Atos Administrativos

Conceito
Atributos
Requisitos
Classificação

RAD 2601 Direito Administrativo
Professora Doutora Emanuele Seicenti de Brito

Atos Administrativos

- Teoria do Ato Administrativo

Estado de Polícia

Vontade da Administração ⟶ Ação Concreta

Antes de agir concretamente na aplicação da lei, o Poder Público passou a ser obrigado a **expedir uma declaração de vontade** anunciando a decisão adotada, como requisito legitimador da sua futura atuação.

Estado de Direito

Vontade da Administração ⟶ Ato administrativo ⟶ Ação concreta

"O Ato administrativo é a fonte e o limite material da atuação da Administração" (Michel Stassinopoulos)

Atos Administrativos e Demais Atos Jurídicos

- Atos jurídicos tem o poder de produzir efeitos jurídicos, criando, preservando, modificando ou extinguindo direitos e deveres.
- Processo Civil – Ato do processo
- Tributário – Fato imponível
- Trabalhista – Contrato de trabalho
- Empresarial – Ato de comércio
- Internacional Público – Tratado

- Ato administrativo é o **ato jurídico** típico do Direito Administrativo, diferenciando-se das demais categorias de atos por seu **peculiar regime jurídico.**
- **Atributos normativos específicos** conferidos pela lei
- **Efeitos jurídicos** decorrentes do ato administrativo consistem na criação, preservação, modificação ou extinção de direitos e deveres para a Administração Pública e/ou para o administado.

Atos Administrativos
Conceito

- Toda manifestação expedida no exercício da função administrativa, com caráter infralegal, consistente na emissão de comandos complementares à lei, com a finalidade de produzir efeitos jurídicos.

Atos da Administração

- Nem todo ato da Administração é ato administrativo.
- **Atos da Administração são atos jurídicos praticados pela Administração Pública que não se enquadram no conceito de atos administrativos.**
- Atos legislativos expedidos no exercício de função atípica (ex. Medida provisória).
- Atos políticos definidos na CF (ex. declaração de guerra, decreto de intervenção federal, veto a projeto de lei e indulto)
- Atos regidos pelo direito privado (ex. locação imobiliária e contrato de compra e venda).
- Atos meramente materiais: prestação concreta de serviços (poda de árvore, varrição de rua e cirurgia em hospital público).

Atos da Administração
Atributos

- Propriedades jurídicas especiais decorrentes da supremacia do interesse público sobre o privado
- Traço distintivo fundamnetal entre os atos administrativos e as demais categorias de atos jurídicos.
- Cinco atributos:

a) Presunção de legitimidade

b) Imperatividade

c) Exigibilidade

d) Autoexecutoriedade

e) Tipicidade

Atributos
Presunção de veracidade e de legitimidade

Presunção de veracidade e de legitimidade:

- TODO ato administrativo é verdadeiro e legítimo
- Presunção relativa (*juris tantum*)

Atributos
Imperatividade

Imperatividade

- Os atos administrativos são impostos aos particulares sem a necessidade de sua concordância
- Não é atributo de todo ato administrativo, integrando apenas os atos que impõem obrigações aos indivíduos, bem como os que lhe determinam situações
- Exemplo: feira livre em via pública

Atributos
Imperatividade

Exigibilidade

- Permite à Administração aplicar punições aos particulares por violação da ordem jurídica, sem necessidade de ordem judicial.
- Poder de aplicar sanções administrativas, como multas, advertências e interdição de estabelecimentos comerciais.
- Presente na maioria dos atos administrativos.

Atributos
Autoexecutoriedade

Autoexecutoriedade

- Os atos podem ser postos em execução, sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário.
- 2 hipóteses: expressamente previstos em lei

situações de urgência

- Não abrange todos os atos administrativos

Ex.: cobrança de multas e tributos

Exigibilidade	Autoexecutoriedade
Aplicação de sanções administrativas	Execução material do ato administrativo
Exemplo: multa de trânsito	Exemplo: guinchamento do carro
Dispensa ordem judicial	Dispensa ordem judicial
Coerção indireta	Coerção direta
Pune, mas não desfaz a ilegalidade	Pune e desconstitui a situação ilegal
Não permite uso da força física	Permite uso da força física

Atributos

Tipicidade

- Necessidade de respeitar-se a finalidade específica definida na lei para cada espécie de ato administrativo.
- Dependendo da finalidade que a Administração pretende alcançar, existe um ato definido em lei.
- Derivação do princípio da legalidade – impede a Administração Pública de praticar atos atípicos ou inominados.

