

Ato Administrativo

Definição

Definição Jurídica

O ato administrativo é uma manifestação unilateral de vontade da Administração Pública, ou de quem lhe faça as vezes, praticada no exercício de prerrogativas públicas e sob regimento jurídico de direito público, que produz efeitos jurídicos imediatos, com o objetivo de concretizar o interesse público.

Conceções Doutrinárias

Existe pluralidade conceitual sobre o ato administrativo:

- **Hely Lopes Meirelles:** toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.
- **Celso Antônio Bandeira de Mello:** declaração do Estado ou de quem lhe faça as vezes, expedida no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.
- **Maria Sylvania Zanella Di Pietro:** declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário.

Características Essenciais

- **Manifestação de vontade:** exteriorização da intenção administrativa
- **Unilateralidade:** independe da concordância do destinatário
- **Prerrogativas públicas:** exercício da autoridade estatal
- **Finalidade pública:** sempre visando o interesse público
- **Regime jurídico-administrativo:** sujeição a normas específicas de direito público

Distinções Relevantes

- **Ato administrativo vs. Ato da administração:** o segundo é gênero que engloba atos privados praticados pela Administração, atos políticos e materiais
- **Ato administrativo vs. Fato administrativo:** este é o último acontecimento administrativo sem manifestação volitiva direta
- **Ato administrativo vs. Ato normativo:** embora ambos sejam atos administrativos em sentido amplo, o ato normativo tem caráter geral e abstrato

Requisitos ou Elementos do Ato Administrativo

A Lei nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), em seu art. 2º, estabelece cinco requisitos ou elementos para a validade do ato administrativo:

Competência

- **Definição:** Conjunto de atribuições legais conferidas a determinado agente público para a prática de atos administrativos. competência é definida por lei, e o agente público não pode agir fora dos limites estabelecidos por essa legislação.
- **Características:**
 - Decorre expressamente da lei
 - É inderrogável pela vontade das partes
 - É improrrogável, salvo exceções legais
 - É passível de delegação e avocação, nos limites legais
- **Vícios:** Incompetência absoluta (relacionada à matéria, territorial ou temporal) ou relativa (relacionada apenas à hierarquia)

Finalidade

- **Definição:** Objetivo de interesse público a ser alcançado pela prática do ato.
- **Características:**
 - Vinculada à previsão legal. A finalidade do ato deve ser de interesse público e está prevista na norma. O agente não pode alterar ou escolher outra finalidade que não seja a legal.
 - Imutável, independentemente da vontade do administrador
 - Específica para cada categoria de ato
- **Vício:** Desvio de finalidade ou desvio de poder (quando o agente pratica o ato visando fim diverso daquele previsto em lei)

Forma

- **Definição:** Modo de exteriorização do ato administrativo.
- **Características:**
 - Vinculado (quando a lei o define) ou discricionário (quando há margem de avaliação).
 - Quando a lei exige uma forma específica para a realização do ato (por exemplo, deve ser escrito), o agente deve cumprir essa exigência. No entanto, a forma pode ser vista como discricionária em casos em que a lei não determina um formato específico.
 - Normalmente expressa (escrita)
 - Excepcionalmente tácita, simbólica ou por comportamentos
 - Sujeita ao princípio do formalismo moderado
- **Vícios:** Ausência de forma quando esta for essencial ou inobservância de solenidades legais obrigatórias
- **Convalidação:** Possível quando o vício de forma não prejudicar a certeza, segurança ou compreensão do ato

Motivo

- **Definição:** Pressuposto fático e jurídico que fundamenta a prática do ato.
- **Características:**
 - Vinculado (quando a lei o define) ou discricionário (quando há margem de avaliação)
 - Deve preexistir ou ser contemporâneo ao ato
 - Deve ser explicitado pela teoria dos motivos determinantes
- **Vícios:** Inexistência de motivo, falsidade do motivo, insuficiência de motivos ou incongruência de motivos
- **Teoria dos motivos determinantes:** Os motivos declarados pelo agente vinculam o ato, mesmo quando discricionários

