se tenha verificado. O eventual aproveitamento dos efeitos de um ato praticado por

<sup>2</sup> Lei n. 9.784/99 - Lei do Processo Administrativo. 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.

agente que não detenha *regular* competência tem que ver com a *teoria da aparência*, com a *presunção de legalidade* presente nos atos administrativos, e se relaciona com o princípio da *segurança jurídica*, tema estudado no texto dos princípios (art. 12 da Lei 10.177/1998)<sup>3</sup>.

A *Finalidade* é representada pelo interesse público<sup>4</sup> e materializada na lei. A finalidade sempre será pública. O desvio desse objetivo legal leva à invalidação do ato e caracteriza o desvio de finalidade, outra espécie de abuso de poder.

---

<sup>3</sup> Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial. Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se à delegação de competência dos órgãos colegiados aos respectivos presidentes.

<sup>4</sup> O princípio do interesse público está expressamente previsto no art. 2º da Lei n. 9.784/99 (Lei do processo administrativo) quando exige o atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei. Esse princípio está presente no momento da elaboração da lei e também deverá estar presente no momento da sua execução.

A *Forma*<sup>5</sup>, ou forma legal, também é traçada na norma de direito, podendo ser escrita, oral ou por símbolos, cores ou sons. A forma escrita é, porém, a mais comum. Autores incluem o modo de preparação do ato e a sua divulgação como expressões da forma exigida em lei e constituidora de requisito de validade do ato. Como a forma indica o modo pelo qual o ato deve ser praticado e o que ele haverá de conter, nesse requisito radica a motivação ou a justificação fática e jurídica para a prática do ato.

O *Motivo*, ou causa, corresponde à situação de direito e fática que enseja o ato e determina a sua edição. São as circunstâncias de fato e o fundamento jurídico (o fato e a base legal). Não há ato válido que não corresponda a um

---

<sup>5</sup> A Lei n. 9.784/99 – que regula o processo administrativo no âmbito federal, dispõe em seu 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 sequencialmente e rubricadas.

motivo retratador do interesse público, ou seja, o motivo é sempre obrigatório<sup>6</sup>.

O *Objeto* corresponde ao efeito jurídico pretendido pelo ato (adquirir, resguardar direitos) e também decorre de expressa previsão legal. Para ser válido o ato deve possuir objeto lícito e moralmente aceito. O conteúdo do ato administrativo é que identifica o seu objeto.

São inválidos<sup>7</sup> (art. 8º da Lei nº 10.177/1998) os atos adminis-

---

<sup>6</sup> Pressuposto de direito é o dispositivo legal em que se baseia o ato administrativo. Pressuposto de fato, corresponde ao conjunto de acontecimentos que levam a Administração a praticar o ato administrativo. A ausência de motivo ou a indicação de motivo falso invalidam (anulam) o ato administrativo. Não se confundem o motivo com a motivação. Motivação é a exposição dos motivos, ou seja, é a demonstração, por escrito, de que os pressupostos de fato realmente existiram (DIPIETRO, 2012, p. 217).

<sup>7</sup> Lei nº 10.177, de 30 de dezembro de 1998, regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. Da Invalidez dos Atos. Artigo 8.º - São inválidos os atos administrativos que desatendam os pressupostos legais e regulamentares de sua edição, ou os princípios da Administração, especialmente nos casos de: I - incompetência da pessoa jurídica, órgão ou agente de que emane; II - omissão de formalidades ou procedimentos essenciais; III - impropriedade do objeto; IV - inexistência ou impropriedade do motivo de fato ou de direito; V - desvio de poder; VI - falta ou insuficiência de motivação. Parágrafo único - Nos atos discricionários, será razão de invalidade a falta de correlação lógica entre o motivo e o conteúdo do ato, tendo em vista sua finalidade.

trativos que desatendam os pressupostos legais e regulamentares de sua edição, ou os princípios da Administração, especialmente nos casos de: incompetência da pessoa jurídica, órgão ou agente de que emane; omissão de formalidades ou procedimentos essenciais; impropriedade do objeto; inexistência ou impropriedade do motivo de fato ou de direito; desvio de poder; falta ou insuficiência de motivação. E, nos atos discricionários, será razão de invalidade a falta de correlação lógica entre o motivo e o conteúdo do ato, tendo em vista sua finalidade.