Quadro comparativo dos atributos do ato administrativo

ATRIBUTOS	Síntese	Abrangência
Presunção de veracidade e de legitimidade	O Ato é válido até prova em contrário	Todos os atos Administrativos
Imperatividade	O Ato cria unilateralmente obrigações ao particular	Maioria dos atos administrativos
Exigibilidade	Aplicação de sanções administrativas	Maiora dos atos administrativos
Autoexecutoriedade	Execução material que desconstitui a ilegalidade	Alguns atos administrativos
Tipicidade	Respeito às finalidades específicas	Todos os atos administrativos

Fonte: MAZZA, A. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 310

Requisitos do Ato Administrativo

- Lei da Ação Popular (Lei federal n. 4.717/65) – Art. 2º

São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

a) Incompetência
b) Vício de forma
c) Ilegalidade do objeto
d) Inexistência dos motivos
e) Desvio de finalidade

Requisitos do Ato Administrativo - Competência

- Conjunto de atribuições das diversas pessoas e órgãos que integram a administração, fixado pelo ordenamento jurídico.

- A fixação da competência deve dar-se por meio de lei formal, nos termos do artigo 61, §1o, II da CRFB/88.

- **Características:**
  - irrenunciável
  - imodificável
  - imprescritível

Requisitos do Ato Administrativo - Competência

- **Vícios**
  - usurpação de função: quando o sujeito se faz passar por agente público, sem ter sido investido na função pública.

Crime art. 328 do CP

Ato Administrativo inexistente

  - excesso de poder: quando o agente público excede os limites de sua competência, expedindo atos cuja atribuição não lhe é conferida pelo ordenamento jurídico ou extrapolando a execução de atos de sua competência.

  - função de fato (funcionário de fato ou agente putativo): observa-se quando o ato é expedido por agente irregularmente investido na função pública, apesar da aparência de conformidade.

Requisitos do Ato Administrativo – Objeto

- Representa o conteúdo do ato
- Aquilo que o ato declara e dispõe
- Deve ser: lícito, possível, certo e moral
- **Vícios**
  - Objeto ilícito (desapropriação de bem imóvel da União pelo Município)
  - Impossível (nomeação para cargo inexistente)
  - Incerto (servidão sobre bem precariamente definido)
  - Imoral (expedição de parecer emitido sob encomenda)

Requisitos do Ato Administrativo – Forma

- Acepção restrita: revestimento exterior do ato
- Acepção ampla: formalidades exigidas no bojo do processo de formação do ato.
- Tratamento + rigoroso nas situações que envolvem direitos dos particulares (concursos, licitações, processos disciplinares, desapropriações).
- Regra: **forma escrita**
- **Vícios:** quando a forma utilizada não segue aquela prevista em lei. Ex. Contratação sem licitação; nomeação sem concurso público.

Requisitos do Ato Administrativo – Motivo

- Pressuposto, fático e jurídico, que representa o fundamento do ato administrativo
- Exemplo: Demissão

Pressuposto fático: cometimento de uma falta grave pelo agente público

Pressuposto jurídico: dispositivo legal que prevê tal sanção disciplinar

- Motivo x Motivação

Motivação é a exposição escrita dos motivos elencados para a prática de um ato. Indicação dos fundamentos do ato.

- Motivo é **pressuposto inafastável** do ato administrativo.

Requisitos do Ato Administrativo – Finalidade

- É o objetivo de interesse público pretendido com a prática do ato.
- Sempre que o ato for praticado visando a defesa de interesse alheio ao interesse público, será nulo por **desvio de finalidade**.

Requisitos do Ato Administrativo

REQUISITOS	VÍCIOS
COMPETÊNCIA	• Usurpação de função (art. 328 do CP) – alguém se passa por agente público, sem assumir tal condição • Função de fato: investidura irregular • Excesso de poder: extrapolação da competência.
OBJETO	• Ilícito • Impossível • Incerto • imoral
FORMA	• Uso de forma não prevista em lei; • Violação ao princípio do paralelismo das formas
FINALIDADE	• Desvio de poder (ou desvio de finalidade)
MOTIVO	• Teoria dos motivos determinantes

Fonte: BORDALO, Rodrigo. Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 129

Nulidade do ato

Teoria quaternária (Celso Antônio Bandeira de Mello) - quatro tipos de atos ilegais:

