

Aula 00

*BACEN (Técnico - Área 1 - Suporte
Técnico - Administrativo) Passo
Estratégico de Direito Administrativo*

Autor:

Equipe Túlio Lages, Tulio Lages

03 de Julho de 2026

Índice

1) Apresentação	3
2) O que é mais cobrado no assunto - Atos Administrativos - Cebraspe - Nível Superior	5
3) Roteiro de Revisão - Atos Administrativos	6
4) Aposta Estratégica - Atos Administrativos - Desfazimento	31
5) Questões Estratégicas - Atos Administrativos - Cebraspe - Nível Superior	33
6) Questionário de Revisão - Atos Administrativos	39
7) Referências Bibliográficas	44



APRESENTAÇÃO

Olá!

Sou o professor Túlio Lages e, com imensa satisfação, serei o seu analista do Passo Estratégico!

Para que você conheça um pouco sobre mim, segue um resumo da minha experiência profissional, acadêmica e como concurseiro:

Coordenador e Analista do Passo Estratégico - disciplinas: Direito Constitucional e Administrativo.

Auditor do TCU desde 2012, tendo sido aprovado e nomeado para o mesmo cargo nos concursos de 2011 (14º lugar nacional) e 2013 (47º lugar nacional).

Ingressei na Administração Pública Federal como técnico do Serpro (38º lugar, concurso de 2005). Em seguida, tomei posse em 2008 como Analista Judiciário do Tribunal Superior do Trabalho (6º lugar, concurso de 2007), onde trabalhei até o início de 2012, quando tomei posse no cargo de Auditor do TCU, que exerço atualmente.

Aprovado em inúmeros concursos de diversas bancas.

Graduado em Engenharia de Redes de Comunicação (Universidade de Brasília).

Graduando em Direito (American College of Brazilian Studies).

Pós-graduado em Auditoria Governamental (Universidade Gama Filho).

Pós-graduando em Direito Público (PUC-Minas).

Estou extremamente feliz de ter a oportunidade de trabalhar na equipe do “Passo”, porque tenho convicção de que nossos relatórios e simulados proporcionarão uma preparação diferenciada aos nossos alunos!

O QUE É O PASSO ESTRATÉGICO?

O Passo Estratégico é um material escrito e enxuto que possui dois objetivos principais:

- a) orientar revisões eficientes;
- b) destacar os pontos mais importantes e prováveis de serem cobrados em prova.

Assim, o Passo Estratégico pode ser utilizado tanto para **turbinar as revisões dos alunos mais adiantados nas matérias, quanto para maximizar o resultado na reta final de estudos por parte dos alunos que não conseguirão estudar todo o conteúdo do curso regular.**



Em ambas as formas de utilização, como regra, **o aluno precisa utilizar o Passo Estratégico em conjunto com um curso regular completo.**

Isso porque nossa didática é direcionada ao aluno que já possui uma base do conteúdo.

Assim, se você vai utilizar o Passo Estratégico:

a) **como método de revisão**, você precisará de seu curso completo para realizar as leituras indicadas no próprio Passo Estratégico, em complemento ao conteúdo entregue diretamente em nossos relatórios;

b) **como material de reta final**, você precisará de seu curso completo para buscar maiores esclarecimentos sobre alguns pontos do conteúdo que, em nosso relatório, foram eventualmente expostos utilizando uma didática mais avançada que a sua capacidade de compreensão, em razão do seu nível de conhecimento do assunto.

Seu cantinho de estudos famoso!

Poste uma foto do seu cantinho de estudos nos stories do Instagram e nos marque:



[@passoestrategico](https://www.instagram.com/passoestrategico)

Vamos repostar sua foto no nosso perfil para que ele fique famoso entre milhares de concurseiros!



ATOS ADMINISTRATIVOS

O que é mais cobrado dentro do assunto?

A análise a seguir refere-se a uma amostra de **138 questões**, abrangendo provas realizadas pela banca **Cebraspe** para **nível médio e superior** no período de **2024 a 2026**.

Considerando os tópicos que compõem o nosso assunto, possuímos a seguinte distribuição percentual:

Tópico	% de cobrança Cebraspe
Conceito de Atos Administrativos	1,45%
Mérito Administrativo	0,00%
Elementos, Requisitos e Pressupostos	6,52%
Atributos ou Características	15,22%
Atos Administrativos: Espécies, Classificação, Fases da Constituição	18,84%
Desfazimento do Ato Administrativo (Anulação, Revogação, Cassação, Caducidade, Contraposição)	20,29%
Convalidação e Conversão dos Atos Administrativos	10,14%
Teoria dos Motivos Determinantes	2,90%



ROTEIRO DE REVISÃO E PONTOS DO ASSUNTO QUE MERECEM DESTAQUE

A ideia desta seção é apresentar um roteiro para que você realize uma revisão completa do assunto e, ao mesmo tempo, destacar aspectos do conteúdo que merecem atenção.

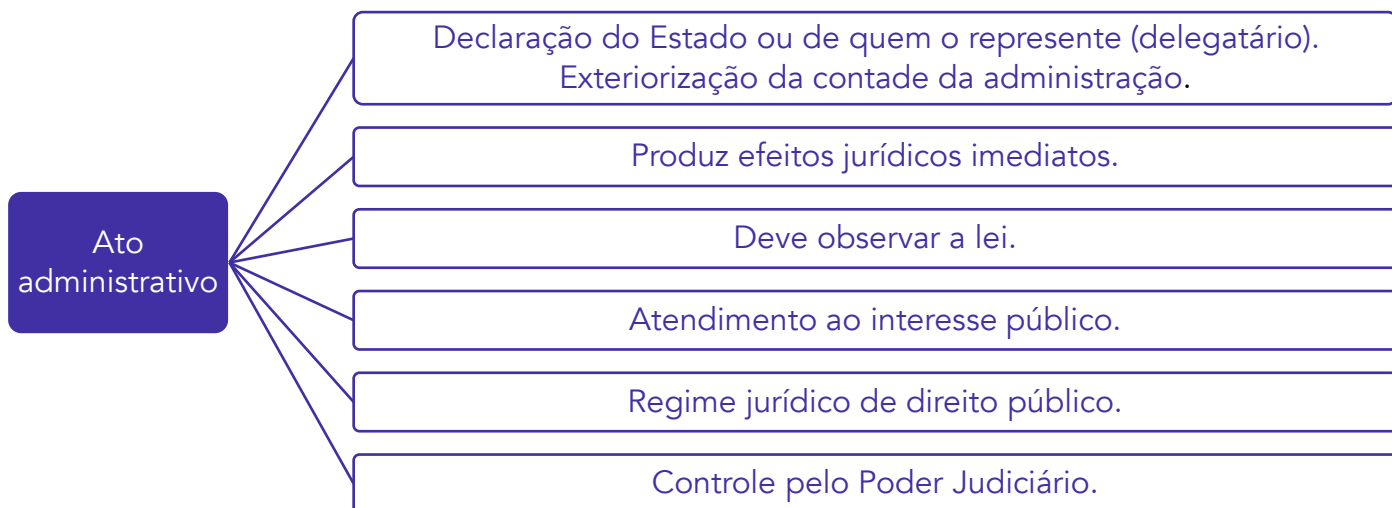
Para revisar e ficar bem-preparado no assunto, você precisa, basicamente, compreender e memorizar os pontos a seguir:

Aspectos iniciais

Conceito de ato administrativo

a) de acordo com Maria Sylvia Di Pietro: “declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob o regime jurídico de Direito Público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”¹.

b) de acordo com 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”².



¹ Di Pietro, 2016, p. 239.

² Carvalho Filho, 2017, p. 105.

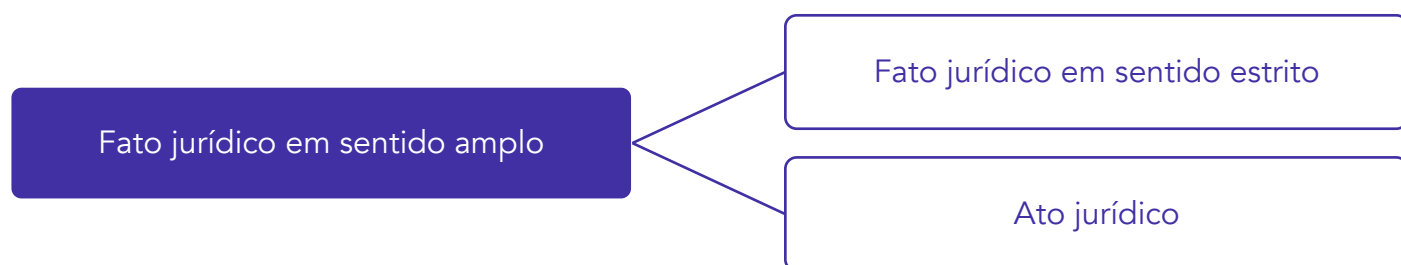


Ato administrativo x ato jurídico x fato administrativo x fato jurídico

- O ato administrativo é espécie do gênero ato jurídico, que é uma manifestação unilateral, oriunda da vontade humana, que tem por objetivo produzir alguma alteração no mundo jurídico.

Por sua vez, o ato jurídico é espécie do gênero fato jurídico em sentido amplo, que é basicamente qualquer acontecimento que produz alteração no mundo jurídico.

Outra espécie de fato jurídico em sentido amplo é o fato jurídico em sentido estrito, que é um acontecimento que não depende da vontade humana e que produz efeitos jurídicos (ex: nascimento de uma pessoa, catástrofe natural que produz a destruição de um bem etc).