## ATRIBUTOS

Todo ato administrativo é dotado de atributos, que lhe são peculiares: *presunção de legitimidade*<sup>8</sup>, porque presume-se legal a atividade administrativa, por conta da inteira submissão ao princípio da legalidade; *autoexecutoriedade*<sup>9</sup>,

---

<sup>8</sup> Presunção de legitimidade diz respeito à conformidade do ato com a lei; em decorrência desse atributo, presumem-se, até prova em contrário, que os atos administrativos foram editados com observância da lei. A presunção de veracidade diz respeito aos fatos; em decorrência desse atributo, presumem-se verdadeiros os fatos alegados pela Administração (DIPIETRO, 2012, p. 205).

<sup>9</sup> No Direito Administrativo, a autoexecutoriedade só é possível quando expressamente prevista em lei. Em matéria de contrato, por exemplo, a Administração dispõe de várias medidas autoexecutórias, como a reten-

uma vez que será executado, quando necessário e possível, ainda que sem o consentimento do seu destinatário; *imperatividade*<sup>10</sup>, ante a inevitabilidade de sua execução, porquanto reúne sempre poder de coercibilidade para aqueles a que se destina.

Os atributos possibilitam a execução imediata do ato administrativo, afastando a necessidade de concorrência de provimento judicial para que se tornem efetivos e, salvo prova em contrário, são presumivelmente legais. A presunção é relativa, admitindo prova em contrário (*júris tantum*).

A autoexecutoriedade do ato administrativo não corresponde, obrigatoriamente, à possibilidade de execução imediata pela própria Administração, retratando apenas

---

ção da caução; 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. E também, quando se tratar de medida urgente que, caso não seja adotada de imediato, possa ocasionar prejuízo maior ao interesse público, como a demolição de um prédio que ameaça ruir, a dissolução de reunião que ponha em risco a segurança de pessoas e coisas (DIPIETRO, 2012, p.207).

<sup>10</sup> A imperatividade não existe em todos os atos administrativos, mas apenas naqueles que impõem obrigações.

a possibilidade (sempre presente) de a Administração, ela própria, constituir dada obrigação (tornar exigível a obrigação ou exigibilidade). A lei ou as circunstâncias, no entanto, podem conferir, a par da exigibilidade, a executoriedade, ou a faculdade de a própria Administração executar materialmente a sua manifestação de vontade.

### ATO ADMINISTRATIVO PERFEITO

O ato administrativo que reúne eficácia e exequibilidade torna-se perfeito. Conquanto possam surgir concomitantemente, a eficácia e a exequibilidade não se confundem. É eficaz o ato que satisfaz todos os requisitos para a sua existência válida; exequível é o ato capaz de produzir efeitos jurídicos. A lei não pode prejudicar o ato jurídico perfeito<sup>11</sup> (CF, art. 5º, XXXVI, e LICC – (LINDB), art. 6º [BRASIL, 2012c]). Assim, lei superveniente não produzirá necessariamente efeitos sobre atos administrativos eficazes

---

<sup>11</sup> CF Art. 5º (...) XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

e exequíveis, incidindo, porém, sobre o ato que dependa de condição para ser executado (ratificação, visto etc.), ou que não reúne eficácia e exequibilidade.

Do exposto resulta que o ato administrativo é considerado perfeito quando concluído, ainda que lhe falte a validade ou a eficácia. Daí que o ato pode ser:

- a) perfeito, válido e eficaz: porque concluído, obediente às normas legais e aptos para a produção dos seus efeitos jurídicos;
- b) perfeito, válido e ineficaz: porque concluído, respeitante das normas legais, mas os seus efeitos somente serão produzidos se verificada uma condição suspensiva;
- c) perfeito, inválido e eficaz: porque concluído e apto à produção de efeitos jurídicos, porém inválido ante o não atendimento das normas legais;
- d) perfeito, inválido e ineficaz: porque concluído com violação das normas legais e, ainda, sujeito a uma condição suspensiva.

