

ODETE MEDAUAR

DIREITO  
ADMINISTRATIVO  
MODERNO

19.<sup>a</sup> edição revista e atualizada



THOMSON REUTERS  
REVISTA DOS  
TRIBUNAIS™

# DIREITO ADMINISTRATIVO MODERNO

19.<sup>a</sup> edição revista e atualizada

ODETE MEDAUAR

1.<sup>a</sup> edição: 1996 – 2.<sup>a</sup> edição: 1998 – 3.<sup>a</sup> edição: 1999 – 4.<sup>a</sup> edição: 2000 – 5.<sup>a</sup> edição: 2001 – 6.<sup>a</sup> edição: 2002 – 7.<sup>a</sup> edição: 2003 – 8.<sup>a</sup> edição: 2004 – 9.<sup>a</sup> edição: 2005 – 10.<sup>a</sup> edição: 2006 – 11.<sup>a</sup> edição: 2007 – 12.<sup>a</sup> edição: 2008 – 13.<sup>a</sup> edição: 2009 – 14.<sup>a</sup> edição: 1.<sup>a</sup> tiragem: janeiro de 2010; 2.<sup>a</sup> tiragem: julho de 2010 – 15.<sup>a</sup> edição: 2011; – 16.<sup>a</sup> edição: 2012; – 17.<sup>a</sup> edição: 2013; – 18.<sup>a</sup> edição: 2014.



© desta edição [2015]

EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS LTDA.

MARISA HARMS

*Diretora responsável*

Rua do Bosque, 820 – Barra Funda

Tel. 11 3613-8400 – Fax 11 3613-8450

CEP 01136-000 – São Paulo, SP, Brasil

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos, do Código Penal), com pena de prisão e multa, conjuntamente com busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

CENTRAL DE RELACIONAMENTO RT

(atendimento, em dias úteis, das 8 às 17 horas)

Tel. 0800-702-2433

*e-mail* de atendimento ao consumidor

sac@rt.com.br

Visite nosso *site*

www.rt.com.br

Impresso no Brasil [02-2015]

Universitário [texto]

Fechamento desta edição [21.01.2015]



ISBN 978-85-203-5961-7

## ATO ADMINISTRATIVO

---

SUMÁRIO: 8.1 Ato administrativo e Estado de direito – 8.2 Conceito de ato administrativo – 8.3 Elementos: 8.3.1 Terminologia e elenco; 8.3.2 Agente competente; 8.3.3 Objeto; 8.3.4 Forma; 8.3.5 Motivo; 8.3.6 Fim – 8.4 Perfeição, vigência, validade e eficácia: 8.4.1 Retroatividade e irretroatividade – 8.5 Notas peculiares – 8.6 Tipologia: 8.6.1 Critério do objeto; 8.6.2 Critério da forma de expressão; 8.6.3 Critério da margem de escolha; 8.6.4 Critério do âmbito de repercussão; 8.6.5 Critério dos destinatários; 8.6.6 Critério do número de manifestações para a formação do ato – 8.7 Legalidade e mérito do ato administrativo – 8.8 Ato de governo – 8.9 “Não ato”: silêncio, omissão – 8.10 Defeitos do ato administrativo: 8.10.1 Incompetência; 8.10.2 Ilegalidade do objeto; 8.10.3 Defeito de forma; 8.10.4 Defeito de motivo; 8.10.5 Defeito do fim – 8.11 Desfazimento do ato administrativo: 8.11.1 A questão das nulidades em matéria de ato administrativo; 8.11.2 Os principais meios de desfazimento; 8.11.3 Anulação do ato administrativo; 8.11.4 Revogação do ato administrativo; 8.11.5 Cassação – 8.12 Preservação do ato administrativo: 8.12.1 Convalidação; 8.12.2 Ratificação; 8.12.3 Conversão – 8.13 Bibliografia.

---

## 8.1 Ato administrativo e Estado de direito

A submissão do Executivo à lei só se realizou com o surgimento do *Estado de direito*, que tem como um dos seus postulados básicos o princípio da legalidade, aí incluída a ideia de sujeição ao direito. Na ideia básica do Estado de direito, a atuação do Estado e de qualquer de seus órgãos há de pautar-se pelo direito.

A sujeição da Administração à lei vai conferir novos moldes às ações do Estado: do caos indisciplinado das diversas operações materiais até então praticadas, muitas vezes por vontade temperamental do governante, uma nova noção aparece, a de *ato administrativo*, uma espécie de ato jurídico. A locução *ato administrativo* foi empregada, pela primeira vez, em 1812, na 4.<sup>a</sup> edição do Repertório de Guyot, a cargo de Merlin.

Em relação às práticas do Estado absoluto, configura importante conquista, por inserir, entre a vontade da autoridade e um efeito sobre direitos dos indivíduos, um conjunto de preceitos destinados justamente a disciplinar essa atuação e a prefixar esses efeitos. Desse modo, a Administração não mais

atua por operações materiais imediatas à vontade pessoal do governante: as decisões devem ser afirmadas por manifestação prévia ao resultado concreto, de acordo com parâmetros antes fixados, que visam a assegurar o respeito a direitos dos particulares. Esse modo de expressão das decisões adquire interesse jurídico relevante, tornando-se um dos grandes temas do direito administrativo.

O *ato administrativo* constitui, assim, um dos principais meios pelos quais atuam e se expressam as autoridades e órgãos administrativos.

## 8.2 Conceito de ato administrativo

Na teoria geral do direito, as manifestações de vontade ou, simplesmente, manifestações de um sujeito, que acarretam efeitos jurídicos, recebem o nome de *atos jurídicos*. Se efetuadas com observância de requisitos fixados na lei, tais manifestações produzem mudanças nas situações jurídicas.

Na esfera das relações entre particulares, o ato jurídico é estudado principalmente pelo direito civil, que, no decorrer de séculos, consolidou preceitos e noções, dos quais se vale a teoria do ato jurídico em geral.

Para atingir os fins a que se propõe e em virtude dos quais existe, o Estado desenvolve atividades múltiplas e ininterruptas, atuando por meio de seus agentes, os quais tomam decisões, expressas em atos que produzem efeitos jurídicos (por exemplo: reconhecem direitos, modificam direitos, extinguem direitos). Tais atos são igualmente atos jurídicos.

A edição de *atos administrativos* cabe, em princípio e comumente, aos órgãos do Executivo. Mas autoridades do Poder Legislativo e do Poder Judiciário também têm competência para editá-los quando exercem atividades administrativas, para ordenar os serviços respectivos.

O *ato administrativo* constitui, assim, um dos modos de expressão das decisões tomadas por órgãos e autoridades da Administração Pública, que produz efeitos jurídicos, em especial no sentido de reconhecer, modificar, extinguir direitos ou impor restrições e obrigações, com observância da legalidade.

Em muitos conceitos de ato administrativo aparece a locução “manifestação de vontade” do Estado, pois o direito civil a utiliza para definir o ato e o negócio jurídico nas relações entre particulares. O uso desses termos poderia levar à ideia de vontade como fator subjetivo. Na verdade, as decisões administrativas não são tomadas sob um enfoque particularizado, para produzir efeitos, sobretudo entre partes; uma das características das decisões administrativas encontra-se na avaliação mais ampla dos interesses em confronto e no sentido de efeitos no todo, mesmo naquelas que, aparentemente, repercutem em âmbito restrito. Hoje se deve entender a “vontade”, que se exprime no ato administrativo, não como um fato psíquico, de caráter subjetivo, mas como

um momento objetivo. É uma das consequências do princípio da impessoalidade que norteia as atividades da Administração brasileira (art. 37, *caput*, da CF).

### 8.3 Elementos

Como todo ato jurídico, o ato administrativo forma-se pela conjugação de alguns *elementos*, os quais, por sua vez, devem atender a preceitos legais para a produção de efeitos jurídicos válidos.

Reina discórdia na doutrina pátria quanto a certos pontos dessa matéria, em especial na terminologia e no elenco dos elementos.

#### 8.3.1 Terminologia e elenco

Quanto à denominação, alguns autores empregam o termo *elementos*; outros adotam o vocábulo *requisitos*, por vezes repartindo-os em intrínsecos e extrínsecos; outros optam pelo termo *pressupostos*; outros separam requisitos de pressupostos.

Para os fins deste livro, não se adentrará em discussão a respeito dessa terminologia. Será utilizada a palavra *elementos*, embora se tenha ciência de que alguns dizem respeito a aspectos precipuamente internos, outros a aspectos precipuamente externos (embora a separação dos dois aspectos nem sempre possa ser feita de modo preciso).

Também se encontra divergência quanto ao elenco desses elementos. Três estão presentes em praticamente todas as listas, pois são elementos do ato jurídico em geral: *agente*, *objeto* e *forma*. Diferenciam-se as enumerações quanto a outros aspectos. Alguns arrolam a publicação; outros adicionam “vontade não turbada por vícios psíquicos”; outros mencionam a causa.

Boa parte da doutrina pátria elenca cinco elementos – *agente competente*, *objeto*, *forma*, *motivo* e *fim* –, o que será aqui adotado.

#### 8.3.2 Agente competente

*Agente competente* significa o representante do poder público a quem o texto legal confere atribuições que o habilitam a editar determinados atos administrativos. No direito público, as atribuições de cada órgão ou autoridade recebem o nome de *competência* (v. itens 3.9 e 3.10 do Capítulo 3).