- Fato administrativo é um fato jurídico que produz efeitos sobre a Administração Pública, mesmo que não envolva a participação de agentes públicos.

Esses efeitos gerados sobre a Administração podem ser jurídicos ou não. Quando não produzem efeitos jurídicos sobre a Administração, os fatos administrativos são também chamados de fato da Administração.

- Os atos administrativos não devem ser confundidos com os atos políticos ou de governo, nem com os atos legislativos (elaboração de normas primárias, ato típico do Poder Legislativo) e os atos judiciais (exercício da jurisdição, ato típico do Poder Judiciário).

Vale lembrar que não apenas o Poder Executivo pratica ato administrativo: os Poderes Legislativo e Judiciário, no exercício de sua função atípica administrativa, também editam atos administrativos.

Ato administrativo x ato da administração

- Ato da administração é todo ato praticado no exercício da função administrativa, englobando todos os atos praticados pela administração, sejam regidos essencialmente pelo direito privado ou público.

Alcançam, assim, não apenas os atos administrativos propriamente ditos, mas também os atos de direito privado (ex: doação, permuta etc.) e os atos materiais da administração que não contenham manifestação de vontade (que são mera execução de determinações administrativas).



Portanto, o ato administrativo é espécie de ato da administração.

Atributos dos atos administrativos

- São eles:

Presunção de legitimidade
Autoexecutoriedade
Tipicidade
Imperatividade



Para facilitar a memorização, lembrar do mnemônico “PATI.” (Presunção de legitimidade, Autoexecutoriedade, Tipicidade e Imperatividade).

Presunção de legitimidade

- Presume-se que os atos administrativos foram emitidos com observância da lei (ou seja, são considerados legais e legítimos), produzindo efeitos imediatamente, ainda que eivados de vícios ou defeitos aparentes, até sua eventual anulação pela Administração ou pelo Judiciário.

Essa presunção é relativa (*juris tantum*), admitindo prova em contrário. Todavia, quem deve demonstrar eventuais vícios do ato é o administrado, já que a presunção de legitimidade produz o efeito de inverter o ônus da prova em favor da Administração.

- Há, ainda, a dimensão da presunção de veracidade, impondo que devem ser considerados verdadeiros os fatos declarados pela administração para fundamentar a prática do ato administrativo.

- Atributo presente em todos os atos administrativos.

Autoexecutoriedade

- Informa que os atos administrativos podem ser executados pela própria Administração, sem a necessidade de autorização prévia do Poder Judiciário.

- Possui duas características: **exigibilidade** e **executoriedade**. A exigibilidade é caracterizada pela obrigação que o administrado tem de cumprir o comando imperativo do ato (uma coação indireta). Por sua vez, a executoriedade é a possibilidade de a própria Administração praticar o ato ou, utilizando de meios diretos de coerção, compelir, direta e materialmente, o administrado a praticá-lo (coação material, direta).



- A autoexecutoriedade não impede o controle judicial do ato administrativo, apenas dispensa a autorização prévia do Poder Judiciário.
- Atributo presente em apenas parcela dos atos administrativos (ex: cobrança de multas não é autoexecutória, havendo necessidade de ajuizamento de ação judicial por parte da administração caso o administrado não efetue o pagamento).

Tipicidade

- “É o atributo pelo qual o ato administrativo deve corresponder a figuras definidas previamente pela lei como aptas a produzir determinados resultados. Para cada finalidade que a Administração pretende alcançar existe um ato definido em lei”³.
- Decorre diretamente do princípio da legalidade, impedindo que a Administração pratique atos inominados, sem previsão legal, bem como a prática de atos totalmente discricionários e, conseqüentemente, arbitrários, uma vez que a lei já define os limites em que a discricionariedade poderá ser exercida.
- Atributo presente em todos os atos administrativos.

Imperatividade

- Informa que o ato deve ser observado pelo administrado independentemente da sua concordância, ou seja, os efeitos do ato são impostos ao administrado de forma unilateral por parte da administração.
- Está relacionada, portanto, à coercibilidade das obrigações e restrições impostas pelo Poder Público aos administrados.
- Atributo presente em apenas parcela dos atos administrativos (somente nos atos que impõem obrigações ou restrições).

Elementos dos atos administrativos

Elementos essenciais (ou requisitos de validade)

³ Di Pietro, 2016, p. 244.



- São eles:

COMpetência
FInalidade
FORma
Motivo
OBjeto



Para facilitar a memorização: lembrar do mnemônico “COMFIFORMOB” (COMpetência, FInalidade, FORma, Motivo e OBjeto).

Competência

- É o poder atribuído ao agente para a prática do ato, dizendo respeito, assim, ao sujeito que, segundo expresso na norma, é o responsável por praticar determinado ato.

- A competência decorre de norma expressa (não há presunção de competência administrativa), normalmente da lei, embora determinados agentes retirem sua competência diretamente da Constituição (como o Presidente da República) ou de normas administrativas infralegais (como um Regimento Interno).

- Principais características - a competência é:

a) **de exercício obrigatório**: seu titular não pode optar entre exercê-la ou não. O exercício da competência é um poder-dever (art. 11 da Lei 9.784/1999);

b) **irrenunciável**: seu titular não pode dela abrir mão;

c) **intransferível**: seu titular não pode transferi-la a outrem;

d) **imodificável pela vontade de titular**: apenas o ordenamento jurídico pode modificar a titularidade da competência;

e) **imprescritível**: continua sob titularidade do agente mesmo quando não é exercida;

f) **improrrogável**: o decurso do tempo não torna competente um agente incompetente a praticar o ato.

- Delegação x avocação



Não é admitida a transferência ou a renúncia da titularidade da competência, mas o seu exercício pode sim ser transferido a outros órgãos ou agentes, por meio dos institutos da **delegação** e da **avocação**.

Na delegação, ocorre a transferência do exercício de parcela da competência a outro órgão ou agente, mesmo que estes não sejam subordinados ao titular da competência, embora o mais comum seja que a delegação ocorra quando há relação de hierarquia.

Por outro lado, na avocação, a autoridade hierarquicamente superior chama para si o exercício de determinada competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior.

Assim, ao contrário da delegação, a avocação só é possível na existência de relação de hierarquia.

Comparativo das principais características entre delegação e avocação:

DELEGAÇÃO	AVOCAÇÃO
Não precisa haver relação de hierarquia.	Deve haver relação de hierarquia.
<u>Em regra, é permitida</u> , salvo quando houver impedimento legal.	É permitida <u>apenas em caráter excepcional</u> e por motivos relevantes devidamente justificados (art. 15, da Lei 9.784/1999).
Não podem ser objeto de delegação (art. 13 da Lei 9.784/1999): a) a edição de atos de caráter normativo; b) a decisão de recursos administrativos; c) as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.	Não será possível a avocação quando se tratar de competência exclusiva do subordinado.

Outras características importantes da delegação:

- a) apenas parcela das competências pode ser delegada;
- b) é feita por prazo determinado (art. 14, § 1º, da Lei 9.784/1999);
- c) a delegação é ato discricionário e revogável a qualquer tempo pelo delegante (deve haver publicação do ato no meio oficial – art. 14 da Lei 9.784/1999);
- d) o agente delegado responde pelo ato praticado por delegação, como regra.



Para facilitar a memorização dos atos indelegáveis: lembrar do mnemônico **“CENoRA”** (Competência **E**xclusiva, **N**ormativos e **R**ecurso **A**ministrativo).



Finalidade

- É o resultado pretendido pela administração com a prática do ato administrativo.
- Diz-se que a finalidade é o efeito mediato ou geral do ato, que invariavelmente será a satisfação do interesse público.

Forma

- É a maneira, o modo, pelo qual é exteriorizado o ato administrativo.
- Princípio do formalismo moderado: preceitua que, para a prática de qualquer ato administrativo, devem ser exigidas tão somente as formalidades estritamente essenciais, desprezando-se procedimentos meramente protelatórios, o que se coaduna com o art. 22 da Lei 9.784/1999, que dispõe que "os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir".
- A forma é um elemento vinculado do ato administrativo, porque deve ser exteriorizado na forma que a lei exigir. Somente no caso de a lei não exigir essa forma determinada é que a administração poderá praticar o ato com a forma que lhe parecer mais adequada.
- A motivação (exposição, por escrito, dos motivos que levaram à prática do ato) integra a forma do ato administrativo.

Motivo

- É a causa do ato administrativo, consubstanciada nas razões, nas situações ou nos pressupostos de fato e de direito que dão embasamento à sua prática.
- Pressuposto de fato x pressuposto de direito

Pressuposto de fato é o conjunto de circunstâncias, de acontecimentos, de situações ocorridas no mundo real que levam a Administração a praticar o ato. Por sua vez, pressuposto de direito é o dispositivo legal em que se baseia o ato.

- Motivo x motivação

O motivo é um elemento que está presente em todos os atos administrativos, correspondendo às razões (pressupostos de fato de direito) que justificam sua prática.

Já a motivação é a exposição, a exteriorização dos motivos, ou seja, é a demonstração, por escrito, do que levou a Administração produzir determinado ato administrativo, sendo parte integrante da forma do ato administrativo.



Embora o motivo sempre esteja presente em um ato administrativo, a motivação, a rigor, somente será obrigatória quando a lei assim o exigir, embora a doutrina e a boa prática administrativa defendam que sempre seja aplicável.

Assim, temos os atos que devem ser necessariamente motivados (art. 50 da Lei 9.784/1999):

Lei 9.784/1999, art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- 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.*

Além dessas hipóteses estabelecidas na Lei 9.784/1999, a CF/88 também estabeleceu uma hipótese de motivação obrigatória:

CF/88, art. 93, X - as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros;

- Motivo x móvel

Motivo é a situação objetiva, real, externa ao agente que pratica o ato, enquanto o móvel é a intenção, propósito, realidade interna, psicológica desse agente.