## CLASSIFICAÇÃO FUNDAMENTAL

Diverge a doutrina acerca da classificação dos atos administrativos. Relaciona-se aqui a classificação fundamental:

- a) Quanto aos seus destinatários, os atos podem ser gerais e individuais, conforme tenham ou não destinatários específicos, determinados. Gerais são os regulamentos, porque retratam um comando abstrato, geral e impessoal. Por isso prevaleçam sobre os atos individuais, que possuem destinatários (um ou mais) certos, especificados, como a licença e a autorização. Ambos, depois de consumados e produzidos os seus efeitos, tornam-se imutáveis e irrevogáveis<sup>12</sup> (Súmula STF 473 [BRASIL, 2012d]).
- b) Quanto ao alcance de seus efeitos, ou aos seus efeitos, os atos podem ser internos e exter-

<sup>12</sup> A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-os, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

nos, conforme os produzam dentro ou fora da Administração. Ambos dependem de publicação para operar efeitos, podendo ser gerais ou individuais. Os atos de efeitos externos dependem de publicação externa. Como visto, uma vez consumados os seus efeitos, os atos não mais comportam revogação.

- c) Quanto ao seu objeto, os atos podem ser de império, de gestão ou de expediente. De império será o ato que retratar supremacia do interesse público, expressando o poder de coerção do Poder Público (é chamado de “ato de autoridade”, resultante da potestade). De gestão é o ato de administração de bens e de serviços da Administração, sem qualquer coerção sobre os administrados, e bem assim os puramente negociais, quando convergem os interesses da Administração e do particular. De expediente é o ato de rotina interna e quase sempre preparatório de outros atos ou componente de um procedimento.

- d) Quanto ao seu regimento, ou liberdade da Administração para decidir, os atos podem ser vinculados e discricionários<sup>13</sup>, conforme preveja a lei que admita certa margem de liberdade ou não para o administrador. Prevendo a opção pela melhor escolha do administrador, será discricionário; fixando de forma objetiva, sem possibilidade de escolhas, temos um ato vinculado. O ato que impõe a aposentadoria compulsória é vinculado (a lei contempla expressamente a sua ocorrência); já a nomeação de determinado servidor para uma função de confiança é discricionária (a lei fixa que a possibilidade, a oportunidade e a conveniência

---

<sup>13</sup> A atuação da Administração é vinculada quando a lei estabelece uma única solução possível frente a determinada situação de fato, ou seja, não existe margem de apreciação para o administrador. Como exemplo, podemos citar o servidor que completar 70 anos de idade, não há outra opção, a não ser a aposentadoria compulsória. A atuação é discricionária quando a Administração, frente ao caso concreto, tem a possibilidade de avaliar segundo critérios de conveniência e oportunidade e escolher uma dentre duas ou mais soluções possíveis, como a escolha (razoável e proporcional) da sanção que será aplicada em um processo disciplinar ou, a possibilidade de escolher se amplia a biblioteca ou o restaurante universitário. As escolhas devem ser pautadas pelo interesse público, levando-se sempre em conta os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

serão examinadas pelo administrador). Assim, sempre que a lei expressamente prever se o ato pode ser praticado, como será editado e quando deverá sê-lo, tem-se o ato vinculado; se a lei, porém, fixa se o ato pode ser praticado e como o será, deixando a oportunidade e conveniência (quando) ao juízo do administrador, tem-se o ato discricionário. A discricionariedade pode resultar de opção expressa na lei (o legislador confere a liberdade de escolha ao administrador), do emprego na lei de conceitos jurídicos indeterminados ou da impossibilidade lógica de o legislador prever todas as formas possíveis de atuação administrativa. Os conceitos jurídicos podem ter sentido único ou permitirem o reconhecimento de mais de um sentido (moral, ordem, bons costumes são exemplos recorrentes). Por vez, a lei autoriza a prática de um ato, porém o vincula a um motivo ou a uma finalidade indicados a partir de conceitos indeterminados (para atender ao interesse público o servidor poderá ser removido, por exemplo). Disso decorre a