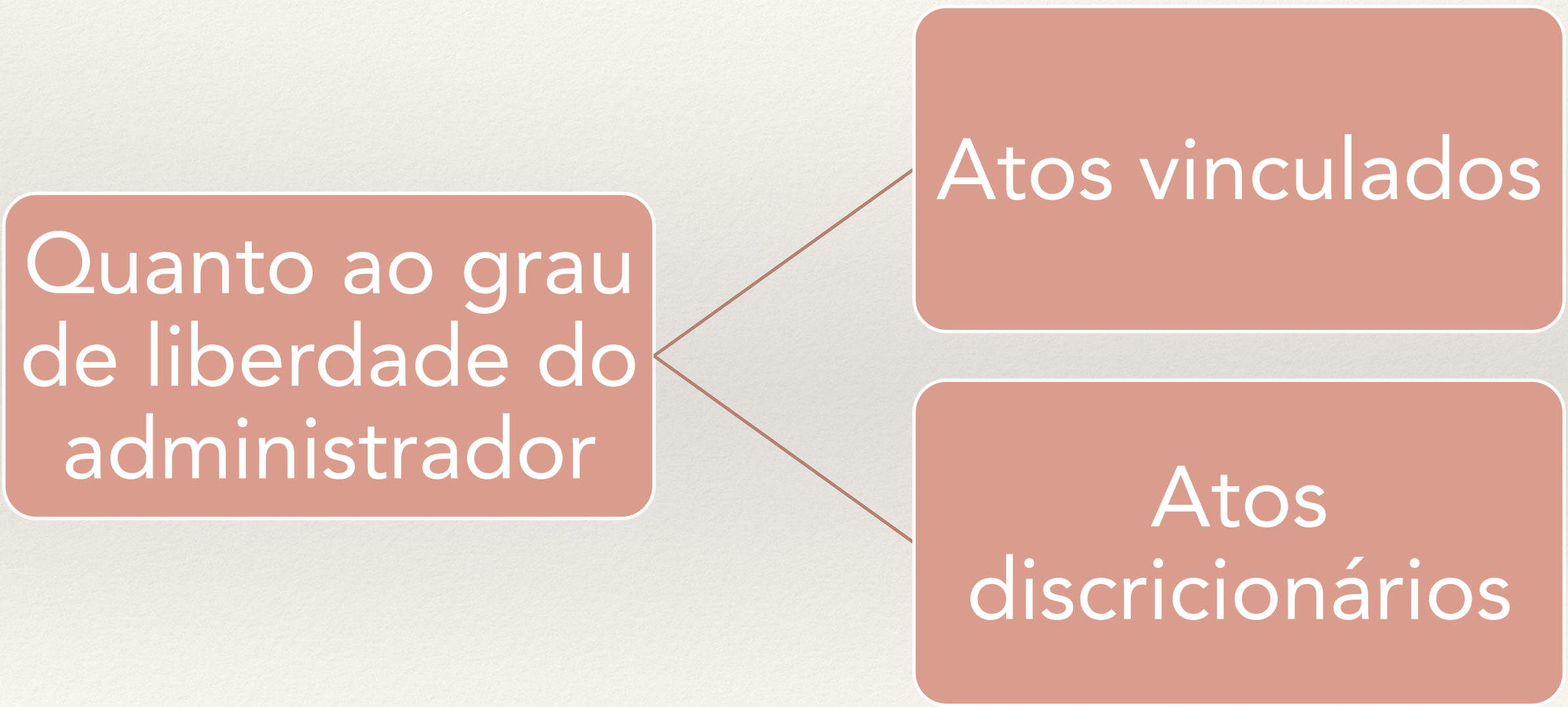
- **Atos inexistentes:** quando faltar algum elemento ou pressuposto indispensável para o cumprimento do ciclo de formação do ato;
- **Atos nulos:** os atos portadores de defeitos graves insuscetíveis de convalidação, tornando obrigatória a anulação;
- **Atos anuláveis**: aqueles possuidores de defeitos leves passíveis de convalidação;
- **Atos irregulares:** detentores de defeitos levíssimos e irrelevantes normalmente à forma, não prejudicando a validade do ato administrativo.

Vícios em espécie

Defeito	Caracterização	Consequência
Usurpação de função pública	Particular pratica ato privativo de servidor	Ato inexistente
Excesso de poder	Ato praticado pelo agente competente, mas excedendo os limites da sua competência	Ato nulo
Funcionário de fato	Indivíduo que ingressou irregularmente no serviço público	Agente de boa-fé: ato anulável Agente de má-fé: ato nulo
Incompetência	Servidor pratica ato fora de suas atribuições	Ato anulável
Objeto materialmente impossível	Ato exige conduta irrealizável	Ato inexistente
Objeto juridicamente impossível	Ato exige comportamente ilegal	Exigência ilegal: ato nulo; Exigência criminosa: ato inexistente
Omissão de formalidade indispensável	Descumprimento da forma legal para prática do ato	Ato anulável
Inexistência de motivo	O Fundamneto de fato não ocorreu	Ato nulo
Falsidade de motivo	O Motivo alegado não corresponde ao que efetivamente ocorreu	Ato nulo
Desvio de finalidade	Ato praticado visando fim alheio ao interesse público	Ato nulo

Fonte: Mazza, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 331.

Classificação dos Atos Administrativos



Classificação dos Atos Administrativos

Atos vinculados:

- aqueles praticados pela Administração **sem margem alguma de liberdade**, pois a lei define de antemão **todos os aspectos da conduta**.
- não possuem **mérito** – juízo de conveniência e oportunidade relacionado à prática do ato.

