

Aula 00

*BACEN (Técnico - Todas as
Especialidades) Noções de Direito
Administrativo*

Autor:

**Equipe Direito Administrativo,
Herbert Almeida**

08 de Abril de 2026

Índice

1) Abertura de curso	3
2) Conceitos Iniciais sobre Atos Administrativos	5
3) Atributos dos Atos Administrativos	20
4) Elementos dos Atos Administrativos	33
5) Vícios dos Atos Administrativos	62
6) Mérito dos Atos Administrativos	71
7) Classificação dos Atos Administrativos	76
8) Espécies dos Atos Administrativos	94
9) Extinção dos Atos Administrativos	118
10) Convalidação dos Atos Administrativos	141
11) Atos administrativos (jurisprudência)	156
12) Questões Comentadas - Atos Administrativos - Cebraspe	158
13) Lista de Questões - Atos Administrativos - Cebraspe	214



APRESENTAÇÃO DO CURSO

Olá concurseiros e concurseiras.

É com muita satisfação que estamos lançando este **livro digital** de **Direito Administrativo**.

Antes de mais nada, gostaria de me apresentar. Meu nome é **Herbert Almeida**, sou ex-Auditor de Controle Externo do **Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo** aprovado em **1º lugar no concurso para o cargo**. Além disso, obtive o **1º lugar no concurso de Analista Administrativo do TRT/23ª Região/2011**.

Meu primeiro contato com a Administração Pública ocorreu através das Forças Armadas. Durante sete anos, fui militar do Exército Brasileiro, exercendo atividades de administração como Gestor Financeiro, Pregoeiro, responsável pela Conformidade de Registros de Gestão e Chefe de Seção. Sou professor de **Direito Administrativo, Administração Financeira e Orçamentária** e **Controle Externo** aqui no **Estratégia Concursos** e **mentor** para concursos.

Além disso, tenho quatro paixões na minha vida! Primeiramente, sou apaixonado pelo que eu faço. Amo dar aulas aqui no Estratégia Concursos e espero que essa paixão possa contribuir na sua busca pela aprovação. Minhas outras três paixões são a minha esposa, **Aline**, e meus filhotes, **Pietro** e **Gael** (que de tão especial foi presenteado com um cromossomosinho a mais).

Agora, vamos falar do nosso curso! O curso é composto por **teoria**, **exercícios** e **videoaulas**. Além disso, abordaremos a teoria completa, mas de forma objetiva, motivo pelo qual você não precisará complementar os estudos por outras fontes. **As nossas aulas terão o conteúdo suficiente para você fazer a prova, abrangendo a teoria, jurisprudência e questões.**

Observo ainda que o nosso curso contará com o apoio da **Prof. Leticia Cabral**, que nos auxiliará com as respostas no **fórum de dúvidas**. A Prof. Leticia é advogada e especialista em Direito Público. Com isso, daremos uma atenção mais completa e pontual ao nosso fórum.

Vamos fazer uma **observação importante**! Ao longo da aula, vamos utilizar questões de várias bancas de concurso, porém com assertivas adaptadas para verdadeiro ou falso. O motivo dessa adaptação é permitir a contextualização do conteúdo do capítulo recém estudado com o tema da questão. Já ao final da aula, teremos uma super bateria de questões devidamente comentadas para você resolver.

Por fim, se você quiser receber dicas diárias de **preparação para concursos em alto nível** e também sobre **Direito Administrativo e Administração Financeira e Orçamentária**, siga-me nas redes sociais (não esqueça de habilitar as notificações no Instagram e Youtube, assim você será informado sempre que eu postar uma novidade por lá):



@profherbertalmeida



/profherbertalmeida



/profherbertalmeida





/profherbertalmeida e /controleexterno

Se preferir, basta escanear as figuras abaixo:

Instagram (pelo aplicativo do IG)



Youtube



Telegram



Sem mais delongas, espero que gostem do material e vamos ao nosso curso.

Observação importante: este curso é protegido por direitos autorais (*copyright*), nos termos da Lei 9.610/98, que altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Grupos de rateio e pirataria são clandestinos, violam a lei e prejudicam os professores que elaboram os cursos. Valorize o trabalho de nossa equipe adquirindo os cursos honestamente através do site Estratégia Concursos ;-)



ATOS ADMINISTRATIVOS

Introdução

Os atos administrativos são os meios utilizados pela administração pública para **manifestar a vontade do Estado**, impondo **obrigações**, criando **direitos**, aplicando **penalidades**, etc.

Apenas para começar a ilustrar a nossa aula, podemos citar alguns exemplos de atos administrativos do nosso "dia a dia", como a ordem de um guarda de trânsito que manda um motorista parar (**obrigação**), a nomeação de um candidato aprovado em concurso (gera o **direito** de tomar posse no cargo público), a concessão de uma licença para dirigir - a famosa "CNH" - (permite que o beneficiário exerça o **direito** de dirigir) ou a aplicação de uma multa pela infringência de uma norma de trânsito (gera a **obrigação** de pagar o valor da multa).

Assim, o exercício da função executiva da administração pública se expressa por meio de uma espécie de **ato jurídico** denominada de **ato administrativo**. Professor, mas eu nem sei o que é "ato jurídico". Calma aí, isso é mais simples do que você imagina. Por ora, apenas anote que ato administrativo é uma espécie do gênero **ato jurídico**.

O antigo Código Civil (1916) denominava de ato jurídico o "*ato lícito, que tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos*". Contudo, o novo Código Civil (2002) não apresenta mais essa definição, alinhando-se, portanto, à doutrina moderna¹. Nessa linha, o **ato jurídico** é a manifestação unilateral humana voluntária que possui uma finalidade imediata - ou direta - de **produzir determinada alteração no mundo jurídico**.²

Calma aí, vamos avançar um pouco mais, agora chegando em outro conceito, o de "fato jurídico". Na teoria geral do direito, podemos definir como **fato jurídico em sentido amplo** - fato jurídico *lato sensu* - o elemento que dá origem aos direitos dos sujeitos, impulsionando a criação da relação jurídica, concretizada pelas normas jurídicas³. Em termos mais simples, é **todo acontecimento que possui algum significado para o direito**. Por exemplo: o nascimento de um filho é um fato jurídico, pois tem várias repercussões no direito (surge um novo sujeito com direitos próprios). Agora, vamos dividir o fato jurídico em sentido amplo em duas espécies: **fato jurídico em sentido estrito** e **ato jurídico**.

Dessa forma, o fato jurídico *em sentido amplo* abrange:

¹ Para a doutrina moderna, não há mais a necessidade de um objetivo específico - "*adquirir, resguardar, transferir, modificar, e extinguir direitos*" -, basta que exista a finalidade de **produzir efeitos no mundo jurídico** (e.g. Carvalho Filho, 2014, p. 101). Todavia, alguns autores, como Hely Lopes Meirelles (2014, p. 159), preservam, no conceito de ato administrativo - conforme veremos adiante -, os objetivos específicos previstos no antigo Código Civil.

² Alexandrino e Paulo, 2011.

³ Diniz, 2012, p. 557.

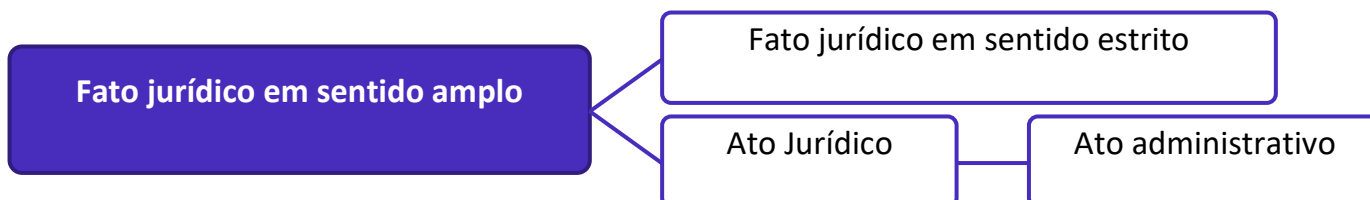


- a) **fato jurídico em sentido estrito** – é o acontecimento independente da vontade humana, que produz efeitos jurídicos. Por exemplo, nascimento, maioridade, decurso do tempo, catástrofe natural que ocasiona a destruição de bens, etc.;
- b) **ato jurídico** – é o evento, **dependente da vontade humana**, que possua a finalidade de realizar modificações no mundo jurídico.

A diferença dos dois, portanto, é que o fato jurídico (em sentido estrito) independe da vontade humana. Por exemplo: nós vamos adquirir a maioridade pelo simples decurso do tempo, independentemente de qualquer ação realizada. Logo, trata-se de fato jurídico em sentido estrito. Por outro lado, o ato jurídico depende de uma manifestação da vontade humana. Por exemplo: uma promessa de recompensa para alguém que encontrar o meu cachorro. Trata-se de um ato jurídico, pois representa a minha manifestação de vontade.

Não nos interessa aprofundar o conceito de ato jurídico, uma vez que o seu estudo cabe a outras disciplinas. Sabe-se, pois, que ele possui diversas classificações e que seu conceito não é unânime na doutrina. Para a nossa aula, contudo, vamos interpretá-lo como **manifestação da vontade humana unilateral** (por exemplo, promessa de recompensa, uma oferta de ações de uma sociedade anônima, a assinatura de uma nota promissória), seguindo os ensinamentos de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, deixando o vocábulo “contrato” para expressar os vínculos jurídicos que dependem da manifestação de vontade de mais de uma pessoa para se aperfeiçoar. Logo, enquanto o ato é unilateral, o contrato é bilateral.

A partir daí, podemos concluir que o **ato administrativo** é uma categoria específica de ato jurídico, caracterizando-se, principalmente, pela **finalidade pública**. Logo, o ato administrativo é um ato jurídico, mas marcado pelo fato de ter um fim público.



Conceito

De acordo com Hely Lopes Meirelles, o conceito de ato administrativo é fundamentalmente o mesmo do ato jurídico, diferenciando-se por ser uma categoria direcionada à **finalidade pública**.

José dos Santos Carvalho Filho, por outro lado, apresentando uma diferenciação mais completa, aduz que existem três pontos fundamentais para a caracterização do ato administrativo:

- a) é necessário que a vontade emane de **agente da Administração Pública** ou de **alguém dotado das prerrogativas desta**;
- b) seu conteúdo há de propiciar a produção de **efeitos jurídicos com fim público**;
- c) toda a categoria de atos deve ser regida basicamente pelo **direito público**.

O primeiro ponto é que os atos administrativos devem ser praticados por um agente da administração pública (como um servidor público) ou por aqueles que estão dotados das prerrogativas públicas. Dessa



forma, os atos administrativos também podem ser praticados por particulares que tenham recebido do Estado, por **delegação**, o dever de executá-los, ou seja, os particulares estarão investidos da **função pública**. É isso que ocorre na concessão, permissão e autorização de serviço público.

No entanto, o ato administrativo só ocorre quando a administração pública ou os particulares estejam atuando com o fim de atender a uma **finalidade pública**. Neste caso, é necessário que eles estejam investidos das prerrogativas do **regime-jurídico administrativo**, agindo em situação de **verticalidade** perante o administrado. Por conseguinte, como o ato administrativo ocorre no exercício das funções públicas, eles são executados com **predomínio do direito público**.

Nesse contexto, podemos analisar as definições de alguns de nossos principais doutrinadores:



José dos Santos Carvalho Filho: “[...] a exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob **regime de direito público**, vise à produção de **efeitos jurídicos**, com o fim de atender ao **interesse público**.”

Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “[...] pode-se definir ato administrativo como a **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**.”

Hely Lopes Meirelles: “Ato administrativo é 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 – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), 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 órgãos jurisdicional**.”

Apesar de alguns pontos divergentes, o conceito de ato administrativo, em geral, envolve:

a) manifestação ou declaração unilateral:

Os atos administrativos são **unilaterais**, pois representam apenas a manifestação de vontade do Estado. Nesse aspecto, os atos administrativos diferenciam-se dos contratos, pois estes são manifestações bilaterais de vontade. Por exemplo: quando uma autoridade aplica uma multa de trânsito, esta é a declaração da vontade do Estado, que está coibindo uma infração administrativa, pouco importando a vontade do particular que está sendo multado (certamente, quem recebe uma multa não queria ser multado, rsrs).



b) da vontade da administração pública

Precisamos destacar dois pontos aqui: a manifestação de vontade pode ser de toda a administração pública, não só do Poder Executivo. Assim, o Legislativo e o Judiciário, quando exercem a **função administrativa**, também praticam atos administrativos. Isso ocorrerá sempre que o Judiciário e o Legislativo praticarem atos de gestão do seu patrimônio (ex.: licitações), ou de gestão de seus recursos humanos (ex.: nomeação de um servidor). Por exemplo: quando o presidente de uma casa legislativa aplica uma sanção disciplinar a um agente público, ele estará praticando um ato administrativo. No entanto, quando esses poderes agem no exercício de suas funções típicas (Legislativa e Judiciária), estarão praticando **atos legislativos e judiciais**, respectivamente.

Dessa forma, devemos saber que o exercício da atividade estatal engloba três tipos de atos inconfundíveis entre si: (i) atos legislativos (elaboração de normas primárias); (ii) atos judiciais (exercício da jurisdição, resolvendo litígios – “disputas” – de forma definitiva); (iii) atos administrativos (exercício da atividade administrativa).

c) ou de particulares no exercício das prerrogativas públicas:

Eventualmente, particulares também podem praticar atos administrativos, desde que estejam investidos da função pública. Por exemplo: quando um motorista de uma concessionária de serviços públicos determina que algumas pessoas desembarquem de um ônibus coletivo, por estarem prejudicando a prestação do serviço, tal motorista estará investido das prerrogativas públicas.

d) objetivo direto de produzir efeitos jurídicos:

Os atos administrativos devem produzir efeitos jurídicos, ou seja, são medidas que causam um impacto no direito. Vejamos alguns exemplos: o ato de nomeação gera o direito ao servidor de tomar posse em cargo público; a aplicação de suspensão disciplinar gera o efeito de impedir que o servidor exerça as suas funções por determinado período e, ainda, fique alguns dias sem direito à percepção de sua remuneração; a aplicação de uma multa gera um débito (dívida) do multado perante a administração.

Veremos, no entanto, que alguns atos administrativos não produzem efeitos jurídicos imediatos, como as certidões e os atestados, motivo pelo qual são atos administrativos em sentido formal, mas não em sentido material (vamos explicar isso logo adiante).

e) finalidade o interesse público:

Todo ato administrativo deve ter por fim o interesse público. Se for praticado com finalidade diversa (por exemplo: por fins meramente pessoais), o ato terá um vício de finalidade (desvio de finalidade), motivo pelo qual será nulo.

f) regime jurídico de direito público:

Os atos administrativos são praticados numa situação de **verticalidade** entre a Administração e o particular, em virtude do princípio da **supremacia do interesse público sobre o particular**. Por esse motivo que os atos gozam, em alguns casos, de atributos especiais, como a autoexecutoriedade e a imperatividade. Deve-se anotar, porém, que é imprescindível que a Administração esteja agindo “**na qualidade de Poder Público**”.



Se, por outro lado, a administração estiver agindo “como se fosse um particular”, aí não estaremos diante de atos administrativos. Por exemplo: quando um banco público atua no mercado, concedendo empréstimos a seus clientes, ele não estará agindo na qualidade de poder público, pois esta relação em nada se diferencia daquela que os bancos privados firmam com os seus clientes. Por outro lado, quando o banco público promove uma licitação pública, para assegurar o princípio da isonomia, os atos praticados ao longo do procedimento licitatório serão atos administrativos (como a inabilitação ou habilitação dos licitantes).

g) controle do Poder Judiciário:

Vigora no Brasil o princípio da **inafastabilidade da tutela jurisdicional**, que dispõe que a lei não poderá afastar do Poder Judiciário a apreciação de lesão ou de ameaça de direito (CF, art. 5º, XXXV). Com efeito, todos os atos administrativos **estão subordinados às leis**, logo são passíveis de controle de legalidade. Nessa linha, **todos** os atos administrativos estão sujeitos à controle judicial, **sejam atos vinculados ou discricionários**. Neste último caso, todavia, o Judiciário não poderá controlar o mérito do ato, assunto que vamos explicar com detalhes logo mais.





CONCEITO DE ATOS ADMINISTRATIVOS

Ato jurídico	▪ ato jurídico é o evento, dependente da vontade humana, que possua a finalidade de realizar modificações no mundo jurídico ▪ ato administrativo é espécie de ato jurídico, porém praticado com fim público
Ato administrativo	▪ declaração unilateral de vontade ▪ Administração (todos os Poderes – função administrativa) ou delegatários ▪ regime jurídico de direito público ▪ produção de efeitos jurídicos imediatos ▪ controle do Poder Judiciário.

Conceitos relacionados

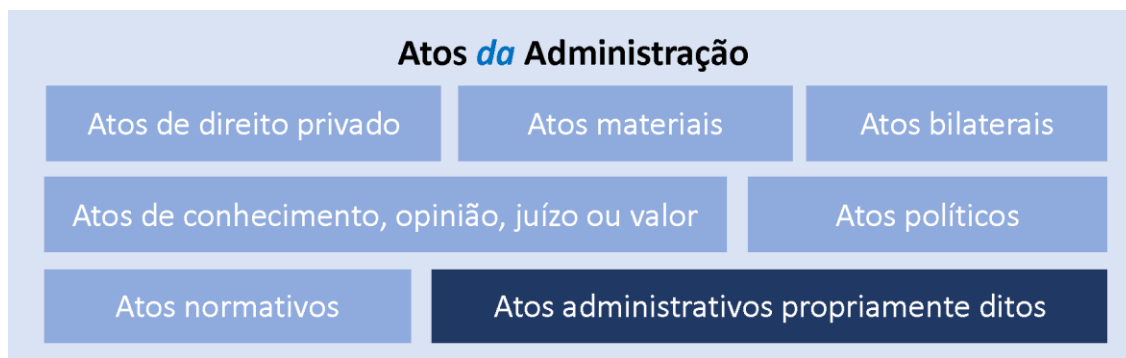
Atos da administração

Nem todo ato praticado pela administração pública é ato administrativo, já que alguns atos não gozam das características dos atos administrativos. Por isso, a doutrina utiliza a expressão **atos da administração** para se referir a **todos** os atos oriundos da administração pública. Nesse contexto, ato da administração é um gênero, que comporta **diversas espécies**, sendo uma destas os atos administrativos.

Segundo Maria Di Pietro, **são atos da administração**:

- os atos de **direito privado**, como a doação, permuta, compra e venda, locação;
- os **atos materiais** da administração, que *não contêm manifestação de vontade*, mas que envolvem apenas execução, como a demolição de uma casa, a apreensão de mercadoria, a realização de um serviço;
- os chamados **atos de conhecimento, opinião, juízo ou valor**, que também não expressam uma vontade e que, portanto, também não podem produzir efeitos jurídicos; é o caso dos atestados, certidões, pareceres, votos;
- os **atos políticos**, que estão sujeitos a regime jurídico-constitucional, como o veto ou sanção de um projeto de lei;
- os **contratos** e os **convênios administrativos**, que são relações bilaterais.
- os **atos normativos** da administração, abrangendo decretos, portarias, resoluções, regimentos, de efeitos gerais e abstratos;
- os **atos administrativos propriamente ditos**.





(TCE PE - 2017) A expressão ato administrativo, por incluir não só os atos praticados no exercício da função administrativa, mas também os atos de direito privado praticados pelo poder público, tem sentido mais amplo que a expressão ato da administração.

Comentários: o ato administrativo é uma 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. Já os **atos da administração** são gênero que abrangem: (a) os atos administrativos; (b) os atos de direito privado; (c) os atos políticos; (d) os atos normativos; (e) os atos materiais (fato administrativo); etc. Portanto, são os atos da administração que tem sentido mais amplo, abrangendo toda atividade desempenhada pela administração. Houve, portanto, uma inversão dos conceitos.

Gabarito: errado.

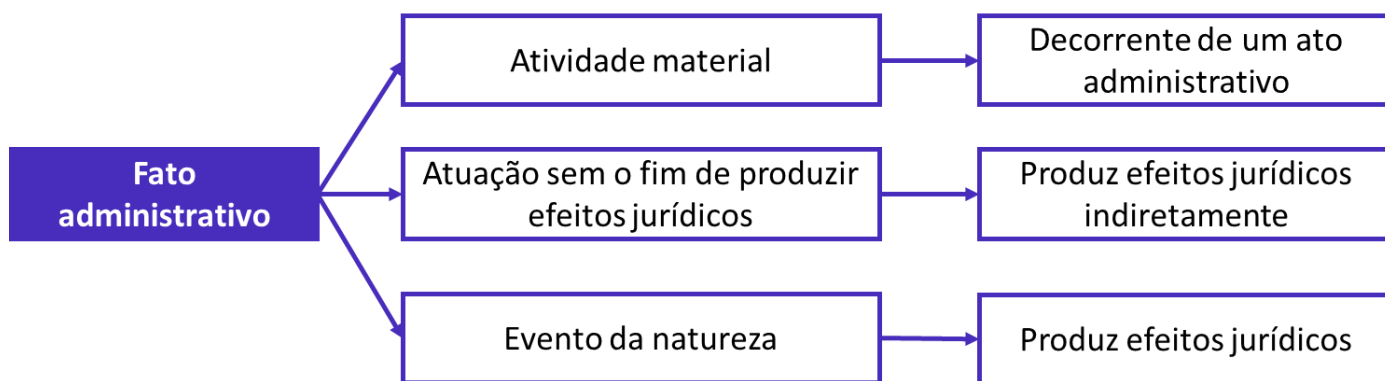
Fatos administrativos

Este é um tema bem controverso, uma vez que os principais doutrinadores apresentam conceitos diferentes para **fato administrativo**.

Basicamente, fato administrativo pode ter três sentidos:

- a) **atividade material** decorrente de um ato administrativo;
- b) atuação administrativa que **produz efeitos jurídicos indiretamente**;
- c) **evento da natureza** que produz efeitos jurídicos.





Em uma primeira análise, o fato administrativo tem o sentido de **atividade material** no exercício da função administrativa, constituindo efeitos de ordem prática para a administração. São exemplos a apreensão de mercadorias, a dispersão de manifestantes, a limpeza de uma rua ou a demolição de um prédio que foi interditado por gerar um risco para a população.

Nesse caso, muitas vezes, o fato administrativo é a **consequência de um ato administrativo**, ou seja, é a **operação material** do ato administrativo. Dessa forma, após o Estado manifestar a sua vontade, cumpre o dever de executá-la. Por exemplo, a demolição de um prédio (atividade material – fato administrativo) é resultante da **ordem de serviço da administração** (manifestação da vontade – ato administrativo).

Um exemplo bem interessante ocorre na desapropriação. A administração edita um decreto que determina a desapropriação. O decreto é um ato administrativo (manifestação unilateral de vontade), enquanto a desapropriação, em si, que consiste na transferência da propriedade do imóvel para a administração, por intermédio da transferência junto ao registro de imóveis, é a sua manifestação concreta, material.

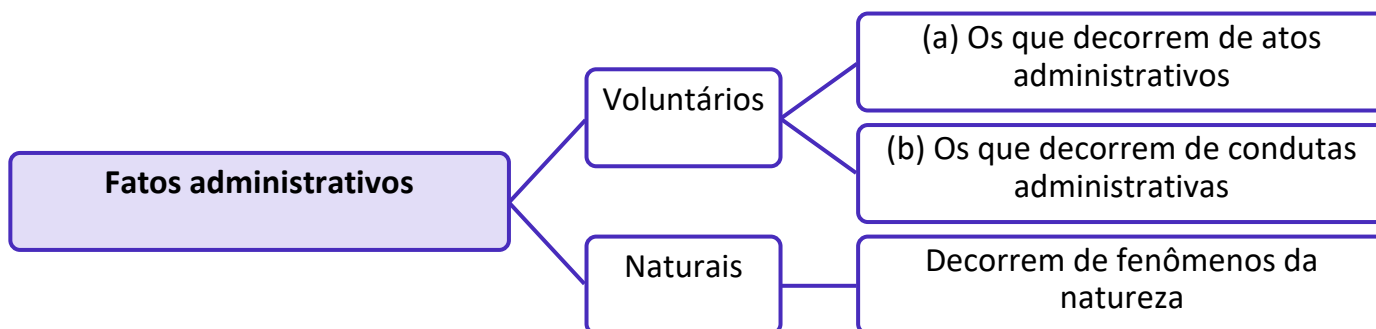
Assim, muitas vezes teremos o fato administrativo como a **operação material de um ato administrativo**.

Entretanto, há fatos administrativos que não decorrem de um ato administrativo. Alguns decorrem das chamadas **condutas administrativas**, isto é, as ações da administração não formalizadas em um ato administrativo. Por exemplo, a mudança de um departamento de local não é, por si só, um ato administrativo. Entretanto, representa uma atuação material da administração.

Além disso, existem os atos materiais que decorrem dos fenômenos naturais que repercutem na esfera da administração. Como exemplos, podemos citar um raio que vier a destruir um bem público ou, então, uma enchente que inutilizar equipamentos públicos.

Assim, a partir dos ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho, podemos constatar que os fatos administrativos se subdividem em dois grupos: **voluntários** e **naturais**. Os **fatos administrativos voluntários** podem se materializar por duas maneiras (a) por atos administrativos, que formalizam a providência desejada pelo administrador por meio da manifestação da vontade; (b) por condutas administrativas, que refletem os comportamentos e as ações administrativas. Por outro lado, os **fatos administrativos naturais** são aqueles que se originam de fenômenos da natureza, cujos efeitos venham a refletir na órbita administrativa.





Numa segunda definição, apresentada por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, os fatos administrativos são **quaisquer atuações da administração que produzam efeitos jurídicos, sem que esta seja a sua finalidade imediata**. Essas atuações **não** correspondem a uma manifestação de vontade da administração, porém trazem consequências jurídicas.

Como exemplo podemos citar a colisão de um veículo oficial da administração pública dirigido por um agente público, nesta qualidade, e um veículo particular. No caso, a colisão resultou de uma atuação administrativa e **produzirá efeito jurídico**, qual seja: o dever de a administração indenizar o proprietário do outro veículo. Contudo, não se trata de ato administrativo, pois não ocorreu uma **manifestação de vontade** com a finalidade de produzir efeitos jurídicos, já que não existia vontade do Estado de causar esse acidente. Logo, trata-se de um fato administrativo.

Vale dizer: a atuação administrativa gerou consequências jurídicas, todavia não podemos falar de ato administrativo, já que *não houve manifestação de vontade direcionada a produzir esses resultados*.

Uma terceira aplicação vem dos ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Segundo a doutrinadora, o **ato é sempre imputável ao homem**, enquanto o **fato decorre de acontecimentos naturais**, que **independem do homem** ou dele dependem apenas indiretamente. Um exemplo de fato é a morte, que é algo natural.⁴

Quando um fato corresponde a algum efeito contido em norma legal, ele é um **fato jurídico**, pois produz efeitos no Direito. Se este fato produzir efeito no Direito Administrativo, trata-se de um **fato administrativo**. A morte de um servidor é um fato administrativo, pois tem como efeitos jurídicos a vacância do cargo e o direito à percepção da pensão.

Dessa forma, Maria Di Pietro só considera como fato administrativo **o evento da natureza cuja norma legal preveja algum efeito para o Direito Administrativo**. Ainda segundo a autora, se o fato não produz efeitos jurídicos no Direito Administrativo, ele será um **fato da administração**.

⁴ Di Pietro, 2014.





Apesar das várias conceituações, Alexandrino e Paulo apresentam algumas características comuns para as definições de **fato administrativo**.⁵

- não possuem como finalidade a produção de efeitos jurídicos (conquanto, eventualmente, possam decorrer efeitos jurídicos deles);
- não há manifestação ou declaração de vontade, com conteúdo jurídico, da administração pública;
- não faz sentido falar em “presunção de legitimidade” de fatos administrativos;
- não existe revogação ou anulação de fatos administrativos;
- não faz sentido falar em fatos administrativos discricionários e vinculados.⁶



(Alese – 2018) A expressão **fato jurídico** é sinônima de **fato administrativo**, pois ambos englobam também os fatos simples, ou seja, aqueles que não repercutem na esfera de direitos, mas estampam evento material ocorrido no seio da Administração.

Comentários: não existe uma correlação direta entre **fato jurídico** (expressão do direito civil) com o **fato administrativo** (expressão do direito administrativo). Esta última trata das atividades concretas, decorrentes de um ato administrativo, ou de atividades da natureza que causarem efeitos no direito administrativo (exemplo: morte de um servidor). No primeiro caso, o fato administrativo não produzirá, necessariamente, efeitos jurídicos. Por outro lado, o fato jurídico (termo do direito civil) sempre produz efeitos jurídicos, conforme definido em lei. Portanto, os conceitos não se correlacionam.

Gabarito: errado.

(Alese – 2018) Constituem exemplos de fatos administrativos a apreensão de mercadorias, a desapropriação de bens privados, a requisição de serviços ou bens privados, dentre outros.

⁵ Alexandrino e Paulo, 2011, p. 420.

⁶ Os conceitos de “presunção de legitimidade”, revogação, anulação, vinculação e discricionariedade serão discutidos ao longo desta aula.



Comentários: sabemos que o fato administrativo tem o sentido de atividade material no exercício da função administrativa, que visa a efeitos de ordem prática para a administração. Ademais, alguns autores utilizam como exemplos a **apreensão de mercadoria** (é a atividade material decorrente decisão que determinou a apreensão), a **desapropriação** (é a execução concreta do ato que declarou o bem de utilidade pública e determinou a desapropriação) e da **requisição de bens e serviços** (é a própria utilização destes, após a decisão administrativa de utilizá-los). Daí a correção do item.

Porém, vale alertar que “nem tudo são flores” em concursos. Isso porque, em diversos momentos, a doutrina e as bancas utilizam a expressão “desapropriação” para se referir ao próprio ato que decidiu pela desapropriação. Logo, a depender do contexto da questão, a desapropriação poderá ser o ato (decisão) ou o fato (execução).

Gabarito: correto.

Silêncio administrativo

Até agora falamos sempre de “declaração”, “manifestação”, “conduta”, “atuação”. Entretanto, não falamos como se classifica a “**omissão**” da Administração que **possua efeitos jurídicos**. Se a administração simplesmente não fizer nada e dessa omissão decorrer um efeito jurídico, estaríamos falando em “ato administrativo”?

Partindo dos ensinamentos de Bandeira de Mello e de Carvalho Filho, o **silêncio administrativo**, isto é, a **omissão da administração quando lhe incumbe o dever de se pronunciar**, quando possuir algum efeito jurídico, não poderá ser considerado ato jurídico e, portanto, também não é ato administrativo. Dessa forma, os autores consideram o silêncio como um **fato jurídico administrativo**.

Por exemplo, se um cidadão requisitar o seu direito de obter certidão em repartições públicas, para a defesa de um direito seu (CF, art. 5º, XXXIV), e a administração não atender ao pedido dentro do prazo, não teremos um ato administrativo, pois não houve manifestação de vontade. Contudo, a omissão, nesse caso, pode gerar diversos efeitos, pois viola o dever funcional do agente público. Além disso, se a omissão gerar algum dano ao cidadão, o Estado poderá ser responsabilizado patrimonialmente. Ainda assim, como não houve manifestação, mas ocorreu um efeito jurídico, temos somente um **fato jurídico administrativo**.

Nesse sentido, vejamos os claros ensinamentos de Carvalho Filho,⁷

Urge anotar, desde logo, que o **silêncio não revela prática de ato administrativo**, eis que inexistente manifestação formal de vontade; não há, pois, qualquer declaração do agente sobre a sua conduta. Ocorre, isto sim, um **fato jurídico administrativo**, que, por isso mesmo, há de produzir efeitos na ordem jurídica.

Há autores, entretanto, que afirmam que o silêncio, quando a lei definir os seus efeitos (concessão ou indeferimento), será um **ato administrativo tácito**. Esta corrente é minoritária e somente deverá ser

⁷ Carvalho Filho, 2019.



considerada em provas se a banca trazer o tema para o debate, enfatizando que a legislação prevê as consequências da omissão. Em regra, porém, considere o silêncio como um fato jurídico administrativo (ou fato administrativo).

Os efeitos do silêncio, em geral, dependem do que está previsto na lei. Assim, existem hipóteses em que a lei descreve as consequências da omissão da administração e outros em que não há qualquer referência ao efeito decorrente do silêncio.

No primeiro caso – quando a lei descrever os efeitos do silêncio –, poderá existir duas situações:

*(1º) a lei prescreve que o silêncio significa **manifestação positiva** (anuência tácita);*

*(2º) a lei dispõe que a omissão significa manifestação denegatória, ou seja, **considera que o pedido foi negado**.*

Por exemplo, o art. 12, § 1º, II, da Lei nº 10.522/2000, descreve que o pedido de parcelamento de dívida junto à Receita Federal do Brasil (RFB) será “considerado automaticamente deferido quando decorrido o prazo de 90 (noventa) dias, contado da data do pedido de parcelamento sem que a Fazenda Nacional tenha se pronunciado”. Nesse caso, temos uma anuência tácita, ou seja, um efeito positivo do silêncio administrativo.

Outro exemplo consta no art. 8º, parágrafo único, da Lei nº 9.507/1997 (Lei do *Habeas Data*), que apresenta hipóteses em que o mero decurso do prazo, sem pertinente decisão da Administração Pública, implica o *indeferimento* do pedido. Aqui, temos um exemplo de efeito negativo do silêncio, isto é, uma manifestação denegatória.

Porém, o certo é que, **na maioria dos casos, as leis não dispõem sobre as consequências da omissão administrativa**. O silêncio administrativo, quando não há previsão legal de suas consequências, não possui efeitos jurídicos diretos, sendo necessário recorrer a outras instâncias, como o Poder Judiciário, para ter uma decisão.

Nesse caso, será possível **pleitear uma decisão judicial quando o prazo para a análise do caso já tenha se esgotado** ou, na falta de prazo definido em lei, **depois de decorrido prazo razoável para a decisão**. Por exemplo: uma pessoa apresentou um requerimento para o poder público e, depois de decorridos vários meses, a autoridade pública não deferiu nem indeferiu o pedido. Nesse caso, ainda que a lei não tenha fixado um prazo, já decorreu prazo razoável para o processamento do pedido.

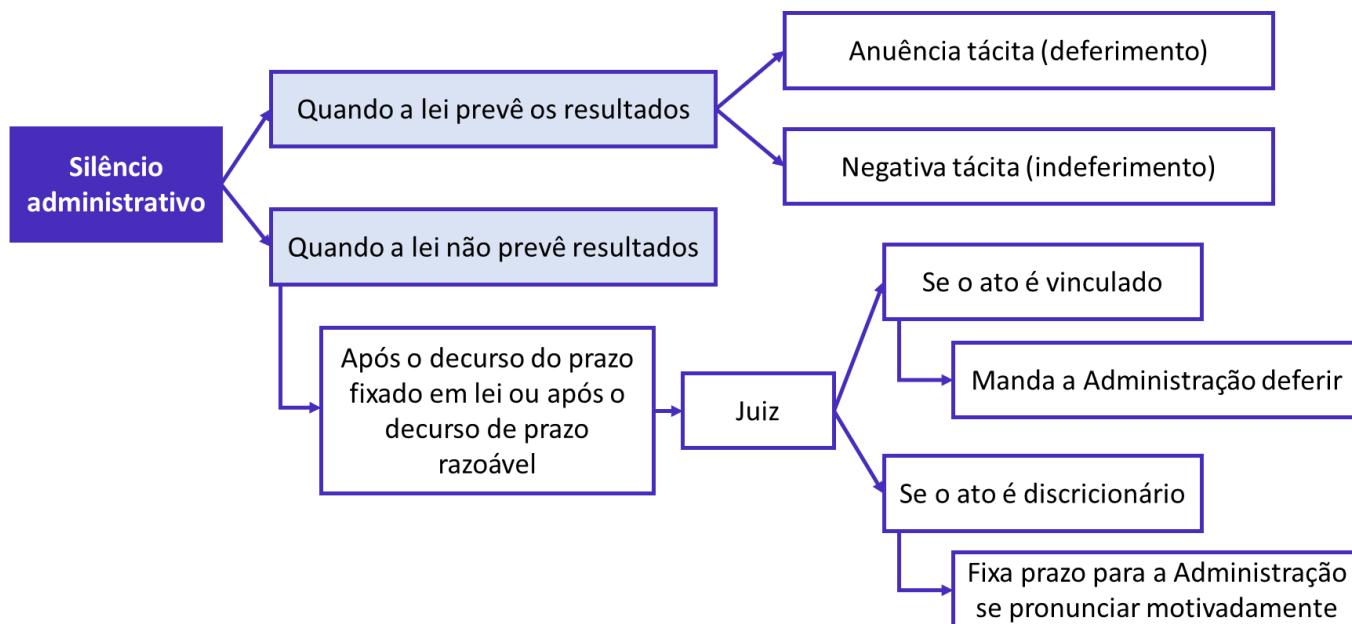
No caso de omissão, tratando-se de **ato vinculado**, o Poder Judiciário fixará um prazo para que a administração conceda o pedido, nos termos definidos na lei. Por outro lado, tratando-se de **ato discricionário**, o juiz não poderá deferir o pedido, mas poderá determinar que a administração adote uma decisão motivada para o caso. Isso porque, ainda que o resultado seja o indeferimento, o particular tem direito a uma decisão motivada do Poder Público. Portanto, tanto a omissão de ato vinculado como de ato discricionário está sujeita ao controle judicial, ainda que com objetivos distintos.

Cabe uma última ressalva. Ainda que os efeitos do silêncio, em si, dependam do que constar em lei, não podemos dizer que o silêncio não terá qualquer efeito. No caso de omissão da administração, sempre teremos algum efeito indireto, como:



- (i) a possibilidade de pleitear em juízo a concessão do direito (se vinculado) ou de pedir uma resposta expressa da administração (se discricionário);
- (ii) a responsabilidade disciplinar do agente que injustificadamente deu causa à omissão;
- (iii) o direito de pleitear a responsabilidade civil do Estado, caso a omissão gere prejuízos ao administrado.

Logo, em geral, a omissão produzirá os efeitos definidos em lei, ou seja, os efeitos da omissão, em si, dependerão de previsão legal (para conceder ou negar o pedido). Porém, ainda assim, a omissão poderá gerar efeitos indiretos.



Conceito de atos administrativos e temas relacionados	
Atos administrativos	▪ Manifestação unilateral de vontade; ▪ Da administração ou de quem lhe faça as vezes; ▪ Praticado sob regime jurídico de direito público; ▪ Produz efeitos jurídicos imediatos; ▪ Sujeito a controle judicial.
Atos da administração	▪ Gênero: envolve todos os atos praticados pela administração; ▪ Espécies: ▪ atos de direito privado; ▪ atos de conhecimento, opinião, juízo ou valor (atestados, certidões, pareceres, votos);



	▪ atos políticos; ▪ contratos e os convênios administrativos (atos bilaterais). ▪ atos normativos da administração; ▪ os atos administrativos propriamente ditos.
Fatos administrativos	▪ atividade material decorrente de um ato administrativo; ▪ atuação administrativa que produz efeitos jurídicos indiretamente; ▪ evento da natureza que produz efeitos jurídicos.
Silêncio administrativo	▪ Omissão da administração; ▪ Não é ato administrativo, mas fato jurídico administrativo; ▪ Pode produzir efeitos jurídicos, conforme previsão em lei. ▪ No caso de omissão, a lei poderá definir o efeito (anuência ou negativa tácita); ▪ Se a lei não definir os efeitos, caberá ação judicial para determinar que se conceda o pedido (ato vinculado) ou exigir resposta (ato discricionário); ▪ Terá como consequência a responsabilidade civil do Estado e a responsabilidade disciplinar do agente omissor.



(Sefaz CE - 2021) O silêncio administrativo, quando referente a atos discricionários, não se submete ao controle judicial.

Comentários: o silêncio administrativo é a situação em que a Administração deveria se pronunciar, mas não fez nada. Por exemplo: você apresenta um requerimento, mas a Administração simplesmente não responde, nem para negar nem para deferir o pedido.

Não é tão fácil definir os efeitos do silêncio. Em alguns casos, a lei poderá fixar prazo para a decisão e definir que, no caso de silêncio, o pedido será tacitamente deferido ou indeferido. Por outro lado, a lei pode simplesmente não informar as consequências do silêncio ou nem mesmo estabelecer um prazo máximo para a manifestação.

Dessa forma, vencido o prazo, ou transcorrido prazo razoável para a decisão caso a lei não tenha fixado prazo, o particular poderá acionar o Poder Judiciário, que poderá adotar as seguintes decisões: (i) tratando-se de ato vinculado, tendo o particular direito ao que foi pleiteado, o juiz determinará que se adote a decisão definida em lei; (ii) por outro lado, tratando-se de ato discricionário, o juiz fixará prazo para que a Administração adote uma decisão, sob pena de responsabilidade, já que, mesmo tratando-se de juízo discricionário, o particular terá direito a um (in)deferimento devidamente motivado.

Logo, mesmo sendo um ato discricionário, o silêncio pode ser objeto de controle judicial, para que o juízo determine que se encerre a omissão.



Gabarito: errado.



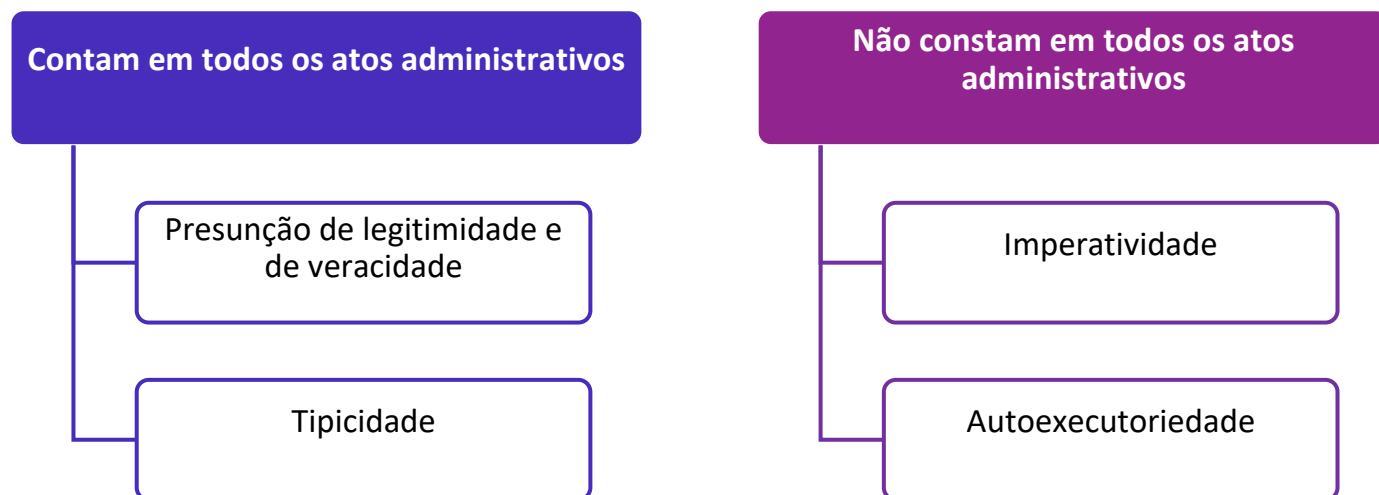
Atributos

Os **atributos** ou **características** dos atos administrativos são as qualidades que os diferem dos atos privados. São, portanto, as características que permitem afirmar que o ato se submete ao regime jurídico de direito público.

Apesar das divergências, existem quatro atributos dos atos administrativos:

- a) **presunção de legitimidade ou veracidade;**
- b) **imperatividade;**
- c) **autoexecutoriedade;**
- d) **tipicidade.**

Os atributos de **imperatividade** e **autoexecutoriedade** são observáveis apenas em alguns tipos de atos administrativos. Por outro lado, a **presunção de legitimidade ou veracidade** e a **tipicidade** constam em **todos os atos administrativos**.



(TCE PB - 2018) Em geral, os atos administrativos são dotados, entre outros, dos atributos de **presunção de legitimidade, imperatividade e autoexecutoriedade**.

Comentários: são atributos dos atos administrativos: a **presunção de legitimidade e veracidade**; a **imperatividade**; a **autoexecutoriedade** e a **tipicidade**. Juntos, eles formam o mnemônico: **PATI**. Mesmo não citando todos os atributos, a assertiva está correta, até porque consta no seu texto o termo “entre outros”.

Gabarito: correto.



Presunção de legitimidade ou veracidade

A presunção de **legitimidade** pressupõe, até que se prove o contrário, que os atos foram editados em conformidade com a lei, ou seja, presumem-se legítimos, lícitos, legais ou válidos. Por sua vez, a presunção de **veracidade** significa que os **atos alegados pela administração presumem-se verdadeiros**.

Vamos dar um exemplo: um guarda de trânsito identifica uma pessoa utilizando o celular enquanto dirigia. Pela **presunção de veracidade**, vamos presumir que a pessoa realmente utilizava o celular, ou seja, o “fato”, isto é, o que ocorreu “no mundo real” será presumidamente o que o guarda de trânsito está alegando. Já pela **presunção de legitimidade**, vamos presumir que o guarda tinha competência legal, que ele observou as normas, que após a notificação o interessado teve o direito de defesa e todo o procedimento observou a legislação.

Todavia, também é usual utilizar os termos “**presunção de legitimidade**” ou “**presunção de legalidade**” para se referir tanto à conformação do ato com a lei, quanto à veracidade dos fatos alegados. Dessa forma, nem todos os autores (e nem todas as questões de prova) vão fazer essa “separação” em legitimidade e veracidade. Assim, fique atento, pois a presunção de legitimidade poderá ser adotada genericamente.

Por sinal, teoricamente, os termos “legitimidade” e “legalidade” possuem significados distintos. Porém, quando você estiver estudando os atributos (tema desta aula), considere-os com o mesmo sentido, ou seja, de que o ato foi praticado, presumidamente, conforme o ordenamento jurídico.

A presunção de legitimidade decorre de vários fundamentos, em particular pela necessidade de assegurar **celeridade no cumprimento dos atos administrativos**, uma vez que eles têm como fim atender ao interesse público, predominando sobre o particular. Imagine se a legitimidade de todos os atos administrativos dependesse de avaliação prévia do Poder Judiciário. Nesse caso, o desempenho da função administrativa se tornaria excessivamente lenta. Por isso, temos que presumir que os atos são legítimos, confiando na atuação da autoridade pública.

Outros fundamentos da presunção de legitimidade e de veracidade é a aplicação do **princípio da legalidade**. Ora, se a administração tem o dever de seguir a lei, devemos presumir que esta foi observada. Como toda a administração se submete ao princípio da legalidade, então podemos dizer que a presunção de legitimidade se aplica a todos os **atos da administração** (e não só aos atos administrativos).

Ademais, a Constituição veda que os entes da Federação **recusem fé aos documentos públicos** (CF, art. 19, II), situação popularmente denominada de **fé de ofício**, ou seja, os documentos e ações estatais presumem-se verdadeiros.

Além disso, toda a atuação estatal se submete aos mais diversos controles, desde o controle administrativo, o judicial, o legislativo, o social, etc. Com efeito, a própria decisão é, muitas vezes, emitida no contexto de um processo administrativo devidamente formalizado, com motivação, que poderá ser controlado em algum momento. Assim, por essas razões, os atos são presumidos como lícitos e os fatos verdadeiros.

Por conseguinte, a presunção de legitimidade e de veracidade gera três consequências:

- a) **enquanto não se for decretada a invalidade, os atos produzirão os seus efeitos e devem ser, portanto, cumpridos**. Assim, enquanto a própria administração ou o Poder Judiciário não invalidarem



- o ato, ele deverá ser cumprido. Dessa forma, o ato, ainda que viciado (ilegal),¹ será presumido verdadeiro, produzindo os seus efeitos enquanto alguma autoridade não o declarar inválido;
- b) **inversão do ônus da prova**: a presunção de legitimidade é **relativa (*iuris tantum*)**, pois admite prova em contrário. Porém, a decorrência deste atributo é a **inversão do ônus da prova**, uma vez que caberá ao administrado provar a ilegalidade do ato administrativo;
- c) **a nulidade só poderá ser decretada pelo Poder Judiciário quando houver pedido da pessoa**: o Poder Judiciário se submete ao princípio da inércia. Logo, não poderá, de ofício, declarar a nulidade do ato. O controle judicial dependerá sempre de provocação, seja por um particular interessado ou mediante pedido do Ministério Público.

Sobre a primeira consequência, podemos fazer mais duas observações. Primeiro que essa regra não é absoluta. Isso porque as ordens manifestamente ilegais não devem ser cumpridas. Por exemplo: se uma autoridade emite uma ordem para “matar alguém”, o servidor deverá ser recusar, por se tratar de ordem manifestamente ilegal.

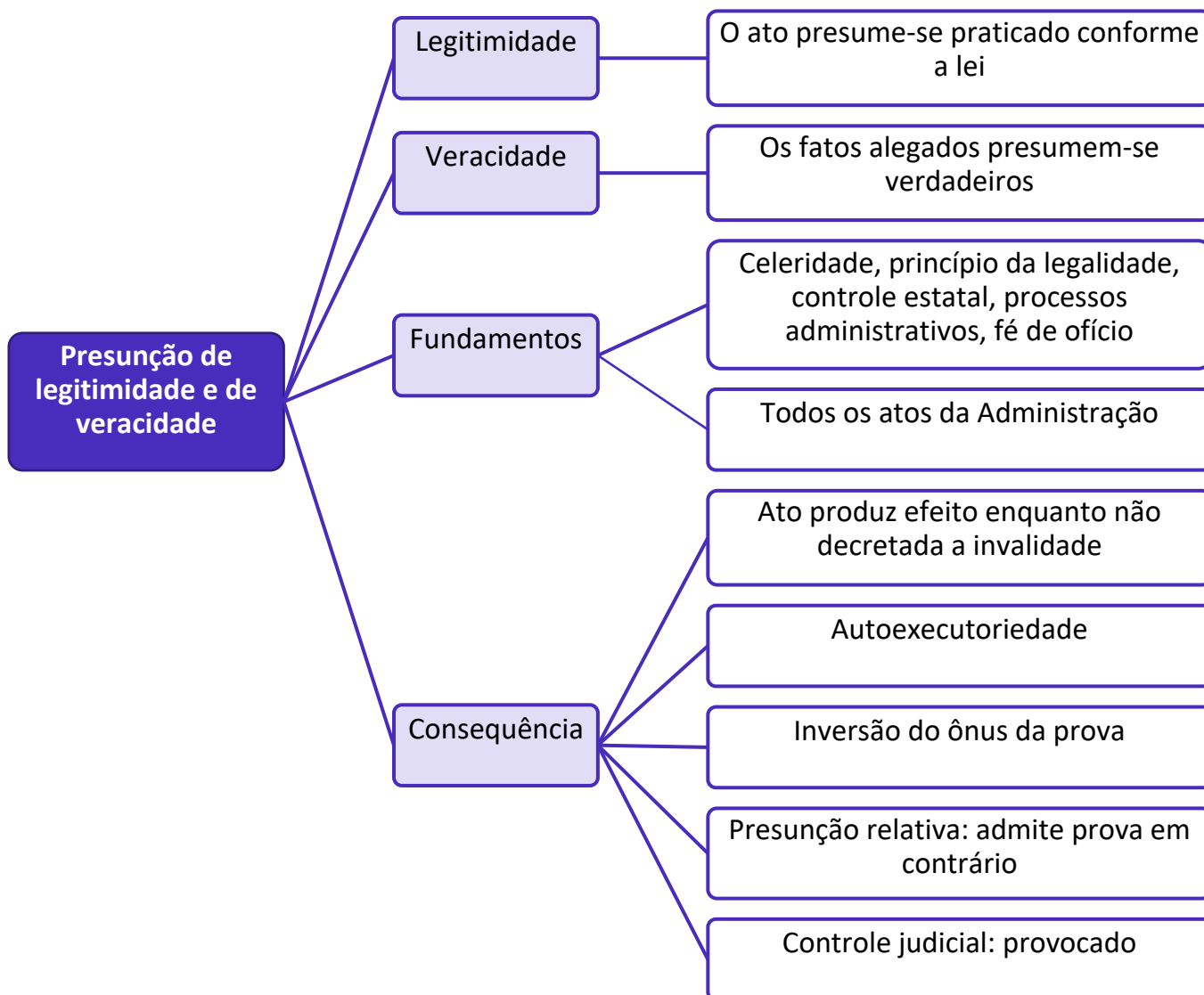
A segunda observação é que, em virtude dessa presunção, os atos **podem gozar de autoexecutoriedade**. Assim, é comum se afirmar que a autoexecutoriedade é uma consequência da presunção de legitimidade e de veracidade.

Por fim, explicando a letra “b”, podemos pensar no seguinte caso: um guarda lavra um auto de infração alegando que João utilizava o celular enquanto dirigia. Em sua defesa, João não poderá alegar que o guarda deveria “provar” o que estava alegando. Isso porque haverá uma inversão do ônus da prova. No caso, será João que terá que provar que o guarda estava errado.

Porém, há na doutrina vozes que afirmam que **nem sempre a presunção de veracidade ensejará a inversão do ônus da prova**, principalmente nos processos administrativos disciplinares. Por exemplo: se uma autoridade pública afirmar que um servidor cometeu uma infração, instaurando o processo administrativo disciplinar, a presunção de veracidade entrará em conflito com um valor constitucional relevante: a presunção de inocência. Nesse caso, a administração teria o dever de provar a infração do servidor, pesando a favor dela a sua presunção de inocência.

¹ Isso parece estranho, mas devemos pensar da seguinte forma: enquanto não declarada a invalidade, ainda não se tem conhecimento do vício. Então, o ato é viciado (por exemplo: a aplicação de uma pena de demissão por motivos falsos), mas enquanto não houver declaração expressa da administração ou do Judiciário, esse vício ainda não terá sido reconhecido pelo Estado. Logo, o ato produzirá efeitos, pois se presumi lícito, mesmo contendo um vício na origem.





(TRT CE / 2017) A presunção de veracidade importa, necessariamente, na inversão do ônus da prova.

Comentários: é uma característica da presunção de veracidade a inversão do ônus da prova. Porém, isso não é absoluto. Por exemplo: nos processos administrativos disciplinares a administração tem o dever de provar a infração cometida pelo servidor. Nesse caso, então, não teremos a inversão do ônus da prova.

Gabarito: errado.

(Questão de prova) O atributo da presunção de legitimidade é o que autoriza a ação imediata e direta da administração pública nas situações que exijam medida urgente.



Comentários: a afirmação contida na assertiva versa sobre o atributo da autoexecutoriedade. A presunção de legitimidade, por sua vez, se refere à conformação do ato com a lei, enquanto a veracidade afirma que os fatos alegados pela administração se presumem verdadeiros.

Gabarito: errado.

Imperatividade

Pela **imperatividade** os atos administrativos impõem obrigações a terceiros, independentemente de concordância.

A imperatividade pode ser chamada de **poder extroverso** do Estado, significando que o poder público pode editar atos que vão além da esfera jurídica do sujeito emitente, adentrando na esfera jurídica de terceiros, constituindo unilateralmente obrigações. Esse poder também é chamado de **poder de coerção** e, nesse caso, diz-se que os atos administrativos são **cogentes**, ou seja, podem impor obrigações.

Calma aí, que nós vamos explicar! Se você estiver dirigindo o seu carro e alguém que estiver andando na calçada (uma pessoa qualquer) pedir para você parar, não haverá obrigação de você parar. Isso porque um particular não pode impor uma obrigação a outro particular. Agora, vamos trocar essa “pessoa qualquer” por um guarda de trânsito ou um policial. Se ele mandar você parar, você terá que parar! Qual é a diferença? A diferença é que esses agentes públicos estão investidos do poder estatal, do poder extroverso, de imperatividade. Por isso, eles podem impor uma obrigação a você: pare o carro!

Assim, o fundamento da imperatividade é a **supremacia do interesse público sobre o privado**.

Lógico que a imperatividade não está presente em todos os atos administrativos, mas tão somente naqueles que imponham obrigações aos administrados. Portanto, não possuem esse atributo os atos que concedem direitos (concessão de licença, autorização, permissão, admissão) ou os atos enunciativos (certidão, atestado, parecer).² Ademais, também podemos afirmar que a imperatividade depende, sempre, de **expressa previsão legal**.



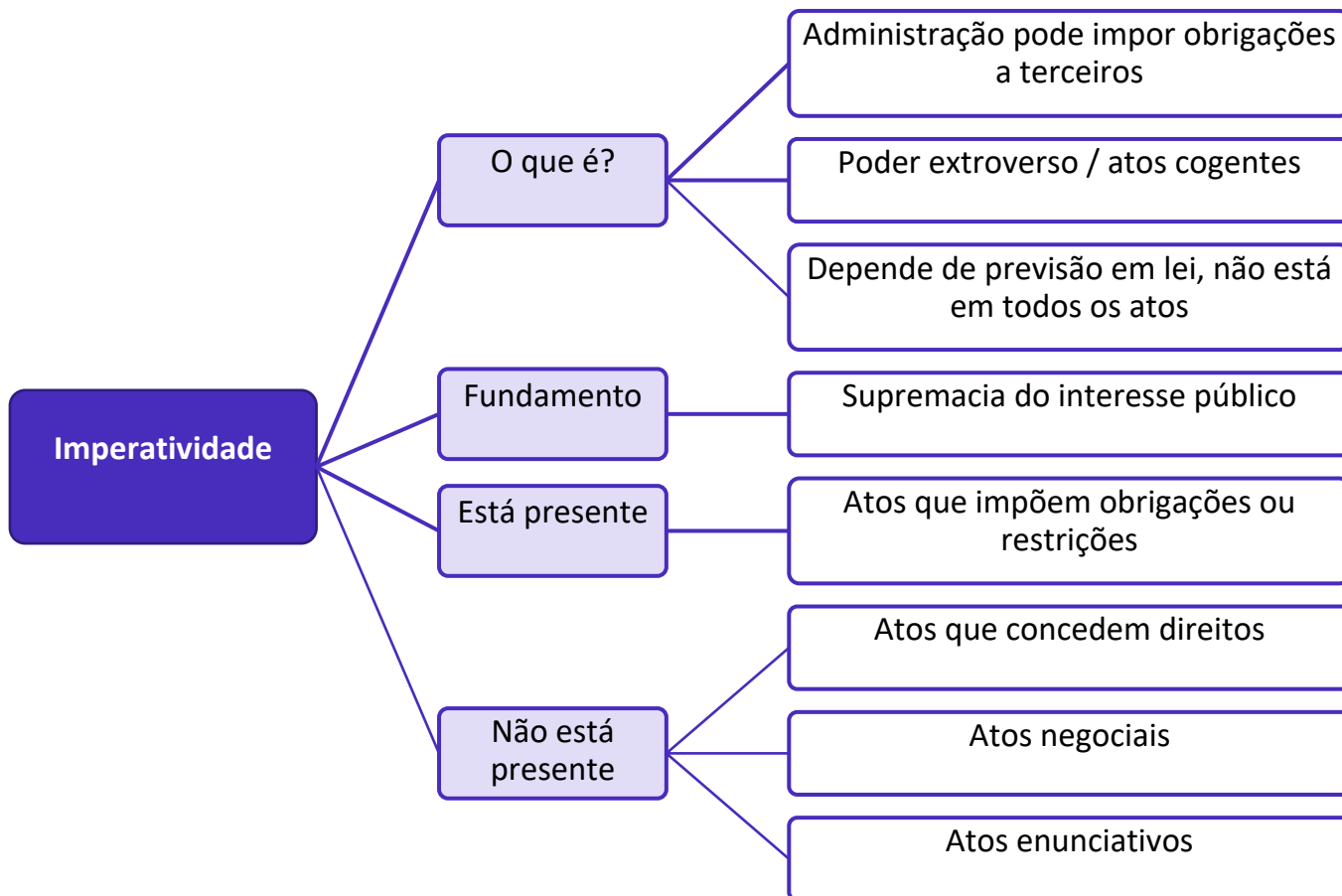
(MPC PA / 2019) A imperatividade caracteriza-se pela permissão para a imposição de obrigações a terceiros, ainda que estas venham a contrariar interesses privados.

Comentários: a imperatividade é o atributo pelo qual os atos administrativos se impõem a terceiros, independentemente de sua concordância. Por exemplo: a aplicação de uma multa contraria o interesse do particular punido (ninguém quer ser multado), mas ainda assim ela poderá ser aplicada.

² Di Pietro, 2014, p. 209.



Gabarito: correto.



Autoexecutoriedade

A **autoexecutoriedade** consiste na possibilidade que **certos atos ensejam de imediata e direta execução pela administração, sem necessidade de ordem judicial**. Permite, inclusive, o **uso da força** para colocar em prática as decisões administrativas.

Por exemplo: imagine que João estava atrasado no dia da prova do concurso para o qual estudou muito (nunca faça isso, por favor), e “largou” o seu carro no meio da rua para entrar no local antes do fechamento do portão (também evite fazer isso, por favor). Quando ele voltar, o carro provavelmente não estará no local, pois terá sido removido pelas autoridades policiais. Nesse caso, a administração não necessita de ordem judicial para realizar a remoção.

Bom, isso ocorre por diversas razões. A começar pela **presunção de legitimidade**. Se o ato administrativo se presume lícito, não haverá sempre a necessidade de controle judicial para autorizar as decisões administrativas. Segundo porque o interesse público deverá prevalecer sobre o individual (**princípio da supremacia**). Por fim, porque, em **situações urgentes**, o Estado terá que adotar medidas com celeridade, para evitar que o “mal maior” possa se concretizar.



Ademais, a autoexecutoriedade costuma ocorrer no exercício do **poder de polícia** (por exemplo: na capacidade da administração de destruir produtos nocivos à saúde, à segurança e ao meio ambiente). Ela também ocorre no âmbito do **poder disciplinar**. Por exemplo, uma autoridade pública pode demitir um servidor, sem ordem judicial.

Não se está dizendo, porém, que a autoexecutoriedade afasta a apreciação judicial, **algo que seria inadmissível segundo a Constituição Federal (art. 5º, XXXV)**. Se a administração, por exemplo, cometer ilegalidades ou excessos, o ato poderá ser invalidado pelo Judiciário, que poderá inclusive determinar a reparação de eventuais danos, por meio de indenizações.

Logo, poder executar o ato sem ordem judicial não significa que o ato administrativo não poderá ser objeto de controle judicial. Por exemplo: a administração poderá demitir um servidor público sem precisar de ordem judicial. Essa medida funcional **goza de autoexecutoriedade**, pois a administração pode instaurar o processo administrativo disciplinar e demitir o servidor na via administrativa. Porém, o servidor poderá provar, na via administrativa ou judicial, que o ato é inválido. Logo, o ato é autoexecutório, mas pode ser objeto de controle judicial. Assim, uma coisa não se confunde com a outra.

Além disso, alguns atos administrativos podem gerar graves prejuízos ao administrado. É justamente por isso que o particular possui diversas medidas para socorrer ao Poder Judiciário buscando as **medidas liminares para suspender a eficácia do ato administrativo**, tenha ele iniciado ou não, ou seja, admite-se até mesmo o controle prévio (exemplo: mandado de segurança preventivo). Assim, sempre que se sentir prejudicado, o particular poderá recorrer ao Poder Judiciário para **impedir a execução do ato administrativo** (medida preventiva), para desfazer o ato (quando possível), ou para pleitear a indenização por excessos da administração.

Dessa forma, a autoexecutoriedade refere-se à possibilidade de a administração fazer valer suas decisões sem ordem judicial, mas não afasta o direito do administrado de buscar o socorro no Poder Judiciário se achar que seus direitos estão sendo prejudicados indevidamente.

A autoexecutoriedade não está presente em todos os atos administrativos. Ela existe em duas situações:

- a) **quando estiver expressamente prevista em lei;**
- b) **quando se tratar de medida urgente.**

Na primeira situação, podemos exemplificar com as diversas medidas autoexecutórias previstas para os contratos administrativos, como a possibilidade de retenção da caução, a utilização das máquinas e equipamentos para dar continuidade aos serviços públicos, a encampação, etc.; quando se trata do exercício do poder de polícia, podemos mencionar a apreensão de mercadorias, a cassação de licença para dirigir, etc.

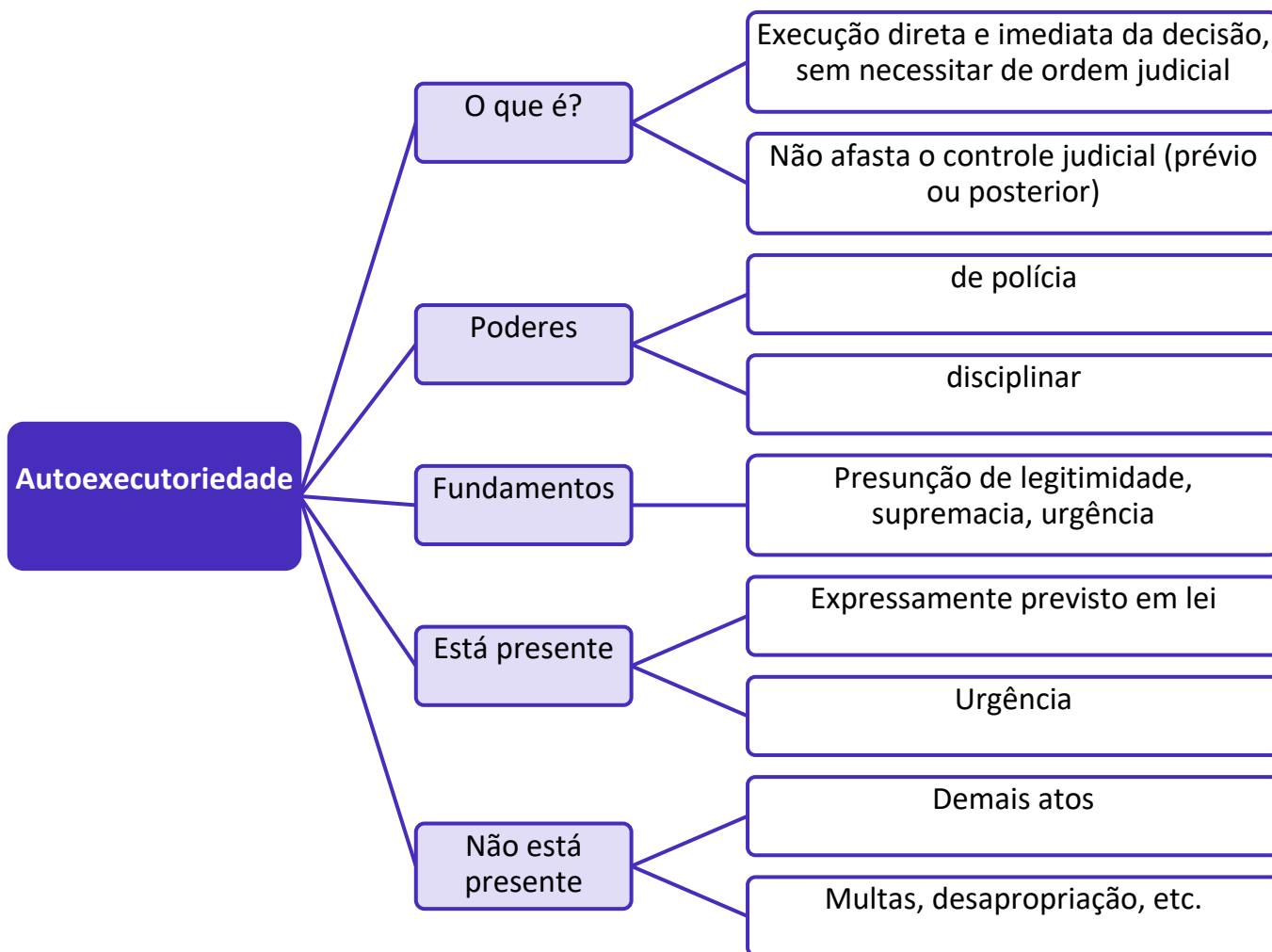
As medidas urgentes, por outro lado, ocorrem quando a medida deve ser adotada de imediato, sob pena de causar grande prejuízo ao interesse público. Um exemplo é a destruição de um imóvel com risco iminente de desabamento. Caso se depare com uma situação como essa, a autoridade administrativa poderá determinar, de imediato, a demolição.

Por outro lado, não há autoexecutoriedade em atos contra o patrimônio financeiro do interessado. Por exemplo: a administração não pode “retirar” da conta corrente do particular o dinheiro para o pagamento de uma multa de polícia (para isso, necessitará de autorização judicial). Ademais, de forma genérica,



podemos dizer que não há autoexecutoriedade nos “demais atos”, ou seja, quando não houver previsão em lei ou urgência.

Por fim, são exemplos típicos de atos que não gozam de autoexecutoriedade as **multas**³ e a **desapropriação** de bens imóveis.



³ Genericamente, as multas não gozam de autoexecutoriedade. Diz-se “executar”, nesse caso, a efetiva cobrança do valor, já que de nada adianta “aplicar” a multa e não a cobrar. Porém, temos uma exceção: as multas aplicadas em contratos administrativos podem ser executadas até o limite da garantia contratual ou dos valores devidos pela administração (Lei 14.133/93, art. 156, § 8º). Imagine, por exemplo, que a administração aplicou uma multa de 100 mil em um contrato administrativo. Nesse caso, o valor dessa multa será descontado diretamente da garantia contratual ou dos valores que a administração deve ao contratado pela execução do objeto do contrato. Somente o que exceder a este valor dependerá de ação judicial de cobrança. Logo, na verdade, são as multas decorrentes do poder de polícia que não gozam de autoexecutoriedade, pois as multas contratuais podem ter autoexecutoriedade, até o limite da garantia ou dos valores devidos ao particular. Ainda assim, de forma genérica, costuma-se dizer que as multas não são autoexecutórias.



Exigibilidade e executoriedade

O Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello não fala em autoexecutoriedade. Para o doutrinador, existem, na verdade, dois atributos distintos: a **exigibilidade** e a **executoriedade**.

Pela primeira, a administração impele o administrado por **meios indiretos de coação**. Por exemplo, João foi multado por violar uma norma de trânsito. Ele não pagou a multa. Porém, quando foi renovar o licenciamento do veículo foi informado que não poderia fazê-lo enquanto a multa não fosse quitada. Nesse caso, João foi até o banco e fez o pagamento do boleto da multa.

Para entender, responda à seguinte pergunta: (i) foi a administração que “tirou” o dinheiro da conta de João? A resposta é: NÃO! Na verdade, foi o próprio João que foi até o banco, digitou a senha, e fez o pagamento. Assim, não houve “autoexecutoriedade”, pois não foi a administração que executou o pagamento. Porém, houve “exigibilidade”, já que a administração adotou um meio indireto para convencer João a executar a quitação da multa.

Na **executoriedade**, por outro lado, a administração, por seus próprios meios, obriga o administrado. Verifica-se a executoriedade, por exemplo, na dissolução de uma passeata, na apreensão de medicamentos vencidos, na interdição de uma fábrica, etc. Nesses casos, a administração poderá utilizar até mesmo a força para obrigar o particular a cumprir a sua determinação.

Por exemplo: as autoridades sanitárias determinaram o fechamento de um restaurante que estava comercializando produtos estragados. Se o dono do restaurante tentar impedir o fechamento, será possível acionar os órgãos policiais para retirá-lo do local, permitindo que os agentes públicos **executem** o fechamento.

Em síntese, a exigibilidade ocorre somente por **meios indiretos**, enquanto a executoriedade é mais forte, possibilitando a **coação direta** ou **material** para a observância da lei.