A verificação da competência do agente se efetua com base em três pontos, sobretudo: a) *matérias* incluídas entre suas atribuições, levando-se em conta o grau hierárquico e possível delegação (competência *ratione materiae*); b) *âmbito territorial* em que as funções são desempenhadas (competência *ratione loci*), de muita relevância num Estado federal; c) *limite de tempo* para o exercício das atribuições, com início a partir da investidura legal e término na data

da demissão, exoneração, término do mandato, falecimento, aposentadoria, revogação da delegação etc. (competência *ratione temporis*).

Nenhum ato administrativo pode ser editado validamente sem que o agente disponha de poder legal para tanto. A *competência* resulta explícita ou implicitamente da norma e é por ela delimitada. Se no âmbito das relações entre particulares a capacidade é a regra, no âmbito do direito administrativo a competência deve decorrer das normas.

Inexistindo impedimento legal, o agente poderá transferir atribuições a outros agentes (*delegação de competência*) ou chamar a si atribuições de outros agentes (*avocação*). Sobre delegação e avocação ver item 3.10 do Capítulo 3.

### 8.3.3 Objeto

De modo geral a doutrina considera sinônimos objeto e conteúdo. *Objeto* significa o efeito prático pretendido com a edição do ato administrativo ou a modificação por ele trazida ao ordenamento jurídico. Por exemplo: num ato de nomeação, o resultado pretendido é investir uma pessoa nas funções de um cargo, para assumir o dever e o direito de exercer as atribuições pertinentes; numa declaração expropriatória, o resultado pretendido é desencadear um processo que vai levar à retirada de determinado bem do patrimônio de seu proprietário.

O objeto há de ser *lícito*, isto é, o resultado pretendido deve ser aceito pelo ordenamento, porque pautado na lei; *moral* – conforme a princípios éticos e a todas as regras de conduta extraídas da disciplina geral da Administração; *possível* – referente a algo realizável de fato e de direito.

### 8.3.4 Forma

Em sentido amplo, *forma* significa exteriorização da vontade ou exteriorização da decisão, para o fim de produzir efeitos no âmbito do direito. Se na formação do ato jurídico de natureza privada a exteriorização da vontade é relevante, no ato administrativo a exteriorização reveste-se de grande importância, tendo em vista o fim de interesse público a que visa, daí decorrendo a necessidade de ser conhecido pelos cidadãos, por outros órgãos da Administração e pelos órgãos de controle.

Uma das divergências no tema da forma se refere aos aspectos abrangidos pela expressão *forma do ato administrativo*. Para uns aí se incluem somente aspectos relativos ao ato em si, tais como data, assinatura, o ser escrito. Segundo outros, abrange também as fases preparatórias da decisão. Outro entendimento acrescenta os modos de divulgação do ato.

Na verdade, *forma do ato administrativo* engloba tanto os modos de expressar a decisão em si quanto a comunicação e as fases preparatórias, pois

todos dizem respeito à exteriorização do ato, independentemente do conteúdo. Nessa linha, alguns autores denominam formas internas os aspectos do corpo ou texto do ato em si, como assinatura, data, forma escrita; e formas externas, os aspectos exteriores ao corpo ou texto, como as medidas preparatórias, a publicação.

É importante ressaltar que, nos atos editados como resultado de processo administrativo, este não significa aspecto de mera forma, configurando exigência decorrente do princípio do devido processo legal, como se verá adiante.

### 8.3.5 *Motivo*

No âmbito do direito administrativo, *motivo* significa as circunstâncias de fato e os elementos de direito que provocam e precedem a edição do ato administrativo. Por exemplo: o ato disciplinar punitivo tem como motivo uma conduta do servidor (circunstância de fato) que a lei qualificou como infração funcional (elemento de direito).

Por vezes o motivo vem tratado na doutrina sob a rubrica de *causa*; por vezes é diferenciado da causa.

A enunciação dos motivos recebe o nome de *motivação*, muito conhecida também como *exposição de motivos*. Durante muito tempo vigorou no direito administrativo a regra da não obrigatoriedade de enunciar os motivos do ato, salvo imposição explícita da norma. A partir de meados da década de 70 essa tendência vem se invertendo, no sentido da predominância da exigência de motivação dos atos administrativos, principalmente naqueles que restringem o exercício de direitos e atividades, apliquem sanção, imponham sujeições, anulem ou revoguem um decisão, recusem vantagem ou benefício qualificado como direito, expressem resultado de concursos públicos. Alguns ordenamentos constitucionalizaram a exigência de motivação, como o português, na revisão de 1982. No Brasil, nos trabalhos de elaboração da Constituição de 1988, houve tentativa de introduzir a regra da motivação como princípio da Administração, mas não permaneceu no texto definitivo, ficando explícita só a exigência de motivação das decisões administrativas dos tribunais (art. 93, X). No âmbito administrativo paulista, a motivação é a regra, pois a Constituição do Estado (1989) a menciona entre os princípios da Administração (art. 111). A ausência de previsão expressa, na Constituição Federal ou em qualquer outro texto, não elide a exigência de motivar, pois esta encontra respaldo na característica democrática do Estado brasileiro (art. 1.º da CF), no princípio da publicidade (art. 37, *caput*) e, tratando-se de atuações processualizadas, na garantia do contraditório (inc. LV do art. 5.º).

Na matéria, deve-se ressaltar ainda a elaboração da chamada *teoria dos motivos determinantes*. Segundo essa teoria, os motivos apresentados pelo agente como justificativas do ato associam-se à validade do ato e vinculam

o próprio agente. Isso significa, na prática, que a inexistência dos fatos, o enquadramento errado dos fatos aos preceitos legais, a inexistência da hipótese legal embasadora, por exemplo, afetam a validade do ato, ainda que não haja obrigatoriedade de motivar.

### 8.3.6 *Fim*

O agente competente, em vista de circunstâncias de fato e de razões de direito, edita um ato administrativo que produzirá um efeito prático, com o objetivo de obter uma consequência final, o *fim*, traduzido como o *interesse público*. O interesse público é a meta a ser atingida mediante o ato administrativo. Elemento típico do ato administrativo, o fim de interesse público vincula a atuação do agente, impedindo a intenção pessoal. Por isso, a afirmação do fim como elemento do ato administrativo representa uma das grandes conquistas do direito público moderno.

#### 8.3.6.1 *Interesse público*

A expressão *interesse público* tem presença ampla no direito administrativo, em especial como fundamento, fim e limite de atos e medidas. Muitas dificuldades surgem, no entanto, ao se tentar sua explanação conceitual.

Em primeiro lugar, surgem dúvidas terminológicas ante o uso de expressões semelhantes. Próxima de *interesse público* encontra-se a locução *interesse geral*, empregada no direito francês com a acepção que no direito administrativo pátrio se atribui a interesse público.

Quanto à expressão *interesse coletivo*, por vezes vem mencionada como sinônimo de interesse público; por vezes reveste-se de amplitude menor por referir-se a interesse de um grupo determinado de indivíduos. *Interesses coletivos* também aparecem contrapostos a *interesses difusos*, na acepção seguinte: interesses comuns a uma coletividade de pessoas e apenas a elas, repousando sobre um vínculo jurídico definido que as congrega; os interesses difusos não encontram apoio numa relação-base bem definida, pois o vínculo entre as pessoas decorre de fatores conjunturais e mutáveis.

No tratamento terminológico também se compara interesse público com *interesse social*, de regra para associar o primeiro à Administração ou ao Estado e o segundo, à sociedade; nesta concepção o interesse social seria mais abrangente que o interesse público e expressaria uma distância da atuação estatal quanto às aspirações da sociedade. No direito administrativo brasileiro a expressão *interesse social* é mencionada, ainda, como um dos fundamentos da desapropriação: aí significa justa distribuição da propriedade ou seu melhor aproveitamento, configurando, portanto, especificação do interesse público que justifica o exercício do poder expropriatório.

Outra dificuldade diz respeito à fórmula conceitual do interesse público. Vários significados lhe são conferidos, dentre os quais: a) consiste na soma dos interesses particulares; b) vai além da soma dos interesses particulares; c) é interesse específico da sociedade, distinto, por sua essência, dos interesses particulares; d) é a soma, ao máximo, de bens e serviços; e) o valor ético no padrão do interesse público significa que a ação ou ato administrativo é benéfico para todo mundo; f) “conjunto de necessidades humanas às quais o jogo dos direitos fundamentais não satisfaz de modo adequado e cujo atendimento, no entanto, condiciona a realização dos destinos individuais” (Rivero).

Se é difícil enunciar um conceito jurídico preciso de interesse público, parece, no entanto, possível associá-lo ao que deveria ser o bem de toda a população, a uma percepção geral das exigências da sociedade. Evidente que atos administrativos podem atender a fins públicos atinentes, de modo imediato, a uma parcela da população e, de modo mediato, a toda a população. Por exemplo: a desapropriação para construção de uma escola no bairro *x* atende mais diretamente aos moradores desse bairro e indiretamente a toda a sociedade.

#### 8.4 Perfeição, vigência, validade e eficácia

Tais vocábulos dizem respeito ao tema da aptidão do ato administrativo a produzir o resultado para o qual foi editado.

Considera-se *perfeito* o ato administrativo que resultou do cumprimento de todas as fases relativas a sua formação, podendo, então, ingressar no mundo jurídico.

Vários sentidos recebe o vocábulo *vigência*. No tocante ao ato administrativo o termo será usado para designar o período de sua vida ou duração, desde o momento em que passa a existir no mundo jurídico até o instante em que desaparece, ao ser desfeito por outro ato ou por ter completado o tempo de duração que recebeu ao ser editado. *Entrada em vigor* ou *início da vigência* consiste no momento da inserção do ato administrativo no ordenamento jurídico; a entrada em vigor constitui o ponto no tempo que separa o passado do futuro dos efeitos do ato. *Perda da vigência* é o momento em que o ato sai do mundo jurídico.