No controle dos atos administrativos discricionários, o exame do móvel é relevante, porque a prática de tais atos admite uma apreciação subjetiva do agente público quanto à melhor forma de proceder para dar correto atendimento à finalidade legal, de modo que o ato será inválido, se o móvel do agente estiver viciado (ex: tiver como objetivo favorecer ou perseguir alguém).

Nos atos completamente vinculados, o exame do móvel é irrelevante, porque a lei já define o único comportamento possível perante o motivo por ela já caracterizado, inadmitindo qualquer subjetivismo por parte do agente.

- Teoria dos motivos determinantes: preceitua que a validade do ato está adstrita aos motivos indicados como seu fundamento, de maneira que, se os motivos forem inexistentes ou falsos, o ato será nulo.

Objeto

- É o conteúdo do ato, seu resultado prático, seu efeito jurídico imediato.



- Objeto vinculado x discricionário

Nos atos vinculados, o objeto deve ser exatamente aquele que a lei estabeleceu. Esse é o objeto vinculado.

Por outro lado, nos atos discricionários, o objeto pode ser escolhido pelo agente público, dentre os possíveis autorizados na lei, mediante a avaliação dos critérios de conveniência e oportunidade. Esse é o objeto variável.

- Objeto x Finalidade

O objeto é o efeito jurídico imediato que o ato produz, sua finalidade específica, que será variável de acordo com cada ato: aquisição, transformação ou extinção de direitos.

Por sua vez, a finalidade é o efeito geral ou mediato (no futuro) do ato, que será sempre o mesmo (expresso ou implicitamente estabelecido na lei): a satisfação do interesse público.

Elementos acidentais

- São elementos acessórios do ato administrativo: sua ausência não torna inválido o ato (ou seja, não são essenciais ao ato).

- São eles:

Encargo (ou modo)
Condição
Termo



Para facilitar a memorização: lembrar do mnemônico "ECT" (Encargo ou modo, Condição e Termo).

- **Encargo (ou modo):** é o ônus imposto ao destinatário do ato.
- **Condição:** é o evento futuro e incerto ao qual estão subordinados os efeitos do ato.
- **Termo:** é o evento futuro e certo ao qual estão subordinados os efeitos do ato.
- Os elementos acidentais estão presentes apenas nos atos discricionários.



Vícios nos elementos de formação

Vício de competência

- **Excesso de poder:** ocorre quando o agente excede os limites da sua competência para praticar determinado ato (ex: demissão de servidor aplicada por Ministro de Estado, quando a lei lhe permitia aplicar apenas a penalidade de suspensão, devendo a penalidade de demissão ser aplicada exclusivamente pelo Presidente da República).

No excesso de poder, nem sempre o ato deve obrigatoriamente ser anulado, uma vez que o vício de competência admite convalidação, exceto na hipótese de competência exclusiva ou de competência em razão de matéria.

- **Usurpação de função pública:** é o apoderamento da atribuição de agente público por parte de alguém não investido no cargo, emprego ou função (ex: uma pessoa qualquer se vestir de policial e passar a fazer patrulhas nas ruas, sem ter sido investido no cargo), sendo considerados inexistentes os atos praticados pelo usurpador.

- **Função de fato:** ocorre quando o agente foi investido no cargo, emprego ou função, mas há alguma ilegalidade em sua investidura ou algum impedimento legal para a prática do ato. Nesse caso, os efeitos do ato são considerados válidos, em razão da "teoria da aparência".

Vício de finalidade

- O vício de finalidade é denominado **desvio de poder** (ou desvio de finalidade), que é a prática de ato visando fim diverso do previsto, mesmo que implicitamente, na lei (ex: remoção de servidor público com o objetivo de puni-lo).

Trata-se de vício insanável, não podendo ser objeto de convalidação, sendo nulo o ato viciado.

Muita atenção para não confundir desvio de poder (vício de finalidade) com excesso de poder (vício de competência)!

Vício de forma

- O vício de forma importa na anulação do ato apenas quando a forma for essencial (ou seja, quando é estabelecida em lei). Nos demais casos, o vício é sanável e o ato passível de convalidação.

- Quando a motivação for obrigatória, sua ausência implica vício de forma, resultando na nulidade do ato.

Vício de motivo

- Há duas espécies (art. 2º, parágrafo único, "d", da Lei 4.717/1965):



a) Motivo inexistente: ocorre quando o pressuposto de fato é inexistente (ex: a administração pratica determinado ato alegando como fundamento o fato "F", quando efetivamente esse fato "F" não ocorreu, não existiu), implicando a nulidade do ato.

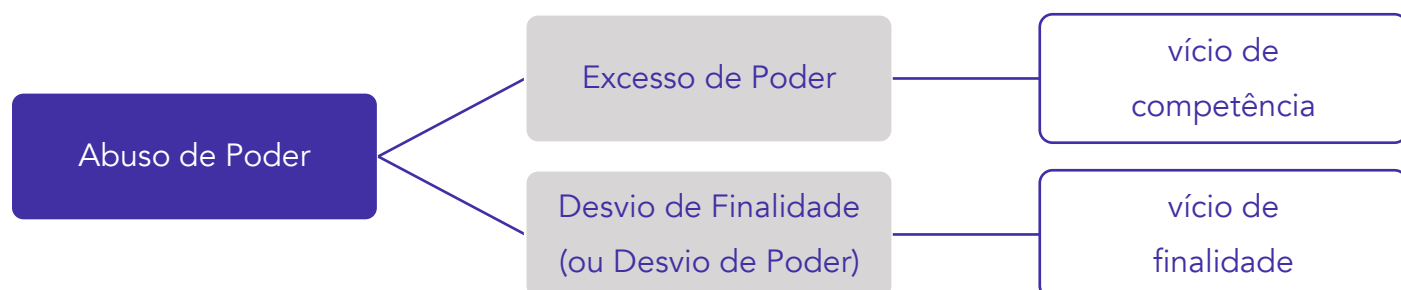
b) Motivo ilegítimo: ocorre quando o motivo alegado é juridicamente inadequado, incongruente, impertinente (ex: a administração pratica determinado ato alegando como fundamento o fato "F", quando efetivamente esse fato "F" não é previsto na norma como apta a fundamentar a prática do ato. Ou seja, o fato "F" existe, mas não é previsto na norma como apto a fundamentar o ato praticado pela administração – há um erro de enquadramento do fato na norma).

Vício de objeto

- Objeto impossível: ocorre quando seu conteúdo não é realizável, factualmente e/ou juridicamente.
- Objeto proibido pela lei: ocorre quando seu conteúdo contraria a lei, regulamento ou outro ato normativo.
- Objeto não previsto em lei: ocorre quando seu conteúdo é distinto do previsto na lei (exemplo: aplicação de uma dada penalidade por 10 dias, quando a lei estabelece que para tal penalidade o prazo máximo de aplicação é de 5 dias).
- Objeto diferente daquele que a lei prevê para a situação: ocorre quando, mesmo efetuando um enquadramento correto entre o pressuposto de fato e a norma, a administração pratica um ato com objeto distinto ao previsto na lei para o enquadramento que foi efetuado (se houvesse erro de enquadramento seria vício de motivo – motivo ilegítimo).

Abuso de poder

- O abuso de poder ocorre de duas maneiras: excesso de poder (vício de competência) e desvio de finalidade (ou desvio de poder, vício de finalidade), que já foram explicadas anteriormente.



Vinculação e discricionariedade

- Atos administrativos vinculados x discricionários



Nos atos administrativos vinculados, o agente público não possui margem para valorar ou escolher nenhum de seus elementos, já que todos são vinculados.

Já nos atos administrativos discricionários, são vinculados os elementos competência, finalidade e forma, mas os demais são discricionários, de modo que o agente que pratica o ato pode valorar seu motivo e escolher seu objeto, ou seja, o mérito do ato.

Portanto, o grau de liberdade que a lei confere ao administrador para a prática dos atos discricionários é maior do que para a prática dos atos vinculados.

Essa liberdade, entretanto, nunca é total, já que não existe ato totalmente discricionário – o ato administrativo deve corresponder a figuras previamente definidas e delimitadas em lei, segundo o atributo da tipicidade.

Inclusive, não se pode confundir discricionariedade com arbitrariedade, que seria a atuação administrativa fora dos limites impostos pela lei.

Mérito administrativo

- É a prerrogativa conferida ao administrador para praticar atos discricionários fundados em uma análise de **oportunidade** (se o momento para praticar o ato é adequado) e **conveniência** (se o ato é interessante ao interesse público), que é denominada "**juízo de mérito**".

Esse juízo recai apenas sobre os elementos motivo e objeto, como já dito.

Portanto, só existe mérito administrativo em atos discricionários.

	ATOS VINCULADOS	ATOS DISCRICIONÁRIOS
Elementos Vinculados	Todos	Competência Finalidade Forma
Elementos Discricionários	Nenhum	MOTIVO OBJETO (o juízo de mérito – oportunidade e conveniência – recai sobre estes dois elementos)

- O Judiciário não pode efetuar controle de mérito do ato administrativo. Portanto, somente a própria Administração pode realizar o controle do mérito do ato administrativo, que resulta na sua revogação (e não anulação, que é um controle de legalidade ou legitimidade).



Inclusive, o Judiciário pode efetuar o controle de atos discricionários, mas nunca o do mérito do ato: somente da legalidade ou legitimidade do ato, resultando na sua anulação em caso de vício em seus elementos.