A bem da verdade, a executoriedade é sinônimo de autoexecutoriedade, ao passo que a exigibilidade seria “o meio do caminho”, já que trata apenas de uma forma de convencer o particular a executar a decisão administrativa.

Outro exemplo bem interessante é apresentado pelo Prof. Bandeira de Mello, vejamos:⁴

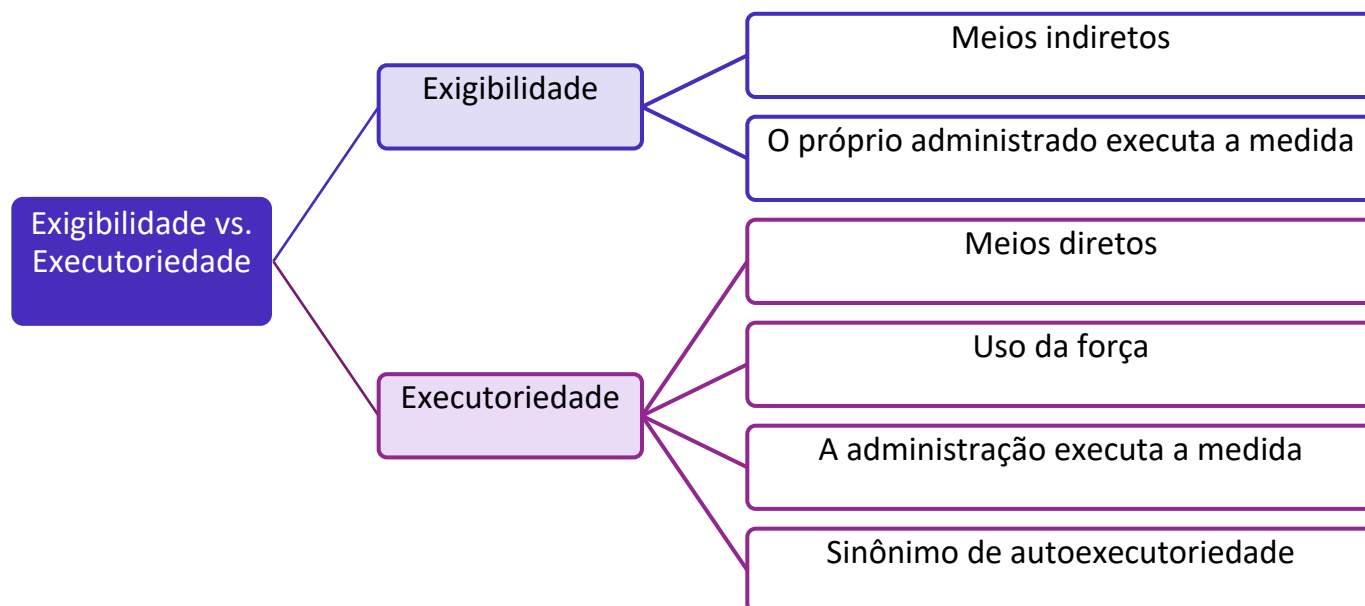
Ainda um exemplo: a Administração pode exigir que o administrado demonstre estar quite com os impostos municipais relativos a um dado terreno, sem o que não expedirá o alvará de construção pretendido pelo particular, o que demonstra que os impostos são exigíveis, mas não pode obrigar coercitivamente, por meios próprios, o contribuinte a pagar os impostos. A fim de obtê-lo necessitará mover ação judicial.

Logo, no exemplo apresentado, os impostos são exigíveis pelos meios indiretos (como exigência para expedir o alvará), todavia, se ainda assim o particular se recusar a efetuar o pagamento, a administração

⁴ Bandeira de Mello, 2014, p. 424.



precisará mover a ação judicial para efetuar a cobrança. Logo, há exigibilidade, mas não há executoriedade (ou autoexecutoriedade).



(TJ PA - 2020) A propriedade da administração de, por meios próprios, pôr em execução suas decisões decorre do atributo denominado exigibilidade.

Comentários: a exigibilidade trata da adoção de meios indiretos de coação, como acontece no licenciamento de veículo: a administração poderá negar o licenciamento enquanto o interessado não quitar as multas registradas no veículo. Nesse caso, a administração não “executa” as multas (não retira o dinheiro da conta da pessoa), mas faz a própria pessoa ir ao banco pagá-las. Por isso que se trata de um meio “indireto” de coação.

A assertiva trata, na verdade, da executoriedade ou autoexecutoriedade.

Gabarito: errado.

Tipicidade

O atributo da tipicidade é descrito na obra de Maria Sylvia Zanella Di Pietro. De acordo com a doutrinadora, a **tipicidade** é o atributo pelo qual o ato administrativo deve corresponder a figuras previamente **definidas em lei** como aptas a produzir determinados resultados.



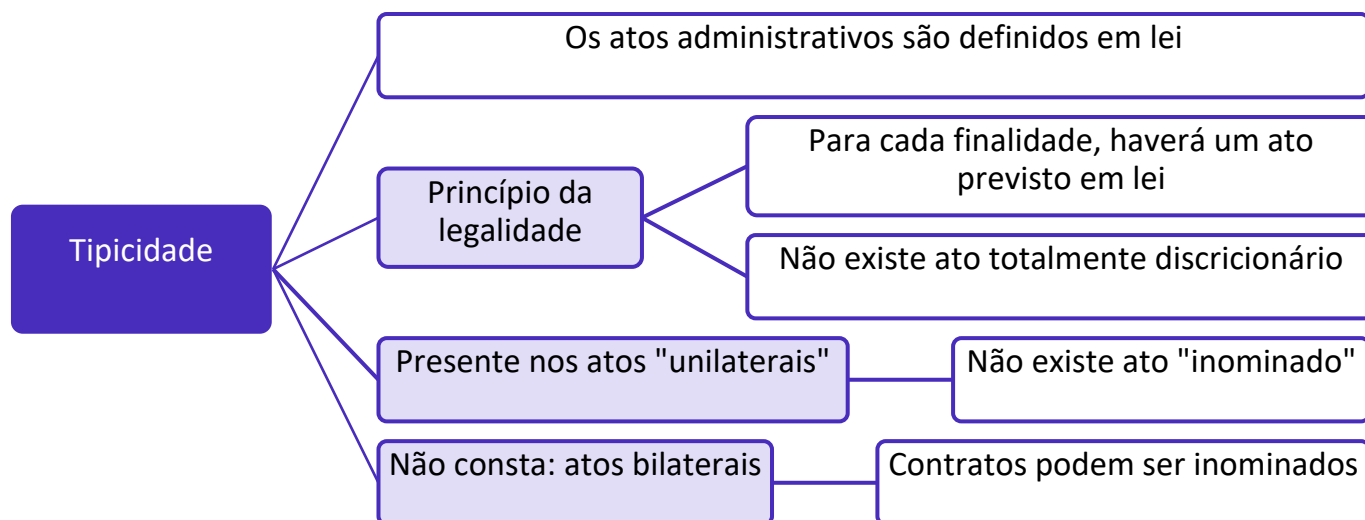
Este atributo está relacionado com o **princípio da legalidade**, determinando que a administração só pode agir quando houver **lei determinando ou autorizando**. Logo, para cada finalidade que a administração pretenda alcançar, **deve existir um ato definido em lei**.

Di Pietro apresenta uma dupla aplicação da tipicidade:

- impede que a administração pratique atos dotados de imperatividade e executoriedade, vinculando unilateralmente o particular, **sem que exista previsão legal**;
- afasta a possibilidade de ser praticado **ato totalmente discricionário**, vez que a lei, ao prever o ato, já define os limites em que a discricionariedade poderá ser exercida.

Por fim, a tipicidade só existe em relação aos **atos unilaterais**, ou seja, nas situações em que há imposição de vontade da administração. Nesse caso, em “juridiquês”, diz-se que **não existem atos unilaterais “inominados”**. Isso quer dizer que os atos unilaterais dependem de expressa previsão em lei. Logo, para cada finalidade pública desejada, haverá um ato “nominado” (previsto) em lei para alcançá-la. Por exemplo: para punir um servidor, existem os atos de advertência, suspensão e demissão previstos em lei; para lançar uma licitação na modalidade concorrência, existe o edital de licitação; para convocar uma pessoa para tomar posse em cargo público, existe o ato de nomeação.

Por outro lado, **não existe tipicidade nos atos bilaterais, como os contratos**. Logo, podemos dizer que podem ser editados “contratos uninominados”. Isso acontece porque o contrato não impõe obrigação, pois depende sempre da aceitação do particular. Logo os seus termos (as suas cláusulas) não estarão todas definidas em lei, pois podem ser convencionadas pelas partes. Por exemplo: o contrato (e não a lei) é que vai definir o prazo para a conclusão do objeto contratado.



(STM - 2018) Em razão do princípio da tipicidade, é vedado à administração celebrar contratos uninominados.



Comentários: a tipicidade é o atributo pelo qual o ato administrativo deve corresponder a figuras definidas previamente pela lei como aptas a produzir determinados resultados. Assim, para cada finalidade que a administração pretende alcançar deve existir um ato definido em lei. No entanto, a tipicidade só existe em relação aos atos unilaterais, não existindo nos contratos. Logo, como os contratos dependem daquilo que as partes convencionarem, nada impede que seja firmado um contrato inominado, desde que isso atenda melhor ao interesse público e ao particular.

Gabarito: errado.

ATRIBUTOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS



Atributos dos atos administrativos

Noções gerais

- Características ou qualidades dos atos administrativos
- Mnemônico: **PATI**



	▪ Todos os atos: presunção de legitimidade e veracidade / tipicidade ▪ Somente em alguns: autoexecutoriedade e imperatividade
Presunção de legitimidade e de veracidade	▪ Pres. legitimidade: presume que o ato foi praticado conforme a lei; ▪ Pres. de veracidade: presume que os fatos alegados são verdadeiros; ▪ Previsão genérica: “presunção de legalidade” ou “presunção de legitimidade”; ▪ Consta em todos os atos; ▪ Presunção relativa (<i>iuris tantum</i>): admite prova em contrário; ▪ Inversão do ônus da prova; ▪ Ato produz efeito, mesmo que viciado, enquanto não declarada a nulidade.
Autoexecutoriedade de	▪ Capacidade de executar diretamente os atos, independentemente de ordem judicial; ▪ Não afasta o controle judicial (pode ser prévio ou posterior); ▪ Decorre da presunção de legitimidade; ▪ Não está presente em todos os atos; ▪ Está presente: (i) expressamente previsto em lei; (ii) urgência; ▪ Exigibilidade: meios indiretos de coação; ▪ Executoriedade (autoexecutoriedade): meios diretos de coação.
Imperatividade	▪ Capacidade de impor obrigações a terceiros, independentemente de concordância; ▪ Poder extroverso / princípio da supremacia; ▪ Não consta em todos os atos: somente nos que impõem obrigações; ▪ Não consta em atos que concedem direitos, negociais e enunciativos.
Tipicidade	▪ Atos estão previstos em lei; ▪ Princípio da legalidade; ▪ Não existe ato totalmente discricionário; ▪ Atos administrativos não podem ser “inominados”; ▪ Não consta nos atos bilaterais (contratos): podem ser nominados.

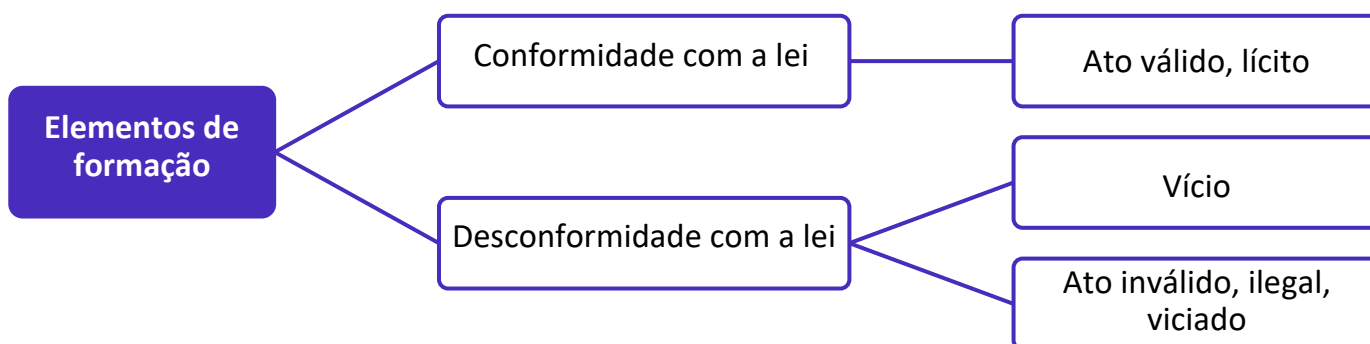


Elementos de formação

Os **elementos de formação**, também conhecidos como **requisitos ou aspectos de validade** dos atos administrativos, são os **pressupostos de validade dos atos administrativos**.

Como os nomes indicam, os “elementos” são as “partes” de um ato administrativo. Quando todos os elementos do ato administrativo são editados conforme a lei e o ordenamento jurídico, diz-se que o **ato administrativo é válido**, ou seja, o ato é **lícito**. Por outro lado, se algum elemento do ato administrativo contrariar o que consta em lei, então o ato será **viciado**, ou seja, ele será **inválido ou ilegal**.

Nesse caso, os termos “vício”, “invalidade” ou “ilegalidade” são adotados para dizer que algum dos elementos de formação não observou as disposições legais. Nesse caso, então, o ato estará contaminado por vício de legalidade, sujeitando-o, em regra, à anulação.



Os elementos de formação dos atos administrativos são a **competência, finalidade, forma, motivo e objeto**.



A Lei da Ação Popular adota essa mesma disposição dos elementos de formação. Assim, o seu art. 2º dispõe que são **nulos** os atos lesivos ao patrimônio nos casos de: incompetência; vício de forma; ilegalidade do objeto; inexistência dos motivos; desvio de finalidade.

Cumprir registrar, porém, que alguns autores preferem utilizar o termo **sujeito** no lugar da competência.¹ Logo, podemos adotar tanto “competência”, como “sujeito” ou “sujeito competente”.

Em rápidas palavras, podemos definir cada um desses elementos da seguinte forma:

¹ Di Pietro, Justen Filho e Bandeira de Mello.



- a) **competência**: poder legal conferido ao agente para o desempenho de suas atribuições;
- b) **finalidade**: o ato administrativo deve se destinar ao interesse público (finalidade geral) e ao objetivo diretamente previsto na lei (finalidade específica);
- c) **forma**: é o modo de exteriorização do ato;
- d) **motivo**: situação de fato e de direito que gera a vontade do agente que pratica o ato;
- e) **objeto**: também chamado de conteúdo, é aquilo que o ato determina, é a alteração no mundo jurídico que o ato se propõe a processar, ou seja, o efeito jurídico do ato.



Os elementos citados acima são os mais cobrados em questões de prova. Assim, compreendê-los é o mais importante. Contudo, fazendo um estudo mais aprofundado, podemos identificar outros elementos dos atos administrativos.

Nesse contexto, os elementos que vimos até aqui são também conhecidos como elementos **essenciais**.

Por outro lado, a Prof.^a Maria Di Pietro também menciona a existência dos **elementos acidentais ou acessórios**, que são aqueles que **ampliam ou restringem os efeitos jurídicos do ato**. Tais elementos são o **termo**, a **condição** e o **modo ou encargo**.

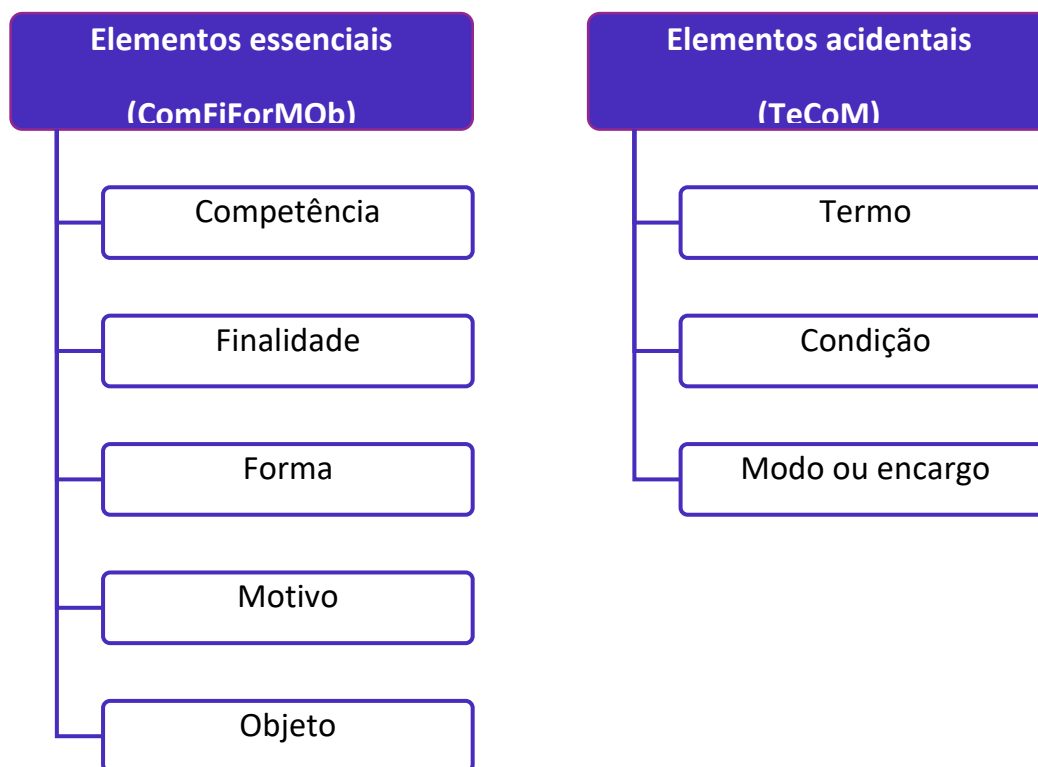
De forma bem simples, os elementos acidentais se referem ao **objeto** do ato e só podem existir nos **atos discricionários**, uma vez que decorrem da vontade das partes.²

Portanto, os elementos essenciais **existem**, obrigatoriamente, em todos os atos administrativos. Os elementos acidentais, por outro lado, **podem** existir apenas nos atos discricionários, referindo-se sempre ao seu objeto.

São raríssimas as questões de concurso público que exigem conhecimentos sobre os elementos acidentais. Logo, sugerimos, por outro, apenas o conhecimento deles, sem preocupação com a compreensão de cada tema. Oportunamente, nesta aula, vamos estudá-los de forma mais detalhada.

² Di Pietro, 2014, p. 212.





Para facilitar a compreensão, vamos detalhar cada um desses elementos dos atos administrativos.



(Questão de prova) Consoante a doutrina, são requisitos ou elementos do ato administrativo a competência, o objeto, a forma, o motivo e a finalidade.

Comentários: perceba que a questão menciona apenas os requisitos ou elementos essenciais, quais sejam: a competência, o objeto, a forma, o motivo e a finalidade. Assim, em questões de prova, a regra será cobrar apenas os elementos essenciais. Caso a questão refira-se apenas aos “elementos”, significa, provavelmente, que o avaliador está querendo saber os “elementos essenciais”, que são aqueles presentes em todos os atos administrativos.

Gabarito: correto.

Competência

A **competência** administrativa é o **poder atribuído ao agente para o desempenho específico de suas funções**. As competências resultam de lei e por ela são delimitadas. Logo, de forma simples, podemos entender as competências como o **poder legal conferido às entidades, aos órgãos e aos agentes públicos para o desempenho de suas atribuições**.



Como já informado, alguns autores preferem utilizar o termo “**sujeito**” ou “**sujeito competente**”, referindo-se ao agente a quem a lei atribui a competência legal.

Além de ser um poder, a competência é um dever, isso porque o agente competente é obrigado a atuar nas condições que a lei o determinou. Quem titulariza uma competência tem o poder-dever de desempenhá-la. Não se pode renunciar a competência, tendo em vista a indisponibilidade do interesse público. Portanto, a competência é sempre um elemento **vinculado** do ato administrativo.

A competência, em linhas gerais, decorre de “lei”. Nesse caso, entenda lei como ato normativo primário, como a **Constituição** e as **leis** propriamente ditas. Nesse tipo de situação, diz-se que a competência é “**primária**”. Por exemplo: as atribuições do Presidente da República, constantes no art. 84 da Constituição Federal, são competências primárias. Porém, muitas vezes, as CF e as leis atribuem competências a entidades e órgãos públicos que, por sua vez, fazem **distribuições internas de competências** (entre secretários, diretores, coordenadores, chefes, etc.). Nessa situação, a competência do agente público constará em **outros atos normativos**, como resoluções e regulamentos. Nesse caso, a competência será conhecida como “**competência secundária**”. Por exemplo: uma *resolução* poderá tratar das competências dos “diretores”, “secretários” e “coordenadores” que ocupam atribuições de chefia na estrutura interna de um órgão público.



O Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello faz uma análise sobre as características das competências, informando que elas são:³

- a) de exercício **obrigatório** para os órgãos e agentes públicos;
- b) **irrenunciáveis**, por conseguinte, quem possui as competências não pode abrir mão delas enquanto as titularizar. Admite-se apenas que o exercício da competência seja, temporariamente, delegado. Porém, nesses casos, a autoridade delegante permanece apta a exercer a competência e pode revogar a delegação a qualquer tempo, logo continua com a sua titularidade;
- c) **intransferíveis**, ou seja, não podem ser objeto de transação (ou acordo) para repassá-las a terceiros. Aqui, valem as mesmas observações feitas acima;
- d) **imodificáveis** pela vontade do próprio titular, uma vez que os seus limites são estabelecidos em lei. Ninguém pode dilatar ou restringir uma competência por sua própria vontade, devendo sempre observar as determinações legais;
- e) **imprescritíveis**, isto é, mesmo que a pessoa fique por um longo tempo sem utilizar a sua competência, nem por isso ela deixará de existir.

De forma semelhante, Carvalho Filho ensina que a competência é **inderrogável**, isto é, não se transfere a terceiros por acordo entre as partes (é o mesmo que intransferível); e **improrrogável**, ou seja, não se ganha

³ Bandeira de Mello, 2014, pp. 149-150.

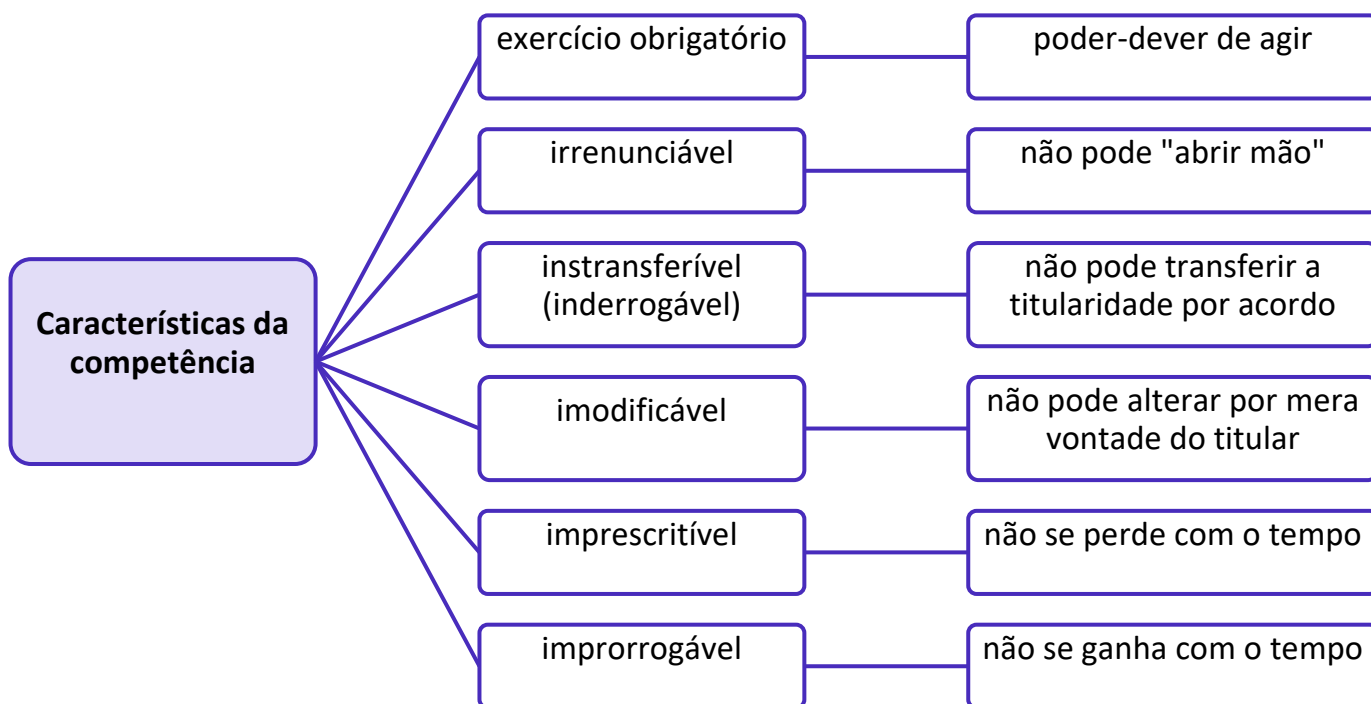


com o tempo pela simples prática do ato. A improrrogabilidade significa que a incompetência não se transmuda em competência ao longo do tempo. Dessa forma, se um agente não tiver competência para certa função, não poderá vir a tê-la pela simples ausência de questionamento dos atos que praticou, a não ser que a antiga norma seja modificada.

Calma aí, vamos explicar melhor esse negócio! Imagine a seguinte situação: João é uma autoridade pública e foi encarregado de tomar a decisão em um processo administrativo disciplinar. Então, ele resolveu aplicar a pena de suspensão no prazo de 45 dias. Porém, analisando a sua competência, percebe-se que João somente poderia aplicar a suspensão até o prazo de 30 dias, sendo que, acima desse prazo, a competência seria de outra autoridade. No entanto, o servidor punido não impugnou, ou seja, não recorreu dessa decisão. Meses depois, João voltou a adotar a mesma medida: aplicou penalidade em prazo superior à sua competência e, novamente, não houve impugnação. Suponha que esse fato se repetiu inúmeras vezes. Eis que, então, João faz o mesmo com a servidora Maria, mas desta vez houve a impugnação, alegando a incompetência de João. Nesse caso, o recurso de Maria deverá ser deferido, uma vez que a competência é “improrrogável”, ou seja, o simples fato de João exercer a atribuição várias vezes, sem que ninguém tivesse impugnado, não o torna competente. Quer dizer: não se adquire a competência simplesmente por exercer a atribuição e ninguém questionar.

A imprescritibilidade, por sua vez, seria o “inverso” da improrrogabilidade. Nesse caso, o fato de uma autoridade não exercer a sua atribuição por um longo período não a torna incompetente.

Em resumo, as características acima encontram como fundamento os princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público. Nesse caso, se a lei atribui o poder ao agente público, ela também lhe atribui o dever de exercê-la e, por conseguinte, ele não poderá alterá-la, modificá-la ou renunciá-la por sua simples vontade.



Apesar de ser irrenunciável e intransferível, a competência poderá ser passível de **delegação** ou de **avocação**. Assim, após essa exposição inicial, vamos detalhar alguns pontos importantes da competência: a delegação e a avocação.

Avocação e delegação

A Lei 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo) é um importante parâmetro quando se fala em delegação e avocação de competências. Apesar de ser uma lei destinada apenas ao Governo Federal, a norma incorporou o pensamento doutrinário e, por conseguinte, é fonte de estudo para qualquer situação.

A **delegação** de competência envolve a transferência da execução ou da incumbência da prestação do serviço, sendo que a titularidade permanece com o delegante, que poderá, a qualquer momento, revogar a delegação (Lei 9.784, art. 14, §2º⁴). Nesse contexto, o art. 11 da Lei do Processo Administrativo estabelece que a competência é **irrenunciável** e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de **delegação** e **avocação** legalmente admitidos.

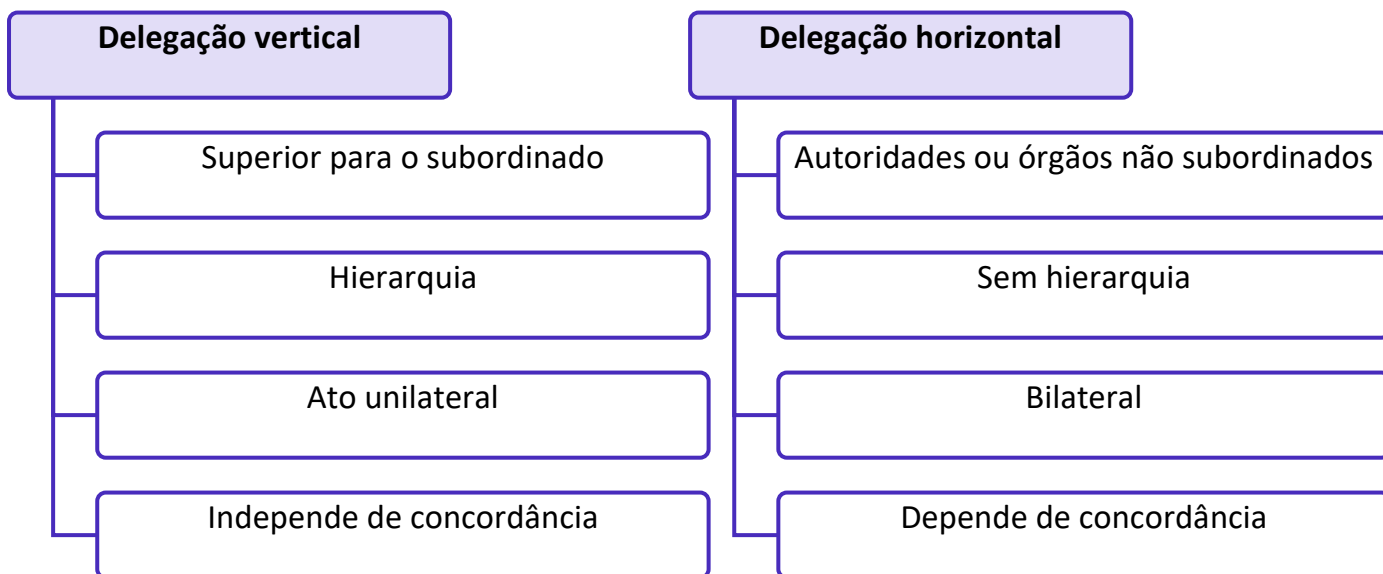
A delegação, desde que não exista impedimento legal, pode ocorrer para órgãos ou agentes, subordinados ou não, ou seja, é possível delegar uma atribuição, ainda que não haja hierarquia entre o delegante (aquele que delega a atribuição) e o delegado (aquele que recebe a atribuição).

Quando existir hierarquia, a delegação se efetivará por meio de **ato unilateral**, efetivando-se independentemente do consentimento ou concordância do órgão ou autoridade delegada. Nesse caso, portanto, a delegação funciona como uma “ordem” do superior para o subordinado. Por outro lado, **se não houver hierarquia**, a delegação **dependerá de concordância** do órgão ou agente que recebe a delegação, ou seja, ocorrerá por **ato bilateral**. Por exemplo, os DETRANs estaduais – que são autarquias – podem delegar competências às polícias militares – órgãos da administração direta dos estados – por meio de convênio para o exercício das funções da polícia de trânsito, inclusive para a aplicação de multas.⁵

⁴ Art. 14. [...] § 2º O ato de delegação é revogável a qualquer tempo pela autoridade delegante.

⁵ Furtado, 2012, p. 209.





Dessa forma, conforme dispõe a Lei 9.784/1999 (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*”.

É possível, inclusive, que os órgãos colegiados (tribunais, conselhos, etc.) efetuem delegação de competências aos seus respectivos presidentes (art. 12, parágrafo único). Por exemplo, um tribunal poderia delegar uma competência administrativa, como a homologação de promoção de um servidor, ao seu respectivo presidente.

Dessa forma, podemos concluir que a regra é a possibilidade de delegação, isto é, **só não será possível delegar uma competência se houver algum impedimento em lei**. Nessa linha, o art. 13 da Lei estabelece os casos que **não podem ser objeto de delegação**:

- a) **a edição de atos de caráter normativo**;⁶
- b) **a decisão de recursos administrativos** – uma vez que os recursos administrativos decorrem da hierarquia e, portanto, devem ser decididos por instâncias diferentes, sob pena de perder o sentido;⁷

⁶ Há uma exceção para esse caso na Constituição Federal. O art. 84, parágrafo único, permite que o Presidente da República delegue a atribuição para dispor sobre a "organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos". Essa atribuição poderá ter caráter normativo e, portanto, seria um exemplo de delegação de competência para edição de ato normativo. Porém, as questões de prova dificilmente farão a relação desse caso com o que estamos estudando sobre a competência. Logo, para fins de prova, considere o seguinte: (i) genericamente, é vedada a delegação de competência para dispor sobre atos normativos; (ii) se a questão mencionar justamente a atribuição para dispor sobre organização e funcionamento da administração, aí devemos considerar a possibilidade de delegação prevista no art. 84, parágrafo único, da CF.

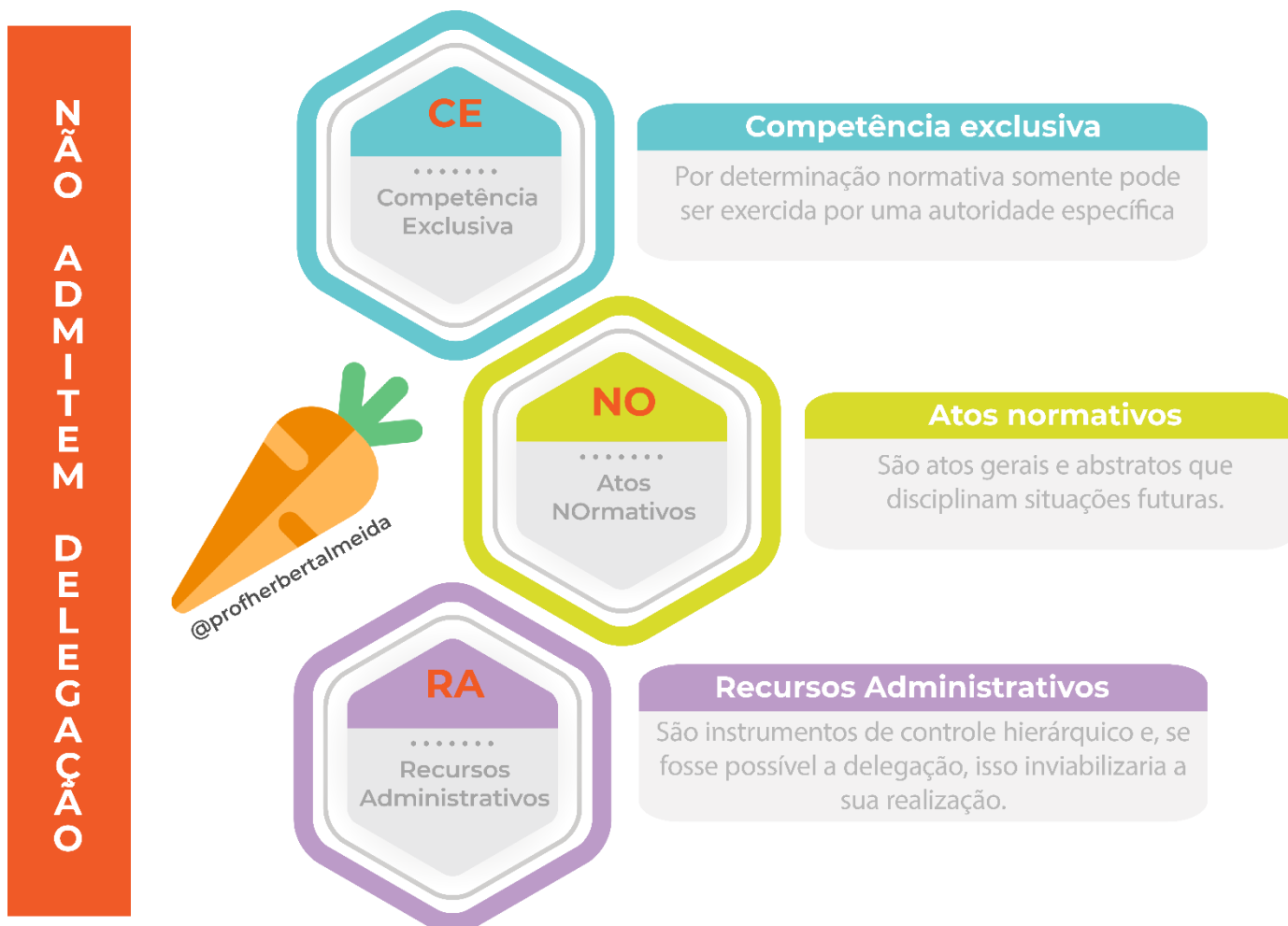
⁷ Di Pietro, 2014, p. 214.



- c) as **matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade** – como a competência é exclusiva, se ocorrer delegação, ocorrerá também uma ilegalidade.



Não podem ser objeto de delegação (a) a edição de atos de caráter normativo; (b) a decisão de recursos administrativos; e (c) as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.



Ademais, algumas formalidades devem ser observadas para que a delegação seja efetiva (art. 14): (a) o ato de delegação e sua revogação **deverão ser publicados** em meio oficial; (b) o ato de delegação deve **especificar** as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a **duração** e os objetivos da delegação e o recurso cabível, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada.

As decisões adotadas por delegação **devem mencionar explicitamente esta qualidade**. Por exemplo, se o Presidente da República delegar uma atribuição a um ministro de Estado, quando o ministro editar o ato, deverá informar, de forma expressa, que o está fazendo por meio de delegação, ou seja, no documento deverá constar, em algum lugar, que o ato foi editado “por delegação do Presidente da República”.



Além disso, quando ocorre delegação, considera-se que o **ato é praticado pelo delegado**. No nosso exemplo, a realização dos atos será imputada ao ministro de Estado e, portanto, a responsabilidade recairá sobre ele (art. 14, §3º). Esse tópico é de suma importância, por dois motivos. Primeiro porque, no meu exemplo, se o ministro realizar algo incorreto será ele que responderá nas esferas civis, penais e administrativas, conforme o caso.

O segundo motivo é a definição do **foro competente** para apreciar ações judiciais contra atos de autoridades públicas. Imagine a seguinte situação: a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados editou ato que, supostamente, está violando um direito de um cidadão. Então, este cidadão resolveu apresentar um mandado de segurança. O foro competente para apreciar essa medida será o STF, na forma do art. 102, I, "d", da Constituição Federal. Mas agora imagine que a Mesa Diretora **delegou** a competência para um diretor administrativo da própria Câmara. Nesse caso, o ato foi editado pelo diretor administrativo, mediante delegação da Mesa da Câmara. Assim, *quem terá competência para apreciar o mandado de segurança?*

A resposta está na Súmula 510 do STF, que prevê que: **"praticado o ato por autoridade, no exercício de competência delegada, contra ela cabe o mandado de segurança ou a medida judicial"**.⁸ Logo, o mandado de segurança seria apresentado na "justiça federal comum" e não perante o STF.

Em resumo: quando o ato é editado mediante delegação: (i) considera-se editado pela "autoridade delegada" (aquela que recebeu a delegação); (ii) a autoridade delegada que responde pelo ato, inclusive pelo seu exercício irregular; e (iii) o foro (judicial) competente será o mesmo da autoridade delegada.

Quanto à **avocação**, cujo conteúdo não foi tão detalhado pela Lei 9.784/1999 como foi com a delegação, é definida por Hely Lopes Meirelles como **"chamar para si funções originalmente atribuídas a um subordinado"**⁹. Dessa forma, a avocação é o contrário da delegação, porém com algumas particularidades. Enquanto a delegação pode ser feita com ou sem hierarquia, a avocação **só é possível se existir hierarquia entre os órgãos ou agentes envolvidos**.

De acordo com a Lei 9.784/1999 (art. 15), será permitida, **"em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a avocação temporária de competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior"**.

Do dispositivo acima, é possível perceber que a avocação é uma medida de exceção, que só poderá ocorrer por motivos relevantes, devidamente justificados e somente de forma temporária. Assim, a avocação só

⁸ No mesmo sentido: "O Supremo Tribunal Federal não dispõe de competência originária para processar e julgar mandado de segurança quando impetrado contra decisão administrativa proferida pelo Diretor da Coordenação de Secretariado Parlamentar, **no desempenho de competência que lhe foi delegada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados**. Incidência da Súmula 510/STF. Doutrina. Precedentes. - O caráter estrito de que se reveste a norma constitucional de competência originária do Supremo Tribunal Federal não permite que essa especial atribuição jurisdicional seja estendida às hipóteses em que o ato estatal impugnado – **embora resultando de delegação administrativa outorgada pela própria Mesa Diretora da Câmara dos Deputados** – haja emanado de autoridade estranha ao rol taxativo inscrito no art. 102, I, "d" da Constituição da República." [MS 30.492 AgR, rel. min. Celso de Mello, P, j. 27-02-2014, DJE 58 de 25-3-2014.]

⁹ Meirelles, 2013, p. 131.



deve ser adotada quando houver motivos relevantes, eis que a avocação sempre desprestigia o inferior e, muitas vezes, desorganiza o normal funcionamento do serviço.

Apesar de ser uma medida de exceção, a Lei 9.784/1999 não dispõe expressamente quando poderá ou não ocorrer a avocação. A doutrina enfatiza apenas que **não poderá ocorrer avocação quando a competência é exclusiva do subordinado**, uma vez que um ato administrativo não pode se sobrepor à Lei.

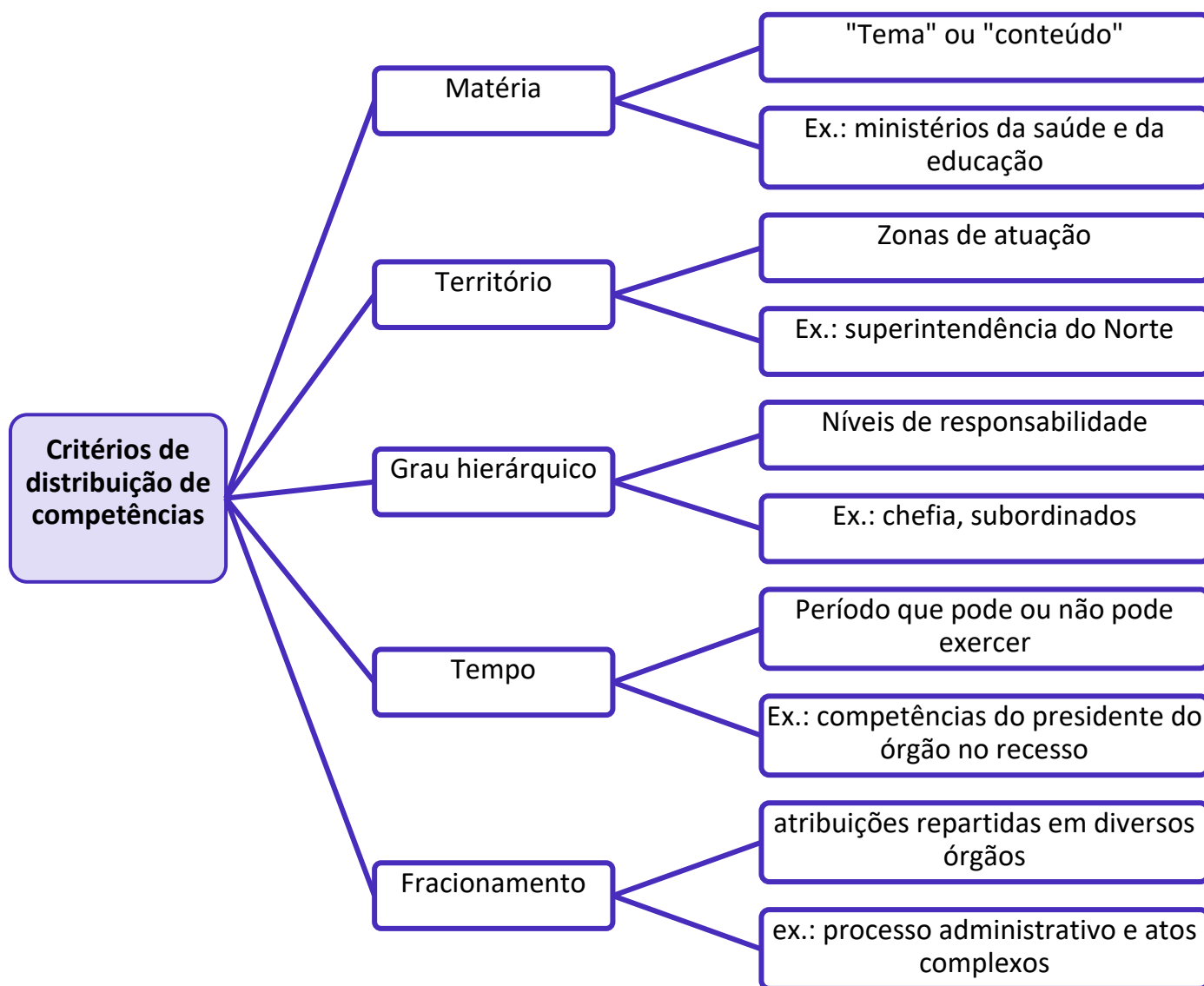


Delegação	Avocação
▪ Atribuir competência a terceiro	▪ Atrair para si competência do subordinado
▪ Com ou sem hierarquia (vertical ou horizontal)	▪ Com hierarquia (vertical)
▪ É regra: pode ser realizada, exceto vedação legal	▪ É exceção, somente pode ser realizada se: ▪ Excepcional ▪ Motivos relevantes, justificados ▪ Temporária
▪ Não pode se (CENORA 🇧🇷): ▪ competência exclusiva ▪ atos normativos ▪ recursos administrativos	▪ Não pode se: competência exclusiva do subordinado

A Prof. Maria Di Pietro explica que a distribuição de competência poderá levar em consideração os seguintes critérios:

- em razão da **matéria**: é a distribuição clássica dos ministérios (âmbito federal) e secretarias (demais entes), que considera o tema de atuação, como o “Ministério da Saúde”, “Ministério da Educação”, etc.;
- em razão do **território**: faz a distribuição por zonas de atuação (ex.: superintendência do Norte);
- em razão do **grau hierárquico**: considera o maior e menor grau de complexidade e de responsabilidade das atribuições (ex.: atribuições da “chefia” e dos “subordinados”);
- em razão do **tempo**: ocorre quando algumas atribuições devem ser exercidas em um período específico, uma vez que a lei fixa um prazo ou período (ex.: durante o recesso o presidente do órgão poderá exercer determinadas atribuições; durante uma calamidade pública uma autoridade terá competências especiais, etc.). Esse critério também pode considerar um período em que o exercício de uma competência será proibido (ex.: nomear servidores em período eleitoral);
- em razão do **fracionamento**: a competência poderá ser exercida por órgãos diversos, quando se tratar de procedimentos ou de atos complexos, com a participação de vários órgãos ou agentes (ex.: o processo de licitação envolve diversos responsáveis, alguns especificam o que será licitado, outros elaboram o edital, outros fazem o julgamento e habilitação, etc.).





Bom, agora vamos avançar com outro elemento de formação: a finalidade. Além disso, daqui a pouco, vamos falar sobre os **vícios de competência (incompetência e incapacidade)**. Porém, vamos dar uma respirada com um *resuminho*? A figura e a tabela abaixo resumem este tema sobre as competências.





COMPETÊNCIA

- ☒ *Poder legal para praticar o ato*
 - Primária (CF, leis)
 - Secundária (normas secund.)
- ☒ *Características: PODER-DEVER*
 - irrenunciável - improrrogável
 - imprescritível - intransferível
- ☒ *Delegação:*
 - atribuir a terceiros o exercício
 - vertical (hierarquia) | horizontal
- ☒ *Avocação*
 - atrair para si a atribuição de subordinado
 - excepcional, temporária, justificada
- ☐ *Vícios de competência*
 - incompetência (excesso de poder, etc.)
 - incapacidade

TOME
NOTA!



RESUMINDO

COMPETÊNCIA OU SUJEITO	
Competência ou sujeito	▪ poder legal atribuído ao órgão, entidade ou agente para praticar o ato ▪ decorre de lei (primária: CF e leis; secundária: outros atos normativos); ▪ elemento vinculado
Características	▪ poder-dever: exercício obrigatório (legalidade e indisponibilidade); ▪ irrenunciável; intransferível (inderrogável); imodificável; imprescritível; improrrogável.
Delegação	▪ atribuir a competência a terceiro; ▪ subordinado (com hierarquia – vertical) ou não (sem hierarquia – horizontal);



	▪ não pode delegar (CENORA): competência exclusiva, atos normativos, recursos administrativos; ▪ considera-se editado pelo delegado (responsabilidade / foro).
Avocação	▪ atrair para si competência do subordinado; ▪ sempre depende de hierarquia; ▪ excepcional, motivos relevantes, justificada, temporária.
Critérios de distribuição	▪ matéria, território, grau hierárquico, tempo, fracionamento.

Finalidade

A **finalidade** é o **objetivo de interesse público a atingir**. Nesse caso, todo ato administrativo deve ser praticado com o fim público. Dessa forma, a finalidade é um elemento **vinculado** do ato administrativo, pois não se concebe a atuação dos órgãos e agentes públicos fora do interesse público ou da finalidade expressamente prevista em lei.

Vale lembrar, também, que a finalidade é uma forma de manifestação do princípio da impessoalidade, uma vez que ato administrativo não pode ser utilizado para atingir interesses meramente privados, pessoais, desconexos com o interesse da coletividade.

Além disso, a finalidade divide-se em **finalidade geral** (sentido amplo) e **finalidade específica** (sentido estrito). A **finalidade geral** é sempre a **satisfação do interesse público**, pois é nisso que se pauta toda a atuação da administração pública. A **finalidade específica**, por sua vez, é aquela que a lei elegeu para o ato em específico.

Vale dizer novamente, em sentido amplo, a finalidade é sinônimo de **interesse público**, pois todo ato administrativo deve ser realizado para alcançar o interesse público. Nesse caso, portanto, a finalidade é invariável. Em sentido estrito, por outro lado, significa a **finalidade específica do ato**, que é aquela que decorre da lei e, por isso, é variável.

Por exemplo, a remoção de ofício de servidor público, prevista na Lei 8.112/1990, possui como finalidade geral o interesse público e como finalidade específica adequar a quantidade de servidores dentro de cada unidade administrativa. Porém, imagine que um servidor tenha cometido uma infração (por exemplo, faltou injustificadamente ao serviço) e, por causa disso, a autoridade competente tenha determinado a sua remoção de ofício para uma localidade distante, com a finalidade de punir o agente público. Nesse caso, a punição do agente atende ao interesse público, pois é interesse da coletividade punir um agente que não desempenhe as suas atribuições de maneira correta. Contudo, a finalidade específica da remoção de ofício não é a punição do agente, mas adequar o quantitativo de servidores em cada unidade. Por consequência, o ato será inválido.

Portanto, os atos administrativos, sob pena de invalidação, devem atender, concomitantemente, a finalidade geral e a finalidade especificamente prevista em lei.



Antes de avançar, porém, vamos registrar que o **vício de finalidade**, ou seja, quando um agente pratica um ato sem atender ao interesse público ou sem observar o fim específico do ato, é denominado de **desvio de poder** ou de **desvio de finalidade**.



Forma

A **forma** é como o ato administrativo se manifesta no mundo externo. Em termos simples: a forma é como podemos “enxergar” o ato administrativo.

Por exemplo: quando o Presidente da República nomeia um ministro de Estado, conseguimos “ver” o ato por meio do **decreto** de nomeação. Logo, a forma, nesse caso, é o “decreto”. No mesmo contexto, sabemos que um concurso público foi lançado quando é publicado o “**edital**”, que é a forma do instrumento de convocação do concurso, com as suas regras. Por fim, ainda como exemplo, sabemos que uma pessoa pode dirigir um veículo automotor quando ela tem uma “**licença para dirigir**” ou “**carteira nacional de habilitação**”, que é a forma do ato que confirma que a pessoa está devidamente habilitada.

Nesse contexto, a **forma é o revestimento exteriorizador do ato administrativo**.

Indo um pouco mais além, podemos dividir a forma em sentido estrito e em sentido amplo:

- sentido estrito:** demonstra a **forma como o ato se exterioriza**, isto é, como a declaração de vontade da administração se apresenta. Fala-se, nesse caso, em forma escrita ou verbal, decreto, portaria, resolução, etc. Por exemplo a licença para dirigir se apresenta na forma da carteira nacional de habilitação - CNH;
- sentido amplo:** representa todas as **formalidades** que devem ser observadas durante o **processo de formação da vontade** da administração, incluindo os requisitos de publicidade do ato. Voltando ao exemplo da CNH, o sentido amplo representa o processo de concessão da licença (requerimento do interessado, realização dos exames, das provas, dos testes, até a expedição da Carteira).

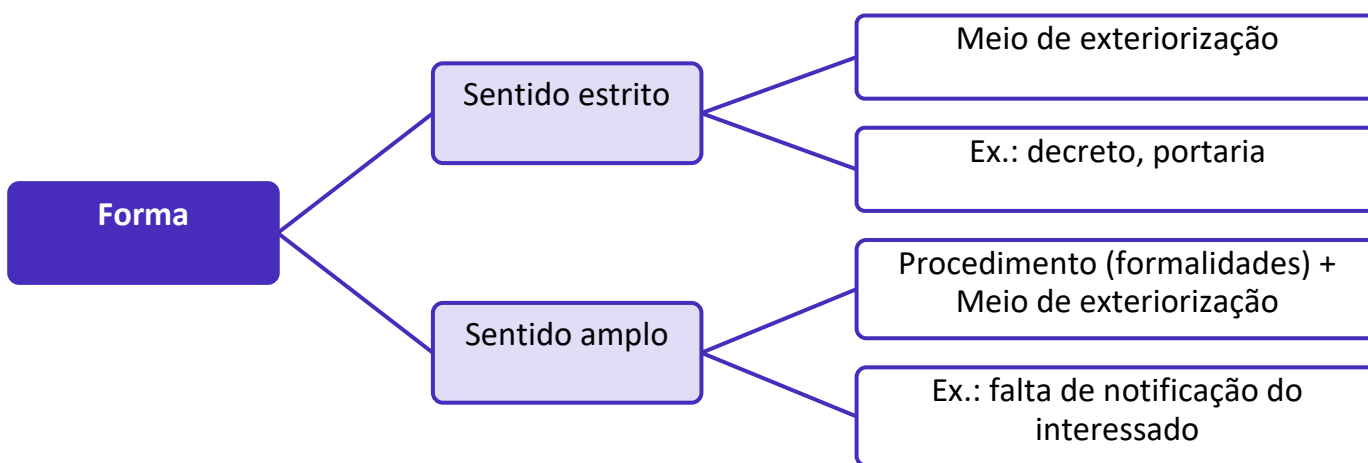
Assim, em sentido amplo, podemos dizer que a forma tem correlação com o **princípio do devido processo legal**. Ora, se a lei estipulou um procedimento (conjunto de atos) para a formação da vontade estatal, então este procedimento deverá ser observado pela administração. Por exemplo: a Lei de Licitações estabelece um rigoroso procedimento para a realização da licitação. A inobservância do procedimento descrito na Lei de Licitações, nesse caso, representaria um vício quanto à forma do ato. Na mesma linha, a contratação



direta (sem licitação), fora das hipóteses autorizadas em lei, também seria um vício da forma, pela ausência do cumprimento do processo de licitação.

Portanto, podemos dizer que a ausência de contraditório e ampla defesa, a falta de notificação do interessado, a inobservância do prazo mínimo entre a notificação e a realização do evento são alguns exemplos de vício de forma, pois constituem inobservância das “formalidades” ou do “procedimento” para a prática do ato administrativo.

Assim, podemos perceber que a forma representa tanto a exteriorização quanto as formalidades para a formação da vontade da administração.



Uma questão interessante é a seguinte: a forma é elemento vinculado ou discricionário? Para fins de prova, prevalece o entendimento de que a forma é **elemento vinculado** do ato administrativo. Todavia, é importante ressaltar a previsão da Lei 9.784/1999 que diz que: “os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir” (art. 22, *caput*). O objetivo dessa regra é evitar o “excesso de formalidade”, como por exemplo o extremo de invalidar um ato porque as margens observadas no documento estavam “fora do padrão”. Dessa forma, o formalismo deve ser aquele imprescindível para proteger o interesse público e os direitos dos administrados, mas sem excessos. Essa situação também é conhecida como “formalismo moderado”.¹⁰

Princípio da solenidade

Os atos administrativos devem ser apresentados em uma forma específica prevista na lei. Assim, ato administrativo, em regra, é **formal**. Assim, enquanto no direito privado a formalidade é a exceção, no direito público ela é a regra.

A **forma predominante é sempre a escrita**, mas os atos administrativos podem se apresentar por **gestos** (p. ex. de guardas de trânsito), **palavras** (p. ex. atos de polícia de segurança pública) ou **sinais** ou **imagens**

¹⁰ Alguns autores utilizam a expressão “informalismo moderado”.



(p. ex. semáforos ou placas de trânsito)¹¹. Ressalta-se, contudo, que esses meios são exceção, pois buscam atender a situações específicas.

Como exemplo, podemos trazer o caso previsto no art. 95, § 2º, da Lei 14.133/2021, que determina que é nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, até determinado valor fixado na Lei. Percebe-se, pois, que a regra é a formalização escrita dos atos administrativos, admitindo-se, em caráter excepcional, outras formas.

Forma do ato administrativo



RESUMINDO

FINALIDADE E FORMA	
Finalidade	▪ objetivo de interesse público ▪ finalidade geral: interesse público ▪ finalidade específica: definida para cada ato ▪ elemento vinculado ▪ vício insanável: desvio de finalidade ou de poder
Forma	▪ meio de exteriorização / procedimento ▪ regra: escrita ▪ poder ser (casos especiais): gestos, palavras, sinais, imagens ▪ vício sanável (regra)

¹¹ Exemplos de Carvalho Filho, 2019.

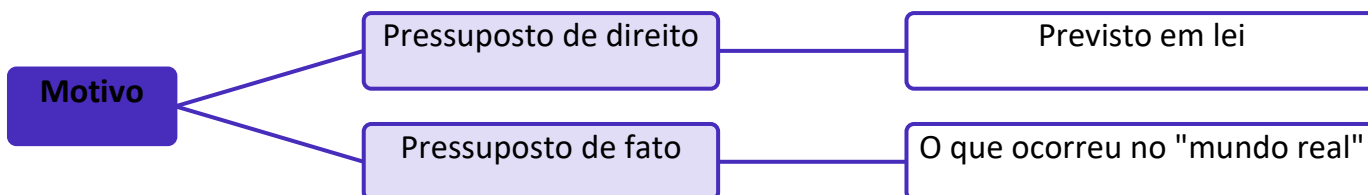


Motivo

O **motivo**, também chamado de **causa**, é a situação de **direito** ou de **fato** que determina ou autoriza a realização do ato administrativo. O pressuposto de **direito** do ato é o conjunto de **requisitos** previsto na **norma jurídica** (o que a lei determina que deva ocorrer para o ato ser realizado). O pressuposto de **fato** é a concretização do pressuposto de direito. Assim, o pressuposto de direito é encontrado na norma, enquanto o pressuposto de fato é a ocorrência no “mundo real”.

Por exemplo, o Código de Trânsito Brasileiro estabelece como uma das hipóteses de aplicação de multa dirigir sob a influência de álcool ou de qualquer outra substância psicoativa que determine dependência (CTB, art. 165), esse é o pressuposto de direito. Se um agente de trânsito constatar uma pessoa embriagada dirigindo um veículo automotor em via pública, estaremos diante de um pressuposto de fato.

Dessa forma, podemos dizer que o motivo é aquilo que leva a administração a praticar o ato.



O motivo pode estar previsto em lei, caso em que será um elemento **vinculado**; ou pode ser deixado a critério do administrador, quando teremos um ato **discricionário**.

Assim, quando o **ato é vinculado**, a lei descreve, de forma completa e objetiva, a situação de fato, que, uma vez ocorrida no mundo real, **determina** a prática de ato administrativo, cujo conteúdo deverá ser o exatamente previsto em lei.

Por outro lado, quando se trata de **ato discricionário**, a lei **autoriza** a prática do ato, quando ocorrer determinado fato. Caso se constate o fato, a administração pode ou não praticar o ato. Por exemplo, a Lei 8.112/1990 estabelece que, **a critério da Administração**, poderão ser concedidas ao servidor ocupante de cargo efetivo, desde que não esteja em estágio probatório, licenças para o trato de assuntos particulares pelo prazo de até três anos consecutivos, sem remuneração (art. 91). Caso o agente público apresente o requerimento solicitando a licença (motivo), a autoridade fará a análise de conveniência e oportunidade, concedendo ou não a licença.

Em outros casos, a lei faculta que a administração **escolha entre diversos objetos**, conforme a valoração dos motivos que se apresentam. Exemplificando, a Lei 8.112/1990 prevê a aplicação de suspensão em caso de reincidência das faltas punidas com advertência, não podendo exceder a noventa dias. Constatada situação como essa, a autoridade fará a valoração dos motivos (a gravidade da infração, os prejuízos decorrentes, a reputação do agente público, etc.) e poderá escolher a pena a ser aplicada (objeto), limitando-se a não exceder os noventa dias.



Motivo e móvel

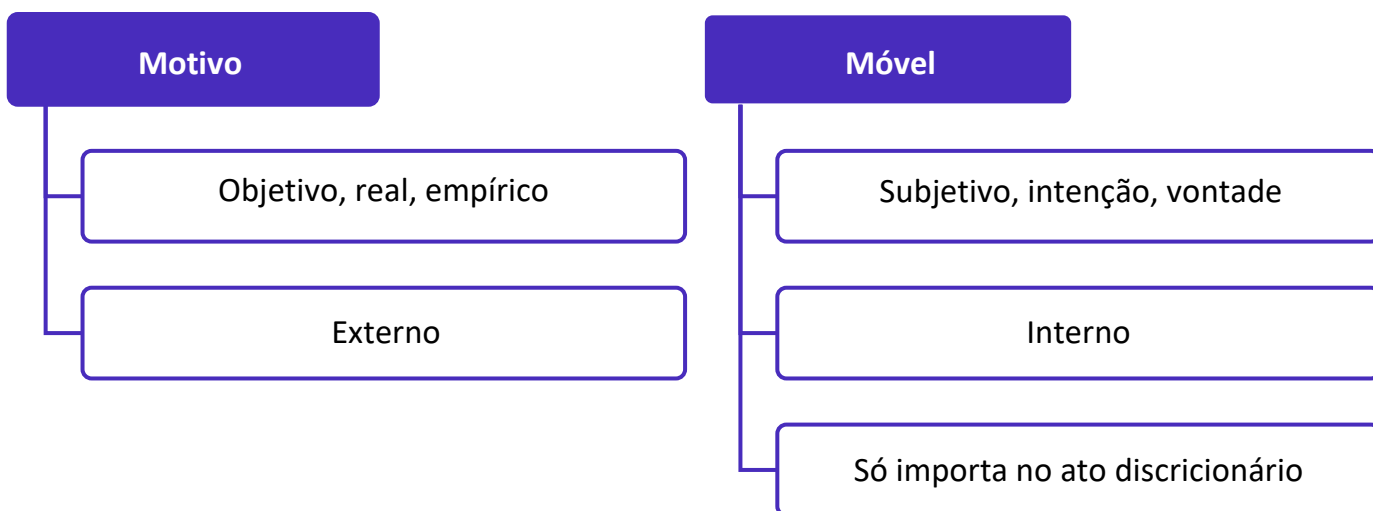
Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, o motivo é uma situação **objetiva, real, empírica**. Por exemplo: o motivo da concessão da licença paternidade é o nascimento do filho do servidor, que é algo real, objetivo. Dessa forma, também se diz que o motivo é **externo** ao agente que editou o ato.

Por outro lado, o móvel é a **intenção, a vontade, o propósito** do agente que editou o ato. Com efeito, o móvel decorre de avaliação **subjetiva, interna** e psicológica do agente público responsável pela edição do ato.

Portanto, a análise do motivo e do móvel paira sobre a **importância da vontade** do agente público. Isso porque a vontade – ou seja, o móvel – só possui relevância nos atos discricionários. Por conseguinte, a intenção é irrelevante quando se trata de ato vinculado. Se a lei, por exemplo, dispõe que a autoridade deverá conceder a licença paternidade ao servidor pelo nascimento do filho, pouco importa se o “chefe” ficará feliz ou não em conceder essa licença. Isso porque, simplesmente, o ato é definido pela lei.

Contudo, nos atos discricionários, a vontade tem relevância, uma vez que, na apreciação dos elementos concretos, haverá alguma avaliação subjetiva do agente. Nessa situação, se o móvel estiver contaminado por perseguição ou favoritismos, consequentemente o ato será inválido.

Em sua conclusão, Bandeira de Mello cita um exemplo interessante. Se um ato inteiramente vinculado é editado por um servidor louco, apesar disso, o ato será válido se editado nos estritos termos da lei. Isso porque, nessa situação, pouco importa a vontade do agente público.



Motivo e motivação

Não se deve confundir o **motivo** com a **motivação**. O motivo é o que leva a administração a praticar o ato. Por outro lado, a motivação ocorre quando a administração “demonstra” os seus motivos, consignando o porquê de tê-lo praticado.

Imagine essa situação: João faltou ao serviço e, por isso, sofreu a penalidade de advertência. O motivo, nesse caso, é a falta (pressuposto de fato) e a previsão legal (dever de assiduidade, previsão da penalidade



no estatuto, etc.). A **motivação**, por sua vez, ocorre quando a autoridade “coloca isso no papel”. No nosso exemplo, no documento que demonstra o ato de advertência, constaria algo como “*considerando que João faltou ao serviço no dia X e que o estatuto do servidor prevê que tal conduta será punida, aplico o ato de advertência, nos termos do art. XX da Lei XX*”.

Logo, **a motivação é a demonstração dos motivos!**

A diferença entre os dois é muito relevante. Primeiro porque o **motivo é elemento de formação do ato, logo estará presente em todos os atos**. Por outro lado, **a motivação não é elemento de formação**. Além disso, **nem todo ato depende de motivação**, logo isso não ocorrerá em todos os atos administrativos.

Por sinal, há significativa controvérsia sobre o “dever de motivar”. Há autores que dizem que a motivação é obrigatória nos atos discricionários; outros dizem que ela é obrigatória nos atos vinculados. Enfim, não há consenso neste tema.

A Lei 9.784/1999, por sua vez, enumera os **atos administrativos deverão ser motivados**, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando (art. 50): (i) neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; (ii) imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; (iii) decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública; (iv) dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório; (v) decidam recursos administrativos; (vi) decorram de reexame de ofício; (vii) deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; (viii) importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

Ora, se a Lei de Processo Administrativo (L9784) dispõe que esses atos devem ser motivados, a consequência lógica seria que os “demais” não dependeriam de motivação. Porém, isso também é fruto de controvérsia. Primeiro porque a L9784 somente vale para o âmbito federal; segundo porque é bem difícil encontrar um ato que, de alguma forma, não se enquadre nas situações enumeradas na L9784; terceiro porque a própria L9784 enumera a motivação como princípio e como critério do processo administrativo (art. 2º, *caput* e parágrafo único, VII).

Todavia, para simplificar, podemos dizer o seguinte: **os atos administrativos, em regra, devem ser motivados, mas existem atos administrativos que não dependem de motivação**.

O exemplo clássico é a **exoneração de ocupante de cargo de provimento em comissão**. Ora, a Constituição Federal dispõe que o cargo é “de livre exoneração”. Logo, por qualquer motivo, a autoridade poderia exonerar o servidor. Assim, se é “por qualquer motivo”, **não existe necessidade de motivar a medida**.

Pois bem, mas vamos avançar mais um pouco! Se o motivo é falso ou inexistente, estaremos diante o vício de motivo do ato. Porém, diante da **ausência de motivação**, quando houver o dever de motivar, teremos um **vício quanto à forma!**

Isso porque a motivação faz parte do meio de exteriorização do ato administrativo. Pense no seguinte exemplo: a Lei 14.133/2021 exige que o ato de dispensa de licitação seja motivado. Suponha que há uma situação emergencial e, por isso, a autoridade resolveu dispensar a licitação. Porém, a autoridade simplesmente realizou a contratação diretamente, mas não justificou (não motivou) o seu ato. Nessa situação, **não** há vício de motivo, pois realmente temos uma situação emergencial (*existe previsão em lei e os fatos realmente indicam a emergência*); mas temos vício quanto à forma, pois na exteriorização a autoridade não fez constar os motivos da prática do ato, ou seja, não o motivou.







A ausência de motivação, quando obrigatória, constitui vício de forma. Consequentemente, o ato administrativo ficará passível de anulação.

Porém, imagine que a administração praticou um ato sem o motivar. Então, a pessoa interessada moveu ação judicial pleiteando a anulação, quando então a administração apresentou os motivos do ato, ou seja, fez a **motivação posterior**.

Pergunta-se: é possível motivar o ato após a sua prática, convalidando-o (ou seja: corrigindo o vício)?

Esse tema também exige muito debate, mas aparentemente prevalece o entendimento de que a **motivação, em regra, deveria ser prévia ou concomitante (antes ou durante a prática do ato)**, mas é possível motivar o ato depois, convalidando a ausência de motivação, quando:¹²

- a) o motivo extemporaneamente alegado preexistia;
- b) que era idôneo para justificar o ato; e
- c) que tal motivo foi a razão determinante da prática do ato.

Nesse caso, se estes três fatores forem comprovados pela administração, convalida-se o ato com a motivação posterior.

Dessa forma, devemos entender o seguinte: (i) a motivação, quando obrigatória, deve ser prévia ou concomitante com a execução do ato, sob pena de vício; (ii) em casos excepcionais, porém, a administração poderá demonstrar os motivos do ato após a sua realização, convalidando-o.¹³

A motivação, além disso, poderá ocorrer por duas formas: (i) motivação contextual; (ii) motivação aliunde ou por referência.

A **motivação contextual** é aquela em que a autoridade, no próprio ato, enumera os motivos, de forma expressa. Por exemplo, a autoridade diz: “em virtude dos fatos tais e da previsão tal em lei, decido da seguinte forma”.

A **motivação aliunde**, ou **por referência** (ou também *per relationem*) é aquela em que a autoridade faz referência a um parecer ou outro documento anterior, utilizando-o como fonte de suas razões para decidir.

