



# **Direito Administrativo I:**

## **Tema: Atos Administrativos**

**PROF. DR. GUSTAVO JUSTINO DE OLIVEIRA**

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP)

# Sumário de Aula

## 1. Ato Administrativo

- Conceito operativo
- Silêncio administrativo

## 2. Elementos do Ato Administrativo

- Competência
- Forma
- Objeto
- Motivo
- Motivação
- Finalidade

## 3. Atributos do Ato Administrativo

- A eficácia do ato administrativo por meio de seus atributos
- Presunção de legitimidade e veracidade
- Autoexecutoriedade
- Exigibilidade ou imperatividade

## 4. Atos Vinculados e Discricionários:

- Caracterização e distinção.
- Legalidade e mérito do ato administrativo.

## 5. Controle dos Atos Administrativos

- Vícios dos Atos Administrativos

## 6. Anulação, Revogação e Convalidação

- Tipos de Controle
- Anulação
- Revogação
- Convalidação
- Súmulas do STF

# Ponto 01: Atos da Administração Pública: noções preliminares

## ➤ Conceito Operativo:

**“Declaração do Estado** ou de quem o represente, que produz **efeitos jurídicos imediatos**, com observância da lei, **sob regime jurídico de direito público** e sujeita a **controle** pelo Poder Judiciário” (DI PIETRO, 2002, p. 188).

## ➤ Silêncio Administrativo:

- Não configura manifestação de vontade
  - Exceções legais: Lei nº 9.478/1997, art. 26 § 3º
  - Omissão administrativa é ilegítima: dever de praticar o ato.

### **Lei 9.784/1999:**

**“Art. 48.** A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência”.

Prazo: art. 49. 30 (trinta) dias.

## COMPETÊNCIA

### ➤ **Capacidade de fato do agente para a prática do ato administrativo.**

**Discriminação:** atribuição normativa - CRFB, Lei, regulamentos

**Limitação:** legalidade e sua regulamentação

**Titularidade:** Órgãos e entidades da Administração, seus cargos e funções

**Atributos:** Irrenunciável. Constitui dever de agir atrelado ao cargo/função. Delegação e avocação

## FORMA

### ➤ **Exteriorização da vontade administrativa para produção de efeitos**

**Natureza Instrumental:** Segurança jurídica e controlabilidade

**Condição de Eficácia:** Publicidade dos atos para produção de efeitos

**Formalismo Moderado:** Solenidade VERSUS Liberdade das Formas

Princípio da simetria das formas: anulação ou revogação

### **Lei 9.784/1999:**

**Art. 11.** A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos.

# Ponto 02: Elementos do Ato Administrativo

## OBJETO

### ➤ Efeito jurídico e conteúdo material imediato do ato administrativo.

- Compreende tudo aquilo que é executado e determinado pela Administração Pública
  - *A emissão de licença, a nomeação de servidor, assinatura do contrato administrativo, declaração de nulidade de ato, a avocação de competência, a aplicação de sanção, a publicação de edital, a ordem da polícia de trânsito, etc.*
- Deve ser:
  - Lícito (conformidade com o ordenamento)
  - Possível (realizável)
  - Moral (padrões éticos/morais)

## MOTIVO

### ➤ Situação de fato e/ou direito que justifica a atuação administrativa

- Circunstâncias fáticas e os elementos jurídicos que provocam e precedem a edição do ato
  - *Prática de ato descrito como infração funcional motiva a aplicação de sanção*
  - *Idade de 70 anos motiva a aposentadoria compulsória*

## MOTIVAÇÃO

### ➤ Art. 50, Lei de Processo Administrativo (Lei 9.784/99)

### ➤ Teoria dos Motivos Determinantes

- Controle da validade dos atos administrativos
  - *Correspondência entre motivos declarados e sua existência concreta*
  - *Os motivos declarados vinculam o agente público*
  - *Inconsistência jurídica ou fática afeta a validade, mesmo sem a obrigatoriedade de motivar*