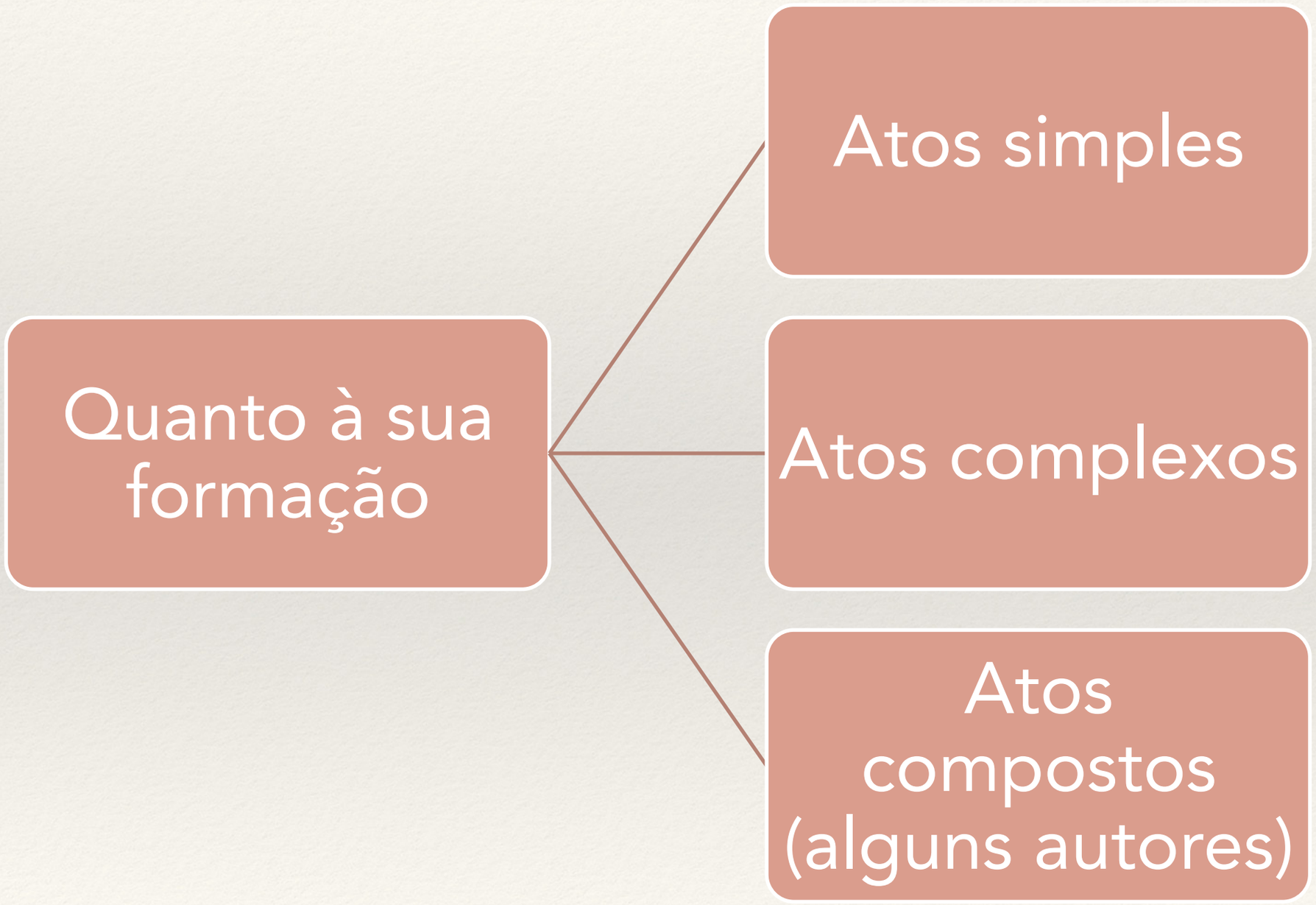
Atos discricionários:

- São caracterizados pela existência de um juízo de conveniência e oportunidade no motivo ou no objeto, conhecido como mérito.

Ato vinculado	Ato discricionário
Praticado sem margem de liberdade	Praticado com margem de liberdade
Exemplos: aposentadoria compulsória, lançamento tributário	Exemplos: decreto expropriatório, autorização, permissão
Não tem mérito	Tem mérito
Pode ser anulado, mas não revogado	Pode ser anulado e revogado
Sofre controle judicial	Sofre controle judicial, exceto quanto ao mérito
	Não se confunde com ato arbitrário (ato praticado fora dos padrões da legalidade, exorbitando os limites de competência definidios pela lei)

Fonte: Mazza, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 332.