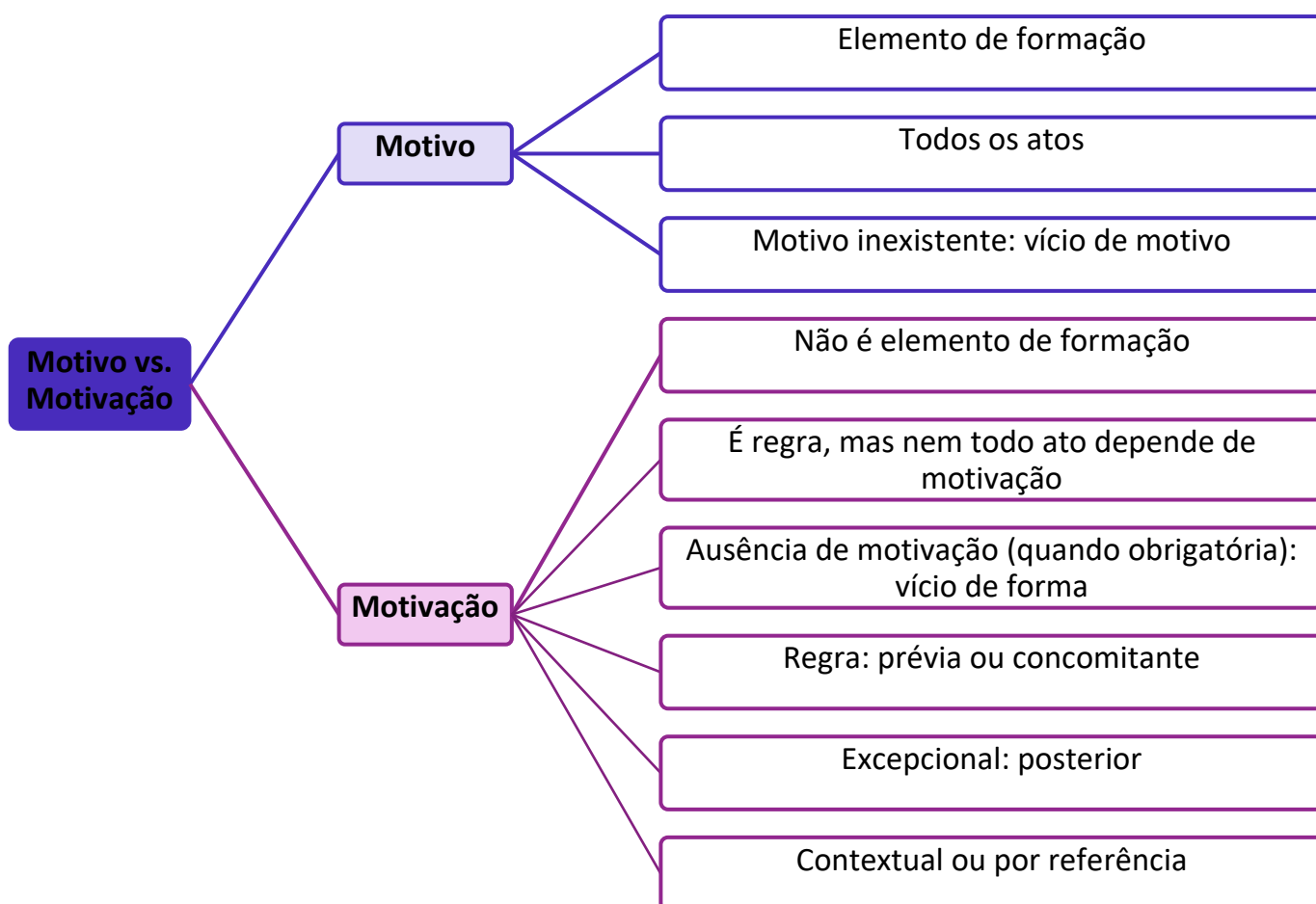
¹² Bandeira de Mello, 2013.

¹³ STJ. 1ª Turma. AgRg no RMS 40.427-DF, julgado em 3/9/2013.



Por exemplo: um órgão técnico de engenharia realiza as medições e emite um parecer propondo a aprovação de uma obra e sugerindo a realização do pagamento devido. A autoridade, se concordar com o parecer, não terá que escrever novamente todos os seus argumentos, bastando apenas “mencionar” o parecer como fonte de referência para a sua decisão. Nesse caso, o ato terá motivação, mas com base no parecer emitido pelo órgão técnico.¹⁴

Por fim, vamos tecer breves comentários sobre a Lei 13.655/2018, que instituiu algumas mudanças na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (DL 4.657/1942). A Norma dispõe que a “a motivação demonstrará a **necessidade e a adequação da medida imposta** ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **inclusive em face das possíveis alternativas**”. Logo, a administração deve justificar: (i) o motivo da adoção da “medida X”; (ii) se for o caso, o motivo da invalidação da “medida X”; e (iii) o motivo de não ter adotado outras possíveis alternativas.



¹⁴ A Lei 9.784/1999 dispõe que: “§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato” (art. 50, § 2º)



Teoria dos motivos determinantes

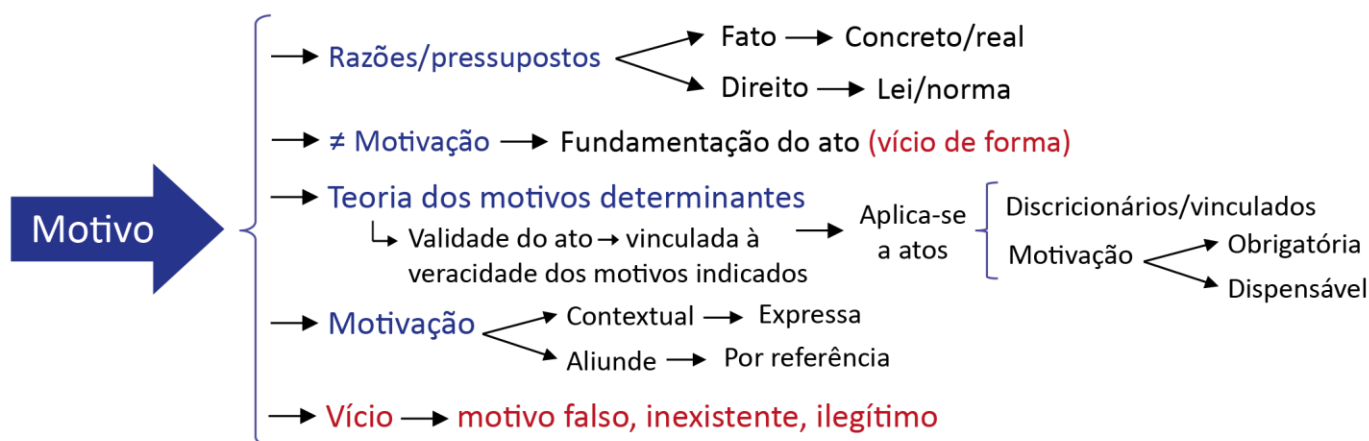
A **teoria dos motivos determinantes** significa que, uma vez motivado o ato, a sua validade se vincula aos motivos indicados como seu fundamento. Assim, se os motivos indicados forem inexistentes ou falsos, consequentemente o ato será nulo. Logo, se a administração faz a motivação, o ato somente será válido se os motivos indicados forem verdadeiros.

Essa teoria se aplica:

- a) aos **atos discricionários** ou **vinculados**;
- b) quando a motivação for **obrigatória** ou **não**.

Veja só que interessante este exemplo: uma autoridade resolve exonerar um servidor ocupante de cargo em comissão. Trata-se de ato discricionário e de motivação dispensável. Portanto, a autoridade poderá exonerar o servidor por qualquer motivo, e nem mesmo precisará realizar a motivação. Logo, se ela “ficar quieta”, não haverá como o servidor pleitear a anulação por vício de motivo, justamente porque: (i) o ato por ocorrer por qualquer motivo; (ii) a autoridade nem indicou (e nem era obrigada a indicar) os seus motivos.

Porém, se a autoridade resolver motivar o ato, então a validade do ato dependerá da veracidade dos motivos indicados. Suponha que a autoridade exonerou o servidor, alegando excesso de despesas com pessoal, mas no dia seguinte nomeou outro servidor para realizar a mesma função. Ora, então não há excesso de despesas com pessoal, já que ela simplesmente trocou um servidor por outro. Assim, o motivo será falso, tornando o ato passível de anulação por vício de motivo, com base na teoria dos motivos determinantes.



RESUMINDO

MOTIVO	
Motivo	- É o fundamento ou a causa que leva a administração a praticar o ato - Pressuposto de fato: o que ocorreu no ‘mundo real’



	▪ Pressuposto de direito: o que está previsto na legislação
Liberdade	▪ Vinculado: quando expressamente definido em lei ▪ Discricionário: quando a lei deixa a margem de liberdade para valorar ou definir o motivo
Móvel	▪ Motivo: objetivo, real, empírico, externo ▪ Móvel: subjetivo, intenção, vontade, interno. ▪ só importa no ato discricionário
Motivação	▪ Demonstração dos motivos ▪ Regra: o ato deve ser motivado ▪ Há atos que independem de motivação (ex.: exoneração de cargo em comissão) ▪ Ausência de motivação (quando obrigatória): vício de forma ▪ Prévia ou concomitante, mas em casos excepcionais admite-se a motivação posterior (convalidando o vício) ▪ Contextual: expressa ▪ Por referência (aliunde): toma como referência outros documentos, como pareceres jurídicos ou técnicos
Teoria dos motivos determinantes	▪ A validade do ato fica adstrita à validade dos motivos indicados ▪ Aplica-se quando o ato é motivado (sendo a motivação obrigatória ou não) ▪ Aplica-se aos atos vinculados e discricionários.





(TRE GO - 2015) Pedro, servidor de um órgão da administração pública, foi informado por seu chefe da possibilidade de ser removido por ato de ofício para outra cidade, onde ele passaria a exercer suas funções. Nessa situação hipotética, considerando as regras dispostas na Lei n.º 8.112/1990, julgue o item subsequente. Caso Pedro seja removido por motivação fundamentada em situação de fato, a validade do ato que determine a remoção fica condicionada à veracidade dessa situação por força da teoria dos motivos determinantes.

Comentários: a teoria dos motivos determinantes determina que a validade dos atos administrativos depende da veracidade dos motivos expressos para a sua realização. Assim, quando o ato for motivado, a sua validade depende da veracidade da situação demonstrada na motivação. Dessa forma, se uma pessoa for removida alegando-se o aumento do volume de trabalho em outra unidade administrativa, mas for comprovado que não ocorreu esse aumento de volume de trabalho, o ato de remoção poderá ser invalidado. Logo, o item está correto.

Gabarito: correto.

(MJ - 2013) O motivo do ato administrativo não se confunde com a motivação estabelecida pela autoridade administrativa. A motivação é a exposição dos motivos e integra a formalização do ato. O motivo é a situação subjetiva e psicológica que corresponde à vontade do agente público.

Comentários: o item começa muito bem, porém o motivo é o pressuposto de fato e de direito que determina ou autoriza a realização do ato administrativo, não se trata de uma situação subjetiva ou psicológica.

Gabarito: errado.

(BACEN - 2013) Define-se o requisito denominado motivação como o poder legal conferido ao agente público para o desempenho específico das atribuições de seu cargo.

Comentários: a definição de motivação se refere à exposição ou declaração por escrito do motivo da realização do ato.

O que foi apresentado na assertiva não corresponde à motivação, mas sim à competência.

Gabarito: errado.

Objeto

O **objeto** ou **conteúdo** é o efeito jurídico produzido pelo ato administrativo. Em outras palavras, o objetivo é o direito que o ato efetivamente cria, extingue, modifica ou declara. Assim, é aquilo que o ato **enuncia**, **prescreve** ou **dispõe**.



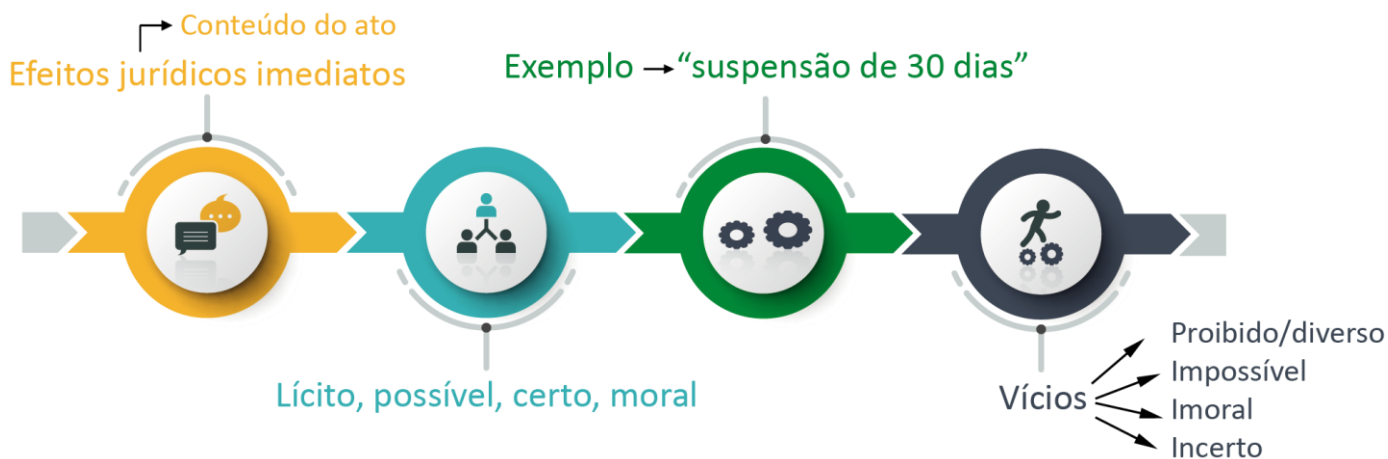
Vejamos alguns exemplos: na concessão de licença ao servidor, o objeto é a própria licença; na emissão de uma Carteira Nacional de Habilitação, o objeto é a licença para dirigir; na exoneração de um servidor, o objeto é a própria exoneração.

Há uma grande proximidade ou até mesmo confusão entre o **objeto** e a **finalidade** do ato. Porém, para fins de prova, devemos considerar que o **objeto é o fim imediato (direto) do ato**, ao passo que a **finalidade é o resultado desejado, ou seu fim mediato (indireto)**. Por exemplo: a aplicação da pena de suspensão por quinze dias tem como objeto a própria suspensão do servidor por este prazo. Por outro lado, terá como finalidade atender ao interesse público, uma vez que punir servidores indisciplinados servirá de exemplo para evitar futuras novas transgressões.

Ademais, o objeto pode ser **vinculado** ou **discricionário**. Será vinculado quando a lei estabelecer exatamente o conteúdo do ato. No caso da licença paternidade prevista na Lei 8.112/1990, a duração é de cinco dias consecutivos.¹⁵ Não há margem de escolha, uma vez que o motivo (nascimento ou adoção de filhos) e o seu objeto (licença de cinco dias consecutivos) estão expressamente previstos em lei.

Por outro lado, a lei pode não definir exatamente o objeto, deixando uma margem de escolha ao agente. Por exemplo, uma lei definiu que a administração poderá aplicar sanção ao administrado que infringir uma norma de construção, estabelecendo a possibilidade de aplicação de multa entre os valores de quinhentos reais até dez mil reais, ou a aplicação de suspensão da obra. Caberá, nesse caso, ao agente público, decidir pela suspensão ou multa, inclusive quanto ao valor desta última. Nesse caso, o objeto foi **discricionário**.

Para que um objeto seja válido, ele deve ser **lícito** (conforme a lei); **possível** (realizável no mundo dos fatos e do direito) – por exemplo, não se pode conceder licença a um servidor falecido, uma vez que este objeto não é possível; **certo** (definido quanto ao destinatário, aos efeitos, ao tempo e ao lugar); e **moral** (em consonância com os padrões comuns de comportamento, aceitos como corretos, justos e éticos).¹⁶



¹⁵ O Decreto 8.737/2016 prevê a prorrogação da licença paternidade por mais quinze dias, também de forma vinculada, a pedido do servidor.

¹⁶ Di Pietro, 2014, p. 216.

Objeto natural e accidental e elementos acessórios

Esse é um tema mais aprofundado. Por isso, dê atenção a este assunto quando já estiver mais seguro sobre os demais tópicos desta aula. Vamos lá!

O objeto do ato administrativo pode ser **natural** e **accidental**.

De acordo com a Prof.^a Maria S. Z. Di Pietro, o **objeto natural** é o efeito jurídico que o ato produz, sem necessidade de expressa menção, pois ele decorre da própria natureza do ato, tal como definido em lei.¹⁷ Por exemplo, o objeto natural de um ato de exoneração de um servidor é a própria exoneração, que põe fim ao vínculo funcional entre o servidor e a administração pública. Logo, podemos dizer que o objeto natural é, simplesmente, o “objeto” que estudamos até agora.

Por outro lado, o objeto **accidental** é o efeito jurídico que o ato produz em decorrência de cláusulas acessórias apostas ao ato pelo sujeito que o praticou, abrangendo o **termo**, a **condição** e o **encargo** (também chamado de modo). Essas cláusulas acessórias acabam ampliando ou restringindo os efeitos jurídicos do ato, sendo conhecidas também como **elementos accidentais ou acessórios** dos atos administrativos.

Logo, podemos dizer o seguinte: todo ato administrativo terá o objeto natural. Porém, nem todo ato terá um objeto accidental. Além disso, o objeto accidental somente pode ocorrer em atos discricionários. Portanto, nos atos vinculados não se fala em objeto accidental.

Vamos começar pelo **encargo**, ou **modo**. Como o nome diz, o encargo é uma obrigação ou um ônus imposto ao destinatário para usufruir do benefício do ato. Vou começar por um exemplo bem simples. Eu tenho um suporte de leitura e vou doá-lo para um amigo, mas vou estipular uma obrigação: ele terá que usar o suporte para estudar pelo menos três horas por dia, sob pena de eu exigir a devolução do suporte. Logo, há um encargo para ele, qual seja, o dever de estudar três horas por dia.

Outro exemplo: a União poderia doar a um município máquinas pesadas para limpeza de ruas localizadas em zona rural, impondo-lhe o **dever de realizar a contratação e o treinamento de pessoal para operação das máquinas**, sob pena de reversão dos bens doados (doação com encargo). Se o município não cumprir a exigência (contratação e treinamento de pessoal), a doação poderá ser cancelada.

Por outro lado, o **termo** indica o dia em que se **inicia** ou **termina** a eficácia do ato. Trata-se de um evento **futuro** e **certo**, normalmente ligado a um prazo para começar e para terminar. Por exemplo: a administração concede uma autorização de uso¹⁸ para a utilização de uma via pública para a realização de um evento ao ar livre, sendo fixado o início da autorização em **cinco dias e o término em dez dias**; assim, a autorização terá eficácia durante esse período. Logo, o termo inicial será “daqui a cinco dias” e o termo final “daqui a dez dias”. Note que é algo futuro e certo.

¹⁷ Di Pietro, 2014, p. 216.

¹⁸ Em regra, a autorização de uso não possui prazo fixo, dado a sua precariedade, mas é possível estabelecê-lo em determinadas situações.



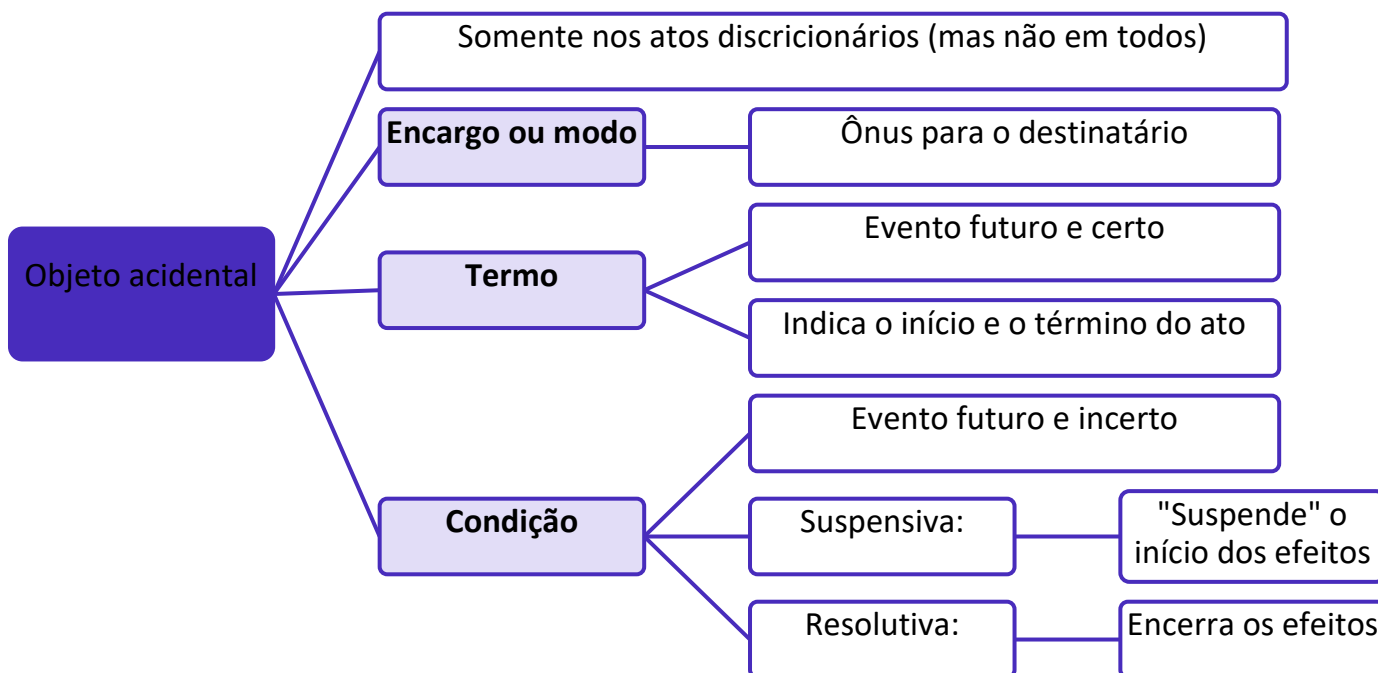
Por fim, a **condição** subordina o efeito do ato a **evento futuro e incerto**, ou seja, trata-se de algo que não temos a certeza de que realmente irá acontecer. Por exemplo: eu posso prometer ao meu filho que darei a ele um videogame caso o *Seattle Seahawks* seja campeão da Liga Americana de Futebol no próximo ano. Ora, tal situação é futura e incerta.

A condição poderá ser **suspensiva** ou **resolutiva**. A primeira **suspende** o início da eficácia do ato – portanto, o ato somente produzirá os efeitos se a condição ocorrer (por exemplo: a União poderá doar máquinas pesadas aos municípios, desde que o índice pluviométrico ultrapasse duas vezes a média histórica – se não ocorrer a condição, o ato não produzirá os seus efeitos).

A condição **resolutiva**, por outro lado, faz cessar a produção dos efeitos jurídicos do ato, isto é, **encerra** os efeitos do ato. Dessa forma, se a condição resolutiva ocorrer, o ato para de produzir efeitos; mas se ela não ocorrer, o ato continuará produzindo os efeitos normalmente. Por exemplo, um Prefeito Municipal poderia conceder bolsas de estudo para determinados alunos, mas exigir que eles obtenham uma média de sete pontos no semestre; se eles não alcançarem a média, a bolsa é “cortada”.

Ademais, a diferença fundamental entre o **termo** e a **condição** é que aquele pressupõe um evento futuro e **certo**, como um simples decurso temporal (por exemplo: uma autorização que produzirá efeitos a partir de dez dias da publicação); enquanto a condição é um evento futuro e **incerto**, ou seja, que não necessariamente ocorrerá.

Lembra-se, ademais, que o objeto accidental só pode ocorrer em atos discricionários, uma vez que as cláusulas acessórias são definidas por quem praticou o ato. Além disso, nem todo ato discricionário possui objeto accidental, pois nem sempre é necessário ou possível estabelecer as cláusulas acessórias. Em resumo, todo ato administrativo possui objeto **natural**, mas somente os atos discricionários admitem objeto **accidental**.





OBJETO	
Objeto	▪ Conteúdo – efeito jurídico do ato ▪ O objeto é o efeito imediato / a finalidade é o efeito mediato ▪ Vinculado ou discricionário ▪ Lícito, possível, certo e moral
Natural e acidental	▪ Natural é o efeito do ato / está em todos os atos ▪ Acidental: termo, condição ou encargo.



Vícios dos atos administrativos

Vícios de competência

Os **vícios de competência** podem ser de:

- a) **incompetência**:
 - (i) excesso de poder;
 - (ii) função de fato;
 - (iii) usurpação de poder;
- b) **incapacidade**: impedimento e suspeição.

A incompetência ocorre quando a prática do ato não se inserir nas atribuições previstas em lei para aquele agente. Nesse caso, precisamos analisar as suas três formas de manifestação: excesso de poder; usurpação de poder; e função de fato.

O **excesso de poder** é o vício clássico de competência, ocorrendo quando o agente excede os limites da sua competência. Por exemplo: se a autoridade possui poder somente para aplicar a pena de suspensão, mas aplica a penalidade mais grave, de demissão, haverá excesso de poder. Outro exemplo seria a concessão de um alvará por um município, quando na verdade a competência para esse ato seria da União.

Veremos adiante que o excesso de poder é uma espécie do abuso de poder (este último é gênero, sendo o excesso de poder e o desvio de poder as suas espécies).

Em regra, o **excesso de poder é passível de convalidação**, ou seja, a autoridade competente poderá ratificar o ato praticado pela autoridade incompetente, suprimindo o vício do ato. Há, porém, situações em que o excesso de poder será insanável. É o caso da competência exclusiva. Nessa situação, se o ato é praticado por autoridade incompetente, o vício será insanável, ou seja, não poderá ser convalidado.

Tal situação é diferente da denominada **função de fato** (exercida pelo “agente de fato”). Neste caso, o agente possui relação com a administração, mas a sua investidura não ocorreu de forma normal ou regular. Imagine, por exemplo, que uma pessoa foi investida em cargo público de nível superior, mas meses depois constata-se que o diploma de formação era falso.

Os atos praticados pelo agente de fato são contemplados pela **teoria da aparência de legalidade**. Isso porque os particulares não teriam, *a priori*, como identificar a falha na investidura do agente público. Logo, em virtude da aplicação dos princípios da impessoalidade e da segurança jurídica, os atos exercidos por agente de fato costumam ser considerados válidos perante os terceiros de boa-fé, isto é, perante as pessoas que não deram causa ao vício. Logo, ainda que seja considerado “um vício” de competência, **o ato praticado em função de fato é considerado válido**.

Por fim, a **usurpação de poder** ocorre quando uma pessoa pratica ato administrativo **sem ter qualquer forma de investidura na função pública**. Trata-se de crime previsto no art. 328 do Código Penal.¹ Um

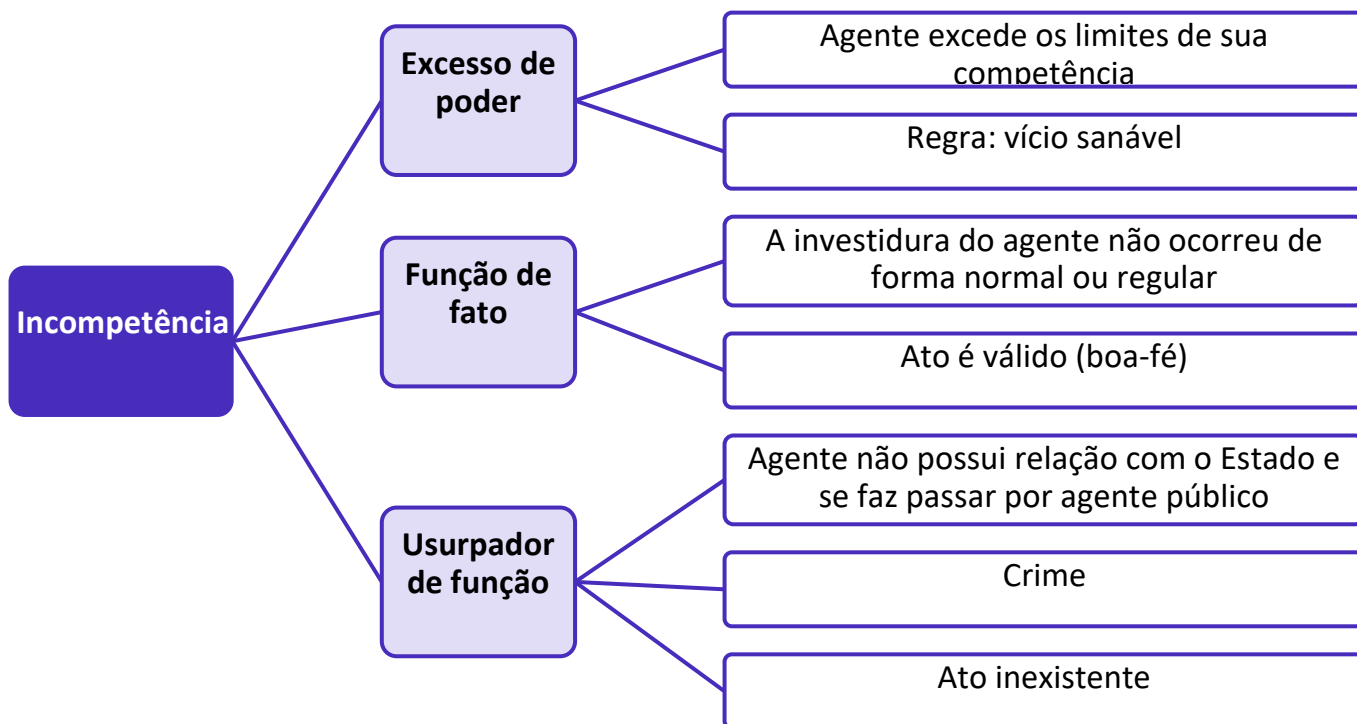
¹ CP: Art. 328 - Usurpar o exercício de função pública.



exemplo simples seria uma multa aplicada por uma pessoa que comprou um uniforme falso e se passou por agente de trânsito, sem ter qualquer vínculo com a administração pública.

A diferença da usurpação de função para a função de fato é que, nesta última, há um vínculo entre o agente e a administração. Naquela, por outro lado, não existe qualquer relação entre o Estado e o usurpador.

Por isso, defende-se que o ato exercido por usurpador de função é classificado como **inexistente**. Nesse caso, não há como falar em “convalidação”, já que sequer temos um ato oriundo da vontade estatal. Adiante, vamos conversar sobre as consequências da inexistência do ato.



A **incapacidade**, por outro lado, ocorre quando o agente possui a competência legal para exercer as atribuições, mas não poderá exercê-la em virtude do seu **impedimento** ou **suspeição**. Essas são situações em que, teoricamente, o agente não teria a imparcialidade exigida para exercer as suas competências.

Imagine, por exemplo, que a autoridade competente para decidir um processo administrativo disciplinar seja a esposa do servidor indiciado. Ora, nesse tipo de situação faltaria a devida imparcialidade e independência para tomar a decisão de forma imparcial. A autoridade tem o poder legal para praticar o ato, mas será incapaz de exercê-lo.

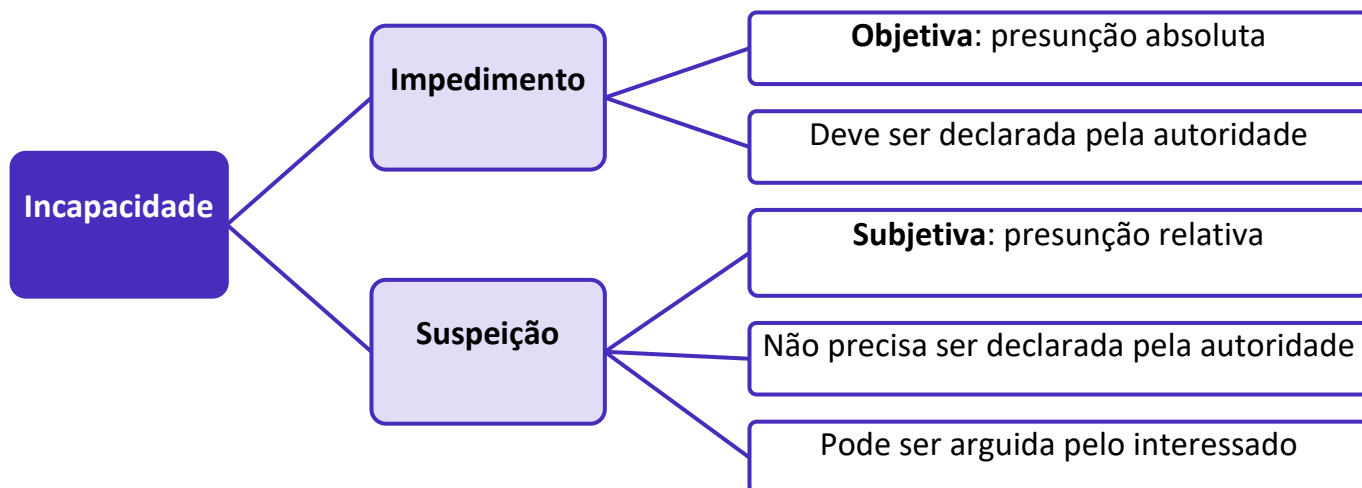
O **impedimento** trata de hipóteses objetivas, como o **interesse direto na matéria**, a disputa judicial com o interessado, etc. Por isso, a própria autoridade deve se declarar impedida, pois se diz que o impedimento gera uma **presunção absoluta de incapacidade**. A nulidade, nesse caso, ocorrerá desde a origem, uma vez que a autoridade deveria se abster de atuar no processo.

Já a **suspeição** trata de hipóteses subjetivas, como a amizade íntima ou a inimizade notória dos interessados. Nesses casos, a presunção de incapacidade é relativa, motivo pelo qual a autoridade não tem



o dever de se declarar suspeita. Assim, os atos editados antes da arguição, pelo interessado, da suspeição, são considerados válidos, sanados.

Por fim, vale acrescentar os ensinamentos da festejada Maria Di Pietro, que explica que, no direito administrativo, **as duas hipóteses de incapacidade são passíveis de convalidação por autoridade que não esteja na mesma situação de impedimento e de suspeição.**²



(Pref. De Dois Córregos - SP / 2019) É caso de ato administrativo eivado de nulidade relativa e que, portanto, permite convalidação: ato de concessão de férias de servidor assinado por agente público incompetente do próprio órgão concedente.

Comentário: nesse caso, temos um exemplo de vício de competência, configurando um excesso de poder. O ato foi editado por autoridade que não gozava de competência para exercê-lo. A questão não diz que a competência é exclusiva. Logo, vamos presumir a regra: o vício de competência é passível de convalidação, ou seja, é um vício sanável.

Gabarito: correto.

² O tema é muito interessante, uma vez que, no direito processual civil, o vício por impedimento é insanável e por suspeição é sanável. Porém, não devemos confundir a possibilidade de convalidação (aplicável a ambos), com a necessidade de alegação: no impedimento, o ato estará viciado, ainda que o interessado não alegue o impedimento, pois isso é dever do agente público; na suspeição, se não houver alegação, não haverá vício (ou este estará "sanado"), pois a presunção de parcialidade é meramente relativa.



Vício de finalidade

O vício de finalidade é chamado de **desvio de poder** ou **desvio de finalidade**. Isso ocorre quando o agente pratica o ato com a finalidade diversa do interesse público ou diversa da finalidade específica prevista em lei para aquele ato.

Assim como existem dois tipos de finalidade (geral e específica), existem também dois tipos de desvio de finalidade:³

- a) quando o agente busca **finalidade distinta do interesse público** (por exemplo, realizar uma desapropriação com o objetivo exclusivo de favorecer ou prejudicar alguém);
- b) quando o agente realiza um ato condizente com o interesse público, mas **com finalidade específica diferente da prevista em lei** (remover o servidor público para outra unidade com o fim de puni-lo por uma infração administrativa).

Segundo a Lei 4.717/1965, o **desvio de finalidade** “se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, **na regra de competência**”. Por “regra de competência” devemos entender a lei que atribuiu a competência ao agente. Dessa forma, se o ato for praticado com finalidade distinta daquela prevista em lei, teremos a ocorrência do chamado **desvio de finalidade**.

A análise do desvio de finalidade deve ocorrer em conjunto com a competência. Isso porque o desvio de finalidade é uma espécie do gênero **abuso de poder**. Este ocorre quando o ato é praticado com um fim diverso do previsto em lei (desvio de poder ou de finalidade) ou quando o agente não possui competência para exercê-lo (excesso de poder).

Porém, no desvio de finalidade, o agente é competente para desempenhar o ato, porém o faz com finalidade diversa. Por consequência, o ato sofre de **vício insanável**. Trata-se de **ato nulo**, **não** sujeito à **convalidação**.

Por fim, vale mencionar que podem existir atos realizados com o objetivo de atender aos interesses privados, desde que também atendam às finalidades geral e específica do ato administrativo. Por exemplo, os atos de permissão e autorização de serviço público (atos negociais) atendem os interesses particulares (das pessoas que desejam explorar os serviços), mas serão válidos desde que também atendam ao interesse público.

Vícios de forma

O **vício de forma** poderá ocorrer quando:

- a) a forma prevista em lei não foi observada;
- b) a formalidade ou procedimento para a tomada de decisão não seguiu o rito definido em lei.

³ Alexandrino e Paulo, 2011, p. 449.



No primeiro caso, podemos citar um caso em que a lei exige a forma de “decreto” e a administração utiliza uma “resolução”. Outro exemplo seria a utilização da “carta-convite” como instrumento convocatório de um processo de licitação, quando a lei exige que a forma seja o “edital”.⁴

No segundo caso, podemos citar a ausência de cumprimento do processo de licitação para contratar uma empresa; ou a inobservância do prazo mínimo de notificação do interessado em um processo administrativo; ou a falta do contraditório e ampla defesa para punir um servidor ou desfazer um ato que o favorece.

Portanto, uma vez que a forma dos atos administrativos é definida em lei, a sua inobservância poderá ensejar a invalidação do ato por vício de forma.

No entanto, Carvalho Filho dispõe que a mencionada regra deve ser analisada sobre o **aspecto da razoabilidade** por parte do intérprete.

Assim, em algumas situações, o vício de forma representará mera irregularidade **sanável**. Isso ocorre quando o vício não atinge a esfera de direito do administrado, podendo ser corrigido por **convalidação**. Por exemplo, quando a lei determina que um ato administrativo seja formalizado por uma “ordem de serviço”, mas o agente se utilizou de uma “portaria”, não há qualquer violação de direito, podendo ser feita a correção deste ato.

Outro exemplo, previsto na Lei 9.784/1999, ocorre quando o interessado em um processo administrativo não é notificado nos termos definidos em lei. Porém, mesmo assim, ele toma conhecimento do fato e comparece voluntariamente na data marcada. Nessa situação, o comparecimento do interessado supre a falta ou irregularidade da notificação.⁵

Contudo, o vício de forma será **insanável** quando afetar o ato em seu próprio conteúdo. Portanto, podem gerar a invalidação, em decorrência de vício da forma, os **defeitos considerados essenciais** para a prática do ato administrativo, inclusive quanto ao procedimento específico em atos que afetem direitos dos administrados. Por exemplo, uma resolução que declare de utilidade pública um imóvel para fins de desapropriação, quando a lei exige **decreto do chefe do Poder Executivo** (DL 3.365/1941, art. 6º); a demissão de um servidor estável, sem observar o procedimento disciplinar (CF, art. 41, §1º, II); a contratação de uma empresa para prestar serviços sem o devido procedimento licitatório (CF, art. 37, XXI).

Por fim, vale lembrar, para que não haja confusão, que a motivação compõe a forma do ato. Logo, **ausência de motivação quando ela é obrigatória** acarretará a nulidade do ato do vício de forma.

⁴ Atualmente, não existe mais a modalidade “convite” e o instrumento convocatório “carta-convite”, em razão da revogação da Lei 8.666/1993. Porém, a citação da aula é apenas para demonstrar um exemplo de vício de forma.

⁵ Suponha que o interessado tomou conhecimento por telefone, mas a notificação formal foi extraviada antes de chegar na sua residência. Ainda assim, ao comparecer na data marcada, a irregularidade da notificação será suprida.



Vícios de motivo

O **vício de motivo** ocorre quando o motivo for:⁶

- a) falso;
- b) inexistente;
- c) **juridicamente inadequado.**

Por exemplo: se a administração pune um servidor, sem que ele tenha cometido qualquer infração, o motivo será **inexistente**. Por outro lado, se a alegação foi de que o servidor cometeu a infração “X”, mas na verdade ele cometeu outro tipo de infração, então o motivo será **falso**.

Por fim, o motivo é **juridicamente inadequado**, também chamado de **ilegítimo**, quando, apesar de existente, ele não justifica a prática do ato editado. Por exemplo: uma autoridade demite um servidor público por ele “ser muito alto”. Suponha que o servidor tenha 2,10 m (dois metros e dez centímetros) de altura. Ora, de fato o servidor é muito alto. Porém, esse motivo não é juridicamente adequado para exigir a demissão de alguém.

O vício de motivo, ademais, é considerado **insanável**.



(PRF / 2019) Tanto a inexistência da matéria de fato quanto a sua inadequação jurídica podem configurar o vício de motivo de um ato administrativo.

Comentário: uma situação que enseja o vício de motivo é quando houver **inadequação jurídica** para praticar o ato. Isso acontece quando o motivo é verdadeiro, mas ele não seria o pressuposto para a prática do ato administrativo. Por exemplo: um guarda aplica uma multa porque uma pessoa dirigia sem camisa. Se isso não for uma infração, o motivo pode até ter acontecido (a pessoa realmente não usava a camisa), mas isso não é causa de aplicação de multa de trânsito, ou seja, o motivo será juridicamente inadequado para a decisão da administração.

Gabarito: correto.

⁶ A Lei da Ação Popular (Lei 4.717/1965) dispõe que: “a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido” (art. 2º, parágrafo único, “d”).



Vícios de objeto

O **vício de objeto** ocorre quando o objeto for:

- a) **proibido por lei ou com conteúdo não previsto em lei;**
- b) **diverso do previsto na lei para a situação;**
- c) **impossível;**
- d) **imoral;**
- e) **incerto em relação aos destinatários, às coisas, ao tempo, ao lugar.**

Considera-se **proibido ou não previsto em lei** o ato cujo conteúdo destoia do previsto na legislação. Por exemplo: no âmbito federal, o limite da pena de suspensão é de até noventa dias; se a autoridade suspender o servidor por cento e vinte dias o ato terá vício de objeto. Outro exemplo: a legislação sobre desapropriação permite que a União desaproprie bens dos estados, DF e municípios, mas não permite o contrário. Logo, se o município desapropriar um bem da União, teremos um vício de objeto.⁷

O objeto será **diverso do que está previsto na lei** para a situação quando a autoridade editar um ato, quando a lei prevê outro. Por exemplo: aplicar a pena de demissão quando a lei define a pena de suspensão; ou aplicar a pena de multa, quando a lei prevê a advertência.

Já o **objeto impossível** é aquele que não tem como ser implementado. Por exemplo: conceder licença para tratamento de saúde a servidor já falecido.

Ademais, será **imoral** o objeto que contrariar os deveres de honestidade, ética, moralidade, etc. Por exemplo: nomear um parente para ocupar um cargo em comissão (nepotismo) viola os deveres de honestidade, constituindo vício de objeto.⁸

Por fim, o objeto será **incerto em relação aos destinatários, às coisas, ao tempo e ao lugar** quando não definir exatamente a sua aplicação. Por exemplo: a nomeação sem dizer quem é o nomeado; a concessão de uso de bem público sem definir qual é o bem; a abertura de prazo para consulta pública sem definir quando; o agendamento de uma reunião sem definir o local de sua realização.

Em linhas gerais, o vício de objeto é definido como **insanável**. Porém, no tópico sobre a convalidação, vamos conversar um pouco mais sobre este tema.



⁷ DL 3.365/1941, art. 2º, § 2º.

⁸ Há casos que podem ter vício em mais do que um elemento. Por exemplo: o nepotismo também ofende o fim público (impressoalidade) e, por isso, também constitui vício de finalidade.

VÍCIOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Competência	▪ Incompetência: ▪ Excesso de poder: atuar além das competências do agente público ▪ Regra: sanável; ▪ Exceto: competência exclusiva. ▪ Função de fato: ato praticado por agente com investidura irregular ou anormal. O ato é válido para os terceiros de boa-fé. ▪ Usurpação de função: ato praticado por pessoa sem vínculo com a administração, mas que se faz passar por agente público. Ato inexistente. ▪ Incapacidade: o agente é competente, mas não pode atuar por estar impedido ou suspeito.
Finalidade	▪ Ato não atende ao interesse público (fim geral) ou ao fim definido na regra de competência para o ato (fim específico). ▪ Desvio de poder ou desvio de finalidade. ▪ Vício insanável.
Forma	▪ Ato não atende à forma prevista em lei ou ao procedimento definido para a tomada de decisão. ▪ Vício sanável (regra)
Motivo	▪ Motivo: falso; inexistente; ou juridicamente inadequado. ▪ Falso: o motivo é outro; ▪ Inexistente: não há qualquer motivo para praticar o ato; ▪ Juridicamente inadequado (ilegítimo): ainda que existente, o motivo não justifica a edição do ato. ▪ Vício insanável.
Objeto	▪ Objeto: proibido ou não previsto em lei; diverso do previsto em lei; impossível; imoral; incerto (destinatários, coisas, tempo ou lugar). ▪ Vício insanável.



(TRT 24 / 2017) O Prefeito de determinado Município concedeu licença por motivo de doença em pessoa da família a servidor público municipal já falecido. Nesse caso, o ato administrativo citado apresenta vício de

a) objeto.



- b) motivo.
- c) forma.
- d) sujeito.
- e) finalidade.

Comentário: no caso do enunciado, há um vício de objeto. Isso porque o objeto deve ser lícito, possível (de fato e de direito), moral e determinado. Na situação apresentada, o objeto é **impossível**, pois os efeitos pretendidos são irrealizáveis, já que, em não havendo servidor, não há que se falar em licença.

Alguns alunos questionam se o vício não seria no elemento “motivo”. Mas observem que em nenhum momento, na questão, a banca fala de motivo falso ou inexistente. Além disso, a licença é a de “doença em pessoa da família”; nesse sentido, o familiar do falecido pode, de fato, estar doente. Assim, o motivo pode ser verdadeiro, mas não será executável, pois o servidor já faleceu.

Assim, a licença é por motivo de pessoa da família, e não do próprio servidor, reforçando que o motivo pode ser plenamente válido, ao passo que o objeto é impossível.

Gabarito: alternativa A.



Mérito do ato administrativo

Quanto à liberdade de ação, os atos dividem-se em **vinculados** ou **discricionários**.

Os **atos vinculados** são aqueles praticados sem margem de liberdade de decisão, uma vez que a lei determinou o único comportamento possível a ser obrigatoriamente adotado é sempre aquele em que se configure a situação objetiva prevista na lei. Diz-se, nesse caso, que a lei definiu **todos os elementos de formação do ato administrativo**. Portanto, não há margem de escolha ao agente público, cabendo-lhe decidir com base no que consta na lei. Assim, não existe mérito ou juízo de conveniência e oportunidade quando se trata da edição de ato vinculado.

Por exemplo, a concessão de licença paternidade para o servidor será concedida quando nascer o filho ou ocorrer a adoção, no prazo fixado na legislação. Ocorrendo os seus pressupostos, a autoridade pública não possui escolha, devendo conceder a licença no exato prazo previsto na legislação.

Os **atos discricionários**, por outro lado, ocorrem quando a lei deixa uma **margem de liberdade** para o agente público. Enquanto nos atos vinculados todos os requisitos do ato estão rigidamente previstos (competência, finalidade, forma, motivo e objeto), nos atos discricionários há margem para que o agente faça a valoração do **motivo** e a escolha do **objeto**, conforme o seu juízo de conveniência e oportunidade.

Portanto, podemos dizer o seguinte: a competência, a finalidade e a forma sempre serão elementos vinculados. Por outro lado, o motivo e o objeto podem ser vinculados ou discricionários.

	Competência	Finalidade	Forma	Motivo	Objeto
Ato vinculado	V	V	V	V	V
Ato discricionário	V	V	V	D	D



A divisão acima é clássica e costuma ser adotada na maioria das provas de concursos. Porém, precisamos trazer duas observações apresentadas na doutrina.¹

Há entendimento de que a **forma** também poderá ser, em alguns casos, discricionária. Isso ocorre quando a lei **não definir a forma a ser adotada ou quando a lei mencionar mais do que uma forma admitida**. Por exemplo: a legislação pode definir que a notificação do interessado poderá ocorrer mediante publicação no diário oficial ou por meio de intimação pessoal. Nesse caso, a autoridade

¹ Di Pietro, 2017.

poderia escolher qualquer uma das formas (publicação oficial ou intimação pessoal), sendo as duas válidas.

Também há posicionamento doutrinário que defende que a **finalidade geral** (interesse público) também guarda certa discricionariedade, uma vez que a própria definição “interesse público” depende de interpretação e avaliação da autoridade pública.

Ora, os dois posicionamentos fazem muito sentido e, por isso, resolvemos apresentá-los nesta aula, sobretudo para debates mais aprofundados. Porém, vamos reforçar que o posicionamento clássico e consagrado em provas é de que a finalidade e a forma são elementos vinculados.

Dessa forma, podemos definir o **mérito** como a **margem de liberdade**, prevista em lei, que autoriza o agente público a realizar o juízo de **conveniência** e **oportunidade** para definir: (i) se o ato será editado; (ii) qual o conteúdo do ato administrativo. Logo, somente há mérito nos atos administrativos discricionários.

Por outro lado, nos atos vinculados, não existe exame de mérito, já que a avaliação da autoridade limitar-se-á a verificar se os requisitos legais foram preenchidos. Se sim, o ato será editado, nos exatos termos previstos em lei. Se não, o ato não será editado. Assim, haverá apenas uma verificação dos pressupostos legais, sem margem de liberdade.

A existência do mérito decorre do fato de que o legislador não tem a capacidade de definir soluções objetivas para todas as complexas e variáveis relações que a administração pública poderá se deparar. Por isso, o legislador atribui ao administrador público o papel de definir, quando possível, qual solução atende melhor ao interesse público.

É mais fácil, por exemplo, definir um valor máximo e mínimo para a aplicação da multa, dispondo sobre critérios e diretrizes gerais para a definição do valor exato. Assim, em cada caso concreto, a autoridade pública analisará as circunstâncias e definirá o valor dentro desses limites.

Pois bem, mas quando há discricionariedade?

Quanto ao **motivo**, a discricionariedade poderá ocorrer quando:

- (i) **a lei não define os exatos motivos de edição do ato.**
- (ii) **quando a lei emprega conceitos jurídicos indeterminados**

No primeiro caso, é exemplo a exoneração de servidor ocupante de cargo em comissão, que poderá ocorrer “por qualquer motivo”. Nessa situação, são comuns expressões como “a critério da administração” ou a definição que a administração “poderá” conceder a medida “x”, conforme a sua “conveniência e oportunidade”. Nesses casos, os motivos serão bem definidos, deixando margem de liberdade para a administração.



ESCLARECENDO!



Conceitos jurídicos indeterminados são termos ou expressões constantes em normas jurídicas, que **não possuem exatidão quanto ao seu sentido** e, portanto, permitem que **o administrador atribua determinado significado, que poderá ter mutável conforme a valoração realizada**. São exemplos expressões como “interesse público”, “agir com zelo”, “bons costumes”, “infração grave”, etc.

No caso dos conceitos jurídicos indeterminados, a margem de liberdade ocorrerá quando for possível atribuir mais do que um sentido legalmente válido para o ato. Esses são os denominados **conceitos de valor**, como, por exemplo, a **utilidade pública**. Por exemplo: um prefeito municipal poderá desapropriar um bem imóvel, enquadrando-o como “de utilidade pública”, quando entender, por exemplo, que a desapropriação será útil para a construção de uma ponte no local.

Porém, a utilização de conceitos jurídicos indeterminados não poderá ensejar liberdade limitada. Primeiro porque, mesmo nos conceitos de valor, as interpretações exageradas e desbordantes da realidade serão rechaçadas. Por exemplo: considerar como “falta grave” o simples atraso ao serviço por quinze minutos.

Além disso, há conceitos que, ainda que indeterminados, são passíveis de interpretação pelo trabalho de órgãos jurídicos ou técnicos, como, por exemplo, o sentido de “caso fortuito ou força maior” para justificar a alteração de um contrato administrativo.

Já em relação ao **objeto** do ato administrativo, o mérito ocorrerá quando a lei definir mais do que um conteúdo legalmente válido, estipulando distintas soluções ou limites máximos e mínimos para o ato. Por exemplo: se a lei autoriza a aplicação da pena “de multa ou de advertência”; ou ainda quando a lei define que a suspensão será de “até 90 dias”; ou que a multa será “entre R\$ 1.000,00 e R\$ 10.000,00. Todos esses são exemplos em que a discricionariedade ocorrerá em relação ao objeto do ato administrativo.

Por fim, vale acrescentar que o juízo de mérito não ocorre apenas na edição do ato, mas também em sua revogação. Isso porque a revogação é o desfazimento de um ato válido, mas que se tornou inconveniente e inoportuno.

Controle de mérito

O juízo de mérito é a margem de liberdade que a lei atribui **para o agente público** valorar os motivos e definir o objeto do ato. Esta margem, portanto, cabe ao agente público, no exercício da função administrativa. Assim, o juízo e até mesmo o controle de mérito cabem à própria administração pública.

Por conseguinte, **não pode o Poder Judiciário se imiscuir**, isto é, se intrometer no legítimo juízo de mérito que cabe à administração. Isso porque o Poder Judiciário é encarregado de “julgar”, decidindo conforme a lei. Portanto, o controle judicial é um controle de legalidade e não de mérito. Se o juiz pudesse, por



exemplo, invadir o juízo de mérito, haveria uma ofensa à separação dos poderes, uma vez que o Judiciário estaria realizando a função administrativa² no lugar do agente público.

Logo, podemos afirmar que o Poder Judiciário:

- (i) **realiza o controle de legalidade** e, identificando o ato ilegal, poderá anulá-lo;
- (ii) **não realiza controle de mérito**, de tal forma que não poderá, por exemplo, revogar um ato administrativo.

Esse “controle de legalidade” que cabe ao Judiciário é dito em sentido amplo, pois envolve não só as leis, como o ordenamento jurídico como um todo, abrangendo a Constituição Federal, as leis e outros atos normativos primários, os regulamentos e demais atos normativos administrativos e até mesmos os princípios. Assim, também é comum falar em “controle de legitimidade” ou “controle de juridicidade” para abranger o controle judicial. Assim, um ato administrativo poderia ser anulado pelo Poder Judiciário por ofender, por exemplo, o princípio da moralidade.

Para aprofundar mais o tema, precisamos falar também do controle da **razoabilidade e da proporcionalidade**. Esses dois princípios se aplicam nos atos que impõem sanções ou restrições. Com efeito, eles **limitam a discricionariedade administrativa**, pois impedem que a autoridade pública cometa excessos. Por exemplo: a lei pode definir o limite de uma multa entre um mil e cem mil reais, conforme a gravidade do ato. Se a autoridade aplicar a pena no valor de cem mil reais (limite máximo), mas em virtude de uma infração leve, teremos um excesso, um exagero. Diz-se, aqui, que o ato foi desproporcional, desarrazoado.

Nessa situação, porém, não há controle de mérito. Isso porque a razoabilidade e a proporcionalidade “limitam” a discricionariedade. Se um ato é cometido com excesso, haverá um abuso da autoridade. E esse abuso é uma forma de ilegalidade. Assim, quando o Judiciário (ou a própria administração) exercem o controle baseado na razoabilidade e na proporcionalidade haverá um juízo quanto à juridicidade ou legitimidade do ato administrativo. Portanto, **não será um controle de mérito**.



MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO

Conceito	▪ Juízo de conveniência e oportunidade ▪ Margem de liberdade prevista em lei ▪ Quando houver mais do que uma solução legalmente válida ▪ Somente ocorre nos atos discricionários
Elementos	▪ Competência, finalidade e forma: vinculados

² O Judiciário pode exercer atipicamente a sua função administrativa. Porém, aqui, estamos dizendo que o Judiciário não pode, no exercício da função jurisdicional, substituir o administrador público no exercício desta função.



	▪ Motivo e objeto: vinculados ou discricionários
Quando há discricionariedade?	▪ Motivo: ▪ a norma não define exatamente o motivo ▪ a norma adota conceitos jurídicos indeterminados (nem sempre) ▪ Objeto: o ato tem mais do que um conteúdo legalmente válido (várias opções, limites, margem).
Controle de mérito	▪ Realizado pela administração ▪ Não pode ser realizado pelo Poder Judiciário ▪ Razoabilidade e proporcionalidade: ▪ limitam a discricionariedade ▪ se houver excesso, haverá abuso e, portanto, ilegalidade ▪ não são controle de mérito, mas de legalidade (em sentido amplo)



(Prefeitura de São José do Rio Preto / 2019) O controle jurisdicional dos atos administrativos pode recair sobre atos administrativos vinculados e discricionários, não cabendo ao Poder Judiciário, entretanto, o controle do juízo de oportunidade e conveniência exercido com razoabilidade e motivação pela Administração Pública dentro dos parâmetros legais.

Comentário: todos os atos administrativos estão sujeitos ao controle jurisdicional, seja o ato vinculado ou discricionário. Porém, não cabe ao Judiciário se imiscuir no juízo legítimo de oportunidade e conveniência da administração. Ademais, note que a questão não está dizendo que o Judiciário não realiza controle de razoabilidade (isso ele faz, no aspecto de legitimidade e juridicidade do ato). Porém, o Judiciário não pode invadir o juízo “legítimo” da administração, dentro dos padrões aceitáveis de razoabilidade. Em outras palavras: se o ato é razoável, não pode o Judiciário invalidá-lo por essa razão. Por fim, a questão também demonstra a regra: que é a motivação da decisão administrativa.

Gabarito: correto.



Classificação

Quanto aos destinatários

Quanto aos destinatários, os atos podem ser **gerais** e **individuais**.

Os **atos gerais** ou normativos são aqueles que não possuem destinatários determinados. Eles apresentam hipóteses genéricas de aplicação, que alcançará todos os sujeitos que nelas se enquadrarem. Tendo em vista a “generalidade e abstração” que possuem, esses atos são também chamados de **atos normativos**. Podemos trazer como exemplos de atos gerais os regulamentos, portarias, resoluções, circulares, instruções, deliberações, regimentos, etc.

Os **atos individuais** ou especiais são aqueles que se dirigem a destinatários certos, determináveis. São aqueles que produzem efeitos jurídicos no **caso concreto**, a exemplos da nomeação, demissão, tombamento, licença, autorização, etc.



A Prof.^a Maria Di Pietro apresenta as seguintes características dos atos gerais ou normativos quando comparados com os individuais:

- a) o **ato normativo não pode ser impugnado, na via judicial, diretamente pela pessoa lesada** (somente as pessoas legitimadas no art. 103 da CF podem propor inconstitucionalidade de ato normativo);
- b) o **ato normativo tem precedência hierárquica sobre o ato individual** (por exemplo, existindo conflitos entre um ato individual e outro geral produzidos por decreto, deverá prevalecer o ato geral, pois os atos normativos prevalecem sobre os específicos);
- c) **o ato normativo é sempre revogável; ao passo que o ato individual sofre uma série de limitações** em que não será possível revogá-los (por exemplo, os atos individuais que geram direitos subjetivos a favor do administrado não podem ser revogados¹);
- d) **o ato normativo não pode ser impugnado, administrativamente, por meio de recursos administrativos**, ao contrário do que ocorre com os atos individuais, que admitem recursos administrativos.

¹ Nesse sentido, a *Súmula 473 do STF* determina que a revogação dos atos administrativos deve respeitar os direitos adquiridos.



Destinatários gerais

- Atos normativos
- Generalidade, abstração, impessoalidade
- Regulamentos, Instruções normativas

Destinatários individuais

- Atos concretos
- Destinatários individualizados (ainda que coletivamente)
- Podem ser impugnados diretamente

Quanto à sua estrutura

Quanto à sua **estrutura**, os atos podem ser **concretos** ou **abstratos**.

Os **atos concretos** são aqueles que dispõem de **um único e específico caso**, esgotando-se nessa única aplicação. Por exemplo: a exoneração de um servidor é ato concreto, pois se aplica a um caso específico, esgotando-se com a produção dos seus efeitos.

Por outro lado, são **atos abstratos** aqueles que disciplinam situações reiteradas, com infindas aplicações. Os seus efeitos se repetem sempre que sobrevenha a reprodução da hipótese definida no respectivo ato, alcançando um número indeterminado e indeterminável de destinatários. Os regulamentos são exemplos desses atos.

Podemos notar que os atos concretos equivalem aos atos individuais, enquanto os atos abstratos equivalem aos atos gerais.

Quanto ao âmbito de aplicação

Quando ao âmbito de aplicação, os atos podem ser **internos** ou **externos**.

Os **atos internos** são aqueles que se destinam a produzir efeitos no interior da administração pública, alcançando seus órgãos e agentes.

Esses atos, em regra, não geram direitos adquiridos e podem, por conseguinte, ser revogados a qualquer tempo. Também não dependem de publicação oficial, bastando a cientificação direta aos destinatários ou a divulgação regulamentar da repartição. Segundo Hely Lopes Meirelles, esses atos vêm sendo utilizados de forma errônea para atingir destinatários externos. Nessas ocasiões, a divulgação externa será obrigatória.

São exemplos de atos internos uma portaria que determina a formação de um grupo de trabalho, a expedição de uma ordem de serviço interna, etc.



Os **atos externos**, por outro lado, são todos aqueles que alcançam os administrados, os contratantes ou, em alguns casos, os próprios servidores, provendo sobre os seus direitos, obrigações, negócios ou conduta perante a Administração. Esses atos devem ser publicados oficialmente, dado o interesse público no seu conhecimento.

Hely Lopes Meirelles assevera que devem se incluir na condição de atos externos aqueles que, apesar de não atingirem diretamente o administrado, possuem efeitos jurídicos externos à repartição. Incluem-se, ainda, **os atos que onerem o patrimônio público**, vez que não podem permanecer unicamente no interior da administração, pois repercutem no interesse da coletividade.

Quanto às prerrogativas

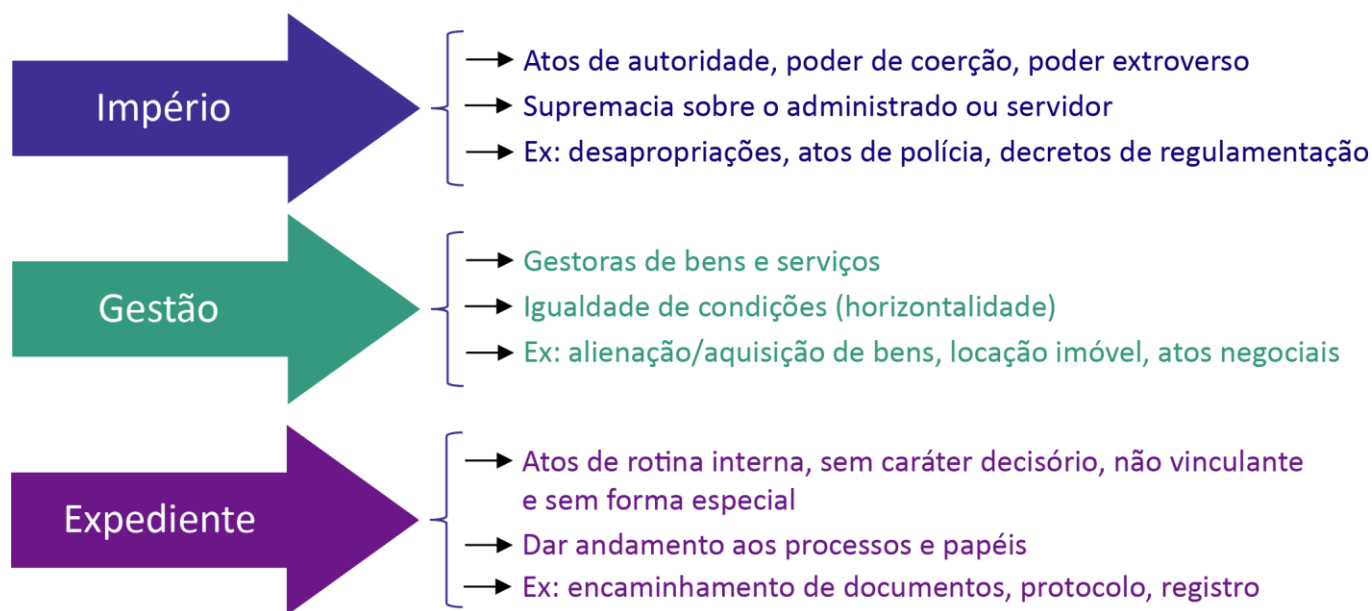
Quanto às prerrogativas, os atos podem ser de **império**, de **gestão** e de **expediente**.

Os **atos de império** ou **de autoridade** são aqueles praticados com todas as prerrogativas e privilégios de autoridade e impostos de maneira unilateral e coercitivamente ao particular, independentemente de autorização judicial. Tais atos manifestam o “poder de coerção” ou “poder extroverso” do Estado, pois podem constituir obrigações independentemente da vontade do particular. Ademais, o fundamento desses atos é o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Os atos decorrentes do exercício do poder de polícia são típicos exemplos de atos de império.

Os **atos de gestão** são aqueles praticados em situação de **igualdade** (horizontalidade) com os particulares, para a conservação e desenvolvimento do patrimônio público e para a gestão de seus serviços. São atos desempenhados para a **administração** dos serviços públicos. Pode-se elencar a compra e venda de bens, o aluguel de automóveis ou equipamentos, etc. É o tipo de ato que se iguala com o direito privado e, por conseguinte, devem ser enquadrados no grupo de atos da administração e não propriamente nos atos administrativos.

Por fim, os **atos de expediente** são atos internos da administração pública que se destinam a dar andamento aos processos e papéis que se realizam no interior das repartições públicas. Caracterizam-se pela **ausência de conteúdo decisório**, pelo trâmite rotineiro de atividades realizadas nas entidades e órgãos públicos. Em geral, os atos de expediente não geram efeitos vinculantes nem possuem forma especial. Temos como exemplo a expedição de um ofício para um administrado, a entrega de uma certidão, o encaminhamento de documentos para a autoridade que pode tomar a decisão sobre o mérito, etc.



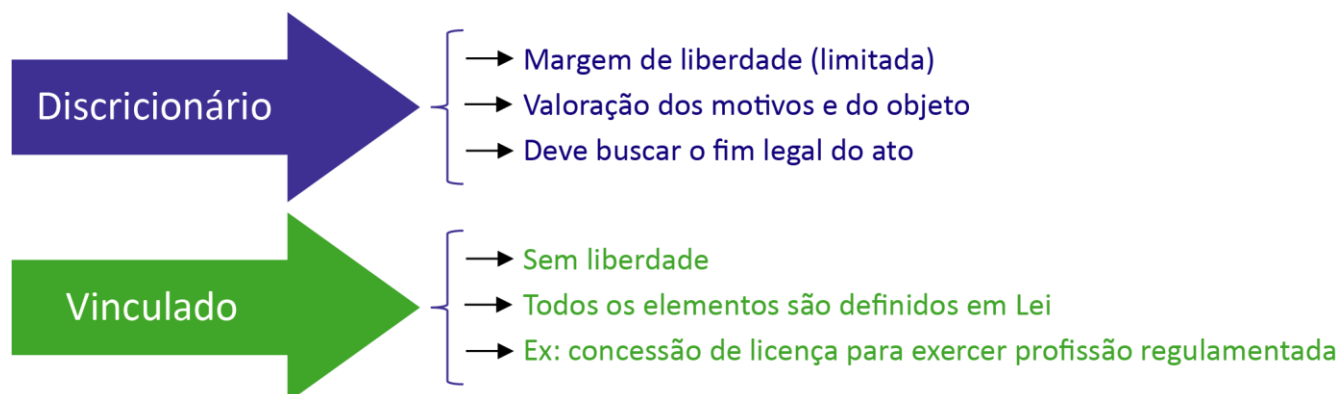


Quanto à liberdade de ação

Já vimos acima esta classificação. Quanto à **liberdade de ação**, os atos são **vinculados** e **discricionários**.

Os **atos vinculados** são aqueles praticados sem margem de liberdade de decisão, uma vez que a lei determinou o único comportamento possível a ser obrigatoriamente adotado é sempre aquele em que se configure a situação objetiva prevista na lei, definindo todos os elementos de formação.

Por outro lado, os **atos discricionários** são aqueles em que a lei não define todos os elementos, deixando margem de liberdade para a autoridade valorar os motivos e definir o objeto do ato.





(TRE BA / 2017) De acordo com a doutrina, os atos administrativos que possuem todas as suas condições e requisitos estipulados por lei, prevendo uma única e obrigatória atuação administrativa, são classificados como vinculados.

Comentário: é isso aí! Se todas as condições e requisitos (elementos de formação) são definidos em lei, constituindo uma única solução para a administração, teremos um ato administrativo vinculado.

Gabarito: correto.

Quanto à formação ou intervenção da vontade administrativa

Quanto à formação de vontade, o ato administrativo pode ser **simples, complexo e composto**.

O **ato simples** é o que resulta da manifestação de vontade de um único órgão, seja ele unipessoal ou colegiado. Não importa o número de agentes que participa do ato, mas sim que se trate de uma vontade unitária. Dessa forma, será ato administrativo simples tanto o despacho de um chefe de seção como a decisão de um conselho de contribuintes.

O **ato complexo**, por sua vez, é o que necessita da conjugação de vontade de dois ou mais diferentes órgãos ou autoridades. Apesar da conjugação de vontades, trata-se de ato **único**.

Dessa forma, o ato não será considerado perfeito com a manifestação da vontade de um único órgão ou agente. Por conseguinte, o ato também só poderá ser questionado judicialmente após a manifestação da vontade de todos os órgãos ou agentes competentes.

Também não se confunde ato complexo com processo administrativo. Este último é formado por um conjunto de atos que são coordenados e preordenados para um resultado final. Dessa forma, todos os atos intermediários desempenhados ao longo do procedimento podem ser impugnados autonomamente, ao passo que o ato complexo só será atacado como um ato, após a sua conclusão.

Por fim, o **ato composto** é aquele produzido pela manifestação de vontade de apenas um órgão da Administração, mas que depende de **outro ato** que o aprove para produzir seus efeitos jurídicos (condição de exequibilidade).

Assim, no ato composto teremos **dois atos**: o **principal** e o **acessório ou instrumental**. Essa é uma diferença importante, pois o ato complexo é um único ato, mas que depende da manifestação de vontade de mais de um órgão administrativo; enquanto o ato composto é formado por dois atos.

Cumprе frisar que o ato acessório pode ser **prévio** (funcionando como uma autorização) ou **posterior** (com a função de dar eficácia ou exequibilidade ao ato principal).





(DPE PE / 2018) Decisão proferida por órgão colegiado é exemplo de ato administrativo complexo.

Comentário: o simples fato de uma decisão ter sido emitida por órgão colegiado não a torna um ato complexo. Por exemplo: se uma comissão de licitação (órgão colegiado) edita o ato de habilitação de um licitante, teremos um ato simples, editado por órgão colegiado. Por isso que se afirma que o ato simples poderá ser editado por um órgão unitário ou colegiado.

O ato complexo, por sua vez, é o ato editado por dois ou mais órgãos ou autoridades. Uma instrução interministerial, por exemplo, seria exemplo de ato dessa natureza, pois seria um único ato (única instrução), editada por vários ministérios.

Gabarito: errado.

Registro de aposentadoria, reforma e pensão

Não é o nosso propósito, nesta aula, explicar todos os detalhes sobre o registro de aposentadoria, reforma e pensão. Esse tema, em si, é explicado quando estudamos controle da administração pública. Logo, não vamos explicar como o Tribunal de Contas exerce a sua atribuição, pois foge ao objetivo da nossa aula. Nesse momento, vamos apenas explicar o essencial para entender a classificação desse ato.



Segundo a Constituição Federal **competete ao TCU apreciar, para fins de registro, a legalidade da concessão inicial de aposentadorias, reformas e pensões** (art. 71, III).²

Dessa forma, a administração concede ao servidor a aposentadoria. Porém, após isso, o processo de aposentadoria é enviado ao TCU, para que o órgão analise a sua legalidade. A doutrina costumada defender que esse ato seria “composto”. Todavia, o STF acabou manifestando o posicionamento de que se trata de ato administrativo complexo. Logo, em questões de concurso, considere a **concessão de aposentadoria, reforma e pensão como ato administrativo complexo**.