Isso implica dizer, mais uma vez, que não é possível asseverar que a discricionariedade administrativa é absoluta, devendo: a) ser exercida nos limites da lei; b) observar os princípios da Administração Pública, especialmente os da razoabilidade, da proporcionalidade e da moralidade; e c) atender à teoria dos motivos determinantes.

Classificações dos atos administrativos

Classificações mais cobradas em provas

- Quanto ao grau de liberdade em sua prática:

ATO VINCULADO	ATO DISCRICIONÁRIO
Não há margem de liberdade para decisão na prática do ato (comportamento único possível a ser adotado obrigatoriamente, por força da lei).	Há certa liberdade de decisão na prática do ato, dentro dos limites estipulados pela lei

- Quanto à formação de vontade:

ATO SIMPLES	ATO COMPLEXO	ATO COMPOSTO
Vontade de um único órgão (singular ou colegiado)	Vontade de dois ou mais órgãos	Vontade de um único órgão
Um único ato	Um único ato	Dois atos (ato principal + ato acessório) (o ato acessório pode ser prévio, com a função de autorizar a prática do ato principal, ou posterior, com a função de conferir eficácia ao ato principal)

Demais classificações

- Quanto à sua estrutura:

ATO ABSTRATO	ATO CONCRETO
Disciplinam situações aplicáveis a um número indeterminado de casos.	Tratam de um caso específico.



São atos gerais (normativos).	São atos individuais.
-------------------------------	-----------------------

- Quanto aos destinatários do ato:

ATO GERAL	ATO INDIVIDUAL
Atingem um número indeterminado de destinatários.	Possuem destinatários determinados . Podem ser direcionados a um único destinatário (atos individuais singulares) ou a múltiplos destinatários, a uma coletividade (atos individuais plúrimos) desde que os destinatários sejam determinados.
São os atos normativos , dotados de generalidade e abstração.	São os atos concretos .
São discricionários quanto ao conteúdo.	Podem ser discricionários ou vinculados.
Prevalecem sobre os atos individuais.	Submetem-se aos atos gerais.
Não admitem impugnação pela via administrativa. Judicialmente, não admitem impugnação direta por parte da pessoa lesada, para que sejam invalidados (só podem ser impugnados judicialmente de modo incidental, para afastar sua aplicação no caso concreto).	Podem ser impugnados diretamente, tanto pela via administrativa, quanto pela judicial.
São sempre revogáveis, mesmo se gerarem direitos adquiridos.	Não podem ser revogados se gerarem direitos adquiridos.
Ex: regimentos, instruções normativas, portarias, circulares.	Ex: nomeação de servidor público, desapropriação de bens de um particular.

- Quanto ao âmbito de aplicação:

ATO INTERNO	ATO EXTERNO
Produzem efeitos no interior da administração pública.	Produzem efeitos fora da administração pública.
Em regra, não requerem publicação oficial.	Em regra, requerem publicação oficial.



Em regra, não geram direitos adquiridos, podendo ser revogados a qualquer tempo.	
--	--

- Quanto às prerrogativas com que atua a Administração:

ATO DE IMPÉRIO (OU DE AUTORIDADE)	ATO DE GESTÃO	ATO DE EXPEDIENTE
Administração utiliza suas prerrogativas para realizar uma imposição coercitiva ao administrado, de forma unilateral (poder extroverso, de império).	Administração efetua a gestão de seus bens e serviços, em situação de igualdade com os particulares (sem o uso de sua supremacia, do poder extroverso).	Administração em sua rotina interna, praticando atos sem conteúdo decisório.
Ex: apreensão de mercadorias, atos de polícia, desapropriações, interdição de estabelecimento comercial.	Ex: celebração de contrato de locação ou de seguro, atos negociais (ex: autorização, permissão de uso de bem público), alienação/aquisição de bens.	Ex: juntada de documentos a processo, movimentação de processo, protocolo de petições.

- Quanto aos efeitos:

ATO CONSTITUTIVO	ATO DECLARATÓRIO	ATO EXTINTIVO	ATO MODIFICATIVO
Cria nova situação jurídica (direitos ou obrigações) para seus destinatários.	Reconhece e declara situação jurídica ou fato preexistente, sem criar nova situação jurídica.	Extingue situação jurídica individual.	Altera situações jurídicas preexistentes, sem extingui-las ou criar novos direitos ou obrigações.
Ex: nomeação de servidor público.	Ex: certidão.	Ex: cassação de autorização.	Ex: alteração do local de uma reunião

ATO ALIENATIVO	ATO ABDICATIVO
Administração transfere bens e direitos de uma pessoa para outra.	Administração renuncia a algum direito, em caráter irreversível e imodificável.



- Quanto aos requisitos de validade:

ATO VÁLIDO	ATO NULO	ATO ANULÁVEL	ATO INEXISTENTE
Seus elementos de formação não apresentam nenhum vício.	Apresenta vício insanável.	Apresenta vício sanável.	Possui apenas aparência de manifestação da vontade da administração. Ato juridicamente impossível também é considerado inexistente. No ato inexistente, não se reconhece que houve a prática de um ato, a manifestação de vontade da administração, portanto.
	Não pode ser convalidado (deve ser anulado).	Pode ser convalidado (a administração pode optar entre convalidar ou anular o ato).	Ao contrário dos atos nulos, os atos inexistentes: a) não devem ter qualquer efeito preservado, inclusive a terceiros de boa fé; b) não estão sujeitos a prazos prescricionais ou decadenciais para desfazimento, podendo ter sua inexistência reconhecida a qualquer tempo.

- Quanto à exequibilidade:

ATO PERFEITO	ATO IMPERFEITO	ATO EFICAZ	ATO PENDENTE	ATO CONSUMADO
Está pronto, tendo completado seu ciclo de formação.	Não está pronto, não completou seu ciclo de formação.	Está apto à produção de efeitos.	Está sujeito a condição suspensiva, termo, autorização, homologação ou aprovação para produzir efeitos.	Já exauriu seus efeitos.
Perfeição e validade não se confundem. Assim, o ato perfeito, que já completou seu ciclo de formação, pode ser: a) válido e eficaz: conforme às exigências legais e apto a produzir efeitos; b) inválido e eficaz: desconforme às exigências legais, mas, mesmo assim, produzindo efeitos; c) válido e ineficaz: conforme às exigências legais, mas dependente de condição ou termo para produzir efeitos; d) inválido e ineficaz: desconforme às exigências legais e dependente de condição ou termo para produzir efeitos.				

- Não confunda!





Ato Perfeito -> "P" de "pronto" (está pronto, tendo completado seu ciclo de formação)
Ato Eficaz -> "E" de "efeitos" (está apto à produção de efeitos)
Ato válido -> "L" de "legal" (Seus elementos de formação não apresentam nenhum vício)

Espécies dos atos administrativos

- São elas:

Normativo
Ordinatório
Negocial
Enunciativo
Punitivo



Para facilitar a memorização: lembrar do mnemônico "NONEP" (Normativo, Ordinatório, Negocial, Enunciativo e Punitivo).

Atos normativos

- São os que veiculam regras gerais e abstratas, visando permitir a fiel execução das leis.
- São dotados de generalidade e abstração (alcança um número indeterminado de pessoas, não tratando de casos concretos).
- Não inovam no ordenamento jurídico (ao contrário das leis).

ATOS NORMATIVOS	LEIS
São praticados pela Administração	São elaboradas a partir do processo legislativo e podem criar direitos e obrigações
Não podem inovar o ordenamento jurídico	Podem inovar o ordenamento jurídico

- Exemplos: decretos regulamentares, decreto autônomo que trata da organização e funcionamento da administração federal (art. 84, VI, "a", da CF/88), resoluções, regimentos, instruções normativas, deliberações.

O decreto autônomo que trata da extinção de funções e cargos quando vagos (art. 84, VI, "b", da CF/88) produz efeitos concretos, não sendo considerado ato normativo.



Atos ordinatórios

- São voltados aos próprios agentes públicos, com efeitos restritos ao âmbito interno, contendo determinações voltadas ao exercício desses agentes.
- São oriundos do poder hierárquico.
- Exemplos de atos ordinatórios, segundo Hely Lopes Meireles⁴:

a) Circulares: são ordens escritas, de caráter uniforme, expedidas a determinados funcionários ou agentes administrativos incumbidos de certo serviço, ou do desempenho de certas atribuições em circunstâncias especiais.

b) Instruções (desde que não possuam caráter normativo): são ordens escritas e gerais a respeito do modo e forma de execução de determinado serviço público, expedidas pelo superior hierárquico com o escopo de orientar os subalternos no desempenho das atribuições que lhes estão afetas e assegurar a unidade de ação no organismo administrativo.

c) Ordens de serviço: são determinações especiais dirigidas aos responsáveis por obras ou serviços públicos autorizando seu início, ou contendo imposições de caráter administrativo, ou especificações técnicas sobre o modo e forma de sua realização.

d) Portarias: são atos administrativos internos pelos quais os chefes de órgãos, repartições ou serviços expedem determinações gerais ou especiais a seus subordinados, ou designam servidores para funções e cargos secundários.

Atos negociais

- Ocorrem quando há alinhamento entre o interesse público e o privado, possibilitando ao particular o exercício de uma atividade ou o uso de um bem público, como as licenças, as autorizações e as permissões de uso de bem público.
- São oriundos do poder de polícia ou da necessidade de descentralização da prestação de serviços públicos.
- Apesar de serem denominados "negociais", tais atos não tratam de contrato ou de negócio jurídico – são declarações unilaterais da vontade da Administração.
- Podem ser vinculados ou discricionários, expedidos a título precário ou definitivo.