Objeto

- **Definição:** Efeito jurídico imediato produzido pelo ato (o conteúdo do ato).
- **Características:**
 - Lícito (conforme o ordenamento jurídico)
 - Possível (física e juridicamente)
 - Determinado ou determinável (identificável)
 - Moral (conforme os padrões de conduta aceitos)
 - Vinculado (quando a lei o define) ou discricionário (quando há margem de avaliação).
O motivo pode ser vinculado (quando está claramente definido por lei) ou discricionário. Quando o agente tem a liberdade de avaliar a situação e fundamentar sua decisão, ele age de forma discricionária. Assim, ele pode decidir, por exemplo, quais são as circunstâncias que justificam a prática do ato.
- **Vícios:** Ilicitude, impossibilidade, indeterminação ou imoralidade do objeto

Perfeição, Validade e Eficácia dos Atos Administrativos

Estas são três qualidades distintas do ato administrativo que não se confundem, conforme a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Perfeição

- **Conceito:** Condição do ato que completou todo o ciclo necessário à sua formação, encerrando-se o processo de elaboração.
- **Características:**
 - Relaciona-se com a conclusão do procedimento formativo do ato
 - Não se confunde com validade ou eficácia
 - Marca o momento de início da produção de efeitos para atos simples
- **Ciclo formativo:** Em atos complexos ou compostos, a perfeição ocorre com a última manifestação de vontade necessária

Validade

- **Conceito:** Conformidade do ato com o ordenamento jurídico.
- **Características:**
 - Presunção de validade (atos gozam de presunção relativa de legitimidade)
 - Exige a obediência a todos os requisitos legais
 - Graduação da invalidade: nulidade absoluta ou relativa
- **Críticos de validade:**
 - Material: conteúdo conforme a Constituição e as leis
 - Formal: procedimento e manifestação adequados às normas
 - Teleológico: finalidade em consonância com o interesse público

Eficácia

- **Conceito:** Aptidão do ato administrativo para produzir efeitos jurídicos.
- **Características:**
 - Possibilidade de atos perfeitos e válidos sem eficácia (pendentes de condição suspensiva)
 - Possibilidade de atos eficazes ainda que inválidos (até sua anulação)
 - Diferenciação entre eficácia jurídica (aptidão para produzir efeitos) e eficácia social (efetiva produção de resultados)
- **Condicionamentos à eficácia:**
 - Termo inicial (dies a quo)
 - Condição suspensiva
 - Aprovação ou homologação por autoridade superior (atos compostos)
 - Publicação (para atos que afetam terceiros)

Atributos dos Atos Administrativos

Os atos administrativos possuem características específicas que os diferenciam dos atos jurídicos privados:

Presunção de Legitimidade e Veracidade

- **Conceito:** Presunção relativa (juris tantum) de que o ato foi emitido conforme a lei (legitimidade) e que os fatos alegados pela Administração são verdadeiros (veracidade).
- **Efeitos práticos:**
 - Inversão do ônus da prova (cabe ao particular provar a invalidade)
 - Autoexecutoriedade dos atos
 - Desnecessidade de prova válida judicial
- **Limites:** Não impede o controle judicial do ato
- **Fundamentos:** Princípio da legalidade administrativa; celeridade e continuidade da atividade administrativa

Autoexecutoriedade

- **Conceito:** Possibilidade de execução direta do ato pela própria Administração, sem necessidade de autorização judicial.

- **Modalidades:**
 - Exigibilidade: possibilidade de imposição unilateral, independentemente da concordância do destinatário
 - Executoriedade stricto sensu: possibilidade de coerção material direta
- **Limites:**
 - Necessária previsão legal
 - Exige situação emergencial em alguns casos
 - Não dispensa o devido processo legal em medidas restritivas de direitos
 - Sujeita-se ao controle posterior
- **Exemplos:** Demolição de construção irregular; apreensão de produtos nocivos; dissolução de manifestação violenta

Imperatividade

- **Conceito:** Capacidade de impor obrigações unilateralmente a terceiros, independentemente de sua concordância.
- **Características:**
 - Não está presente em todos os atos (ausente nos atos enunciativos e negociais)
 - Diferente da coercibilidade (execução forçada)
 - Deriva do poder extroverso do Estado
- **Efeitos:** Cria deveres jurídicos para os destinatários
- **Exemplo:** Auto de infração de trânsito impõe multa independentemente da concordância do condutor