liberdade para o agente optar, decidir, quando o ato será conveniente ao interesse público. No entanto, há conceitos que são indeterminados para a ciência jurídica, mas seu sentido único pode ser estabelecido, como ocorre com os conceitos técnicos ou resultantes do convívio social. Por exemplo, a lei não estabelece o que se pode compreender por invalidez, e menos se diante de um dado infortúnio o agente estará ou não incapaz para as atividades do seu cargo ou emprego público. O conceito (invalidez) é indeterminado para o agente ou para a Administração, mas o seu conteúdo é fixado pela ciência médica (o laudo pericial vinculará a decisão a ser tomada pela Administração).

- e) Quanto à composição da vontade, os atos podem ser simples, complexos e compostos. Simples, quando provêm de única manifestação de vontade (simples singulares de um único agente; simples compostos de várias vontades provenientes do mesmo órgão, comissões e conselhos). Complexos, sempre que há conjugação

de vontades de mais de um órgão (nomeação do procurador-geral da justiça pelo governador, por exemplo). Compostos, sempre que a eficácia do ato somente é obtida pela ratificação ordenada por outro agente que não aquele que exteriorizou inicialmente a vontade do Poder Público (ratificação, visto).

## EXTINÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

As formas de extinção dependem da natureza, espécie ou efeitos jurídicos do ato administrativo, divergindo a doutrina quanto à terminologia empregada. No entanto, concorrem, ao menos, seis formas usuais de extinção ante:

1. *o exaurimento dos efeitos do ato administrativo;*
2. *a revogação do ato;*
3. *a anulação (ou invalidação):*
4. *a cassação;*
5. *a caducidade;*
6. *contraposição;*
7. *a renúncia;*

A extinção pelo *cumprimento dos efeitos* é usual, normal ou natural (vencido o prazo, cumprida a ordem, extinto estará o ato). A *revogação* é a extinção ordenada por razões de mérito, pela apuração da oportunidade e conveniência (não convém ao interesse público a manutenção do ato). A *anulação* deriva da constatação de ilegalidade praticada (o agente não é o competente; a finalidade é diversa da estatuída em lei; os motivos são inexistentes). A *cassação* pressupõe o descumprimento de obrigações fixadas no ato por seu destinatário ou beneficiário direto (como as licenças). A *caducidade* é consequência de nova norma cujos efeitos sejam contrários aos decorrentes do ato (por exemplo, autorização de uso de bem público conferida a posteriormente proibida em lei). A *contraposição* é a extinção ordenada por ato cujos efeitos são contrapostos ao primeiro (a extinção dos efeitos do ato de nomeação pela subsequência demissão do servidor). A *renúncia* decorre da manifestação de vontade do beneficiário do ato (autorização para uso de bem público).

## ANULAÇÃO E REVOGAÇÃO

A *anulação* e a *revogação* constituem as principais formas de extinção dos atos administrativos, operando relevantes efeitos jurídicos. A *anulação* (ou invalidação) é obrigatória (constitui, em princípio, dever) sempre que a ilegalidade atinge a *finalidade*, os *motivos* e o *objeto* do ato administrativo. A violação da regra de *competência* poderá ou não induzir à necessidade de anulação, conforme seja ou não o ato privativo ou exclusivo. Se o ato é exclusivo de determinada entidade ou privativo de determinado agente, mas foi editado por outra entidade ou agente, deverá ser anulado. A *ratificação* somente será possível se a entidade possuir competência para a matéria e desde que o vício possa ser sanado. É que muitos atos são privativos de determinadas autoridades, não admitindo ratificação posterior. No entanto, se a prática do ato por agente determinado não for essencial, será possível a sua ratificação pela autoridade competente. A *convalidação* corresponde ao ato posterior que sana o vício identificado no ato precedente. A *ratificação* corresponde ao ato praticado pelo agente competente que aproveita o ato praticado por agente incompetente, corrigindo-o. A *anulação*, que

também pode ser ordenada pelo Judiciário, opera efeitos retroativos (*ex. tunc*).