⁴Hely Lopes Meireles - Direito Administrativo Brasileiro - 42ª ed.- Fl. 209-210



Vinculados: uma vez cumpridos os requisitos estipulados pela lei por parte do particular, este terá o direito subjetivo de obter a anuência da Administração, que não tem margem para decidir sobre o pedido.

Discrecionários: mesmo cumpridos os requisitos estipulados pela lei por parte do particular, a Administração possui margem para decidir se defere ou nega o pedido efetuado por aquele. O particular, assim, não possui direito subjetivo em obter a anuência da Administração, mas mero interesse.

Precários: revogáveis a qualquer tempo;

Definitivos: não podem ser revogados, mas tão apenas anulados ou cassados (ou seja, não duram eternamente – inclusive podem ter prazo de validade –, apesar de serem denominados "definitivos". O que há é uma expectativa de definitividade).

Com base em tais características, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁵, temos que:

- a) Autorização: 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 legalmente proibidos (autorização como ato de polícia).
- b) Licença: ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade.
- c) Admissão: ato unilateral e vinculado pelo qual a Administração reconhece ao particular, que preencha os requisitos legais, o direito à prestação de um serviço público.
- d) Permissão: ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a execução de serviço público ou a utilização privativa de bem público. O seu objeto é a utilização privativa de bem público por particular ou a execução de serviço público.
- e) Adjudicação: ato declaratório e vinculado, pelo qual a Administração, pela mesma autoridade competente para homologar, atribui ao vencedor o objeto da licitação.

Outros atos negociais (pouco frequentes em prova): aprovação, homologação, visto, admissão, dispensa e renúncia.

⁵ Direito Administrativo – 30ª Ed. – Págs. 241/243 e 398



Atos enunciativos

- Contêm uma declaração da Administração (quanto a uma situação ou um fato), sem veicularem manifestação de vontade do poder público, como as certidões, os atestados, os pareceres e as apostilas.



Para facilitar a memorização: lembrar do mnemônico **"CAPA"** (Certidão, Atestado, Parecer e Apostila).

- Não comportam revogação.

- Certidão x Atestado

Na certidão, a Administração fornece cópia fiel de informações que possui em seus arquivos e bases de dados (registros públicos). No atestado, a Administração comprova (e declara) um fato de que tenha conhecimento em razão da atuação de seus agentes (o fato não consta dos registros públicos).

- Pareceres

O parecer veicula opinião técnica, fornecendo subsídios para a tomada de decisão de autoridades. Como regra, não produz sozinho efeitos jurídicos (nada obstante, um ato decisório posterior pode aprovar o parecer e determinar que seja seguida pelos subordinados a opinião técnica contida no parecer).

Há, por outro lado, duas espécies de pareceres com conteúdo decisório: os pareceres normativos os pareceres vinculantes.

O parecer normativo é utilizado para expedir determinações gerais e abstratas, sendo, portanto, um ato normativo.

Já o parecer vinculante é utilizado para expedir ordens, sendo, portanto, um ato ordinatório.

- Apostilas

Prestam-se a alterar, atualizar, corrigir, complementar informações de um ato praticado ou contrato celebrado (frequentemente utiliza-se a palavra "averbação").

Atos punitivos

- Impõem penalidades, seja aos agentes públicos, seja aos particulares.



- Não se confundem com o poder punitivo do Estado, exercido pelo Poder Judiciário, em decorrência de crimes e contravenções.
- A sanção aplicada a servidores públicos é oriunda dos poderes hierárquico e disciplinar; quando aplicada a particulares com vínculo específico, origina-se do poder disciplinar (apenas); e quando aplicada a particulares em geral (sem vínculo específico), emana do poder de polícia.
- Exemplos: multa administrativa (como uma multa tributária), interdição de estabelecimentos, destruição de coisas etc.

Desfazimento/extinção dos atos administrativos

- Anulação e revogação

ANULAÇÃO	REVOGAÇÃO
Opera sobre atos ilegais, ilegítimos, inválidos.	Opera sobre atos discricionários válidos, por razões de conveniência e oportunidade.
Se o vício do ato é insanável, o administrador é obrigado a proceder à sua anulação (atuação vinculada). Se o vício é sanável, o administrador pode optar entre anular o ato ou convalidá-lo (atuação discricionária).	O administrador pode decidir entre revogar ou não o ato (atuação discricionária), a partir de um juízo de mérito sobre o ato. A revogação pode ser total (ab-rogação) ou parcial (derrogação).
A anulação produz efeitos retroativos à data da prática do ato (<i>ex tunc</i>). Nada obstante, o ato nulo não gera direitos adquiridos à produção de seus efeitos, embora a jurisprudência venha reconhecendo a necessidade de proteger os efeitos já produzidos (ou seja, não entram aqui os novos efeitos) em relação aos terceiros de boa-fé (ou seja, aos destinatários do ato não há de se falar em proteção, devendo ser desfeitos os efeitos já produzidos).	A revogação produz efeitos prospectivos (para frente ou <i>ex nunc</i>).
Opera tanto sobre os atos vinculados quanto os discricionários.	Opera apenas sobre os atos discricionários.



A anulação pode ser realizada tanto pela própria Administração Pública (controle interno) quanto pelo Poder Judiciário (controle judicial).	A revogação é realizada por aquele que detém a competência para praticar o ato (portanto, não há de se falar em controle judicial do mérito do ato – cuidado: o Poder Judiciário pode revogar seus próprios atos, no exercício da função administrativa, assim como os demais poderes).
Prazo para o exercício do direito de a Administração anular atos administrativos = 5 anos, salvo ocorrência de má-fé, na esfera federal (Lei 9.784/1999, art. 54) – prazo decadencial. Em situações flagrantemente inconstitucionais, o STF⁶ entende que esse prazo é inaplicável.	Atos que não podem ser revogados: a) atos vinculados (porque não há mérito a ser revisto); b) atos consumados (que já exauriram seus efeitos); c) atos que geraram direito adquirido (por força do art. 5º, XXXVI, da CF/88); c) atos que integram um procedimento (a cada novo ato ocorre a preclusão da possibilidade de revogação do ato anterior); d) atos que estejam sobre reapreciação de autoridade superior (ocorre o esgotamento da competência da autoridade que praticou o ato); e) "meros atos administrativos" (aqueles que não possuem manifestam vontade da administração – pareceres, certidões etc. São considerados apenas atos administrativos em sentido formal).

Os tribunais superiores têm entendido que tanto a anulação quanto a revogação de atos que desfavoreça interesses do administrado deve ser precedida de procedimento administrativo em que lhe seja assegurado o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa, mesmo que seja nítida a ilegalidade.

Precedentes judiciais e entendimentos jurisprudenciais importantes:

⁶ STF – MS 28279/DF.



JURISPRUDÊNCIA

"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"⁷.

A anulação de atos que afrontem flagrantemente a determinação expressa na CF não está sujeita a prazo decadencial, podendo ocorrer a qualquer tempo⁸.

- **Cassação:** ocorre quando seu beneficiário deixa de cumprir os requisitos para continuar beneficiando-se dos efeitos do ato (ex: cassação de licença para dirigir ou para construir, quando seu titular deixa de atender aos requisitos previstos na lei para manter o seu direito).
- **Contraposição:** ocorre quando surge um novo ato com efeitos opostos a outro já praticado, que acaba sendo extinto.
- **Caducidade:** ocorre quando há superveniência de norma jurídica que torna ilegal um ato praticado anteriormente, porque passa a contrariar a nova legislação. O ato, assim, é extinto.
- **Renúncia:** ocorre quando o próprio beneficiário abre mão do seu benefício, por livre iniciativa.
- **Extinção natural:** ocorre quando há o cumprimento normal de seus efeitos (ex: ato que possuía vigência de 2 meses, cujo prazo de validade se exaure);
- **Extinção subjetiva:** ocorre quando há o desaparecimento do sujeito beneficiário do ato;
- **Extinção objetiva:** ocorre quando há o desaparecimento do objeto do ato praticado.

Observação importante: na anulação, na revogação e na cassação, o desfazimento do ato ocorre por manifestação expressa da administração – desfazimento volitivo.

Nas demais hipóteses aqui apresentadas, a extinção do ato ocorre de maneira independente da manifestação expressa acerca do ato extinto.

Convalidação

- É a faculdade de a Administração corrigir e regularizar os **vícios sanáveis** dos atos administrativos, produzindo efeitos *ex tunc*, a fim de preservar e tornar válidos os efeitos já produzidos pelo ato enquanto ainda eivado de vícios.

⁷ STF – Súmula 473.

⁸ STF – MS 28.273/DF.



A convalidação, portanto, é um **ato discricionário**: o administrador decide se anula ou convalida o ato eivado de vício sanável.

O ato com vício sanável é também chamado de "ato anulável", ao passo que o ato com vício insanável é denominado "ato nulo". Essa classificação vem da teoria dualista das nulidades, adotada no Brasil.

Diz-se que há "nulidade absoluta" no caso de vício insanável, e "nulidade relativa" no caso de vício sanável.

Há ainda outra corrente, a monista, não adotada no Brasil, que preconiza a impossibilidade de convalidação de qualquer ato administrativo, de maneira que qualquer vício no ato deve ensejar a sua invalidação: ou o ato é válido ou é nulo (não havendo, portanto, ato anulável).