Tipicidade

- **Conceito:** Vinculação do ato a figuras previamente definidas pela lei como aptas a produzir determinados resultados.
- **Características:**
 - Garantia para o administrado (previsibilidade)
 - Correlação com o princípio da legalidade
 - Não há atos administrativos "inominados" ou "atípicos"
- **Exemplos:** A exoneração, a licença, a autorização e a permissão têm contornos legalmente definidos

Extinção, Desfazimento e Sanatória dos Atos Administrativos

Formas de Extinção

Extinção Natural

- **Cumprimento dos efeitos:** O ato se extingue após produzir todos os efeitos previstos
- **Implemento de condição resolutive:** Ocorrência de evento futuro e incerto que põe fim à eficácia do ato

- **Termo final:** Chegada de data predeterminada para o encerramento dos efeitos
- **Desaparecimento do objeto:** Perecimento do bem ou situação sobre a qual incide o ato
- **Desaparecimento do sujeito:** Morte do beneficiário em atos pessoais

Extinção por Desfazimento

- **Anulação (ou invalidação):** Eliminação do ato por vício de legalidade
- **Revogação:** Supressão do ato por razões de conveniência e oportunidade
- **Cassação:** Extinção por descumprimento de condições pelo beneficiário
- **Caducidade:** Extinção por superveniência de norma jurídica que torna o ato incompatível
- **Contraposição (ou derrubada):** Emissão de novo ato com efeitos incompatíveis com o anterior

Extinção por Renúncia

- Possibilidade de o beneficiário abdicar dos efeitos favoráveis do ato administrativo

Anulação (Invalidação)

- **Conceito:** Eliminação retroativa de ato administrativo por razões de ilegalidade ou ilegitimidade.
- **Características:**
 - Efeitos ex tunc (retroativos à origem)
 - Pode ser realizada pela Administração (autotutela) ou pelo Judiciário
 - Obrigatória quando constatada a ilegalidade (poder-dever)
 - Não gera direito à indenização, salvo exceções
- **Limites:**
 - Prazo decadencial: 5 anos (art. 54 da Lei nº 9.784/99), salvo má-fé
 - Atos ampliativos de direitos consolidados e de boa-fé
 - Princípio da segurança jurídica e proteção da confiança
- **Modalidades de invalidade:**
 - Nulidade absoluta: vícios graves, insanáveis
 - Nulidade relativa: vícios menos graves, sanáveis

Súmula 473 - STF

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

Revogação

- **Conceito:** Extinção de ato administrativo legítimo e eficaz, por não mais convir ao interesse público.

- **Características:**
 - Efeitos ex nunc (não retroativos)
 - Realizada exclusivamente pela Administração
 - Discricionária (mérito administrativo)
 - Depende de motivação adequada
- **Limites:**
 - Impossibilidade de revogar atos vinculados
 - Impossibilidade de revogar atos que geraram direitos adquiridos
 - Impossibilidade de revogar atos cujos efeitos já se exauriram
 - Impossibilidade de revogar atos de controle (homologação, aprovação)
 - Impossibilidade de revogar meros atos enunciativos (certidões, atestados)

Convalidação (Sanatória)

- **Conceito:** Suprimento da invalidade de um ato administrativo, com efeitos retroativos, pela eliminação do vício que o maculava.
- **Requisitos:**
 - Vícios sanáveis (forma não essencial, competência relativa)
 - Ausência de lesão ao interesse público
 - Ausência de prejuízo a terceiros
 - Possibilidade de realização do ato sem o vício
- **Modalidades:**
 - Ratificação: convalidação pela autoridade competente de ato praticado por autoridade incompetente
 - Reforma: correção parcial do ato, mantendo sua essência
 - Conversão: aproveitamento do ato inválido como se fosse outro ato válido
- **Obrigatoriedade:** Sendo possível a convalidação, esta se torna obrigatória (princípio da eficiência)