A *revogação*, porque fundada na conveniência e oportunidade, ou seja, depende de ato discricionário, não pode incidir sobre *atos vinculados*, *atos que já exauriram os seus efeitos*, *atos meramente enunciativos* e *atos procedimentais ou componentes do processo administrativo*. A revogação (exclusiva da própria Administração Pública), não pode ser ordenada pelo Judiciário, operará efeitos futuros (*ex. nunc*), não atingindo (ou respeitando) direitos adquiridos (Súmula STF 473).

## RESUMO

**Ato Jurídico:** são declarações, são enunciados, são “falas” prescritivas. Fato Jurídico: o fato apenas ocorre, evento que o direito atribua consequências jurídicas, são fatos jurídicos. (MELLO, 2012).

**Fato Jurídico:** produz efeito no mundo do Direito – Ex. morte de um funcionário produz vacância de seu cargo; o decurso de tempo produz a prescrição administrativa. Construção de uma ponte ou a existência de um buraco na via pública pode causar um dano e conseqüente uma indenização.

### Atos da Administração

- Todo ato praticado no exercício da função administrativa é ato da Administração.
- Atos de direito privado: doação, permuta, compra e venda, locação.

- Atos materiais: execução de uma atividade – demolição de uma casa, apreensão de mercadoria.
- Atos de conhecimento: não produz efeito jurídico – certidão, atestado, parecer.
- Atos normativos: Decretos, portaria, resoluções, efeitos gerais e abstratos.

### Atos Administrativos

- Definição de ato administrativo. Todo ato que tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, declarar ou extinguir direito.

Para definir ato administrativo, é necessário considerar os seguintes dados:

- Declaração do Estado.
- Regime jurídico administrativo (direito público,

ou seja, exige-se a observância dos princípios que norteiam a Administração Pública).

### Exequibilidade do Ato Administrativo

- O Ato administrativo é perfeito, quando o ciclo necessário para sua formação
- estiver concluído. Completou o ciclo necessário à sua formação.
- O Ato administrativo é válido, quando estiver adequado às exigências normativas.
- O Ato administrativo é eficaz, quando estiver disponível para produzir seus efeitos.

### Atributos do ato administrativo

Características que permitem afirmar que o ato administrativo se submete a um regime jurídico administrativo ou regime jurídico de direito público.

1. **Presunção de legitimidade.** Diz respeito à conformidade do ato com a lei.
2. **Presunção de veracidade.** (diz respeito aos fatos) Presumem-se verdadeiros os fatos alegados pela

Administração – certidões, atestados, declarações, informações, todos dotados de fé pública.

Efeitos da presunção de veracidade: a) enquanto não decretada a invalidade do ato, ele produzirá seus regulares efeitos; b) o judiciário não pode apreciar *ex-officio* a validade do ato, depende de manifestação do interessado.

3. **Imperatividade.** O ato administrativo se impõe a terceiros, independente de sua concordância. Interferem na esfera jurídica de outras pessoas, constituindo-as, unilateralmente, em obrigações. A imperatividade existe apenas naqueles atos que impõe obrigações.
4. **Autoexecutoriedade.** O ato administrativo pode ser posto em execução pela própria Administração Pública, sem necessidade de intervenção do Judiciário. A autoexecutoriedade só é possível: a) quando expressamente prevista em lei. Ou em contrato. Ex. apreensão de mercadoria, fechamento de casas noturnas, cassação de licença para dirigir; b) medidas urgentes: demolição de

prédio que ameace ruir, dissolução de reunião que ponha em risco a segurança das pessoas ou coisas.