“Segundo a teoria dos motivos determinantes, a Administração, ao adotar determinados motivos para a prática do ato administrativo, ainda que de natureza discricionária, fica a eles vinculada” (STJ. RMS 20.565/MG. DJ 21.05.2007)

## Ponto 02: Elementos do Ato Administrativo

### FINALIDADE

- **Efeito ou fim mediato do ato administrativo**
  - Atendimento ao interesse público
  - Relação com o objeto do ato: fim imediato VERSUS fim mediato
  - Relação com a competência: competências em virtude de funções com vistas a certas finalidades
  - Vincula o agente à finalidade pública: impede o uso do ato para realizar intenção pessoal do agente

#### Lei nº 4.717/19653:

"Art. 2º ... Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas: ... e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência".

## Ponto 03: Atributos do Ato Administrativo

### *A Eficácia do Ato Administrativo Por Meio de Seus Atributos*

- Instrumento à satisfação dos deveres inerentes a função administrativa
- **Versão tradicional:** concepções não democráticas de Estado
- Limites constitucionais do poder da Administração

### AUTOEXECUTORIEDADE

### PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE

### EXIGIBILIDADE OU IMPERATIVIDADE

# Ponto 03: Atributos do Ato Administrativo

## *A Eficácia do Ato Administrativo Por Meio de Seus Atributos*

### PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE

#### ➤ **Legalidade e regularidade**

- Os atos administrativos são conforme o ordenamento jurídico (Legalidade)
- As informações que os atos veiculam se presumem verdadeiras (regularidade ou veracidade)

#### ➤ **Presunção:**

- Atinge todos os particulares
- Relativa (*iuris tantum*)
- Condicionada à observância das formalidades do ato
- Não elide a revisão do ato pelo poder judiciário
- Não se aplica aos atos privados das Estatais (Art. 173, §1º, II da CRFB)
- Efeitos: autoexecutoriedade e inversão do ônus da prova

### **Código de Processo Civil**

**Art. 374.** Não dependem de prova os fatos: [...]

**IV** - em cujo favor milita presunção legal de existência ou de veracidade”

As decisões da Administração são editadas com o **pressuposto de que estão conformes às normas legais e de que seu conteúdo é verdadeiro**. Este último aspecto incide principalmente sobre os documentos expedidos pela Administração. (...) O pressuposto da legalidade e da veracidade não tem caráter absoluto, cabendo a qualquer interessado, conforme o caso, demonstrar ou invocar a ilegalidade e a inverdade. (MEDAUAR, 2016, p.164)

# Ponto 03: Atributos do Ato Administrativo

## *A Eficácia do Ato Administrativo Por Meio de Seus Atributos*

### AUTOEXECUTORIEDADE

#### ➤ **Garantia de realização do interesse público**

- Grau máximo de eficácia do ato administrativo
- Permite o uso de meios coercitivos: devido processo administrativo
- Sujeição ao princípio da legalidade e proporcionalidade

A possibilidade de a Administração Pública obter a satisfação de um direito ou dirimir um litígio sem a intervenção do poder judiciário, produzindo os atos materiais necessários a obter o bem da vida buscado.” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 413)

### EXIGIBILIDADE OU IMPERATIVIDADE

#### ➤ **Prerrogativa de impor conduta independente de prévia concordância**

- Poder extroverso: Inevitabilidade ou coercibilidade da decisão administrativa
- Força obrigatória em relação aos seus destinatários
- Enquanto não retirado do mundo jurídico, subsiste produzindo efeitos
- Não é atributo presente em atos negociais nem meramente enunciativos (certidões, pareceres)

Em termos práticos, significa que a Administração Pública pode promover a instauração de uma relação jurídica e estabelecer que os direitos e deveres dela derivados deverão ser cumpridos concretamente. A exigibilidade depende, como é evidente, de autorização legislativa. (JUSTEN FILHO, 2014 p.412)

# Ponto 04: Atos Administrativos Vinculados e Discricionários

## ➤ CARACTERIZAÇÃO E DISTINÇÃO

- A edição de atos administrativo é sujeita a juridicidade
- A liberdade de decisão do agente varia de intensidade conforme a lei