Classificação dos Atos Administrativos



Classificação dos Atos Administrativos

- **Atos simples:** ato que decorre da manifestação de um único órgão.

Ex.: nomeação de um ministro pelo Presidente da República

- **Atos compostos:** são aqueles praticados por um único órgão, mas que dependem da verificação, visto, aprovação, anuência, homologação ou "de acordo" por parte do outro, como condição de exequibilidade. A manifestação o segundo órgão é secundária ou complementar.

Ex.: auto de infração lavrado por fiscal e aprovado por chefia

- **Atos complexos:** ato que depende da manifestação de 2 ou mais órgãos (singulares ou colegiados)

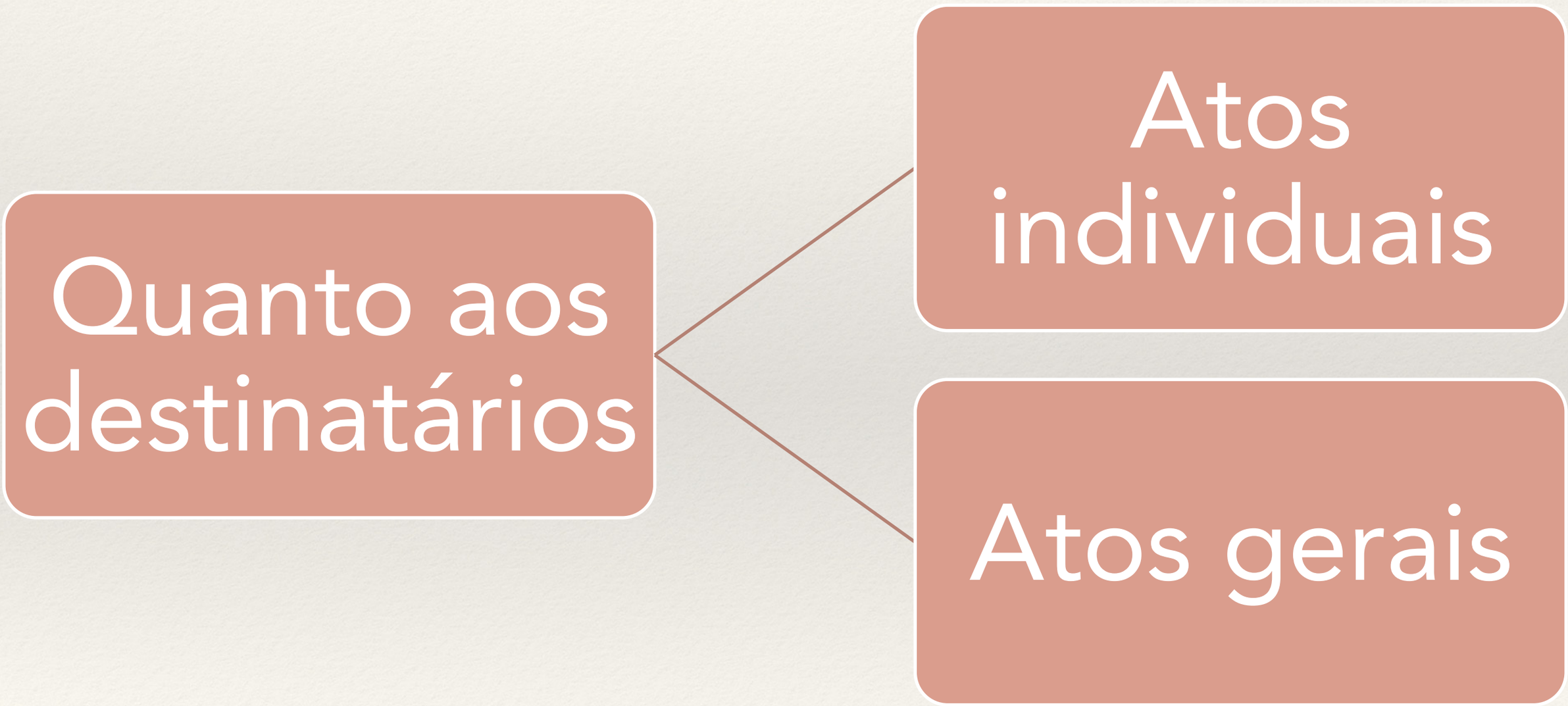
Ex.: investidura de cargo de reitor de universidade pública.