Isso acaba gerando algumas “consequências jurídicas”, mas a principal que vamos estudar aqui é sobre a concessão do contraditório e da ampla defesa.

O ato de aposentadoria, por se tratar de ato complexo, somente se aperfeiçoa (ou seja, somente estará “pronto”) depois que o TCU efetuar o registro. Assim, quando a administração concede a aposentadoria, na verdade, não teremos um ato administrativo formado, perfeito. O ato terá ainda que “passar no TCU”. Após a concessão do registro, então, o ato estará pronto!

Assim, se o TCU negar o registro, inviabilizando a aposentadoria do servidor naquele momento, **não haverá necessidade de conceder o contraditório e a ampla defesa**. Isso porque não há “desfazimento” do ato. Ora, o ato nem pronto estava. Então, ele não será “desfeito”. Essa regra foi definida pelo STF no enunciado da Súmula Vinculante 3, que contém a seguinte redação:



JURISPRUDÊNCIA

Nos processos perante o TCU asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, **excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão**.

Logo, se a administração conceder a aposentadoria, mas o TCU não concordar com o pedido, indeferindo o registro, **não haverá contraditório e ampla defesa**.

Porém, cumpre ressaltar que o **TCU tem o prazo de cinco anos, desde a chegada do processo no Tribunal de Contas, para apreciar o registro da aposentadoria**. Se não o fizer neste prazo, o registro será deferido tacitamente. Logo, o ato se aperfeiçoará automaticamente, após o prazo de cinco anos.³

² Há um monte de detalhes e exceções nessa competência. Mas novamente, o objetivo desta aula não é estudar a “competência” do TCU, mas compreender a sua classificação como ato administrativo.

³ Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da



Por fim, o último assunto que nos interessa é sobre o prazo decadencial para desfazimento da aposentadoria. Esse assunto será estudado em detalhes quando falarmos da anulação. Por ora, apenas saiba que, em âmbito federal, a administração tem o prazo de cinco anos para desfazer atos administrativos que geram efeitos favoráveis aos destinatários (Lei 9.784/1999, art. 54).

No caso de aposentadoria, o prazo de cinco anos para desfazer o ato conta após o registro pelo TCU (seja o expresso, seja o tácito). Veja que, agora, estamos falando de **desfazimento**, ou seja, já estamos considerando que o ato é “perfeito”, uma vez que o registro já foi realizado.

Assim, são dois prazos de cinco anos diferentes. Primeiro, o Tribunal de Contas tem até cinco anos, contados da chegada do processo no Tribunal, para efetuar o registro. Se não o fizer, ele é deferido tacitamente.

Depois, temos o prazo de cinco anos para desfazer o ato, ou seja, para anulá-lo. Este prazo é para anular o ato, se houver ilegalidade. Assim, considerando que se trata de ato complexo, será um desfazimento realizado conjuntamente pelo TCU e pelo órgão do servidor. Nesse caso, como falamos em desfazimento, haverá necessidade de conceder o contraditório e a ampla defesa.



ATENÇÃO
DECORE!

O tema é extremamente complexo (desculpe o trocadilho). Logo, não é nossa pretensão a compreensão total do assunto neste momento. Porém, vamos resumir o que interesse para o tópico de “atos administrativos”:

- a) a concessão de aposentadoria, reforma e pensão é **ato complexo**;
- b) o ato depende de **manifestação do órgão** do servidor e do **Tribunal de Contas** (por isso que é complexo);
- c) o Tribunal de Contas **não precisa conceder contraditório** caso indefira o registro;
- d) o Tribunal de Contas tem o **prazo de cinco anos para apreciar** a aposentadoria, sob pena de **deferimento tácito** do registro;
- e) a **contar do deferimento do registro (expresso ou tácito), começa a contar o prazo decadencial de cinco anos** para anular a aposentadoria;
- f) após o registro, o ato está formado. Logo, o seu desfazimento dependerá: (i) de **contraditório**; (ii) da **participação do TCU e do órgão**, já que o ato é complexo na edição e no desfazimento.

chegada do processo à respectiva Corte de Contas. [RE 636.553, rel. min. Gilmar Mendes, j. 19-2-2020, P, DJE de 26-5-2020, Tema 445.]





(MPC PA / 2019) No contexto da apreciação e do controle dos atos de concessão de aposentadoria de servidores públicos, a posição majoritária do Supremo Tribunal Federal (STF) é a de que a concessão de aposentadoria é um ato complexo e só se aperfeiçoa com o registro do ato no tribunal de contas.

Comentário: para o STF, a concessão de aposentadoria é um único ato, mas que depende da conjugação de vontade de dois órgãos: o órgão administrativo do servidor; o Tribunal de Contas. Portanto, temos um ato administrativo complexo, que somente se aperfeiçoa (somente se torna pronto, perfeito) depois do registro no Tribunal de Contas.

Gabarito: correto.

Quanto aos efeitos

Quando aos efeitos, o ato pode ser: **constitutivo, modificativo, extintivo ou declaratório.**

O **ato constitutivo** é aquele que cria uma nova situação jurídica para o destinatário em relação à administração. Essa nova situação poderá constituir um direito ou uma obrigação. Por exemplo: a nomeação de um candidato aprovado em concurso público, por exemplo, gera o direito para o destinatário de tomar posse no cargo público. Por outro lado, a aplicação de uma multa cria uma obrigação. Nessa categoria, podemos citar a concessão de licenças⁴ ou autorizações, a nomeação, a aplicação de sanções, etc.

O **ato modificativo**, por sua vez, é aquele que apenas altera uma situação jurídica preexistente, sem criar ou extinguir direitos ou obrigações. Um exemplo seria a alteração do local ou do horário de realização de uma audiência pública.

Já o **ato extintivo**, também chamado de **desconstitutivo**, é aquele que **encerra** uma situação jurídica individual. A demissão ou exoneração de um servidor é exemplo de ato dessa natureza, pois encerram o vínculo jurídico entre o servidor e a administração. Outro exemplo é cassação de um alvará de funcionamento ou a encampação ou caducidade de contrato de concessão de serviços públicos.

⁴ Entendemos que as licenças se enquadram mais adequadamente nos **atos constitutivos**. Porém, cabe ressaltar que parcela da doutrina considera a licença como **ato declaratório**. Entendem, nesse caso, que a licença apenas reconhece um direito já previsto em lei e, por isso, não estaria criando uma nova situação. Não concordamos com esse posicionamento, especialmente porque, antes da licença, a pessoa não poderia exercer legitimamente o direito, mesmo atendendo aos requisitos legais (por exemplo: você não pode dirigir, mesmo sendo maior de dezoito anos, se não tiver a licença para dirigir). Porém, se a sua questão de prova afirmar que a licença é ato declaratório, após avaliar o contexto, considere que é possível adotar essa classificação.



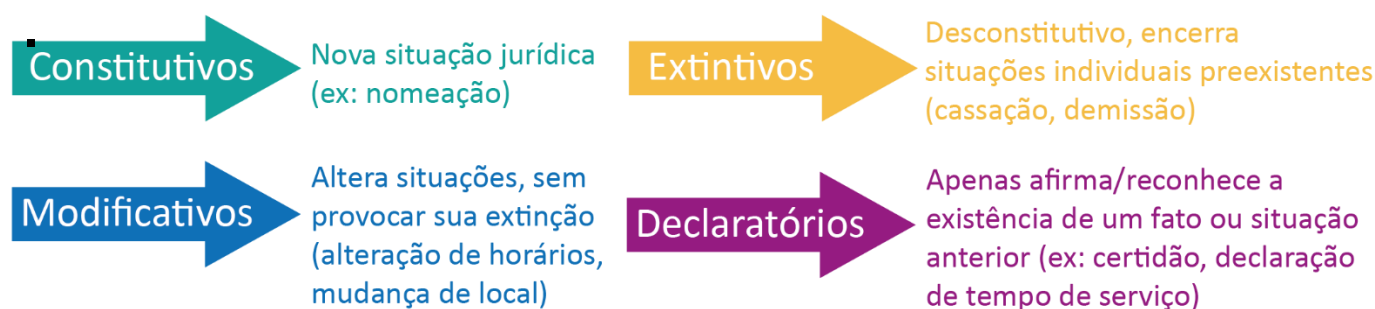
Por fim, o **ato declaratório** apenas reconhece uma situação preexistente, visando a preservar os direitos ou a possibilitar o seu exercício. Assim, os **atos declaratórios atestam um fato ou situação**, mas sem criar, extinguir ou modificar direitos por si sós. Como exemplo, podemos citar uma certidão de regularidade fiscal. Nesse caso, o documento apenas atestará um fato, qual seja, o de que a pessoa está “quite” com o fisco. Dessa forma, são exemplos de atos declaratórios as certidões, os atestados de saúde, entre outros.



Hely Lopes Meirelles também menciona a existência dos atos **alienativos** e **abdicativos**.

Os atos **alienativos** são aqueles utilizados para transferir bens e direitos de uma pessoa (um titular) para outra. Por exemplo, quando a administração vende um bem imóvel haverá a alienação do bem (era da administração e passará a ser de um terceiro).

Já os atos abdicativos ocorrem quando a administração renuncia a algum direito, em caráter irreversível e imodificável. Nesse caso, como o interesse público é indisponível, a abdicação dependerá de autorização legislativa. Por exemplo: a administração poderá abrir mão do direito de receber determinado valor.



José dos Santos Carvalho Filho e Maria Di Pietro fazem essa classificação de forma diferente. Os dois autores classificam os atos, quanto aos efeitos, em:

- **ato constitutivo:** é aquele pelo qual a administração cria, modifica ou extingue um direito ou uma situação do administrado. Nesse caso, temos os mais diversos atos, como a autorização, a permissão, a aplicação de penalidades, a revogação, etc. Perceba que, nesta classificação, os atos modificativos e extintivos ficam inseridos nos atos constitutivos;



- **ato declaratório:** neste, a administração apenas reconhece um direito que já existia. Ex.: um ato que reconhece que uma obra coloca em risco a segurança da população; ou o ato que reconhece a irregularidade cometida em um órgão público;
- **ato enunciativo:** são atos que indicam juízo de valor e, portanto, dependem de outro ato decisório. Assim, os atos enunciativos não produzem efeitos jurídicos imediatos. Como exemplo, temos os pareceres jurídicos ou técnicos, as certidões, os atestados, etc.



(SEDF / 2017) Ato administrativo declaratório é aquele que implanta uma nova situação jurídica ou modifica ou extingue uma situação existente.

Comentário: o ato declaratório é aquele em que a administração apenas reconhece um direito que já existia antes do ato, não implantando uma nova situação jurídica e nem modificando ou extinguindo uma situação existente.

Gabarito: errado.

Quanto à eficácia

Quanto à **eficácia**, o ato administrativo pode ser **válido, nulo, anulável e inexistente**.

O **ato válido** é aquele praticado com observância de todos os requisitos legais, relativos à competência, à forma, à finalidade, ao motivo e ao objeto. Portanto, o ato válido é aquele que não contém vícios, tendo sido praticado conforme prescreve a legislação.

O **ato nulo**, ao contrário, é aquele que sofre de **vício insanável** em algum dos seus requisitos de validade, não sendo possível, portanto, a sua correção. Portanto, esse tipo de ato não é passível de convalidação, de tal forma que ele será anulado por ato da administração ou do Poder Judiciário.

O **ato anulável**, por sua vez, é aquele que apresenta algum **vício sanável**, ou seja, que **é passível de convalidação pela própria administração** que editou o ato, desde que não seja lesivo ao patrimônio público nem cause prejuízos a terceiros. Dessa forma, o ato anulável contém vício, porém este poderá ser reparado, corrigido por ato da administração. Genericamente, são considerados vícios sanáveis os vícios de forma e de competência. Ademais, o ato anulável também poderá ser anulado, seja por ato da administração ou do Poder Judiciário.

Por fim, o **ato inexistente** é aquele que possui apenas aparência de manifestação de vontade da administração, mas não chega a se aperfeiçoar como ato administrativo. É o exemplo do “ato” praticado por um **usurpador de função pública**. Nesse tipo de situação, uma pessoa sem qualquer vínculo com a



administração se passa por agente público. Porém, tal “ato” será inexistente, justamente por faltar uma característica fundamental do ato administrativo: a manifestação de vontade da administração.

Exemplo de ato inexistente é aquele praticado por uma pessoa que se passe por auditor da Receita Federal e, com base nisso, lavre um auto de infração. O ato será inexistente.

Além disso, Celso Antônio Bandeira de Mello também considera como ato inexistente aqueles **juridicamente impossíveis**, como a ordem para que um agente cometa um crime.

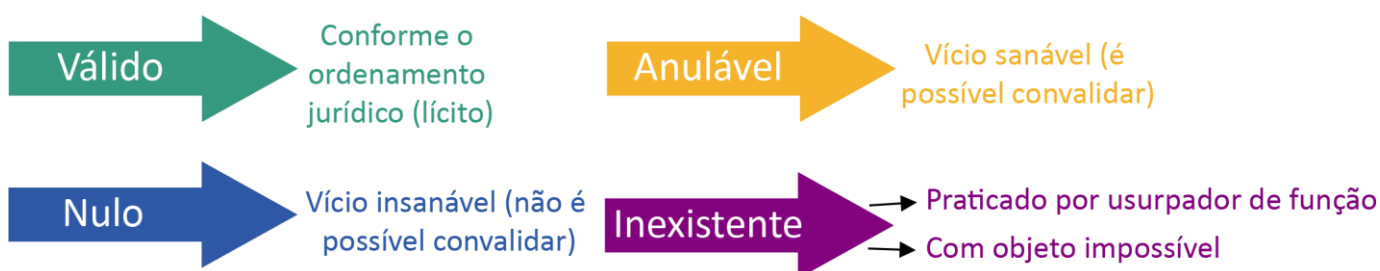
Existem algumas diferenças práticas importantes sobre o ato nulo e o ato inexistente. Primeiro porque, no ato nulo, há manifestação de vontade do Estado. Por isso, alguns efeitos do ato poderão permanecer, como, os efeitos consumados em relação aos terceiros de boa-fé. Além disso, a administração poderá ter responsabilidade civil por prejuízos decorrentes dos atos nulos. Por fim, o ato nulo se submete aos prazos de desfazimento, como a decadência (veremos adiante, por exemplo, que os atos que geram efeitos favoráveis aos destinatários somente podem ser desfeitos no prazo de até cinco anos).

Por outro lado, nos atos inexistentes, não existem efeitos a serem preservados nem responsabilidade civil do Estado. Além disso, como sequer há ato, também não existirá “prazo para desfazimento”, não se aplicando a prescrição ou a decadência.

Por fim, vamos mencionar uma “quinta” categoria: **atos irregulares**. Na visão de Celso Antônio Bandeira de Mello, os **atos irregulares são aqueles que padecem de vícios materiais irrelevantes, reconhecidos de plano, ou meras transgressões de normas destinadas apenas à padronização interna da administração**. O autor cita como exemplo a utilização de um documento denominado “aviso” quando a norma interna exige a “portaria”. Em questões de prova, é possível aparecer essa categoria, denominada ato irregular. Porém, vamos deixar duas ressalvas:

- (i) normalmente, o termo “ato irregular” é utilizado como sinônimo de ato inválido, ilegal, viciado. Logo, essa classificação poderia gerar grande confusão de terminologia;
- (ii) o exemplo citado pelo autor constitui vício de forma. Assim, na maioria das questões considere isso um ato anulável, ou seja, com vício de forma passível de convalidação.

Assim, recomendamos o seguinte: se for uma questão de classificação, lembre-se que existe uma classificação que coloca os atos “irregulares” em categoria específica, que representa um “vício material irrelevante”. Porém, nos demais casos, considere “irregular” como sinônimo de viciado, ilegal ou inválido. Ao longo da aula, o termo irregular terá esse sentido, ou seja, o sentido genérico (e mais usual) de ato inválido.





(TRT PE) Um servidor público praticou um ato administrativo para cuja prática ele é incompetente. Tal ato não era de competência exclusiva. Nessa situação, o ato praticado será

- a) inexistente.
- b) irregular.
- c) válido.
- d) nulo.
- e) anulável.

Comentário: o ato contém vício de competência. Como a competência não era exclusiva, o vício é sanável. Assim, temos um ato anulável (letra E). Ato inexistente é aquele praticado por usurpador de função ou com objeto impossível. O ato válido é aquele editado conforme a lei. O ato nulo é aquele que possui um vício insanável. É interessante também que a questão adotou o termo “ato irregular” em sentido específico, qual seja, do ato que contém falhas irrelevantes. Isso porque se o sentido fosse aquele “genérico”, que é mais usual, a letra B também estaria certa. Assim, fique atento. Genericamente e na maioria dos casos, o termo irregular será adotado de forma ampla. Porém, em questões de classificação, a expressão poderá ter um sentido mais específico.

Gabarito: alternativa E.

(TCE SP / 2017) Se o administrador público praticar um ato administrativo anulável, o direito brasileiro estabelece que o ato poderá ser convalidado pela própria Administração.

Comentário: o ato administrativo anulável é aquele que possui vício sanável, também chamado de vício superável. Esse tipo de ato é passível de convalidação, realizada pela administração pública.

Gabarito: correto.

Quanto à exequibilidade

Quanto à **exequibilidade**, o ato administrativo pode ser **perfeito, imperfeito, eficaz, pendente ou consumado**.

O **ato perfeito** é aquele que completou o seu **ciclo de formação**. Portanto, todas as etapas necessárias à formação do ato foram realizadas. Diz-se, então, que o ato está **pronto**.



Por outro lado, o **ato imperfeito** é aquele cujo ciclo de formação ainda não se completou. Por exemplo, ainda falta uma assinatura ou ainda falta a manifestação de vontade de outro órgão (como ocorre nos atos complexos).

Perceba, assim, que o ato perfeito não é antagônico do ato inválido. A validade diz respeito ao fato de o ato ter sido editado conforme a lei. Logo, o ato poderá ser perfeito, porque seu ciclo de formação está pronto, mas por outro lado ser inválido, porque foi editado com vício. Por exemplo: a licença concedida por autoridade incompetente é ato perfeito (pronto), mas inválido. Assim, não esqueça que “ato perfeito” é antagônico de ato “imperfeito”, mas não ato “inválido”.

O ato **eficaz**, por sua vez, é aquele que é idôneo para produzir os seus efeitos, podendo atingir o fim para o qual foi editado. Normalmente, afirma-se que o ato eficaz independe de evento posterior para produzir os seus efeitos, como uma condição suspensiva, ou um termo inicial ou um ato de controle (homologação, ratificação, etc.). Por exemplo: o edital de uma licitação na modalidade pregão, uma vez publicado na imprensa oficial, passará a produzir os seus efeitos, contando o prazo para a apresentação das propostas dos licitantes.⁵ Esses atos também são conhecidos como “**exequíveis**”.

Por outro lado, o **ato pendente**⁶ é aquele que, apesar de pronto (perfeito), não está produzindo os seus efeitos, pois depende de **condição suspensiva ou termo** para produzir os seus efeitos.⁷ Logo, enquanto o ato eficaz é apto a produzir os seus efeitos, o ato pendente ainda não os está produzindo, já que depende da consumação de sua condição ou do termo. O ato pendente é denominado, por parcela da doutrina, de atos inexecutáveis.

Por fim, o **ato exaurido**, também chamado de **ato consumado**, é aquele que já produziu todos os seus efeitos jurídicos que regularmente deveria produzir. Por exemplo: uma autorização de uso de uma praça

⁵ Alguns autores adotam o termo “**eficaz**” basicamente como sinônimo de **ato perfeito**. Nessa linha, José dos Santos Carvalho Filho, ao falar do ato eficaz, afirma que se trata do ato que “completou seu ciclo de formação [...] ainda que dependa de termo ou condição futuros”. Este autor ainda explica que a eficácia não se confunde com a exequibilidade, sendo esta última a efetiva disponibilidade para dar operatividade ao ato, executando-o efetivamente. Assim, adotando o posicionamento de Carvalho Filho, os atos seriam “exequíveis” (disponíveis para produzir efeitos) e “inexequíveis” (ainda não estão disponíveis para produzir os seus efeitos). Novamente, não há uma corrente “certa” e outra “errada” para fins de prova. Preferimos a classificação mencionada ao longo da aula, mas é sempre importante saber que existem posicionamentos distintos.

⁶ Não confunda ato **pendente** com **imperfeito**. O ato pendente está pronto, mas ainda não tem eficácia. Por exemplo: o edital de uma licitação já assinado, mas que ficou na mesa da autoridade competente e não foi enviado para publicação será um **ato perfeito**, mas pendente pela falta de publicação. Assim, o ato pendente sempre será um ato perfeito (pronto). Já o ato imperfeito, simplesmente, ainda não teve o seu ciclo de formação concluído.

⁷ A condição é um **evento futuro e incerto**. Por exemplo: o pai promete ao filho que vai pagar uma mesada se ele obtiver todas as notas acima de dez no próximo bimestre (o evento é futuro e incerto, já que não há certeza de que o aluno vai alcançar as notas). Além disso, essa é uma condição suspensiva, pois o pagamento da mesada ainda não está acontecendo (não está produzindo os efeitos), enquanto a condição não for confirmada. O **termo**, por outro lado, é um **evento futuro e certo**, como o decurso de um prazo (ex.: daqui a três meses) ou a morte de alguém.



pública para o final de semana estará exaurida ao término desse período; uma licença para tratar de interesses particulares estará exaurida ao término do prazo dessa licença.





(TST/2017) Um determinado procedimento licitatório transcorria em um município com vistas à contratação de serviços de agrimensura para imóveis rurais de titularidade daquele ente. Um dos licitantes foi desclassificado, tendo o procedimento prosseguido. Considerando que a desclassificação tenha se dado em desacordo com os requisitos do edital, os atos administrativos posteriormente praticados são perfeitos, válidos e eficazes, até que o ato de desclassificação seja anulado, o que acarreta a anulação dos atos posteriores.

Comentário: os atos posteriores são **perfeitos**, uma vez que tiveram o ciclo de formação concluído. Note que a questão diz: “atos administrativos posteriormente praticados”, ou seja, devemos partir da ideia de que o ciclo de formação foi completado.

Além disso, até a declaração da nulidade do ato anterior, eles são **válidos**. Isso porque os atos posteriores, em si, não estão viciados. Eles acabarão sendo desfeitos em virtude da ilegalidade do ato pretérito. Porém, eles, por si sós, são válidos enquanto a invalidade do ato anterior não for declarada.

Por fim, os atos são **eficazes**, pois estarão produzindo os seus efeitos. Logo, o item está certo!

Gabarito: correto.



CLASSIFICAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Quanto aos destinatários	▪ Gerais ou normativos: não possuem destinatários determinados ▪ Individuais ou especiais: dirigem-se a destinatários certos ou determináveis / caso concreto
Quanto à sua estrutura	▪ Abstratos: situações repetidas, indefinidas ▪ Concretos: único e específico caso
Quanto ao âmbito de aplicação	▪ Internos: efeitos destinados à administração, seus agentes e órgãos ▪ Externos: alcançam os administrados, os contratantes ou, em alguns casos, os próprios servidores
Quanto às prerrogativas	▪ De império ou de autoridade: praticados com as prerrogativas e privilégios de autoridade e impostos de maneira unilateral



	▪ De gestão: praticados em situação de igualdade (horizontalidade) com os particulares, para a conservação e desenvolvimento do patrimônio público ▪ De expediente: atos internos da administração pública que se destinam a dar andamento aos processos e papéis
Quanto à liberdade de ação	▪ Vinculados: praticados sem margem de liberdade ▪ Discricionários: a lei não define todos os elementos, deixando margem de liberdade para a autoridade valorar os motivos e definir o objeto
Quanto à formação ou intervenção da vontade administrativa	▪ Simplex: único ato e resulta da manifestação de vontade de um único órgão, (unipessoal ou colegiado); ▪ Complexos: único ato, formado pela vontade de dois ou mais órgãos ▪ Compostos: dois atos, sendo um principal e outro acessório ou instrumental
Quanto aos efeitos	▪ Constitutivo: cria uma nova situação jurídica para o destinatário ▪ Modificativo: altera uma situação jurídica preexistente, sem criar ou extinguir direitos ou obrigações ▪ Extintivo (desconstitutivo): encerra uma situação jurídica individual. ▪ Declaratório: reconhece uma situação preexistentes, visando a preservar os direitos ou a possibilitar o seu exercício
Quanto à eficácia	▪ Válido: praticado com observância de todos os requisitos legais ▪ Nulo: sofre de vício insanável ▪ Anulável: apresenta algum vício sanável ▪ Inexistente: praticado por usurpador de função ou com objeto impossível
Quanto à exequibilidade	▪ Perfeito: completou o seu ciclo de formação ▪ Imperfeito: ainda não está pronto ▪ Eficaz: apto a produzir efeitos jurídicos ▪ Pendente: é pronto, mas depende de condição ou termo para produzir os seus efeitos ▪ Exaurido (consumado): já produziu todos os efeitos pretendidos.



(TRE PI- 2016) Considere que determinada autoridade do TRE/PI tenha negado pedido administrativo feito por um servidor do quadro, sem expor fundamentos de fato e de direito que justificassem a negativa do pedido. Nesse caso, o ato administrativo praticado pela autoridade do TRE/PI

- a) não possui presunção de veracidade.
- b) pode ser editado sob a forma de resolução.
- c) é considerado, quanto à formação da vontade, ato administrativo complexo.
- d) classifica-se como ato administrativo meramente enunciativo.
- e) apresenta vício de forma.

Comentários: a questão é muito interessante e deve ser analisada com calma. Inicialmente, observa-se que a ausência de exposição dos fundamentos de fato e de direito constitui falta de motivação.

Vamos analisar as outras opções:

- a) todos os atos administrativos presumem-se legítimos e os seus fundamentos de fato verdadeiros, até que se prove o contrário – ERRADA;
- b) alguns tipos de resoluções são considerados atos normativos. Todavia, a situação demonstra um típico ato de efeitos concretos, motivo pelo qual não pode ser realizado por meio de resolução – ERRADA;
- c) quanto à formação de vontade, o ato pode ser simples, composto ou complexo. O primeiro decorre da manifestação de vontade de um único órgão; o ato composto resulta da manifestação de vontade de um único órgão, mas que depende da edição de um outro ato, meramente instrumental, para produzir os seus efeitos; por fim, o ato complexo é aquele que surge da formação de vontade de dois ou mais diferentes órgãos. No caso, o ato foi praticado por uma única autoridade, sem qualquer informação de manifestação de outro órgão ou agente, motivo pelo qual considera-se um ato simples – ERRADA;
- d) os atos enunciativos são aqueles que possuem a manifestação de uma opinião, ou juízo de valor, a exemplo dos pareceres. No caso, houve um ato concreto, que não se confunde com um parecer – ERRADA;
- e) no caso da questão, houve ausência de motivação. Como esta compõe a forma do ato, então tivemos um vício de forma – CORRETA;

Gabarito: alternativa E.



Espécies de atos administrativos

Atos normativos

Os **atos gerais ou normativos** são caracterizados pela **generalidade** e **abstração**. Isso significa que tais atos não atingem situações concretas específicas, mas se destinam a “normatizar” situações futuras. Também costuma-se dizer que são atos **impessoais**, justamente porque não se destinam a uma pessoa específica, mas a todos os destinatários que se enquadrarem nas condições definidas na norma.

Por exemplo: um decreto que trate dos critérios para a concessão de licenças ambientais não estará, de imediato, concedendo qualquer licença, ou seja, não terá “efeitos concretos imediatos”, mas apenas ditará o procedimento para a concessão de futuras licenças. Outro exemplo: um decreto que regule a apresentação da declaração anual de imposto não estará tratando apenas do imposto de renda do João da Silva no ano “X”, mas de todas as pessoas que se enquadrarem nas condições definidas no decreto, durante todos os anos de sua vigência.

Os atos normativos são **atos discricionários**, porém sem arbitrariedades, já que não podem contrariar as leis.

Esses atos **não produzem efeitos jurídicos imediatos** e isso gera um debate interessante, pois quando estudamos o conceito de atos administrativos falamos que os atos deveriam produzir esses efeitos. Por isso, é comum afirmar que os atos normativos **são atos administrativos apenas em sentido formal (subjetivo ou orgânico)**, pois **são editados pela administração pública, mas não são atos administrativos em sentido material (objetivo ou funcional)**, uma vez que **não geram efeitos jurídicos concretos imediatos**.

Ademais, os atos administrativos normativos se assemelham às leis, em virtude da natureza geral e abstrata. Todavia, com elas não se confundem, já que **não são atos primários**, ou seja, não podem inovar no ordenamento jurídico e estão subordinados às leis. Nesse caso, um ato normativo terá como limite o próprio conteúdo da lei. Por exemplo: se uma lei proíbe a prática de uma conduta, não poderá o decreto (ato administrativo normativo) permiti-la.

Por não produzirem efeitos concretos, **não é possível apresentar recurso administrativo contra o próprio ato normativo**. Por exemplo: se um Ministro de Estado edita uma resolução disciplinando as regras de promoção dos servidores de determinadas carreiras, não poderá um servidor que não concorde com a resolução apresentar um “recurso administrativo” contra a resolução. Todavia, se o servidor sofrer um prejuízo concreto (por exemplo: pela lei ele deveria ser promovido; mas pela resolução – norma inferior à lei – ele não foi), será possível interpor o recurso contra os efeitos (ou seja, contra a sua “ausência de promoção”). Nesse caso, o recurso não será contra a resolução em si, mas contra o efeito concreto dessa resolução. O servidor alegará, no recurso, que pela “lei X” ele deveria ser promovido. Ainda nesse caso, se o servidor ainda não tiver sofrido um prejuízo concreto (exemplo: ele ainda não faz jus à promoção), não será possível recorrer, já que a resolução não gera efeitos jurídicos imediatos.

Por outro lado, **os atos normativos se submetem às mesmas regras de controle judicial das leis**. Logo, se um ato normativo estiver violando diretamente a Constituição Federal, caberá a apresentação de **controle concentrado de constitucionalidade**, pelas autoridades que possuam legitimidade para isso. Por exemplo:



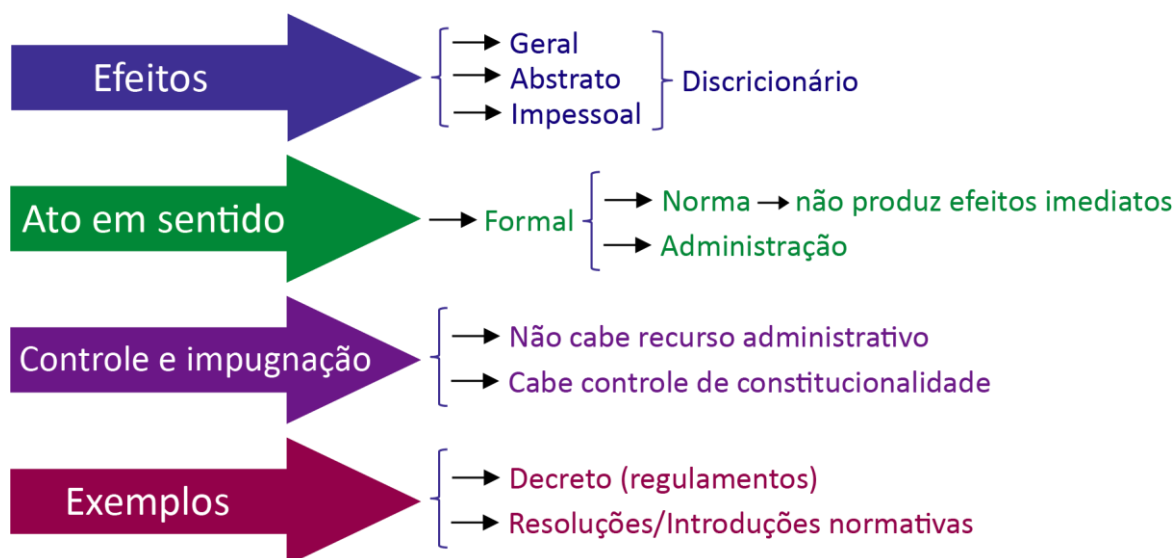
um decreto que viole *diretamente* o texto constitucional poderá ser objeto de uma **ação direta de inconstitucionalidade** ou outros instrumentos dessa natureza.

Outro ponto marcante trata especificamente dos atos normativos editados pelo Poder Executivo. Segundo a Constituição Federal, compete exclusivamente ao Congresso Nacional “**sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa**” (CF, art. 49, V). Por exemplo: imagine que o Presidente da República editou um decreto e o Congresso Nacional entendeu que esse decreto estaria adentrando em matéria de competência do Poder Legislativo, isto é, em matéria que deveria ser objeto de lei. Nesse caso, o Congresso poderá **sustar** o ato normativo (o decreto) do Poder Executivo, por entender que ele foi além dos limites deixados para o poder regulamentar. O termo “sustar”, nesse caso, significa “retirar a eficácia”, ou seja, o ato normativo deixará de produzir os seus efeitos.

De acordo com a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, em qualquer órgão ou Poder, poderá ser precedida de **consulta pública** para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão. Assim, a consulta pública é instrumento de participação popular na formulação dos atos normativos administrativos. Essa previsão, todavia, não se aplica aos atos de mera organização interna, ou seja, aos atos normativos sem efeitos externos.

Além disso, essa mesma Lei prevê que os regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas são instrumentos para aumentar a segurança jurídica na aplicação de normas (art. 30). Esses documentos terão **caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam**, até ulterior revisão. Logo, não poderão as autoridades submetidas aos regulamentos, súmulas administrativas e consultas adotar decisões diversas daquelas definidas nesses atos. Isso porque tais documentos buscam esclarecer e padronizar a aplicação de atos normativos. Dessa forma, com menos incertezas e mais padronização, acaba-se privilegiando o princípio da segurança jurídica.

Os principais exemplos de atos normativos são os **decretos**, os **regulamentos**, as **resoluções**, os **regimentos** as **deliberações** e as **instruções normativas**.





Decretos: são atos privativos dos chefes do Poder Executivo (Presidente da República, governadores e prefeitos). Em geral, **os decretos se destinam a dar fiel execução às leis**. Por isso, constituem a expressão clássica do **poder regulamentar**, com o propósito de “detalhar” a aplicação de uma lei. Portanto, normalmente **os decretos possuem a natureza geral e abstrata**, motivo pelo qual são típicos atos normativos. Esses decretos são conhecidos como **decretos executivos ou decretos regulamentares**.

No entanto, há situações em que o decreto terá uma **função específica e individual**, como um decreto do Presidente da República que faça a nomeação de um ministro de Estado. Esse decreto terá efeitos concretos, ou seja, será um ato administrativo no seu sentido típico.

Por fim, é importante mencionar os **decretos autônomos (ou independentes)**, previstos no art. 84, VI, da Constituição Federal. Tais decretos podem inovar na ordem jurídica, diferentemente dos decretos executivos. Porém, somente podem ser editados para: (i) tratar da organização e funcionamento da administração federal (quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos) – nesse caso, o decreto autônomo terá função normativa; ou (ii) para extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos – nesse caso, o decreto autônomo terá efeitos concretos, pois fará a extinção de um cargo ou função específico.

-

Regulamentos: são atos administrativos destinados a especificar os mandamentos da lei. Dessa forma, os regulamentos possuem generalidade e abstração, mas não se confundem com as leis porque: (i) são atos administrativos; (ii) são explicativos e supletivos da lei (não podem contrariar ou ir além da lei); (iii) são inferiores às leis, mas possuem eficácia externa (ou seja: atingem os particulares).

Talvez você esteja se questionando: qual é a diferença do regulamento para o decreto executivo? O decreto executivo, por si só, é um ato independente, com os seus próprios efeitos, ou seja, o próprio decreto regulamenta a lei. Por exemplo: existem decretos que já tratam da regulamentação da lei no seu próprio texto, como o Decreto 10.024/2019, que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, em âmbito federal.

Por outro lado, o regulamento depende de outro ato para aprová-lo, ou seja, ele não “funciona” por si só. Em geral, esse ato de aprovação ou de vigência é um decreto.¹ Por exemplo: o Decreto 10.030/2019 aprova o Regulamento de Produtos Controlados – nesse caso, o Regulamento é um anexo do Decreto que o aprovou.

-

¹ Hely Lopes Meirelles afirma que o regulamento é posto em vigência por decreto. Por outro lado, José dos Santos Carvalho Filho explica que, em regra, o documento de aprovação será um decreto, mas outros documentos também podem aprovar os regulamentos, como as resoluções e as portarias.



Resoluções: são atos administrativos normativos expedidos pelas altas autoridades do Executivo (exceto o chefe do Executivo, pois este edita decretos), pelos presidentes dos tribunais, por órgãos legislativos ou por colegiados administrativos (por exemplo: pelo Conselho Nacional de Trânsito ou pelas agências reguladoras), com o propósito de disciplinar matéria de competência específica desses órgãos ou autoridades.

Em regra, as resoluções são atos **gerais**, mas excepcionalmente podem ter característica **individual**. Por exemplo: uma resolução de um colegiado utilizada para aplicar uma sanção será uma resolução individual (sem caráter normativo).

É importante ressaltar, porém, que as resoluções aqui mencionadas são **atos administrativos**. Elas não se confundem com as resoluções mencionadas no art. 59, VII, da Constituição Federal, pois estas são típicos atos legislativos.

Por fim, as resoluções podem ter alcance interno ou externo. Por exemplo: uma resolução pode tratar das normas internas de funcionamento de um tribunal administrativo (exemplo: tribunal de contas), mas também pode disciplinar as formas como particulares podem apresentar recursos contra as decisões desse mesmo tribunal.

-

Regimentos: são atos administrativos normativos de efeitos internos, que tratam do funcionamento de órgãos colegiados ou de corporações legislativas. Como exemplo, podemos citar o regimento interno do Congresso Nacional ou o Regimento Interno do STF. Muito se discute sobre a relação entre os regimentos e as leis. Atualmente, porém, entende-se que não existe hierarquia entre tais instrumentos, mas apenas uma competência para cada um. O regimento possui a sua reserva constitucional, para dispor sobre o funcionamento das casas legislativas ou dos tribunais, ao passo que as leis tratam de situações externas. Por fim, observa-se que, assim como ocorre com os regulamentos, os regimentos possuem um documento de aprovação, que normalmente será uma resolução. Portanto, a resolução não se confundirá com o regimento, sendo aquela o meio de aprovação ou alteração deste.

-

Instruções normativas: são atos administrativos normativos editados pelos ministros de Estado ou por órgãos superiores com o objetivo de disciplinar a execução de leis, decretos ou regulamentos. Por exemplo: o Ministro da Controladoria-Geral da União – CGU pode editar uma instrução normativa para disciplinar a tramitação dos procedimentos administrativos disciplinares conduzidos pela própria CGU.

-

Deliberações: são atos administrativos normativos ou decisórios adotados por órgãos colegiados. No primeiro caso, são atos gerais. Porém, quando decisões, serão atos individuais. Por exemplo: se uma **comissão de licitação** aprova as normas para a realização de suas sessões públicas para processar as licitações, teremos uma **deliberação geral** (será uma norma). Por outro lado, quando a mesma comissão de licitação indefere o pedido de habilitação em um processo de licitação, teremos uma deliberação individual (será um ato de efeitos concretos). As deliberações, genericamente falando, são inferiores aos regulamentos e regimentos; por outro lado, a deliberação geral é superior à deliberação individual.





(TST/2017) Governador de estado que pretenda nomear um escrivão de polícia para ocupar cargo de confiança deverá fazê-lo por resolução.

Comentário: a resolução é a forma de atos, gerais ou individuais, emanados de outras autoridades que não sejam o chefe do Poder Executivo. No caso, como se trata de ato do governador, não caberia à resolução. Em regra, os atos do chefe do Executivo adotam a forma de decreto.

Gabarito: errado.

Atos ordinatórios

Os **atos administrativos ordinatórios** possuem a finalidade de **disciplinar o funcionamento** da administração e a **conduta funcional dos agentes públicos**. Nessa linha, o seu fundamento é o **poder hierárquico**, pois esses atos são editados por um **superior hierárquico tendo como destinatários os seus subordinados**.

Assim, podemos dizer que esses atos têm alcance **interno** na administração, uma vez que são destinados aos servidores públicos que estejam na linha hierárquica da autoridade que emitiu o ato. Por outro lado, tais atos não alcançarão os particulares nem os servidores e agentes de outra “linha hierárquica”.

Os atos ordinatórios podem ter alguma natureza normativa, como ocorre, por exemplo, com uma circular que tenha o objetivo de padronizar o uniforme a ser utilizado em determinada repartição. Porém, tais atos são inferiores às leis, aos decretos, aos regulamentos e aos regimentos.

Ademais, eles não criam, em regra, direitos ou obrigações para os particulares, mas podem instituir deveres e prerrogativas para os agentes públicos aos quais se destinam. Por exemplo: uma portaria poderá instituir uma comissão de trabalho, exigindo que um grupo de servidores conclua determinado projeto no prazo definido.

Por fim, os atos ordinatórios também podem se destinar a investir servidores subordinados no exercício de determinadas funções. Novamente, podemos citar as portarias que designam os membros de uma comissão de trabalho (pode ser uma comissão de processo disciplinar, uma comissão de licitação, etc.).

Os atos ordinatórios mais conhecidos são as **instruções**, os **ofícios**, as **circulares**, as **portarias**, os **avisos**, as **ordens de serviço** e os **despachos**.





(TCE MG/2018) O ato administrativo adequado para se instituir comissão encarregada de elaborar proposta de edital de concurso público para provimento de vagas em cargos públicos é a portaria.

Comentário: a portaria é exemplo de ato ordinatório que possui, entre outros fins, o de constituir comissões, grupos de trabalho ou designar servidores para determinadas atividades. Por exemplo: a constituição de uma comissão de concurso, de licitação ou de processo disciplinar pode ocorrer por portaria. A designação de um servidor para realizar um projeto também pode ocorrer por portaria. Assim, a questão é certa!

Gabarito: correto.

Atos enunciativos

Os **atos enunciativos** são os atos pelos quais a administração **declara um fato pré-existente, profere uma opinião ou emite um juízo de valor**, sem que, por si só, produza consequências jurídicas.

Desde já, podemos exemplificar com uma certidão de tempo de serviço. O servidor que desejar obter essa certidão poderá se dirigir ao setor de recursos humanos e solicitar a emissão da certidão. Vamos supor que o servidor possua dez anos de tempo de serviço. Quando a administração emitir a certidão, constará no documento apenas o registro de que o servidor goza de dez anos de tempo de serviço. Note que a certidão, por si só, não “mudou nada”, pois não aumentou nem diminuiu o tempo de serviço, mas apenas informou um fato que estava registrado no banco de dados do setor de recursos humanos. A certidão também não constituiu uma “manifestação de vontade”, pois também não houve “vontade” ou “decisão” de uma autoridade pública. Destaca-se novamente: houve apenas o registro de uma informação, ou seja, do tempo de serviço do agente público.

Esses atos **não possuem todas as características de um ato administrativo típico**, uma vez que:



- (i) **não produzem efeitos jurídicos imediatos;**
- (ii) **não** constituem uma **manifestação de vontade** da administração.

Por isso eles são atos administrativos apenas em **sentido formal**, pois são atos editados pela administração pública. Contudo, eles **não são atos administrativos em sentido material**, uma vez que não gozam das prerrogativas dos atos administrativos típicos.

Certamente, por uma lógica, seria mais adequado chamá-los apenas de “atos da administração” e não de “atos administrativos”. Porém, são comuns as questões de prova que denominam os **atos enunciativos** como **atos administrativos**. Dessa forma, a melhor alternativa é considerá-los como **atos administrativos em sentido formal**.

Pela falta de algumas características dos atos administrativos típicos, os atos enunciativos também são chamados de **meros atos administrativos**.

Bom, os atos enunciativos mais conhecidos são as certidões, os atestados, os pareceres e a apostila (**mnemônico: CAPA**).

Certidões e atestados

As **certidões** são **cópias fiéis de registros de atos ou fatos que constam nos registros públicos**, em processo, livro ou documento que se encontre na repartição responsável. Assim, as certidões reproduzem informações constantes em bancos de informações da administração, como a certidão de casamento, de nascimento, ou de dados funcionais dos servidores (como a “certidão de tempo de serviço”). Quando autenticadas, as certidões administrativas possuem o mesmo valor probatório que o documento original (CPC, art. 425, III).

Ademais, o **direito de certidão**, em repartições públicas, é **assegurado a todos, independentemente o pagamento de taxas**, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal (CF, art. 5º, XXXIV, “b”). Além disso, trata-se de instrumento para o cumprimento do **princípio da publicidade**.

Salvo prazo previsto em norma especial, as certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações, requeridas aos órgãos da administração direta e indireta, de todos os entes da Federação, deverão ser expedidas **no prazo improrrogável de quinze dias**, contado do registro do pedido no órgão expedidor (Lei 9.051/1995, art. 1º). Ademais, a administração somente poderá exigir certidão se houver expressa previsão em lei (Lei 13.874/2019).²

Por outro lado, os **atestados** são atos utilizados pelos agentes ou órgãos públicos para **declarar um fato ou situação de que tiveram conhecimento**. Por exemplo: atestado de vacina, atestado de saúde, atestado de comparecimento, etc.

² A Lei 13.874/2019 trata da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Entre outras medidas, a norma dispõe que “é ilegal delimitar prazo de validade de certidão emitida sobre fato imutável, inclusive sobre óbito” (art. 3º, § 11).



A diferença fundamental da certidão para o atestado é que aquela consta em um registro público (por exemplo: em um livro ou banco de dados), ao passo que **o atestado comprova uma situação de conhecimento de um agente estatal, mas que não está registrada em livros, papéis ou documentos.**

Parte da doutrina menciona que a certidão trata de **situações permanentes ou que se prolongam no tempo** (ex.: certidão de nascimento), ao passo que o atestado trata de **situações temporárias ou transitórias, passíveis de alteração frequente** (ex.: atestado de saúde).

Pareceres

Os pareceres consubstanciam **opiniões, pontos de vista de alguns agentes administrativos sobre matéria submetida à sua apreciação.**³ Assim, o parecer é o ato pelo qual os órgãos consultivos da administração emitem **opinião sobre assuntos técnicos ou jurídicos** de sua competência.⁴

Por exemplo: uma autoridade poderá solicitar um parecer da assessoria jurídica sobre a concessão (ou não) de um benefício solicitado por um servidor. Nesse caso, o parecer não concede ou nega o ato, ele apenas serve de instrumento de apoio para que a autoridade competente possa tomar a sua decisão.

Assim, o parecer, em si, **não produz efeitos jurídicos**, já que, em regra, serve apenas de subsídio para a tomada de decisão. Esta última, a decisão, é que efetivamente produz os seus efeitos.

Há diversas formas e espécies de pareceres. Em um primeiro momento, podemos dizer que parecer poderá ser **facultativo, obrigatório e vinculante.**

O parecer é **facultativo** quando fica a critério da administração solicitá-lo ou não, por esse motivo ele também não é vinculante para a autoridade que o solicitou. Por exemplo: imagine que uma autoridade seja competente para promover o servidor; porém, em virtude de uma situação bastante particular, a autoridade ficou em dúvida se poderia promovê-lo ou não; imagine ainda que neste caso nenhuma lei exige a manifestação da assessoria jurídica, mas a autoridade resolveu pedir uma opinião do órgão técnico antes de tomar a sua decisão. Este é um exemplo de parecer facultativo. A autoridade sequer precisava ouvir o órgão jurídico; e, mesmo com a emissão do parecer, a autoridade poderá decidir de forma contrária ao que consta neste parecer.

Por outro lado, o parecer é **obrigatório** quando a lei o exige como pressuposto para a prática do ato final. Vale dizer que, nesse primeiro momento, a obrigatoriedade trata da solicitação do parecer. Dessa forma, o parecer passará a integrar o processo decisório, de modo que a sua ausência, por si só, ofende o elemento formal do ato, constituindo um vício de forma.

No entanto, ainda que seja obrigatório solicitar o parecer, este **não possui caráter vinculante.** Dessa forma, nada impede que a autoridade, após ouvir o órgão consultivo, adote uma decisão final diferente da sugerida no parecer. Portanto, mesmo sendo obrigatório, em regra, o parecer terá **caráter opinativo.**

³ Carvalho Filho, 2019.

⁴ Di Pietro, 2019.



Por fim, o **parecer será vinculante** quando a administração é obrigada a solicitar e a acatar a sua conclusão. Neste último caso, portanto, a autoridade **não poderá decidir de forma diversa do que consta no parecer**. Um exemplo, apresentado por Maria Di Pietro, trata da concessão de aposentadoria por invalidez: a administração é obrigada a ouvir o órgão médico e não pode decidir em desconformidade com o parecer médico.

Alguns pareceres emitidos por órgãos especializados passam a gozar de **conteúdo normativo** após a aprovação da autoridade competente. Nesses casos, vamos diferenciá-los em dois grupos: os que se limitam a produzir efeitos internos e os que geram efeitos externos.

No primeiro grupo, após a aprovação da autoridade competente, o parecer passa a funcionar como ato ordinatório,⁵ uma vez que se destina a disciplinar e orientar a atuação dos servidores subordinados à autoridade que emitiu o ato de aprovação do parecer. Assim, diz-se que o parecer é ato enunciativo apenas na sua origem, mas passa a ter conteúdo ordinatório após a sua aprovação. Esses pareceres são frequentemente denominados “**pareceres vinculantes**”.

No outro grupo, encontramos os pareceres que produzem efeitos externos, conhecidos como **pareceres normativos**. Tais pareceres não têm o objetivo de inovar na ordem jurídica, mas possuem efeitos vinculantes, obrigatórios, para a administração e para os particulares. O conteúdo desse parecer é interpretativo, ou seja, ele serve para fazer a interpretação de alguma lei. Por isso que ele é vinculante: no final das contas, o parecer normativo é apenas a forma como “a lei” deve ser interpretada. Para produzir efeitos externos, os pareceres normativos dependem de publicação em meio oficial. Novamente, o parecer normativo é ato enunciativo na sua origem (na emissão do parecer); mas após a aprovação pela autoridade competente e a publicação oficial passa a produzir efeitos de atos administrativos normativos.⁶



(Câmara dos Deputados - 2014) Quando a lei estabelece a obrigatoriedade de emissão de parecer, a autoridade à qual esse parecer é destinado fica adstrita às suas conclusões, sob pena de responsabilidade.

Comentários: em regra, o parecer **não vincula a decisão da autoridade competente** para decidir. Assim, se a lei estabelece a obrigatoriedade de emissão do parecer, significa apenas que a autoridade é obrigada a submeter o processo para análise e apresentação da opinião do órgão técnico ou jurídico. Porém, o parecer continuará sendo meramente opinativo. A questão tratou, na verdade, do parecer vinculante.

⁵ Apesar dessa consideração, em provas, considere o parecer como ato enunciativo. Somente considere que ele terá efeitos ordinatórios se expressamente a questão estiver tratando desse tema.

⁶ Alexandrino e Paulo, 2020.



Gabarito: errado.

Apostilas

As **apostilas** são atos utilizados para atualizar, corrigir, complementar ou emendar um documento. Frequentemente, elas são chamadas de **averbações**.

Alguns exemplos vão nos ajudar a entender. A Lei 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos) prevê que a atualização do valor do contrato em virtude do reajuste de preços ou a aplicação de penalizações financeiras poderão ser registradas por “simples apostila” (art. 136). Nesse caso, a apostila estará realizando um registro, seja da atualização do valor ou da aplicação da penalidade.

Outros exemplos são as averbações nas fichas funcionais dos servidores, utilizadas para registrar, por exemplo, um tempo de contribuição decorrente de outro cargo público.

Atos negociais

Os **atos administrativos negociais** são aqueles em que **a vontade da administração coincide com a pretensão de um particular**.

Por exemplo: uma empresa solicita à administração a concessão de um alvará de funcionamento. Quando a administração concede o alvará, confirmando que a empresa atende aos requisitos legais para exercer aquela atividade, teremos a declaração de vontade do Estado (por isso o ato é editado) que coincide com a vontade da empresa (que deseja obter o alvará para poder funcionar).

Esses atos são exigidos quando o particular necessita obter **uma anuência ou consentimento prévio** do Estado para poder exercer legitimamente determinada atividade. Assim, o exercício da atividade sem o consentimento estatal é ilegal e passível de sanção. Por outro lado, a anuência do Estado permite que a atividade seja realizada de forma lícita pelo interessado. Por isso, os atos negociais também são chamados de **atos de consentimento**. Por exemplo: para poder dirigir, precisamos primeiro da licença para dirigir, chamada de carteira nacional de habilitação.

Em que pese a coincidência de vontades, os atos negociais **não se confundem com os contratos administrativos**. Estes últimos são acordos bilaterais, devidamente firmados pelas partes interessadas. Assim, o contrato é celebrado simultaneamente pelas duas partes (a administração de um lado e o terceiro interessado de outro).

No ato negocial, por outro lado, há um pedido do particular interessado, mas o ato em si é concedido pela **administração de forma unilateral**. Um exemplo vai nos ajudar: se você desejar obter a carteira de habilitação, haverá a necessidade de apresentar um requerimento, realizar o pagamento das taxas, fazer os cursos e testes. Após isso, você ficará aguardando a manifestação da administração. Quando o poder público concede a licença, haverá a manifestação de vontade unilateral, da administração pública.

Com efeito, os atos de consentimento não são conferidos de ofício, pois **dependem de solicitação do particular**.



Ademais, os atos negociais geram efeitos **individuais, específicos e concretos**. Isso porque eles atingem a pessoa que solicitar a concessão do ato, reconhecendo o direito ou autorizando a realização de uma atividade específica.

Uma característica marcante dos atos negociais é que eles **não possuem imperatividade**, uma vez que não geram obrigações para os particulares. Na verdade, o ato negocial reconhece um direito subjetivo do interessado (ato vinculado) ou autoriza a realização de uma atividade segundo o juízo de conveniência e oportunidade (ato discricionário). Porém, em nenhum desses casos impõe um dever, uma obrigação. Por exemplo: se um interessado obtiver uma autorização para compra de arma de fogo, será possível exercer a compra. Porém, não haverá uma obrigação. Na mesma linha, a pessoa que obtiver uma licença para construir terá o direito de exercer a obra, mas poderá não a realizar por motivos diversos.

A mesma explicação acima vale para a autoexecutoriedade e a coercibilidade. Os atos negociais **não gozam de autoexecutoriedade ou coercibilidade**, uma vez que concedem direitos ou autorizam a realização de alguma atividade, mas não serão executados mediante coerção direta da administração. A pessoa que obtiver a licença para construir, por exemplo, não poderá ser forçada a construir.

Os atos negociais podem ser **vinculados** ou **discricionários**. No primeiro caso, eles **reconhecem um direito subjetivo** do interessado. Nesse caso, a concessão do ato é **obrigatória**, uma vez que o particular atenda aos requisitos previstos em lei. As **licenças** são exemplos típicos de atos negociais vinculados. Por exemplo: se você atender aos requisitos legais para dirigir, ou para construir, ou para exercer uma atividade profissional, a administração será obrigada (vinculada) a conceder a licença para esses fins.

Por outro lado, os **atos negociais discricionários** são aqueles que dependem **do juízo de conveniência e oportunidade** da administração. Nesse caso, a concessão do ato **não** será um direito subjetivo do interessado, pois dependerá da avaliação da conveniência e oportunidade. Assim, mesmo que o interessado atenda aos requisitos previstos em lei, a administração poderá negar a concessão do ato, se entender que não há conveniência ou oportunidade no deferimento do pedido. As **autorizações** e as **permissões** são atos discricionários.

Além disso, os atos negociais podem ser **definitivos** ou **precários**.

Os **atos definitivos** são aqueles que não podem ser revogados pelo simples juízo de conveniência e oportunidade. Não significa, entretanto, que eles “duram eternamente”, mas apenas que **não podem ser livremente revogados**. Isso porque o ato definitivo poderá ter um prazo de validade. Além disso, o ato poderá ser **cassado**, caso o destinatário deixe de atender aos requisitos essenciais para a manutenção do benefício. Nos dois casos, podemos exemplificar com a licença para dirigir. Essa licença é permanente (não pode ser revogada), mas tem prazo de validade fixado em lei e poderá ser cassada se o destinatário violar as regras para a sua manutenção. Além disso, o ato poderá ser desfeito em caso de ilegalidade, mediante **anulação**.

Os **atos precários**, por sua vez, são passíveis de revogação a qualquer tempo pela autoridade competente, sendo que esse desfazimento, *a priori*, **não gera direito à indenização**. Pela natureza, somente os atos discricionários podem ser precários, até porque os atos vinculados, teoricamente, não poderiam ser revogados. As autorizações são exemplos de atos precários.

Por fim, muitos autores costumam denominar as licenças, autorizações e demais atos negociais como “**atos administrativos unilaterais**”. Isso parece redundante, já que todo ato administrativo é unilateral.



Provavelmente, o motivo dessa redundância é justamente para evitar a confusão com os contratos administrativos, já que a expressão “negocial” poderia gerar algum tipo de dúvida. Logo, em provas, são comuns classificações como: “licenças são atos **unilaterais** e definitivos” ou que as “autorizações são atos **unilaterais** e precários”.

Os principais atos negociais são as **licenças**, as **autorizações** e as **permissões**. Além disso, também costumam ser citados como atos negociais as **aprovações**, as **admissões**, os **vistos**, as **homologações**, entre outros.

Licença

A **licença** é ato administrativo unilateral, vinculado e definitivo que reconhece um direito subjetivo do interessado.

Nesse caso, a administração deverá analisar se o interessado **atende aos requisitos definidos em lei**. Atendidos esses requisitos, a concessão da licença será **obrigatória**, vinculada, ou seja, não poderá ser indeferido o pedido pela simples conveniência e oportunidade.

Trata-se, ademais, de **direito subjetivo**. Isso significa que o interessado tem direito de exigir a concessão da licença. Logo, direito subjetivo significa que há um direito do sujeito, ou seja, da pessoa interessada. Dessa forma, se o pedido não for deferido no prazo ou até mesmo se for negado, mesmo com o destinatário atendendo aos requisitos legais, será possível interpor uma **ação judicial** pleiteando a concessão da licença, por meio de mandado de segurança.

A licença, ademais, tem caráter **definitivo**. Assim, **não é passível de revogação**,⁷ mas poderá ser desfeita por **cassação** (quando violado algum requisito para a sua manutenção), ou por **anulação**, em caso de ilegalidade na sua concessão. Por fim, a lei poderá fixar um prazo de eficácia para a licença, como ocorre com a licença para dirigir.

Ademais, alguns autores consideram a licença como **ato administrativo declaratório**.⁸ Isso porque a licença limita-se a reconhecer um direito previsto em lei. Logo, o seu efeito será o de “declarar” que o destinatário atende aos requisitos para exercer uma atividade. Há, todavia, corrente que considera a licença como ato administrativo **constitutivo**. Isso porque a licença “constitui”, ou seja, gera o direito para que a pessoa exerça a atividade legitimamente.⁹

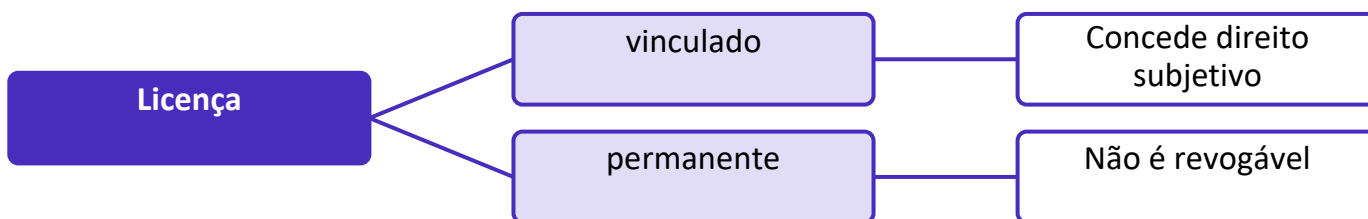
⁷ Genericamente, podemos dizer que a licença, assim como todos os demais atos vinculados, não é passível de revogação. Todavia, há uma exceção! O STJ vem admitindo **a revogação de licença para construir, quando a obra ainda não tiver sido iniciada** (STJ, RE 105.634). Logo, em provas, genericamente, considere que licença não pode ser revogada. Por outro lado, se a questão tratar especificamente de licença para construir, lembre-se que esta é passível de revogação.

⁸ Advogam nesse sentido Maria Di Pietro e José dos Santos Carvalho Filho. Defendem posicionamento contrário Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo.

⁹ Certamente, o aluno de concurso sempre vai querer saber “qual será o mais certo” para fins de prova. Porém, na verdade, não há o certo ou o errado, mas sim um ponto de vista de cada autor. Na prova, podemos considerar como corretas as afirmações de que a licença é **ato declaratório ou que é ato constitutivo**. Não obstante, eu prefiro a corrente de que se



Os alvarás para a realização de uma obra ou funcionamento de um comércio são exemplos de licenças. Também podemos colocar como exemplo a licença para exercer atividade profissional e a licença para dirigir.



Autorização

A **autorização** é ato administrativo unilateral, discricionário e precário por meio do qual a administração faculta ao particular o **exercício de uma atividade** ou a **utilização de um bem público**.

Na autorização, além de analisar os requisitos definidos em lei, a administração deverá avaliar a **conveniência e oportunidade** da sua emissão. Logo, o juízo será discricionário.¹⁰ Sendo assim, o destinatário poderá atender a todos os requisitos previstos em lei e, mesmo assim, a autorização poderá ser negada pela administração.

A autorização pode ser utilizada em diversas situações. Vamos citar algumas:¹¹

a) **autorização** como ato de **polícia administrativa**:

- (i) para o exercício de determinadas atividades que exijam esse consentimento estatal, como a autorização para compra de arma de fogo;
- (ii) para o exercício de atividades de cunho social, que são livres à iniciativa privada, mas exigem o controle externo dada a relevância para a coletividade. Como exemplo, podemos citar os serviços de saúde e educação (vide art. 209, II, da CF);

trata de ato constitutivo, uma vez que, antes da licença, a pessoa não pode exercer o direito, mesmo atendendo aos requisitos legais. Não obstante, os dois posicionamentos são relevantes para fins de prova.

¹⁰ Como de praxe, a legislação nem sempre segue os posicionamentos doutrinários. Assim, existe pelo menos um caso em que a autorização é um ato vinculado. Tal hipótese consta na Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações - art. 131) e trata da exploração de serviço de telecomunicações em regime privado. Essa é uma situação muito excepcional e específica. Para fins de prova, devemos considerar a autorização como ato discricionário. Somente se, em um caso muito excepcional, a questão mencionar expressamente a "autorização de serviço de telecomunicações" é que devemos considerá-la como ato vinculado.

¹¹ Enumeração baseada em Alexandrino e Paulo, 2020, com adaptações.



(iii) para o exercício de atividade econômicas que possam causar alguma lesão ao interesse coletivo e, por isso, exigem o consentimento estatal. Essa exigência de autorização depende de previsão legal.¹²

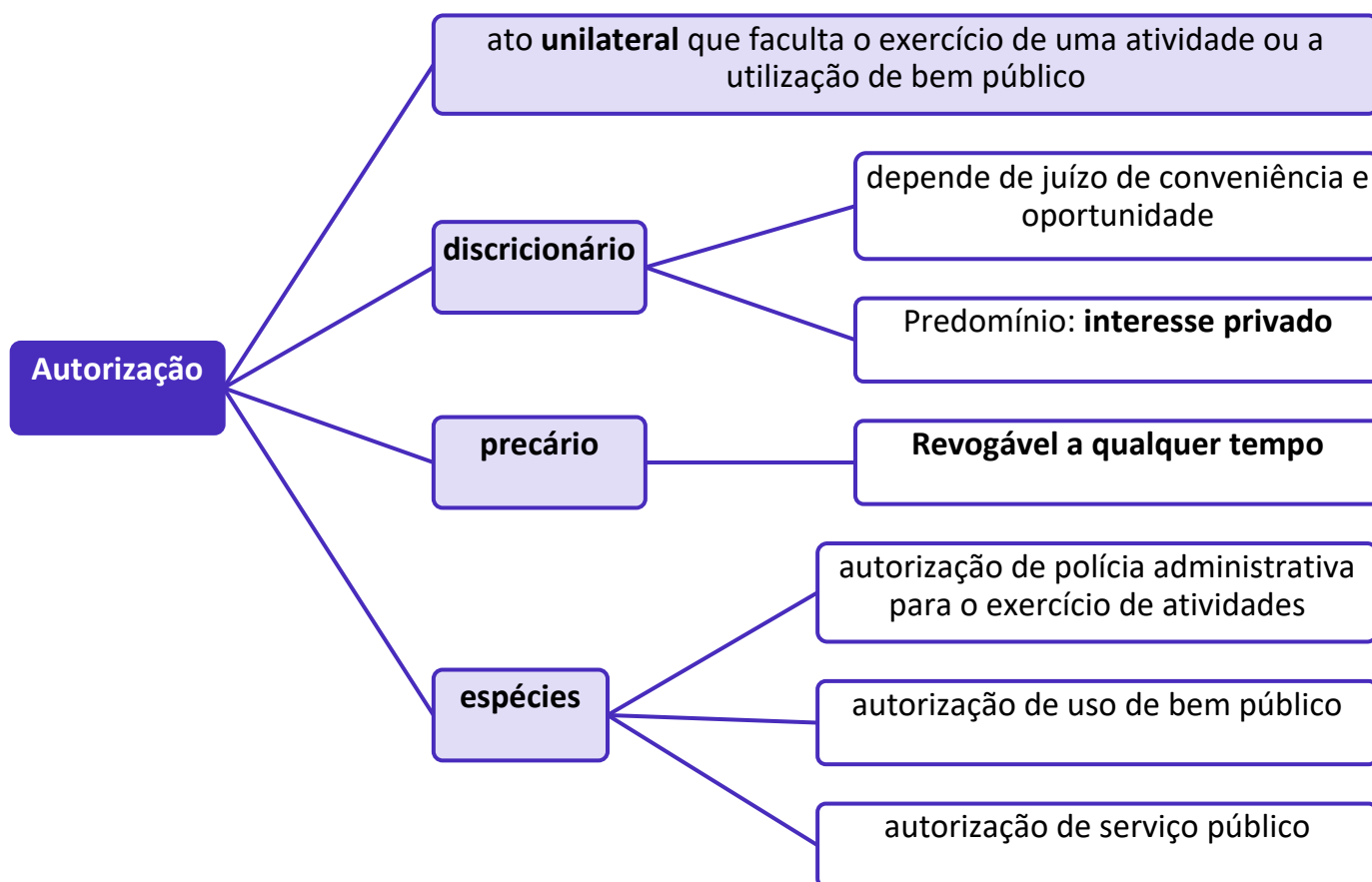
- b) **autorização de uso de bem público:**¹³ esse tipo de ato é denominado de autorização de uso de bem público e é matéria que costuma ser estudada em domínio e bens públicos. Como exemplo, podemos citar a autorização de uso de uma praça pública para a realização de um evento recreativo em um final de semana;
- c) **autorização de serviço público:** utilizada pela administração para a delegação de serviços públicos. Assim, trata-se de ato de delegação, que permite a prestação indireta de um serviço de titularidade do Estado. O serviço de táxi normalmente adota essa forma.

Outra característica da autorização é que normalmente ela é concedida por prazo indeterminado, justamente porque é passível de revogação a qualquer tempo. Porém, nada impede que a legislação ou a administração definam prazos específicos para os atos de autorização.

¹² Nesse contexto, a CF (art. 170, parágrafo único) dispõe que "é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, **salvo nos casos previstos em lei**". Regulamentando esse direito, a Lei 13.874/2019 (Declaração de Direitos de Liberdade Econômica) dispõe que é direito de toda pessoa "desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica" (art. 3º, I). Assim, a exigência de autorização estatal somente será viável se expressamente prevista em lei.

¹³ A rigor, a autorização de uso também pode se enquadrar como atividade de polícia administrativa. Mas optamos por inseri-la em tópico próprio, em virtude de sua especificidade.





Permissão

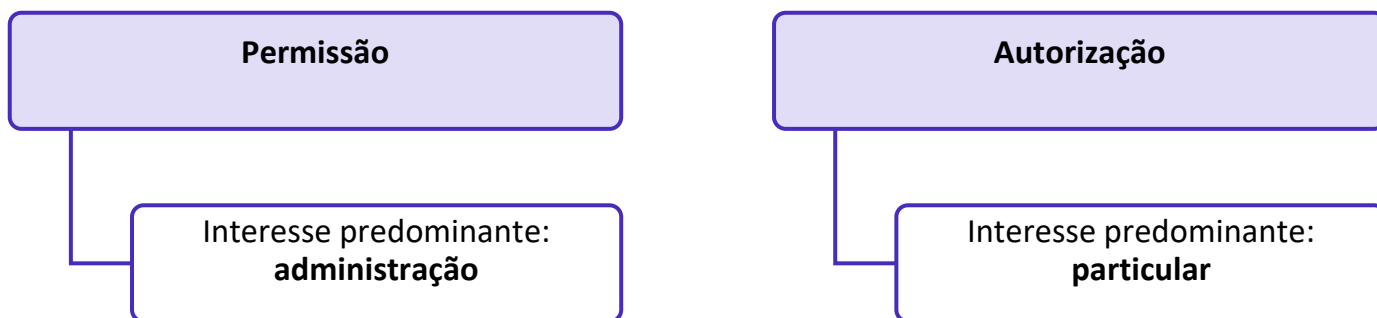
A **permissão**, aqui estudada, é **ato administrativo unilateral, discricionário e precário** adotado para consentir ao particular o exercício de uma atividade ou o uso privativo de um bem público. Assim, a permissão pode servir, por exemplo, para que um particular explore um quiosque localizado em uma praça pública. Esse ato é conhecido como **permissão de uso de bem público**.

A priori, a **permissão não terá prazo definido e poderá ser revogada a qualquer tempo, sem direito à indenização**. Nesse caso, estamos falando da permissão clássica, chamada de **permissão simples ou incondicionada**. Veremos adiante, porém, que poderá existir uma outra forma de permissão, chamada de condicionada, com características específicas.

A diferença fundamental entre permissão e autorização é que, naquela, há predomínio do interesse público, ao passo que, nesta, o interesse predominante é do particular. Cuidado, porém, nessa diferenciação. Estamos falando do “interesse predominante”, mas todo ato administrativo deve atender ao interesse público. Assim, na autorização, o interesse do particular é mais evidente que o interesse público, mas ainda assim este também é atendido.

Por exemplo: quando se concede uma autorização para compra de arma de fogo, haverá um juízo de conveniência e oportunidade. Assim, quando o ato for concedido, o interesse público terá sido observado. Todavia, é evidente que o maior interessado nesse tipo de ato é o próprio beneficiário da autorização. Por outro lado, quando a administração emite uma permissão de uso de um quiosque na praia, ainda que tal ato atenda ao interesse do comerciante, o propósito principal é atender à população que frequenta o lugar.





O conceito clássico de permissão (ato unilateral, discricionário e precário) vem, entretanto, sendo mitigado. Isso porque a Constituição Federal definiu que a prestação indireta de serviços públicos, sempre precedida de licitação, poderá ocorrer mediante permissão de serviço público. Disciplinando esse tema, a Lei 8.987/1995 definiu a permissão de serviço público como contrato administrativo, precedido de licitação, **porém de natureza precária (revogável)**.