### Competência Vinculada

- A lei descreve, na norma de competência, todos os elementos a que se sujeita o agente para editar o ato administrativo. **Exemplo:** Licenças

### Competência Discricionária

- A lei autoriza, na norma de competência, que o agente faça escolhas conforme conveniência e oportunidade para realizar o interesse público concreto. **Exemplo:** Autorização de Uso de Bem Público
- **Discricionariedade e conceitos jurídicos indeterminados**
  - *Conceitos jurídicos abertos são incertezas linguísticas que admitem sua concreção interpretativa no momento da decisão do ato administrativo*

## ➤ LEGALIDADE E MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO

- A relevância da distinção: controle jurisdicional dos atos administrativos
- **Atenuação:**
  - Ampliação da legalidade: juridicidade
  - Teoria do desvio de poder ou desvio de finalidade
  - Teoria dos motivos determinantes

"A legalidade do ato administrativo diz respeito, em síntese, a sua conformação às normas do ordenamento. A margem livre sobre a qual incide a escolha inerente à discricionariedade corresponde ao aspecto de mérito do ato administrativo. Tal aspecto expressa o juízo de conveniência e oportunidade da escolha, no atendimento do interesse público..." (MEDAUAR, 2015, p. 184)

# Ponto 05: Controle dos Atos Administrativos

## *Vícios dos Atos Administrativos*

<i>Lei 4.717/65 – Art. 2º, parágrafo único:</i>	<b>EXPLANAÇÃO</b>	<b>CONSIDERAÇÕES</b>
<b>INCOMPETÊNCIA</b> <i>Art. 2º, §1º, "a"</i>	O ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Função de fato:</b> agente irregularmente investido</li><li>• <b>Usurpação de função:</b> Não há investidura (ato doloso)</li><li>• <b>Excesso de poder:</b> o agente excede a competência discricionário).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Função de fato:</b> o ato válido se há boa-fé do particular.</li><li>• <b>Usurpação de função:</b> ato inexistente</li><li>• <b>Impedimento e Suspeição:</b> art. 18 e 20 Lei nº 9.874/1999</li></ul>
<b>VÍCIO DE FORMA</b> <i>Art. 2º, §1º, "b"</i>	Omissão ou observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aspectos materiais do ato</li><li>• Fases preparatórias das decisões</li><li>• Modos de divulgação: publicidade, notificações</li></ul>
<b>VÍCIOS DE OBJETO OU DE CONTEÚDO</b> <i>Art. 2º, §1º, "c"</i>	O resultado imediato viola a lei, regulamento ou outro ato normativo	
<b>INEXISTÊNCIA DE MOTIVO</b> <i>Art. 2º, §1º, "d"</i>	Matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ausência de fundamento de direito: a lei revogada</li><li>• Ausência de fato que leva a edição do ato</li><li>• Inadequação entre fatos e direito</li></ul>
<b>DESVIO DE FINALIDADE</b> <i>Art. 2º, §1º, "e":</i>	Agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência	<ul style="list-style-type: none"><li>• Limite aos atos administrativos discricionários</li><li>• Vedada a satisfação de interesses pessoais</li><li>• Dificuldade de prova e elaboração doutrinária: indícios denunciadores do desvio de poder</li></ul>

# Ponto 05: Controle dos Atos Administrativos

## *Tipos de Controle*

### CONTROLE INTERNO

- Própria Administração Pública como dever-poder de autotutela
  - **Abrangência:** Legalidade e mérito (conveniência e oportunidade)
  - **Formas:** Fiscalização hierárquica; supervisão ministerial; e, recursos administrativos

### CONTROLE EXTERNO

- Poderes Legislativo e Judiciário sobre a Administração Pública
  - **Legislativo:** Controle da legalidade, legitimidade e economicidade (mérito)
    - Dimensão política (CF, arts. 49, V; 50; e, 58, §3º)
    - Dimensão financeira com auxílio dos Tribunais de Contas (CF, arts. 70 a 75)

### CONTROLE JUDICIAL

- Controle da legalidade em sentido amplo
  - **Atos Vinculados:** conformidade com a lei
  - **Atos Discricionários:** proporcionalidade e razoabilidade

# Ponto 06: Anulação, Revogação e Convalidação

## ANULAÇÃO

"A anulação consiste no desfazimento do ato administrativo, por motivo de ilegalidade, efetuada pelo próprio Poder que o editou ou determinada pelo Poder Judiciário". (MEDAUAR, 2016, p. 191).