Quadro comparativo entre atos simples, composto e complexo

	Simples	Composto	Complexo
Mecanismo de formação	Manifestação de um único órgão	Praticado por um órgão, mas sujeito à aprovação de outro	Conjugação de vontades de mais de um órgão ou agente
Exemplo importante	Decisão do conselho de contribuintes	Auto de infração que depende do visto de autoridade superior	Investidura de funcionário
Dica especial	A vontade do único órgão torna o ato existente, válido e eficaz	A vontade do segundo órgão é condição de exequibilidade do ato	A vontade do último órgão ou agente é elemento de existência do ato
O que guardar	Mesmo se o órgão for colegiado, o ato é simples	Apareceu na prova "condição de exequibilidade", o ato é composto	No ato complexo, todas as vontades se fundem na prática de um ato uno

Fonte: Mazza, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 335.

Classificação dos Atos Administrativos



Classificação dos Atos Administrativos

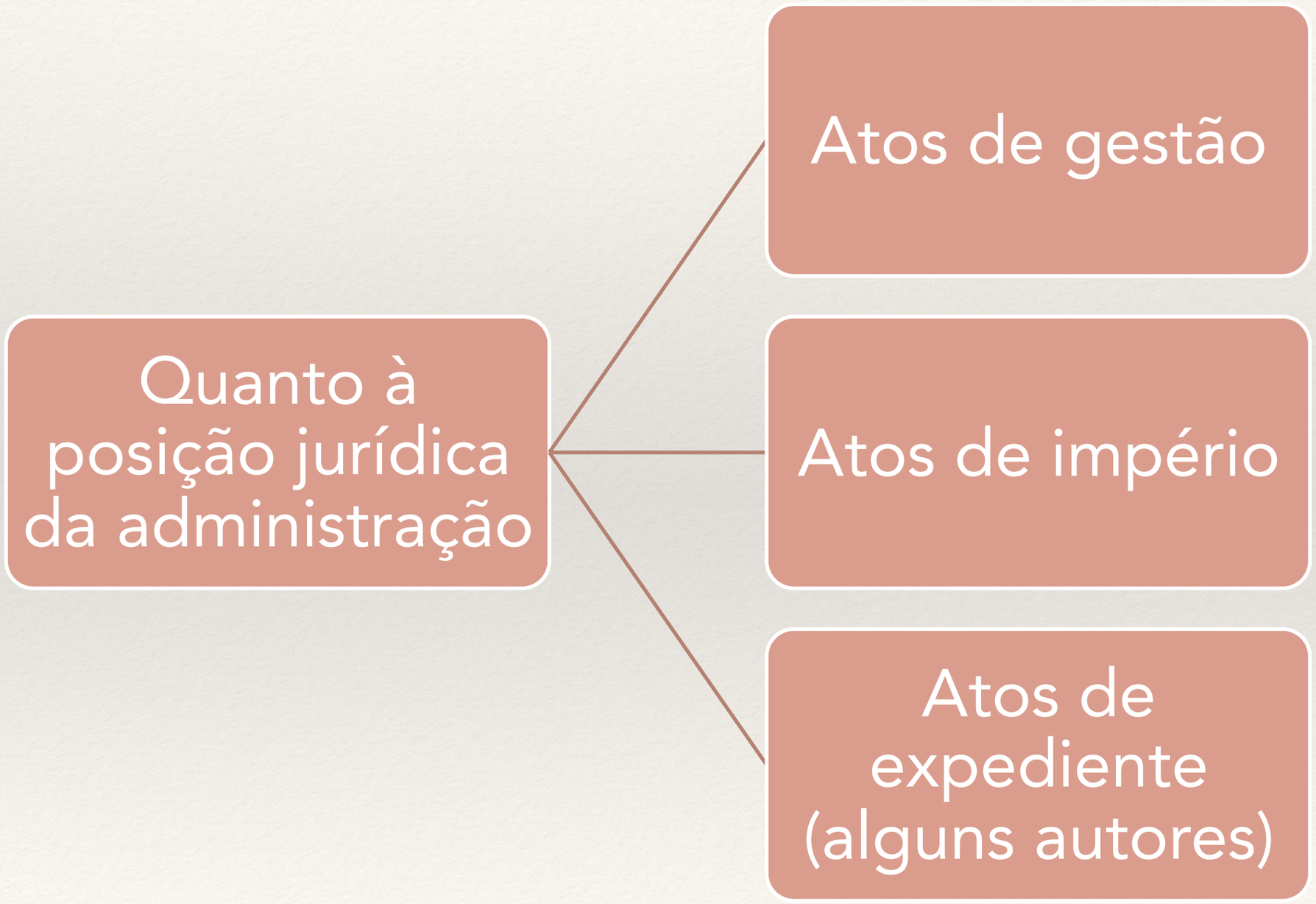
- **Atos gerais:** dirigidos a uma quantidade indeterminável de destinatários.

Exemplo: edital de concurso, regulamentos.

- **Atos individuais:** direcionados a um destinatário determinado.

Exemplo: promoção de servidor público.

Classificação dos Atos Administrativos



Classificação dos Atos Administrativos

- **Atos de império:** praticados pela Administração em posição de superioridade diante do particular.