O grande problema dessa conceituação da Lei 8.987/1995 é que os contratos são relações bilaterais. Assim, atualmente, podemos falar em duas espécies de permissão:

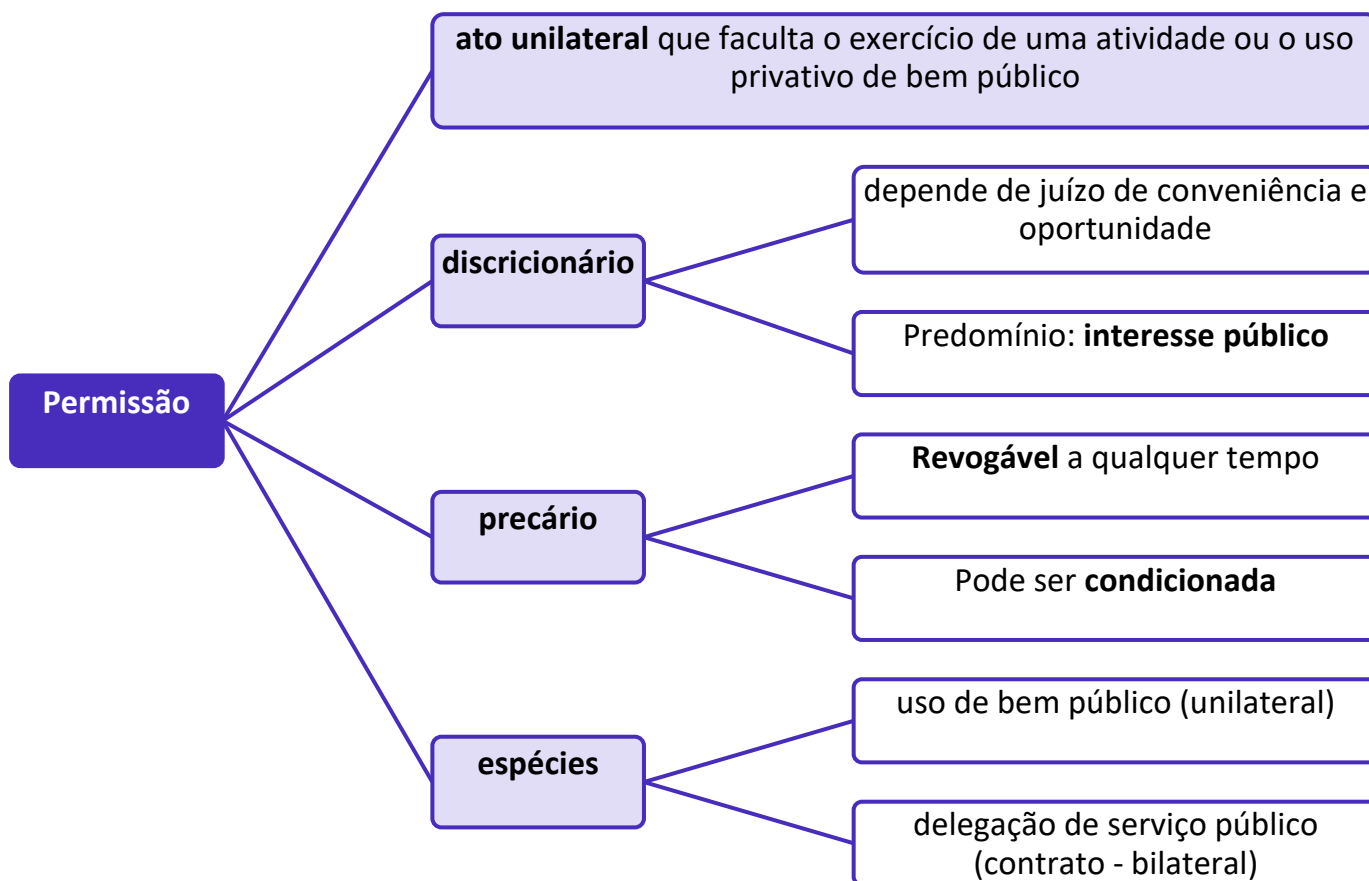
- a) **como ato administrativo**: que é unilateral e é utilizado para o particular exercer alguma atividade ou **utilizar privativamente um bem público**,¹⁴
- b) **como contrato administrativo**: que é bilateral e é utilizado para realizar a **delegação da prestação de um serviço público** de titularidade do Estado.

Ademais, mesmo no primeiro caso (como ato administrativo) a permissão poderá ser definida como “**permissão condicionada**”, também chamada de “**permissão contratual**”. Nesse tipo de relação, a discricionariedade administrativa será limitada, uma vez que a administração poderá instituir exigências na permissão, mas em contrapartida serão asseguradas garantias para o permissionário.

Por exemplo: uma permissão de uso de bem público de um quiosque poderá exigir remuneração pela utilização do bem e, além disso, poderão ser estabelecidos requisitos mínimos para a atividade prestada pelo “permissionário”. Por outro lado, a permissão poderá ter um **prazo mínimo definido**, de forma a justificar os investimentos que serão realizados pelo permissionário. Nesse tipo de situação, a revogabilidade ficará limitada. Caso a administração opte por revogar a permissão, nesse caso, terá que indenizar o particular, nos termos definidos no ato de permissão.

¹⁴ Teoricamente, a permissão também serviria para consentir a **realização de uma atividade**. Se isso aparecer em prova, vamos considerar como certa a afirmação, já que o próprio conceito adotado define isso. Porém, na prática, a permissão serve para o **uso privativo de bem público** (como ato administrativo) ou para realizar a **delegação de serviço público** (como contrato administrativo).





Outros atos negociais

Alguns autores enumeram outros atos negociais. Há, porém, algumas críticas nesse caso. Isso porque muitos desses outros atos não gozam das características comuns dos atos negociais. Por exemplo: a homologação, frequentemente citada como ato negocial, independe de qualquer provocação do interessado, uma vez que é realizada no rito de um procedimento administrativo já instaurado.

Logo, não tende “enquadrar” todas as características dos atos negociais, que vimos acima, na lista que vamos enumerar adiante. Assim, apenas considere que esses atos são atos negociais, pois é assim que vai aparecer na sua prova, ainda que possuam características distintas dos demais atos que estudamos neste capítulo.

a) Aprovação

A **aprovação** é **ato unilateral e discricionário pelo qual se exerce um controle prévio ou posterior** de um ato administrativo. Como exemplo de controle prévio podemos citar a aprovação, pelo Senado Federal, do nome de determinados candidatos a ocupar cargos de autoridade por indicação do Presidente da República, a exemplo dos ministros do STF e do TCU. Nesse caso, a aprovação ocorre **antes** da nomeação e o juízo realizado pelo Senado é discricionário, pois o nome poderá ser rejeitado, mesmo que o candidato



preencha os requisitos constitucionais. O controle também poderá ocorrer após a prática do ato, situação em que terá um *status* de *referendo*.¹⁵

b) Homologação

A **homologação** é ato **unilateral, vinculado e posterior** por meio do qual a administração reconhece a legalidade de um ato jurídico. A homologação se diferencia da aprovação por dois motivos: (i) é ato vinculado; (ii) será sempre posterior. Dois exemplos conhecidos dos concurseiros são as homologações de concurso público ou de processo licitatório.

c) Visto

O **visto** é o ato administrativo unilateral pelo qual a autoridade competente reconhece a legitimidade formal de outro ato jurídico. A diferença do visto para outros atos semelhantes, como a homologação e a aprovação, é que no visto a autoridade apenas estará informando que tomou ciência do ato, sem emitir qualquer juízo de concordância quanto ao seu conteúdo.

Por exemplo: a lei poderá exigir que o requerimento de um subordinado seja acompanhado do visto de seu superior. Nesse caso, ao dar o visto no processo, a autoridade não estará concedendo nem negando o requerimento, mas apenas informando que “tomou ciência” do pedido.

Por esse motivo, o visto também pode ser enquadrado como **mero ato administrativo**, uma vez que não contém, em si, uma manifestação de vontade.

Conforme vimos acima, a aprovação, a homologação e o visto são atos administrativos que sempre dependem de outro ato ou procedimento. Por isso, José dos Santos Carvalho Filho defende que o mais adequado seria denominá-los simplesmente de **atos de confirmação**, independentemente do nome que se queira atribuir.

d) Admissão

A **admissão** é o ato administrativo unilateral e vinculado **concede ao destinatário o direito de receber um serviço público prestado pelo Estado em condições específicas**, quando reconhecido o preenchimento dos requisitos legais.

O melhor exemplo é a admissão em uma universidade pública, em escolas, em hospitais públicos ou em estabelecimentos de assistência social. Por exemplo: um cidadão que concluir o ensino médio, conseguir a aprovação no processo de seleção dentro das vagas definidas (vestibulares, ENEM, etc.) e atender aos demais requisitos terá o direito de ser admitido na universidade pública.

Trata-se de **ato administrativo vinculado**, uma vez que **reconhece um direito subjetivo do destinatário**. Logo, atendidos os requisitos, o destinatário do ato tem o direito de exigir a admissão, inexistindo juízo de conveniência e oportunidade. Se o direito for negado, o administrado poderá recorrer à via judicial para

¹⁵ Referendo é justamente o ato de aprovação posterior.



exigir a concessão do direito, podendo até mesmo utilizar o mandado de segurança, provando o seu direito líquido e certo (CF, art. 5º, LXIX).

A diferença da admissão para a licença é que esta reconhece ao destinatário o direito de exercer uma atividade, mas o Estado, em si, não “prestará” algo. Por exemplo: a licença para construir reconhece o direito do proprietário de realizar a obra, mas não será o Estado que fará o empreendimento. Por outro lado, na admissão, é o Estado que vai prestar o serviço ao destinatário, como na prestação do serviço de educação em escola pública.

e) Dispensa

A **dispensa** é ato **administrativo unilateral e discricionário** que dispensa o particular do cumprimento de alguma exigência prevista em lei. O exemplo típico é a dispensa do serviço militar. A dispensa não se confunde com a autorização, uma vez que a autorização faculta ao particular exercer uma atividade, enquanto a dispensa libera o particular do cumprimento de uma obrigação.

f) Renúncia

A **renúncia** administrativa é **ato unilateral** por meio do qual a administração **extingue um crédito ou direito próprio, liberando a pessoa até então obrigada perante a administração**. Como se trata de um ato **abdicativo** (a administração estará abrindo mão de um direito), a renúncia **depende de autorização em lei**. Um exemplo seria a renúncia a cobrança de uma dívida.¹⁶



¹⁶ Hely Lopes Meirelles, ao falar da renúncia, não explica se ela é vinculada ou discricionária. Por isso, dificilmente isso poderá aparecer em prova, pois os avaliadores não costumam “fazer interpretações”. Porém, pela natureza, podemos dizer que se trata de ato discricionário, já que a administração estará abrindo mão de um direito (não faz sentido dizer que tal manifestação seria “vinculada”).

DICA DO HERBERT ATOS ADMINISTRATIVOS NEGOCIAIS

Siga: @profherbertalmeida



Se tem R, é discRicionáRio:

Exemplos: AUTORIZAÇÃO, PERMISSÃO, APROVAÇÃO, RENÚNCIA

Se não tem R, é vinculado:

Exemplos: LICENÇA, HOMOLOGAÇÃO e ADMISSÃO.

Exceção: DISPENSA é discricionário
Dica: "dispensa o R"



ATOS NEGOCIAIS

Conceito e características	- atos em que a vontade da administração coincide com a pretensão de um particular; - atos de consentimento ou de anuência estatal - não são contratos administrativos - dependem de solicitação do particular (no caso dos atos de consentimento típicos). - não possuem imperatividade ou autoexecutoriedade - podem ser vinculados ou discricionários / definitivos ou precários.
Licença	- ato administrativo unilateral, vinculado e definitivo que reconhece um direito subjetivo do interessado. - não é passível de revogação (regra)
Autorização	- ato administrativo unilateral, discricionário e precário por meio do qual a administração faculta ao particular o exercício de uma atividade ou a utilização de um bem público. - interesse predominante: do particular interessado. - espécies: (i) autorização de polícia administrativa para a realização de atividades; (ii) autorização de uso de bem público; (iii) autorização de serviço público.



	▪ em regra: prazo indeterminado.
Permissão	▪ sentido clássico: ato administrativo unilateral, discricionário e precário adotado para consentir ao particular o exercício de uma atividade ou o uso privativo de um bem público; ▪ interesse predominante: da administração; ▪ regra: revogável a qualquer tempo, sem indenização; ▪ casos específicos: ▪ contrato de delegação de serviço público: ato bilateral e precário, precedido de licitação;¹ ▪ permissão condicionada: pode ter prazo e garantias especiais; o poder de revogar poderá ser limitado, exigindo indenização.
Outros atos negociais	▪ aprovação: unilateral e discricionário; controle prévio ou posterior (referendo); ▪ homologação: unilateral, vinculado e posterior. Reconhece a legalidade de um ato jurídico. ▪ visto: ato unilateral de ciência formal, sem manifestação de vontade; ▪ admissão: unilateral e vinculado; reconhece o direito subjetivo à prestação de um serviço público; ▪ dispensa: unilateral e discricionário; dispensa o destinatário do cumprimento de uma obrigação prevista em lei; ▪ renúncia: unilateral; a administração extingue um crédito ou direito próprio; depende de autorização legal.



(TRT PE / 2018) Um particular interessado em obter porte de arma solicitou à Administração consentimento para tanto. Nesta hipótese, a manifestação positiva da Administração, que demanda análise de aspectos subjetivos do requerente, consistirá em um ato administrativo unilateral, discricionário e precário, que se denomina autorização.

Comentário: o regime de compra e porte de arma de fogo, em regra, é de autorização. Isso porque o deferimento do pedido é discricionário, de tal forma que, além dos requisitos legais, haverá a avaliação da conveniência e oportunidade no seu deferimento. Além disso, a autorização é ato unilateral (como todo ato administrativo) e precário, pois é passível de revogação a qualquer tempo.

Gabarito: correto.



Atos punitivos ou sancionatórios

Os **atos punitivos ou sancionatórios** são atos que têm o objetivo de punir ou reprimir a prática de infrações administrativas.

Basicamente, podemos dividi-los em duas grandes categorias: **sanções internas** e **sanções externas**. As **sanções internas** são aplicáveis em virtude do regime funcional dos servidores. Logo, podem variar quanto ao seu conteúdo conforme a previsão de cada estatuto de servidores. Nesse grupo, encontramos penalidades como a advertência, a suspensão, a demissão, etc.

As **sanções externas**, por sua vez, tratam da relação entre a administração e o administrado e ocorrem quando o destinatário infringe alguma norma administrativa. Alguns exemplos são as **multas** decorrentes do poder de polícia, a **apreensão de bens** e a **destruição de coisas**.

Porém, não podemos confundir a **punição administrativa** com o **poder punitivo do Estado**. Este último se manifesta na ocorrência de ilícitos de natureza criminal e é de competência do Poder Judiciário. Por outro lado, a punição administrativa é de competência das autoridades em geral, conforme cada caso.

Em qualquer caso, a sanção administrativa deverá observar os princípios da(o):¹⁷

- a) **legalidade**: as infrações e sanções dependem de previsão em lei;
- b) **contraditório e ampla defesa**: com a oportunidade de o suposto infrator de defender e apresentar as suas provas e argumentos;
- c) **devido processo legal**: exigindo que todo o procedimento de aplicação da pena siga o procedimento previsto em lei, como o processo administrativo disciplinar ou sindicância;
- d) **proporcionalidade**: as sanções não podem ser exageradas, devendo guardar correlação com o conteúdo da infração cometida;
- e) **motivação**: assegurado ao interessado o conhecimento das razões que conduziram à aplicação da pena.

Por fim, os atos punitivos podem ter como fundamento os **poderes disciplinar** e de **polícia**. No primeiro caso, temos os atos punitivos que alcançam servidores públicos¹⁸ e particulares sujeitos à disciplina interna da administração (ex.: uma empresa que tenha firmado um contrato administrativo com o poder público). No segundo caso, temos as sanções decorrentes do poder de polícia, que alcança toda a população, independentemente de qualquer relação específica com o Estado. O poder disciplinar pode gerar sanções internas (contra servidores) ou externas (particulares com vínculo especial). Por outro lado, o poder de polícia sempre trata de sanções externas.

¹⁷ Carvalho Filho, 2019.

¹⁸ Em relação aos servidores públicos, também é comum citar como referência das sanções o poder hierárquico.





Normativos	Ordinatórios	Negociais	Enunciativos	Punitivos
Regulamentos	Circulares	Licença (V)	Certidões	Multa
Regimentos	Ordens de serviço	Autorização (D)	Atestados	Interdição de atividade
Resoluções	Portarias	Permissão	Pareceres	Destruição de coisas
Decretos	Avisos	Aprovação	Apostilas (CAPA)	
Deliberações	Despachos	Admissão		
Instruções normativas	Ofícios	Visto		
	Instruções	Homologação		
	Provimentos	Dispensa		
		Renúncia		
		Protocolo administrativo		



(MPC PA - 2019) Assinale a opção que apresenta, na ordem em que estão, exemplos de atos administrativos enunciativos, normativos, ordinatórios, negociais e punitivos.

- a) certidões / regulamentos / ordens de serviço / autorizações / destruições de coisas apreendidas.
- b) certidões / pareceres / ordens de serviço / autorizações / destruições de coisas apreendidas.
- c) pareceres / avisos / despachos / permissões / averbações.
- d) pareceres / instruções normativas / licenças / permissões / multas.
- e) pareceres / atestados / portarias / permissões / multas.

Comentários: sem aprofundar no comentário neste momento, podemos perceber que a letra A é o nosso gabarito. As **certidões** são atos enunciativos (meros atos administrativos); os **regulamentos** são atos



normativos (gerais e abstratos); as **ordens de serviço** são atos ordinatórios (comandos do superior para os subordinados); as **autorizações** são atos discricionários que consentem que o interessado exerça alguma atividade de seu interesse e que está sujeita ao controle estatal, ou seja, é um ato negocial; por fim, a **destruição de coisas** é exemplo de ato punitivo.

Gabarito: alternativa A.



Extinção dos atos administrativos

Noções gerais e modalidades de desfazimento

Uma vez editado o ato e se observando os demais requisitos legais, ele se tornará apto a produzir os seus efeitos jurídicos. Porém, o ato poderá perdurar até ele cumprir integralmente a sua finalidade ou poderá ser desfeito por outras razões. Portanto, vamos chamar de “**extinção do ato administrativo**” o gênero que comporta diversas espécies de extinção do ato, que podem decorrer do simples cumprimento dos seus efeitos ou de outras formas.

Assim, um ato administrativo se extingue por:

- a) **cumprimento dos seus efeitos**, também denominada de **extinção natural**: ocorre quando o ato cumpre o seu papel, extinguindo-se pelo fato de cumprir todos os efeitos esperados. Essa extinção poderá ocorrer pelos seguintes motivos:
 - (i) **esgotamento do conteúdo jurídico**: por exemplo, o servidor gozou integralmente do período de suas férias;
 - (ii) **execução material**: por exemplo, foi dada a ordem para demolir uma casa e ela foi executada;
 - (iii) **implemente de condição resolutiva ou termo final**: por exemplo, o pagamento de um benefício iria ocorrer até a disponibilização da vacina do Coronavírus. Uma vez disponibilizada a vacina (condição resolutiva), extingue-se o benefício.
- b) **extinção subjetiva**: refere-se ao desaparecimento do sujeito beneficiário do ato, quanto se tratar de ato intransferível a terceiros (ato personalíssimo – *intuitu personae*). Por exemplo: João obteve autorização para porte de arma de fogo. Se ele falecer, a autorização restará extinta, pois não se transfere a terceiros.¹
- c) **extinção objetiva**: ocorre quando o objeto sobre o qual recai o ato desaparece. Por exemplo: uma permissão de uso para uma banca de jornal em uma praça extingue-se objetivamente se a praça for destruída para a construção de uma ponte. No mesmo contexto: a interdição de um estabelecimento comercial se desfaz se o estabelecimento for definitivamente desativado.
- d) **renúncia**: quando o beneficiário do ato abre mão de uma vantagem que desfrutava. Por exemplo: João renuncia à sua aposentadoria, pois ganhou na mega-sena e ficou muito rico.
- e) **retirada**: ocorre quando o próprio Estado adota uma medida que faz a extinção do ato. Esta se subdivide em:²

¹ Não confunda a autorização para o porte da arma (intransferível) com a propriedade da arma, que será transferida como herança, sem prejuízo do cumprimento das regras legais sobre transferência e registro da arma.

² José dos Santos Carvalho Filho utiliza o termo “desfazimento volitivo” no lugar de “retirada”. Porém, nesse caso, ele considera apenas a cassação, a anulação e a revogação. Assim, nesta classificação, não entraria a caducidade, pois esta não decorreria da vontade do “administrador”, mas do próprio legislador, como veremos adiante. Além disso, ele não menciona a contraposição como forma de desfazimento. Logo, se a sua questão falar em desfazimento volitivo, lembre-se da cassação, da anulação e da revogação.



- (i) **caducidade;**
- (ii) **contraposição;**
- (iii) **cassação;**
- (iv) **anulação; e**
- (v) **revogação.**

A **caducidade** ocorre quando a retirada se fundamenta em uma **nova legislação** que impede a permanência de uma situação anteriormente consentida pelo Estado. Em termos bem simples, trata-se de uma legislação superveniente contrária à legislação que fundamentou o ato anterior. Logo, a nova norma se opõe ao ato administrativo anteriormente editado. Um exemplo seria a outorga de permissão de uso de bem público. Se, depois, sobrevier lei proibindo o uso privativo de bens por particulares, o ato será extinto.³ Seria, assim, algo como uma “ilegalidade posterior”.

Já a **contraposição**, também chamada de **derrubada**, acontece quando é editado um novo ato administrativo, mas com efeitos que se contrapõem a um ato anterior. Como exemplo, podemos citar a exoneração, cujos efeitos se opõem ao ato anterior: a nomeação.

Por sua vez, a **cassação** é o **desfazimento de um ato válido em virtude de descumprimento pelo beneficiário das condições que ele deveria manter para continuar gozando do ato**. A cassação tem como características: (i) é **ato vinculado**, pois a cassação somente poderá ocorrer nas hipóteses definidas em lei; (ii) trata-se de **ato sancionatório**,⁴ pois tem como fundamento as faltas cometidas pelo beneficiário do ato.

Portanto, **a cassação funciona como uma sanção contra o administrado por descumprir alguma condição necessária para usufruir de um benefício**.

Podemos mencionar como exemplo a cassação da carteira de motorista por exceder o limite de pontos previstos no Código de Trânsito e, após a suspensão do direito de dirigir, for flagrado conduzindo veículo automotor. Outros exemplos são a cassação da licença para exercer uma profissão por infringir alguma norma legal, ou a cassação de uma licença para construir em decorrência de descumprimento de normas de segurança.

³ Nesse caso, devemos lembrar que a permissão de uso é ato de natureza precária. Por isso, não há que se falar em “direito adquirido”.

⁴ O **caráter sancionatório** é citado na doutrina como característica da cassação. Como as questões de prova, quase sempre, copiam literalmente os ensinamentos doutrinários, optamos por mencionar essa característica em aula. Inclusive, se uma questão de prova questionar a natureza da cassação, você pode tranquilamente a considerar como de caráter sancionatório (esta é uma regra bem pacífica). Porém, vamos colocar uma pequena ressalva! Nem sempre a cassação é uma sanção pelo cometimento de infrações. Cita-se como exemplo a cassação do direito de dirigir de uma pessoa que perdeu a visão. Não há “infração” em sentido estrito nesse caso, mas apenas a perda das condições para conduzir o veículo automotor. Todavia, nem mesmo o CTB prevê essa situação expressamente, mas é um posicionamento que até já foi objeto de questão de prova. Por isso, precisamos ficar atentos!



Finalmente, a **anulação** é o **desfazimento** do ato ilegal, enquanto a revogação é o desfazimento de um ato válido, mas que deixou de ser conveniente e oportuno. Dada a relevância dessas duas últimas formas de desfazimento, vamos dedicar tópicos específicos para abordá-las.

Formas de extinção do atos administrativos

- Natural* → Ato produz todos os seus efeitos
- Subjetiva* → Desaparecimento do sujeito (pessoa)
- Objetiva* → Desaparecimento do objeto
- Renúncia* → Beneficiário “abre mão” do ato

Retirada

- Anulação* → Ato viciado / Ilegalidade
- Revogação* → Conveniência/opportunidade (mérito)
- Cassação* → Beneficiário deixa de atender aos requisitos
- Caducidade* → Legislação superveniente
- Contraposição* → Ato posterior com efeitos opostos

@profherbertalmeida





(TCM BA/2018) Considere que a administração pública deseje desfazer ato administrativo porque determinado destinatário descumpriu condições obrigatórias para que continuasse a desfrutar de determinada situação jurídica. Nessa situação, a administração deverá adotar a seguinte modalidade de desfazimento do ato:

- a) invalidação.
- b) revogação.
- c) cassação.
- d) convalidação.
- e) ratificação.

Comentários: se houve o descumprimento dos requisitos para a manutenção do ato, o benefício será **cassado**. Logo, a letra C é o nosso gabarito. A letra A é incorreta, pois “**invalidação**” corresponde à anulação do ato. A **revogação** é o desfazimento do ato por razões de conveniência e oportunidade. Por fim, a **convalidação** é a forma de correção do vício de um ato administrativo, sendo a **ratificação** um de suas modalidades.

Gabarito: alternativa C.

(Sefaz RS / 2018) Determinado prefeito exarou ato administrativo autorizando o uso de bem público em favor de um particular. Pouco tempo depois, lei municipal alterou o plano diretor, no que tange à ocupação do espaço urbano, tendo proibido a destinação de tal bem público à atividade particular. Nessa situação hipotética, o referido ato administrativo de autorização de uso de bem público extingue-se por **caducidade**.

Comentário: a questão descreve uma situação em que uma nova lei inviabilizou a realização de ato administrativo anteriormente editado. Nesse caso, o desfazimento de ato administrativo por superveniência de legislação é denominado **caducidade**.

Gabarito: correto.

Autotutela, devido processo legal, motivação e segurança jurídica

A **autotutela** diz respeito à **capacidade da administração de controlar os seus próprios atos, desfazendo os ilegais e revogando os inconvenientes e inoportunos**.



O STF reconhece a autotutela por intermédio da Súmula 473, que possui o seguinte teor.⁵



JURISPRUDÊNCIA

Súmula 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.

Dessa forma, ao identificar, por exemplo, que um ato é ilegal, a administração não necessitará recorrer ao Poder Judiciário para desfazê-lo. Ao contrário: a própria administração poderá providenciar o desfazimento. Assim, podemos dizer que o poder de autotutela é autoexecutório, ou seja, independe de autorização judicial.

Além disso, o exercício da autotutela poderá ocorrer **por provocação** do interessado ou de **ofício**. Por exemplo, um servidor que sofrer uma penalidade, poderá interpor um recurso administrativo, provocando a autoridade competente para analisar os seus argumentos.

A administração, por sua vez, poderá realizar o controle de ofício, por intermédio de suas diversas formas de controle administrativo. Por exemplo: a chefia poderá desfazer os atos do seu subordinado, independentemente de qualquer provocação.

Ademais, a autotutela refere-se ao **controle de mérito ou de legalidade**. Assim, o ato válido poderá ser revogado por não atender mais ao interesse público (mérito), mas também poderá ser desfeito porque foi editado em desconformidade com a legislação (legalidade). Inclusive, esse exame guarda correlação com o tópico anterior. Um recurso administrativo, por exemplo, poderá questionar tanto o mérito como a legalidade do ato (e o reexame de ofício também terá a mesma capacidade).

Essas duas últimas características são muito importantes. Isso porque o controle judicial, ao contrário da autotutela, não pode: (i) invadir o mérito; (ii) ser realizado de ofício. Logo, o controle judicial analisa apenas a legalidade e sempre será provocado; ao passo que a autotutela envolve legalidade e mérito e pode ser de ofício e provocada.

Entretanto, o poder de autotutela não é ilimitado. Veremos adiante que existem limites ao poder de anular e de revogar. Além disso, o desfazimento dos atos pela administração dependerá da observação do devido processo legal, especialmente com a **concessão do contraditório e da ampla defesa**.

⁵ Em sentido semelhante também citamos a Súmula 346 do STF, que dispõe que: “A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”.



Nesse caso, segundo o STF, **qualquer ato da administração pública que tiver o condão de repercutir sobre a esfera de interesses do cidadão** deverá ser precedido de prévio procedimento em que se assegure ao interessado o **efetivo exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa**.

Dessa forma, se a administração desejar desfazer um ato, ao ponto de desfazer o direito de um interessado, deverá ser instaurado o processo administrativo para conceder o direito de defesa. Assim, a observância do devido processo legal e do contraditório e da ampla defesa é requisito imprescindível para o desfazimento de um ato administrativo capaz de desfazer direitos de um administrado.

Normalmente, fala-se em concessão do direito de defesa no caso de anulação de ato administrativo. Por exemplo: se um servidor é promovido, mas o ato de promoção será anulado, então haverá necessidade de conceder o direito de defesa para que o servidor possa, se for o caso, defender a legalidade de sua promoção.

Há casos, entretanto, que também se concede contraditório para a revogação de ato administrativo. Cita-se como exemplo a revogação de processo de licitação, **após a fase de homologação ou de adjudicação**, que exige a **concessão do contraditório e da ampla defesa**.⁶

Outro tema importante na Súmula 473 é a apreciação judicial. O seu trecho final dispõe que, em todos os casos, **fica ressalvada a possibilidade de apreciação judicial**. Isso é a aplicação do princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional. Assim, o próprio ato da administração que anula ou revoga um ato anterior é, também, um ato administrativo passível de controle judicial. Logo, o Judiciário poderá invalidar o ato de anulação ou de revogação em desconformidade com a legislação (por exemplo: anulação sem conceder o direito de defesa; revogação de ato fora das hipóteses legais; desfazimento realizado por autoridade incompetente; etc.).

Ademais, cabe fazer outra observação. O desfazimento de ato administrativo **depende de motivação**, de tal forma que o ato poderá ser objeto de controle. Nessa linha, em âmbito federal, a Lei 9.784/1999 expressamente dispõe que o ato que importe anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo deverá ser motivado (art. 50, VIII). Porém, essa norma se aplica apenas ao âmbito federal.

Por outro lado, a Lei 13.655/2018, que instituiu alterações na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB (DL 4.657/1942), estabelece regras gerais aplicáveis a toda a administração pública.

Nesse contexto, dispõe a mencionada norma que a decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, **decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa** deverá indicar de **modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas** (art. 21, *caput*).

Além disso, quando for o caso, essa decisão deverá **indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime** e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos

⁶ Não é tão clara a definição de quando a revogação exige a concessão do direito de defesa. No caso de licitação, por exemplo, sabe-se que há necessidade se a revogação ocorrer após a homologação ou adjudicação, mas não se exige antes desse momento. (STJ, RMS 23.402/PR, 2a Turma, DJe de 2.4.2008).



atingidos **ônus ou perdas** que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos (art. 21, parágrafo único).

Dessa forma, a LINDB passa a exigir expressamente que a anulação de ato seja objeto de motivação, sendo ainda que não poderá a anulação estabelecer ônus e perdas “anormais ou excessivos”.

Ademais, a revisão quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção **já se houver completado** deverá levar em conta as **orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas** (art. 24, *caput*). Nessa linha, são consideradas “orientações gerais” as interpretações e especificações contidas em **atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária**, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

O dispositivo busca assegurar o cumprimento da segurança jurídica, já que não faz sentido “alterar um posicionamento” e depois tentar aplicá-lo retroativamente. Imagine, por exemplo, que uma autoridade concedeu um benefício a um servidor, com base e interpretação sobre uma norma jurídica vigente. Porém, se a interpretação for alterada, não se poderá punir a autoridade e o servidor, já que a medida estava amparada em interpretação vigente na época de edição do ato.



(Prefeitura de Teresina / 2016) Agente público competente, no exercício de fiscalização, constata que determinada licença municipal de funcionamento de estabelecimento comercial foi recém-expedida mediante grave insuficiência de comprovação documental, pelo interessado, de atendimento aos requisitos legais. Diante de tal constatação, providência a ser adotada pelo agente público consiste em lavrar autuação circunstanciada do fato constatado, dando-se ciência ao interessado acerca da pretensão municipal de anulá-lo e oferecendo-lhe a oportunidade de, querendo, apresentar os esclarecimentos que julgar necessários, inclusive em defesa da validade da licença supostamente eivada de nulidade.

Comentários: aparentemente, há vício no ato administrativo, fato que ensejaria a sua anulação. Porém, antes de realizar a anulação, a autoridade deverá registrar o fato (lavrar autuação circunstanciada do fato constatado) e **notificar** o interessado sobre a possibilidade de se realizar a anulação, concedendo a ele o direito de se manifestar sobre os fatos, inclusive para tentar defender a legalidade da licença.

Portanto, o desfazimento do ato exige a concessão do **contraditório e da ampla defesa**.

O interessado não é obrigado a se manifestar, mas possui o direito de fazê-lo. Após decorrido o prazo para apresentação da defesa, a administração analisará a defesa apresentada (se ela foi apresentada) e tomará a decisão. Se comprovada a ilegalidade, a concessão da licença será anulada.

Gabarito: correto.



Efeitos do ato

Existe uma discussão na doutrina sobre o que é desfeito mediante anulação e revogação: o próprio ato administrativo ou os seus efeitos. Isso, para fins de concurso público, não chega a ter tanta importância, sendo um debate que é bastante teórico e não é pacífico.

Porém, existem alguns pontos que podem ser relevantes para fins de prova. Por isso, vamos conversar um pouco sobre os efeitos dos atos administrativos e, depois, vamos falar sobre o desfazimento do ato.

Normalmente, quando falamos de “efeitos do ato”, estamos tratando dos seus **efeitos típicos ou próprios**, que são os efeitos pretendidos com a edição do ato administrativo. Por exemplo: é próprio ou típico do ato de demissão o efeito de encerrar o vínculo jurídico do servidor demitido com a administração. Logo, o efeito típico ou próprio trata da própria função jurídica do ato administrativo.

Por outro lado, os efeitos atípicos se subdividem:

- a) efeitos **preliminares** ou **prodrômicos**;
- b) efeitos **reflexos**.

Os **efeitos preliminares** ou prodrômicos ocorrem quando **há alguma pendência entre a edição do ato e a sua produção de efeitos**. Por exemplo: nos atos compostos, após a edição do ato principal, surge o dever de outra autoridade apreciá-los, dando o seu “aval” mediante ciência, visto, homologação, etc. Assim, o **efeito atípico preliminar do ato sujeito à controle é o de exigir que o órgão controlador exerça o seu poder-dever de controle**.⁷

Por outro lado, os **efeitos reflexos são efeitos atípicos que atingem terceiros não objetivados pelo ato**. Nesse caso, teremos o efeito típico: aquele que atinge a relação jurídica objetivada pelo ato; e efeito atípico reflexo: aquele que atinge terceiros, de fora da relação jurídica travada entre a administração e o sujeito passivo do ato. Um exemplo trata da desapropriação de um bem imóvel. Suponha que o bem estava locado a terceiro (o inquilino). Quando a administração faz a desapropriação, o efeito típico do ato será a transferência da propriedade do particular para a administração. Já o **efeito atípico reflexo** será a extinção do contrato de locação. Perceba que esse efeito reflexo acaba atingindo um terceiro (o inquilino).

Ainda sobre os efeitos impróprios do ato, há autores que os definem como as consequências indiretas, reflexas, do ato administrativo, que ocorrem, em muitos casos, sem a administração desejá-las.

Por exemplo: se a administração realiza uma desapropriação de um imóvel, o efeito próprio do ato será a desapropriação em si, com a transferência da propriedade do particular para a administração. Porém, imagine que, após tomar a posse e a propriedade do bem, a administração acabou danificando parte do bem desapropriado. Agora, imagine ainda que a desapropriação foi desfeita pela administração. Nesse caso, os efeitos próprios (a desapropriação) são desfeitos. Contudo, em virtude dos danos causados ao bem, teremos um efeito impróprio: o dever de reparar o dano causado ao bem do particular.

⁷ Bandeira de Mello, 2013.



Logo, podemos dizer que o desfazimento de um ato atinge os seus efeitos próprios. Porém, podem os efeitos impróprios (indesejados) permanecerem. No nosso último exemplo: houve o desfazimento da desapropriação (efeito próprio), mas permaneceu o efeito impróprio: o dever de indenizar.

Anulação

A **anulação** é o desfazimento do ato administrativo em **virtude de ilegalidade**. Também costumamos dizer que o ato é **viciado** ou **inválido**. Justamente por isso, também é comum chamar a anulação de **invalidação**.⁸

Como a ilegalidade atinge desde a origem do ato, a sua invalidação possui **efeitos retroativos**, ou **ex tunc**. Dessa forma, em regra, a anulação desfaz todos os efeitos que o ato produziu desde a sua origem.

Por fim, 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 sua autotutela, de ofício ou por provocação. Já no segundo caso, o Judiciário exerce a função jurisdicional, mas somente poderá agir mediante provocação.

Por sinal, a expressão “controle de legalidade” é adotada em um sentido amplo para designar um controle sobre todo o ordenamento jurídico. Logo, mais uma vez, lembramos que o ato “ilegal”, no sentido aqui adotado, pode ser um ato que ofende o ordenamento jurídico, como a Constituição, as leis, os regulamentos, os princípios, etc. Um ato, por exemplo, que violar a moralidade, será passível de anulação. Por vezes, as expressões “controle de legitimidade” ou “de juridicidade” também podem ser adotados para justificar a anulação de um ato administrativo.

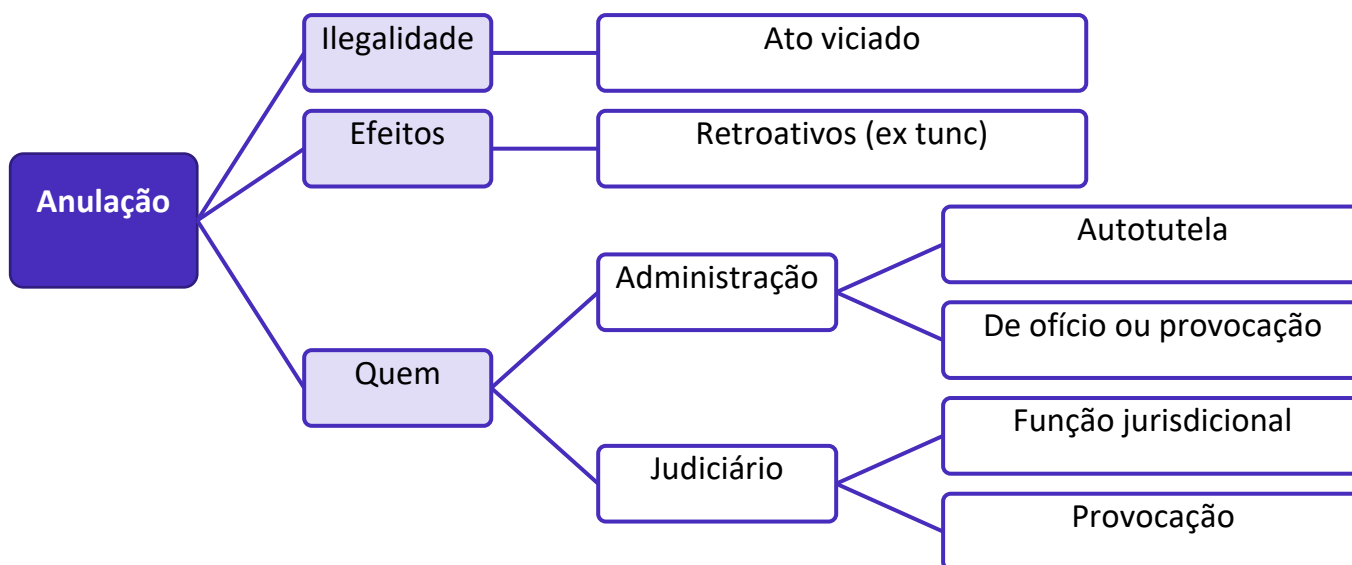
Logo, podemos resumir as características da anulação da seguinte forma:



A **anulação** é o desfazimento do ato administrativo **ilegal (viciado)**, gerando **efeitos retroativos (ex tunc)**, que pode ser realizada **pela administração**, por meio da autotutela (de ofício ou por provocação), ou pelo **Poder Judiciário**, desde que provocado.

⁸ Pessoalmente, eu acredito que o termo **invalidação** seria o mais adequado. Principalmente porque a expressão “anulação” (desfazimento de ato administrativo ilegal) pode causar confusão com o termo “anulável”, que é o ato administrativo com vício sanável, e “nulo”, que é o ato administrativo com vício insanável. Porém, percebemos que as questões de prova se concentram no termo “anulação”. Logo, em aula, vamos utilizar esta expressão, afinal o foco deste curso é te preparar para as provas de concurso.





Sempre surgem dúvidas sobre: a anulação é discricionária ou vinculada? Ou outra dúvida, trata-se de um “poder” ou “dever”? Ou em termos mais simples: a administração “obrigada” a anular?

Bom, a resposta é clássica: “**depende**”!

Primeiro pelo próprio sentido da expressão “poder”. São comuns as questões de concurso que a utilizam com o sentido de “faculdade”, ou seja, de discricionariedade. Porém, há também a possibilidade de utilizar a expressão no sentido de empoderamento, ou seja, de capacidade para realizar. Nesse caso, seria irrelevante diferenciar “poder” de “dever”, pois o fato de a autoridade ter a obrigação (dever) também seria uma capacidade para realizar (ter o “poder” para fazer isso). Inclusive é comum se utilizar a expressão “poder-dever” no sentido de que a autoridade que tem a competência (o poder) também tem o dever de exercê-la. Nesse caso, sempre é preciso analisar o contexto da questão.

Além disso, outro problema ocorre com a referência da questão, já que muitas questões são literais. A Súmula 473 diz que a administração “**pode**” anular, enquanto a Lei 9.784/1999 dispõe que a administração “**deve**” anular o ato ilegal.

Bom, antes de dar a nossa opinião, vamos debater se efetivamente a decisão é vinculada ou discricionária.

Em regra, a anulação é **obrigação da administração**, ou seja, constatada a ilegalidade, o agente público **deve** promover a anulação do ato administrativo. Trata-se, portanto, de um **poder-dever**. Isso porque a administração se submete ao princípio da legalidade.

Todavia, é **possível deixar de anular um ato quando os prejuízos da anulação forem maiores que a sua manutenção**. Além disso, há casos em que a segurança jurídica e a boa fé fundamentam a manutenção do ato. Imagine que um agente público se aposente e 20 anos depois se identifica uma ilegalidade no ato que lhe concedeu esse direito. *Seria plausível determinar que o servidor retorne ao trabalho nessas condições?* Veja: esse caso reflete um conflito: (i) de um lado, o cumprimento da legalidade; (ii) do outro, o cumprimento da segurança jurídica.

Nesse contexto, veremos adiante que a própria legislação costuma instituir um “limite” de tempo para que a administração realize a anulação de determinados atos administrativos. A situação mais clássica é



conhecida como “**decadência administrativa**”, definida como a perda do direito de realizar a anulação do ato administrativo. Assim, decorrido um longo período desde a prática do ato, a administração perderá o direito de realizar a anulação.

Além disso, existem os atos com vícios sanáveis, ou seja, com vícios que são passíveis de **convalidação**, ou seja, de correção do vício. Logo, teoricamente, ao invés de desfazer o ato inválido, a administração poderá convalidá-lo, corrigindo o seu vício.

Por esse motivo, podemos dizer o seguinte:

- a) em regra, a anulação é um **dever**, uma vez que a administração se submete ao princípio da legalidade;
- b) há situações em que a administração não realizará a anulação: (i) seja em virtude da aplicação do princípio da segurança jurídica, da decadência, etc.; (ii) seja porque é o vício é sanável, sendo viável a sua convalidação.

Assim, tanto a expressão “poder” como “dever” estão corretas. Se você tiver que “escolher”, de prioridade para o termo “dever”. Porém, em outros casos, podemos utilizar as duas expressões, mas sempre de olho no contexto da assertiva.

Por fim, sempre que existir a anulação de um ato, devem ser resguardados os efeitos já produzidos em relação aos terceiros de boa-fé. Não se trata de direito adquirido, uma vez que **não se adquire direito de um ato ilegal**. Porém, os efeitos já produzidos, mas que afetaram terceiros de boa-fé, não devem ser invalidados.

Por exemplo, determinada pessoa é nomeada para o desempenho de um cargo público. Durante o período que exerceu a função, ela expediu diversas certidões que originaram direitos aos administrados (pressupõe-se que a emissão das certidões ocorreu dentro da legalidade). Porém, após esse período, constatou-se que o servidor não possuía os requisitos para o cargo e, por conseguinte, sua nomeação foi anulada. Nesse caso, as pessoas que receberam as certidões, caso tenham agido de boa-fé, não podem ser prejudicadas. Por isso, as certidões permanecerão válidas, assim como os efeitos jurídicos delas decorrentes.



(PGM Campo Grande - 2019) A administração pública poderá revogar atos administrativos que possuam vício que os torne ilegais, ainda que o ato revogatório não tenha sido determinado pelo Poder Judiciário.

Comentários: a questão possui vários erros. Porém, o principal ponto é que o ato ilegal não comporta revogação. A medida adequada para desfazer o ato, nesse caso, seria a **anulação**.

Gabarito: errado.



Decadência administrativa

Para começar esse capítulo, eu vou contar uma breve história da minha época de militar. Quando eu era “Aspirante a Oficial”, eu ganhei um prêmio do Capitão que comandava a minha companhia: ele me deu dois dias de folga (no termo militar: “de dispensa”). Aí eu pensei: “vou usar essa folga daqui a alguns meses, no final do ano”. Certo dia, eu cheguei ao Capitão e perguntei se poderia gozar da dispensa. Então, ele me olha e pergunta: “qual dispensa?” Eu, então, lembrei o Capitão. Mas recebi a seguinte resposta: “ah, era uma ‘dispensa sorvete’.” Eu, sem entender, perguntei: “como assim, Capitão?” E ele disse: “é igual ao sorvete, se você não consumir na hora, ele derrete.” E ele complementou: “a sua dispensa derreteu. Não usou naquela hora, agora você perdeu!”

Depois disso, eu nunca mais esqueci de um instituto do direito chamado de **decadência**. Esta é a perda da possibilidade de **gozar de um direito em virtude do decurso do tempo**. A galera do direito gosta de utilizar a expressão: “**o direito não socorre aos que dormem**”. Isso porque a lei concede diversos direitos, mas muitos deles não são eternos, submetendo-se a prazos extintivos, como a **prescrição** e a **decadência**.

Não nos cabe, nesta aula, aprofundar o debate sobre a diferença da prescrição e da decadência. Porém, vou fazer uma breve explicação, mas sem ter a intenção de esgotar ou “esmiuçar” o assunto.

Sucintamente, a **prescrição** é a perda do direito de ação. Por exemplo: a Lei 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Federais) prevê que a ação disciplinar prescreve em determinados prazos (por exemplo: cinco anos para aplicar a pena de demissão). Nesse caso, a citada Lei não está definindo o prazo para aplicação a pena de demissão, mas para **instaurar o processo administrativo disciplinar** – PAD para apurar a situação. Por isso, o prazo para instaurar o PAD, no caso da pena de demissão, é de cinco anos.

A **decadência**, por sua vez, trata do próprio “**direito material**”. ou seja, da própria prerrogativa. Por exemplo, a administração federal tem, em regra, **o prazo de cinco anos para anular as decisões que geraram efeitos favoráveis aos administrados** (L9784, art. 54). Se o ato não for anulado no prazo de cinco anos, a administração perderá o direito **de realizar a anulação**, ou seja, não será mais possível anular o ato.

Assim, teoricamente, **a prescrição é o prazo para iniciar um processo** (exemplo: iniciar o processo administrativo disciplinar); enquanto **a decadência trata do próprio direito** (exemplo: direito de anular um ato). Um caminha com o outro, já que são bem relacionados. Até por isso, são comuns as confusões na legislação administrativa sobre esses termos.

Agora, chegando ao ponto mais relevante desta aula, temos o prazo decadencial para que a administração exerça a autotutela sobre os seus próprios atos. A melhor referência é o art. 54 da Lei 9.784/1999, que prevê que:

Art. 54. 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**.

Nesse caso, o prazo é verdadeiramente um prazo decadencial, uma vez que se refere à própria prerrogativa de exercer o direito de anular o ato. O prazo é de cinco anos, contado da data do fato. Entretanto, no caso de **efeitos patrimoniais contínuos**, o prazo de decadência será contado da percepção do **primeiro pagamento** (art. 54, § 1º). Por exemplo, se um servidor recebeu um benefício, percebendo os valores mês



a mês (efeitos patrimoniais contínuos), o prazo para desfazimento será de cinco anos, a contar do primeiro pagamento.⁹

Perceba, contudo, que a norma prevê o prazo para situações que ensejem “efeitos favoráveis” para o administrativo ou para quando não houver má-fé. **Não é fixado um prazo, por outro lado, para desfazer atos que gerem efeitos desfavoráveis aos administrados ou no caso de má-fé.** Por exemplo, não existe prazo para anular uma sanção aplicada de forma inadequada a um particular; também não temos um prazo para desfazer um benefício que o interessado recebeu após subornar o agente público responsável (nesse caso, houve má-fé).

Alguns autores defendem que, nesse caso, deverá ser aplicado o prazo prescricional previsto na legislação civil, de dez anos, evitando a imprescritibilidade da ação (CC, art. 205).

Porém, para fins de prova, parece melhor a corrente que defende que simplesmente não há prazo. Logo, partimos da ideia de que **a administração não tem limite de prazo para desfazer os atos administrativos que ensejaram efeitos desfavoráveis aos administrados ou para desfazer os atos em que se comprove a má-fé.**

Corroborar com esse entendimento o fato de que não existe limite de prazo, no âmbito federal, para realizar a **revisão dos atos administrativos que resultem sanções.** Segundo a Lei 9.784/1999, esse tipo de ato poderá ser revisto “a qualquer tempo” quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada (L9784, art. 65).

No mesmo contexto, a Lei 8.112/1990 prevê que o processo disciplinar poderá ser revisto, **a qualquer tempo**, a pedido ou de ofício, quando se surgirem fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da penalidade aplicada (L8112, art. 174).

Isso mostra como, a princípio, não existe prazo para desfazer atos que gerem efeitos desfavoráveis aos administrados.

Também temos uma outra situação em que não haverá prazo para desfazer o ato administrativo. Segundo o STF, **situações flagrantemente inconstitucionais não se submetem ao prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999.**¹⁰ Por exemplo, o provimento de servidores públicos para cargo de provimento efetivo sem a realização de concurso público é situação flagrantemente inconstitucional; nesse caso, não se aplica o prazo decadencial para anular o provimento. Portanto, nada impede que a anulação do provimento ocorra depois de mais de cinco anos desde o ato de provimento, uma vez que a flagrante ofensa ao texto constitucional não se submete à decadência da Lei 9.784/1999.

⁹ Algumas obras mencionam que a decadência gera uma “convalidação” do ato. Seria, nessa situação, uma “convalidação tácita”, ou seja, aquela que não decorre de uma manifestação expressa da administração. Preferimos, porém, utilizar outro termo, denominado de “confirmação”. Nessa linha, a Prof. Maria Di Pietro defende que a decadência gera a **confirmação** do ato, que é a manutenção do ato viciado, mas sem que haja manifestação expressa da administração.

¹⁰ MS 28.279, de 29-4-2011; MS 29.282 AgR, 2ª Turma, de 24-2-2015; MS 30.014 AgR, de 18-12-2013.



Ainda sobre esse tema, é fundamental a leitura da Súmula 633 do STJ, que dispõe que:



JURISPRUDÊNCIA

Súmula 633: A Lei 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria.

Dessa forma, o prazo de cinco anos para desfazer atos administrativos que gerem efeitos favoráveis aos administrados também será aplicável aos estados e municípios que não disponham de leis próprias de processo administrativo.

Ainda temos que analisar um caso: os **atos inexistentes**. Este tipo de ato é praticado pelos usurpadores de função pública, que são particulares que não possuem qualquer vínculo com a administração, mas que se fazem passar por agentes públicos praticando supostos “atos administrativos”. Por exemplo, imagine um particular que se passou por policial federal e que cobrou “taxas” para emissão de autorizações para compras de armas de fogo: nesse caso, não teremos qualquer manifestação de vontade do Estado. Logo, o ato será inexistente.

A diferença do ato inexistente para um ato administrativo nulo ou anulável é que estes dois últimos, em regra, se submetem ao prazo decadencial para invalidação, ou seja, tais atos se “aperfeiçoam” pelo decurso do tempo. Por outro lado, o ato inexistente nunca será um ato administrativo, logo não estará sujeito a prazos prescricionais ou decadenciais para o desfazimento.

Exemplificando: a autorização emitida pelo falso policial federal nunca será considerada válida, nem mesmo depois do prazo de cinco anos, já que jamais será um ato administrativo.



(TRT CE - 2017) O direito de a administração anular ato administrativo favorável ao destinatário decai em dez anos, exceto se for comprovada má-fé..

Comentários: a questão não definiu o âmbito de sua aplicação. O prazo decadencial constante na Lei 9.784/1999, em regra, aplica-se apenas à União. Porém, esse prazo será aplicável aos demais entes da Federação se estes não dispuserem de lei própria de processo administrativo (Súmula 633 do STJ). Assim, em questões de prova, se não houver menção à lei de referência ou ao âmbito de aplicação, considere a regra geral, que é aquela definida na Lei 9.784/1999. Nesse caso, o prazo decadencial é de **cinco anos**.

Gabarito: errado.





RESUMINDO

ANULAÇÃO	
Conceito e características	▪ Desfazimento de ato ilegal ▪ Efeitos retroativos (<i>ex tunc</i>) ▪ Administração (autotutela) ou Judiciário (controle jurisdicional) ▪ Em regra, é um “dever”.
Decadência	▪ Perda do direito de anular em virtude do tempo ▪ Âmbito federal: ▪ 5 anos para atos que geram efeitos favoráveis ao destinatário ▪ Salvo má-fé ▪ Não se aplica se ofender diretamente a Constituição ou aos atos inexistentes

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.

A revogação recai sobre o ato:

- a) **válido**: praticado conforme a lei, sem vícios;
- b) **eficaz**: **está produzindo efeitos até então**. Excepcionalmente, é possível revogar um ato que ainda não começou a produzir os efeitos jurídicos (ainda não é eficaz). Porém, em nenhuma hipótese será possível revogar o ato exaurido (o que já produziu todos os seus efeitos);
- c) **discricionário**: como se trata de juízo de mérito, deve operar sobre ato discricionário.



Na revogação **não há ilegalidade**. Por isso, o Poder Judiciário¹¹ não pode revogar um ato praticado pela administração. Na verdade, nenhum Poder pode revogar um ato administrativo praticado por outro. Logo, a **revogação somente é realizada pela própria administração que editou o ato administrativo**.

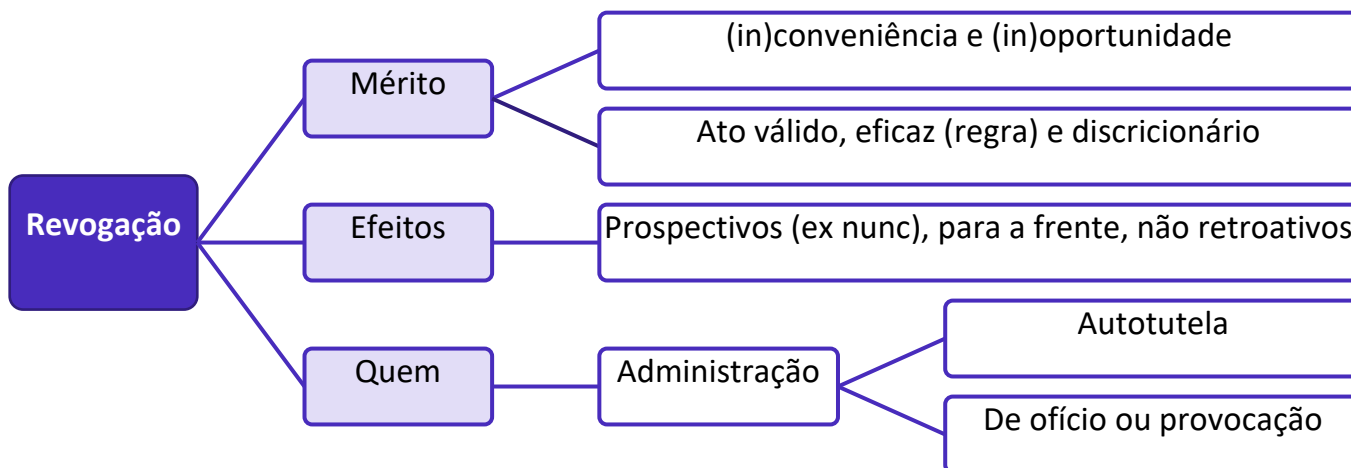
Também em virtude da legalidade do ato, a revogação possui efeitos **ex nunc**, isto é, efeitos prospectivos (para a frente / “a partir de agora”) ou não retroativos. Isso quer dizer que seus efeitos não retroagem. Tudo que foi realizado até a data da revogação permanece válido.

Por fim, vimos que 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.

Assim, podemos fazer a seguinte definição da revogação.



A **revogação** é o desfazimento de um ato válido, eficaz e discricionário, realizado somente pela **administração**, que em virtude de **exame de mérito** deixou de ser **conveniente e oportuno** para o interesse público, gerando **efeitos prospectivos** (*ex nunc*).



¹¹ O Poder Judiciário poderá revogar os seus próprios atos quando atuar no exercício da função atípica de administrar. Porém, somente admita isso se a questão estiver tratando expressamente desse caso. Logo, de forma genérica, é comum e verdadeiro afirmar: o Judiciário não pode revogar ato administrativo.





Existem vários macetes para não confundir “*ex tunc*” com “*ex nunc*”. Na minha época de concurseiro, eu usava o “n” do “*nunc*” para dizer que era “não retroativo”.

Hoje, porém, o macete mais bacana é o do **tapa na testa e tapa na nuca**:

- **tapa na testa** (*ex tunc*): a cabeça vai para trás (retroage). Logo, trata da anulação;
- **tapa na nuca** (*ex nunc*): a cabeça vai para a frente (não retroage). Logo, trata da revogação.

←
ex tunc
retroage
anulação



→
ex nunc
não retroage
prospectivo
revogação

Com efeito, a **competência para revogar pertence à mesma autoridade que o editou ou à autoridade em escala hierárquica superior**. Eventualmente, a lei poderá atribuir a competência revogatória a outra autoridade, fora da cadeia hierárquica, mas somente se expressamente previsto dessa forma na legislação (ex.: a lei poderá atribuir a uma autoridade da administração direta o poder de revogar ato editado por uma autarquia). Porém, é imprescindível que a competência seja “atual”, ou seja, que a matéria possa ser apreciada pela autoridade que pretende revogar o ato (no tópico sobre os limites ao poder de revogar, vamos explicar melhor esse caso).



(CGE CE / 2019) O objeto da revogação deve ser

- a) um ato administrativo inválido.
- b) um ato administrativo vinculado.



- c) uma decisão administrativa viciada.
- d) um ato administrativo imperfeito.
- e) um ato administrativo eficaz.

Comentários: a revogação opera sobre ato administrativo válido e eficaz (letra E). Por outro lado, não se admite a revogação sobre ato inválido (nesse caso, o desfazimento seria por anulação); vinculado (a revogação opera sobre atos discricionários); viciado (novamente, seria a anulação); ou imperfeito (este ato não está pronto, logo não pode ser desfeito).

Gabarito: alternativa E.

Limites ao poder de revogar

Como a revogação é realizada sob um ato válido, ela acaba se submetendo a uma série de limites, mais amplos do que os aplicáveis a anulação.

Assim, não são passíveis de revogação os atos mencionados a seguir.¹²

a) atos ilegais, inválidos, viciados

Nesse caso, não cabe revogação, mas anulação ou, se for o caso, convalidação.

b) atos vinculados

Nos atos vinculados, não se fala em **conveniência e oportunidade** no momento da edição do ato e, por conseguinte, também não se falará na hora de sua revogação. Assim, os atos vinculados, como os que reconhecem direitos subjetivos, não são passíveis de revogação, mas podem ser objeto de anulação (se ilegais) ou cassação (se o destinatário deixar de atender aos requisitos legais).¹³

¹² Vamos seguir os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, com adaptações.

¹³ Existe uma exceção a esta regra. O STJ, em algumas oportunidades, já se manifestou pela possibilidade de **revogar a licença para construir**. Este é um ato vinculado. Então, acaba surgindo uma contradição: como um ato vinculado seria passível de revogação? O posicionamento do STJ seguiu uma linha de ensinamento de Caio Tácito, citado no livro do Hely Lopes Meirelles. Na oportunidade, o autor citou a possibilidade de revogar uma licença para construir quando a obra ainda não foi iniciada, citando a decisão administrativa de alterar uma via pública e, com isso, fazendo com que o interesse público recomende a não realização da obra licenciada, sob pena de exigir uma indenização maior pela desapropriação de parcela já construída.

Outros autores, porém, criticam o termo "revogar", defendendo a utilização do termo "**expropriação**" para tratar do desfazimento de um ato que tenha gerado direitos, mas que deve ser desfeito por contrariar o interesse público (a licença para construir mencionada acima seria justamente o exemplo para esse caso). Nesse caso, o desfazimento do ato deverá ocorrer com a devida indenização.



c) atos que exauriram os seus efeitos

Esses são os atos **exauridos** ou **consumados**. Como a revogação não retroage, mas apenas impede que o ato continue a produzir efeitos, se o ato já se exauriu, não há mais que falar em revogação. Por exemplo, se a administração concedeu uma licença¹⁴ ao agente público para tratar de interesses particulares, após o término do prazo da licença, não se poderá revogá-la, pois seus efeitos já exauriram. Outro exemplo: uma autorização de uso para uma praça pública durante o final de semana não poderá ser revogada na segunda-feira seguinte.

d) quando já se exauriu a competência relativamente ao objeto do ato

Suponha que o administrado tenha recorrido de um ato administrativo e que o recurso já esteja sob apreciação da **autoridade superior**. Nesse caso, a autoridade que praticou o ato deixou de ser competente para revogá-lo. Por isso que se diz que a competência deverá ser “atual”.

A própria Lei 9.784/1999 trata desse assunto, pois dispõe que “o recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, **o encaminhará à autoridade superior**” (art. 56, § 1º). Nesse caso, a autoridade que editou o ato pode “reconsiderar” a sua decisão, podendo revogar o ato enquanto o processo estiver sob sua responsabilidade.¹⁵ Após o processo ser encaminhado para a próxima instância, entretanto, a autoridade anterior não terá mais competência para revogar.

e) os meros atos administrativos

Para Di Pietro, os meros atos administrativos, como as certidões, atestados e votos, não comportam revogação: “porque os efeitos deles decorrentes são estabelecidos em lei”. Na verdade, parece melhor a explicação que diz que a revogação não é possível porque são atos de conteúdo meramente declaratório, que se limitar a explicitar um fato. Dessa forma, não podem ser revogados porque não há como revogar a realidade. Por exemplo, se a administração emite uma certidão de tempo de serviço de um servidor, não há como “revogar” a certidão, pois ela apenas está declarando o tempo de serviço registrado no assentamento funcional do servidor.

Porém, esse assunto já caiu em questão de prova, sendo utilizado o termo “revogação”. Logo, considere o seguinte: (i) a afirmação genérica: ato vinculado não pode ser revogado é considerada como correta; (ii) se a questão de prova falar de “licença para construir” ou “licença para construir, quando a obra ainda não foi iniciada”, lembre-se que esta é uma exceção, sendo um ato vinculado passível de revogação; (iii) para esse mesmo caso, podemos utilizar a expressão “expropriação”.

¹⁴ Vimos ao longo da aula o sentido doutrinário de licença (ato vinculado que reconhece um direito subjetivo). Porém, tome um pouco de cuidado quando estiver estudando o estatuto dos servidores. Por exemplo, na Lei 8.112/1990, o termo licença trata de situações em que o servidor ficará “afastado” do exercício de suas atribuições, sendo que algumas licenças são vinculadas e outras são discricionárias. Assim, na Lei 8.112/1990 e em outros estatutos, não podemos seguir o sentido clássico de “licença”.

¹⁵ Os recursos administrativos podem ser apresentados contra a legalidade e o mérito. Nesse caso, como estamos falando de revogação, vamos considerar que o eventual recurso estivesse questionando o mérito da decisão.



Já em relação aos atos que emitem opinião, como os pareceres, também não se fala em revogação, uma vez que tais atos, por si sós, não produzem efeitos jurídicos.¹⁶

Portanto, os meros atos administrativos **não constituem manifestação de vontade do Estado** e, por isso, não são passíveis de revogação.¹⁷

f) atos que integram um procedimento

As decisões administrativas são adotadas em processos administrativos, que são um conjunto relacionado de atos ou etapas. **Quando a administração avança para o ato seguinte do processo, perde-se a capacidade de revogar o ato anterior.** Por exemplo: após a assinatura de um contrato, a administração não pode mais revogar a licitação (etapa anterior). Outro exemplo: o candidato a um concurso público poderá questionar as regras do edital durante a fase de impugnação; mas não será possível, na via administrativa, questionar uma regra prevista no edital na fase de recurso contra o gabarito das questões, pois várias etapas já se sucederam ao momento da impugnação do edital. No “juridiquês”, essa situação é conhecida como **preclusão administrativa**.

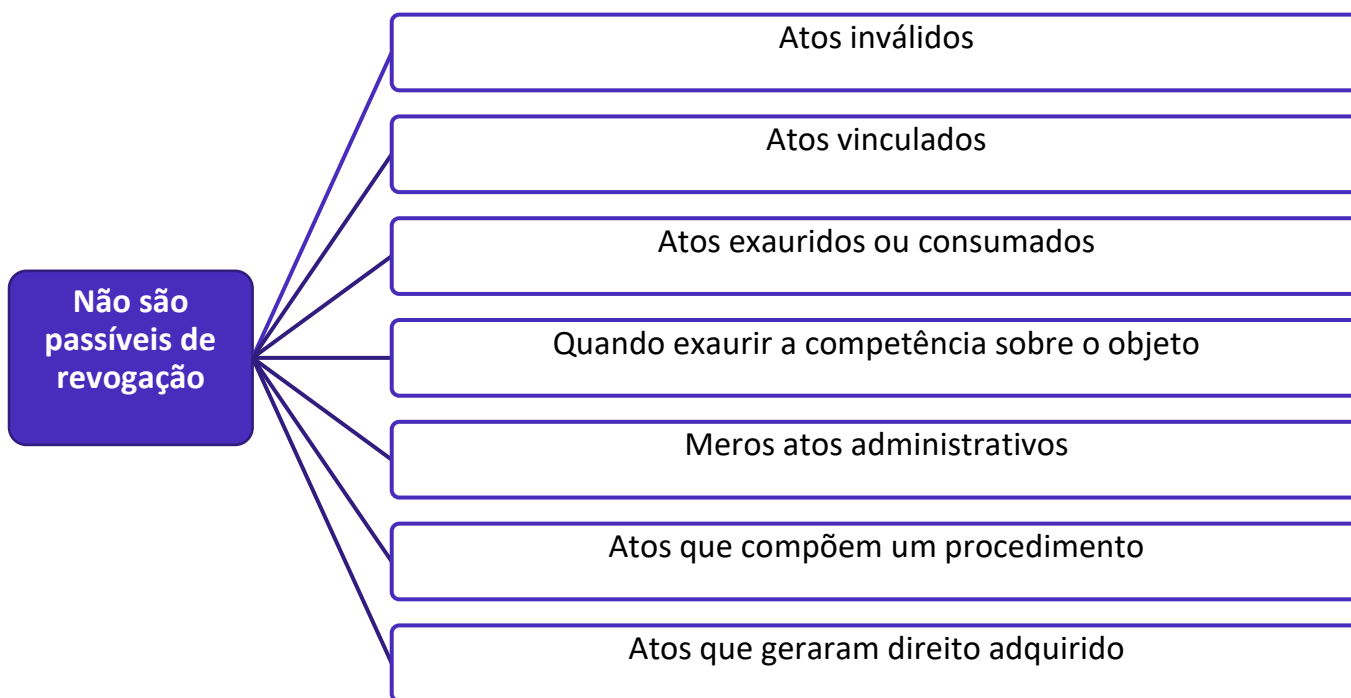
g) geram direito adquirido

O **direito adquirido** é protegido pela Constituição Federal (art. 5º, XXXVI), de tal forma que nem mesmo a lei poderá prejudicá-lo, muito menos um ato administrativo. Exemplo de direito adquirido ocorria antigamente, quando os servidores efetivos ocupantes de cargo em comissão “incorporavam” a gratificação pelo desempenho do cargo a cada período de exercício. Após um prazo, o servidor efetivo até poderia ser exonerado do cargo em comissão, mas a revogação não atingiria o percentual da gratificação já incorporado como direito adquirido.

¹⁶ Apesar da nossa consideração, é comum se falar na revogação dos chamados pareceres normativos ou vinculantes. Porém, na verdade, o que ocorre nesses casos é a revogação do ato de aprovação do parecer, este sim de caráter decisório.

¹⁷ Alexandrino e Paulo, 2020.





(TRT 24 / 2017) Manoel, servidor público e chefe de determinada repartição, emitiu certidão de dados funcionais a seu subordinado, o servidor Pedro. Passados alguns dias da prática do ato administrativo, Manoel decide revogá-lo por razões de conveniência e oportunidade. Cumpre salientar que o mencionado ato não continha vício de ilegalidade. A propósito dos fatos narrados, a revogação está incorreta, porque certidão é ato administrativo que não comporta tal instituto.

Comentários: a certidão é um mero ato administrativo. Portanto, não é passível de revogação, uma vez que não há como “revogar a realidade”, já que este ato se destina a informar um fato registrado em banco de dados, livros ou outros registros da administração. Se a informação registrada fosse falsa, a certidão seria anulada. Porém, não é o caso da questão e não há como revogar uma certidão.

Gabarito: correto.

Espécies de revogação: ab-rogação e derrogação

Quanto à **abrangência**, existem dois tipos de revogação de atos administrativos:

- a) **ab-rogação**: consiste na revogação total do ato;
- b) **derrogação**: é a revogação parcial do ato.

Por exemplo, a administração concede uma autorização para uso de duas praças públicas para a realização de um evento esportivo nos próximos cinco finais de semana. Porém, por causa de um surto de uma



doença, a administração resolve revogar todas as autorizações (revogação total: ab-rogação); ou resolve revogar apenas algumas autorizações (revogação parcial: derrogação).

Até aqui, então, é simples de entender: a ab-rogação revoga todo o ato administrativo; a derrogação revoga apenas parte do ato administrativo.

Porém, vamos ter que “misturar” esse tema com outro que já vimos na aula: os efeitos do ato. Vimos que um ato pode ter: (i) **efeitos próprios**: são os efeitos desejados pela administração ao praticar o ato, ou seja, são os efeitos da natureza do ato administrativo; (ii) **efeitos impróprios**: são consequências indiretas, reflexas, do ato administrativo, que ocorrem, em muitos casos, sem a administração desejá-las.

O “x” desse tema é o seguinte: a revogação atinge apenas os efeitos próprios do ato administrativo, mas não atinge os seus efeitos impróprios.

Por isso, mesmo na ab-rogação (revogação total), somente os efeitos próprios serão desfeitos, ao passo que os efeitos impróprios permanecerão.