### ➤ **Vícios nos elementos do ato administrativo acarretam a nulidade**

#### **Lei nº 9.784/1999:**

**Art. 53.** A Administração deve **anular seus próprios atos**, quando eivados de **vício de legalidade**, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

#### **Súmula 473 STF**

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

➤ **Não há nulidade sem prejuízo:** *pas de nullité san grief* – instrumentalidade das formas

➤ **Nulidade e anulação:** divergência doutrinária quanto à aplicação aos atos administrativos

- Distinção do direito civil: norma cogente ou não
- Distinção no direito administrativo: vícios sanáveis e insanáveis
- A persistência do ato no mundo jurídico diz respeito a natureza do vício.
- A origem da divergência era o art. 3º da Lei 4.717/1965

➤ **Efeitos da Anulação são Ex-Tunc:** retroagem à origem.

#### **Lei nº 4.717/1965:**

**Art. 3º** Os atos lesivos ao patrimônio das pessoas de direito público ou privado, ou das entidades mencionadas no art. 1º, cujos vícios não se compreendam nas especificações do artigo anterior, SERÃO ANULÁVEIS, segundo as prescrições legais, enquanto compatíveis com a natureza deles".

# Ponto 06: Anulação, Revogação e Convalidação

## REVOGAÇÃO

“Revogação é ato editado pela própria Administração para suprimir ato administrativo anterior, por razões de mérito, ou seja, por razões de conveniência e oportunidade no atendimento do interesse público” (MEDAUAR, 2016, p.193)

- **Desfazimento de ato administrativo a bem do interesse público**
- **Razões de conveniência e oportunidade para atingir o interesse público**

### Lei nº 9.784/1999:

**Art. 53.** A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e **pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade**, respeitados os direitos adquiridos.

### Súmula 473 STF

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

- **Deve atender as normas de competência (princípio da simetria)**
- **Efeitos da revogação são *ex-nunc***
  - A revogação de atos que resultem direitos adquiridos gera o dever de indenizar
  - Não se revogam atos administrativos vinculados emitidos com observância de requisitos pelo interessado

# Ponto 06: Anulação, Revogação e Convalidação

## *CONVALIDAÇÃO*

“É o ato administrativo que efetua a supressão de defeito de ato anteriormente editado, para mantê-lo no mundo jurídico, retroagindo seus efeitos a partir da edição do primeiro” (MEDAUAR, 2016, p.195)

### ➤ **Medida destinada à correção de vício saneável**

- Medida destinada a suprir vício existente em um ato ilegal, com efeitos retroativos a data em que este foi aprovado
- Ponderação de interesses ou princípios: legalidade versus segurança jurídica, boa-fé, confiança
- Convalidação: vícios sanáveis:

#### **Lei nº 9.784/1999:**

**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

### ➤ **Vícios insanáveis não são convalidáveis** (doutrina: finalidade, motivo e objeto único)

### ➤ **Vícios sanáveis são passíveis de saneamento:**

- Doutrina: competência, forma e objeto plúrimo
- Ausente má-fé do particular
- Ausente lesão a interesse público
- Ausente prejuízo a terceiro

# Ponto 06: Anulação, Revogação e Convalidação

## *SÚMULAS DO STF*

### Súmula 346

"A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos".  
**(Aprovada em 13/12/1963)**

### Súmula 473

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial".  
**(Aprovada em 03/12/1969)**

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CRETELLA JÚNIOR, José. Controle Jurisdicional do Ato Administrativo. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. Direito Administrativo. 14ª Ed. São Paulo: Atlas, 2002. Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 10ª Ed, São Paulo: Revista dos tribunais, 2014.
- MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 19ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2008.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 3ª Ed. São Paulo: Método, 2015.