- A convalidação pode operar tanto em atos vinculados como discricionários, **não sendo um controle de mérito**, mas de legalidade.
- Limites ao poder de convalidar

Na esfera federal, a Lei 9.784/99 prevê a possibilidade de convalidação nos seguintes termos:

Lei 9.784/99, art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

Assim, nos termos do dispositivo, a convalidação na esfera federal deve observar os seguintes requisitos:

- a) não pode prejudicar terceiros;
- b) deve visar a realização do interesse público;
- c) deve recair sobre vícios sanáveis.

Cumprir, por fim, que a autora Weida Zancaner e a jurisprudência do STJ⁹ apontam como óbice à convalidação a existência de impugnação administrativa ou judicial, salvo situações excepcionais que autorizam a convalidação do ato impugnado.

- Vícios nos elementos **motivo** e **finalidade** são insanáveis.

Por outro lado, são sanáveis os seguintes vícios em atos administrativos:

⁹ STJ - REsp 719.548/PR, REsp 663.889/DF etc.



a) vício de **competência** relativa à pessoa (não à matéria, portanto), desde que não se trate de competência exclusiva;

b) vício de **forma**, exceto se esta for considerada essencial pela lei;

c) vício de **objeto**, desde que seja caso de conteúdo plúrimo (que contém mais de uma providência administrativa), aproveitando-se as providências não atingidas por nenhum vício – ou seja, trata-se de uma convalidação **parcial**.

Atenção! A possibilidade convalidação de vício de objeto é um entendimento controverso na doutrina, alguns autores entendem que essa convalidação não seria possível. Portanto, o entendimento que deve ser levado à prova é o de que, via de regra, vício de objeto não é convalidável, mas, excepcionalmente, caso se trate de ato plúrimo, é possível a convalidação.



Guarde que “**para convalidar vícios sanáveis só pode ter FoCo**” (Forma e Competência, exceto se forma essencial ou competência exclusiva).

- Formas (ou espécies) de convalidação e hipóteses de não desfazimento

Os principais autores divergem sobre a terminologia empregada. No quadro a seguir, temos os entendimentos de cada um deles, que podem todos serem cobrados em prova. Ao resolver uma questão, o aluno precisa buscar identificar qual a corrente o examinador está aplicando.

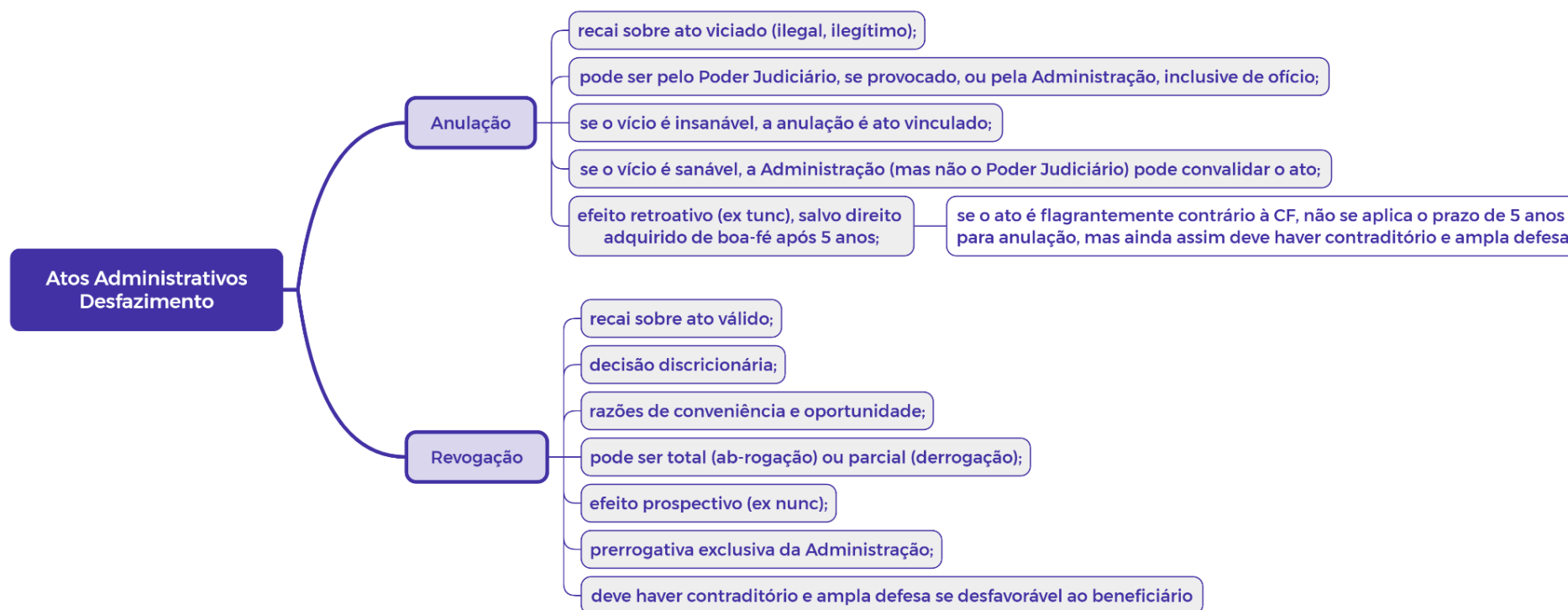
FORMAS DE CONVALIDAÇÃO		HIPÓTESES DE NÃO DESFAZIMENTO
Celso Antônio Bandeira de Mello	José dos Santos Carvalho Filho	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Ratificação: ato da própria autoridade que praticou o ato;	Ratificação: ato da própria autoridade ou superior hierárquico;	Convalidação (ou saneamento): é suprido o vício existente em um ato, com efeitos retroativos;
Confirmação: ato de outra autoridade (autoridade superior, via de regra);	Reforma: novo ato suprime trecho viciado/inválido de ato anterior, mantendo a parte válida;	Conversão: substituição do ato viciado por outro, de outra categoria, com efeitos retroativos (não se confunde com convalidação, para a autora);
Saneamento: ato do próprio particular afetado pelo fato.	Conversão: novo ato substitui a parte inválida do ato anterior, além de manter a parte válida.	Confirmação: a administração renuncia ao poder de anular o ato ilegal (também não se confunde com convalidação, para a autora).

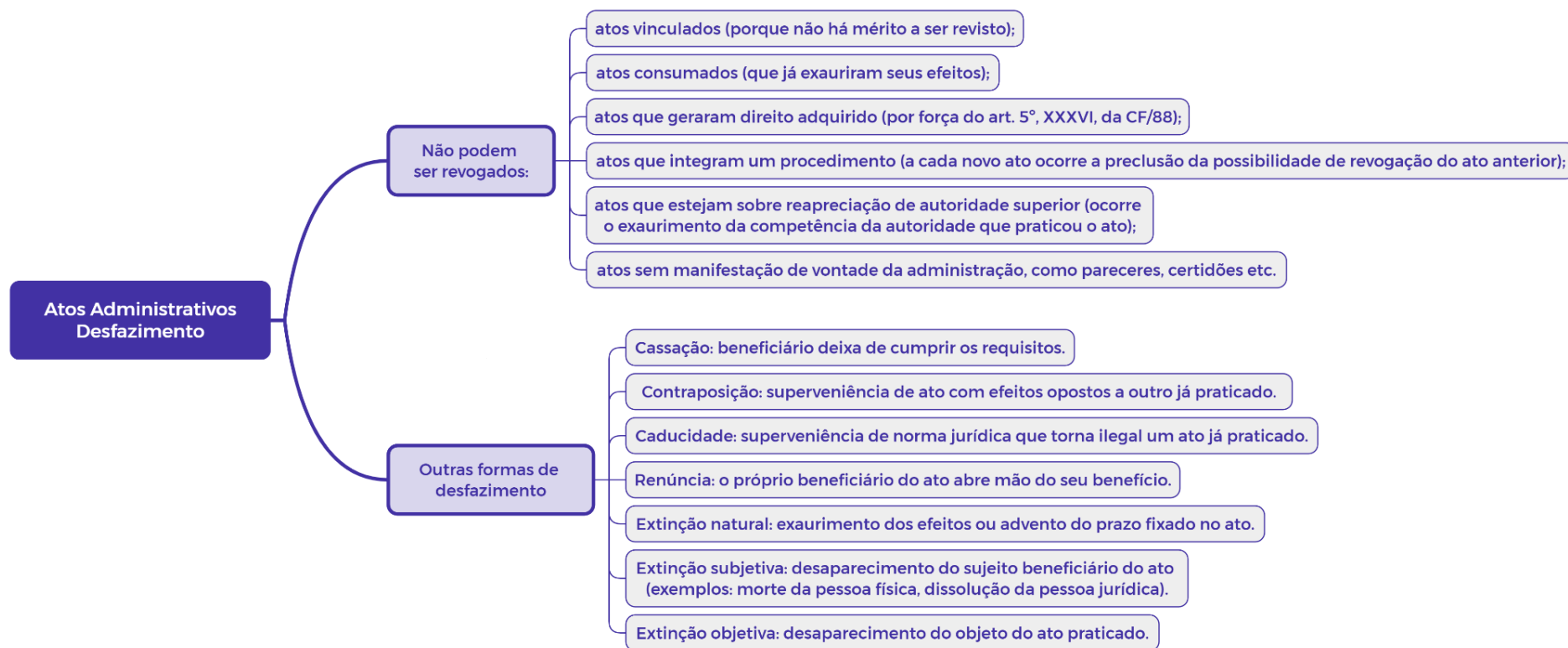


APOSTA ESTRATÉGICA

A ideia desta seção é apresentar os pontos do conteúdo que mais possuem chances de serem cobrados em prova, considerando o histórico de questões da banca em provas de nível semelhante à nossa, bem como a experiência do professor.