Na determinação do momento em que o ato administrativo entra em vigor formaram-se dois entendimentos, que Eisenmann denominou teoria da assinatura e teoria da publicidade (Sur l'entrée en vigueur des normes administratives unilatérales, *Mélanges Stassinopoulos*, p. 201-206). De acordo com a primeira, os atos administrativos entram em vigor na data da assinatura. Para a segunda, o início da vigência depende da publicidade do ato, no sentido de divulgação – publicação, notificação, intimação, ciência –, e não da assinatura, geralmente anterior. Na realidade, antes da divulgação o texto aparece

como simples projeto, pronto para entrar em vigor se o agente assim o decidir, pois em princípio não é obrigado a ordenar a publicação de ato já assinado, podendo mesmo sustá-la, no caso de mudança de circunstâncias ou de nova apreciação do assunto. A teoria da publicidade revela-se mais adequada às características do ato administrativo, de modo geral. Para provocar repercussão no mundo jurídico a decisão da Administração deve ser exteriorizada mediante os meios de publicidade. A publicidade do ato, ponto relevante da forma, tem por finalidade introduzi-lo na ordem jurídica. A *entrada em vigor*, a partir da qual podem decorrer direitos, obrigações, faculdades, subordinam-se a condições de publicidade posteriores à assinatura, como, por exemplo, a inserção no jornal oficial, a afixação em local de fácil acesso, a notificação pessoal, a ciência no próprio expediente.

*Validade*, por sua vez, diz respeito ao atendimento de todas as exigências legais, para que os efeitos do ato administrativo sejam reconhecidos na ordem jurídica. O ato administrativo pode ter completado todas as fases de sua formação, ter entrado em vigor e, no entanto, conter ilegalidade que implicará no não reconhecimento de efeitos que tenha produzido.

*Eficácia* quer dizer realização do efeito ou efeitos a que o ato administrativo visa – é a produção de efeitos jurídicos. Para que possa ser eficaz o ato administrativo deve ter vigência – antes da entrada em vigor, não se pode cogitar de eficácia.

#### 8.4.1 *Retroatividade e irretroatividade*

A consideração do momento da entrada em vigor e do momento da eficácia liga-se à questão da *retroatividade* ou *irretroatividade do ato administrativo*. Como já se disse, a data da entrada em vigor é o ponto imutável que separa o passado, o presente e o futuro na produção dos efeitos do ato. Assim, três situações podem ocorrer: a) o início da eficácia coincide com a entrada em vigor, ocorrendo o *efeito imediato*; b) a eficácia ocorre em data posterior à da entrada em vigor, havendo a eficácia retardada, também denominada *ultratividade*; é o caso de atos cuja eficácia depende da realização de evento extrínseco ao ato ou de termo inicial fixado para adiante; c) a eficácia ocorre em data anterior à da entrada em vigor; neste caso, o ato administrativo produz efeitos em momento anterior a sua existência jurídica, havendo deslocamento de suas consequências para época em que não vigorava, para o passado; esta situação recebe o nome de *retroatividade do ato administrativo*. De regra, o ato administrativo geral e especial tem *efeito imediato*, isto é, aplica-se ao presente, a partir da sua entrada em vigor, respeitando os efeitos jurídicos produzidos no passado. Vigora, como princípio, desse modo, a irretroatividade do ato administrativo. No entanto, muitos atos produzem efeitos no passado, com justificativa na observância de princípios que regem a atividade administrativa, tais como o da

legalidade, o da continuidade, por exemplo: anulação, reintegração, nomeação ou designação com efeito no pretérito.

A consideração da eficácia também se relaciona à questão das *liminares* concedidas pelo Judiciário, que, no tocante aos atos administrativos, suspendem sua eficácia, determinado que não produzam efeitos durante certo tempo. Nesse caso, os atos sobre os quais incide liminar têm vigência sem ter eficácia.

## 8.5 Notas peculiares

O conceito enunciado e os elementos indicados, por si sós, não esgotam a compreensão do ato administrativo. Existem outros traços peculiares que permitem igualmente distingui-lo de outras espécies de atos jurídicos. São notas peculiares do ato administrativo as seguintes:

a) *presunção de legalidade* – decorrência necessária da submissão da Administração à lei, nascem os atos administrativos com a presunção de legalidade. Quer dizer: descabe à Administração comprovar, ao editá-lo, que está conforme à lei. Tal característica não exime a Administração de motivar o ato, apontando as razões de fato e de direito; significa, sim, que a Administração não é obrigada a demonstrar cabalmente, por argumentos alentados, a cada ato editado, sua legalidade. A presunção é relativa, podendo ser contestada perante a própria Administração, o Tribunal de Contas, em juízo ou perante qualquer órgão de controle, mediante as vias pertinentes;

b) *autoexecutoriedade* – é a nota pela qual o ato administrativo é executado, colocado em prática, pela própria Administração, com os próprios meios, sem necessidade do consentimento de qualquer outro poder ou autoridade. A justificativa essencial dessa nota característica reside na necessidade de que o atendimento imediato e contínuo do interesse público não seja retardado por manifestações contrárias de quem quer que seja. Evidente que nem todas as medidas recebem execução direta pela própria Administração; assim, por exemplo, a cobrança de multa aplicada e de tributos se efetua pela via judicial, fugindo à competência da Administração a decretação das medidas coativas sobre o patrimônio dos devedores para o cumprimento dos débitos (ver Capítulo 7, item 7.14);

c) *imperatividade*, por alguns denominada *autoridade da coisa decidida* – consiste na força obrigatória do ato administrativo em relação àqueles a quem se destina. Acarreta, sob o ângulo da Administração, o poder de impor o ato, mesmo contra a vontade do destinatário; sob o ângulo deste, é o caráter de inevitabilidade, em princípio, da decisão administrativa.

Tais notas características significam, em síntese, que, enquanto o ato administrativo não for retirado do mundo jurídico ou enquanto seus efeitos não forem sustados, subsiste e vai produzindo seus efeitos. Tais características estão presentes nas várias espécies de atos administrativos, quaisquer que sejam as classificações dadas pela doutrina.

## 8.6 Tipologia

O exame do aspecto classificatório de um tema sempre se reveste de dificuldades. De um lado, os critérios doutrinários são diversos, refletindo os diferentes pontos de vista com que a matéria vem considerada. Por outro lado, a apreensão, em quadro tipológico, de realidades dinâmicas traz risco de insuficiências e falhas, pois nem sempre é possível abranger todas as modalidades numa classificação. Contudo, as classificações são típicas dos estudos jurídicos: apesar das dificuldades apontadas, servem para oferecer um panorama da matéria e propiciar melhor conhecimento de suas peculiaridades.

Levando em conta esses pontos, será exposta a tipologia do ato administrativo, com base em vários critérios, sem o intuito de exaurir todas as espécies, ressaltando atos que a Administração edita com mais frequência.

### 8.6.1 Critério do objeto

Segundo o *critério do objeto*, são enunciados os atos administrativos conforme o resultado a que visam:

- a) *normativos* – são atos administrativos que disciplinam, de modo genérico, certa matéria. Essa matéria pode ser de amplitude maior ou bem setorizada – por exemplo: decreto do chefe do Executivo de um Município sobre o modo de realização da coleta do lixo, aí incluídas as normas atinentes ao tipo de recipiente do lixo domiciliar e outros e o momento de colocação nas calçadas; resolução de um Secretário estadual de Educação sobre o modo de distribuição de aulas aos professores da rede;
- b) *atributivos de funções* – exemplos: nomeação, designação, delegação de competência, admissão, reintegração;
- c) *cessam funções* – exemplos: demissão, exoneração, dispensa, avocação;
- d) *consentem no exercício de atividades* – exemplos: autorização, permissão, licença;
- e) *restritivos de atividades* – exemplos: cassação, interdição, fechamento, suspensão;
- f) *reconhecem o direito ao recebimento de serviço público* – exemplos: inscrição, matrícula, admissão;
- g) *informam ou reproduzem situações documentadas* – exemplos: atestado, declaração, certidão;
- h) *sancionadores*, ou seja, aplicam punições a servidores ou a particulares – exemplos: advertência, repreensão, imposição de multa, interdição, fechamento, demissão, destituição, suspensão, declaração de inidoneidade;
- i) *confirmam outros atos* – exemplos: homologação, ratificação;
- j) *extinguem outros atos* – exemplos: anulação, revogação, cassação;

k) *atos de comunicação* – exemplos: notificação, intimação, “comunique-se”, edital, comunicado;

l) *desencadeiam processos*, procedimentos ou suas fases – exemplos: instauração, convocação, intimação, edital;

m) *atos de controle* – exemplos: aprovação, autorização, intervenção, homologação, autuação, “habite-se”.

Parece evidente que os tipos acima arrolados não guardam separação rígida entre si, podendo mesclar-se nos seus resultados. Assim, um ato de controle pode levar à confirmação de outro ato (homologação) ou a sua extinção (anulação).

### 8.6.2 *Critério da forma de expressão*

Sob tal critério são agrupados os principais atos administrativos segundo o modo como se exteriorizam os respectivos conteúdos.

O modo de formalização das decisões nem sempre vem previsto explicitamente; muitas vezes é a prática reiterada que leva à adoção de certa forma na tomada de determinada decisão.

a) *Decreto* – é ato administrativo da competência exclusiva do Chefe do Executivo, só podendo ser editado pelo Presidente da República, Governadores e Prefeitos. No ordenamento brasileiro o decreto tanto pode conter abrangência genérica, revestindo-se de caráter normativo, como pode ter alcance individualizado.