Classificação, Espécies e Exteriorização dos Atos Administrativos

Classificação Quanto à Forma da Vontade Administrativa

Atos Simples

- Decorrem da manifestação de vontade de um único órgão ou autoridade
- Exemplo: licença de construção emitida pelo setor competente

Atos Complexos

- Resultam da manifestação de vontade de dois ou mais órgãos ou autoridades que se fundem para formar um único ato
- Exemplo: decreto presidencial referendado por ministro

Atos Compostos

- Resultam da vontade principal de um $\text{Ã}^3\text{rgÃ}^{\text{Ã}}\text{Ã}$, mas dependem de verificaÃ§Ã£o por outro $\text{Ã}^3\text{rgÃ}^{\text{Ã}}\text{Ã}$ (homologaÃ§Ã£o, aprovaÃ§Ã£o)
- Exemplo: nomeaÃ§Ã£o de servidor sujeita Ã aprovaÃ§Ã£o por $\text{Ã}^3\text{rgÃ}^{\text{Ã}}\text{Ã}$ de controle

ClassificaÃ§Ã£o Quanto aos DestinatÃ¡rios

Atos Gerais

- Dirigidos a um grupo indeterminado de pessoas
- AbstraÃ§Ã£o e impessoalidade
- Exemplo: regulamento de um concurso pÃºblico

Atos Individuais

- Dirigidos a destinatÃ¡rios certos e determinados
- Concretude e pessoalidade
- Exemplo: nomeaÃ§Ã£o de um servidor especÃ­fico

ClassificaÃ§Ã£o Quanto ao Alcance

Atos Internos

- Produzem efeitos apenas no Ã¢mbito da AdministraÃ§Ã£o
- Exemplo: circular interna sobre procedimentos administrativos

Atos Externos

- Produzem efeitos perante terceiros, fora da AdministraÃ§Ã£o
- Exemplo: interdiÃ§Ã£o de estabelecimento comercial

ClassificaÃ§Ã£o Quanto ao Grau de Liberdade do Administrador

Atos Vinculados

- Todos os elementos sÃ£o definidos pela lei, sem margem de escolha
- Exemplo: homologaÃ§Ã£o de aprovaÃ§Ã£o em concurso pÃºblico

Atos DiscricionÃ¡rios

- ContÃªm elementos em que a lei confere margem de escolha
- Exemplo: nomeaÃ§Ã£o para cargo em comissÃ£o

ClassificaÃ§Ã£o Quanto aos Efeitos

Atos Constitutivos

- Criam, modificam ou extinguem direitos ou situações jurídicas
- Exemplo: permissão de uso de bem público

Atos Declaratórios

- Reconhecem situações preexistentes
- Exemplo: certidão de tempo de serviço

Atos Enunciativos

- Certificam ou atestam uma situação de fato
- Exemplo: atestado de residência

Principais Espécies de Atos Administrativos

Quanto à Forma de Exteriorização

Decretos

- Atos administrativos de competência dos Chefes do Executivo
- Normalmente de caráter geral e abstrato
- Podem ser regulamentares ou de efeitos concretos
- Exemplo: decreto regulamentando uma lei ou decreto de desapropriação

Resoluções

- Atos administrativos normativos expedidos por autoridades de alta hierarquia ou órgãos colegiados
- Exemplo: resolução do Conselho Nacional de Justiça

Portarias

- Atos administrativos internos contendo determinações gerais ou especiais
- Exemplo: portaria de nomeação de servidor

Instruções Normativas

- Atos que detalham a execução de leis, decretos e regulamentos
- Exemplo: instrução normativa da Receita Federal

Circulares

- Ordens escritas de caráter uniforme expedidas a determinados servidores ou Argãos subalternos
- Exemplo: circular sobre procedimentos administrativos internos

Despachos

- Decisões proferidas por autoridades administrativas em processos e documentos submetidos à sua apreciação
- Podem ser de mero expediente ou decisórios
- Exemplo: despacho de deferimento de um requerimento

Quanto ao Conteúdo

Licença

- Ato vinculado pelo qual a Administração confere ao interessado, que preencheu os requisitos legais, o direito de desempenhar atividades ou realizar fatos materiais
- Exemplo: licença para construir, licença para dirigir