## ELEMENTOS DO ATO ADMINISTRATIVO

### AGENTE/SUJEITO

- competência/capacidade  
(artigos, 11, 12, 19, 20 e 53 da Lei do processo administrativo estadual).  
(artigos, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17 da Lei do processo administrativo federal).
- delegação/avocação  
(artigos, 19 e 20 da Lei do processo administrativo estadual).  
(artigos, 11, 12, 13 e 14 da Lei do processo administrativo federal).
- Vício = incompetência: usurpação de função – excesso de poder – função de fato. Se o ato for praticado com vício de incompetência, admite-se a convalidação.  
= convalidação (ratificação).

(artigo 11 da Lei do processo administrativo estadual).

(artigos, 53, 54 e 55 da Lei do processo administrativo federal).

= tratando-se de competência exclusiva, não é possível a ratificação.

= incompetência em razão da matéria, não se admite ratificação.

- Vício = incapacidade: impedimento e suspeição.
- Quanto ao agente, o ato é sempre vinculado. Só poderá praticá-lo aquele a quem a lei conferiu competência.
- Autoridade. Agente que tem o poder de decidir, no âmbito das prerrogativas de seu cargo.  
(artigos, 11 e 12 da Lei do processo administrativo estadual).  
(artigo. 1º § 2º III - autoridade - o servidor ou agente público dotado de poder de decisão da Lei do processo administrativo federal).
- Não existe discricionariedade quanto ao agente: A lei atribui à competência.

**OBJETO/CONTEÚDO**

- É o efeito jurídico imediato que o ato produz. (enuncia, opina, certifica, modifica).
- Objeto deve ser: lícito, possível, moral e determinado.
- A ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importar violação de lei, regulamento ou outro ato normativo.
- O objeto deve ser lícito, possível, moral e determinado.
- Proibido: desapropriação pelo município de um bem da União.
- Diverso do previsto em Lei: Aplica suspensão quando for cabível apenas repreensão.
- Impossível: nomeação para um cargo inexistente.
- Imoral: parecer emitido por encomenda, contrário ao entendimento de quem o profere.
- Incerto: desapropriação de um bem não definido com precisão.

- Convalidação: não pode ser convalidado. (artigos, 10 e 11 da Lei do processo administrativo estadual). (artigos, 53, 54 e 55 da Lei do processo administrativo federal).
- Vinculado: quando a lei estabelecer apenas um objeto possível.
- Discricionário: vários objetos/conteúdos possíveis (suspensão/multa).

**FORMA**

- Escrita, sonoros, cores, placas.
- Vício: inobservância de formalidades indispensáveis. O ato é ilegal, por vício de forma, quando a lei estabelecer determinada forma. (ex. decreto/edital). (artigo 11 da Lei do processo administrativo estadual).
- É possível a convalidação, se a forma não for essencial à validade do ato.
- Vinculada, em geral.

## MOTIVO

- (O motivo da interdição de uma fábrica poluidora é a real existência da poluição).
- É o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato Administrativo.
- No ato de punição, o motivo é a infração praticada pelo funcionário.
- No tombamento, o motivo é o valor cultural do bem.
- Na licença para construir, o motivo é o conjunto de requisitos cumpridos pelo proprietário.
- Na exoneração, o motivo é o pedido por ele formulado.
- Vícios: inexistência dos motivos.
- Convalidação: nunca é possível a convalidação. (situação de fato que ocorreu ou não).
- Vinculado: quando a lei estabelecer noções precisas, vocábulos unissignificativos, conceitos matemáticos, que não dão margem a qualquer apreciação subjetiva. (Ex. aposentadoria compulsória).

- Discricionário: quando a lei não definir o motivo. (Ex. exoneração *ex officio*, quando a lei definir o motivo utilizando expressões vagas - conceitos jurídicos indeterminados – (conveniência e oportunidade), falta grave, procedimento irregular, valor artístico).

## CONCEITOS JURÍDICOS INDETERMINADOS.

- a) Primeira corrente: não conferem discricionariedade, porque a Administração tem que fazer um trabalho de interpretação, que leve à única solução válida possível.
  - b) Segunda corrente: podem conferir discricionariedade, desde que se trate de conceitos de valor. Afastada a discricionariedade diante de certos conceitos de experiência ou de conceitos técnicos.
- conceitos técnicos: aposentadoria por invalidez.
  - conceitos de experiência: expressões como fortuito, força maior, jogos de azar, bons antecedentes.