O decreto, no ordenamento brasileiro, é meio pelo qual o Chefe do Executivo baixa regulamentos às leis, revestindo-se, nesse caso, de generalidade, com caráter normativo, sem deixar de ser ato administrativo. O art. 84, IV, da CF, atribui ao Presidente da República competência para expedir decretos e regulamentos para fiel execução da lei; as Constituições estaduais e leis orgânicas de Municípios contêm dispositivos semelhantes para os respectivos Chefes de Executivo. O decreto que baixa regulamento tem a finalidade de explicitar a lei e prever medidas para sua execução, não podendo contrariá-la ou dispor além dos seus preceitos; deve, portanto, cingir-se ao teor da lei (ver item 6.6 do Capítulo 6, a respeito do poder regulamentar).

Dotado de generalidade, com caráter normativo, o decreto é utilizado, também, para disciplinar matéria não reservada à lei, nem objeto de tratamento por lei. Não se trata, no caso, dos chamados regulamentos autônomos, existentes no direito francês, onde a Constituição permite a disciplina, por regulamentos, de matérias não privativas de lei. Trata-se de poder normativo do Chefe do Executivo quanto a matérias não reservadas à lei, mas que necessitam de disciplina. Tal poder normativo deve exercer-se com observação de todos os preceitos do ordenamento, sem invadir o campo exclusivo da lei.

Exemplo: no âmbito municipal, decreto do Prefeito disciplinando a venda de pastéis nas feiras livres.

O decreto é utilizado, ainda, para expressar decisões com alcance individualizado. Exemplo: decreto de nomeação.

b) *Regimento* – é ato administrativo que tem por finalidade disciplinar o funcionamento de órgãos colegiados, no âmbito do Poder Executivo. No âmbito do Poder Legislativo, o regimento interno, cuja elaboração é da competência exclusiva desse Poder, fixa as normas para a realização dos trabalhos legislativos, o funcionamento das comissões e para as atividades administrativas em geral. No âmbito do Poder Judiciário, o regimento interno dos tribunais, de sua competência exclusiva, fixa as normas para o funcionamento de tais órgãos. Os Tribunais de Contas também editam seus regimentos.

Embora o regimento se destine a editar normas de funcionamento de órgãos colegiados, inclusive com regras de *quorum* para realização das reuniões e para tomada de decisões, tendo precipuamente alcance interno, por vezes as regras regimentais repercutem em âmbito externo, sobretudo no tocante à tramitação de recursos administrativos.

Tendo em vista que os regimentos são elaborados pelos próprios órgãos colegiados cujo funcionamento disciplinam, o dirigente ou presidente do órgão tem a atribuição de editá-lo, formalizando-o e publicando-o.

c) *Resolução* – no âmbito do Poder Executivo, é ato administrativo de caráter normativo, editado por autoridade de alto escalão (exemplo: Secretário de Estado) ou por dirigente de órgão colegiado (exemplo: resolução do Presidente do Conselho Estadual de Educação), com o objetivo de fixar normas sobre matéria de competência do órgão. Por vezes, edita-se resolução de alcance individualizado.

A resolução não pode contrariar a Constituição, a lei, o decreto regulamentar, o regimento (se for decorrente de decisão de órgão colegiado).

d) *Deliberação* – é ato administrativo normativo ou decisório oriundo de órgãos colegiados. De regra, a deliberação de órgão colegiado dotada de alcance genérico, com caráter normativo no tocante à competência do órgão colegiado, formaliza-se mediante resolução baixada pelo presidente do órgão. Se for dotada de alcance individualizado, expressa decisão do órgão colegiado num caso específico.

e) *Portaria* – é ato administrativo editado com finalidades e alcance diversificados. No tocante à competência, de regra é editada por chefes ou diretores de órgãos da Administração direta e dirigentes de autarquias. Em nível municipal, Prefeitos editam portarias. Quanto ao âmbito de repercussão, tanto podem visar ao interno quanto ao externo, afetando administrados; tanto podem conter disposições genéricas quanto individualizadas. Comumente

utiliza-se a portaria para nomeação, designação, aposentadoria, promoção, acesso, remoção, formação de comissões e grupos de trabalho, instauração de sindicâncias e processos disciplinares. Por vezes, há portaria editada por vários dirigentes de órgãos a respeito de matéria de interesse comum – exemplo: portaria intersecretarial.

f) *Instrução* – é ato administrativo editado por superior hierárquico com a finalidade de fixar diretrizes aos subordinados no tocante ao modo de realização de serviços ou atividades. Na elaboração doutrinária, a instrução é mencionada como ato administrativo que repercute somente no âmbito interno das repartições; mas no Brasil nem sempre a instrução acarreta somente tal efeito, e por vezes é utilizada para decisões de repercussão externa, sobretudo nos órgãos que tratam de assuntos econômicos e financeiros. Surge, por vezes, a instrução normativa, assim denominada por aplicar-se a todas as situações que se enquadrarem futuramente nos seus preceitos.

g) *Circular* – é ato administrativo que expressa ordens ou diretrizes oriundas de superiores hierárquicos a determinadas categorias de subordinados – exemplo: circular do Governador a todos os Secretários de Estado. Na elaboração doutrinária, a circular repercute somente em âmbito interno. No entanto, no direito brasileiro por vezes se expedem circulares com alcance externo, em especial em assuntos econômico-financeiros ou tributários, como é o caso das circulares do Banco Central.

h) *Ordem de serviço* – é ato administrativo pelo qual superior hierárquico expede diretrizes para a realização de serviços e atividades. Pela ordem de serviço também se determina o início de execução de contratos administrativos. Não se deve confundir a ordem de serviço, ato administrativo, com a ordem de execução de serviço, um instrumento de formalização contratual que pode ser utilizado para ajustes não decorrentes de concorrência e tomada de preços, segundo permite o art. 62 da Lei 8.666/93.

i) *Despacho* – é ato administrativo que expressa decisão tomada por autoridade do Executivo. Quando a legislação não determina outro modo de expressão das decisões, a autoridade emite despacho em pedidos, requerimentos, recursos, tanto provenientes de particulares quanto de servidores e chefias subordinadas. O despacho tanto pode referir-se a matéria de interesse interno do serviço quanto a matéria de repercussão externa; ou a assunto de alcance geral e de alcance individual. A locução *despacho normativo* designa a decisão cujo teor deverá ser seguido em todos os casos iguais que vierem a ocorrer.

j) *Comunicado* – é ato administrativo pelo qual se divulgam decisões, informações, procedimentos, tanto para o público em geral quanto para os servidores – exemplo: comunicados do Banco Central sobre a taxa de juros a longo prazo.

k) *Alvará* – é ato que formaliza o consentimento da Administração para o exercício de atividades de particulares. Tais atividades, embora lícitas, têm sua realização condicionada ao prévio juízo da Administração. O alvará é o documento escrito que expressa a manifestação concordante da autoridade administrativa. Em geral, formaliza a licença e a autorização – exemplo: alvará de construção, alvará de localização e funcionamento.

l) *Certidão* – é ato administrativo que reproduz fielmente atos ou fatos registrados em processos, arquivos, cadastros, documentos existentes nos órgãos públicos. A certidão pode ser emitida mediante transcrição dos dados, mediante cópia xerográfica autenticada e outras técnicas de reprodução. A Constituição Federal, no art. 5.º, XXXIV, alínea *b*, assegura a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal. Inserido no título dos direitos e garantias fundamentais, o citado preceito deve ser interpretado da maneira mais aberta possível, para que não se criem restrições indevidas ao direito de obter certidão, tendo em vista, sobretudo, o princípio da publicidade que norteia as atividades de todos os setores da Administração, direta e indireta. Desse modo, os termos “repartições públicas” hão de ser entendidos como quaisquer órgãos ou entidades públicas; a expressão “defesa de direitos” deve abranger os direitos individuais, coletivos e difusos.

m) *Edital* – é ato administrativo pelo qual a autoridade administrativa enuncia o início de um processo ou atividade, expondo as respectivas normas disciplinadoras, ou pelo qual notifica ou convoca alguém quanto a uma atividade ou decisão – exemplo: edital de concurso público; edital de concorrência pública; citação por edital de indiciado em processo administrativo disciplinar.

n) *Homologação* – é ato administrativo pelo qual um órgão ou autoridade administrativa de escalão superior confirma decisão de órgão ou autoridade de escalão inferior. Conforme a legislação que a prevê, a homologação pode incidir sobre aspectos de legalidade e mérito da decisão anterior ou somente sobre aspectos de legalidade. A homologação implica, portanto, a confirmação de decisão anterior, podendo a autoridade ou órgão superior não homologar, significando não confirmação da decisão. Descabe à autoridade homologadora modificar a decisão que aprecia, devendo somente confirmá-la ou não. Se uma decisão necessita ser homologada, só produzirá efeito após tal manifestação em sentido positivo, por exemplo: homologação de concurso público; homologação na licitação.

o) *Parecer* – é ato que veicula entendimento de órgãos técnicos em geral ou jurídicos a respeito de questões e dúvidas relacionados à respectiva área de atuação. *Parecer* é o vocábulo usado no âmbito das atividades de consultoria e assessoria jurídica e, de modo geral, na esfera de órgãos de natureza técnica. No caso de opiniões de médicos, peritos em arquitetura, engenharia, por

exemplo, por vezes se utiliza a palavra *laudo*, com efeitos similares aos dos pareceres.

Na doutrina, de regra, o parecer é tipificado em *facultativo* e *obrigatório*.

Tratando-se de *facultativo*, a autoridade tem a possibilidade de solicitá-lo ou não; é desprovido de caráter vinculante; se for adotado e invocado como fundamento de uma decisão, integra a motivação.