Por exemplo: se a administração realiza uma desapropriação de um imóvel, o efeito próprio do ato será a desapropriação em si, com a transferência da propriedade do particular para a administração. Porém, imagine que, após tomar a posse e a propriedade do bem, a administração acabou danificando parte do bem desapropriado. Agora, segure “um pouco” esse exemplo.

Imagine que, alguns dias após a desapropriação, a administração percebe que não precisa de todo bem. Então, resolve **revogar** parcela da desapropriação (por exemplo: a administração “fica” com uma parte do imóvel, mas devolve a outra parte – se isso fosse possível). Nesse caso, temos uma **derrogação** (revogação parcial).

Porém, imagine que a administração não vai precisar de nada do imóvel, então resolve revogar integralmente a desapropriação. Temos, assim, uma **ab-rogação**.

Todavia, como os agentes públicos danificaram parcela do bem (suponha que era uma casa e as telhas, as portas e as janelas foram danificadas), então teremos um efeito indireto: o dever de indenizar o proprietário pelos danos no imóvel. Veja: não era o desejo da administração causar o dano, logo temos um **efeito impróprio**.

A revogação terá o poder de desfazer **todos os efeitos próprios** (toda a desapropriação), mas não terá como desfazer os efeitos impróprios: o dever de reparar o dano. Portanto, **a ab-rogação é a revogação total do ato, mas só atinge os efeitos próprios**.



RESUMINDO

REVOGAÇÃO

Conceito e características

- Desfazimento de ato válido e eficaz (mérito / conveniência e oportunidade)
- Efeitos prospectivos (*ex nunc*)



	▪ Administração (autotutela) ▪ Atos discricionário que incide sobre outro ato discricionário
Limites ao poder de revogar	▪ Atos inválidos ▪ Atos vinculados ▪ Atos exauridos ou consumados ▪ Quando esgotar a competência sobre a matéria ▪ Meros atos administrativos ▪ Atos que integram um procedimento (preclusão) ▪ Atos que geraram direito adquirido
Espécies	▪ Ab-rogação: revogação total ▪ Derrogação: revogação parcial



(TJ AM - 2019) A ab-rogação extingue os efeitos próprios e impróprios do ato administrativo.

Comentários: a ab-rogação é a revogação total do ato administrativo. Por outro lado, a derrogação é a revogação apenas parcial. Porém, quando falamos da revogação (seja a total ou a parcial), somente podemos desfazer os chamados efeitos próprios, ou seja, os efeitos desejados pela administração com a prática do ato administrativo. Por outro lado, os efeitos impróprios, que são efeitos indiretos, reflexos, ou não desejados, não são desfeitos pela revogação (nem mesmo a ab-rogação).

No exemplo visto em aula: a ab-rogação da declaração de utilidade pública para fins de desapropriação de um bem tem a capacidade de desfazer essa desapropriação. Porém, se durante o início dos efeitos da desapropriação os agentes públicos causarem danos à propriedade, surgirá um efeito impróprio: o dever de indenizar o proprietário. Esse dever, contudo, não será desfeito pela ab-rogação.

Portanto, a ab-rogação e a derrogação desfazem os efeitos próprios do ato, de forma total ou parcial, respectivamente. Porém, elas não desfazem os efeitos impróprios, pois estes não podem ser desfeitos.

Gabarito: errado.



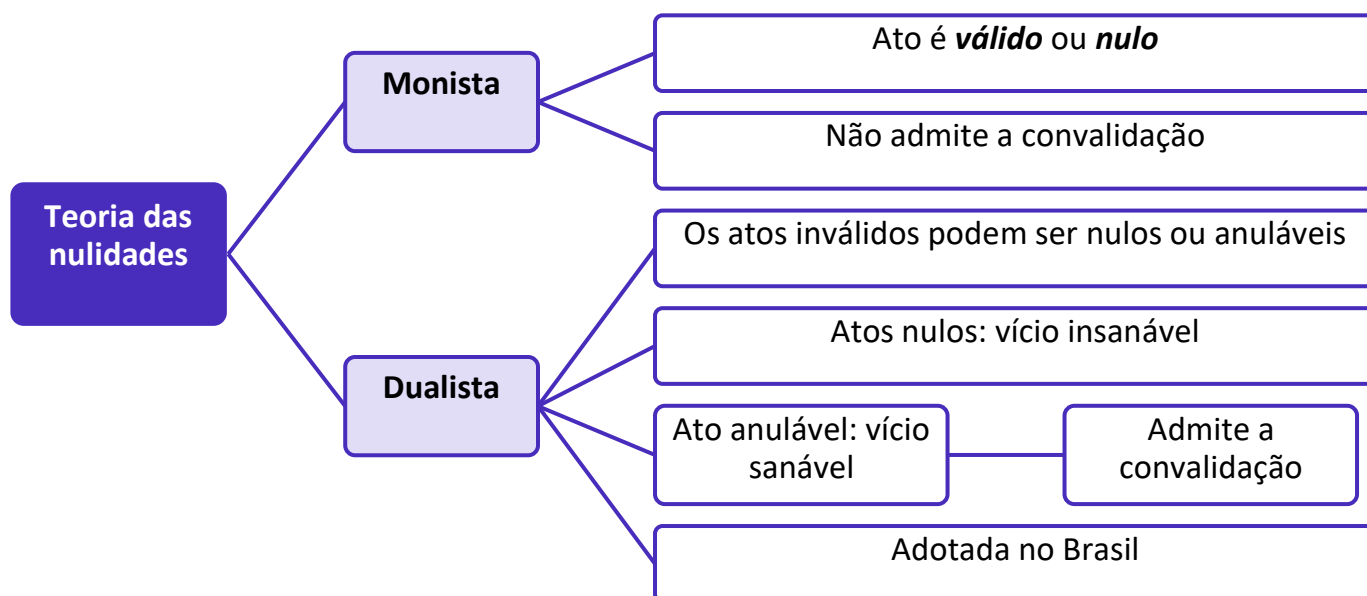
Convalidação

Teoria das nulidades

A teoria das nulidades se subdivide em duas categorias: teoria **monista** e teoria **dualista**.

Os defensores da **teoria monista** entendem que não existe diferença entre as nulidades, de tal forma que ou o ato é válido ou ele é nulo. Assim, todo ato praticado em desconformidade com o ordenamento jurídico deverá ser invalidado. Assim, essa corrente não admite a convalidação dos atos administrativos.

Por outro lado, a teoria **dualista** divide os atos inválidos em atos **nulos** e atos **anuláveis**, conforme a maior ou menor gravidade do vício. Dessa forma, os atos nulos são aqueles com vício insanável, ao passo que os atos anuláveis possuem vícios sanáveis. O Direito Administrativo brasileiro encampa a **teoria dualista** e, portanto, admite a existência de vícios sanáveis, ou seja, passíveis de convalidação.



Conceito de 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.

Nesse contexto, a convalidação tem por objetivo manter os efeitos já produzidos pelo ato e permitir que ele permaneça no mundo jurídico. Dessa forma, podemos dizer que a convalidação faz um paralelo com a anulação. Esta, porém, desfaz o ato viciado. A convalidação, por outro lado, corrige o vício, mantendo o ato.

Na mesma linha, a **convalidação gera efeitos retroativos** (*ex tunc*), uma vez que corrige o vício do ato desde a sua origem. Por exemplo: Ana concedeu férias a João. Porém, duas semanas depois do início das férias, constata-se que a autoridade competente para conceder as férias era Maria. Nesse caso, Maria poderá



convalidar o ato, desde a origem. Logo, as duas semanas de férias já gozadas por João também serão consideradas válidas, em virtude dos efeitos *ex tunc* da convalidação.

Conforme estabelece a Lei 9.784/1999, em decisão na qual se evidencie não acarretar **lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros**, os atos que **apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados** pela própria administração (art. 55).

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

- (i) que isso **não acarrete lesão ao interesse público**;
- (ii) que **não cause prejuízo a terceiros**;
- (iii) que os **defeitos dos atos sejam sanáveis**.

Bom, precisamos analisar o que são vícios sanáveis. Por enquanto, vamos analisar o tema de forma mais objetiva, como costuma cair em questões de concurso. Porém, já é importante deixar claro que esse assunto não é tão simples assim.

Nessa linha, a corrente mais adotada defende que são vícios sanáveis os vícios de **competência** e de **forma**.



Para convalidar tem que ter **FoCo** (**Forma** / **Competência**)

No caso de vício de competência, podemos exemplificar da seguinte forma: se o subordinado, sem delegação, praticar um ato que era de competência não exclusiva de seu superior, esta autoridade poderá convalidá-lo. O exemplo das férias que vimos acima ilustra bem essa situação.

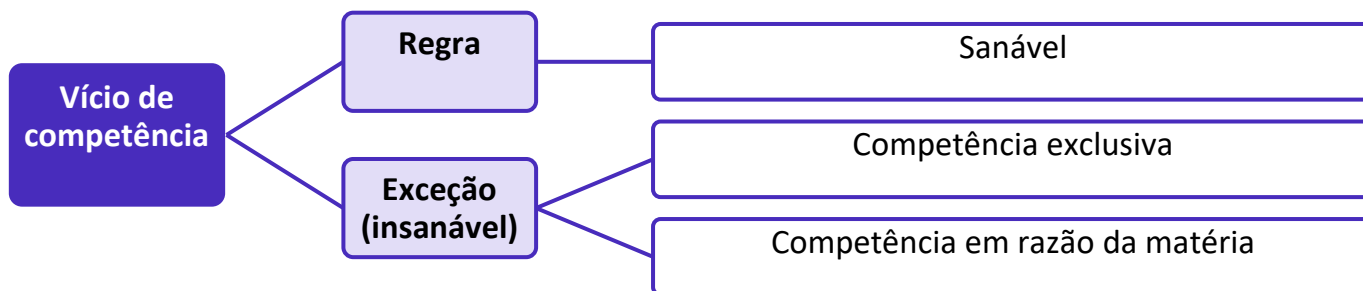
Porém, nem todo vício de competência é passível de convalidação (ainda que, em linhas gerais, essa seja a “regra”). Isso porque não se admite a convalidação se: (i) tratar-se de competência exclusiva; (ii) tratar-se de competência em razão da matéria.

No primeiro caso (mais clássico), a legislação atribui a competência para uma única autoridade, vedando a delegação. Assim, o ato jamais poderia ser editado por um subordinado. Portanto, se a competência for exclusiva, situação em que é vedada a delegação, o vício de competência será insanável.

Além disso, também não pode ser convalidado o vício de competência em razão da matéria. É o que ocorre, por exemplo, quando uma atribuição pertence ao Ministério da Saúde (por dizer respeito à “matéria” de saúde), mas o ato é editado pelo Ministério da Educação. Nesse caso, a “matéria” de atuação (saúde vs. educação) é distinta e, por isso, o vício de competência também seria insanável.

Ressalta-se, todavia, que o último caso é raro de aparecer em questões de concurso. Normalmente, a exceção mencionada é apenas a “**competência exclusiva**”.





O **vício de forma**, por sua vez, ocorre quando o meio de exteriorização ou o procedimento previsto em lei não foi adequadamente observado. A sua convalidação ocorre quando esse vício é reparado. Por exemplo: a forma prevista para o ato seria a portaria, mas foi adotada a ordem de serviço. Ora, esse tipo de vício constitui mera formalidade e, por isso, é passível de convalidação.

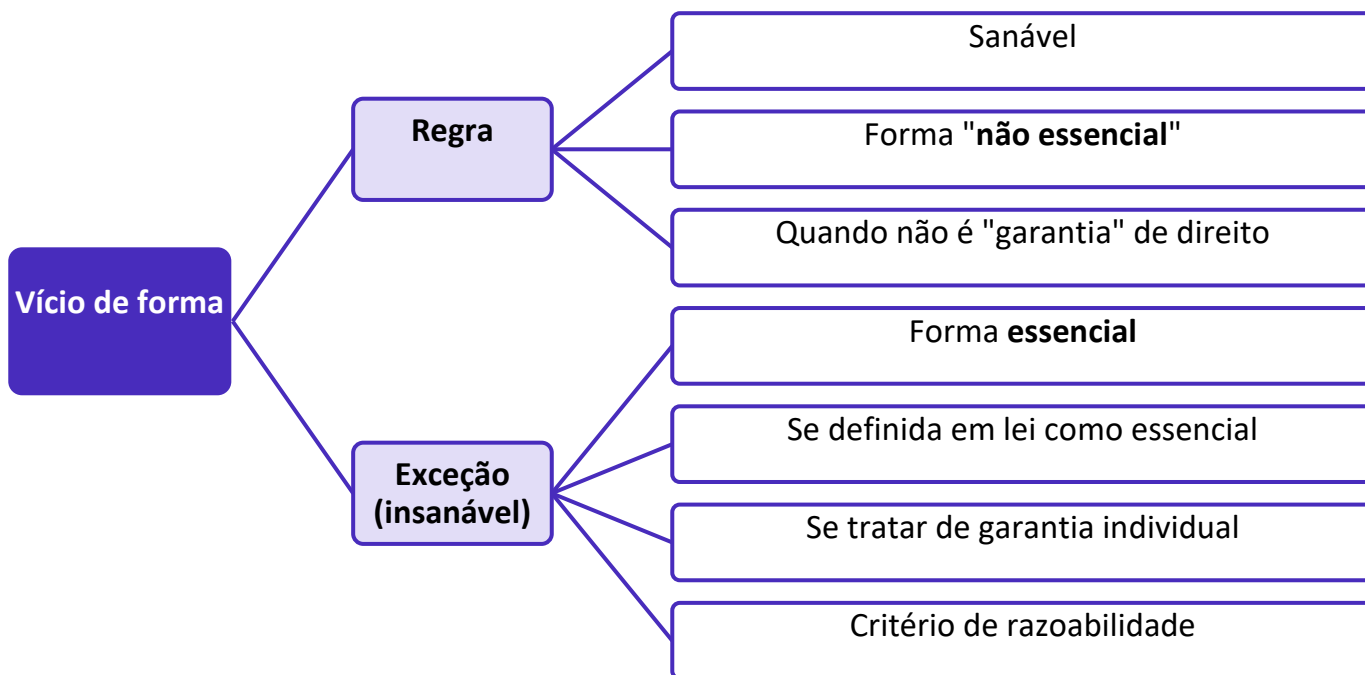
Ocorre que nem todo o vício de forma é sanável. A doutrina menciona que será insanável o vício de forma quando esta for **essencial**. Porém, não existe uma “lista” expressa do que seria forma essencial ou não essencial. Na verdade, essa situação tem que ser analisada caso a caso, levando em consideração os padrões de **razoabilidade**. Normalmente, é essencial aquela forma que é **prevista na legislação** como imprescindível para o cumprimento dos fins definidos em lei, preservando o interesse público e os direitos dos administrados. Logo, em regra, **a forma é essencial quando está diretamente relacionada como garantia de respeito aos direitos individuais**.¹

Por exemplo: a antiga Lei de Licitações (a revogada Lei 8.666/1993) exigia expressamente a forma de **edital** para o instrumento convocatório da licitação na modalidade concorrência; nesse caso, a Administração não poderia adotar a carta-convite, uma vez que este último era um procedimento muito mais simples e sem a devida publicidade que o edital teria (esse inclusive foi um dos motivos da extinção da modalidade convite na nova Lei de Licitações). Logo, nessa situação, o vício estaria atentando contra a essencialidade do ato. Outros exemplos são: a ampla defesa no processo disciplinar; e o decreto como instrumento de desapropriação de bens.

Por outro lado, quando a forma se destina apenas a atender a **padrões internos** da administração, para facilitar o andamento do processo, mas sem interferir diretamente em direitos do administrado, ela costuma ser considerada **não essencial**. Por exemplo: a lei estabelece requisitos para que o administrador exerça o direito de petição. Porém, se esses requisitos não forem adequadamente observados, mas isso não prejudica a análise do pedido, o vício de forma será sanável (exemplo: o requerimento deveria ser prestado em duas vias, mas veio uma via só).

¹ Di Pietro, 2020.





Quanto à **competência**, vamos ter que analisar esse tema em dois momentos. Primeiro, devemos explicar que a **convalidação é competência da administração**. Isso quer dizer que não cabe ao Poder Judiciário, no exercício de sua função jurisdicional, convalidar um ato administrativo.² Há um caso em que **o próprio particular, destinatário do ato, poderá providenciar a convalidação**. Depois, vamos aprofundar um pouco mais esse assunto. Por ora, vamos apenas dizer que a competência para convalidar “em regra”, cabe à administração e, em situações excepcionais, aos administrados.

A convalidação pode abranger atos **discricionários** e **vinculados**, pois não se trata de controle de mérito, mas tão somente de legalidade. Logo, o que interessa é se o ato possuía vício sanável ou não, sendo irrelevante, por ora, analisar se o ato era discricionário ou vinculado.

Pelo que vimos até aqui, podemos traçar um resumo sobre o conceito da convalidação. Vamos considerar no nosso conceito apenas os tópicos mais cobrados em concurso, sem prejuízo de toda a análise aprofundada que realizamos acima.



A **convalidação** é o saneamento ou a correção do **vício sanável** de um ato administrativo, realizada pela **administração pública**, possuindo **efeitos retroativos** (*ex tunc*). Em regra, são considerados

² Se estiver no exercício de sua função atípica administrativa, o Poder Judiciário poderá convalidar os seus próprios atos administrativos. Porém, novamente, isso somente será aplicado em provas se expressamente a questão trazer as informações. De forma genérica, não cabe ao Judiciário convalidar atos administrativos.

sanáveis os vícios de **forma** (desde que não seja essencial) e de **competência** (desde que não seja exclusiva).

Agora, vamos começar a aprofundar um pouco mais esse assunto.



(Câmara de Salvador / 2018) O processo de que se vale a Administração Pública para aproveitar atos administrativos com vícios superáveis (nos elementos forma ou competência), de maneira a confirmá-los no todo ou em parte, chama-se convalidação, e ocorre desde que não cause prejuízo a terceiros e se observe o interesse público, operando efeitos *ex tunc*.

Comentários: os vícios superáveis são também chamados de vícios sanáveis. No caso, a questão descreveu justamente os vícios superáveis que frequentemente são mencionados na doutrina: forma e competência. Além disso, a convalidação é admitida quando não gerar prejuízo a terceiros nem lesão ao interesse público. Por fim, os feitos da convalidação são *ex tunc*, ou seja, retroativos. Logo, o quesito está certíssimo.

Gabarito: correto.

(TRT 11 / 2017) Atena, servidora pública federal e chefe de determinada repartição, aplicou penalidade de suspensão ao servidor Dionísio em razão de falta cometida. Antes do cumprimento da sanção, Atena descobriu que Dionísio não cometeu a infração, vez que praticada por outro servidor. Nesse caso, o ato administrativo comporta convalidação, no entanto, deverá ser alterado o sujeito passivo da penalidade.

Comentários: podemos analisar a questão por duas formas. Primeiro, temos um vício de motivo, uma vez que Dionísio não cometeu qualquer infração. Logo, o ato contém vício de motivo, pois se não há infração de Dionísio, então o motivo é inexistente. No meu ponto de vista, também podemos dizer que o objeto é viciado, a depender da perspectiva. Uma vez que está atingindo um destinatário inadequado. Seja qual for o ponto de vista, o vício é insanável (motivo ou objeto). Logo, o ato não comporta convalidação, devendo ser anulado.

Gabarito: errado.

Tópicos aprofundados de convalidação

Competência

Vimos acima que a convalidação é de **competência da administração pública**, de tal forma que o Poder Judiciário, no exercício da função jurisdicional. Assim, se provocado, caberá ao Judiciário invalidar o ato, se entender que há vício, não lhe sendo possível convalidar.

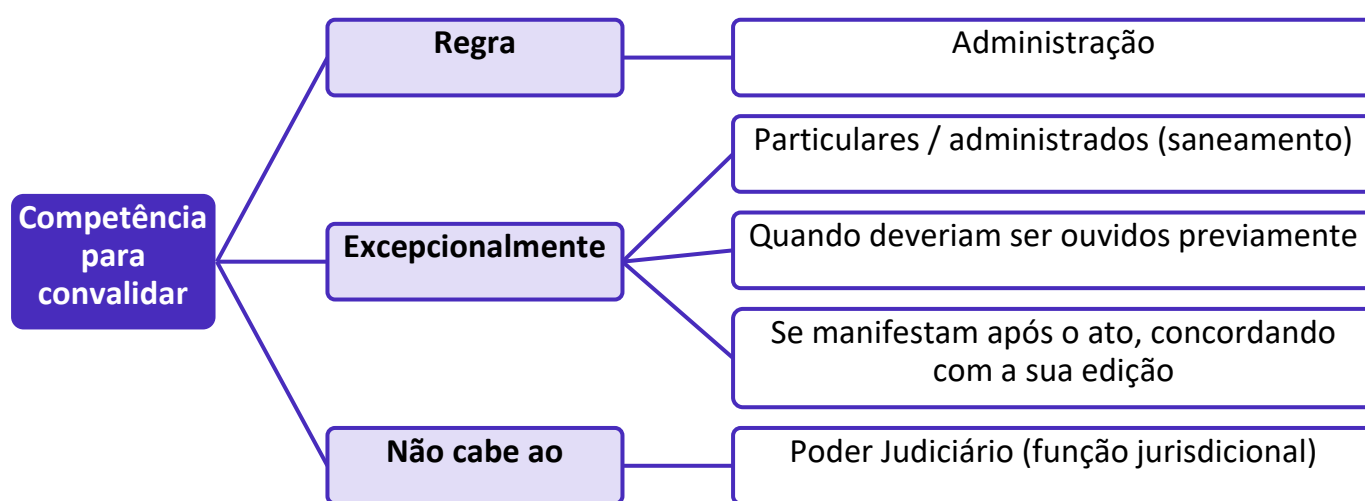


Porém, a doutrina defende que, em determinadas hipóteses, a convalidação poderá ser realizada por “particulares”. Como assim, professor?

Segundo a Prof. Maria Di Pietro, eventualmente a convalidação poderá ser realizada pelo administrado: **“quando a edição do ato dependia da manifestação de sua vontade e a exigência não foi observada. Este pode emití-la posteriormente, convalidando o ato”**.

Imagine, por exemplo, que antes de conceder uma autorização de uso de uma via pública a administração deveria ouvir os comerciantes da região. A administração “esqueceu” de fazer isso antes de editar o ato. Então, após a edição do ato, a administração notifica os comerciantes, e todos eles “concordam” com a edição do ato administrativo. Nesse caso, os próprios particulares (administrados) convalidaram o ato.

A convalidação realizada por particular é denominada especificamente de **saneamento**.



(TRT 24 / 2017) A convalidação dos atos administrativos não pode ser feita por quem não pertença aos quadros da Administração pública.

Comentários: o “normal” seria a própria administração realizar a convalidação. Porém, quando o particular deveria ser ouvido antes da prática do ato, será possível que ele faça a convalidação, se se manifestar posteriormente concordando com a sua edição. Um exemplo seria a exoneração a pedido. Imagine que o servidor pediu verbalmente para ser exonerado. O ato então é editado, mas se constata a falta de requerimento escrito. Se o servidor formular *a posteriori* o requerimento, o ato estará convalidado.

Gabarito: errada.



Liberdade quanto à edição: discricionária ou vinculada

Imagine a seguinte situação: a administração identificou um vício sanável no ato administrativo. Logo, genericamente, podemos dizer que duas soluções são possíveis: (i) anular o ato; ou (ii) convalidar o ato.

Assim, diante dessa situação, vem a pergunta: a administração é obrigada (vinculada) a convalidar ou se trata de decisão discricionária?

A resposta, como de costume, é: **depende!**

Existem autores que defendem o posicionamento de que a convalidação é decisão discricionária. O principal fundamento desse entendimento é que a Lei 9.784/1999 dispõe que: “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” (art. 54). Assim, o termo “poderão” remete à ideia de que a administração pode ou não convalidar.

Entretanto, preferimos adotar o posicionamento defendido por Maria Sylvia Zanella Di Pietro. A autora explica, em regra, a convalidação é um **dever** da administração, ou seja, trata-se de **decisão vinculada**.

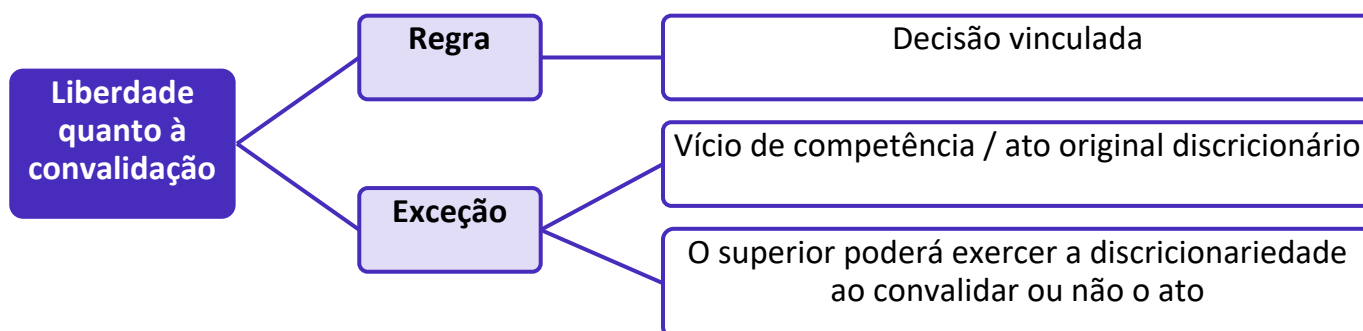
A única situação em que a convalidação será discricionária é quando o ato contém vício de competência e, na origem, tratava-se de ato discricionário. Um exemplo vai nos ajudar: imagine que um particular pediu uma autorização para exercer determinada atividade. A autorização, conforme vimos, é um ato discricionário. Porém, a decisão administrativa foi emitida por subordinado incompetente e sem delegação para praticar o ato. Há, portanto, um vício de competência. Ao tomar conhecimento do fato, o superior competente poderá convalidá-lo. Mas agora veja bem: a autoridade competente poderia exercer a sua discricionariedade na edição do ato original. Logo, ela poderá exercer essa prerrogativa na convalidação. Por isso, quando se tratar de vício de competência sobre ato discricionário, a convalidação será também discricionária.

Nas demais hipóteses, contudo, a convalidação será um dever, ou seja, uma decisão vinculada da administração.

Pense no mesmo exemplo dado acima. Porém, ao invés de autorização, vamos substituir por uma licença (ato vinculado, que reconhece direito subjetivo do interessado). No caso, a licença foi editada por subordinado incompetente. O superior, ao se deparar com esse ato, será obrigado a convalidar, afinal já a autoridade já seria obrigada a conceder o ato na origem. Pense numa licença para construir; o superior seria obrigado a conceder o ato; então, se a licença foi editada por um subordinado, sem delegação, somente caberá ao superior exercer a convalidação. Se não fosse assim, a administração poderia causar propositalmente o vício de competência para, então, não o convalidar, fugindo ao dever de conceder o benefício ao interessado.

Em resumo: a convalidação é um dever (vinculada), exceto quando se tratar de vício de competência quando o ato original era discricionário.





Limites ao poder de convalidar

A convalidação não pode ocorrer em qualquer situação. Primeiro porque somente os vícios sanáveis (ou superáveis) são passíveis de convalidação. Logo, se o vício é insanável, o ato não poderá ser convalidado.

Além disso, a Lei 9.784/1999 menciona que a convalidação somente será possível se (art. 55): (i) não causar lesão ao interesse público; (ii) não causar prejuízo a terceiros. Logo, se houver lesão ou prejuízo, não será possível realizar a convalidação.

Por fim, constituem barreiras à convalidação:

- (i) a **impugnação do interessado**, expressamente ou por resistência quanto ao cumprimento dos seus efeitos;
- (ii) o **decurso do tempo**, com a ocorrência da **prescrição**.

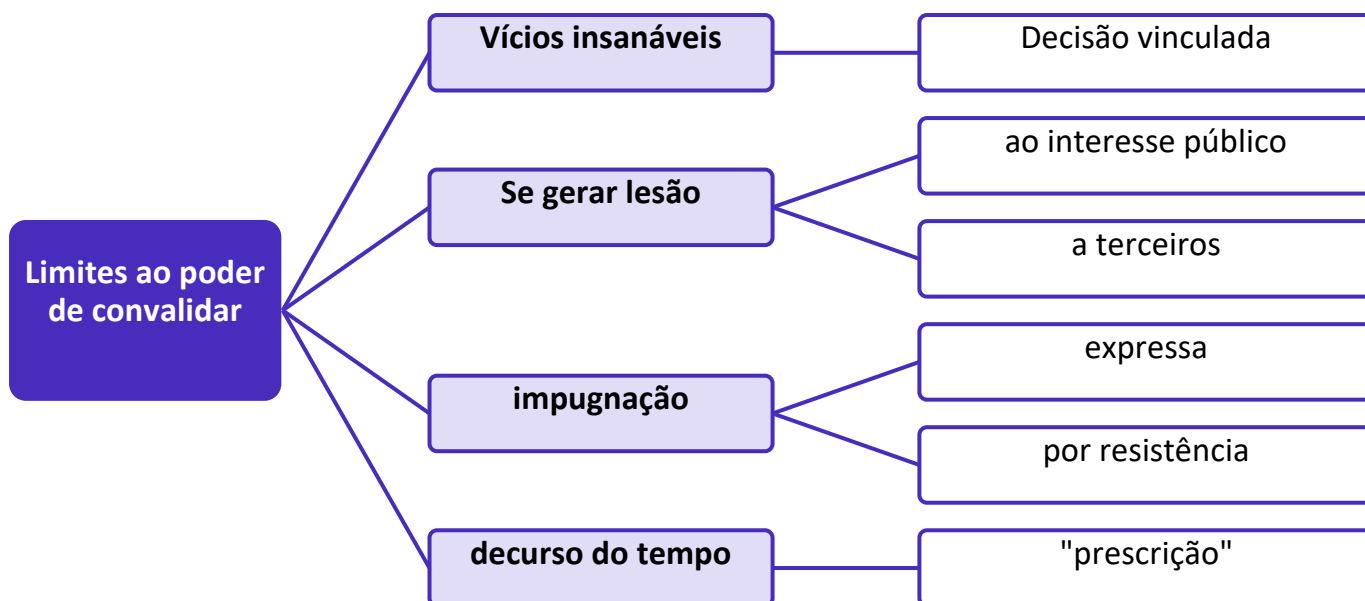
No primeiro caso, se o interessado, por exemplo, mover uma ação judicial ou apresentar um recurso administrativo (impugnação expressa) não haverá possibilidade de convalidar o ato. Há uma exceção a esta situação: se a impugnação se referir à ausência de motivação, admite-se, conforme vimos oportunamente, que a motivação seja realizada posteriormente, em casos excepcionais. Porém, a regra é: se o interessado questionar a legalidade, na via judicial ou administrativa, o ato não poderá ser convalidado.

A impugnação, ademais, poderá ocorrer “por resistência”. Por exemplo: a administração cassa ilegalmente o licenciamento de uma obra, mas o interessado continua a executá-la. Essa medida, porém, deve ser vista com cautela, ante a presunção de legalidade dos atos administrativos.

Quanto ao **decurso do tempo**, a regra é bem simples: se houver a prescrição, a administração não poderá adotar as medidas para anular o ato. Por consequência lógica, também não poderá convalidá-lo. Esse fenômeno é chamado por parcela da doutrina de “confirmação”, que é a situação em que o ato ilegal não poderá mais ser desfeito, em virtude do decurso do prazo para essa medida. Os autores que tratam do tema mencionam a “prescrição”, mas entendemos que a mesma lógica se aplicaria à decadência.³

³ No livro “Curso de Direito Administrativo” do Celso Antônio Bandeira de Mello, o autor adota o termo “prescrição” entre aspas, e nos exemplos cita a prescrição e a decadência, reforçando o nosso entendimento.





(TRT 11 / 2017) Melinda, servidora pública, praticou ato administrativo com vício de competência. Cumpre salientar que a hipótese não trata de competência outorgada com exclusividade pela lei, mas o ato administrativo competia a servidor público diverso. Em razão do ocorrido, determinado particular impugnou expressamente o ato em razão do vício de competência. Nesse caso, o ato

- a) não comporta convalidação, pois o vício narrado não admite tal instituto.
- b) comporta convalidação que, na hipótese, dar-se-á com efeitos *ex tunc*.
- c) não comporta convalidação, em razão da impugnação feita pelo particular.
- d) comporta convalidação que, na hipótese, dar-se-á com efeitos *ex nunc*.
- e) comporta exclusivamente a aplicação do instituto da revogação, com efeitos *ex tunc*.

Comentário:

- a) **errada**: o vício de competência, por si só admitiria a convalidação;
- b) **errada**: essa alternativa é aquela “comum” nesse tipo de questão. De fato, a convalidação seria admitida sobre o vício de competência e teria efeitos *ex tunc*. Contudo, temos uma pegadinha, pois o ato foi impugnado, impossibilitando a sua convalidação;
- c) **correta**: a impugnação pelo interessado e o decurso do tempo são barreiras à convalidação;



- d) **errada**: não caberia a convalidação e os efeitos, se fosse o caso, seriam *ex tunc*;
- e) **errada**: não se admite revogação de ato viciado.

Gabarito: alternativa C.

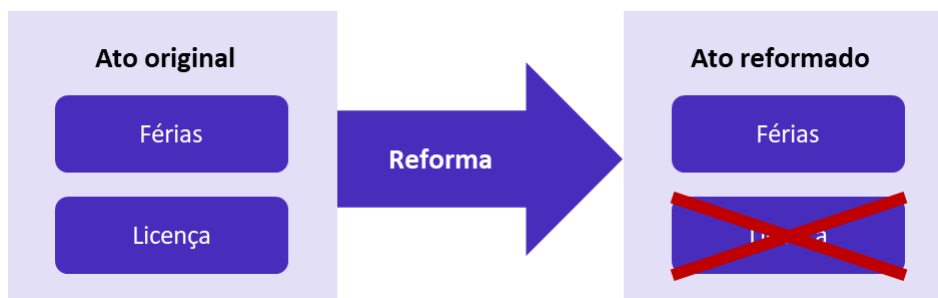
Espécies de convalidação e outros instrumentos

Alguns autores defendem a existência de três espécies de convalidação:⁴

- a) **ratificação**;
- b) **reforma**; e
- c) **conversão**.

A **ratificação** é o ato administrativo pelo qual a autoridade decide sanar o ato inválido anteriormente praticado, suprimindo a ilegalidade que o vicia. Dessa forma, a ratificação é aquela “convalidação clássica”, em que são convalidados os **vícios de forma** e de **competência**. Ademais, a ratificação poderá ser realizada pela mesma autoridade que editou o ato anterior ou por um superior hierárquico, conforme cada caso. Ademais, ela incide sobre os denominados “vícios extrínsecos” do ato, ou seja, sobre a forma e a competência. Porém, conforme já vimos, não se aplica quanto ao motivo, ao objeto e à finalidade.

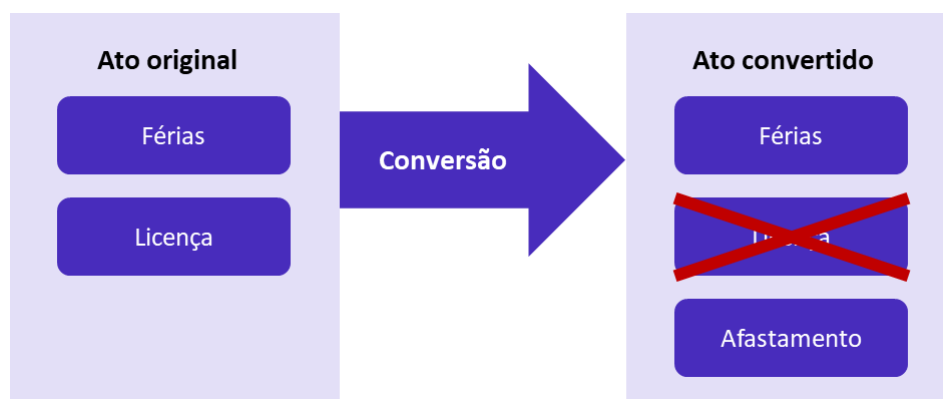
A **reforma**, por outro lado, ocorre quando um novo ato suprime a parte inválida do ato anterior, mantendo a parte válida. Imagine o seguinte exemplo: a administração concedeu, no mesmo ato, férias e licença a um servidor. Posteriormente, constata-se que o servidor fazia jus às férias, mas não à licença. Assim, a autoridade pratica um novo ato, retirando a licença e ratificando as férias.



Por fim, na **conversão**, a administração, após retirar a parte inválida do ato anterior, realiza a sua substituição por uma nova parte válida. Assim, o novo ato passará a conter a parte válida anterior e uma nova parte, que ocorrerá com o ato de aproveitamento. Vamos voltar ao exemplo acima. Porém, imagine que a administração retirou a licença (parte viciada), substituindo-a por um afastamento previsto em lei. Logo, o novo ato terá as férias e o afastamento.

⁴ Carvalho Filho, 2017.





Em resumo, na ratificação o vício de forma ou de competência é corrigido; na reforma a parte viciada é retirada, mantendo-se a parte válida; por fim, na conversão, após retirar a parte inválida, a administração insere uma nova parte válida.

Este assunto tem algumas “divergências”. Por isso, vamos avançar um pouco mais no debate! Quando há divergência nesses temas, as bancas costumam cobrar os posicionamentos da doutrina de forma isolada. Normalmente, cada afirmação realizada pela doutrina é considerada como verdadeira. Assim, não considere esse ponto como “divergência”, mas como “abordagens” distintas. Lógico que, infelizmente, alguns casos acabam gerando confusão e não existe uma única solução que sempre será “certa” ou “errada”. Vamos lá!

Primeiro, sobre o alcance da ratificação. Para Carvalho Filho, este instituto opera sobre os vícios de competência e de forma. Porém, Maria Di Pietro afirma que a ratificação é apenas a convalidação do vício de competência. A autora, entretanto, não cita um “nome” para a convalidação do vício de forma.

Segundo, podemos notar que, no caso da reforma e da conversão, a “convalidação” está ocorrendo sobre o **objeto** do ato administrativo. Perceba que, nas duas situações, parte do objeto é retirado (reforma) ou é substituída por outra parte (conversão).

Nesses dois casos, contudo, o objeto tem uma característica “especial”. Trata-se de **objeto plúrimo**, isto é, de ato com dois ou mais “conteúdos”. Nos exemplos que vimos acima, um único ato era editado com dois objetos (férias e licença do servidor).

Portanto, em questões de prova, faça a seguinte consideração: (i) em regra, não se admite a convalidação de vício de objeto; (ii) será admitida a convalidação de vício de objeto se este for plúrimo, situação em que teremos a conversão ou a reforma.

Por fim, a terceira abordagem é a seguinte: alguns autores entendem que a conversão e a reforma **não são formas de convalidação**. Nessa linha, Maria Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello defendem que a conversão não é forma de convalidação, mas apenas a **substituição de um ato por outro**. Nas definições dos autores, a conversão ocorre quando a administração “converte” um ato inválido em ato de outra categoria, com efeitos retroativos à data do ato original, aproveitando os efeitos já produzidos.

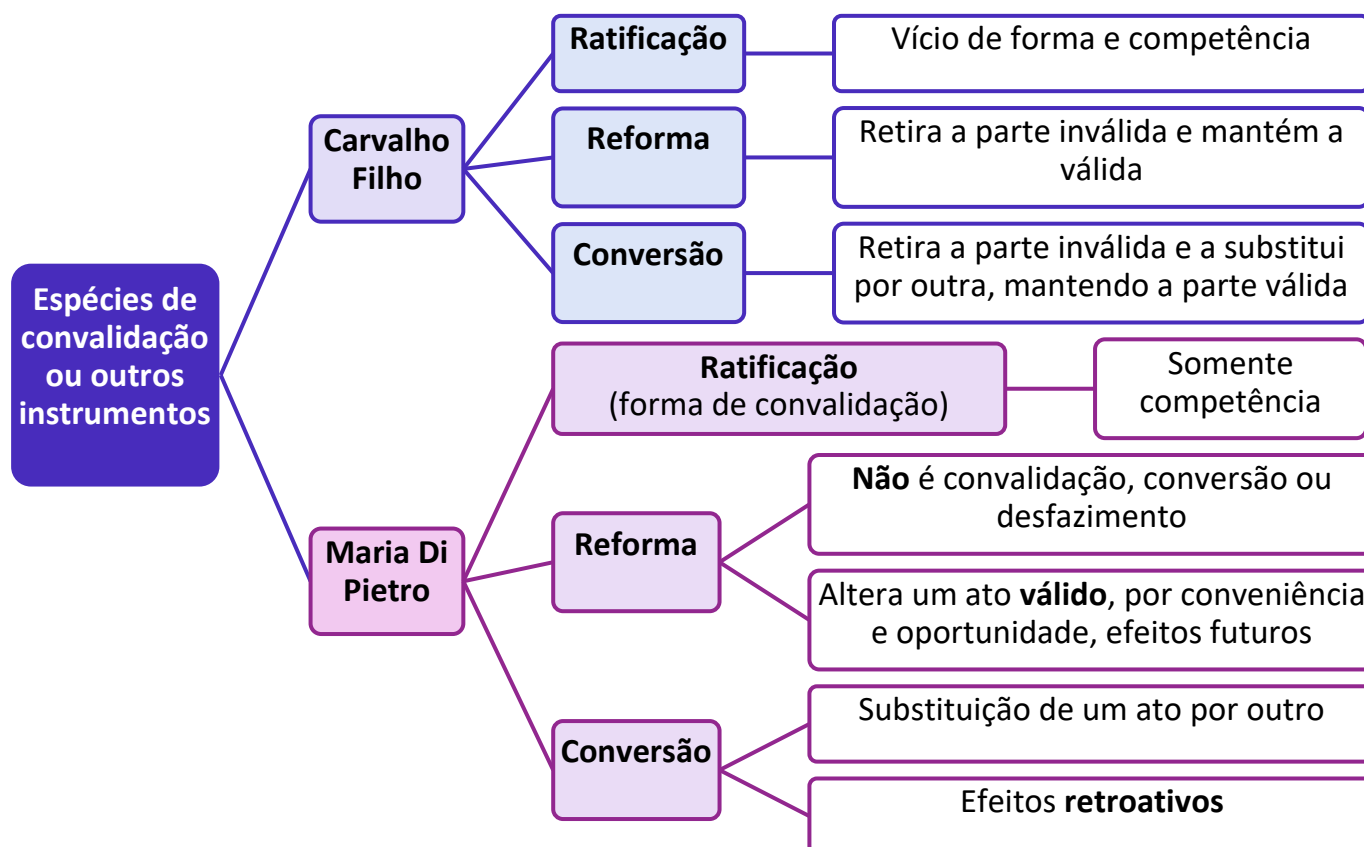
Logo, temos um conflito: Carvalho Filho afirma que a **conversão é forma de convalidação**; outros autores, como Di Pietro e Bandeira de Mello, afirmam que a conversão **não é forma de convalidação**. Na prova, avalie o contexto. Se a questão tratar de uma abordagem como “a substituição de parte inválida por outra válida”, é porque estão seguindo a linha do Carvalho Filho (é forma de convalidação). Por outro lado, se



utilizarem uma definição em que a conversão é a substituição de um ato por outro, com efeitos retroativos, é porque estão adotando a linha dos demais autores (não é forma convalidação).

Finalmente, Maria Di Pietro menciona que a **reforma** não se confunde com a conversão (e também não é convalidação), uma vez que “**afeta ato válido e se faz por razões de oportunidade e conveniência**”. Além disso, enquanto a conversão retroage, a reforma somente produz efeitos para o futuro. Nesse caso, podemos dizer que a confirmação não seria convalidação nem forma de desfazimento de ato administrativo. O exemplo da autora é de um decreto que desapropria parte de um imóvel, mas depois é reformado para abranger o imóvel inteiro.

Assim, novamente temos que analisar o contexto: (i) se a questão afirmar que a reforma retira a parte inválida do ato, mantendo a parte válida, considere-a como forma de convalidação; (ii) por outro lado, se a questão falar que se trata de alterar um ato por razões de conveniência e oportunidade, com efeitos futuros, então considere que a reforma é situação distintas das demais, que não se confunde com as formas de desfazimento de ato administrativo.



(Sefaz DF / 2020) Em um único ato administrativo, foram concedidas férias e licença a um servidor público da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal. Na semana seguinte, publicou-se outro ato, que



ratificava as férias desse servidor e retirava-lhe a licença concedida, por ter sido constatado que ele não fazia jus à licença. Nessa situação, realizou-se a convalidação do ato administrativo, por meio de reforma.

Comentário: apesar da divergência na doutrina, esse tipo de questão costuma ser considerada como correta. O avaliador não vai fazer “pegadinha” colocando exemplos de um autor para considerar o posicionamento de outro.

No caso, a questão demonstra um ato com dois conteúdos (objeto plúrimo). Um era válido e o outro inválido. Logo, após identificar a situação, houve a retirada da parte inválida e a manutenção da parte válido. Tal fenômeno é denominado **reforma**, que é uma das espécies de convalidação nos ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho.

Gabarito: correto.

(TRT 11 / 2017) Ato administrativo vinculado que tenha vício de competência poderá ser convalidado por meio de ratificação, desde que não seja de competência exclusiva.

Comentários: a convalidação opera sobre atos vinculados ou discricionários. O que nos interessa é analisar se o vício é ou não sanável. Como se trata de vício de competência (não exclusiva), então podemos sim o convalidar. Ademais, a correção do vício de competência costuma ser denominada de **ratificação** (alguns autores também inserem o vício de forma nesse “nome”).

Gabarito: correto.

Confirmação

Assim como as demais expressões, a confirmação também ora é chamada de espécie de convalidação, ora não é. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, a **confirmação** é a convalidação de um ato administrativo quando realizada por autoridade diversa daquela que emitiu o ato originário. Por exemplo: a convalidação do vício de competência ou de forma realizada por autoridade hierarquicamente superior seria, nesse caso, uma “confirmação”. Logo, em alguns casos, o termo confirmação é adotado como sinônimo da ratificação, que vimos em tópico anterior.

Porém, vamos seguir outro posicionamento nesta aula, que é defendido por Maria Di Pietro. A autora menciona que, na convalidação, há uma manifestação expressa da administração, corrigindo o vício do ato. Logo, o vício deixa de existir. Por exemplo: quando se convalida o vício de competência, a autoridade competente corrige esse vício.

Por outro lado, a confirmação trata de situações em que a administração não anula o ato, mas também não corrige o vício. Logo, o ato permanece no “mundo jurídico”, ele continua produzindo os seus efeitos normalmente, porém a administração resolve não providenciar a sua anulação. Portanto, na confirmação, **a administração simplesmente renuncia ao seu poder de revogar o ato ilegal**, por razões de interesse público. Essa medida somente é admitida se não houver prejuízo a terceiros, pois estes, se prejudicados pela decisão, poderão impugnar a medida na via administrativa ou judicial.

A confirmação pode ocorrer basicamente em duas situações:



- a) quando a administração identifica a ilegalidade, mas entende que a manutenção do ato vai causar **menos prejuízos** do que o seu desfazimento;
- b) quando a administração não pode mais desfazer o ato, em virtude da **prescrição**.

Os fundamentos são a **segurança jurídica** e a **boa-fé**. Cita-se como exemplo um loteamento ocupado por famílias de baixa renda. Imagine que, vários anos depois de sua ocupação, a administração identifica o loteamento com vícios quanto ao licenciamento. Nesse caso, não faz sentido desfazer o ato, pois a mora da administração permitiu que famílias pobres fizessem a ocupação do local. Assim, em muitos casos, seria melhor a manutenção do licenciamento, ainda que viciado.

Na situação da prescrição, a própria norma estabiliza a relação jurídica em virtude do tempo, já que, agora, não será mais juridicamente possível desfazer o ato e, consequentemente, também não será possível convalidá-lo. Nesse caso, não temos exatamente uma renúncia ao poder de anular, mas uma impossibilidade jurídica.



(TRT CE / 2017) A confirmação, que somente é possível quando não há prejuízo para terceiros, implica a renúncia da administração ao poder de anular ato ilegal.

Comentário: é exatamente isso que acontece na confirmação. A administração, em regra, renuncia ao direito de anular o ato ilegal, por entender que a anulação causará mais danos do que a manutenção do ato viciado. Essa medida, conforme enumeramos, somente se admite se não houver prejuízo a terceiros, já que os prejudicados poderiam impugnar a medida.

Gabarito: correto.



CONVALIDAÇÃO	
Conceito e características	▪ Correção do vício sanável do ato administrativo ▪ Efeitos retroativos (<i>ex tunc</i>) ▪ Competência da administração ou de administrado
Requisitos	▪ Não pode gerar lesão ao interesse público ▪ Não pode gerar prejuízo a terceiros ▪ Vício sanável (FoCo):



	▪ Forma (desde que não seja essencial) ▪ Competência (desde que não seja exclusiva)
Aprofundamento	▪ Liberdade quanto à edição: vinculada (dever de convalidar), exceto se o vício é de competência discricionária ▪ Espécies: ▪ Ratificação: corrige o vício de forma e de competência (para alguns autores, somente competência) ▪ Reforma: retira a parte inválida, mantém a parte válida ▪ Conversão: retira a parte inválida e a substitui por nova parte válida, mantendo a parte válida anterior ▪ Objeto plúrimo: ato que possui mais de um conteúdo (admite convalidação por reforma ou conversão) ▪ Para alguns autores, reforma e conversão não são formas de convalidação
Limites ao poder de convalidar	▪ Impugnação pelo interessado ▪ Decurso de tempo (prescrição) ▪ Outros: vício insanável, lesão a terceiros ou ao interesse público.
Confirmação	▪ Manutenção do ato, sem corrigir o seu vício (a administração não convalida e nem anula): ▪ Se a anulação gerar lesão ao interesse público maior do que a sua manutenção; ▪ Decurso do tempo (prescrição)



COMPILADO DE JURISPRUDÊNCIA

Súmulas

Súmula 6 (STF) - A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele tribunal, ressalvada a competência revisora do Judiciário.

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.

Súmula 665 (STJ) – O controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e da legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, não sendo possível incursão no mérito administrativo, ressalvadas as hipóteses de flagrante ilegalidade, teratologia ou manifesta desproporcionalidade da sanção aplicada.

Súmula 674 – A autoridade administrativa pode se utilizar de fundamentação per relationem nos processos disciplinares.

Teses e julgados recentes relevantes

Desfazimento e alteração de ato complexo

1. A regulamentação exigida pelo art. 7º. do Decreto 6.253/07, **constitui ato administrativo complexo**, demandando a manifestação de dois órgãos da Administração para sua constituição, quais sejam, o Ministério da Educação e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, **sob pena de invalidade**.

2. **Por simetria, apenas se admite a revogação do ato administrativo por autoridade/órgão competente para produzi-lo**. A propósito, o ilustre Professor DIOGO FIGUEIREDO MOREIRA NETO assinala que a competência para a revogação do ato administrativo será, em princípio, do mesmo agente que o praticou (...) Assim, se o ato foi suficiente e validamente constituído a revogação é, simetricamente, um ato desconstitutivo, ou, em outros termos, um ato constitutivo-negativo, pelo qual a Administração competente para constituí-lo – e apenas ela – retira a eficácia de um ato antecedente, exclusivamente por motivos de mérito administrativo, jamais por motivos jurídicos (Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014, p. 230-231).

(MS 14.731/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/12/2016, DJe 02/02/2017)



Inaplicabilidade do prazo decadencial de cinco anos para desfazer ato flagrantemente inconstitucional

3. As situações flagrantemente inconstitucionais não devem ser consolidadas pelo transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, sob pena de subversão dos princípios, das regras e dos preceitos previstos na Constituição Federal de 1988.

RE 817338 / DF, julgamento em 16/10/2019.



QUESTÕES PARA FIXAÇÃO



Caio, servidor público federal, mantinha sob sua chefia imediata sua irmã Maria, que ocupava cargo de confiança. O chefe da repartição, ao tomar conhecimento da situação, instaurou processo administrativo disciplinar para apurar a conduta de Caio, concedendo-lhe ampla defesa e contraditório. Ao final do processo, o chefe da repartição proferiu decisão aplicando a Caio pena disciplinar de advertência, tendo indicado os pressupostos de fato, porém deixado de indicar os pressupostos de direito que ensejaram a sua decisão. Caio interpôs recurso contra a decisão citada, requerendo a sua nulidade tanto por ausência de competência do chefe de repartição quanto por ausência de motivação explícita do ato por este praticado.

A partir da situação hipotética apresentada, julgue os itens a seguir.

1. (Cebraspe/ICMBio/2025) A anulação do ato administrativo, conforme foi requerido por Caio, é uma forma de desfazer um ato válido, mas que não é mais conveniente, útil ou oportuno para a administração pública.

Comentário: a anulação do ato é uma forma de desfazer ato **ilegal** (viciado). Assim, se as irregularidades fossem confirmadas, caberia realmente a anulação, mas por se tratar de ato inválido.

A forma de desfazer ato válido, mas que não é mais conveniente, útil ou oportuno, é a **revogação**.

Gabarito: errado.

2. (Cebraspe – MPE CE/2025) Visto é ato administrativo unilateral mediante o qual a autoridade competente atesta a legitimidade formal de outro ato jurídico e manifesta sua concordância com o conteúdo de tal ato.

Comentário: o visto é o ato administrativo unilateral pelo qual a autoridade competente reconhece a legitimidade formal de outro ato jurídico. No visto, a autoridade apenas informa que tomou ciência do ato, **sem emitir qualquer juízo de concordância quanto ao seu conteúdo**.

Por exemplo: o setor de recursos humanos pode conceder férias ao servidor, pedindo o visto de sua chefia. Quando o chefe dá o visto, ele apenas diz que tomou ciência, mas não cabe a ele o juízo (hipotético) se as férias deveriam ou não ser concedidas.

Gabarito: errado.



3. (Cebraspe – MPE CE/2025) A revogação consiste na retirada, parcial ou total, de um ato administrativo do ordenamento jurídico em razão de desconformidade com a lei, o que configura hipótese de extinção do ato administrativo que gera efeitos retroativos.

Comentário: um ato, quando em desconformidade com a lei, deve ser anulado, e não revogado. No caso de anulação, os efeitos serão, de fato, retroativos.

A revogação, na verdade, é a supressão de um ato administrativo **válido** por motivo de interesse público superveniente, que o tornou inconveniente ou inoportuno. A revogação possui efeitos **ex nunc**, isto é, efeitos prospectivos (para a frente / “a partir de agora”) ou **não retroativos**. Isso porque, na revogação, não há ilegalidade.

Gabarito: errado.

4. (Cebraspe – MPE CE/2025) O ato administrativo por meio do qual os órgãos consultivos da administração emitem opinião sobre assuntos técnicos de sua competência denomina-se parecer.

Comentário: os pareceres consubstanciam **opiniões**, pontos de vista de alguns agentes administrativos sobre matéria submetida à sua apreciação. Assim, o parecer é o ato pelo qual os órgãos consultivos da administração emitem opinião sobre assuntos técnicos ou jurídicos de sua competência. Os pareceres fazem parte dos denominados **atos enunciativos**.

Gabarito: correto.

5. (Cebraspe – MPE CE/2025) O motivo do ato administrativo discricionário está sujeito a controle jurisdicional.

Comentário: sabemos que o motivo pode estar previsto em lei, caso em que será um elemento vinculado; ou pode ser deixado a critério do administrador, quando teremos um ato discricionário.

	Competência	Finalidade	Forma	Motivo	Objeto
Ato vinculado	Vinculado	Vinculado	Vinculado	Vinculado	Vinculado
Ato discricionário	Vinculado	Vinculado	Vinculado	Discricionário	Discricionário

Por isso, o mérito do ato encontra-se no motivo e no objeto do ato administrativo. Porém, não isso não quer dizer que tais elementos são imunes ao controle jurisdicional. Na verdade, o Judiciário apenas não poderá invadir o juízo de conveniência e oportunidade, mas pode avaliar se o motivo e o objeto foram lícitos.

O vício no elemento motivo ocorre quando este for falso; inexistente ou juridicamente inadequado. Em qualquer caso, o vício de motivo é considerado insanável e passível de controle pelo poder Judiciário.

Gabarito: correto.



6. (Cebraspe – EMBRAPA/2025) O ato administrativo perfeito é aquele que está em condições de produzir efeitos jurídicos, sendo um ato administrativo válido.

Comentário: o ato administrativo perfeito é aquele que já **completou seu ciclo de formação**, ou seja, já foi praticado com observância das formalidades exigidas. Quer dizer, portanto, que é um ato pronto! Porém, um bolo pode estar pronto, mas ruim. Concorde? O ato pode estar pronto (perfeito), mas conter um vício (nulo ou anulável).

Acrescentando ainda, o ato que está em condições de produzir efeitos jurídicos é denominado ato eficaz.

Assim, a classificação quanto à exequibilidade é a seguinte:

- i) **perfeito**: completou o ciclo de formação;
- ii) **imperfeito**: não completou o ciclo de formação;
- iii) **eficaz**: apto a produzir efeitos;
- iv) **pendente**: depende de algum termo ou condição para produzir efeitos (por exemplo: “este ato só produzirá efeitos em 30 dias”);
- v) **consumado**: já exauriu todos os seus efeitos.

Por fim, o conceito de **validade** está ligado à legalidade e à conformidade com o ordenamento jurídico. A validade faz parte da classificação quanto à **eficácia do ato** (válido, nulo, anulável e inexistente).

Portanto, está errada a assertiva.

Gabarito: errado.

7. (Cebraspe – EMBRAPA/2025) A decadência administrativa pode ser considerada uma espécie de convalidação involuntária do ato administrativo defeituoso, em razão do decurso do tempo.

Comentário: conforme o art. 54 da Lei 9.784/99, a administração tem o prazo de cinco anos para anular atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários. Após esse prazo, o ato se torna insuscetível de anulação, salvo comprovada má-fé.

Essa perda do direito de anular caracteriza a decadência. Na prática, quer dizer que a administração não poderia mais anular ato. Logo, poderíamos dizer que houve uma **convalidação involuntária** do ato, pelo simples decurso do tempo.

Cabe acrescentar que essas designações não são pacíficas na doutrina. Cada autor vai dar um nome para o mesmo fato (ou seja, o ato não pode mais ser anulado, tornando-se “válido”).

Por exemplo: Maria Di Pietro entende que a impossibilidade de anular um ato em razão da prescrição (ela cita a prescrição ao invés de decadência, mas no fundo está querendo se referir ao decurso do tempo) configura a “confirmação”. Para a autora, a “convalidação” exigiria uma manifestação expressa da administração, fato que não ocorre na “confirmação”.



Independentemente do “nome” que se dá, o efeito é o mesmo: a manutenção do ato. Assim, quaisquer afirmações ou designações nesse sentido são consideradas corretas.

Gabarito: correto.

8. (Cebraspe – EMBRAPA/2025) O atributo da presunção de legitimidade dos atos administrativos refere-se aos fatos alegados pela administração pública, sendo um de seus efeitos a inversão do ônus da prova.

Comentário: a presunção de legitimidade se refere à conformidade do ato com a lei e ao fato de que ele é considerado válido até que se prove o contrário. Essa presunção não se refere aos “fatos alegados”, mas ao próprio ato administrativo. O atributo da **presunção de veracidade** é que se refere aos fatos (ao que aconteceu). Ambas as presunções geram uma presunção relativa e a inversão do ônus da prova.

Gabarito: errado.

9. (Cebraspe – EMBRAPA/2025) Os atos administrativos ordinatórios são manifestações do exercício do poder regulamentar da administração pública cujo objetivo é ordenar a sua própria organização e seu funcionamento interno.

Comentário: os atos ordinatórios não decorrem do poder regulamentar, mas sim do **poder hierárquico**. Eles visam ordenar o funcionamento da Administração, mas se limitam ao âmbito interno. Por exemplo: quando um chefe padroniza os documentos que serão utilizados pelos seus subordinados, há um ato ordinatório. São exemplos desses atos os ofícios, portarias e circulares.

O poder regulamentar é atribuído ao Chefe do Poder Executivo para a edição de regulamentos, para fiel execução das leis.

Gabarito: errado.

10. (Cebraspe – TRT 10/2025) O ato administrativo vinculado caracteriza-se, entre outros aspectos, por ter os elementos e as condições para o seu exercício previamente estabelecidos por lei.

Comentário: os atos vinculados são aqueles cuja prática não permite margem de escolha ao agente público, pois todos os requisitos e condições estão previamente definidos em lei. Nesse sentido, a administração apenas executa o que a norma legal determina.

Gabarito: correto.

11. (Cebraspe – TRT 10/2025) Os atos administrativos discricionários, em razão de sua natureza, não são passíveis de controle pelo Poder Judiciário, na medida em que envolvem juízo de conveniência e oportunidade da administração pública.



Comentário: ainda que atos discricionários envolvam juízo de conveniência e oportunidade, eles não estão isentos de controle judicial. O Judiciário pode revisar a legalidade do ato, especialmente se houver desvio de finalidade, abuso de poder, violação de princípios ou outras ilegalidades.

Por exemplo: o Judiciário não pode se imiscuir na valoração que a autoridade faz dos motivos. Porém, pode avaliar se este motivo não é falso ou inexistente.

Assim, o controle judicial não incide sobre o mérito administrativo, mas pode incidir sobre os aspectos legais do ato.

Gabarito: errado.

12. (Cebraspe – TRT 10/2025) Define-se como revogação a extinção, com efeitos *ex nunc*, de um ato administrativo legal que se tornou inoportuno ou inconveniente.

Comentário: a revogação é definida como a retirada de um ato válido por razões de conveniência ou oportunidade. Produz efeitos *ex nunc*, ou seja, não retroage, justamente por se tratar de um ato válido. Nesse sentido, tudo que foi realizado até a data da revogação permanece válido.

Gabarito: correto.

13. (Cebraspe – ANM/2025) A imperatividade é a característica do ato administrativo que autoriza a imediata execução do seu conteúdo, independentemente de prévia submissão da matéria ao Poder Judiciário.

Comentário: pela imperatividade os atos administrativos impõem obrigações a terceiros, independentemente de concordância. O atributo que se relaciona com a dispensa de prévia submissão ao Poder Judiciário é a autoexecutoriedade. Por isso, está errada a assertiva.

Gabarito: errado.

14. (Cebraspe – ANM/2025) Ainda que se trate de ato administrativo discricionário, a motivação deve guardar correspondência com a realidade fática determinante da vontade administrativa, sob pena de nulidade.

Comentário: com base na teoria dos motivos determinantes, uma vez motivado o ato, a sua validade se vincula aos motivos indicados como seu fundamento. Se os motivos indicados forem inexistentes ou faltos, consequentemente o ato será nulo. Assim, mesmo os atos discricionários devem ser motivados e a motivação deve ser compatível com os fatos e fundamentos legais, com base nessa teoria.

Gabarito: correto.

15. (Cebraspe – ANM/2025) Na revogação, em regra, a extinção do ato administrativo opera efeitos retroativos.



Comentário: na revogação não há ilegalidade. Em virtude disso, a revogação possui efeitos *ex nunc*, isto é, efeitos prospectivos (para a frente / “a partir de agora”). Isso quer dizer que seus efeitos não retroagem, permanecendo válido tudo que foi realizado até a data da revogação.

Gabarito: errado.

16. (Cebraspe – ANM/2025) Ato administrativo praticado, sem vícios, por agente da ANM poderá ser anulado pela administração pública caso ela o entenda não mais conveniente ou oportuno, haja vista sua prerrogativa de anular os próprios atos a qualquer tempo.

Comentário: se não há vícios, não se fala em anulação. Isso porque a anulação é o desfazimento do ato administrativo em virtude de ilegalidade. Quando os motivos para a retirada do ato se relacionam com a conveniência ou oportunidade, estamos nos referindo à revogação do ato, e não à anulação.

Gabarito: errado.

17. (Cebraspe – ANM/2025) Na cassação, a extinção do ato administrativo ocorre por motivo de descumprimento de condições que deveriam continuar a ser atendidas pelo destinatário do ato.

Comentário: a cassação é o desfazimento de um ato válido em virtude de descumprimento pelo beneficiário das condições que ele deveria manter para continuar gozando do ato. É ato vinculado e sancionatório, incidindo contra o administrado por descumprir alguma condição necessária para usufruir de um benefício. Um exemplo é a cassação do direito de dirigir.

Gabarito: correto.

18. (Cebraspe – ANM/2025) Os atos administrativos com defeitos sanáveis podem ser convalidados pela própria administração pública, mesmo que tal medida acarrete prejuízo a terceiros.

Comentário: a convalidação dos atos administrativos com defeitos sanáveis é admitida, mas deve obedecer aos limites da legalidade e do interesse público. Nesse sentido, o art. 55 da Lei nº 9.784/99 diz que “*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*”.

Portanto, havendo prejuízos a terceiros, não há que se falar em convalidação.

Gabarito: errado.

19. (Cebraspe – TRF 6/2025) A imperatividade é uma das características do ato administrativo em decorrência do poder da administração pública de executar diretamente os próprios atos.

Comentário: a característica relacionada à execução direta dos atos administrativos pela administração pública é a autoexecutoriedade. Já a imperatividade diz respeito à imposição unilateral dos efeitos do ato, independentemente da concordância do administrado.



Gabarito: errado.

20. (Cebraspe – TRF 6/2025) A omissão ou a observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato administrativo configura o desvio de finalidade.

Comentário: a omissão ou a irregularidade de formalidades essenciais caracteriza vício de forma, e não desvio de finalidade. Desvio de finalidade é vício relativo ao elemento finalidade, quando o agente pratica o ato visando fim diverso daquele previsto em lei. Assim, o vício de forma refere-se à inobservância das formalidades exigidas pela norma para a validade do ato. Já o desvio de finalidade ocorre quando o agente visa a fim diverso daquele previsto em lei.

Gabarito: errado.

21. (Cebraspe – TRF 6/2025) É admitida a convalidação, pela administração pública, dos atos administrativos com vício de forma, desde que a decisão não acarrete lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros.

Comentário: a convalidação é a correção de atos administrativos com defeitos sanáveis (como forma ou competência), e somente será possível se não houver prejuízo ao interesse público ou a terceiros. O vício de forma ocorre quando o meio de exteriorização ou o procedimento previsto em lei não foi adequadamente observado. A sua convalidação ocorre quando esse vício é reparado, quando se tratar de forma não essencial.

Gabarito: correto.

22. (Cebraspe – TRF 6/2025) Com relação ao seu aspecto material, o ato administrativo é regido pelo regime jurídico de direito público, e deve ser exarado em conformidade com a forma prevista no ordenamento jurídico.

Comentário: o aspecto material do ato administrativo está relacionado à natureza da atividade — como prestação de serviço, sanção, autorização etc. Já o formal diz respeito à forma de exteriorização — portaria, decreto, edital. Ademais, sob o aspecto formal, o ato administrativo envolve quem edita o ato, ou seja, a administração pública.

Logo, a assertiva teve uma pequena “pegadinha”. Se estamos falando do aspecto material, então a segunda parte que fala sobre a **forma** não se encaixa no que foi pedido pela questão. O aspecto formal representa quem edita o ato (a administração pública).

Portanto, a questão é errada pois misturou os conceitos de aspecto material (função administrativa, regime de direito público) com formal (ato editado pela administração pública).

Gabarito: errado.

23. (Cebraspe – ANM/2025) A administração pública pode anular seus próprios atos, quando eivados de ilegalidade, independentemente de contraditório, mesmo quando interferirem na esfera jurídica de



interesses individuais de seus administrados, haja vista a prevalência do interesse público sobre o privado e o princípio da legalidade.

Comentário: nos termos da Súmula 473 do 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”.

Embora a Administração seja dotada do poder de autotutela, isso não exclui o direito ao contraditório e à ampla defesa dos administrados, garantido constitucionalmente, especialmente quando interferirem em seus interesses individuais. Nesse sentido, o STJ já entendeu que:

“A Administração, à luz do princípio da autotutela, tem o poder de rever e anular seus próprios atos, quando detectada a sua ilegalidade, consoante reza a Súmula 473/STF. Todavia, quando os referidos atos implicam invasão da esfera jurídica dos interesses individuais de seus administrados, **é obrigatória a instauração de prévio processo administrativo, no qual seja observado o devido processo legal e os corolários da ampla defesa e do contraditório**” (STJ. 1ª Turma. AgInt no AgRg no AREsp 760.681/SC).

Portanto, a assertiva está incorreta.

Gabarito: errado.

24. (Cebbraspe – ANM/2025) Autorização de uso é o ato administrativo unilateral e discricionário pelo qual a administração pública consente, a título precário, que o particular se utilize de bem público com exclusividade, de forma gratuita ou onerosa, para fins não de utilidade pública, mas de interesse do particular.

Comentário: a autorização é ato administrativo unilateral, discricionário e precário por meio do qual a administração faculta ao particular o exercício de uma atividade ou a utilização de um bem público.

Podemos citar três espécies de autorização:

- (i) **autorização** como ato de **polícia administrativa**: a exemplo do exercício de determinadas atividades que exijam esse consentimento estatal, como a autorização para compra de arma de fogo;
- (ii) **autorização de uso de bem público**: esse tipo de ato é denominado de autorização de uso de bem público e é matéria que costuma ser estudada em domínio e bens públicos. Como exemplo, podemos citar a autorização de uso de uma praça pública para a realização de um evento recreativo em um final de semana;
- (iii) **autorização de serviço público**: utilizada pela administração para a delegação de serviços públicos. Assim, trata-se de ato de delegação, que permite a prestação indireta de um serviço de titularidade do Estado. O serviço de táxi normalmente adota essa forma.



A característica marcante do instrumento da autorização de uso é o **predomínio do interesse do particular**, ou seja, o particular é o maior interessado na autorização e, por conseguinte, ele terá a faculdade de escolher se utiliza ou não o bem público.

Gabarito: correto.

25. (Cebraspe – ANM/2025) De acordo com o STJ, em se tratando de ato de que decorram efeitos patrimoniais contínuos, como aqueles decorrentes de pagamentos de vencimentos e pensões, nos quais haja o pagamento de vantagem considerada irregular pela administração pública, o prazo decadencial do direito de a administração pública anular o ato renova-se a cada pagamento indevido.

Comentário: no caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência será contado da percepção do primeiro pagamento (art. 54, § 1º, Lei 9.784/99).

Segundo o STJ: “Em se tratando de atos de que decorram efeitos patrimoniais contínuos, como aqueles decorrentes de pagamentos de vencimentos e de pensões, ocorridos após a entrada em vigor da Lei n. 9.784/1999, nos quais haja pagamento de vantagem considerada irregular pela administração, o prazo decadencial de cinco anos é contado **a partir da percepção do primeiro pagamento indevido**, consoante o § 1º do art. 54 da Lei n. 9.784/1999” (REsp 1758047-ES).

Portanto, não se fala em “renovação a cada pagamento indevido”, contando-se o prazo a partir do primeiro pagamento irregular.

Gabarito: errado.

26. (Cebraspe – TRT 10/2025) No âmbito da administração pública, admite-se a delegação de competências desde que ela não implique a transferência de prerrogativas essenciais à atividade estatal e que o delegante responda pelos atos praticados.

Comentário: eu ia deletar essa questão do material. Mas como sei que você vai vê-la em vários locais, resolvi deixá-la aqui. Mas já adianto: o gabarito não faz o menor sentido! A banca errou. E mesmo que alguém tente justificar, não faz sentido cobrar algo (no mínimo) dúbio em uma prova de certo ou errado.