- Conceitos de valor: notório saber, moralidade, interesse público, utilidade pública.

### FINALIDADE

- É o resultado esperado. Visa sempre o interesse público.
- Vício: finalidade diversa daquela prevista.
- Sempre vinculada. (interesse público)
- Convalidação: nunca é possível a convalidação. (se o ato foi praticado contra o interesse público ou com finalidade diversa é impossível sua correção).
- Indícios de desvio de poder: motivação insuficiente, contraditória, excessiva ou inadequada.

### CONSEQUÊNCIAS DECORRENTES DOS VÍCIOS

O critério para distinguir os tipos de invalidade reside na possibilidade ou impossibilidade de convalidar-se o vício do ato.

**Atos Nulos**: são os que não podem ser convalidados.

- a) os atos que a lei assim declare.

- b) os atos que são materialmente impossível a convalidação. (vícios relativos ao objeto, à finalidade, ao motivo e à causa).

**São Anuláveis**: são os que podem ser convalidados.

- a) os que a lei assim declare.
- b) os que podem ser praticados sem vício; é o caso dos atos praticados por sujeito incompetente, com vício de vontade, com defeito de formalidade.

### Convalidação.

- É o ato administrativo pelo qual é suprimido o vício existente em um ato ilegal, com efeitos retroativos à data em que este foi praticado.

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.

- Quanto ao sujeito, se o ato for praticado com vício de incompetência, admite-se a convalidação, que recebe o nome de ratificação, desde que não se trate de competência exclusiva (privativa).

- Não admite a ratificação quando haja incompetência em razão da matéria.
- Competência exclusiva: não é possível a ratificação.
- Em relação à forma, a convalidação é possível se ela não for essencial à validade do ato.
- Quanto ao motivo e a finalidade, nunca é possível a convalidação.
- Quanto ao objeto ou conteúdo, sendo ilegal, não pode ser convalidado.

#### Revogação.

- respeita os efeitos já produzidos pelo ato.
- não podem ser revogados os atos vinculados
- não podem ser revogados os atos que exauriram seus efeitos.
- não podem ser revogados os atos que geram direitos adquiridos.  
(artigos 10 e 11 da Lei do processo administrativo estadual).  
(artigos, 53, 54 e 55 da Lei do processo administrativo federal).

#### MOTIVAÇÃO

- É o requisito formalístico do ato. Na motivação são enunciados: a regra de direito, os fatos ocorridos, a relação de pertinência lógica entre os fatos ocorridos e o ato praticado (6).
- Dever de motivar:
- Atos vinculados: a ocorrência do motivo.
- atos discricionários: a demonstração do pressuposto de fato que autoriza a edição do ato.
- Predomina a exigência de motivação: atos que restringem o exercício de direitos/atividades e aqueles que apliquem sanção.

#### CONTROLE JUDICIAL.

O Judiciário poderá controlar a validade do comportamento da Administração.

- A adequação entre o Motivo e Conteúdo do ato.  
Examinam-se: Razoabilidade, proporcionalidade e finalidade.
- Causa: É a relação de adequação entre o Motivo e o conteúdo do ato.

## REFERÊNCIA

ARAÚJO, Edmir Netto. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm). Acesso em: 16 jul. 2012a.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 01 fev. 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm). Acesso em: 16 jul. 2012b.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 70 de 29 de março de 2012. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_29.03.2012/CON1988\\_shtm](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_29.03.2012/CON1988_shtm). Acesso em: 16 jul. 2012c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473**. 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. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>. Acesso em: 16 jul. 2012d.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 10.177, 30 de dezembro de 1998. Regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 31 dez. 1998. Disponível em: <http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=19981231&Caderno=DOE-I&NumeroPagina=3>. Acesso em: 16 jul. 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.**  
25.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito administrativo.** 25.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução.** São  
Paulo: RT, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.**  
São Paulo: Malheiros, 2012.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo.** São Paulo:  
Malheiros, 2010.