O parecer *obrigatório* é exigido, em geral, antes de se tomar a decisão. Quanto aos efeitos sobre a decisão da autoridade, reparte-se em *não vinculante* e *vinculante*. Não sendo vinculante, a autoridade competente para a decisão poderá acolhê-lo ou não; não acolhendo, deve motivar a recusa ou, ainda, solicitar novo parecer. Sendo vinculante, a autoridade deve acatá-lo e proferir a decisão conforme o teor apresentado, na hipótese de pretender ainda ou dever tomar a medida, podendo, também, pedir novo parecer.

Um exemplo se encontra na Lei 8.666/93 – licitação e contratos – cujo art. 38, parágrafo único, determina o exame e aprovação das minutas de edital de licitação e dos contratos por assessor jurídico da Administração, o que leva ao caráter obrigatório e vinculante do parecer, no entendimento de majoritária doutrina. Pairam, no entanto, discussões a respeito, inclusive quanto à nulidade ou validade da licitação se estiver ausente essa manifestação.

Questão controvertida, envolvendo parecer jurídico, com possibilidade de estender-se a manifestações similares, diz respeito à responsabilização do seu emitente. O STF, no MS 24.631/DF, Plenário, julgado em 09.08.2007, DJ 31.01.2008, isentou de responsabilidade advogado público em caso de parecer não vinculante, afirmando não caber a responsabilização, salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro. O Tribunal de Contas da União vem adotando o entendimento no sentido da imposição de sanção aos gestores e assessores jurídicos pelos pareceres que não estejam fundamentados em razoável interpretação das normas e com grave ofensa à ordem jurídica (TCU, Acórdão 2.189/2006, Plenário).

### 8.6.3 Critério da margem de escolha

Conforme a existência ou não de margem de escolha, os atos podem ser *discricionários* e *vinculados*.

De início, deve-se notar que alguns autores negam a existência de atos discricionários, havendo, no seu entendimento, somente poder discricionário, pois nenhum ato administrativo pode ser assim considerado em sua integridade. No entanto, expressiva doutrina pátria aceita os atos discricionários, em virtude de implicarem margem de escolha, mesmo devendo ater-se às regras de competência, forma e fim. Já está incorporada na terminologia do direito administrativo brasileiro a menção a atos administrativos discricionários e atos administrativos vinculados.

Assim, *atos administrativos discricionários* são aqueles resultantes de alguma escolha efetuada pela autoridade administrativa. A escolha pode implicar em editar ou não editar, nesse ou naquele conteúdo, no momento de editar, por exemplo. Evidente que a margem de escolha não significa liberdade absoluta (v. item 6.5 do Capítulo 6 – Poder discricionário); o próprio conteúdo tem de ser consentido pelas normas do ordenamento; a autoridade deve ter competência para editar; o fim deve ser o interesse público. Exemplo: a nomeação para o cargo de Ministro de Estado, da competência exclusiva do Presidente da República, é ato discricionário, pois a própria lei possibilita a escolha livre do Presidente quanto à pessoa que ocupará o cargo.

*Atos administrativos vinculados* são aqueles editados sem margem de escolha, pois a legislação já predetermina o seu teor, se atendidas as especificações aí fixadas. Exemplo: licença para construir; matrícula em escola pública; habilitação em licitação.

#### 8.6.4 Critério do âmbito de repercussão

Sob tal critério, distinguem-se os *atos administrativos externos*, cujos efeitos repercutem nos particulares, e os *atos administrativos internos*, cujos efeitos dizem respeito somente ao âmbito das repartições. Exemplo de ato administrativo externo: decreto que disciplina a coleta do lixo; exemplo de ato administrativo interno: portaria que institui comissão de servidores para fixar critérios de avaliação de desempenho de servidores. Deve-se observar que as fronteiras entre atos internos e externos nem sempre se apresentam claras. Como já se notou, muitos atos administrativos que a doutrina classicamente aponta como atos internos contêm medidas de repercussão externa, sobretudo no âmbito econômico-financeiro e tributário; por outro lado, com a crescente aproximação entre Administração e administrados e com a exigência de transparência nas atuações administrativas, muitos atos tidos como internos podem acarretar efeitos sobre a comunidade.

Reveste-se de importância essa distinção no tocante à publicidade dos atos externos. Repercutindo na comunidade, devem necessariamente ser publicados em jornal oficial, órgão de divulgação oficial ou afixados, para que tenham eficácia. Sendo de repercussão precipuamente interna, serão divulgados pelos meios internos pertinentes, como carga, malotes ou mesmo pelo jornal oficial.

#### 8.6.5 Critério dos destinatários

Se o ato administrativo visa a destinatários determinados, é denominado *individual* ou *especial*, mesmo dizendo respeito a vários sujeitos, desde que determinados; por exemplo: nomeação de uma pessoa para um cargo público; designação de cinco pessoas para formar uma comissão. Se o ato administrativo visa a qualquer um cuja situação se enquadre em seus preceitos, não

objetivando destinatário determinado, recebe o nome de *ato geral* – exemplo: decreto que disciplina a coleta do lixo domiciliar.

#### 8.6.6 Critério do número de manifestações para a formação do ato

Sob tal aspecto, alguns autores mencionam os atos simples, compostos e complexos. Parece preferível indicar os atos *unipessoais* e *pluripessoais*.

Os primeiros resultam de decisão de uma só autoridade, de regra titular de um órgão, exemplo: decreto de utilidade pública para fins de desapropriação.

Os *atos pluripessoais* decorrem de decisão que envolve a manifestação de várias pessoas, como integrantes de órgãos. Os atos pluripessoais repartem-se, por sua vez, em *atos colegiais* e *atos complexos*.

Os *atos colegiais* resultam de decisões tomadas por órgãos colegiados, integrados por muitas pessoas; tais decisões dependem da reunião de um número de manifestações em sentido idêntico; por isso, nos regimentos dos órgãos colegiados se estabelecem normas sobre *quorum*, ou seja, o número mínimo de manifestações para se chegar a essa ou a aquela decisão; o ato decorrente de decisão de órgão colegiado surge como ato administrativo do órgão colegiado, não como ato deste integrante ou ato de seu presidente; há um único órgão, o ato é um só, mas para sua formação foi necessário o encontro de um número mínimo de manifestações dos integrantes desse órgão, no mesmo sentido.

Os *atos complexos* envolvem necessariamente a manifestação de mais de um órgão, poder ou ente. Exemplo: nomeação de Ministro do Supremo Tribunal Federal, emitida pelo Presidente da República, depois que o Senado aprovou o nome indicado. Não se deve confundir ato complexo com processo administrativo, matéria essa objeto do próximo capítulo.

### 8.7 Legalidade e mérito do ato administrativo

No estudo do ato administrativo devem ser mencionados os aspectos de legalidade e mérito. 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, juízo esse efetuado pela autoridade à qual se conferiu o poder discricionário.

O contraponto entre os aspectos de legalidade e mérito do ato administrativo aparece, sobretudo, no tema do controle jurisdicional da Administração, ao se discutir o alcance desse controle. Menciona-se classicamente que ao Judiciário descabe o exame do mérito dos atos administrativos. Em obras contemporâneas sobre poder discricionário, aponta-se a tendência a conside-

rar que o contraponto legalidade-mérito encontra-se atenuado no momento presente, pela amplitude dos parâmetros do exercício do poder discricionário e pela consideração de bases mais amplas da legalidade (v. itens 6.5.4 e 6.5.7 do Capítulo 6).

## 8.8 Ato de governo

No exame do ato administrativo merece referência o tema do *ato de governo*, estudado muitas vezes sob o nome de *ato político*. A Constituição de 1988 emprega a locução “ato de governo” na alínea c do inc. III do art. 102. Trata-se de ato emanado da autoridade ou órgão mais elevado do Poder Executivo, em especial no relacionamento com outros poderes, com outros Estados, com organismos internacionais ou na tomada de decisões de alto relevo político.

Várias teorias surgiram para justificar e caracterizar o *ato de governo*, havendo tanto o entendimento que lhe confere identidade autônoma, como quarta espécie, além do ato administrativo, da lei e da sentença, como o entendimento que nega sua existência.

Melhor parece considerá-lo inserido no gênero ato administrativo, dotado de predominante aspecto político, vista a função governamental desempenhada pela Chefia do Executivo. É ato que expressa a função governamental, que é precipuamente política, por referir-se às diretrizes amplas para a vida da coletividade. Dentre suas características estão: a) provém da autoridade ou órgão mais elevado do Executivo, como Presidente da República, Governador, Prefeito; b) diz respeito, sobretudo, ao relacionamento com outros poderes (Legislativo e Judiciário), com outros países ou com organismos internacionais; c) refere-se a decisões de alto relevo para o País, o Estado-membro ou o Município.

Exemplos de atos de governo no direito pátrio: apresentação ou retirada de projeto de lei pelo Chefe do Executivo; sanção, promulgação e publicação de leis; veto a projetos de lei; convocação de sessão extraordinária do Legislativo; decretação de intervenção federal; declaração de guerra; decretação total ou parcial de mobilização nacional; celebração da paz.

Com frequência o *ato de governo* vem estudado sob o ângulo do *controle jurisdicional* da Administração, visto haver uma afirmação tradicional de que tal ato fugiria desse controle. Na realidade atual, tal chavão não se sustenta, como será mais bem explicitado no capítulo sobre controle da Administração, inclusive por força do inc. XXXV do art. 5.º da CF, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Firmou-se no direito pátrio a orientação no sentido da admissibilidade da apreciação jurisdicional do ato de governo se deste decorrer lesão ou ameaça a direito.