Dentro do assunto “Atos Administrativos”, o tópico “Desfazimento do Ato Administrativo (Anulação, Revogação, Cassação, Caducidade, Contraposição)” é o ponto que acreditamos ser o que possui mais chances de ser cobrado pela banca, conforme análise realizada no tópico “O que é mais cobrado dentro do assunto?”.





QUESTÕES ESTRATÉGICAS

Nesta seção, apresentamos e comentamos uma amostra de questões objetivas selecionadas estrategicamente: são questões com nível de dificuldade semelhante ao que você deve esperar para a sua prova e que, em conjunto, abordam os principais pontos do assunto. A ideia, aqui, não é que você fixe o conteúdo por meio de uma bateria extensa de questões, mas que você faça uma boa revisão global do assunto a partir de, relativamente, poucas questões.



1. (CEBRASPE/2025/TCU/Técnico Federal de Controle Externo) Caio apresentou requerimento administrativo perante determinada autarquia federal. No exercício de seu cargo comissionado, João, autoridade competente para a prática do ato, manteve-se inerte, gerando, assim, prejuízo a Caio, que, então, ajuizou ação judicial, requerendo indenização pelo prejuízo causado em virtude da omissão de João.

A partir dessa situação hipotética, julgue o item seguinte.

Dada a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos, cabe a Caio o ônus de comprovar o alegado prejuízo decorrente da omissão de João.

Comentários

A afirmativa está certa, pois se presume que os atos administrativos foram emitidos com observância da lei (ou seja, são considerados legais e legítimos), produzindo efeitos imediatamente, ainda que eivados de vícios ou defeitos aparentes, até sua eventual anulação pela Administração ou pelo Judiciário.

Essa presunção é relativa (*juris tantum*), admitindo prova em contrário. Todavia, quem deve demonstrar eventuais vícios do ato é o administrado, portanto, no caso narrado cabe a Caio esse ônus, já que a presunção de legitimidade produz o efeito de inverter o ônus da prova em favor da Administração.

O mesmo se aplica à dimensão da presunção de veracidade, a qual impõem que devem ser considerados verdadeiros os fatos declarados pela administração para fundamentar a prática do ato administrativo.

Gabarito: Certo

2. (CEBRASPE/2024/CGE-RJ/Auditor do Estado) A respeito do controle exercido pela administração pública, julgue o item seguinte.

Conforme a jurisprudência do STF, o direito outorgado à administração pública para anulação de seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, submete-se ao instituto da prescrição.

Comentários



A afirmativa está errada, pois o entendimento do STF é que o prazo a que se submete o poder-dever de autotutela da administração pública é decadencial e não prescricional, conforme voto no RE 817.338:

*1. O poder-dever de a Administração de rever seus próprios atos, mesmo quando eivados de ilegalidade, encontra-se sujeito ao **prazo decadencial de cinco anos**, ressalvada a comprovação de má-fé por parte do anistiado político, nos termos do previsto no art. 54, caput, da Lei 9.784/99 c/c 37, § 5º, da Constituição da República, ou a existência de flagrante inconstitucionalidade.*

Gabarito: Errado.

3. (CEBRASPE/2025/TCU/Técnico Federal de Controle Externo) No que se refere ao controle jurisdicional da administração pública no direito brasileiro, julgue o item seguinte.

A anulação de um ato administrativo pelo Poder Judiciário possui, em regra, efeitos *ex nunc*, ou seja, a partir da decisão judicial, sendo preservados os efeitos já produzidos pelo ato enquanto este esteve em vigor.

Comentários

A afirmativa está errada, pois a extinção do ato administrativo por meio da anulação, seja ela executada pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário, tem em regra efeito *ex tunc*, ou seja, os efeitos da anulação retroagem até a data da prática do ato.

Gabarito: Errado

4. (CEBRASPE/2024/MPO/Analista de Planejamento e Orçamento) Acerca dos atos administrativos, dos poderes administrativos e do uso e abuso do poder, julgue o item subsequente.

A homologação, o parecer, o visto e a licença são atos administrativos negociais.

Comentários

Os atos negociais ocorrem quando há alinhamento entre o interesse público e o privado, possibilitando ao particular o exercício de uma atividade ou o uso de um bem público, como as licenças, as autorizações e as permissões de uso de bem público.

Entre os atos mencionados pela questão apenas o parecer não é um ato negocial. Na verdade, ele é considerado um ato enunciativo, que são aqueles que contêm uma declaração da Administração (quanto a uma situação ou um fato), sem veicularem manifestação de vontade do poder público.

Gabarito: Errado.

5. (CEBRASPE/2026/TCE-RN/Analista Administrativo) Caio, autoridade pública que exerce cargo em comissão vinculado a uma autarquia, negou pedido de licença formulado por particular para o exercício de determinada atividade, sem ter apresentado qualquer justificativa para a negativa. Diante disso, o particular apresentou recurso para o chefe de Caio, que, por sua vez, reconheceu o direito do particular e lhe concedeu a licença requerida.



A partir da situação hipotética apresentada, julgue o item que se segue.

O motivo, que expõe a situação de fato ou de direito que serve de fundamento para a atuação administrativa, é requisito indispensável do ato administrativo.

Comentários

A afirmativa está certa, pois o motivo, que é a causa do ato administrativo, consubstanciada nas razões, nas situações ou nos pressupostos de fato e de direito que dão embasamento à sua prática, é um dos elementos/requisitos essenciais do ato administrativo:

- **COM**petência
- **FI**nalidade
 - **FOR**ma
 - **MO**tivo
 - **OB**jeto

Para facilitar a memorização: lembrar do mnemônico “**COMFIFORMOB**” (**COM**petência, **FI**nalidade, **FOR**ma, **MO**tivo e **OB**jeto).

Gabarito: Certo

6. (CEBRASPE/2026/Câmara dos Deputados/Analista Legislativo) A respeito do ato administrativo, julgue o item seguinte.

A imperatividade e a autoexecutoriedade são atributos dos atos administrativos, independentemente de sua natureza e de previsão legal.

Comentários

Apesar de a imperatividade e a autoexecutoriedade serem atributos clássicos do ato administrativo, eles não estão presentes em todos os atos, dependendo diretamente da natureza da medida e, em muitos casos, de expressa previsão legal.

A autoexecutoriedade informa que os atos administrativos podem ser executados pela própria Administração, sem a necessidade de autorização prévia do Poder Judiciário. Tal atributo está presente em apenas parcela dos atos administrativos (ex: cobrança de multas não é autoexecutória, havendo necessidade de ajuizamento de ação judicial por parte da administração caso o administrado não efetue o pagamento).

Já a imperatividade informa que o ato deve ser observado pelo administrado independentemente da sua concordância, ou seja, os efeitos do ato são impostos ao administrado de forma unilateral por parte da administração. Está relacionada, portanto, à coercibilidade das obrigações e restrições impostas pelo Poder Público aos administrados, estando presente em apenas parcela dos atos administrativos (somente nos atos que impõem obrigações ou restrições).

Gabarito: Errado



7. (CEBRASPE/2026/SEFAZ-RN/Auditor Fiscal de Receitas Estaduais) As manifestações internas da administração pública capazes de disciplinar o funcionamento de seus órgãos e a conduta dos agentes públicos são classificadas como espécie de ato

- a) negocial.
- b) enunciativo.
- c) ordinário.
- d) normativo.
- e) ordinatório.

Comentários

A questão faz referência aos atos ordinatórios, letra E, que são aqueles voltados aos próprios agentes públicos, com efeitos restritos ao âmbito interno, contendo determinações voltadas ao exercício desses agentes. Vejamos as demais alternativas:

Letra A - **incorreta**. Os atos negociais são os que ocorrem quando há alinhamento entre o interesse público e o privado, possibilitando ao particular o exercício de uma atividade ou o uso de um bem público, como as licenças, as autorizações e as permissões de uso de bem público.

Letra B - **incorreta**. Os atos enunciativos contêm uma declaração da Administração (quanto a uma situação ou um fato), sem veicular manifestação de vontade do poder público, como as certidões, os atestados, os pareceres e as apostilas.

Letra C - **incorreta**. Não há nas espécies dos atos administrativos a classificação como ato "ordinário".

Letra D - **incorreta**. Atos normativos são os que veiculam regras gerais e abstratas, visando permitir a fiel execução das leis.

Gabarito: Letra E

8. (CEBRASPE/2026/TCE-RN/Analista Administrativo) Caio, autoridade pública que exerce cargo em comissão vinculado a uma autarquia, negou pedido de licença formulado por particular para o exercício de determinada atividade, sem ter apresentado qualquer justificativa para a negativa. Diante disso, o particular apresentou recurso para o chefe de Caio, que, por sua vez, reconheceu o direito do particular e lhe concedeu a licença requerida.

A partir da situação hipotética apresentada, julgue o item que se segue.

Licença é considerada ato administrativo discricionário que reconhece o direito do particular ao exercício de determinada atividade.

Comentários



Na verdade, a licença é um ato administrativo unilateral e **vinculado** (e não discricionário) pelo qual a Administração Pública reconhece o direito subjetivo do particular que preencheu todos os requisitos legais para o exercício de determinada atividade (como a licença para dirigir ou a licença para construir).

Na atuação vinculada, a lei não deixa margem de escolha para o administrador avaliar a conveniência ou a oportunidade. Se o administrado comprovar o atendimento das exigências da norma, o Poder Público tem o dever de conceder a licença. O próprio caso hipotético ilustra essa vinculação quando o chefe de Caio, ao analisar o recurso, "reconheceu o direito do particular" e outorgou o ato.