Autorização

- Ato discricionário e precário pelo qual a Administração consente o exercício de atividade ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos
- Exemplo: autorização para porte de arma

Permissão

- Ato discricionário e precário pelo qual a Administração faculta ao particular a execução de serviço público ou a utilização privativa de bem público
- Exemplo: permissão de uso de box em mercado municipal

Aprovação

- Ato pelo qual a Administração verifica a legalidade e o mérito de outro ato ou de situação, como condicionante da produção de seus efeitos
- Exemplo: aprovação de plano de loteamento

Homologação

- Ato pelo qual a autoridade superior confirma ou aprova ato anterior já praticado, verificando apenas sua legalidade
- Exemplo: homologação de licitação

Admissão

- Ato unilateral pelo qual a Administração faculta ao particular o uso de um serviço público
- Exemplo: matrícula em escola pública

Visto

- Ato pelo qual a autoridade confere autenticidade a um documento ou lhe reconhece validade para produzir os efeitos jurídicos
- Exemplo: visto em passaporte

Vinculação e Discricionariedade

Atos Vinculados

- **Conceito:** Atos administrativos em que a lei estabelece todos os requisitos e condições de sua realização, não deixando margem de liberdade ao administrador.
- **Características:**
 - Ausência de juízo de conveniência e oportunidade
 - Único comportamento possível diante da situação concreta
 - Controle judicial amplo sobre todos os elementos do ato
- **Elementos sempre vinculados:**
 - Competência (quem pode praticar o ato)
 - Finalidade (objetivo de interesse público)
- **Aplicações típicas:**
 - Licenças diversas (construção, funcionamento, etc.)
 - Aposentadoria compulsória
 - Homologação de concurso público
 - Lançamento tributário
- **Consequências da vinculação:**
 - Dever de agir da Administração quando preenchidos requisitos
 - Direito subjetivo do particular ao ato
 - Possibilidade de controle judicial pleno

Atos Discricionários

- **Conceito:** Atos em que a lei confere ao administrador margem de liberdade para decidir conforme critérios de conveniência e oportunidade.
- **Características:**
 - Juízo de mérito administrativo
 - Pluralidade de soluções legítimas possíveis
 - Controle judicial limitado quanto ao mérito
- **Elementos potencialmente discricionários:**
 - Motivo (quando a lei não o define taxativamente)
 - Objeto/conteúdo (quando a lei faculta diferentes providências)
 - Forma (quando a lei admite procedimentos alternativos)
 - Momento da prática (quando não houver prazo fixado)

- **Aplicações típicas:**
 - Nomeação para cargos em comissão
 - Permissão de uso de bem público
 - Autorização de porte de arma
 - Remoção de servidor por interesse da administração
- **Limites à discricionariedade:**
 - Princípios constitucionais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência)
 - Finalidade legal específica
 - Motivos determinantes (teoria dos motivos determinantes)
 - Proporcionalidade e razoabilidade

Evolução do Controle da Discricionariedade

- **Teoria do desvio de poder:** Controle da finalidade do ato (França, s.c. XIX)
- **Teoria dos motivos determinantes:** Vinculação aos motivos declarados
- **Controle pelos princípios:** Razoabilidade, proporcionalidade, moralidade
- **Conceitos jurídicos indeterminados:** Técnica que reduz a discricionariedade mediante controle da interpretação de termos vagos (‘‘interesse público’’, ‘‘boa conduta’’, ‘‘urgência’’)
- **Jurisprudência atual:** Tendência à ampliação do controle judicial sobre aspectos anteriormente considerados discricionários

Distinção Entre Discricionariedade e Interpretação

- **Interpretação:** Processo intelectual de compreensão do sentido da norma
- **Discricionariedade:** Faculdade de escolha entre alternativas igualmente válidas
- **Zona de certeza:** Área em que há clareza sobre o que está dentro ou fora do conceito
- **Zona de penumbra:** Área em que há dúvida razoável sobre aplicação do conceito

Data de criação

03/26/2025

Autor

admin