Ex.: desapropriação, multa, interdição de atividade

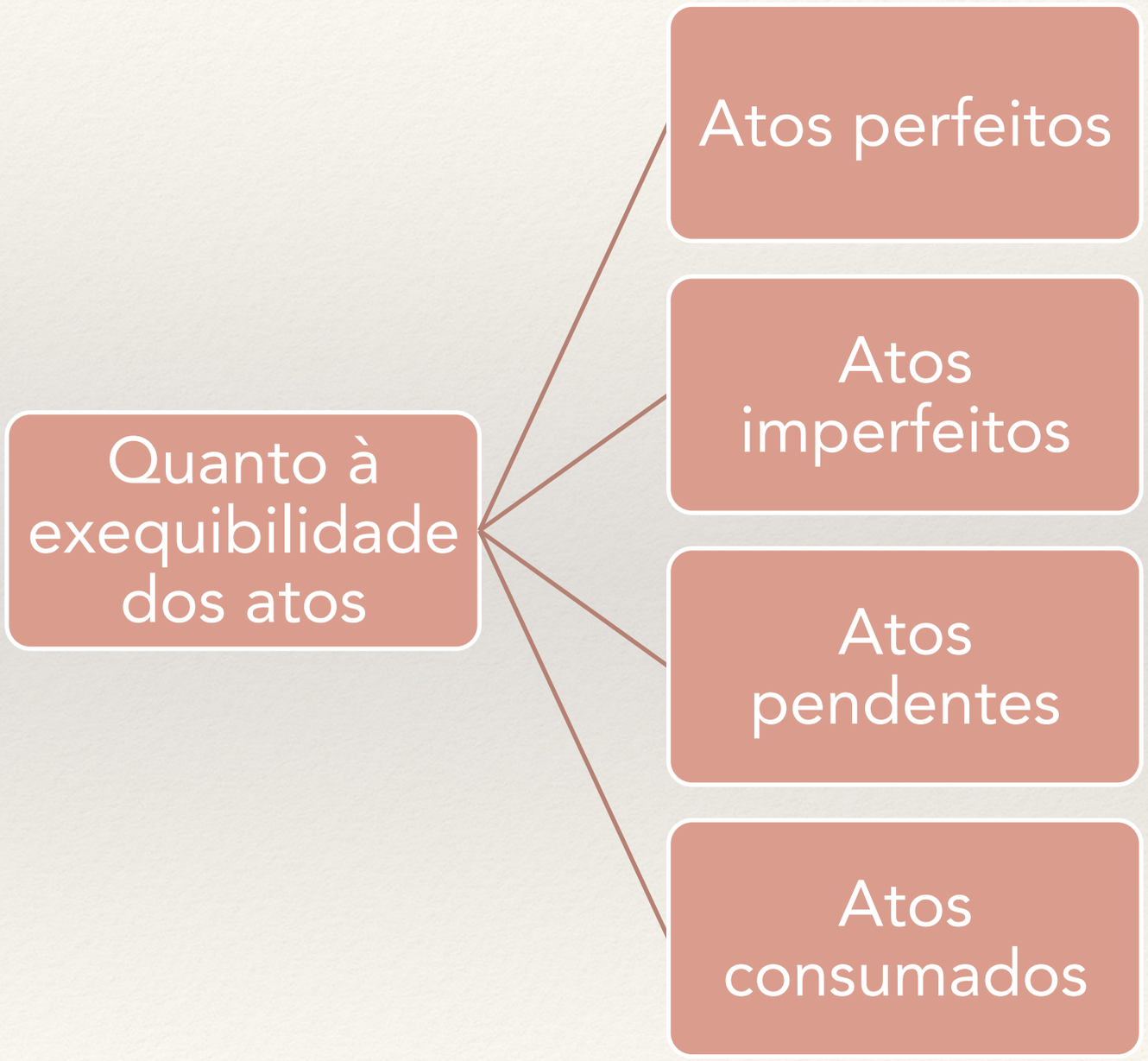
- **Atos de gestão:** expedidos pela Administração em posição de igualdade perante o particular, sem usar de sua supremacia e regidos pelo direito privado.

Ex.: locação de imóvel, alienação de bens públicos

- **Atos de expediente:** dão andamento a processos administrativos. Atos de rotina interna praticados por agentes subalternos sem competência decisória.

Ex.: numeração dos autos do processo.

Classificação dos Atos Administrativos



Classificação dos Atos Administrativos

- **Atos perfeito:** atendem a todos os requisitos para sua plena exequibilidade.
- **Atos imperfeitos:** aqueles incompletos na sua formação.

Ex.: ordem não exteriorizada

- **Atos pendentes:** preenchem todos os elementos de existência e requisitos de validade, mas a irradiação de efeitos depende do implemento de condição suspensiva ou termo inicial.