Gabarito: Errado

9. (CEBRASPE/2026/Câmara dos Deputados/Analista Legislativo) A respeito do ato administrativo, julgue o item seguinte.

A revogação, por conveniência e oportunidade, do ato administrativo não pode atingir atos válidos que tenham gerado direitos adquiridos, sob pena de violação à segurança jurídica.

Comentários

A afirmativa está certa, já que alguns atos não são passíveis de revogação, estando entre eles aqueles que tenham gerado direitos adquiridos:

- a) atos vinculados (porque não há mérito a ser revisto);
- b) atos consumados (que já exauriram seus efeitos);
- c) atos que geraram direito adquirido (por força do art. 5º, XXXVI, da CF/88);**
- c) atos que integram um procedimento (a cada novo ato ocorre a preclusão da possibilidade de revogação do ato anterior);
- d) atos que estejam sobre reapreciação de autoridade superior (ocorre o exaurimento da competência da autoridade que praticou o ato);
- e) "meros atos administrativos" (aqueles que não possuem manifestam vontade da administração – pareceres, certidões etc. São considerados apenas atos administrativos em sentido formal).

Gabarito: Certo

10. (CEBRASPE/2026/TCE-RN/Médico) No que concerne ao conceito, aos tipos e às formas de controle, julgue o item a seguir.

O controle de mérito, fundamentado no princípio da autotutela, permite que a administração pública revogue atos legítimos por razões de conveniência e oportunidade, sendo tal prerrogativa extensível ao Poder Judiciário no exercício de sua função jurisdicional.

Comentários



A revogação é realizada por aquele que detém a competência para praticar o ato (portanto, não há de se falar em controle judicial do mérito do ato). Ainda que tal prerrogativa possa ser extensível ao Poder Judiciário, essa ocorrerá apenas quando este Poder estiver exercendo sua **função atípica administrativa**.

Gabarito: Errado



QUESTIONÁRIO DE REVISÃO E APERFEIÇOAMENTO

A ideia do questionário é elevar o nível da compreensão e da retenção do assunto estudado a partir de perguntas que exigem respostas subjetivas, estimulando a conexão entre diversos pontos do conteúdo, bem como a memorização da matéria, e, conseqüentemente, facilitando a resolução de questões objetivas (e discursivas também).



Baixe a aula extra contendo Questionário EXTRA de Revisão e Aperfeiçoamento sobre este assunto para turbinar ainda mais sua revisão!

Perguntas

- 1) Qual o conceito de ato administrativo?
- 2) O que é fato administrativo?
- 3) Quais os atributos dos atos administrativos?
- 4) Em quais espécies de atos administrativos está presente a presunção de legitimidade? E a tipicidade?
- 5) A imperatividade está presente em todos os atos administrativos?
- 6) Quais os elementos essenciais dos atos administrativos?
- 7) O que é o elemento da competência?
- 8) A delegação pode ser realizada mesmo a órgãos ou agentes não subordinados? E a avocação?
- 9) Havendo relação de hierarquia, a avocação de competência sempre será possível?
- 10) Qual a diferença entre a finalidade e o objeto do ato administrativo?
- 11) O que preceitua o princípio do formalismo moderado?
- 12) A forma é um elemento vinculado ou discricionário do ato administrativo?
- 13) A motivação (exposição, por escrito, dos motivos que levaram à prática do ato) integra qual elemento do ato administrativo?
- 14) Além dessas hipóteses estabelecidas na Lei 9.784/1999, a CF/88 também estabeleceu uma hipótese de motivação obrigatória. Qual seria esta hipótese?
- 15) O que se entende por "função de fato"?
- 16) Qual a diferença do desvio de poder para o excesso de poder?
- 17) Quais são os elementos acidentais dos atos administrativos?
- 18) É possível o controle de atos administrativos discricionários pelo Judiciário?
- 19) Diferencie atos abstratos de atos concretos.



20. O que é um ato inválido e eficaz?



Perguntas com respostas

1) Qual o conceito de ato administrativo?

De acordo com Maria Sylvia Di Pietro: “declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob o regime jurídico de Direito Público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”¹.

De acordo com 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”².

2) O que é fato administrativo?

É um fato jurídico que produz efeitos sobre a Administração Pública, mesmo que não envolva a participação de agentes públicos.

Esses efeitos gerados sobre a Administração podem ser jurídicos ou não. Quando não produzem efeitos jurídicos sobre a Administração, os fatos administrativos são também chamados de fato da Administração.

3) Quais os atributos dos atos administrativos?

Importante lembrar do mnemônico “PATI”: Presunção de legitimidade, Autoexecutoriedade, Tipicidade e Imperatividade.

4) Em quais espécies de atos administrativos está presente a presunção de legitimidade? E a tipicidade?

Tanto a presunção de legitimidade quanto a tipicidade se fazem presentes em todos os atos administrativos (e, portanto, em todas as suas espécies).

5) A imperatividade está presente em todos os atos administrativos?

Não. A imperatividade está presente somente nos atos que impõem obrigações ou restrições.

6) Quais os elementos essenciais dos atos administrativos?

São eles a competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Lembrar do mnemônico “COMFIFORMOB” (COMpetência, FInalidade, FORma, Motivo e OBjeto).

¹ Di Pietro, 2016, p. 239.

² Carvalho Filho, 2017, p. 105.



7) O que é o elemento da competência?

Competência é o poder atribuído ao agente para a prática do ato dizendo respeito, assim, ao sujeito que, segundo expresso na norma, é o responsável por praticar determinado ato.

Decorre de norma expressa (não há presunção de competência administrativa), normalmente da lei, embora determinados agentes retirem sua competência diretamente da Constituição (como o Presidente da República) ou de normas administrativas infralegais (como um Regimento Interno).

8) A delegação pode ser realizada mesmo a órgãos ou agentes não subordinados? E a avocação?

Sim, embora o mais comum é que a delegação ocorra quando há relação de hierarquia. Por outro lado, a avocação só é possível na existência de relação de hierarquia.

9) Havendo relação de hierarquia, a avocação de competência sempre será possível?

Não, a avocação não será possível quando se tratar de competência exclusiva do subordinado.

10) Qual a diferença entre a finalidade e o objeto do ato administrativo?

O objeto é o efeito jurídico imediato que o ato produz, sua finalidade específica, seu conteúdo, seu resultado prático, que será variável: aquisição, transformação ou extinção de direitos.

Por sua vez, a finalidade é o efeito geral ou mediato (no futuro) do ato, que será sempre o mesmo (expresso ou implicitamente estabelecido na lei): a satisfação do interesse público.

11) O que preceitua o princípio do formalismo moderado?

Preceitua que, para a prática de qualquer ato administrativo, devem ser exigidas tão somente as formalidades estritamente essenciais, desprezando-se procedimentos meramente protelatórios, o que se coaduna com o art. 22 da Lei 9.784/1999, que dispõe que "os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir".

12) A forma é um elemento vinculado ou discricionário do ato administrativo?

Vinculado, porque deve ser exteriorizado na forma que a lei exigir. Somente no caso de a lei não exigir essa forma determinada é que a Administração poderá praticar o ato com a forma que lhe parecer mais adequada.

13) A motivação (exposição, por escrito, dos motivos que levaram à prática do ato) integra qual elemento do ato administrativo?

Integra a **forma** do ato administrativo.

14) Além dessas hipóteses estabelecidas na Lei 9.784/1999, a CF/88 também estabeleceu uma hipótese de motivação obrigatória. Qual seria esta hipótese?



A seguinte hipótese de motivação obrigatória encontra-se na CF/88:

Art. 93, X - as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros;

15) O que se entende por "função de fato"?

É a situação na qual o agente foi investido no cargo, emprego ou função, mas há alguma ilegalidade em sua investidura ou algum impedimento legal para a prática do ato. Nesse caso, os efeitos do ato são considerados válidos, em razão da "teoria da aparência".

16) Qual a diferença do desvio de poder para o excesso de poder?

Desvio de poder (ou desvio de finalidade) é a prática de ato visando fim diverso do previsto, mesmo que implicitamente, na lei (ex: remoção de servidor público com o objetivo de puni-lo). Trata-se de vício de finalidade do ato.

O excesso de poder ocorre quando o agente excede os limites da sua competência para praticar determinado ato (ex: demissão de servidor aplicada por Ministro de Estado, quando a lei lhe permitia aplicar apenas a penalidade de suspensão, devendo a penalidade de demissão ser aplicada exclusivamente pelo Presidente da República).

17) Quais são os elementos acidentais dos atos administrativos?

São o Termo, Encargo e a Condição. Lembrar do mnemônico "ECT" (Encargo, Condição e Termo).

18) É possível o controle de atos administrativos discricionários pelo Judiciário?

Sim, mas nunca do mérito do ato: somente da legalidade ou legitimidade do ato, resultando na sua anulação em caso de vício em seus elementos.

19) Diferencie atos abstratos de atos concretos.

Enquanto os atos abstratos disciplinam situações aplicáveis a um número indeterminado de casos, sendo atos gerais (normativos), os atos concretos, por sua vez, tratam de um caso específico, sendo atos individuais.

20. O que é um ato inválido e eficaz?

É um ato desconforme às exigências legais, mas, mesmo assim, produzindo efeitos.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo. DIAS, Frederico. PAULO, Vicente. Aulas de direito constitucional para concursos. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). A Constituição e o Supremo. 5. ed. Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LIMA, Gustavo Augusto F. de. Agências reguladoras e o poder normativo. 1. ed. São Paulo: Baraúna, 2013.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.



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.