## 8.9 “Não ato”: silêncio, omissão

O termo *não ato* significa as situações em que a Administração deixa de tomar decisões ou de editar ato, configurando o que se denomina, comumente, *omissão*, *silêncio* ou *inércia* da Administração. São hipóteses em que a Administração deveria editar um ato administrativo, no entanto mantém-se inerte. Muito frequentes são os casos em que requerimentos ou recursos formulados por particulares ou servidores não recebem resposta alguma. Mesmo havendo previsão legal de prazos para resposta, não são atendidos. Deve-se lembrar que, tratando-se de exercício do direito de petição, com base no art. 5.º, XXXIV, *a*, da CF, não pode a autoridade deixar de pronunciar-se sobre a solicitação, pois o direito de petição inclui o dever, por parte da autoridade, de responder.

Às vezes as normas atribuem efeitos à omissão ou silêncio administrativos; em geral lhe é dado sentido de negação do solicitado; em alguns casos, a norma lhe confere sentido de acolhimento. De regra, inexistente consequência sancionadora ao silêncio da autoridade. Se a omissão ferir direitos ou causar danos, pode ser utilizado o instrumental atinente, conforme o caso, que o ordenamento prevê, para suscitar a tutela do Judiciário.

## 8.10 Defeitos do ato administrativo

Defeitos ou vícios do ato administrativo são expressões utilizadas pela doutrina para designar ilegalidades que afetam cada um dos seus elementos. A base legal da caracterização de tais defeitos encontra-se no parágrafo único do art. 2.º da Lei 4.717/65 – Lei da Ação Popular.

### 8.10.1 Incompetência

Conforme a alínea *a* do citado dispositivo, “a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou”.

Em geral, no âmbito da *incompetência* ocorrem as seguintes situações: a) o agente é destituído, ou seja, não detém habilitação legal alguma para tomar a decisão; tal situação pode decorrer de usurpação de cargo ou função, configurada no ordenamento pátrio como crime (Código Penal, art. 328); ou pode decorrer de *exercício de fato*, também denominado *função de fato*; nesta hipótese, o agente, ao desenvolver atividades, sem estar titulado para tal, aparenta deter essa habilitação, por exemplo: chefe substituto que exerceu funções além do prazo fixado; pessoa nomeada que iniciou exercício antes de esgotadas as demais fases de preenchimento do cargo; de regra, no caso de *exercício de fato* são considerados válidos os atos praticados, com base na “aparência” de titulação legal e na preservação de direitos de terceiros de boa-fé; b) agente dotado de atribuição legal, mas que, em determinada hipó-

tese, a extrapola, indo além das atribuições legais conferidas, ocorrendo aí o chamado *excesso de poder*.

### 8.10.2 *Ilegalidade do objeto*

Refere-se primordialmente aos casos em que o resultado pretendido pelo ato importa violação da Constituição, da lei ou de outro preceito. Exemplo: um decreto que declara de utilidade pública de imóvel a ser desapropriado para ser doado a clube esportivo, pois tal caso de desapropriação não vem previsto na lei, sendo, portanto, vedado; um ato que nomeia para cargo público pessoa sem a habilitação profissional exigida em lei. A Lei 4.717/65, no seu art. 2.º, parágrafo único, alínea c, menciona a ilegalidade do objeto.

### 8.10.3 *Defeito de forma*

“Consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato” (alínea b do dispositivo *supra*). Trata-se de vício que atinge aspectos relativos à exteriorização do ato, implicando uma gradação conforme o seu caráter essencial ou não. Em certos casos o vício pode ser corrigido depois da edição do ato, como, por exemplo, a ausência de assinatura, não conduzindo necessariamente ao desfazimento do ato.

Dentre os defeitos de forma incluem-se aqueles atinentes à *motivação do ato administrativo*. A motivação, já se disse, consiste na enunciação dos motivos que levaram à edição do ato, referindo-se, portanto, à sua exteriorização.

Havendo exigência de *motivação*, a sua falta representa defeito substancial de forma, que acarreta nulidade do ato – assim, por exemplo, se a norma exige parecer circunstanciado referente a uma decisão, sua ausência acarreta nulidade da mesma. Equivale à falta de motivação a sua insuficiência ou inteligibilidade, que tornem nebulosa a compreensão da justificativa do ato. Por outro lado, os vícios de motivação podem ser sintomáticos de vícios quanto ao objeto e ao fim do ato administrativo (cf. Antonio Carlos de Araújo Cintra, *Motivo e motivação do ato administrativo*, 1979).

### 8.10.4 *Defeito de motivo*

A alínea d do supracitado dispositivo discrimina, traz diretrizes aproximativas a respeito desse vício, denominando-o *inexistência de motivos*: verifica-se “quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido”.

Na esteira do entendimento de Araújo Cintra, na obra citada, o legislador contemplou aí três modalidades de defeitos de motivos: a) inexistência atual de norma jurídica embasadora do ato, por exemplo, o ato fundamentou-se

em norma revogada; b) inexistência do fato que levaria à edição do ato, por exemplo: funcionário demitido por abandono de cargo, mas que falecera, sem ter havido comunicação à Administração; transferência de servidor por necessidade de serviço, mas sem que exista, na realidade, tal fato; c) inadequação entre os fatos e o direito, sobretudo quando os fatos não se enquadram na hipótese normativa. Pode-se cogitar ainda da modalidade em que se verifique contradição ou incongruência entre os motivos invocados e a decisão.

#### 8.10.5 *Defeito do fim*

O defeito de fim, denominado *desvio de poder* ou *desvio de finalidade*, verifica-se “quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência” (alínea e do citado dispositivo).

A *teoria do desvio de poder*, de origem francesa, representou importante passo no sentido de direcionar o exercício do poder discricionário aos fins de interesse público, explícitos ou implícitos, em razão dos quais esse poder foi conferido ao agente administrativo. Os poderes atribuídos aos agentes visam ao atendimento do interesse público pertinente à matéria em que esses agentes atuam. Não se destinam tais poderes à satisfação de interesses pessoais, de grupos, de partidos, nem são instrumentos de represália, vingança ou favorecimento próprio ou alheio. Exemplo: usar o poder de expropriar em represália a declarações formuladas na imprensa por um administrado.

A existência de *desvio de poder* ou *de finalidade* no ato administrativo nem sempre é de fácil comprovação. No exemplo acima, as declarações na imprensa escrita fornecem um dado que pode levar à comprovação do desvio de poder. A dificuldade na prova do desvio de poder ou de finalidade levou a doutrina e a jurisprudência pátrias a mencionar os chamados *indícios denunciadores* do desvio de poder, que são alguns dados que permitem concluir pela ocorrência dessa ilegalidade, tais como: contradição entre fatos invocados a título de motivo e o conteúdo do ato; desproporção entre meios e fins; contradição entre os motivos expostos; ocultação de fatos relativos à situação etc.

### 8.11 **Desfazimento do ato administrativo**

Os defeitos encontrados no ato administrativo podem levar à sua retirada do mundo jurídico, havendo, ainda, possibilidade de ser desfeito por outras razões, como se verá.

Se o ato administrativo deve ingressar no mundo jurídico sob o impulso da lei para produzir efeitos válidos, que vão repercutir sobre os administrados e sobre a própria Administração, é evidente que também sob a égide da

lei e de outros preceitos, mesmo não escritos, tal ato possa ser desfeito. Esse desfazimento igualmente afeta administrados e Administração.

### 8.11.1 A questão das nulidades em matéria de ato administrativo

Tema preliminar ao estudo do desfazimento do ato administrativo refere-se ao tratamento conferido à questão das *nulidades*.

Um ponto de controvérsia diz respeito à aplicação, ao âmbito do direito administrativo, do tratamento conferido pelo Código Civil às nulidades do negócio jurídico. Segundo esse tratamento, distinguem-se os atos nulos e os atos anuláveis, a tais correspondendo, respectivamente, a consequência da nulidade e da anulabilidade.

Os arts. 166 e 167 do Código Civil arrolam os casos de negócio jurídico nulo. Segundo a doutrina civilista, os *negócios jurídicos nulos* são aqueles praticados com infração de norma legal de ordem pública ou de normas imperativas. Daí decorre a *nulidade*, com as seguintes características: é absoluta, insuscetível de sanar, pode ser invocada pelo Ministério Público, por qualquer interessado, devendo ser pronunciada pelo juiz, não lhe sendo permitido supri-la.

O art. 171 elenca dois casos de *negócio jurídico anulável*, atinentes à incapacidade relativa do agente e a vício resultante de erro, dolo, coação, lesão, estado de perigo ou fraude contra credores. Os casos de atos anuláveis se reduzem, portanto, à incapacidade relativa do agente e aos vícios do consentimento. Para a doutrina civilista, os atos anuláveis expressam o objetivo de proteção a pessoas. Daí decorre a *anulabilidade*, com as características seguintes: é relativa, suscetível de ser sanada, por confirmação das partes, só podendo ser alegada pelos interessados.

Como se pode depreender, o tratamento das nulidades no direito civil separa os defeitos referentes a normas imperativas e os defeitos decorrentes de normas protetoras de interesses de pessoas. E leva em conta as consequências de tais defeitos nas ações civis.

No direito administrativo essa diferença não se sustenta, pois todas as normas são, em princípio, de ordem pública e todos os atos administrativos são editados para atendimento do interesse público. Mesmo na esteira da moderna tendência de se buscar a conciliação de todos os interesses envolvidos numa questão, até interesses privados, o interesse público há de prevalecer. Como bem nota Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “não se aplica o instituto civil da anulabilidade. Esta modalidade, de nulidade relativa, tem cabimento nos ramos privados do direito porque consulta aos interesses individuais disponíveis, quanto à manutenção ou desfazimento de um ato; o ato administrativo, distintamente, não pode ter sua validade ou invalidade pendente de interesses privados” (*Curso de direito administrativo*, 15. ed., 2009, p. 232).