A delegação de competência é possível desde que observados certos limites, como a vedação à delegação de atribuições indelegáveis por sua natureza (art. 13 da Lei nº 9.794/99). Algumas matérias, por sua natureza, não são passíveis de delegação. Por exemplo: o Estado não pode delegar a particulares atividades típicas de Estado.

Porém, partindo para a legislação, a Lei 9.784/1999 dispõe que: “as decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e **considerar-se-ão editadas pelo delegado**”.

O “delegado” é quem recebe a delegação, enquanto o “delegante” é quem faz a delegação. Assim, quem responde pelo ato é quem efetivamente o editar. No caso, se houve delegação, o delegado (aquele que vai editar o ato por delegação) responderá pelas suas decisões.

O STF inclusive editou a Súmula 510, que dispõe que:



Súmula 510 - Praticado o ato por autoridade, no exercício de competência delegada, contra ela cabe o mandado de segurança ou a medida judicial.

Logo, o gabarito está nitidamente equivocado.

Existem casos excepcionais, denominados *culpa in vigilando* (pela negligência na fiscalização) e *culpa in eligendo* (quando a autoridade escolhe mal a pessoa que recebe a delegação). Contudo, tais hipóteses são absolutamente excepcionais e dependem de condições específicas.

Sugiro você partir para a próxima e desconsiderar este item.

Gabarito: correto.

27. (Cebraspe – STJ/2024) O ato administrativo que não cumprir a finalidade de ser voltado à satisfação do interesse público será nulo.

Comentário:

Quando o ato não estiver voltado à satisfação do interesse público (por exemplo, realizar uma desapropriação com o objetivo exclusivo de favorecer ou prejudicar alguém) ocorre o que chamamos de **desvio de finalidade**, ou seja, o agente pratica o ato com a finalidade diversa do interesse público ou diversa da finalidade específica prevista em lei para aquele ato. Nesse caso, o ato sofre de vício insanável e, por isso, **será considerado nulo** e não estará sujeito à convalidação.

■
Por sinal, quanto à eficácia, os atos podem ser **válidos, nulos, anuláveis** ou **inexistentes**. O ato **válido** é praticado conforme a lei. O ato **inexistente** não é oriundo da vontade estatal (como o ato do usurpador de função). Já o ato **nulo** contém **vício insanável e, portanto, não é passível de convalidação**. Por fim, o ato **anulável** contém vício sanável, passível de convalidação.

Gabarito: correto.

28. (Cebraspe – STJ/2024) A correção de defeitos de um ato administrativo que o tornaram nulo chama-se convalidação, cujos efeitos somente serão produzidos a partir da prática do ato convalidador.

Comentário:

De acordo com a teoria dualista, adotada no direito brasileiro, os atos inválidos são divididos em atos nulos e atos anuláveis. Os atos **nulos** são aqueles com **vício insanável e não são passíveis de convalidação**, ao passo que os atos anuláveis possuem vícios sanáveis e podem ser convalidados.

A **convalidação** é o saneamento ou a **correção do vício sanável** de um ato administrativo, realizada pela administração pública, possuindo efeitos retroativos (*ex tunc*). Em regra, são considerados sanáveis os vícios de forma (desde que não seja essencial) e de competência (desde que não seja exclusiva).

Assim, a questão tem dois erros: (i) os atos nulos não são passíveis de convalidação; (ii) os efeitos da convalidação são retroativos (*ex tunc*).



Gabarito: errado.

29. (Cebraspe – CAPES/2024) Entre os atributos dos atos administrativos está o da autoexecutoriedade, que consiste na obrigação de a administração pública utilizar-se da supremacia do interesse público sobre o privado para criar, unilateralmente, obrigações para si e para o particular, sem necessitar da anuência deste.

Comentário:

A **autoexecutoriedade** é a capacidade da administração de tomar e executar a decisão, pelos seus próprios meios, sem precisar de ordem judicial. Por exemplo: se um particular deixar o seu veículo estacionado em local proibido, a autoridade pública poderá removê-lo, sem precisar de ordem judicial.

Quando o Estado cria obrigações para terceiros, independentemente da concordância destes, ocorre a **imperatividade**.

Com efeito, a autoexecutoriedade e a imperatividade são prerrogativas, **faculdades**, que não se mostram presentes em todos os atos e, a priori, também não são obrigações.

Gabarito: errado.

30. (Cebraspe – CAPES/2024) Os atos nulos são aqueles que apresentam defeitos graves insuscetíveis de convalidação, os quais tornam obrigatória a sua anulação.

Comentário:

Considerando a eficácia, os atos administrativos podem ser **válidos, nulos, anuláveis e inexistentes**.

O **ato nulo** é aquele que sofre de **vício insanável** em algum dos seus requisitos de validade, não sendo possível, portanto, a sua correção. Assim, esse tipo de ato não é passível de convalidação, de tal forma que ele será anulado por ato da administração ou do Poder Judiciário. Assim, em regra, o ato nulo torna obrigatória a anulação, como informou a questão.

O **ato anulável**, por sua vez, é aquele que apresenta algum **vício sanável**, ou seja, que **é passível de convalidação pela própria administração** que editou o ato, desde que não seja lesivo ao patrimônio público nem cause prejuízos a terceiros.

Gabarito: correto.

31. (Cebraspe – CAPES/2024) Determinada fundação pública federal pretendia realizar compra de produto de limpeza mediante contratação pública orçada em valor inferior a cinquenta mil reais. Para tanto, a autoridade competente da fundação decidiu realizar contratação direta por inexigibilidade de licitação. Uma empresa interessada na contratação apresentou recurso à instância superior daquela autoridade, alegando não se tratar de hipótese de inexigibilidade. A autoridade superior acatou o recurso



da empresa, por entender não haver previsão legal de contratação direta no caso, e revogou a decisão do subordinado.

A partir da situação hipotética precedente, julgue os itens que se seguem.

No caso, a revogação da decisão do subordinado consiste no obrigatório desfazimento do ato administrativo pela administração pública em virtude da constatação de vício de legalidade.

Comentário: a **revogação** é o desfazimento de um ato válido, por razões de conveniência e oportunidade. Na verdade, a autoridade deveria ter **anulado o ato do subordinado**, pois este é o meio para desfazer atos inválidos.

Gabarito: errado.

32. (Cebraspe – CAPES/2024) Os elementos do ato administrativo são o sujeito, o objeto, a forma, o motivo e a finalidade.

Comentário:

Os **elementos de formação**, também **conhecidos** como **requisitos ou aspectos de validade** dos atos administrativos, são **os pressupostos de validade dos atos administrativos**. Esses elementos são a **competência, finalidade, forma, motivo e objeto (Com Fi For M Ob)**.

Assim, você está acostumado a ver a “competência” como elemento. Contudo, Maria Di Pietro adota outra expressão: **sujeito competente**, ou simplesmente **sujeito**. O significado é o mesmo, ou seja, abrange o sujeito que tem o poder legal ou normativo para editar o ato. Dessa forma, a questão descreveu corretamente os elementos de formação dos atos administrativos.

Gabarito: correto.

33. (Cebraspe – CAPES/2024) Em razão da tipicidade, a administração pública é impedida de praticar um ato unilateral e coercitivo sem previsão legal.

Comentário:

A **tipicidade** é o atributo pelo qual o ato administrativo deve corresponder a figuras previamente **definidas em lei** como aptas a produzir determinados resultados. Este atributo está relacionado com o **princípio da legalidade**, determinando que a administração só pode agir quando houver **lei determinando ou autorizando**. Logo, para cada finalidade que a administração pretenda alcançar, **deve existir um ato definido em lei**.

A tipicidade, ademais, possui uma dupla aplicação:

- impede que a administração pratique atos dotados de **imperatividade** e **executoriedade**, vinculando unilateralmente o particular, **sem que exista previsão legal**;
- afasta a possibilidade de ser praticado **ato totalmente discricionário**, vez que a lei, ao prever o ato, já define os limites em que a discricionariedade poderá ser exercida.



Portanto, realmente, a tipicidade impede a edição de ato unilateral e coercitivo que não esteja previsto em lei.

Gabarito: correto.

34. (Cebbraspe – CAPES/2024) Os atos normativos emanados do Poder Executivo são atos administrativos, pelo critério subjetivo, orgânico ou formal.

Comentário:

Maria Di Pietro explica que o conceito de ato administrativo pode ser analisado sob os aspectos:

- (i) **formal, subjetivo ou orgânico:** considera somente os atos editados pelos órgãos administrativos, excluindo, assim, os atos dos Poderes Legislativo e Judiciário (ainda que sejam editados na função administrativa). Por outro lado, incluem todos os atos da Administração, inclusive atos políticos, normativos do Executivo, enunciativos, contratos etc.
- (ii) **material, objetivo ou funcional:** abrange somente os atos editados no exercício da função administrativa, independentemente do Poder que o editou. Esse é o critério que mais se aproxima do conceito moderno de ato administrativo, mas ainda depende de outros elementos, como a presença do regime jurídico de direito público e das prerrogativas estatais.

Pelo exposto, podemos concluir que os atos normativos são **atos administrativos apenas em sentido formal, subjetivo ou orgânico**, pois **são editados pela administração pública**. Tais atos, entretanto não geram efeitos jurídicos imediatos e, por isso, não são atos administrativos em sentido material.

Gabarito: correto.

35. (Cebbraspe – INPI/2024) A motivação do ato administrativo será obrigatória quando dela depender o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Comentário:

A **motivação** é um instrumento de controle e transparência dos atos estatais. Quando a autoridade motiva, ela indica as **razões de fato e de direito** que levaram à edição do ato administrativo, permitindo que o cidadão, o Judiciário e a própria administração exerçam o controle sobre a legalidade e o interesse público da medida.

Em regra, a motivação é obrigatória, salvo em casos bem específicos, como a exoneração de ocupante de cargo em comissão.

Segundo a Lei 9.784/1990, a motivação é obrigatória, entre outros casos, quando os atos (art. 50): (i) neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; (ii) imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; (iii) decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública.

Por esse contexto, podemos perceber que a **motivação é obrigatória diante de atos que exijam contraditório e da ampla defesa**, pois só assim o interessado poderá se defender de eventual possibilidade de aplicação de sanções ou restrições.



Gabarito: correto.

36. (Cebraspe – Prefeitura de Camaçari/2024) É requisito do ato administrativo a

- a) presunção de legitimidade.
- b) finalidade.
- c) autoexecutoriedade.
- d) imperatividade.
- e) eficiência.

Comentário:

Os requisitos (ou requisitos de validade) são também conhecidos como elementos de formação. É o nosso **COM FI FOR M OB:**

- **Competência** (sujeito) – poder atribuído ao agente para praticar o ato;
- **Finalidade** – resultado pretendido / efeito mediato;
- **Forma** – como o ato se exterioriza;
- **Motivo** – pressupostos de fato e de direito;
- **Objeto** – efeito jurídico imediato do ato (conteúdo).

Assim, somente a letra B demonstra um requisito. As letras A, C e D citaram atributos dos atos administrativos. Já a letra E citou um princípio administrativo.

Gabarito: alternativa B.

37. (Cebraspe – CAU BR/2024) Carlos, servidor público federal com cargo efetivo, praticou ato administrativo que causou dano a terceiro. A sindicância que foi aberta concluiu que o ato praticado por ele não está incluso nas atribuições legais de seu cargo. O terceiro prejudicado ajuizou ação de responsabilidade civil contra a União solicitando indenização. Carlos alegou inocência, pois o ato que decidiu a sindicância apenas declarou concordância com os fundamentos do parecer da assessoria jurídica do órgão.

A partir dessa situação hipotética, julgue o item a seguir.

O ato praticado por Carlos não atende ao requisito competência do ato administrativo.

Comentário:

A competência é o poder legal para editar um ato administrativo. Se o ato “não está incluso nas atribuições legais de seu cargo”, então ele foi praticado com **vício de competência**.

Gabarito: correto.



38. (Cebraspe – CAU BR/2024) A cassação, que é forma de extinção do ato administrativo, deve ocorrer quando o beneficiário deixar de cumprir as condições para a subsistência do referido administrativo.

Comentário:

A cassação é o desfazimento de um ato válido em virtude de descumprimento pelo beneficiário das condições que ele deveria manter para continuar gozando do ato.

A cassação tem como características: (i) é **ato vinculado**, pois a cassação somente poderá ocorrer nas hipóteses definidas em lei; (ii) trata-se de **ato sancionatório**, pois tem como fundamento as faltas cometidas pelo beneficiário do ato.

Gabarito: correto.

39. (Cebraspe – CAU BR/2024) O poder extroverso da administração pública é a premissa basilar do atributo da autoexecutoriedade do ato administrativo, mediante o qual se permite ao poder público a edição de atos que vão além da esfera jurídica do sujeito emitente.

Comentário:

Pela **imperatividade** os atos administrativos impõem obrigações a terceiros, independentemente de concordância.

A **imperatividade** pode ser chamada de **poder extroverso** do Estado, significando que o poder público pode editar atos **que vão além da esfera jurídica do sujeito emitente**, adentrando na esfera jurídica de terceiros, constituindo unilateralmente obrigações. Esse poder também é chamado de **poder de coerção e, nesse caso, diz-se que os atos administrativos são cogentes**, ou seja, **podem impor obrigações**.

Assim, o poder extroverso é premissa da **imperatividade**.

Gabarito: errado.

40. (Cebraspe – TCDF/2023) É legítimo ao Poder Judiciário, observando a teoria dos motivos determinantes, declarar a nulidade de ato administrativo caso verificada falsidade ou inexistência de motivo.

Comentário:

A **teoria dos motivos determinantes** significa que, uma vez motivado o ato, a sua validade se vincula aos motivos indicados como seu fundamento. Assim, se os motivos indicados forem inexistentes ou falsos, consequentemente o ato será nulo. Logo, se a administração faz a motivação, o ato somente será válido se os motivos indicados forem verdadeiros.

Como se trata de ato viciado, o controle pode ser realizado pela administração (autotutela) ou pelo Poder Judiciário.



Gabarito: correto.

41. (Cebraspe – INPI/2024) A caducidade, a cassação e a anulação são formas de extinção do ato administrativo por manifestação de vontade da administração pública que pressupõem a existência de ilegalidade.

Comentário:

Essa é uma questão difícil de julgar objetivamente, mas vamos entender a visão da banca.

Primeiro que a caducidade, a cassação e a anulação são espécies da **retirada**, que é o desfazimento do ato por ação da administração pública. Nessa parte, o item está certo.

A **caducidade** é o desfazimento do ato quando surge uma alteração legislativa posterior à sua edição. De forma simples, fala-se que há uma “ilegalidade posterior”.

A **cassação** é o desfazimento do ato porque o benefício descumpriu as exigências legais para a sua manutenção. Por exemplo: a cassação do direito de dirigir por violação de regras de trânsito. Nesse caso, não existe ilegalidade na formação do ato (o ato é lícito). Porém, o beneficiário descumpra a legislação, ensejando o desfazimento. Podemos dizer que a ilegalidade foi cometida pelo beneficiário, após a edição do ato.

Por fim, a **anulação** é o clássico desfazimento do ato ilegal. Nesse caso, a ilegalidade é na edição do ato. Essa é a única ilegalidade de fato, pois o ato administrativo nasce viciado, inválido.

Fazendo essa avaliação, podemos dizer que, de fato, todas as formas de desfazimento citadas decorrem de “ilegalidade”. Entretanto, na prova, é difícil de analisar uma questão assim objetivamente, já que teoricamente o conceito de anulação foi “misturado” com os conceitos das demais formas de desfazimento.

Gabarito: correto.

42. (Cebraspe – CAU BR/2024) O prazo decadencial para o exercício da autotutela da administração pública deve ser observado mesmo nos casos de flagrante inconstitucionalidade, considerado o primado da segurança jurídica.

Comentário:

O STF entende que o prazo decadencial da Lei 9.784/1999 **não se aplica aos casos flagrantemente inconstitucionais** (MS 26.860, j. 2/4/2014):

4. In casu, a situação de flagrante inconstitucionalidade não pode ser amparada em razão do decurso do tempo ou da existência de leis locais que, supostamente, agasalham a pretensão de perpetuação do ilícito. 5. A inconstitucionalidade prima facie evidente impede que se consolide o ato administrativo acoimado desse gravoso vício em função da decadência.



Gabarito: errado.

43. (Cebraspe – CAU BR/2024) Os decretos são atos administrativos de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo que estão intimamente relacionados com o processo de deslegalização.

Comentário:

Os **decretos** são atos privativos dos chefes do Poder Executivo (Presidente da República, governadores e prefeitos). Em geral, **os decretos se destinam a dar fiel execução às leis**. Por isso, constituem a expressão clássica do **poder regulamentar**, com o propósito de “detalhar” a aplicação de uma lei. Portanto, normalmente **os decretos possuem a natureza geral e abstrata**, motivo pelo qual são típicos atos normativos. Esses decretos são conhecidos como **decretos executivos ou decretos regulamentares**.

Os decretos são associados ao movimento de deslegalização. Nesse caso, o legislador, ciente da complexidade social, **delega ao Poder Executivo a competência para editar, por intermédio de seu corpo especializado, normas de caráter eminentemente técnico**, ainda que venham a inovar na ordem jurídica. Nesse caso, não haverá uma substituição ao trabalho do legislador, mas apenas uma complementação de seu trabalho por intermédio de especialistas do setor.

Um exemplo é a utilização de decretos para atualizar os valores previstos na Lei de Licitações.

Gabarito: correto.

44. (Cebraspe – Prefeitura de Camaçari/2024) A respeito dos atos administrativos, assinale a opção correta.

- a) A administração pode anular os 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, mesmo que isso viole os direitos adquiridos, ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.
- b) O exercício da autotutela administrativa para o desfazimento do ato administrativo que produza efeitos concretos favoráveis aos seus destinatários está condicionado à prévia intimação e à oportunidade de contraditório para os beneficiários do ato.
- c) A norma da Lei n.º 9.784/1999 a respeito do prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da administração pública federal não pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios.
- d) Segundo o STF, é constitucional norma estadual que preveja tempo superior a cinco anos para a anulação de atos ilegais da administração pública.
- e) A Lei n.º 9.784/1999 fixa o prazo decadencial de cinco anos para a administração pública exercer o poder de autotutela e anular os atos ilegais, salvo má-fé do beneficiário. Trata-se de prazo peremptório e que não comporta exceções.

Comentário:

- a) Errada. A Súmula 473 do STF dispõe que: “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”.

b) Certa. O STF entende que é facultado ao Estado o desfazimento de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já tiverem decorrido efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo (Tema 138, RE 594.296).

c) Errada. A Súmula 633 do STJ dispõe que: “A Lei 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria”. Logo, a despeito de ser uma lei direcionada apenas à União, ela poderá ser aplicada subsidiariamente aos demais entes.

d) Errada. O tema foi enfrentado no julgamento da ADI 6019/SP:

4. Sem embargo, o prazo quinquenal consolidou-se como marco temporal geral nas relações entre o Poder Público e particulares (v., e.g., o art. 1º do Decreto nº 20.910/1932 e o art. 173 do Código Tributário Nacional), e esta Corte somente admite exceções ao princípio da isonomia quando houver fundamento razoável baseado na necessidade de remediar um desequilíbrio entre as partes. 5. Os demais estados da Federação aplicam, indistintamente, o prazo quinquenal para anulação de atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos administrados, seja por previsão em lei própria ou por aplicação analógica do art. 54 da Lei nº 9.784/1999. Não há fundamento constitucional que justifique a situação excepcional do Estado de São Paulo, impondo-se o tratamento igualitário nas relações Estado-cidadão.

Na legislação do estado de São Paulo, o prazo decadencial era de dez anos. O Supremo, porém, entendeu que deve prevalecer, como regra, o prazo de cinco anos, em razão da isonomia.

e) Errada. Existem exceções ao prazo geral de cinco anos. Primeiro que ele não se aplica quando houver má-fé, conforme consta expressamente na Lei 9.784/1999. Além disso, o STF entende que o prazo de cinco anos não se aplica aos atos flagrantemente inconstitucionais, como provimento sem concurso público (MS 26.860).

Gabarito: alternativa B.

45. (Cebbraspe – INSS/2022) A administração pode revogar seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, podendo, ainda, anulá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Comentário: De acordo com a Súmula 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. Logo, houve a inversão dos conceitos.

Gabarito: errado.



46. (Cebraspe – SEFAZ DF/2020) Em um único ato administrativo, foram concedidas férias e licença a um servidor público da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal. Na semana seguinte, publicou-se outro ato, que ratificava as férias desse servidor e retirava-lhe a licença concedida, por ter sido constatado que ele não fazia jus à licença. Nessa situação, realizou-se a convalidação do ato administrativo, por meio de reforma.

Comentário:

José dos Santos Carvalho Filho faz uma classificação da convalidação em três espécies, vejamos:

(i) **ratificação**: é o ato administrativo por meio do qual a administração sana o ato inválido, suprindo a ilegalidade do vício. Essa convalidação é realizada pelo próprio servidor ou pela autoridade superior, conforme a competência de cada um. Essa é a “convalidação” que estamos acostumados, quando simplesmente o vício é corrigido, com efeitos retroativos. Preserva-se o ato, corrigindo o vício de forma ou de competência. Aqui, temos uma pequena divergência, pois o Carvalho Filho considera a ratificação como a correção do vício de forma ou de competência. Existem divergências sobre o sentido dessa expressão, mas não vamos comentar aqui porque foge ao objeto desta correção;

(ii) **reforma**: um novo ato suprime a parte inválida de um ato anterior, mantendo a sua parte válida. Aqui, o exemplo do autor é justamente o caso da questão, vejamos: “ato anterior concedia licença e férias a um servidor; quando se verifica depois que não tinha direito à licença, pratica-se novo ato retirando essa parte do ato anterior e se ratifica a parte relativa às férias”. Perceba que a questão segue EXATAMENTE o exemplo do livro do Carvalho Filho, daí a correção da assertiva;

(iii) **conversão**: é semelhante à reforma, mas diferencia-se porque, após retirar a parte inválida do ato anterior, a administração a substitui por uma nova parte, nascida com um ato chamado de “aproveitamento”. O exemplo é a promoção de dois servidores: (A e B). Depois, se constatado que B não deveria ser promovido, a administração desfaz apenas a promoção deste, mas substitui por C, que deveria ter sido promovido (mantém A, e insere C no lugar de B).

Enfim, pelos ensinamentos de Carvalho Filho, o quesito é **certo**.

Ressalvo, todavia, que há muita divergência na doutrina. Por exemplo, Maria Di Pietro explica o seguinte:

O objeto ou conteúdo ilegal não pode ser objeto de convalidação. Com relação a esse elemento do ato administrativo, é possível a conversão, que alguns dizem ser espécie do gênero convalidação e outros afirmam ser instituto diverso, posição que nos parece mais correta, porque a conversão implica a substituição de um ato por outro. Pode ser definida como o ato administrativo pelo qual a Administração converte um ato inválido em ato de outra categoria, com efeitos retroativos à data do ato original. O objetivo é aproveitar os efeitos já produzidos.

Não se confunde conversão com reforma, pois aquela atinge o ato ilegal e esta afeta o ato válido e se faz por razões de oportunidade e conveniência; a primeira retroage e a segunda produz efeitos para o futuro. Exemplo: um decreto que expropria parte de um imóvel é reformado para abranger o imóvel inteiro.



Resumindo: temos três divergências: (i) a autora não considera a reforma como espécie de convalidação; (ii) o termo reforma tem um sentido totalmente diferente do que o sentido defendido por Carvalho Filho; (iii) o caso que a questão defendeu é classificado como conversão, que a autora entende que não se confunde – não é espécie – de convalidação.

Por fim, o próprio Carvalho Filho deixa uma observação em nota de rodapé no seu livro, alegando que: “note-se que a reforma e a conversão afetam o elemento objeto do ato – no qual pode ocorrer vício extrínseco; no entanto, não há convalidação do elemento viciado, mas sim sua supressão ou substituição”.

Apesar dessas considerações, a banca considerou a questão como certa. Enfim, em provas, os dois posicionamentos acima podem ser indicados como certos.

Gabarito: correto.

47. (Cebbraspe – TJ PA/2020) A propriedade da administração de, por meios próprios, pôr em execução suas decisões decorre do atributo denominado

- a) exigibilidade.
- b) autoexecutoriedade.
- c) vinculação.
- d) discricionariedade.
- e) medidas preventivas.

Comentário:

A questão trata do atributo da **autoexecutoriedade**, que é a capacidade da administração de, por meios próprios, executar as suas decisões, independentemente de ordem judicial. A autoexecutoriedade é sinônimo de executoriedade, que trata da utilização de meios diretos de coação, como o uso da força. Por exemplo: se a administração resolve interditar um estabelecimento comercial, mas o proprietário se recusar a aceitar o fechamento, será possível acionar as autoridades policiais e “remover” a pessoa do local, fechando o estabelecimento. Assim, o gabarito é a letra B.

Por outro lado, a exigibilidade trata da adoção de meios indiretos de coação, como acontece no licenciamento de veículo: a administração poderá negar o licenciamento enquanto o interessado não quitar as multas registradas no veículo. Nesse caso, a administração não “executa” as multas (não retira o dinheiro da conta da pessoa), mas faz a própria pessoa ir ao banco pagá-las. Por isso que se trata de um meio “indireto” de coação. Logo, está errada a letra A.

As letras C e D estão incorretas, pois vinculação e discricionariedade não são atributos, mas apenas “classificações” de atos, quanto à liberdade para a decisão da administração. No primeiro caso, não há liberdade; no segundo, há mais de uma opção, que será definida pelo juízo de conveniência e oportunidade (mérito do ato).

Por fim, as “medidas preventivas” também não são atributos, mas decisões que a administração poderá adotar em casos de urgência de grave lesão ao interesse coletivo, como ocorre na apreensão de



mercadorias, na interdição de estabelecimentos, etc. Muitas medidas preventivas gozam de autoexecutoriedade, mas não se confunde o atributo (a característica) com a decisão (a medida).

Gabarito: alternativa B.

48. (Cebbraspe – TJ PA/2020) O atributo ou característica do ato administrativo que assegura que o ato é verdadeiro, mesmo que eivado de vícios ou defeitos, até que se prove o contrário, denomina-se

- a) finalidade.
- b) exequibilidade.
- c) autoexecutoriedade.
- d) coercibilidade.
- e) presunção de legitimidade.

Comentário:

Essa é outra questão interessante. A presunção de legitimidade vale sobre todos os atos, até mesmo os atos viciados. Um exemplo vai te ajudar: imagine que a administração aplicou a pena de demissão a um servidor, mas o motivo alegado é falso. Ok, sabemos que o ato é viciado.

Todavia, mesmo sendo viciado, o ato presume-se legítimo, já que ele estará apto a produzir os seus efeitos enquanto essa nulidade não for declarada. No caso, o servidor não poderá dizer que “não foi demitido” porque o ato é ilegal. Ele “estará demitido” e terá que recorrer contra a decisão, na via administrativa e judicial. E diga-se mais: o servidor terá que provar a nulidade do ato.

Logo, mesmo que o ato seja viciado, ele terá a presunção de legitimidade. Esse, na verdade, é justamente o sentido da presunção de legitimidade: o ato presume-se lícito, até que se prove o contrário. Se houver a prova do contrário, então saberemos que o ato era, de fato, viciado. Mas só neste momento (no momento da declaração da nulidade) é que ele deixará de produzir os seus efeitos. Por isso, a questão está certa.

Talvez alguns alunos questionem o fato de o enunciado falar em “assegurar” que é verdadeiro. Esse “assegurar”, de fato, fica estranho, já que seria melhor falar em “presumir”. Ainda assim a letra E acaba sendo a única alternativa viável, motivo pelo qual devemos interpretar a questão pelo seu contexto.

Sobre as demais alternativas:

- a) a finalidade é um elemento, que significa que o ato deverá atender ao interesse público – ERRADA;
- b) a “exequibilidade” diz respeito à classificação dos atos em perfeito, imperfeito, pendente ou consumado. Enfim, vai analisar a capacidade do ato de produzir os seus efeitos – ERRADA;
- c) a autoexecutoriedade é a possibilidade de executar os atos sem precisar de ordem judicial – ERRADA;
- d) a coercibilidade é a possibilidade de impor uma obrigação a terceiro. Normalmente, é sinônimo de imperatividade, mas há textos que também associam a coercibilidade à autoexecutoriedade – ERRADA.



Gabarito: alternativa E.

49. (Cebraspe – TCE RO/2019) Determinado tribunal de contas editou ato administrativo, que foi considerado ilegal. Nessa situação, ainda que o ato seja válido, a administração, no exercício do poder discricionário, poderá

- a) cassar o ato administrativo, preservando os efeitos anteriores à data da cassação.
- b) anular o ato administrativo, preservando os efeitos anteriores à data da anulação.
- c) revogar o ato administrativo, cujos efeitos ocorrerão a partir da revogação.
- d) convalidar o ato administrativo, cujos efeitos ocorrerão a partir da convalidação.
- e) convalidar o ato administrativo, preservando os efeitos anteriores à data da convalidação.

Comentário:

Há uma grande confusão no enunciado, que certamente prejudica a avaliação da questão. Bom, poderíamos tecer diversas críticas à questão, mas vamos analisar como o avaliador pensou.

A pergunta não é sobre o ato ser ilegal, e sim na hipótese de que esse seja legal, conforme o trecho: "...ainda que o ato seja válido". Logo, se o ato é válido, não pode ser anulado e nem convalidado (pois não possui vício algum).

Ademais, não se pode falar em cassação já que a questão não informa que houve descumprimento de um requisito para a manutenção de um direito do administrado.

Então, o ato apenas pode ser **revogado**. Perceba que o enunciado considera (ainda que de forma contraditória) que o ato é válido e que se está "no exercício do poder discricionário". Logo, o desfazimento é por revogação. Assim, ficamos com a letra C.

Gabarito: alternativa C.

50. (Cebraspe – TJ AM/2019) A homologação é ato administrativo unilateral e vinculado, praticado *a posteriori*, pelo qual a administração pública reconhece a legalidade de um ato jurídico, tal como ocorre na homologação de procedimento licitatório.

Comentário:

A **homologação** é o ato unilateral e vinculado de controle pelo qual a administração concorda com um ato jurídico já praticado verificando a consonância dele com os requisitos legais condicionadores de sua válida emissão. Portanto, a homologação é um **controle de legalidade, posterior e vinculado**. São dois ótimos exemplos a homologação de concurso público e de processo de licitação.

Gabarito: correto.



51. (Cebraspe – TJ AM/2019) De acordo com a teoria dos motivos determinantes, a validade de um ato administrativo vincula-se aos motivos indicados como seus fundamentos, de modo que, se inexistentes ou falsos os motivos, o ato torna-se nulo.

Comentário:

De acordo com a **teoria dos motivos determinantes**, a validade do ato se vincula aos motivos indicados no fundamento. Logo, se inexistentes ou falsos os motivos indicados, então será nulo o ato administrativo.

Essa teoria vale tanto para atos vinculados como para os discricionários; e também vale quando a motivação é obrigatória ou não obrigatória. Assim, um exemplo clássico é a exoneração de ocupante de cargo em comissão. Trata-se de ato discricionário e a administração não precisa motivá-lo. Porém, se a motivação for realizada, a validade do ato dependerá da veracidade dos motivos indicados. Se, por exemplo, o servidor é exonerado sob alegação (motivação) de que ele faltou, mas ele provar que nunca faltou ao serviço, o ato de exoneração será inválido.

Logo, se administração motiva o ato, mesmo que a lei não exija a motivação, ele só será válido se os motivos forem verdadeiros.

Gabarito: correto.

52. (Cebraspe – TJ AM/2019) Em razão do exercício da sua prerrogativa de autotutela, a administração poderá revogar seus atos administrativos válidos, com efeitos *ex tunc*.

Comentário:

A revogação é a forma de desfazer um ato válido, legítimo, mas que não é mais conveniente ou oportuno. Como é um ato perfeito, que não mais interessa à administração pública, só por ela pode ser revogado, não cabendo ao Judiciário fazê-lo, quando estiver no exercício da função jurisdicional.

Além disso, a revogação gera efeitos “prospectivos”, também chamados de “não retroativos” ou ***ex nunc***. Dessa forma, são válidas todas as situações atingidas **antes** da revogação, motivo pelo qual os efeitos passados são preservados.

O macete aqui é o “tapa na **testa**” e “tapa na **nuca**”. O tapa na testa faz a cabeça ir para trás, ou seja, retroagir. Já o tapa na nuca faz a cabeça ir para a frente, ou seja, tem efeito “prospectivo”. Então, o efeito da revogação é ***ex nunc*** (tapa na nuca).

Gabarito: errado.

53. (Cebraspe – TJ AM/2019) As certidões emitidas pela administração pública possuem fé pública, pois um dos atributos dos atos administrativos é a sua presunção de veracidade.

Comentário:



A presunção de veracidade diz respeito aos fatos, ou seja, ao que “ocorreu” no mundo real. Por exemplo: se o guarda diz que viu uma pessoa usando o celular enquanto dirigia, esse fato (usar o celular) se presume verdadeiro.

A presunção de legitimidade e de veracidade encontra fundamento no princípio da legalidade, já que a atuação da administração deve seguir a lei. Além disso, a própria CF veda que os entes públicos recusem fé aos documentos públicos (CF, art. 19, II), sendo tal disposição manifestação da presunção de veracidade. Por isso, **certidões**, atestados, declarações e informações fornecidos pela administração são **dotados de fé pública**.

Gabarito: correto.

54. (Cebbraspe – TJ AM/2019) A ab-rogação extingue os efeitos próprios e impróprios do ato administrativo.

Comentário:

Quanto à abrangência, existem dois tipos de revogação de atos administrativos:

- **ab-rogação:** consiste na revogação total do ato;
- **derrogação:** é a revogação parcial do ato.

Por exemplo, a administração concede uma autorização para uso de duas praças públicas para a realização de um evento esportivo nos próximos cinco finais de semana. Porém, por causa da pandemia, a administração resolve revogar todas as autorizações (revogação total: ab-rogação); ou resolve revogar apenas algumas autorizações (revogação parcial: derrogação).

Porém, apenas isso não é suficiente para responder ao quesito. Nós também precisamos saber diferenciar os **efeitos dos atos administrativos, que se subdividem em:**

- **efeitos próprios:** são os efeitos desejados pela administração ao praticar o ato, ou seja, são os efeitos da natureza do ato administrativo.
- **efeitos impróprios:** são consequências indiretas, reflexas, do ato administrativo, que ocorrem, em muitos casos, sem a administração desejá-las.

Por exemplo: se a administração realiza uma desapropriação de um imóvel, o efeito próprio do ato será a desapropriação em si, com a transferência da propriedade do particular para a administração. Porém, imagine que, após tomar a posse e a propriedade do bem, a administração acabou danificando parte do bem desapropriado. Agora, segure “um pouco” esse exemplo.

Imagine que, alguns dias após a desapropriação, a administração percebe que não precisa de todo bem. Então, resolve **revogar** parcela da desapropriação (por exemplo: a administração “fica” com uma parte do imóvel, mas devolve a outra parte – se isso fosse possível). Nesse caso, temos uma **derrogação** (revogação parcial).

Porém, imagine que a administração não vai precisar de nada do imóvel, então resolve revogar integralmente a desapropriação. Temos, assim, uma **ab-rogação**.



Todavia, como os agentes públicos danificaram parcela do bem (suponha que era uma casa e as telhas, as portas e as janelas foram danificadas), então teremos um efeito indireto: o dever de indenizar o proprietário pelos danos no imóvel. Veja: não era o desejo da administração causar o dano, logo temos um **efeito impróprio**.

A revogação terá o poder de desfazer **todos os efeitos próprios** (toda a desapropriação), mas não terá como desfazer os efeitos impróprios: o dever de reparar o dano. Portanto, **a ab-rogação é a revogação total do ato, mas só atinge os efeitos próprios**.

Gabarito: errado.

55. (Cebraspe – TJ AM/2019) São irrevogáveis os atos administrativos que, instituídos por lei, confirmam direito adquirido.

Comentário:

A revogação opera sobre um ato válido. Assim, nem sempre será possível revogar. Um dos exemplos é justamente o direito adquirido. Por exemplo, a administração não pode revogar uma gratificação que, nos termos da lei, tenha se incorporado aos vencimentos do servidor. Por exemplo: antigamente, um servidor que ocupava cargo em comissão incorporava um percentual da gratificação se ficasse ocupando o cargo por vários anos. Após essa “incorporação”, a administração poderia revogar a nomeação do servidor para o cargo em comissão, mas a gratificação “já incorporada” ficava como direito adquirido e, por isso, não poderia ser revogada. Logo, o ato que constituir direito adquirido não pode ser objeto de revogação.

Gabarito: correto.

56. (Cebraspe – MPC PA/2019) No contexto da apreciação e do controle dos atos de concessão de aposentadoria de servidores públicos, a posição majoritária do Supremo Tribunal Federal (STF) é a de que a concessão de aposentadoria é um ato

- a) jurídico perfeito praticado unicamente pelo tribunal de contas no ato de registro, sendo de natureza meramente preparatória a manifestação prévia do poder público.
- b) administrativo simples praticado unicamente pelo poder público e somente produz efeitos financeiros a partir do seu registro no tribunal de contas.
- c) instantâneo, de efeitos permanentes, e não depende do seu registro no órgão de controle para se aperfeiçoar.
- d) composto e só se aperfeiçoa com a sua publicação na imprensa oficial.
- e) complexo e só se aperfeiçoa com o registro do ato no tribunal de contas.

Comentário:

De acordo com o entendimento da Suprema Corte a concessão de aposentaria ou de pensão é **ato complexo**, o qual somente se aperfeiçoa com o registro perante o TCU. Isso significa que dois órgãos devem se “juntar” (órgão público em que o servidor trabalhava + TCU) para formar um único ato: a aposentadoria. Dessa forma, o ato somente se torna “perfeito” com o registro do TCU. Assim, o gabarito é a letra E.



Vamos analisar as demais alternativas:

- a) **ato jurídico perfeito** é o ato “já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou” (LINDB, art. 6º, § 1º). Um exemplo seria a construção de um prédio, em determinada região, conforme as leis vigentes na época da construção. Se, depois disso, o plano diretor proibir construções naquelas condições, essa lei não atingirá o prédio já construído, uma vez que o ato se consumou conforme as regras da legislação vigente na época da construção. A concessão de aposentadoria não constitui um ato jurídico perfeito pela simples manifestação do TC, já que depende da conjugação de vontade do TC e do órgão público – ERRADA;
- b) o ato é complexo, e não simples, pois se forma pela vontade do órgão e do TC – ERRADA;
- c) a Constituição Federal exige o registro da aposentadoria (CF, art. 71, III) – ERRADA;
- d) é complexo (e não composto), e se aperfeiçoa com o registro no TC – ERRADA.

Gabarito: alternativa E.

57. (Cebraspe – MPC PA/2019) Assinale a opção que apresenta, na ordem em que estão, exemplos de atos administrativos enunciativos, normativos, ordinatórios, negociais e punitivos.

- a) certidões / regulamentos / ordens de serviço / autorizações / destruições de coisas apreendidas.
- b) certidões / pareceres / ordens de serviço / autorizações / destruições de coisas apreendidas
- c) pareceres / avisos / despachos / permissões / averbações
- d) pareceres / instruções normativas / licenças / permissões / multas
- e) pareceres / atestados / portarias / permissões / multas.

Comentário:

Vamos começar por um resumo de cada uma dessas espécies de atos administrativos:

- i) **atos enunciativos**: são todos aqueles em a administração se limita a certificar ou a atestar um fato, ou emitir uma opinião sobre determinado assunto, constantes de registros, processos e arquivos públicos, sendo sempre, por isso, vinculados quanto ao motivo e ao conteúdo. Ex: atestado, parecer, **certidão** e apostila;
- ii) **atos normativos**: são atos gerais e abstratos, que disciplinam situações futuras de forma impessoal. Ex: **regulamentos**, regimentos, decretos, deliberações, resoluções, etc;
- iii) **atos ordinatórios**: são os que visam a disciplinar o funcionamento interno da administração e a conduta funcional de seus agentes. Decorrem do **poder hierárquico**, ou seja, podem ser expedidos por chefes de serviços aos seus subordinados. Logo, não obrigam aos particulares. Ex: **ordens de serviço**, instruções, circulares, portarias, ordem de serviço, provimento e aviso;
- iv) **atos negociais**: são todos aqueles que contêm uma declaração de vontade da administração apta a concretizar determinado negócio jurídico ou a deferir certa faculdade ao particular, nas condições impostas



ou consentidas pelo poder público. Ainda que sejam atos unilaterais, a vontade da administração coincide com a vontade do particular. Ex: **autorização**, permissão e licença;

v) **atos punitivos**: são aqueles que contêm uma sanção definida em lei e aplicada pela administração, visando a punir as infrações administrativas ou condutas irregulares de servidores ou de particulares perante a administração. Ex: multa, interdição, **destruição** e demolição.

Dessa forma, podemos constatar que a alternativa correta é a letra A.

Gabarito: alternativa A.

58. (Cebraspe – MPC PA/2019) Acerca dos atos administrativos, assinale a opção correta.

- a) São atos administrativos somente os atos produzidos pelos poderes do Estado.
- b) Licença é ato administrativo discricionário, na medida em que ao poder público compete a análise do preenchimento dos requisitos legais exigidos para o exercício de determinada atividade.
- c) A imperatividade caracteriza-se pela permissão para a imposição de obrigações a terceiros, ainda que estas venham a contrariar interesses privados.
- d) Em virtude da inafastabilidade do interesse público, os atos administrativos devem possuir destinatários gerais e indeterminados, sendo vedada a edição de atos com destinatários individualizados, ainda que coletivos.
- e) São atos administrativos simples somente os atos praticados por agente público de forma isolada.

Comentário:

a) pelo conceito de ato administrativo, sabemos que os atos podem ser praticados pela administração (nesse caso, por todos os Poderes), ou **por particulares no exercício da função pública**. Assim, concessionárias ou outros particulares que recebam delegação também exercem função pública e, consequentemente, também editam atos administrativos – ERRADA;

b) a licença se caracteriza como **ato vinculado**. Na licença, cabe à autoridade tão somente verificar, em cada caso concreto, se foram preenchidos os requisitos legais exigidos para determinada outorga administrativa e, em caso afirmativo, expedir o ato, sem possibilidade de recusa; é o que se verifica na licença para construir e para dirigir veículos automotores – ERRADA;

c) a **imperatividade** é o atributo pelo qual os atos administrativos **se impõem a terceiros, independentemente de sua concordância**. Por exemplo: a aplicação de uma multa contraria o interesse do particular punido (ninguém quer ser multado), mas mesmo assim ela poderá ser aplicada – CORRETA;

d) quanto aos destinatários, os atos administrativos podem ser **gerais e individuais**. Os atos gerais atingem todas as pessoas que se encontram na mesma situação; são os atos normativos praticados pela Administração, como regulamentos, portarias, resoluções, circulares, instruções, deliberações, regimentos. **Atos individuais** são os que produzem efeitos jurídicos no caso concreto. Exemplo: nomeação, demissão, tombamento, servidão administrativa, licença, autorização – ERRADA;



e) quanto à **formação da vontade**, os atos administrativos podem ser simples, complexos e compostos. Atos simples são os que decorrem da declaração de vontade de um único órgão, seja ele **singular** ou **colegiado**. Por exemplo: quando um governador faz a nomeação de um servidor público, isso será um ato simples, oriundo de órgão singular. Por outro lado, a decisão de uma comissão de licitação de habilitar uma empresa em um processo de licitação é um ato simples, decorrente de um órgão colegiado. Nos dois exemplos, ao ato partiu de um único órgão (o governo / a comissão de licitação), mas o primeiro é singular (somente o Governador) e o segundo é colegiado (os membros da comissão de licitação) – ERRADA.

Gabarito: alternativa C.

59. (Cebraspe – DPE DF/2019) Comando ou posicionamento emitido oralmente por agente público, no exercício de função administrativa e manifestando sua vontade, não pode ser considerado ato administrativo.

Comentário:

Em regra, os atos administrativos são escritos. No entanto, há diversas situações que admitem atos não escritos, editados por meio de sinais, sons, palavras, imagens, símbolos, etc. Por exemplo, um guarda de trânsito pode “mandar” você parar por um comando verbal, por um apito (sonoro) ou até mesmo por um gesto. Em todos os casos, teremos uma decisão unilateral de um agente público, ou seja, um ato administrativo.

Gabarito: errado.

60. (Cebraspe – SLU DF/2019) De acordo com o princípio da presunção de legitimidade, as decisões administrativas das pessoas jurídicas de direito público são de execução imediata e têm a possibilidade de criar obrigações para o particular, independentemente de sua anuência.

Comentário:

Fique ligado nessa questão! Poderíamos associá-la à **autoexecutoriedade** e à **imperatividade**, uma vez que esses atributos tratam da possibilidade de a administração executar diretamente os atos administrativos e de impor obrigações a terceiros, respectivamente.

Porém, também podemos analisar a questão de forma mais aprofundada. O atributo da **presunção de legitimidade** significa que os atos administrativos se presumem praticados conforme a lei. Isso gera algumas consequências, tais como:

- i) enquanto não decretada a invalidade, o **ato deverá ser cumprido**;
- ii) há a **inversão do ônus da prova**, pois caberá ao interessado provar a invalidade do ato (e não à administração provar que ele é válido);
- iii) o Poder Judiciário **não poderá agir de ofício para desfazer um ato**, dependendo sempre de provocação da parte interessada.



Assim, no primeiro caso, o ato administrativo poderá ser executado pela própria administração. Logo, a autoexecutoriedade encontra fundamento na presunção de legitimidade. A administração tem a capacidade de executar as suas próprias decisões justamente porque elas se presumem legítimas e os seus argumentos se presumem verdadeiros.

No mesmo contexto, o ato tem imperatividade, podendo impor obrigações, também porque o ato se presume praticado conforme a lei.

Dessa forma, a questão também trata da presunção de legitimidade e, por isso, está correta.

Gabarito: correto.

61. (Cebraspe – TJDF/2019) Após fiscalização da execução de contrato de concessão de serviço público, a administração pública constatou que o serviço estava sendo prestado de forma inadequada. Ato contínuo, a administração extinguiu o contrato, por meio de portaria do poder cedente, sob o fundamento de caducidade.

Considerando-se essa situação hipotética, é correto afirmar que o ato administrativo que declarou a caducidade encontra-se eivado de vício quanto

- a) ao objeto.
- b) à forma.
- c) ao motivo.
- d) à finalidade.
- e) à competência.

Comentário:

Essa questão somente poderia ser respondida entendendo **ato administrativo** e **serviços públicos**. Se você teve dificuldade porque não estudou serviços públicos, então não fique preocupado nesse momento.

A Lei 8.987/1995 dispõe que a inexecução total ou parcial do contrato de concessão de serviços públicos acarretará, a critério do poder concedente, a **declaração de caducidade da concessão** ou a aplicação das sanções contratuais, respeitadas as disposições da Lei, e as normas convencionadas entre as partes.

Para isso, a administração deverá instaurar processo administrativo específico e, se for comprovada a inadimplência, **a caducidade será declarada por decreto do poder concedente**, independentemente de indenização prévia, calculada no decurso do processo (Lei 8.987/95, art. 38, § 4º).

Logo, houve vício de **forma**, porquanto não poderia ser por meio de portaria, mas sim, por **decreto**.

Gabarito: alternativa B.

62. (Cebraspe – PGM - Campo Grande - MS/2019) A administração pública poderá revogar atos administrativos que possuam vício que os torne ilegais, ainda que o ato revogatório não tenha sido determinado pelo Poder Judiciário.



Comentário:

A Súmula 473 do STF indica que a administração pode **anular** seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, já que deles não se originam direitos; ou pode **revogá-los**, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Portanto, não se pode confundir anulação e revogação. Anulação se refere a ato ilegal, enquanto a revogação se refere a ato válido, mas que deixou de ser conveniente e oportuno para a administração.

Assim, se o ato possui vício, não é o caso de revogação. Além disso, o trecho final não faz o menor sentido, pois mistura competência da administração (poder de revogar), com determinação do Poder Judiciário.

Gabarito: errado.

63. (Cebbraspe – PGM - Campo Grande - MS/2019) Ato administrativo vinculado que tenha vício de competência poderá ser convalidado por meio de ratificação, desde que não seja de competência exclusiva.

Comentário:

A convalidação é a correção do vício sanável de um ato administrativo. Um exemplo clássico de vício sanável é o vício de competência, desde que ela não seja exclusiva. Nesse caso, podemos perceber que o caso da questão cabe a convalidação.

Agora, vamos falar sobre as espécies de convalidação. O tema não é nada pacífico, existindo diversos conceitos de ratificação. Por exemplo: José dos Santos Carvalho Filho considera que a ratificação é aquela “convalidação clássica”, que opera sobre o vício de competência e de forma.

Por outro lado, Maria Sylvia Di Pietro explica que “quanto ao sujeito, se o ato for praticado com vício de incompetência, admite-se a convalidação, que nesse caso recebe o nome de ratificação, desde que não se trate de competência outorgada com exclusividade, hipótese em que se exclui a possibilidade de delegação ou de avocação”.

A questão, portanto, seguiu exatamente o posicionamento de Di Pietro, considerando que a ratificação é a correção do vício de competência, mas que não poderá ocorrer se esta for exclusiva. Na prova, porém, tanto um posicionamento como o outro podem ser cobrados, então fique atento!

Gabarito: correto.

64. (Cebbraspe – CGE CE/2019) O objeto da revogação deve ser

- a) um ato administrativo inválido.
- b) um ato administrativo vinculado.
- c) uma decisão administrativa viciada.
- d) um ato administrativo imperfeito.
- e) um ato administrativo eficaz.



Comentário:

A revogação é o desfazimento de um ato administrativo válido e eficaz, ou seja, de um ato praticado conforme a legislação e que ainda está produzindo os seus efeitos. Nesse caso, já podemos perceber que o gabarito é a letra E.

Por outro lado, não cabe a revogação de um ato inválido ou viciado, pois, nesse caso, teremos a anulação. Daí o erro das letras A e C. Além disso, a revogação ocorre sobre ato discricionário, uma vez que a própria revogação é um ato discricionário. Portanto, não caberia invocá-la diante de um ato vinculado, tornando a letra B incorreta.

Por fim, o ato imperfeito é aquele que ainda não completou o seu ciclo de formação. Se o ato não está pronto, então não cabe anulá-lo ou revogá-lo, pois sequer há ato administrativo pronto. Com isso, também é errada a alternativa E.

Gabarito: alternativa E.

65. (Cebraspe – TJDFT/2019) Indivíduo que possui licença para dirigir veículo automotor foi acometido por doença que o tornou incapacitado para conduzir o tipo de veículo para o qual era habilitado.

Nessa situação hipotética, caberá ao órgão administrativo competente extinguir o ato administrativo concessivo da licença para dirigir por meio de

- a) anulação.
- b) revogação.
- c) cassação.
- d) convalidação.
- e) decadência.

Comentário:

a) a **anulação** é a extinção do ato administrativo ilegal pela própria administração ou pelo Poder Judiciário. O ato sujeito à anulação nasceu inválido, o que não é o caso da questão – ERRADA;

b) a **revogação** é a extinção de um ato administrativo praticado de forma válida e discricionária, quando sua manutenção deixar de ser **conveniente e oportuna**, por motivo de interesse público superveniente. A revogação, ademais, é um desfazimento discricionário do ato, o que também não é o caso da questão – ERRADA;

c) a **cassação** é a extinção de um ato administrativo válido em função do descumprimento das condições para sua manutenção, pelo seu beneficiário. O exemplo da questão é exatamente esse: o beneficiário deixou de atender aos requisitos legais para continuar com o direito de dirigir, ainda que por motivo alheio à sua vontade (no caso, a doença) – CORRETA;

d) a **convalidação** é uma forma de corrigir a ilegalidade existente em um ato com vício sanável – ERRADA;



e) a **decadência** é a extinção de um direito por não ter sido exercido no prazo legal, ou seja, quando o sujeito não respeita o prazo fixado por lei para o exercício de seu direito, perde o direito de exercê-lo. Por exemplo: a administração tem cinco anos para desfazer os atos que geram efeitos favoráveis aos administrados, exceto no caso de má-fé. Se a administração não anular o ato no prazo de cinco anos, haverá a decadência (a perda do direito) de realizar a anulação – ERRADA.

Gabarito: alternativa C.

66. (Cebbraspe – TJ SC/2019) No âmbito do direito administrativo, segundo a doutrina majoritária, a autoexecutoriedade dos atos administrativos é caracterizada pela possibilidade de a administração pública

- a) anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, sem necessidade de controle judicial.
- b) assegurar a veracidade dos fatos indicados em suas certidões, seus atestados e suas declarações, o que afasta o controle judicial.
- c) impor os atos administrativos a terceiros, independentemente de sua concordância, por meio de ato judicial.
- d) executar suas decisões por meios coercitivos próprios, sem a necessidade da interferência do Poder Judiciário.
- e) executar ato administrativo por meios coercitivos próprios, o que afasta o controle judicial posterior.

Comentário:

- a) a explicação diz respeito ao **princípio da autotutela**, que permite que a administração reveja os seus próprios atos, anulando-os ou revogando-os, conforme o caso. A autoexecutoriedade está presente na autotutela, já que a administração pode desfazer o ato sem necessidade de autorização judicial, mas este não é o ponto central do conceito desta alternativa – ERRADA;
- b) a presunção de veracidade é que indica a presunção sobre a veracidade dos fatos indicados em suas certidões, seus atestados e suas declarações, o que já torna a assertiva errada. Além disso, essa presunção não afasta o controle judicial – ERRADA;
- c) impor atos a terceiros seria decorrência do atributo da imperatividade. Além disso, a imperatividade ocorreria por ato administrativo e não por ato judicial (o ato judicial também tem esse poder, mas aí não seria “atributo de ato administrativo”) – ERRADA;
- d) de fato, a autoexecutoriedade é uma prerrogativa de que certos atos sejam executados imediata e diretamente pela própria administração, inclusive mediante o uso de força, independentemente de ordem ou autorização judicial prévia – CORRETA;
- e) mesmo que o ato goze de autoexecutoriedade, isso não afasta a apreciação pelo Poder Judiciário, porque o Brasil é regido pelo sistema de **jurisdição una** (CF, art. 5º, XXXV) – ERRADA.

Gabarito: alternativa D.



67. (Cebraspe – TJ PR/2019) A administração pública pode produzir unilateralmente atos que vinculam os particulares. No entanto, tal vinculação não é absoluta, devendo o particular, para eximir-se de seus efeitos e anular o ato, comprovar, em juízo ou perante a própria administração, o defeito do ato administrativo contra o qual se insurge, por caber-lhe o ônus da prova. Essa descrição refere-se ao atributo do ato administrativo denominado

- a) autoexecutoriedade.
- b) imperatividade.
- c) presunção de legalidade.
- d) exigibilidade.

Comentário:

a) a **autoexecutoriedade** significa que a administração pública pode promover a execução do ato por si mesma, sem necessidade de remetê-la previamente ao Poder Judiciário – ERRADA;

b) a **imperatividade** é o atributo pelo qual os atos administrativos se impõem a terceiros, independentemente de sua concordância – ERRADA;

c) a **presunção de legitimidade e de veracidade** (também chamada de presunção de legalidade) de determinado ato administrativo produz a inversão do ônus da prova, ou seja, a atuação da administração é presumidamente fundada em fatos verdadeiros e em observância à lei. Essa presunção não é absoluta, eis que admite prova em contrário. Portanto, o caso descrito na questão se enquadra na presunção de legalidade – CORRETA;

d) a **exigibilidade** é um atributo dos atos administrativos que significa que a administração pode, em determinados casos, adotar meios indiretos de coação para que o particular execute a medida desejada pela administração. Um exemplo ocorre no pagamento de multas e licenciamento de veículo. A administração não pode executar diretamente a multa, ou seja, não pode “tirar” dinheiro da conta do particular. Mas a administração pode se recusar a emitir o licenciamento se houver multa registrado no veículo, vencida e não paga. Nesse caso, a administração impõe um meio indireto de coação: ou o particular paga a multa, ou não terá o licenciamento. Diz-se “indireto” porque o poder público não vai “tirar o dinheiro da conta”, mas vai “convencer” o particular a ir até o banco e pagar a multa. Ou seja, indiretamente a administração “fez” o particular “tirar o dinheiro” de sua conta e quitar a multa. Isso se chama exigibilidade. Mas não foi isso que ocorreu no caso da questão – ERRADA.

Gabarito: alternativa C.

68. (Cebraspe – Sefaz RS/2019) Caso uma autoridade da administração pública, como forma de punição, determine, de ofício, a remoção de um agente público com quem tenha tido desavenças anteriormente, o ato administrativo em questão revelará vício

- a) no motivo, sendo passível de convalidação.
- b) na competência, sendo passível de convalidação.
- c) na forma, sendo inviável a convalidação.



- d) na finalidade, sendo inviável a convalidação.
- e) na competência, sendo inviável a convalidação.

Comentário:

O ato foi utilizado com uma finalidade distinta do que previsto em lei, uma vez que a remoção não tem o fim de punir servidores, mas de readequar a quantidade de servidores nas unidades administrativas. Logo, há **desvio de finalidade**. Ademais, tal vício é **insanável**, ou seja, não pode ser convalidado – letra D.

Gabarito: alternativa D.

69. (Cebbraspe – PRF/2019) Tanto a inexistência da matéria de fato quanto a sua inadequação jurídica podem configurar o vício de motivo de um ato administrativo.

Comentário:

O motivo decorre dos pressupostos de fato e de direito para a prática do ato administrativo. Logo, se o motivo for **falso / inexistente**, ou **juridicamente inadequado**, o ato será **viciado**.

Por exemplo: se um guarda aplicar multa de trânsito alegando que alguém utilizava o celular enquanto dirigia e a pessoa, na verdade, provar que não usava o celular, então o motivo será falso, pois o pressuposto de fato não terá acontecido.

Outra situação que enseja o vício de motivo é quando houver **inadequação jurídica** para praticar o ato. Isso acontece quando o motivo é verdadeiro, mas ele não seria o pressuposto para a prática do ato administrativo. Por exemplo: um guarda aplica uma multa porque uma pessoa dirigia sem camisa. Se isso não for uma infração, o motivo pode até ter acontecido (a pessoa realmente não usava a camisa), mas isso não é causa de aplicação de multa de trânsito, ou seja, o motivo será juridicamente inadequado para a decisão da administração.

Gabarito: correto.

70. (Cebbraspe – EBSE RH/2018) Um edital de licitação foi publicado e, em seguida, foram apresentadas propostas. No entanto, antes da etapa de homologação, o gestor do órgão licitador decidiu não realizar o certame, sob a alegação de que aquele não era o momento oportuno para tal.

Nessa situação hipotética, ao determinar que não realizaria o procedimento licitatório, o gestor deveria ter justificado a medida, elencando os motivos que o levaram a tomar referida decisão.

Comentário:

Pela regra geral, os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando importem anulação, **revogação**, suspensão ou convalidação de ato administrativo (Lei 9.784/99, art. 50, VIII). Assim, por tratar-se de procedimento licitatório, é importante buscarmos o que a Lei 8.666/93 diz a respeito: a autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá **revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado**, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por



ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado (Lei 8.666/93, art. 49).

Logo, como não houve qualquer ilegalidade, o desfazimento decorrente do juízo de conveniência e **oportunidade** enseja a revogação.

Gabarito: correto.

71. (Cebraspe – MPE PI/2018) Ao fazer uso de sua supremacia na relação com os administrados, para impor-lhes determinada forma de agir, o poder público atua com base na autoexecutoriedade dos atos administrativos.

Comentário:

A **autoexecutoriedade** é um **atributo** do ato administrativo que possibilita que certos atos ensejam de imediata e direta execução pela Administração, sem necessidade de ordem judicial. Permite, inclusive, o uso da força para colocar em prática as decisões administrativas. Logo, não é este o atributo tratado na questão.

Quando falamos acerca da imposição de forma de agir, estamos nos referindo a **imperatividade**, que se refere à característica de impor um ato, independentemente de concordância do particular.

Gabarito: errado.

72. (Cebraspe – DPE PE/2018) No que se refere à classificação dos atos administrativos e suas espécies, assinale a opção correta.

- a) Parecer é exemplo de ato administrativo constitutivo.
- b) Licença para o exercício de determinada profissão é exemplo de ato administrativo vinculado.
- c) Autorização administrativa é exemplo de ato de consentimento administrativo de caráter irrevogável.
- d) Decisão proferida por órgão colegiado é exemplo de ato administrativo complexo.
- e) Cobrança de multa imposta em sede de poder de polícia é exemplo de ato administrativo autoexecutório.

Comentário:

a) o **parecer** é o ato pelo qual os órgãos consultivos da Administração emitem opinião sobre assuntos técnicos ou jurídicos de sua competência. É considerado um **ato enunciativo**, que é aquele pelo qual a Administração apenas atesta ou reconhece determinada situação de fato ou de direito – ERRADA;

b) os **atos vinculados** são aqueles praticados sem margem de liberdade de decisão, uma vez que a lei determinou, o único comportamento possível a ser obrigatoriamente adotado é sempre aquele em que se configure a situação objetiva prevista na lei. É exatamente o caso da licença, que é o ato unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade. A circular, a portaria e o despacho são atos classificados quanto à forma. Por fim, a permissão é, em sentido amplo, um ato discricionário e precário – CORRETA;



c) a **autorização**, em sentido amplo, é o ato administrativo unilateral, discricionário e **precário (portanto, revogável)** pelo qual a Administração faculta ao particular o uso de bem público (autorização de uso), ou a prestação de serviço público (autorização de serviço público), ou o desempenho de atividade material, ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos (autorização como ato de polícia) – ERRADA;

d) o **ato complexo** é o que necessita da conjugação de vontade de dois ou mais diferentes órgãos ou autoridades. A deliberação é o ato oriundo de órgãos colegiados, como conselhos, comissões e tribunais administrativos – ERRADA;

e) a **cobrança de multa** é um exemplo típico de ato que **não possui autoexecutoriedade**, uma vez que, se o particular não quitar a multa, a Administração somente poderá adotar meios indiretos de coação ou por meio de ação judicial, mas não poderá executar diretamente a multa – ERRADA.

Gabarito: alternativa B.

73. (Cebraspe – TRT PE/2017) Um servidor público praticou um ato administrativo para cuja prática ele é incompetente. Tal ato não era de competência exclusiva. Nessa situação, o ato praticado será

- a) inexistente.
- b) irregular.
- c) válido.
- d) nulo.
- e) anulável.

Comentário:

Os atos administrativos podem ser classificados em válidos, nulos, anuláveis e inexistentes.

O ato válido é aquele que foi praticado de acordo com a legislação, não possuindo qualquer vício. O ato inexistente, por outro lado, é aquele praticado sem qualquer manifestação de vontade da Administração, pois não origina de algum agente público, mas sim de alguém que se faz passar pela condição de agente, como o usurpador de função. De pronto, já sabemos que o ato não é nem válido nem inexistente, uma vez que foi praticado por um servidor público, porém que era incompetente.

O ato nulo é aquele que não pode ser convalidado, ou seja, é o ato que possui um vício insanável, sendo que diante de tal irregularidade a única medida será a invalidação do ato. Por outro lado, o ato anulável é aquele que possui um vício sanável, ou seja, que é passível de convalidação.

Os vícios de competência podem ser convalidados, desde que a competência não seja exclusiva. Logo, o ato é passível de convalidação, sendo, portanto, um ato anulável (letra E).

Gabarito: alternativa E.

74. (Cebraspe – TCE MG/2018) O ato administrativo adequado para se instituir comissão encarregada de elaborar proposta de edital de concurso público para provimento de vagas em cargos públicos é o(a)



- a) alvará.
- b) aviso.
- c) resolução.
- d) portaria.
- e) decreto.

Comentário:

Essa matéria não é pacificada pela doutrina, todavia, normalmente isso ocorre por meio de portaria, que é um instrumento normativo infralegal utilizado pela Administração Pública direta e indireta, a qual pode possuir modalidade geral, especial, interna ou externa. São utilizadas para determinar o cumprimento de uma instrução ou de várias simultâneas. Além disso, em alguns casos, as portarias são utilizadas para designar comissões ou agentes públicos para determinada missão. Por exemplo: uma portaria pode designar a comissão de licitação, ou a comissão processante de um PAD. Portanto, nosso gabarito é a letra 'D'. Vamos ver as demais:

a) **alvará** é aquele que ocorre por intermédio das **licenças** e **autorizações** normalmente para funcionamento de estabelecimentos comerciais. Por exemplo, se você quiser abrir uma loja, terá que obter um alvará, emitido por intermédio da licença de funcionamento – ERRADA;

b) **aviso** é um tipo específico de ato ordinatório que se destina a passar comunicações aos servidores;

c) **resolução**, normalmente, é uma espécie de instrumento normativo que é adotada por autoridades que não sejam o chefe do Poder Executivo. Por exemplo, um ministro pode utilizar uma resolução para baixar uma norma sobre a sua área de atuação;

e) o **decreto** é a forma de que se revestem os atos individuais ou gerais, emanados do Chefe do Poder Executivo. Tais atos podem ter caráter normativo, como os decretos executivos, que regulamentam leis; ou caráter concreto, como a nomeação de um ministro. Até seria possível, em tese, utilizar um decreto para designar uma comissão. Porém, não seria este o instrumento mais adequado, por dois motivos: (i) na maioria dos entes da Federação, o chefe do Poder Executivo está mais preocupado com questões políticas, deixando outros agentes públicos para se preocupar com questões administrativas como a designação de uma comissão; (ii) se fosse para ser um decreto, a banca deixaria claro que o ato foi do Chefe do Executivo, e isso não foi feito – ERRADA.

Gabarito: alternativa D.

75. (Cebbraspe – Polícia Federal/2018) Situação hipotética: Um servidor público efetivo em exercício de cargo em comissão foi exonerado *ad nutum* em razão de supostamente ter cometido crime de peculato. Posteriormente, a administração reconheceu a inexistência da prática do ilícito, mas manteve a exoneração do servidor, por se tratar de ato administrativo discricionário. Assertiva: Nessa situação, o ato de exoneração é válido, pois a teoria dos motivos determinantes não se aplica a situações que configurem crime.

Comentário:



A **teoria dos motivos determinantes** – TMD está relacionada a prática de atos administrativos e impõe que, uma vez declarado o motivo do ato, este deve ser respeitado. Esta teoria vincula o administrador ao motivo declarado. Se o motivo declarado for falso ou inexistente, consequentemente o ato será inválido.

No caso da questão, não se está discutindo a esfera penal, mas o ato administrativo em si. O motivo declarado para praticá-lo seria a ocorrência de um crime; porém, a autoridade pública reconheceu que o ilícito não ocorreu, logo o motivo é inexistente. Assim, o ato será inválido, justamente com base na TMD.

Gabarito: errado.

76. (Cebbraspe – MPE PI/2018) Ato administrativo praticado fora dos padrões de legalidade e que exorbite os limites definidos e previstos em lei é denominado ato discricionário.

Comentário:

Os **atos discricionários** ocorrem quando a lei deixa uma **margem de liberdade** para o agente público. Portanto, devem seguir os ditames da lei. Assim, há margem para que o agente faça a valoração do motivo e a escolha do objeto, conforme o seu juízo de conveniência e oportunidade, sem extrapolar os limites legais. No caso, a questão descreveu um ato ilegal, e não um ato discricionário.

Gabarito: errado.

77. (Cebbraspe – IPHAN/2018) A imperatividade do ato administrativo prevê que a administração pública, para executar suas decisões, não necessita submeter sua pretensão ao Poder Judiciário.

Comentário:

Esse é o conceito do atributo da **autoexecutoriedade**. Pela imperatividade os atos administrativos impõem obrigações a terceiros, independentemente de concordância.

Gabarito: errado.

78. (Cebbraspe – STM/2018) Em razão do princípio da tipicidade, é vedado à administração celebrar contratos inominados.

Comentário:

Para Maria Di Pietro, a tipicidade é o atributo pelo qual o ato administrativo deve corresponder a figuras definidas previamente pela lei como aptas a produzir determinados resultados. Assim, para cada finalidade que a Administração pretende alcançar deve existir um ato definido em lei. No entanto, a autora ressalta que a tipicidade só existe em relação aos atos unilaterais, não existindo nos contratos. Logo, como os contratos dependem daquilo que as partes convencionarem, nada impede que seja firmado um contrato inominado, desde que isso atenda melhor ao interesse público e ao particular.

Gabarito: errado.



79. (Cebraspe – Polícia Federal/2018) Sob o fundamento da ilegalidade, a administração pública deverá revogar o ato de nomeação, com garantia de que sejam observados os princípios do devido processo legal e da ampla defesa.

Comentário:

Se é um caso de ilegalidade, não se aplica a revogação, mas apenas a anulação (ou, se for o caso, a convalidação).

Gabarito: errado.

80. (Cebraspe – Polícia Federal/2018) Pedro, após ter sido investido em cargo público de determinado órgão sem a necessária aprovação em concurso público, praticou inúmeros atos administrativos internos e externos. Tendo como referência essa situação hipotética, julgue os itens que se seguem.

Atos administrativos externos praticados por Pedro em atendimento a terceiros de boa-fé têm validade, devendo ser convalidados para evitar prejuízos.

Comentário:

Os atos externos praticados por agentes de fato que atinjam terceiros de boa-fé, ou seja, pessoas que não tiverem qualquer contribuição para a ocorrência da irregularidade na investidura, devem ser convalidados, preservando-se os seus efeitos. Essa é a aplicação da chamada teoria da aparência, ou simplesmente é uma decorrência dos princípios da impessoalidade (o ato é imputável ao Estado) e da segurança jurídica (no aspecto subjetivo: proteção à confiança).

Gabarito: correto.

81. (Cebraspe – EMAP/2018) A competência do sujeito é requisito de validade do ato administrativo e, em princípio, irrenunciável, porém sua irrenunciabilidade poderá ser afastada em razão de delegação ou avocação de competências legalmente admitidas.

Comentário:

Os elementos dos atos administrativos são *competência*; finalidade; forma; motivo; e objeto. A competência, ou sujeito competente, é o poder legal atribuído em lei. Além disso, a competência não é uma mera faculdade, mas um poder-dever do agente, sendo por isso é irrenunciável. No entanto, são admitidos os casos de **delegação** e **avocação**.

Gabarito: correto.

82. (Cebraspe – EMAP/2018) A autorização é ato administrativo vinculado para a administração pública.

Comentário:



Autorização designa o ato **unilateral** e **discricionário** pelo qual a Administração faculta ao particular o desempenho de atividade material ou a prática de ato que, sem esse **consentimento**, seriam legalmente proibidos. Trata-se, portanto, de um ato negocial ou de consentimento. Logo, o item está incorreto, pois o ato é discricionário e não vinculado.

Gabarito: errado.

83. (Cebraspe – EMAP/2018) Caso não haja obrigação legal de motivação de determinado ato administrativo, a administração não se vincula aos motivos que forem apresentados espontaneamente.

Comentário:

Pela **teoria dos motivos determinantes**, não importa se deve haver ou não a motivação do ato administrativo, pois o administrador fica vinculado aos motivos declarados para a prática do ato. Uma vez feita a motivação, a validade do ato fica vinculada à veracidade dos motivos declarados. Ademais, tal teoria aplica-se aos atos vinculados ou discricionários; sejam de motivação obrigatória ou não. Exemplo ocorre com a exoneração de ocupante de cargo em comissão. Trata-se de ato discricionário e cuja motivação é dispensável, mas se a autoridade motivar o ato e depois provar-se que os motivos apresentados eram falsos, o ato será passível de invalidação.

Gabarito: errado.