Ex.: permissão outorgada para produzir efeitos daqui a doze meses.

- **Atos consumados ou exauridos:** produziram todos os seus efeitos

Ex.: edital de concurso exaurido após a posse de todos os aprovados.

Classificação dos Atos Administrativos

Classificação dos Atos Administrativos

- **Atos ampliativos:** aqueles que **aumentam a esfera de interesse** do particular.

Ex.: concessão, permissão, autorização.

- **Atos restritivos: limitam a esfera de interesse** do destinatário.

Ex.: sanções administrativas.

Extinção dos Atos Administrativos

- Cumprimento de seus efeitos
- Desaparecimento do sujeito ou do objeto
- Contraposição
- Cassação: quando deixa de cumprir com os requisitos que deveria permanecer atendento
- Revogação
- Anulação

Extinção dos Atos Administrativos
Revogação

- Está relacionada com o mérito administrativo
- Competência discricionária

Ex.: permissão de uso de logradouro público

- Efeito "ex nunc" – não retroage
- Competência: agente que expediu o ato, bem como seu superior hierárquico
- Não existe prazo para proceder à revogação
- Não confere direito à indenização
- Não são todos os atos administrativos que admitem revogação

São irrevogáveis:

- ✓ Atos vinculados
- ✓ Atos que geram direito adquirido
- ✓ Ato consumado

Extinção dos Atos Administrativos
Anulação

- Deve ocorrer quando há **vício** no ato, relativo à **legalidade ou legitimidade** (ofensa à lei ou ao dirieto como um todo).
- Controle de legalidade
- Vício pode ser sanável ou não
- Se for insanável a anulação é obrigatória; se for sanável, o ato pode ser anulável ou convalidado
- Atos vinculados e discricionários são passíveis de anulação
- não existe anulação de um ato discricionário por questão de mérido adm.
- Um ato nunca pode ser anulado por ser consideraado inoportuno ou inconveniente.
- Efeito “ex tunc”
- Caso se trate de ato nulo, não é possível sua convalidação
- A anulação pode ser feita pela adm, de ofício ou mediante provocação, ou pelo poder judiciário, mediante provocação.

Extinção dos Atos Administrativos
Convalidação

- Regra geral – vícios de legalidade ou legitimidade acarretarem sua nulidade
- Poucas hipóteses de vícios dão origem a atos meramente anuláveis – a critério da adm pública, poderão ser anulados ou convalidados.
- **Convalidar** = corrigir, regularizar o ato, desde a origem (*ex tunc*), de forma que:

a) Os efeitos já produzidos passem a ser considerados efeitos válidos, não passíveis de desconstituição

b) Esse ato permaneça no mundo jurídico como um ato válido, apto a produzir efeitos regulares

Extinção dos Atos Administrativos
Convalidação

- Art. 55. Lei 9.784/99: *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.*

- **Condições:**

a) Defeito sanável

b) Não acarretar lesão ao interesse público

c) Não acarretar prejuízo a terceiros

- *Os defeitos sanáveis são:*

a) *Vícios relativos à competência quanto à pessoa (não quanto à matéria), desde que não se trate de competência exclusiva;*

b) *Vício de forma, desde que a lei não considere a forma elemento essencial à validade daquele ato.*

ANULAÇÃO	REVOGAÇÃO	CONVALIDAÇÃO
Retirada de atos inválidos, com vício, ilegais.	Retirada de atos válidos, sem qualquer vício.	Correção de atos com vícios sanáveis, desde que tais atos não tenham acarretado lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros.
Opera retroativamente, resguardados os efeitos já produzidos perante terceiros de boa-fé.	Efeitos prospectivos; não é possível revogar atos que já tenham gerado direito adquirido.	Opera retroativamente. Corrige o ato, tornando regulares os seus efeitos, passados e futuros.
Pode ser efetuada pela administração, de ofício ou provocada, ou pelo Judiciário, se provocado.	Só pode ser efetuada pela própria administração que praticou o ato.	Só pode ser efetuada pela própria adminiatração que praticou o ato.
Pode incidir sobre atos vinculados e discricionários, exceto sobre o mérito administrativo.	Só incide sobre atos discricionários (não existe revogação de ato vinculado).	Pode incidir sobre atos vinculados e discricionários.
A anulação de ato com vício insanável é um ato vinculado. A anulação de ato com vício sanável que fosse passível de convalidação é um ato discricionário.	A revogação é um ato discricionário.	A convalidação é um ato discricionário. Em tese, a administração pode optar por anular o ato, mesmo que ele fosse passível de convalidação.

Fonte: ALEXRANDRINO, M. & PAULO, V. Resumo de Direito Administrativo Descomplicado. Editora Método, 2017. p. 181.