Por outro lado, os defeitos dos atos anuláveis, segundo o Código Civil, dizem respeito à incapacidade relativa do agente e aos vícios do consentimento. Bem pondera Diogo de Figueiredo Moreira Neto que “a incapacidade civil do agente não repercute diretamente sobre o ato administrativo; será necessário que a Administração avalie essa repercussão, tendo em vista se o ato alcançou ou não a finalidade legal para a qual foi previsto. Supondo – exemplificando – que um agente lavrasse, moralmente coagido, um auto de infração contra um particular, a Administração poderia anulá-lo se encontrasse defeito na sua motivação; na hipótese não se estaria considerando o vício na vontade do agente, mas o vício no elemento motivo do ato administrativo” (op. cit., p. 230-231).

A possibilidade de se cogitar de atos anuláveis no âmbito administrativo encontrava embasamento no art. 3.º da Lei 4.717/65 – Lei da Ação Popular, que taxava de atos anuláveis os lesivos ao patrimônio de pessoas de direito público ou privado ou das entidades mencionadas no art. 1.º, cujos vícios não se compreendessem nas especificações do art. 2.º (incompetência, vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência dos motivos, desvio de finalidade). Tal possibilidade hoje não mais subsiste, pois a Constituição de 1988, ao prever a ação popular, no inc. LXXIII do art. 5.º, utiliza o vocábulo “anular”, nos seguintes termos: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (...)”.

Por todas as razões acima apontadas e levando em conta, ainda, a grande relevância do princípio da legalidade no direito administrativo, parece inaplicável, nesse âmbito, a teoria das nulidades tal como vigora no direito civil. Assim sendo, se o ato administrativo contém defeitos, desatendendo aos preceitos do ordenamento, é nulo, em princípio. A permanência do ato administrativo editado de ilegalidade tal como foi editado ou mediante ratificação ou convalidação dependerá da natureza do vício, do confronto do princípio da legalidade e de outros preceitos do ordenamento (por exemplo: segurança e certeza das relações jurídicas, consolidação de situações), do sopesamento das circunstâncias envolvendo o caso, da finalidade pretendida pela norma lesada. Em muitos casos a própria norma prevê a consequência da inobservância dos seus dispositivos, por exemplo: leis editadas para disciplinar cada eleição consideram nulos atos que desatendam a proibição de nomear, remover, transferir, exonerar servidores no período que especificam. Por vezes se trata de mera irregularidade, como falta de assinatura ou data em determinado despacho, que a autoridade pode suprir de imediato.

Deve-se observar que nem sempre afirmações válidas para o direito privado ou demais ramos do direito podem prevalecer no direito administrativo em matéria de nulidades; assim, é muito comum a invocação do brocardo

francês *pas de nullité sans grief*, que significa não se poder invocar nulidade se não houver prejuízo. Muitas vezes as normas de direito público visam ao atendimento da moralidade administrativa e de outros valores norteadores do ordenamento: embora a ilegalidade não acarrete prejuízo direto a pessoas, pode representar lesão a valores indisponíveis que a legislação administrativa quer preservar.

### 8.11.2 Os principais meios de desfazimento

Firmou-se no direito brasileiro, por elaboração jurisprudencial e doutrinária, entendimento segundo o qual dois são os principais meios de desfazer um ato administrativo, para que deixe de produzir efeitos: a *anulação* e a *revogação*. São as figuras jurídicas mais utilizadas, revestindo-se de acepção específica no âmbito do direito administrativo, que não se confunde com o significado que tais palavras possam ter em outros ramos do direito ou demais temas jurídicos.

A *anulação* e a *revogação*, editadas por autoridade pública, apresentam-se como atos administrativos que desfazem atos administrativos editados anteriormente.

No direito administrativo brasileiro, a diferença entre as duas figuras é fixada pela conjugação de três critérios. Conforme o *critério objetivo* ou do *fundamento*, a *anulação* ocorre por razões de ilegalidade, enquanto a *revogação* se baseia em motivos de mérito, atinente, portanto, à conveniência e oportunidade. Segundo o *critério do poder competente*, também denominado *critério subjetivo*, a *anulação* consiste na supressão do ato administrativo ou pela própria Administração ou determinada pelo Poder Judiciário; a *revogação* é o desfazimento do ato administrativo efetuado pela própria Administração. Sob o ângulo do *momento dos efeitos*, a *anulação* elimina o ato administrativo com efeitos *ex tunc*, ou seja, com efeitos pretéritos; a *revogação* produz efeitos *ex nunc*, ou seja, efeitos futuros.

A confusão terminológica entre *anulação* e *revogação*, que transparecia em antigos julgados dos tribunais pátrios, não mais pode ocorrer ante a Súmula 473 do STF, que distingue as duas figuras, nos seguintes termos: “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”.

### 8.11.3 Anulação do ato administrativo

A *anulação* consiste no desfazimento do ato administrativo, por motivo de ilegalidade, efetuada pelo próprio Poder que o editou ou determinada pelo Poder Judiciário.

O poder, de que é dotado o Judiciário, de anular ato administrativo discordante de preceito do ordenamento justifica-se pela própria razão de ser desse órgão e pela natureza de suas funções. O inc. XXXV do art. 5.º da CF afirma que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. A apreciação jurisdicional abrange também os atos e decisões da Administração, como um dos postulados do Estado de direito. A anulação determinada pelo Judiciário depende de provocação (não existe jurisdição sem autor), mediante ajuizamento de ação pertinente.

A *anulação efetuada pela própria Administração*, sob forma de um ato administrativo que desfaz outro, emergiu nos primórdios do século XX, instituída pela jurisprudência do Conselho de Estado francês. Até o começo do século XX, o dogma do direito adquirido impedia o desfazimento pela própria Administração; aos poucos, foi parecendo estranho recusar à Administração a faculdade de eliminar ato administrativo eivado de ilegalidade tal que o destinava irremediavelmente à censura do juiz; em 1912, no caso Blanc, manifestou-se, pela primeira vez, a ideia de que atenderia à racionalidade e à busca de eficiência administrativa permitir ao autor do ato ilegal antecipar-se à decisão do juiz, eliminando uma ilegalidade. No direito brasileiro foi igualmente reconhecida à Administração a faculdade de anular os atos eivados de ilegalidade. Em memorável acórdão proferido em 1943, o STF considerou conveniente admitir o poder de anulação da autoridade administrativa quando o ato se apresentasse com ilegalidade; discutia-se, no caso concreto, a validade ou invalidade de ato de autoridade federal que determinou, *ex officio*, o cancelamento do registro de diploma de dois médicos, à vista de irregularidades no currículo escolar; em primeiro grau houvera sentença que negara possibilidade de anulação sem prévio processo jurisdicional intentado pela Administração; a União recorreu e o STF reformou a sentença para afirmar a validade da anulação pela própria Administração, sem prévio assentimento do Judiciário (cf. RDA, v. I, fasc. I, jan. 1945, p. 174-187). Daí em diante, outros julgados do STF reiteraram o entendimento, culminando com a formulação da Súmula 473 que, explicitamente, reconhece à Administração o poder anulatório.

A anulação efetuada pela própria Administração ocorre de ofício ou por provocação. No primeiro caso, a Administração, por si própria, verificou a existência de ilegalidade e providenciou o desfazimento do ato, com base, sobretudo, no princípio da autotutela administrativa. No segundo caso, a ilegalidade foi apontada em requerimentos ou recursos administrativos contra decisões da Administração.

Discute-se, no tema, se a Administração tem o dever ou a mera faculdade de anular. De regra, a Administração tem o dever de anular ato dotado de ilegalidade, justamente porque suas atividades são norteadas pelo princípio da legalidade. Embora o poder e o dever de anular permaneçam plenos

para qualquer ato eivado de ilegalidade, é possível que, em determinadas circunstâncias e ante a pequena gravidade do vício, a autoridade administrativa deixe de exercê-los, em benefício do interesse público, para que as consequências do desfazimento em si e sua repercussão não acarretem maior prejuízo que a subsistência do ato; em tais casos, a autoridade deverá sopesar as circunstâncias e as repercussões, até mesmo sociais, do desfazimento no caso concreto, para decidir se o efetua ou se mantém o ato. Por vezes surgem casos de atos que produziram efeitos irretratáveis que tornariam inócua eventual anulação.

Em matéria de anulação, também aflora o problema do *prazo* de que dispõe o poder público para anular seus atos. No direito pátrio, por muito tempo prevaleceu o entendimento no sentido da possibilidade de anular ato administrativo ilegal em qualquer época. Hoje se encontram leis que fixam limites temporais ao poder de anular, em virtude, sobretudo, do princípio da segurança jurídica. Por exemplo: a Lei 9.784, de 29.01.1999 – processo administrativo federal –, no art. 54, fixa o prazo de cinco anos, contados da data em que foram praticados, para a Administração anular atos administrativos que produziram efeitos favoráveis aos destinatários, salvo comprovada má-fé; a Lei paulista 10.177, de 30.12.1998, art. 10, I, prevê o prazo de dez anos, contados da sua produção, para a anulação de atos válidos.

É possível, ainda, que o longo fluir do tempo sacramente efeitos, gerando situações consolidadas; em tais casos, vários preceitos jurídicos podem respaldar a manutenção do ato, a ser decidida caso a caso, ante as circunstâncias que envolvem cada um: segurança e certeza das relações jurídicas, boa-fé de terceiros, ausência de dolo do interessado.