84. (Cebraspe – EMAP/2018) Quando há desvio de poder por autoridade administrativa para atingir fim diverso daquele previsto pela lei, o Poder Judiciário poderá revogar o ato administrativo em razão do mau uso da discricionariedade.

Comentário:

Primeiro devemos lembrar que o Judiciário não possui competência para revogar ato administrativo – somente anulá-los. A anulação é a extinção do ato administrativo por razões de ilegalidade. Além disso, no caso da questão em tela, houve ilegalidade por abuso de poder, na modalidade desvio de finalidade. Logo, não cabe revogação, mas apenas anulação.

Gabarito: errado.

85. (Cebraspe – EMAP/2018) Ato do qual autoridade se utilize para atingir finalidade diversa ao interesse público deverá ser revogado pela própria administração pública, sendo vedado ao Poder Judiciário decretar a sua nulidade.

Comentário:

Novamente, ocorreu o abuso de poder na modalidade de desvio de finalidade. Assim, por tratar-se de uma ilegalidade, caberia à anulação, que pode ser declarada pelo Judiciário.

Gabarito: errado.



86. (Cebraspe – EBSERH/2018) Um edital de licitação foi publicado e, em seguida, foram apresentadas propostas. No entanto, antes da etapa de homologação, o gestor do órgão licitador decidiu não realizar o certame, sob a alegação de que aquele não era o momento oportuno para tal.

Nessa situação hipotética, ao decidir por não levar a termo o certame, o gestor praticou ato administrativo de anulação.

Comentário:

A anulação, também chamada de invalidação, é o desfazimento do ato administrativo por questões de legalidade ou legitimidade (ofensa à lei e aos princípios); já a **revogação** é a retirada de um ato administrativo válido do mundo jurídico por razões de conveniência e oportunidade. Podemos observar que o edital está em suas devidas conformidades, no entanto o gestor optou, dentro da sua discricionariedade, por não levar o edital a diante. Logo, nesse caso, estamos diante da revogação.

A própria Lei de Licitações e Contratos assegura que a autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado (Lei 8.666/93, art. 49).

Gabarito: errado.

87. (Cebraspe – STJ/2018) Por ser um ato complexo, o reconhecimento da aposentadoria de servidor público se efetiva somente após a aprovação do tribunal de contas. Por sua vez, a negativa da aposentadoria pela corte de contas não observa o contraditório e a ampla defesa.

Comentário:

Quanto à formação, o ato pode ser: (i) simples: único ato, oriundo da manifestação de vontade de um único órgão; (ii) composto: dois atos, sendo um de fato instrumental em relação ao outro (exemplos: atos sujeitos à homologação ou visto); (iii) complexos: aqueles que decorrem da conjugação de vontade de mais de um órgão para formar um único ato.

Exemplo clássico de ato complexo é o ato de aposentadoria, uma vez que estes só se aperfeiçoam após o registro no Tribunal de Contas. Justamente por isso, o STF elaborou a Súmula Vinculante nº 3, que dispõe que a negativa da aposentadoria pela Corte de Contas não precisa observar o contraditório e a ampla defesa, uma vez que, no momento da decisão do Tribunal, ainda não existe um ato formado. Eis o teor da Súmula:

Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

Gabarito: correto.



88. (Cebraspe – STJ/2018) No caso de vício de competência, cabe a revogação do ato administrativo, desde que sejam respeitados eventuais direitos adquiridos de terceiros e não tenha transcorrido o prazo de cinco anos da prática do ato.

Comentário:

A revogação apenas incide sobre atos sem vícios. Logo, um ato com vício de competência não pode ser objeto de revogação.

Gabarito: errado.

89. (Cebraspe – STJ/2018) O ato administrativo praticado com desvio de finalidade pode ser convalidado pela administração pública, desde que não haja lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros.

Comentário:

O vício de finalidade é considerado um vício insanável, ou seja, não é passível de convalidação. Segundo entendimento majoritário, apenas os atos com vício de competência e de forma são passíveis de convalidação.

Gabarito: errado.

90. (Cebraspe – STJ/2018) Todos os fatos alegados pela administração pública são considerados verdadeiros, bem como todos os atos administrativos são considerados emitidos conforme a lei, em decorrência das presunções de veracidade e de legitimidade, respectivamente.

Comentário:

A questão apresenta corretamente as definições dos atributos da presunção de veracidade e de legitimidade dos atos administrativos. A presunção de veracidade trata do mundo dos fatos, enquanto a presunção de legitimidade significa que o ato foi praticado conforme a lei. Por exemplo: se um guarda impõe multa alegando que você usava o celular enquanto dirigia, o fato (usar o celular) presume-se verdadeiro e, além disso, também se presume que a aplicação da sanção observou a legislação.

Gabarito: correto.

91. (Cebraspe – STJ/2018) A motivação do ato administrativo pode não ser obrigatória, entretanto, se a administração pública o motivar, este ficará vinculado aos motivos expostos.

Comentário:

Trata-se da **teoria dos motivos determinantes**, que vincula a validade dos atos administrativos à veracidade dos motivos apresentados para a sua prática. Ainda que a motivação não seja obrigatória, se realizada, a falsidade do motivo será justificativa para a anulação do ato.



Gabarito: correto.

92. (Cebbraspe – TCM BA/2018) Considere que a administração pública deseje desfazer ato administrativo porque determinado destinatário descumpriu condições obrigatórias para que continuasse a desfrutar de determinada situação jurídica. Nessa situação, a administração deverá adotar a seguinte modalidade de desfazimento do ato:

- a) invalidação.
- b) revogação.
- c) cassação.
- d) convalidação.
- e) ratificação.

Comentário:

A **retirada** é uma forma de desfazimento dos atos administrativos que se subdivide em:

- **anulação:** decorre de vícios na formação do ato
- **revogação:** decorre de um juízo de conveniência e oportunidade (mérito)
- **cassação:** ocorre quando o beneficiário deixa de observar um requisito para a manutenção de um ato (ex.: motorista que extrapola os pontos da carteira)
- **caducidade:** surge quando uma lei nova é editada após a prática do ato, tornando-o incompatível com a nova legislação (na anulação, a ilegalidade é anterior, na caducidade é posterior)
- **contraposição:** um ato subsequente é editado com efeitos contrários ao anterior (a exoneração se contrapõe ao ato de nomeação)
- **renúncia:** o beneficiário do ato “abre mão” de seus direitos.

Visto isso, podemos notar que, se o beneficiário não atendeu às condições obrigatórias para a manutenção do ato, aplicar-se-á a **cassação** (letra C).

Para fechar, a **ratificação** é uma expressão cujo significado não é consensual na doutrina. Por exemplo, José dos Santos Carvalho Filho considera que a ratificação é uma forma de convalidação dos atos administrativos adotada quando se corrige um ato inválido por motivo de forma ou de competência. Esse inclusive seria a forma clássica de convalidação que estamos acostumados a ver em questões de prova. Por outro lado, a Prof^a. Maria Di Pietro entende que ratificação é exclusivamente a convalidação do vício de competência. Em qualquer caso, no entanto, podemos notar que o termo não corresponde ao caso do enunciado da questão.

Gabarito: alternativa C.

93. (Cebbraspe – STJ/2018) A indicação dos fundamentos jurídicos que determinaram a decisão administrativa de realizar contratação por dispensa de licitação é suficiente para satisfazer o princípio da motivação.

Comentário:



Os atos administrativos que dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório deverão ser motivados com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos (art. 50 da Lei 9.784/99). Assim, a indicação dos fundamentos jurídicos não é suficiente, sendo também necessário indicar os fundamentos fáticos.

Gabarito: errado.

94. (Cebraspe – STJ/2018) São exemplos de atos administrativos normativos os decretos, as resoluções e as circulares.

Comentário:

Decretos e resoluções são sim **atos administrativos normativos**. Já as circulares são consideradas atos administrativos **ordinatórios**. Não há total consenso sobre isso na doutrina, mas parece o posicionamento adotado pelo Cebraspe.

Gabarito: errado.

95. (Cebraspe – TCM BA/2018) João, servidor público ocupante exclusivamente de cargo em comissão, foi exonerado ad nutum pela administração pública sob a justificativa de falta de verba, motivo que constou expressamente do ato administrativo que determinou sua exoneração. Logo em seguida, João descobriu que o mesmo órgão havia contratado outro servidor para substituí-lo, tendo-o investido na mesma vaga por ele ocupada. Nessa situação, João

- a) poderá reclamar o seu retorno, independentemente do motivo apresentado pela administração pública para a exoneração.
- b) não poderá reclamar o seu retorno, pois os motivos invocados no ato exoneratório não se comunicam com a nova investidura do servidor, ainda que para o mesmo cargo.
- c) poderá reclamar o seu retorno em razão da teoria dos motivos determinantes se comprovar a não ocorrência da situação declarada.
- d) não poderá reclamar seu retorno, pois a teoria dos motivos determinantes somente poderia ser aplicada nos casos de servidores públicos estáveis.
- e) não poderá reclamar o seu retorno, tendo em vista que os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração.

Comentário:

Os cargos em comissão também são conhecidos como cargos exoneráveis *ad nutum*, uma vez que são de livre exoneração (e nomeação) pela autoridade competente. Com efeito, a autoridade que exonerar um servidor ocupante de cargo em comissão não precisa sequer motivar tal ato. No entanto, se realizada a motivação, a validade do ato fica adstrita (vinculada) à veracidade dos motivos apresentadas. Trata-se da aplicação da teoria dos motivos determinantes. Assim, se o servidor conseguir provar que os motivos alegados para a sua exoneração são falsos ou inexistentes, será cabível a anulação do ato de exoneração, com o retorno do servidor ao cargo ocupado. Vale reforçar ainda mais: a teoria dos motivos determinantes aplica-se a qualquer tipo de ato (vinculado ou discricionário; com motivação obrigatória ou não; seja o



servidor estável ou ocupante de cargo em comissão), desde que se comprove que os motivos apresentados para a prática do ato são faltos ou inexistentes. Por esse motivo, o gabarito é a letra C.

A letra A é incorreta, uma vez que a falsidade do motivo do ato é a justificativa para a sua invalidação. A letra B está incorreta, o servidor poderá retornar, sem que isso tenha qualquer relação direta com a nova investidura do outro servidor. A opção D está errada, pois a teoria dos motivos determinantes aplica-se independentemente de se tratar de cargo em comissão. Por fim, a alternativa E está errada, já que o servidor poderá reclamar o retorno, com base na teoria dos motivos determinantes, mesmo se tratando de cargo em comissão.

Gabarito: alternativa C.

96. (Cebraspe – PGE PE/2018) À luz da doutrina e da jurisprudência, assinale a opção correta acerca de atos administrativos.

- a) Admite-se a convalidação de ato administrativo por meio de decisão judicial, desde que não haja dano ao interesse público nem prejuízo a terceiros.
- b) A nomeação dos ministros de tribunais superiores no Brasil é um ato administrativo complexo.
- c) Por ser a competência administrativa improrrogável, atos praticados por agente incompetente não se sujeitam a convalidação.
- d) Por serem os ocupantes de cargo em comissão demissíveis ad nutum, é sempre inviável a anulação do ato de exoneração de ocupante de cargo em comissão com fundamento na teoria dos motivos determinantes.
- e) Independentemente de novo posicionamento judicial, havendo modificação da situação de fato ou de direito, a administração poderá suprimir vantagem funcional incorporada em decorrência de decisão judicial transitada em julgado.

Comentário:

- a) a Lei 9.784/99 aduz que 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 (art. 55). No entanto, não compete ao Judiciário promover a convalidação de atos administrativos – ERRADA;
- b) há divergência na doutrina sobre o assunto, mas o Cebraspe inclina-se à corrente que entende que a nomeação dos ministros de tribunais superiores é um ato administrativo complexo, uma vez que depende da conjugação de vontades do Presidente da República e do Senado Federal (CF, art. 84, XIV) – CORRETA;
- c) são passíveis de convalidação os atos com defeito na competência ou na forma. Defeitos no objeto, motivo ou finalidade são, em regra, insanáveis, obrigando a anulação do ato. Por fim, a improrrogabilidade é uma característica da competência que significa que o fato de um agente incompetente praticar um ato não o fará competente pelo simples decurso do tempo – ERRADA;
- d) já vimos inúmeras vezes que a teoria dos motivos determinantes aplica-se à exoneração de ocupante de cargo em comissão, este é inclusive o principal exemplo de sua aplicação – ERRADA;



e) tal assertiva viola o princípio da segurança jurídica. Nesse caso, a Administração não pode suprimir e nem cobrar do servidor os valores pagos. Nesse sentido, entende o STF: “o princípio constitucional da segurança jurídica (CRFB, art. 5º, XXXVI) interdita condutas estatais que frustem expectativas legítimas despertadas no cidadão por atos próprios do Poder Públicos, revelando-se imperioso o respeito aos efeitos concretos e já consolidados de atos pretéritos praticados pelas instituições políticas, administrativas e judiciárias” (MS 30780, 13/3/2013), na mesma linha, o STF já reconheceu que a Administração não pode suprimir, por decisão administrativa, vantagem funcional incorporada ao servidor mediante decisão judicial transitada em julgado (RE 394638 AgR, 6/9/2005) – ERRADA;

Gabarito: alternativa B.

97. (Cebraspe – ABIN/2018) A inexistência do motivo no ato administrativo vinculado configura vício insanável, devido ao fato de, nesse caso, o interesse público determinar a indicação de finalidade.

Comentário:

Realmente, o motivo inexistente configura vício insanável do ato administrativo, ou seja, trata-se de vício que não poderá ser convalidado. Indiscutivelmente, trata-se de um vício de motivo. No entanto, analisando a perspectiva da banca, podemos considerar que um ato praticado com motivo falso também ofende o interesse público. Assim, teríamos simultaneamente um vício de motivo e outro de finalidade. Por essa perspectiva, até podemos considerar a questão como certa. Mesmo assim, acredito que a banca tenha tirado a questão de algum texto e colocou o seu conteúdo de forma descontextualizada na prova. Com isso, o enunciado ficou um tanto dúbio. Porém, o avaliador considerou a afirmativa como correta.

Gabarito: correto.

98. (Cebraspe – ABIN/2018) Na classificação dos atos administrativos, um critério comum é a formação da vontade, segundo o qual, o ato pode ser simples, complexo ou composto. O ato complexo se apresenta como a conjugação de vontade de dois ou mais órgãos, que se juntam para formar um único ato com um só conteúdo e finalidade.

Comentário:

Os atos administrativos são classificados, quanto à formação de vontade, em ato simples, composto ou complexo. O ato simples representa a manifestação de vontade de um único órgão, unipessoal ou colegiado.

Por outro lado, no ato composto, há a manifestação de vontade de apenas um órgão da Administração, mas que depende de outro ato que o aprove para produzir seus efeitos jurídicos. Teremos, assim, dois atos: um principal e outro acessório.

Por fim, no ato complexo, dois ou mais diferentes órgãos conjugam suas vontades para formar um único ato. É o caso, por exemplo, da elaboração das portarias interministeriais: a portaria somente será elaborada quando os ministérios envolvidos subscreverem o documento. Por ser um único ato, podemos dizer que ele terá um só conteúdo e finalidade.



Gabarito: correto.

99. (Cebraspe – ABIN/2018) Na discricionariedade administrativa, o agente possui alguns limites à ação voluntária, tais como: o ordenamento jurídico estabelecido para o caso concreto, a competência do agente ou do órgão. Qualquer ato promovido fora desses limites será considerado arbitrariedade na atividade administrativa.

Comentário:

A discricionariedade é representada pela margem de liberdade que os agentes públicos possuem para definir, no caso concreto, qual o melhor conteúdo para o ato administrativo, conforme análise dos seus motivos. Por exemplo: se a lei prevê uma sanção de suspensão de um a noventa dias, caberá a autoridade competente analisar os motivos (a infração do servidor) para definir o conteúdo do ato (o prazo da suspensão).

Essa “margem”, no entanto, não é ilimitada, já que deve observar o ordenamento jurídico, ou seja, os limites e os requisitos estabelecidos em lei. Por exemplo: a autoridade não poderá impor uma sanção acima dos 90 dias; nem poderá sancionar o servidor sem conceder o direito de defesa.

Além disso, ainda que discricionário, o ato deverá observar a competência definida em lei. Por exemplo: na Lei 8.112/90, algumas autoridades podem aplicar a suspensão somente até o prazo de 30 dias; acima desse prazo, outra autoridade terá a competência para impor a sanção.

Se a autoridade não observar o ordenamento e a competência, podemos dizer que o ato foi arbitrário.

Gabarito: correto.

100. (Cebraspe – ABIN/2018) Uma diferença entre a revogação e a anulação de um ato administrativo é a de que a revogação é medida privativa da administração, enquanto a anulação pode ser determinada pela administração ou pelo Poder Judiciário, não sendo, nesse caso, necessária a provocação do interessado.

Comentário:

O item está quase certo, mas o trecho final ficou incorreto. O Judiciário não controla a Administração de ofício, logo tem que ser provocado para anular um ato administrativo. Por outro lado, a Administração poderá desfazer um ato de ofício ou mediante provocação.

Gabarito: errado.

101. (Cebraspe – ABIN/2018) É possível a convalidação do ato administrativo vinculado que contenha vício relativo à competência, desde que não se trate de competência exclusiva, hipótese em que ocorre a ratificação, e não a convalidação.

Comentário:



O gabarito da questão também não faz muito sentido. Esta é mais uma daquelas que eu sugiro que você **não** utilize em futuras revisões, pois a questão não contribui no entendimento do assunto. Note que a banca menciona que “é possível a convalidação do ato” e logo no final conclui que isso *não é uma convalidação*. Ora, sem nem entrar no mérito do assunto, se o próprio enunciado da questão entra em contradição, só poderíamos concluir que a questão está incorreta.

No entanto, o avaliador concluiu que o item está certo. O Cebraspe já afirmou, na resposta padrão de uma questão discursiva, que existiria um gênero, chamado de **saneamento**, que se subdividiria em convalidação, ratificação e confirmação. A **convalidação** seria a correção dos vícios de um ato; a **ratificação** seria a correção de um vício de competência; enquanto a **conversão** seria o aproveitamento dos elementos de um ato viciado que seria convertido em outro ato escoimado dos vícios. Esse não é o entendimento majoritário, já que nossos doutrinadores entendem que a ratificação nada mais é do que uma espécie de convalidação.

Gabarito: correto.

102. (Cebraspe – ABIN/2018) Tendo tomado conhecimento de que um ato vinculado possua vício que o torne ilegal, a administração deve revogar tal ato, independentemente de determinação do Poder Judiciário.

Comentário:

Isso já está batido! Não cabe revogação de ato ilegal, mas apenas anulação ou, em casos específicos, a convalidação.

Gabarito: errado.

103. (Cebraspe – SEFAZ RS/2018) Determinado prefeito exarou ato administrativo autorizando o uso de bem público em favor de um particular. Pouco tempo depois, lei municipal alterou o plano diretor, no que tange à ocupação do espaço urbano, tendo proibido a destinação de tal bem público à atividade particular.

Nessa situação hipotética, o referido ato administrativo de autorização de uso de bem público extingue-se por

- a) revogação.
- b) anulação.
- c) contraposição.
- d) caducidade.
- e) cassação.

Comentário:

a) a **revogação** ocorre quando um ato administrativo discricionário legal (válido) deixa de ser conveniente ou oportuno para a Administração – ERRADA;



b) a **anulação** ocorre quando há ilegalidade na origem do ato. Note que, na anulação, o vício ocorre na origem, no nascimento do ato. Ele já é editado de forma ilegal. No caso da questão, a lei foi posterior ao ato, logo não se trata de anulação (já vamos ver qual o instrumento correto) – ERRADA;

c) ocorre quando emitido ato administrativo com efeitos contrapostos ao ato anterior. Exemplo: exoneração de servidor público, cujo ato é contraposto ao da nomeação – ERRADA;

d) ocorre **caducidade** quando norma jurídica posterior torne ilegal a situação jurídica antes autorizada. Nesse caso, na origem o ato era lícito, porém a legislação posterior tornou o ato incompatível com o ordenamento jurídico. Exemplo: caducidade de permissão para construção em área que foi declarada de preservação ambiental – CORRETA;

e) a **cassação** ocorre quando o beneficiário descumpriu as condições que deveriam ser atendidas para a continuidade da relação jurídica. Exemplo: a cassação de licença de restaurante por descumprir as regras sanitárias – ERRADA.

Gabarito: alternativa D.

104. (Cebbraspe – ABIN/2018) Nas situações de silêncio administrativo, duas soluções podem ser adotadas na esfera do direito administrativo. A primeira está atrelada ao que a lei determina em caso de ato de conteúdo vinculado. A segunda, por sua vez, ocorre no caso de ato de caráter discricionário, em que o interessado tem o direito de pleitear em juízo que se encerre a omissão ou que o juiz fixe prazo para a administração se pronunciar, evitando, dessa forma, a omissão da administração.

Comentário:

O silêncio administrativo é a situação em que a Administração deveria se pronunciar, mas não fez nada. Por exemplo: você apresenta um requerimento, mas a Administração simplesmente não responde, nem para negar nem para deferir o pedido.

Não é tão fácil definir os efeitos do silêncio. Em alguns casos, a lei poderá fixar prazo para a decisão e definir que, no caso de silêncio, o pedido será tacitamente deferido ou indeferido. Por outro lado, a lei pode simplesmente não informar as consequências do silêncio ou nem mesmo estabelecer um prazo máximo para a manifestação.

Dessa forma, vencido o prazo, ou transcorrido prazo razoável para a decisão caso a lei não tenha fixado prazo, o particular poderá acionar o Poder Judiciário, que poderá adotar as seguintes decisões: (i) tratando-se de ato vinculado, tendo o particular direito ao que foi pleiteado, o juiz determinará que se adote a decisão definida em lei; (ii) por outro lado, tratando-se de ato discricionário, o juiz fixará prazo para que a Administração adote uma decisão, sob pena de responsabilidade, já que, mesmo tratando-se de juízo discricionário, o particular terá direito a um (in)deferimento devidamente motivado.

Assim, o item está devidamente correto, pois o silêncio terá efeitos distintos conforme seja um ato vinculado ou discricionário.

Gabarito: correto.



105. (Cebraspe – ABIN/2018) Em decorrência da própria natureza dos atos administrativos discricionários, não se permite que eles sejam apreciados pelo Poder Judiciário.

Comentário:

Todos os atos administrativos submetem-se ao controle do Poder Judiciário, sejam eles vinculados ou discricionários, motivo pelo qual a questão está incorreta. O que não pode é o Poder Judiciário invadir o mérito do ato, ou seja, o juízo de conveniência e oportunidade. Mas vários outros aspectos podem ser controlados. *Por exemplo: a autoridade era competente? O ato tinha fim público? Os motivos realmente eram verdadeiros? O conteúdo do ato não extrapolou os limites legais?* Estes aspectos podem ser controlados pelo Poder Judiciário.

Gabarito: errado.

106. (Cebraspe – STM/2018) A finalidade que um ato administrativo deve alcançar é determinada pela lei, inexistindo, nesse aspecto, liberdade de opção para a autoridade administrativa.

Comentário:

A finalidade é elemento sempre vinculado do ato administrativo. Dessa forma, é sempre a lei que define a finalidade de interesse público do ato.

Gabarito: correto.

107. (Cebraspe – STM/2018) A competência pública conferida para o exercício das atribuições dos agentes públicos é intransferível, mas renunciável a qualquer tempo.

Comentário:

A competência é irrenunciável, com base no princípio da indisponibilidade do interesse público. Por isso que a competência representa um poder-dever, já que o agente público não tem apenas a prerrogativa, mas a obrigação de exercê-la.

Gabarito: errado.

108. (Cebraspe – STM/2018) De acordo com o princípio da autoexecutoriedade, os atos administrativos podem ser aplicados pela própria administração pública, de forma coativa, sem a necessidade de prévio consentimento do Poder Judiciário.

Comentário:

A autoexecutoriedade significa que a Administração Pública poderá executar diretamente as suas decisões, sem necessitar de prévia autorização do Poder Judiciário. Esse atributo dos atos administrativos é tão importante que alguns autores chegam a considerá-lo um princípio do Direito Administrativo. Logo, o item está certo.



Tome cuidado: nem todo ato administrativo possui autoexecutoriedade. Porém, a questão não afirmou que “todos atos gozam desde atributo”, mas apenas detalhou o seu sentido.

Gabarito: correto.

109. (Cebraspe – STM/2018) Caso edite ato administrativo que remova, de ofício, um servidor público federal e, posteriormente, pretenda revogar esse ato administrativo, a autoridade pública deverá explicitar os motivos de sua segunda decisão, com a indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos.

Comentário:

Como regra, os atos administrativos dependem de motivação. Apenas em casos excepcionais os atos não deverão ser motivados. A motivação é ainda mais relevante quando os atos afetem direitos ou interesses individuais. O ato de remoção é um exemplo de ato que afeta direitos, pois ensejará a mudança de residência e de local de trabalho do servidor. Além disso, os atos que “importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo” também dependem de motivação, com indicação dos pressupostos de fato e de direito (Lei 9.784/1999).

Gabarito: correto.

110. (Cebraspe – STM/2018) A imperatividade é o atributo pelo qual o ato administrativo é presumido verídico até que haja prova contrária à sua veracidade.

Comentário:

O conceito dado na questão é da presunção de legitimidade, segundo o qual o ato administrativo presume-se lícito até que se prova o contrário. Por outro lado, a imperatividade representa a possibilidade de atingir a esfera jurídica de terceiros, ainda que estes não concordem.

Gabarito: errado.

111. (Cebraspe – STM/2018) A licença consiste em um ato administrativo unilateral e discricionário.

Comentário:

A licença é um tipo de ato administrativo **negocial** (ou de consentimento), unilateral e vinculado. Dessa forma, a licença representa um direito subjetivo da pessoa, de tal forma que, preenchidos os requisitos legais, a Administração é obrigada a concedê-la. Por outro lado, são discricionários os atos de autorização e permissão.

Gabarito: errado.

112. (Cebraspe – PC MA/2018) É possível a convalidação de atos administrativos quando apresentarem defeitos relativos aos elementos

a) objeto e finalidade.



- b) motivo e competência.
- c) motivo e objeto.
- d) competência e forma.
- e) finalidade e forma.

Comentário:

A convalidação representa a possibilidade de “corrigir” ou “regularizar” um ato administrativo, possuindo efeitos retroativos (*ex tunc*). Assim, a convalidação tem por objetivo manter os efeitos já produzidos pelo ato e permitir que ele permaneça no mundo jurídico. Indo direto ao ponto, os atos podem ser convalidados quando apresentam defeitos de dois elementos:

(i) vício decorrente da **competência** (desde que não se trate de competência exclusiva) – se o subordinado, sem delegação, praticar um ato que era de competência não exclusiva de seu superior, será possível convalidar o ato; e

(ii) vício decorrente da **forma** (desde que não se trata de forma essencial) – por exemplo, se, para punir um agente, a lei determina a motivação, a sua ausência constitui vício de forma essencial, insanável, portanto. Porém, quando o agente determina a realização de um serviço por meio de portaria, quando deveria fazê-lo por ordem de serviço, não se trata de forma essencial e, por conseguinte, é possível convalidar o ato.

Portanto, genericamente, os vícios de competência e forma são passíveis de convalidação.

Gabarito: alternativa D.

113. (Cebbraspe – PC MA/2018) Governador de estado que pretenda nomear um escrivão de polícia para ocupar cargo de confiança deverá fazê-lo por

- a) decreto.
- b) homologação.
- c) circular.
- d) alvará.
- e) resolução.

Comentário:

a) os **decretos** são atos administrativos de competência dos chefes do Poder Executivo e utilizados usualmente por esses para fazer nomeações e regulamentações de leis, entre outras coisas. Logo, se é um ato do governador, será feito mediante decreto – CORRETA;

b) a homologação é a confirmação de um ato administrativo – ERRADA;

c) a circular é um documento destinada a funcionários de um determinado setor encaminhada pelo chefe da repartição, cujo objetivo é dar conhecimento sobre determinada ordem ou informação – ERRADA;



d) o alvará é um documento de consentimento, que se manifesta, em geral, pelas licenças e autorizações – ERRADA;

e) uma resolução é a forma de atos, gerais ou individuais, emanados de outras autoridades que não sejam o chefe do Poder Executivo – ERRADA.

Gabarito: alternativa A.

114. (Cebbraspe – PC MA/2018) Caracteriza-se como unilateral e vinculado o ato da administração denominado

- a) permissão.
- b) aprovação.
- c) parecer.
- d) autorização.
- e) licença.

Comentário:

Hely Lopes Meirelles conceitua a **licença** como “o ato administrativo **vinculado** e definitivo pelo qual o Poder Público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, faculta-lhe o desempenho de atividades ou a realização de fatos materiais antes vedados ao particular, como, p. ex., o exercício de uma profissão, a construção de um edifício em terreno próprio”. Ademais, por ser um ato administrativo, consequentemente é um ato unilateral **também**. Logo, o gabarito é a letra E. Vejamos as demais opções:

a) a **permissão**, como ato administrativo, designa o ato **unilateral, discricionário** e precário, pelo qual a Administração faculta ao particular a utilização privativa de bem público – ERRADA;

b) a **aprovação** é ato unilateral e **discricionário** pelo qual se exerce o controle *a priori* ou *a posteriori* do ato administrativo – ERRADA;

c) o **parecer** é o ato pelo qual os órgãos consultivos da Administração emitem opinião sobre assuntos técnicos ou jurídicos de sua competência. É considerado um ato **enunciativo**, que é aquele pelo qual a Administração apenas atesta ou reconhece determinada situação de fato ou de direito ou emite uma opinião ou juízo de valor – ERRADA;

d) a **autorização** é o ato administrativo unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração faculta ao particular o uso de bem público (autorização de uso), ou a prestação de serviço público (autorização de serviço público), ou o desempenho de atividade material, ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam proibidos (autorização como ato de polícia) – ERRADA.

Gabarito: alternativa E.

115. (Cebbraspe – PC MA/2018) De acordo com a doutrina majoritária, os elementos fundamentais do ato administrativo são o(a)



- a) forma, a competência, a atribuição, a finalidade e o objeto.
- b) objeto, a finalidade, o motivo, a competência e a tipicidade.
- c) competência, a forma, o objeto, o motivo e a finalidade.
- d) motivo, o objeto, a finalidade, a autoexecutoriedade e a força coercitiva.
- e) objeto, o motivo, a competência, a finalidade e a abrangência.

Comentário:

Os elementos do ato administrativo são: competência (ou sujeito); finalidade; forma; motivo e objeto, que formam o mnemônico: **ComFiForMOB**. A **competência** é o poder legal conferido ao agente para o desempenho de suas atribuições; a **finalidade** diz que o ato administrativo deve se destinar ao interesse público (finalidade geral) e ao objetivo diretamente previsto na lei (finalidade específica); a **forma** é o modo de exteriorização do ato; o **motivo** é a situação de fato e de direito que gera a vontade do agente que pratica o ato; por fim, o **objeto**, também chamado de conteúdo, é aquilo que o ato determina, é a alteração no mundo jurídico que o ato se propõe a processar, ou seja, o efeito jurídico do ato. Portanto, o nosso gabarito é a letra C.

Gabarito: alternativa C.

116. (Cebraspe – CGM João Pessoa PB/2018) Ocorre anulação do ato administrativo quando o gestor público o extingue por razões de conveniência e oportunidade.

Comentário:

A **anulação** ocorre quando o ato administrativo está eivado pelo **vício da ilegalidade**, podendo ocorrer tanto pela própria Administração, quanto pelo Judiciário, seja em atos vinculados ou discricionários, tem efeitos *ex tunc* (via de regra), ou seja, retroagem os seus efeitos. Já a **revogação** é que ocorre quando um ato administrativo discricionário legal (válido) deixa de ser **conveniente ou oportuno** para a Administração.

Gabarito: errado.

117. (Cebraspe – CGM João Pessoa PB/2018) A execução, de ofício, pela administração pública de medidas que concretizem o objeto de um ato administrativo caracteriza o atributo da imperatividade.

Comentário:

A execução, de ofício, pela administração pública de medidas que concretizem o objeto de um ato administrativo caracteriza o atributo da **autoexecutoriedade**. Lembrando:

- **imperatividade** (império) -> impõe a obrigação;
- **autoexecutoriedade** -> executa o ato, sem precisar de decisão judicial.

Gabarito: errado.

118. (Cebraspe – CGM João Pessoa PB/2018) A revogação produz efeitos retroativos.



Comentário:

A revogação produz efeitos *ex nunc*, ou seja, **não retroativos** (são efeitos prospectivos ou para a frente). Já a anulação produz efeitos *ex tunc*, isto é, retroativo.

Gabarito: errado.

119. (Cebraspe – CGM João Pessoa PB/2018) O Poder Judiciário e a própria administração pública possuem competência para anular ato administrativo.

Comentário:

Correto. O Poder Judiciário, sem entrar no mérito do ato administrativo, pode anulá-lo quando eivado de vício que o torna ilegal. Já a Administração, por meio do seu poder de autotutela, pode-deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos (Lei 9.784/99, art. 53). O STF também já sumulou o assunto: 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/STF).

Gabarito: correto.

120. (Cebraspe – CGM João Pessoa PB/2018) O ato administrativo julgado inconveniente poderá ser anulado a critério da administração, caso em que a anulação terá efeitos retroativos.

Comentário:

Se o ato é julgado inconveniente, não é o caso de anulação, mas apenas de revogação, daí o erro da questão. Por outro lado, se fosse de fato o caso de anulação, esta teria efeitos retroativos conforme consta no final da questão.

Gabarito: errado.

121. (Cebraspe – CGM João Pessoa PB/2018) As multas de trânsito, como expressão do exercício do poder de polícia, são dotadas de autoexecutoriedade.

Comentário:

As multas são exemplos típicos de atos que não possuem autoexecutoriedade, uma vez que, se o particular não quitar a multa, a Administração somente poderá adotar meios indiretos de coação, mas não poderá executar diretamente a multa. Para isso, será necessário mover uma ação judicial de cobrança. Logo, a multa não goza da autoexecutoriedade.

Gabarito: errado.

Concluimos por hoje.



Bons estudos.

HERBERT ALMEIDA.

<http://www.estrategiaconcursos.com.br/cursosPorProfessor/herbert-almeida-3314/>



@profherbertalmeida



/profherbertalmeida



/profherbertalmeida



/profherbertalmeida e /controleexterno

Se preferir, basta escanear as figuras abaixo:

Instagram (pelo aplicativo do IG)



Youtube



Telegram



QUESTÕES COMENTADAS NA AULA

Caio, servidor público federal, mantinha sob sua chefia imediata sua irmã Maria, que ocupava cargo de confiança. O chefe da repartição, ao tomar conhecimento da situação, instaurou processo administrativo disciplinar para apurar a conduta de Caio, concedendo-lhe ampla defesa e contraditório. Ao final do processo, o chefe da repartição proferiu decisão aplicando a Caio pena disciplinar de advertência, tendo indicado os pressupostos de fato, porém deixado de indicar os pressupostos de direito que ensejaram a sua decisão. Caio interpôs recurso contra a decisão citada, requerendo a sua nulidade tanto por ausência de competência do chefe de repartição quanto por ausência de motivação explícita do ato por este praticado.

A partir da situação hipotética apresentada, julgue os itens a seguir.

1. (Cebraspe/ICMBio/2025) A anulação do ato administrativo, conforme foi requerido por Caio, é uma forma de desfazer um ato válido, mas que não é mais conveniente, útil ou oportuno para a administração pública.
2. (Cebraspe – MPE CE/2025) Visto é ato administrativo unilateral mediante o qual a autoridade competente atesta a legitimidade formal de outro ato jurídico e manifesta sua concordância com o conteúdo de tal ato.
3. (Cebraspe – MPE CE/2025) A revogação consiste na retirada, parcial ou total, de um ato administrativo do ordenamento jurídico em razão de desconformidade com a lei, o que configura hipótese de extinção do ato administrativo que gera efeitos retroativos.
4. (Cebraspe – MPE CE/2025) O ato administrativo por meio do qual os órgãos consultivos da administração emitem opinião sobre assuntos técnicos de sua competência denomina-se parecer.
5. (Cebraspe – MPE CE/2025) O motivo do ato administrativo discricionário está sujeito a controle jurisdicional.
6. (Cebraspe – EMBRAPA/2025) O ato administrativo perfeito é aquele que está em condições de produzir efeitos jurídicos, sendo um ato administrativo válido.
7. (Cebraspe – EMBRAPA/2025) A decadência administrativa pode ser considerada uma espécie de convalidação involuntária do ato administrativo defeituoso, em razão do decurso do tempo.
8. (Cebraspe – EMBRAPA/2025) O atributo da presunção de legitimidade dos atos administrativos refere-se aos fatos alegados pela administração pública, sendo um de seus efeitos a inversão do ônus da prova.
9. (Cebraspe – EMBRAPA/2025) Os atos administrativos ordinatórios são manifestações do exercício do poder regulamentar da administração pública cujo objetivo é ordenar a sua própria organização e seu funcionamento interno.
10. (Cebraspe – TRT 10/2025) O ato administrativo vinculado caracteriza-se, entre outros aspectos, por ter os elementos e as condições para o seu exercício previamente estabelecidos por lei.



11. (Cebraspe – TRT 10/2025) Os atos administrativos discricionários, em razão de sua natureza, não são passíveis de controle pelo Poder Judiciário, na medida em que envolvem juízo de conveniência e oportunidade da administração pública.
12. (Cebraspe – TRT 10/2025) Define-se como revogação a extinção, com efeitos *ex nunc*, de um ato administrativo legal que se tornou inoportuno ou inconveniente.
13. (Cebraspe – ANM/2025) A imperatividade é a característica do ato administrativo que autoriza a imediata execução do seu conteúdo, independentemente de prévia submissão da matéria ao Poder Judiciário.
14. (Cebraspe – ANM/2025) Ainda que se trate de ato administrativo discricionário, a motivação deve guardar correspondência com a realidade fática determinante da vontade administrativa, sob pena de nulidade.
15. (Cebraspe – ANM/2025) Na revogação, em regra, a extinção do ato administrativo opera efeitos retroativos.
16. (Cebraspe – ANM/2025) Ato administrativo praticado, sem vícios, por agente da ANM poderá ser anulado pela administração pública caso ela o entenda não mais conveniente ou oportuno, haja vista sua prerrogativa de anular os próprios atos a qualquer tempo.
17. (Cebraspe – ANM/2025) Na cassação, a extinção do ato administrativo ocorre por motivo de descumprimento de condições que deveriam continuar a ser atendidas pelo destinatário do ato.
18. (Cebraspe – ANM/2025) Os atos administrativos com defeitos sanáveis podem ser convalidados pela própria administração pública, mesmo que tal medida acarrete prejuízo a terceiros.
19. (Cebraspe – TRF 6/2025) A imperatividade é uma das características do ato administrativo em decorrência do poder da administração pública de executar diretamente os próprios atos.
20. (Cebraspe – TRF 6/2025) A omissão ou a observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato administrativo configura o desvio de finalidade.
21. (Cebraspe – TRF 6/2025) É admitida a convalidação, pela administração pública, dos atos administrativos com vício de forma, desde que a decisão não acarrete lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros.
22. (Cebraspe – TRF 6/2025) Com relação ao seu aspecto material, o ato administrativo é regido pelo regime jurídico de direito público, e deve ser exarado em conformidade com a forma prevista no ordenamento jurídico.
23. (Cebraspe – ANM/2025) A administração pública pode anular seus próprios atos, quando eivados de ilegalidade, independentemente de contraditório, mesmo quando interferirem na esfera jurídica de interesses individuais de seus administrados, haja vista a prevalência do interesse público sobre o privado e o princípio da legalidade.



24. (Cebraspe – ANM/2025) Autorização de uso é o ato administrativo unilateral e discricionário pelo qual a administração pública consente, a título precário, que o particular se utilize de bem público com exclusividade, de forma gratuita ou onerosa, para fins não de utilidade pública, mas de interesse do particular.

25. (Cebraspe – ANM/2025) De acordo com o STJ, em se tratando de ato de que decorram efeitos patrimoniais contínuos, como aqueles decorrentes de pagamentos de vencimentos e pensões, nos quais haja o pagamento de vantagem considerada irregular pela administração pública, o prazo decadencial do direito de a administração pública anular o ato renova-se a cada pagamento indevido.

26. (Cebraspe – TRT 10/2025) No âmbito da administração pública, admite-se a delegação de competências desde que ela não implique a transferência de prerrogativas essenciais à atividade estatal e que o delegante responda pelos atos praticados.

27. (Cebraspe – STJ/2024) O ato administrativo que não cumprir a finalidade de ser voltado à satisfação do interesse público será nulo.

28. (Cebraspe – STJ/2024) A correção de defeitos de um ato administrativo que o tornaram nulo chama-se convalidação, cujos efeitos somente serão produzidos a partir da prática do ato convalidador.

29. (Cebraspe – CAPES/2024) Entre os atributos dos atos administrativos está o da autoexecutoriedade, que consiste na obrigação de a administração pública utilizar-se da supremacia do interesse público sobre o privado para criar, unilateralmente, obrigações para si e para o particular, sem necessitar da anuência deste.

30. (Cebraspe – CAPES/2024) Os atos nulos são aqueles que apresentam defeitos graves insuscetíveis de convalidação, os quais tornam obrigatória a sua anulação.

31. (Cebraspe – CAPES/2024) Determinada fundação pública federal pretendia realizar compra de produto de limpeza mediante contratação pública orçada em valor inferior a cinquenta mil reais. Para tanto, a autoridade competente da fundação decidiu realizar contratação direta por inexigibilidade de licitação. Uma empresa interessada na contratação apresentou recurso à instância superior daquela autoridade, alegando não se tratar de hipótese de inexigibilidade. A autoridade superior acatou o recurso da empresa, por entender não haver previsão legal de contratação direta no caso, e revogou a decisão do subordinado.

A partir da situação hipotética precedente, julgue os itens que se seguem.

No caso, a revogação da decisão do subordinado consiste no obrigatório desfazimento do ato administrativo pela administração pública em virtude da constatação de vício de legalidade.

32. (Cebraspe – CAPES/2024) Os elementos do ato administrativo são o sujeito, o objeto, a forma, o motivo e a finalidade.

33. (Cebraspe – CAPES/2024) Em razão da tipicidade, a administração pública é impedida de praticar um ato unilateral e coercitivo sem previsão legal.



34. (Cebraspe – CAPES/2024) Os atos normativos emanados do Poder Executivo são atos administrativos, pelo critério subjetivo, orgânico ou formal.

35. (Cebraspe – INPI/2024) A motivação do ato administrativo será obrigatória quando dela depender o exercício do contraditório e da ampla defesa.

36. (Cebraspe – Prefeitura de Camaçari/2024) É requisito do ato administrativo a

a) presunção de legitimidade.

b) finalidade.

c) autoexecutoriedade.

d) imperatividade.

e) eficiência.

37. (Cebraspe – CAU BR/2024) Carlos, servidor público federal com cargo efetivo, praticou ato administrativo que causou dano a terceiro. A sindicância que foi aberta concluiu que o ato praticado por ele não está incluso nas atribuições legais de seu cargo. O terceiro prejudicado ajuizou ação de responsabilidade civil contra a União solicitando indenização. Carlos alegou inocência, pois o ato que decidiu a sindicância apenas declarou concordância com os fundamentos do parecer da assessoria jurídica do órgão.

A partir dessa situação hipotética, julgue o item a seguir.

O ato praticado por Carlos não atende ao requisito competência do ato administrativo.

38. (Cebraspe – CAU BR/2024) A cassação, que é forma de extinção do ato administrativo, deve ocorrer quando o beneficiário deixar de cumprir as condições para a subsistência do referido administrativo.

39. (Cebraspe – CAU BR/2024) O poder extroverso da administração pública é a premissa basilar do atributo da autoexecutoriedade do ato administrativo, mediante o qual se permite ao poder público a edição de atos que vão além da esfera jurídica do sujeito emissor.

40. (Cebraspe – TCDF/2023) É legítimo ao Poder Judiciário, observando a teoria dos motivos determinantes, declarar a nulidade de ato administrativo caso verificada falsidade ou inexistência de motivo.

41. (Cebraspe – INPI/2024) A caducidade, a cassação e a anulação são formas de extinção do ato administrativo por manifestação de vontade da administração pública que pressupõem a existência de ilegalidade.

42. (Cebraspe – CAU BR/2024) O prazo decadencial para o exercício da autotutela da administração pública deve ser observado mesmo nos casos de flagrante inconstitucionalidade, considerado o primado da segurança jurídica.



43. (Cebraspe – CAU BR/2024) Os decretos são atos administrativos de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo que estão intimamente relacionados com o processo de deslegalização.

44. (Cebraspe – Prefeitura de Camaçari/2024) A respeito dos atos administrativos, assinale a opção correta.

a) A administração pode anular os 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, mesmo que isso viole os direitos adquiridos, ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

b) O exercício da autotutela administrativa para o desfazimento do ato administrativo que produza efeitos concretos favoráveis aos seus destinatários está condicionado à prévia intimação e à oportunidade de contraditório para os beneficiários do ato.

c) A norma da Lei n.º 9.784/1999 a respeito do prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da administração pública federal não pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios.

d) Segundo o STF, é constitucional norma estadual que preveja tempo superior a cinco anos para a anulação de atos ilegais da administração pública.

e) A Lei n.º 9.784/1999 fixa o prazo decadencial de cinco anos para a administração pública exercer o poder de autotutela e anular os atos ilegais, salvo má-fé do beneficiário. Trata-se de prazo peremptório e que não comporta exceções.

45. (Cebraspe – INSS/2022) A administração pode revogar seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, podendo, ainda, anulá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

46. (Cebraspe – SEFAZ DF/2020) Em um único ato administrativo, foram concedidas férias e licença a um servidor público da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal. Na semana seguinte, publicou-se outro ato, que ratificava as férias desse servidor e retirava-lhe a licença concedida, por ter sido constatado que ele não fazia jus à licença. Nessa situação, realizou-se a convalidação do ato administrativo, por meio de reforma.

47. (Cebraspe – TJ PA/2020) A propriedade da administração de, por meios próprios, pôr em execução suas decisões decorre do atributo denominado

a) exigibilidade.

b) autoexecutoriedade.

c) vinculação.

d) discricionariedade.

e) medidas preventivas.

48. (Cebraspe – TJ PA/2020) O atributo ou característica do ato administrativo que assegura que o ato é verdadeiro, mesmo que eivado de vícios ou defeitos, até que se prove o contrário, denomina-se

a) finalidade.

b) exequibilidade.



- c) autoexecutoriedade.
- d) coercibilidade.
- e) presunção de legitimidade.

49. (Cebraspe – TCE RO/2019) Determinado tribunal de contas editou ato administrativo, que foi considerado ilegal. Nessa situação, ainda que o ato seja válido, a administração, no exercício do poder discricionário, poderá

- a) cassar o ato administrativo, preservando os efeitos anteriores à data da cassação.
- b) anular o ato administrativo, preservando os efeitos anteriores à data da anulação.
- c) revogar o ato administrativo, cujos efeitos ocorrerão a partir da revogação.
- d) convalidar o ato administrativo, cujos efeitos ocorrerão a partir da convalidação.
- e) convalidar o ato administrativo, preservando os efeitos anteriores à data da convalidação.

50. (Cebraspe – TJ AM/2019) A homologação é ato administrativo unilateral e vinculado, praticado *a posteriori*, pelo qual a administração pública reconhece a legalidade de um ato jurídico, tal como ocorre na homologação de procedimento licitatório.

51. (Cebraspe – TJ AM/2019) De acordo com a teoria dos motivos determinantes, a validade de um ato administrativo vincula-se aos motivos indicados como seus fundamentos, de modo que, se inexistentes ou falsos os motivos, o ato torna-se nulo.

52. (Cebraspe – TJ AM/2019) Em razão do exercício da sua prerrogativa de autotutela, a administração poderá revogar seus atos administrativos válidos, com efeitos *ex tunc*.

53. (Cebraspe – TJ AM/2019) As certidões emitidas pela administração pública possuem fé pública, pois um dos atributos dos atos administrativos é a sua presunção de veracidade.

54. (Cebraspe – TJ AM/2019) A ab-rogação extingue os efeitos próprios e impróprios do ato administrativo.

55. (Cebraspe – TJ AM/2019) São irrevogáveis os atos administrativos que, instituídos por lei, confirmam direito adquirido.

56. (Cebraspe – MPC PA/2019) No contexto da apreciação e do controle dos atos de concessão de aposentadoria de servidores públicos, a posição majoritária do Supremo Tribunal Federal (STF) é a de que a concessão de aposentadoria é um ato

- a) jurídico perfeito praticado unicamente pelo tribunal de contas no ato de registro, sendo de natureza meramente preparatória a manifestação prévia do poder público.
- b) administrativo simples praticado unicamente pelo poder público e somente produz efeitos financeiros a partir do seu registro no tribunal de contas.
- c) instantâneo, de efeitos permanentes, e não depende do seu registro no órgão de controle para se aperfeiçoar.
- d) composto e só se aperfeiçoa com a sua publicação na imprensa oficial.



e) complexo e só se aperfeiçoa com o registro do ato no tribunal de contas.

57. (Cebraspe – MPC PA/2019) Assinale a opção que apresenta, na ordem em que estão, exemplos de atos administrativos enunciativos, normativos, ordinatórios, negociais e punitivos.

- a) certidões / regulamentos / ordens de serviço / autorizações / destruições de coisas apreendidas.
- b) certidões / pareceres / ordens de serviço / autorizações / destruições de coisas apreendidas
- c) pareceres / avisos / despachos / permissões / averbações
- d) pareceres / instruções normativas / licenças / permissões / multas
- e) pareceres / atestados / portarias / permissões / multas.

58. (Cebraspe – MPC PA/2019) Acerca dos atos administrativos, assinale a opção correta.

- a) São atos administrativos somente os atos produzidos pelos poderes do Estado.
- b) Licença é ato administrativo discricionário, na medida em que ao poder público compete a análise do preenchimento dos requisitos legais exigidos para o exercício de determinada atividade.
- c) A imperatividade caracteriza-se pela permissão para a imposição de obrigações a terceiros, ainda que estas venham a contrariar interesses privados.
- d) Em virtude da inafastabilidade do interesse público, os atos administrativos devem possuir destinatários gerais e indeterminados, sendo vedada a edição de atos com destinatários individualizados, ainda que coletivos.
- e) São atos administrativos simples somente os atos praticados por agente público de forma isolada.

59. (Cebraspe – DPE DF/2019) Comando ou posicionamento emitido oralmente por agente público, no exercício de função administrativa e manifestando sua vontade, não pode ser considerado ato administrativo.

60. (Cebraspe – SLU DF/2019) De acordo com o princípio da presunção de legitimidade, as decisões administrativas das pessoas jurídicas de direito público são de execução imediata e têm a possibilidade de criar obrigações para o particular, independentemente de sua anuência.

61. (Cebraspe – TJDF/2019) Após fiscalização da execução de contrato de concessão de serviço público, a administração pública constatou que o serviço estava sendo prestado de forma inadequada. Ato contínuo, a administração extinguiu o contrato, por meio de portaria do poder cedente, sob o fundamento de caducidade.

Considerando-se essa situação hipotética, é correto afirmar que o ato administrativo que declarou a caducidade encontra-se eivado de vício quanto

- a) ao objeto.
- b) à forma.
- c) ao motivo.
- d) à finalidade.
- e) à competência.



62. (Cebraspe – PGM - Campo Grande - MS/2019) A administração pública poderá revogar atos administrativos que possuam vício que os torne ilegais, ainda que o ato revogatório não tenha sido determinado pelo Poder Judiciário.

63. (Cebraspe – PGM - Campo Grande - MS/2019) Ato administrativo vinculado que tenha vício de competência poderá ser convalidado por meio de ratificação, desde que não seja de competência exclusiva.

64. (Cebraspe – CGE CE/2019) O objeto da revogação deve ser

- a) um ato administrativo inválido.
- b) um ato administrativo vinculado.
- c) uma decisão administrativa viciada.
- d) um ato administrativo imperfeito.
- e) um ato administrativo eficaz.

65. (Cebraspe – TJDF/2019) Indivíduo que possui licença para dirigir veículo automotor foi acometido por doença que o tornou incapacitado para conduzir o tipo de veículo para o qual era habilitado.

Nessa situação hipotética, caberá ao órgão administrativo competente extinguir o ato administrativo concessivo da licença para dirigir por meio de

- a) anulação.
- b) revogação.
- c) cassação.
- d) convalidação.
- e) decadência.

66. (Cebraspe – TJ SC/2019) No âmbito do direito administrativo, segundo a doutrina majoritária, a autoexecutoriedade dos atos administrativos é caracterizada pela possibilidade de a administração pública

- a) anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, sem necessidade de controle judicial.
- b) assegurar a veracidade dos fatos indicados em suas certidões, seus atestados e suas declarações, o que afasta o controle judicial.
- c) impor os atos administrativos a terceiros, independentemente de sua concordância, por meio de ato judicial.
- d) executar suas decisões por meios coercitivos próprios, sem a necessidade da interferência do Poder Judiciário.
- e) executar ato administrativo por meios coercitivos próprios, o que afasta o controle judicial posterior.



67. (Cebraspe – TJ PR/2019) A administração pública pode produzir unilateralmente atos que vinculam os particulares. No entanto, tal vinculação não é absoluta, devendo o particular, para eximir-se de seus efeitos e anular o ato, comprovar, em juízo ou perante a própria administração, o defeito do ato administrativo contra o qual se insurge, por caber-lhe o ônus da prova. Essa descrição refere-se ao atributo do ato administrativo denominado

- a) autoexecutoriedade.
- b) imperatividade.
- c) presunção de legalidade.
- d) exigibilidade.

68. (Cebraspe – Sefaz RS/2019) Caso uma autoridade da administração pública, como forma de punição, determine, de ofício, a remoção de um agente público com quem tenha tido desavenças anteriormente, o ato administrativo em questão revelará vício

- a) no motivo, sendo passível de convalidação.
- b) na competência, sendo passível de convalidação.
- c) na forma, sendo inviável a convalidação.
- d) na finalidade, sendo inviável a convalidação.
- e) na competência, sendo inviável a convalidação.

69. (Cebraspe – PRF/2019) Tanto a inexistência da matéria de fato quanto a sua inadequação jurídica podem configurar o vício de motivo de um ato administrativo.

70. (Cebraspe – EBSEH/2018) Um edital de licitação foi publicado e, em seguida, foram apresentadas propostas. No entanto, antes da etapa de homologação, o gestor do órgão licitador decidiu não realizar o certame, sob a alegação de que aquele não era o momento oportuno para tal.

Nessa situação hipotética, ao determinar que não realizaria o procedimento licitatório, o gestor deveria ter justificado a medida, elencando os motivos que o levaram a tomar referida decisão.

71. (Cebraspe – MPE PI/2018) Ao fazer uso de sua supremacia na relação com os administrados, para impor-lhes determinada forma de agir, o poder público atua com base na autoexecutoriedade dos atos administrativos.

72. (Cebraspe – DPE PE/2018) No que se refere à classificação dos atos administrativos e suas espécies, assinale a opção correta.

- a) Parecer é exemplo de ato administrativo constitutivo.
- b) Licença para o exercício de determinada profissão é exemplo de ato administrativo vinculado.
- c) Autorização administrativa é exemplo de ato de consentimento administrativo de caráter irrevogável.
- d) Decisão proferida por órgão colegiado é exemplo de ato administrativo complexo.
- e) Cobrança de multa imposta em sede de poder de polícia é exemplo de ato administrativo autoexecutório.



73. (Cebraspe – TRT PE/2017) Um servidor público praticou um ato administrativo para cuja prática ele é incompetente. Tal ato não era de competência exclusiva. Nessa situação, o ato praticado será

- a) inexistente.
- b) irregular.
- c) válido.
- d) nulo.
- e) anulável.

74. (Cebraspe – TCE MG/2018) O ato administrativo adequado para se instituir comissão encarregada de elaborar proposta de edital de concurso público para provimento de vagas em cargos públicos é o(a)

- a) alvará.
- b) aviso.
- c) resolução.
- d) portaria.
- e) decreto.

75. (Cebraspe – Polícia Federal/2018) Situação hipotética: Um servidor público efetivo em exercício de cargo em comissão foi exonerado *ad nutum* em razão de supostamente ter cometido crime de peculato. Posteriormente, a administração reconheceu a inexistência da prática do ilícito, mas manteve a exoneração do servidor, por se tratar de ato administrativo discricionário. Assertiva: Nessa situação, o ato de exoneração é válido, pois a teoria dos motivos determinantes não se aplica a situações que configurem crime.

76. (Cebraspe – MPE PI/2018) Ato administrativo praticado fora dos padrões de legalidade e que exorbite os limites definidos e previstos em lei é denominado ato discricionário.

77. (Cebraspe – IPHAN/2018) A imperatividade do ato administrativo prevê que a administração pública, para executar suas decisões, não necessita submeter sua pretensão ao Poder Judiciário.

78. (Cebraspe – STM/2018) Em razão do princípio da tipicidade, é vedado à administração celebrar contratos inominados.

79. (Cebraspe – Polícia Federal/2018) Sob o fundamento da ilegalidade, a administração pública deverá revogar o ato de nomeação, com garantia de que sejam observados os princípios do devido processo legal e da ampla defesa.

80. (Cebraspe – Polícia Federal/2018) Pedro, após ter sido investido em cargo público de determinado órgão sem a necessária aprovação em concurso público, praticou inúmeros atos administrativos internos e externos. Tendo como referência essa situação hipotética, julgue os itens que se seguem.

Atos administrativos externos praticados por Pedro em atendimento a terceiros de boa-fé têm validade, devendo ser convalidados para evitar prejuízos.



81. (Cebraspe – EMAP/2018) A competência do sujeito é requisito de validade do ato administrativo e, em princípio, irrenunciável, porém sua irrenunciabilidade poderá ser afastada em razão de delegação ou avocação de competências legalmente admitidas.

82. (Cebraspe – EMAP/2018) A autorização é ato administrativo vinculado para a administração pública.

83. (Cebraspe – EMAP/2018) Caso não haja obrigação legal de motivação de determinado ato administrativo, a administração não se vincula aos motivos que forem apresentados espontaneamente.

84. (Cebraspe – EMAP/2018) Quando há desvio de poder por autoridade administrativa para atingir fim diverso daquele previsto pela lei, o Poder Judiciário poderá revogar o ato administrativo em razão do mau uso da discricionariedade.

85. (Cebraspe – EMAP/2018) Ato do qual autoridade se utilize para atingir finalidade diversa ao interesse público deverá ser revogado pela própria administração pública, sendo vedado ao Poder Judiciário decretar a sua nulidade.

86. (Cebraspe – EBSERH/2018) Um edital de licitação foi publicado e, em seguida, foram apresentadas propostas. No entanto, antes da etapa de homologação, o gestor do órgão licitador decidiu não realizar o certame, sob a alegação de que aquele não era o momento oportuno para tal.

Nessa situação hipotética, ao decidir por não levar a termo o certame, o gestor praticou ato administrativo de anulação.

87. (Cebraspe – STJ/2018) Por ser um ato complexo, o reconhecimento da aposentadoria de servidor público se efetiva somente após a aprovação do tribunal de contas. Por sua vez, a negativa da aposentadoria pela corte de contas não observa o contraditório e a ampla defesa.

88. (Cebraspe – STJ/2018) No caso de vício de competência, cabe a revogação do ato administrativo, desde que sejam respeitados eventuais direitos adquiridos de terceiros e não tenha transcorrido o prazo de cinco anos da prática do ato.

89. (Cebraspe – STJ/2018) O ato administrativo praticado com desvio de finalidade pode ser convalidado pela administração pública, desde que não haja lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros.

90. (Cebraspe – STJ/2018) Todos os fatos alegados pela administração pública são considerados verdadeiros, bem como todos os atos administrativos são considerados emitidos conforme a lei, em decorrência das presunções de veracidade e de legitimidade, respectivamente.

91. (Cebraspe – STJ/2018) A motivação do ato administrativo pode não ser obrigatória, entretanto, se a administração pública o motivar, este ficará vinculado aos motivos expostos.

92. (Cebraspe – TCM BA/2018) Considere que a administração pública deseje desfazer ato administrativo porque determinado destinatário descumpriu condições obrigatórias para que continuasse a desfrutar de determinada situação jurídica. Nessa situação, a administração deverá adotar a seguinte modalidade de desfazimento do ato:

a) invalidação.

b) revogação.



- c) cassação.
- d) convalidação.
- e) ratificação.

93. (Cebraspe – STJ/2018) A indicação dos fundamentos jurídicos que determinaram a decisão administrativa de realizar contratação por dispensa de licitação é suficiente para satisfazer o princípio da motivação.

94. (Cebraspe – STJ/2018) São exemplos de atos administrativos normativos os decretos, as resoluções e as circulares.

95. (Cebraspe – TCM BA/2018) João, servidor público ocupante exclusivamente de cargo em comissão, foi exonerado ad nutum pela administração pública sob a justificativa de falta de verba, motivo que constou expressamente do ato administrativo que determinou sua exoneração. Logo em seguida, João descobriu que o mesmo órgão havia contratado outro servidor para substituí-lo, tendo-o investido na mesma vaga por ele ocupada.

Nessa situação, João

- a) poderá reclamar o seu retorno, independentemente do motivo apresentado pela administração pública para a exoneração.
- b) não poderá reclamar o seu retorno, pois os motivos invocados no ato exoneratório não se comunicam com a nova investidura do servidor, ainda que para o mesmo cargo.
- c) poderá reclamar o seu retorno em razão da teoria dos motivos determinantes se comprovar a não ocorrência da situação declarada.
- d) não poderá reclamar seu retorno, pois a teoria dos motivos determinantes somente poderia ser aplicada nos casos de servidores públicos estáveis.
- e) não poderá reclamar o seu retorno, tendo em vista que os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração.

96. (Cebraspe – PGE PE/2018) À luz da doutrina e da jurisprudência, assinale a opção correta acerca de atos administrativos.

- a) Admite-se a convalidação de ato administrativo por meio de decisão judicial, desde que não haja dano ao interesse público nem prejuízo a terceiros.
- b) A nomeação dos ministros de tribunais superiores no Brasil é um ato administrativo complexo.
- c) Por ser a competência administrativa improrrogável, atos praticados por agente incompetente não se sujeitam a convalidação.
- d) Por serem os ocupantes de cargo em comissão demissíveis ad nutum, é sempre inviável a anulação do ato de exoneração de ocupante de cargo em comissão com fundamento na teoria dos motivos determinantes.
- e) Independentemente de novo posicionamento judicial, havendo modificação da situação de fato ou de direito, a administração poderá suprimir vantagem funcional incorporada em decorrência de decisão judicial transitada em julgado.



97. (Cebraspe – ABIN/2018) A inexistência do motivo no ato administrativo vinculado configura vício insanável, devido ao fato de, nesse caso, o interesse público determinar a indicação de finalidade.

98. (Cebraspe – ABIN/2018) Na classificação dos atos administrativos, um critério comum é a formação da vontade, segundo o qual, o ato pode ser simples, complexo ou composto. O ato complexo se apresenta como a conjugação de vontade de dois ou mais órgãos, que se juntam para formar um único ato com um só conteúdo e finalidade.

99. (Cebraspe – ABIN/2018) Na discricionariedade administrativa, o agente possui alguns limites à ação voluntária, tais como: o ordenamento jurídico estabelecido para o caso concreto, a competência do agente ou do órgão. Qualquer ato promovido fora desses limites será considerado arbitrariedade na atividade administrativa.

100. (Cebraspe – ABIN/2018) Uma diferença entre a revogação e a anulação de um ato administrativo é a de que a revogação é medida privativa da administração, enquanto a anulação pode ser determinada pela administração ou pelo Poder Judiciário, não sendo, nesse caso, necessária a provocação do interessado.

101. (Cebraspe – ABIN/2018) É possível a convalidação do ato administrativo vinculado que contenha vício relativo à competência, desde que não se trate de competência exclusiva, hipótese em que ocorre a ratificação, e não a convalidação.

102. (Cebraspe – ABIN/2018) Tendo tomado conhecimento de que um ato vinculado possua vício que o torne ilegal, a administração deve revogar tal ato, independentemente de determinação do Poder Judiciário.

103. (Cebraspe – SEFAZ RS/2018) Determinado prefeito exarou ato administrativo autorizando o uso de bem público em favor de um particular. Pouco tempo depois, lei municipal alterou o plano diretor, no que tange à ocupação do espaço urbano, tendo proibido a destinação de tal bem público à atividade particular.

Nessa situação hipotética, o referido ato administrativo de autorização de uso de bem público extingue-se por

- a) revogação.
- b) anulação.
- c) contraposição.
- d) caducidade.
- e) cassação.

104. (Cebraspe – ABIN/2018) Nas situações de silêncio administrativo, duas soluções podem ser adotadas na esfera do direito administrativo. A primeira está atrelada ao que a lei determina em caso de ato de conteúdo vinculado. A segunda, por sua vez, ocorre no caso de ato de caráter discricionário, em que o interessado tem o direito de pleitear em juízo que se encerre a omissão ou que o juiz fixe prazo para a administração se pronunciar, evitando, dessa forma, a omissão da administração.



105. (Cebraspe – ABIN/2018) Em decorrência da própria natureza dos atos administrativos discricionários, não se permite que eles sejam apreciados pelo Poder Judiciário.

106. (Cebraspe – STM/2018) A finalidade que um ato administrativo deve alcançar é determinada pela lei, inexistindo, nesse aspecto, liberdade de opção para a autoridade administrativa.

107. (Cebraspe – STM/2018) A competência pública conferida para o exercício das atribuições dos agentes públicos é intransferível, mas renunciável a qualquer tempo.

108. (Cebraspe – STM/2018) De acordo com o princípio da autoexecutoriedade, os atos administrativos podem ser aplicados pela própria administração pública, de forma coativa, sem a necessidade de prévio consentimento do Poder Judiciário.

109. (Cebraspe – STM/2018) Caso edite ato administrativo que remova, de ofício, um servidor público federal e, posteriormente, pretenda revogar esse ato administrativo, a autoridade pública deverá explicitar os motivos de sua segunda decisão, com a indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos.

110. (Cebraspe – STM/2018) A imperatividade é o atributo pelo qual o ato administrativo é presumido verídico até que haja prova contrária à sua veracidade.

111. (Cebraspe – STM/2018) A licença consiste em um ato administrativo unilateral e discricionário.

112. (Cebraspe – PC MA/2018) É possível a convalidação de atos administrativos quando apresentarem defeitos relativos aos elementos

- a) objeto e finalidade.
- b) motivo e competência.
- c) motivo e objeto.
- d) competência e forma.
- e) finalidade e forma.

113. (Cebraspe – PC MA/2018) Governador de estado que pretenda nomear um escrivão de polícia para ocupar cargo de confiança deverá fazê-lo por

- a) decreto.
- b) homologação.
- c) circular.
- d) alvará.
- e) resolução.

114. (Cebraspe – PC MA/2018) Caracteriza-se como unilateral e vinculado o ato da administração denominado

- a) permissão.
- b) aprovação.
- c) parecer.
- d) autorização.



e) licença.

115. (Cebraspe – PC MA/2018) De acordo com a doutrina majoritária, os elementos fundamentais do ato administrativo são o(a)

- a) forma, a competência, a atribuição, a finalidade e o objeto.
- b) objeto, a finalidade, o motivo, a competência e a tipicidade.
- c) competência, a forma, o objeto, o motivo e a finalidade.
- d) motivo, o objeto, a finalidade, a autoexecutoriedade e a força coercitiva.
- e) objeto, o motivo, a competência, a finalidade e a abrangência.

116. (Cebraspe – CGM João Pessoa PB/2018) Ocorre anulação do ato administrativo quando o gestor público o extingue por razões de conveniência e oportunidade.

117. (Cebraspe – CGM João Pessoa PB/2018) A execução, de ofício, pela administração pública de medidas que concretizem o objeto de um ato administrativo caracteriza o atributo da imperatividade.

118. (Cebraspe – CGM João Pessoa PB/2018) A revogação produz efeitos retroativos.

119. (Cebraspe – CGM João Pessoa PB/2018) O Poder Judiciário e a própria administração pública possuem competência para anular ato administrativo.

120. (Cebraspe – CGM João Pessoa PB/2018) O ato administrativo julgado inconveniente poderá ser anulado a critério da administração, caso em que a anulação terá efeitos retroativos.

121. (Cebraspe – CGM João Pessoa PB/2018) As multas de trânsito, como expressão do exercício do poder de polícia, são dotadas de autoexecutoriedade.



GABARITO



1. E	22. E	43. C	64. E	85. E	106. C
2. E	23. E	44. B	65. C	86. E	107. E
3. E	24. C	45. E	66. D	87. C	108. C
4. C	25. E	46. C	67. C	88. E	109. C
5. C	26. C	47. B	68. D	89. E	110. E
6. E	27. C	48. E	69. C	90. C	111. E
7. C	28. E	49. C	70. C	91. C	112. D
8. E	29. E	50. C	71. E	92. C	113. A
9. E	30. C	51. C	72. B	93. E	114. E
10. C	31. E	52. E	73. E	94. E	115. C
11. E	32. C	53. C	74. D	95. C	116. E
12. C	33. C	54. E	75. E	96. B	117. E
13. E	34. C	55. C	76. E	97. C	118. E
14. C	35. C	56. E	77. E	98. C	119. C
15. E	36. B	57. A	78. E	99. C	120. E
16. E	37. C	58. C	79. E	100. E	121. E
17. C	38. C	59. E	80. C	101. C	
18. E	39. E	60. C	81. E	102. E	
19. E	40. C	61. B	82. E	103. D	
20. E	41. C	62. E	83. E	104. C	
21. C	42. E	63. C	84. E	105. E	

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19ª Ed. Rio de Janeiro: Método, 2011.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BARCHET, Gustavo. **Direito Administrativo: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.



DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, H.L.; ALEIXO, D.B.; BURLE FILHO, J.E. **Direito administrativo brasileiro**. 39ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.



ESSA LEI TODO MUNDO CONHECE: PIRATARIA É CRIME.

Mas é sempre bom revisar o porquê e como você pode ser prejudicado com essa prática.



1 Professor investe seu tempo para elaborar os cursos e o site os coloca à venda.



2 Pirata divulga ilicitamente (grupos de rateio), utilizando-se do anonimato, nomes falsos ou laranjas (geralmente o pirata se anuncia como formador de "grupos solidários" de rateio que não visam lucro).



3 Pirata cria alunos fake praticando falsidade ideológica, comprando cursos do site em nome de pessoas aleatórias (usando nome, CPF, endereço e telefone de terceiros sem autorização).



4 Pirata compra, muitas vezes, clonando cartões de crédito (por vezes o sistema anti-fraude não consegue identificar o golpe a tempo).



5 Pirata fere os Termos de Uso, adultera as aulas e retira a identificação dos arquivos PDF (justamente porque a atividade é ilegal e ele não quer que seus fakes sejam identificados).



6 Pirata revende as aulas protegidas por direitos autorais, praticando concorrência desleal e em flagrante desrespeito à Lei de Direitos Autorais (Lei 9.610/98).



7 Concurseiro(a) desinformado participa de rateio, achando que nada disso está acontecendo e esperando se tornar servidor público para exigir o cumprimento das leis.



8 O professor que elaborou o curso não ganha nada, o site não recebe nada, e a pessoa que praticou todos os ilícitos anteriores (pirata) fica com o lucro.



Deixando de lado esse mar de sujeira, aproveitamos para agradecer a todos que adquirem os cursos honestamente e permitem que o site continue existindo.