A *anulação* efetuada por agente administrativo ou pronunciada pelo Judiciário produz *efeitos ex tunc*, isto é, efeitos retroativos, que se projetam do passado ao presente. Tal efeito ocorre porque, se a ilegalidade afeta o ato desde sua origem, logicamente a declaração de nulidade deve atingi-lo no momento em que entrou no mundo jurídico, para suprimi-lo a partir daí.

A *retroatividade da anulação*, atingindo ato administrativo precedente, pode ter função destrutiva ou construtiva. A *retroação destrutiva* suprime o ato administrativo, acarretando a perda de eventuais faculdades ou vantagens nele fundamentadas; por exemplo: anulação de alvará de construção; anulação de ato de promoção. A eficácia *construtiva* acarreta não só a eliminação do ato defeituoso, mas também a edição de outros atos, a fim de colocar a situação no estado em que estaria no presente se a ilegalidade não tivesse existido no passado, exemplo: anulação de ato que indeferiu inscrição em concurso público. O desfazimento do ato significa, em geral, o direito à decisão em sentido contrário.

Embora a Súmula 473 do STF afirme que de atos ilegais não se originam direitos, é possível haver casos de efeitos que se exauriram de pronto ou se

tornaram irretratáveis, ou se consolidaram por longo tempo, inviabilizando o retorno à situação anterior.

#### 8.11.4 *Revogação do ato administrativo*

Nesse âmbito, *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. Tendo em vista que a revogação se fundamenta em razões de mérito, descabe ao Poder Judiciário editá-la, pois sua apreciação se cinge a aspectos de legalidade do ato administrativo.

O poder de revogar, de que é dotada a Administração, baseia-se na sua competência para avaliar o interesse público ou ponderar os interesses presentes numa determinada situação. A própria autoridade pode, assim, de modo espontâneo ou por provocação, reavaliar os aspectos de conveniência e oportunidade de uma decisão e concluir pelo seu desfazimento. Vários fatores podem levar à revogação: mudança de circunstâncias, advento de novos fatos, reação contrária da população, engano inicial na apreciação dos fatos.

Segundo Alessi (*La revoca degli atti amministrativi*, p. 83), o poder de revogar encontra fundamento jurídico na normal competência de agir da autoridade administrativa. Daí derivam algumas características desse poder de revogar: irrenunciabilidade, intransmissibilidade, imprescritibilidade (donde a impossibilidade de fixação de prazo para revogação de ato administrativo), discricionariedade.

Como todo ato administrativo, o ato de revogar deve atender às normas de competência. De modo geral, é pacífica a afirmação de que a toda faculdade positiva de editar um ato corresponde o poder de revogá-lo, sempre que permaneça o poder de decidir na matéria à qual o ato se refere.

No tema, questiona-se a respeito da competência do superior hierárquico revogar ato editado por subordinado. Numa estrutura hierarquizada, de regra, o superior detém poder de modificar ou suprimir decisões dos subordinados, inclusive revogar. O desfazimento efetua-se de ofício ou em virtude de requerimento ou recurso dirigido ao superior. No entanto, se a norma conferir à autoridade subordinada competência exclusiva para editar o ato, descaberá à autoridade superior revogá-lo.

Outro aspecto suscitado diz respeito à predominância, como regra, da *revogabilidade* ou da *irrevogabilidade* do ato administrativo. Em favor da *irrevogabilidade* argumenta-se que a *revogabilidade* estimularia a irreflexão e a descontinuidade das decisões; o poder de revogar só seria admitido quando encontrasse fundamento explícito ou implícito na norma jurídica. No sentido da *revogabilidade*, entendimento que predomina no Brasil, argumenta-se que

a Administração tem o dever de adaptar sua atividade a exigências atuais do interesse público, e um dos meios para tal é a revogação do ato administrativo. Se predomina a revogabilidade, não quer dizer que o poder de revogar seja ilimitado.

É ponto pacífico na doutrina e na jurisprudência que não pode ser revogado unilateralmente ato do qual resultaram *direitos adquiridos* (Súmula 473). Em essência, *direito adquirido* é aquele que, originado legalmente, já se incorporou ao patrimônio do interessado, ou que em determinado momento tinha todos os requisitos para exercer-se e não se exerceu, advindo o ato revogatório.

O *poder de revogar* encontra limite no tocante aos atos vinculados, editados na conformidade de requisitos e condições, prefixados na norma, e atendidos pelo interessado. Em tais atos, como se viu, inexistente margem de escolha com base em conveniência e oportunidade (mérito) que possa levar ao desfazimento com base em conveniência e oportunidade. É o caso das licenças.

Se a Administração revogar ato de que decorreu direito, caberá o pagamento de indenização pelos danos causados.

Os efeitos da revogação operam a partir do presente, porque desfazem atos dotados de legalidade, ou seja, operam *ex nunc*. O ato de revogação é irretroativo, pois incide sobre ato legal, que produziu efeitos válidos – assim, a revogação não atinge efeitos já produzidos pelo ato revogado, cessando os efeitos deste para o futuro.

### 8.11.5 Cassação

De uso pouco frequente, a *cassação* é ato administrativo que também desfaz outro. O fundamento da cassação não se encontra na ilegalidade do ato anterior, nem em razões de mérito: o fundamento reside no descumprimento posterior, por parte do interessado, de exigências legais relativas à situação objeto do ato. Assim, a cassação de licença para construir pode fundamentar-se no descumprimento do projeto. No regime disciplinar de servidores, a cassação de aposentadoria ou disponibilidade figura como pena aplicada ao inativo que houver praticado, na atividade, falta punível com a demissão, conforme prevê o art. 134 da Lei 8.112/90 – regime jurídico dos servidores públicos civis da União.

### 8.12 Preservação do ato administrativo

Algumas figuras jurídicas expressam a manutenção do ato administrativo, embora dotado de ilegalidade. Aparecem englobadas na rubrica *instituto da sanatória*. Têm por objetivo a preservação do ato editado, por razões diversas, conforme o caso. Em geral depende de avaliação ou ponderação, confron-

tando-se as consequências do desfazimento e da manutenção em termos de interesse público, custos e benefícios, boa-fé de quem se beneficiaria com a permanência do ato, ausência de impedimento legal, ausência de prejuízo a terceiros, dentre outros. Serão enunciadas, de modo breve, as mais frequentes.

### 8.12.1 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. A Lei 9.784/99 – processo administrativo federal, prevê a convalidação no art. 55, da forma seguinte: “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”.

### 8.12.2 Ratificação

É o ato que expurga ou corrige um defeito relativo à *competência*, detectado em ato antes emitido, declarando sua validade desde o momento em que foi editado. Não podem ser ratificados os atos de competência exclusiva de autoridades assim indicados na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional; nem os atos de competência exclusiva quanto à matéria. Por vezes se usa, em publicações oficiais, o termo *retirratificação*, no sentido de retificação (correção) e manutenção.

### 8.12.3 Conversão

É o ato editado com aproveitamento de elementos válidos de um primitivo ato ilegal, para a mesma finalidade deste, com retroação dos seus efeitos ao momento da edição do ato original.

## 8.13 Bibliografia

- CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Teoria dos atos administrativos*. São Paulo: RT, 1973.
- CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. *Motivo e motivação do ato administrativo*. São Paulo: RT, 1979.
- CRETILLA JÚNIOR, José. *Do ato administrativo*. 2. ed. São Paulo: Bushatsky, 1977.
- DELVOLVÉ, Pierre. *L'acte administratif*. Paris: Sirey, 1983.
- HORBACH, Carlos Bastide. *Teoria das nulidades do ato administrativo*. São Paulo: RT, 2007.
- MARQUES, Floriano Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MEDAUAR, Odete. Administração Pública: do ato ao processo. In: ARAGÃO, Alexandre S. de; MARQUES NETO, Floriano. *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 405-419.
- \_\_\_\_\_. Ato administrativo: origem, concepções, abrangência. In: MEDAUAR, Odete; Schirato, Vitor Rhein (org.) *Os caminhos do ato administrativo*, São Paulo, RT, 2011.
- \_\_\_\_\_. Ato de governo. RDA 191, p. 67-85, jan.-mar. 1993.

- \_\_\_\_\_. *Da retroatividade do ato administrativo*. São Paulo: Max Limonad, 1986.
- \_\_\_\_\_; Schirato, Vitor (org.) *Os caminhos do ato administrativo*, São Paulo, RT, 2011.
- \_\_\_\_\_. Regime jurídico do ato administrativo: o conceito de ato administrativo. In: ZEGARRA, Diego; BACA, Victor. *La Ley de procedimiento administrativo general – Diez anos despues*. Lima, Ed. Palestra, 2011, p. 93-110.
- \_\_\_\_\_. Revogação do ato administrativo. *BDA*, abr. 1986, p. 297-302.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Ato administrativo*. São Paulo: RT, 1978.
- PONDÉ, Lafayette. O ato administrativo, sua perfeição e eficácia. *RDA* 29, p. 16-21, 1952.
- SEABRA FAGUNDES, Miguel. Revogação e anulamento do ato administrativo. *RDA* 2, fasc. II, p. 482-488, jul. 1945; III, p. 1-12, jan. 1946.
- SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. *Em busca do ato administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1996.
- STASSINOPOULOS, Michel. *Traité des actes administratifs*. Paris: LGDJ, 1973.
- TÁCITO, Caio. *Desvio de poder em matéria administrativa*. Tese, Rio de Janeiro, 1951.
- VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. *O dever de fundamentação expressa de actos administrativos*. Coimbra: Almedina, 1991.
- ZANCANER, Weida. *Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.