



APRESENTAÇÃO

Olá, meu nome é Carlos Lisboa, dono do perfil @donodavaga, criado com o intuito de compartilhar experiências e dicas relacionadas ao estudo para concursos públicos, mais especificamente aqueles destinados às carreiras de procuradorias, sejam elas federais, estaduais ou municipais.

Exerço o cargo de advogado da União, tendo sido aprovado também nos concursos da Procuradoria da Fazenda Nacional (PFN) e da PGM-Salvador.

DO MATERIAL

Com o anúncio do novo concurso para as carreiras da AGU (AU, PFN e PF), resolvi disponibilizar para venda meus materiais de estudo, os quais me acompanham desde os tempos da preparação e estão devidamente atualizados e aprimorados.

Os materiais foram elaborados tendo como base a melhor doutrina de cada matéria, juntamente com a legislação correlata e a jurisprudência dos tribunais superiores. Trata-se de um material completo, que serve de base para a preparação de qualquer concurso de procuradoria do Brasil, mais que suficiente para te acompanhar em todas as fases, da prova objetiva à oral. Com certeza ele irá te ajudar no caminho rumo à aprovação, para que você possa se tornar o **dono da vaga**.

O material foi elaborado contando com o feeling de quem já passou pela fase de preparação e conhece os pontos mais importantes e o nível de aprofundamento necessário em cada tópico do edital.

CONTATO

Qualquer dúvida, crítica ou sugestão, entre em contato comigo!

carloslisboacordeiro@hotmail.com



ORIENTAÇÕES

Meu consagrado, esse material foi feito com muito carinho, suor, café e umas pitadas de burnout.

Se você não conseguia aprender direito administrativo, chegou a hora.

Se, mesmo depois do resumo compilado, continuar sem saber, tenho péssimas notícias.

Sempre estude com a legislação correlata aberta, para que possa conferir se houve alguma alteração (TODO DIA sai uma lei nova) e para complementar com os artigos que não constam no resumo.

Não esqueça que a leitura do material **NÃO** exclui a necessidade de uma leitura atenta das leis, que pode ocorrer em concomitante (acho menos cansativo) ou de maneira isolada.

Faça **MUITAS questões**, tantas quanto possível.

Se você estudar o resumo, realizar a leitura das leis correlatas e resolver muitas questões de provas passadas, a aprovação estará logo ali.

Não esqueça de postar uma foto e marcar o @donodavaga para dar uma moral – ouvi dizer que se não postar, não passa 😊

No mais, qualquer dúvida, só entrar em contato.

Bons estudos!



SUMÁRIO

GÊNESE E EVOLUÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO Erro! Indicador não definido.

1. Origem do Direito Administrativo
2. Evolução do Estado e do Direito Administrativo
3. A Constitucionalização do Direito Administrativo e a Valorização dos Princípios Constitucionais
4. Os Diferentes Critérios Adotados para a Conceituação do Direito Administrativo

FONTES, INTERPRETAÇÃO E INTEGRAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

1. Fontes do Direito Administrativo
2. Interpretação do Direito Administrativo
3. Integração do Direito Administrativo
4. Sistemas Administrativos

REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO E PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO..... Erro! Indicador não definido.....

1. Regime Jurídico Administrativo
2. Princípios Expressos e Implícitos
3. Princípios Explícitos do Direito Administrativo
4. Princípios Implícitos do Direito Administrativo
5. Princípios Orientadores do Controle das Despesas Públicas.....
6. Outros Princípios da Administração Pública.....
7. Quadro Comparativo dos Princípios da CF e da Lei 9.784/99

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CONCESSÕES E TERCEIRO SETOR

1. Transformações do Estado e Nova Organização Administrativa
2. Federação e o Princípio da Separação de Poderes: O Exercício da Função Administrativa
3. Desconcentração e Descentralização Administrativa
4. A Organização Administrativa em Setores
5. Administração Pública e seus Sentidos
6. Administração Extroversa x Administração Introversa
7. Entidades da Administração Pública Indireta
8. Características Comuns das Entidades Administrativas.....

ÓRGÃOS PÚBLICOS

1. Conceito
2. Teorias dos Órgãos Públicos
3. Criação e Extinção
4. Capacidade Processual e Judiciária.....
5. Capacidade Contratual e o Contrato De Gestão
6. Classificações.....

AUTARQUIAS.....

1. Conceito
2. Criação
3. Objeto.....
4. Regime de Pessoal
5. Patrimônio.....
6. Atos e Contratos.....



7. Foro Processual	
8. Responsabilidade Civil	
9. Prerrogativas Especiais	
10. Classificações	
11. Autarquias e Qualificações Especiais: Agências Executivas, Agências Reguladoras e Associações Públicas	
AGÊNCIAS REGULADORAS	
1. Origem, Fontes Normativas e Fundamentos	
2. Atividade Regulatória	
3. Classificações das Agências Reguladoras	
4. Regime Jurídico Especial	
5. O Risco da Teoria da Captura (Cooptação)	
EMPRESAS ESTATAIS: EMPRESAS PÚBLICAS E S/A's	
1. Conceito	
2. Empresas Públicas x Sociedades de Economia Mista	
3. Criação	
4. Objeto	
5. Regime de Pessoal	
6. Patrimônio	
7. Atos e Contratos	
8. Responsabilidade Civil	
9. Controle do Tribunal de Contas	
10. Imunidade Tributária	
11. Falência	
12. Quadro Sinótico das Empresas Estatais	
FUNDAÇÕES ESTATAIS	
1. Conceito e Espécies	
2. Criação	
3. Objeto	
4. Regime de Pessoal	
5. Patrimônio	
6. Atos e Contratos	
7. Foro Processual	
8. Responsabilidade Civil	
9. Prerrogativas Especiais	
10. Controle	
11. Quadro Sinótico as Fundações Públicas	
CONSÓRCIOS PÚBLICOS	
1. Conceito e Fontes Normativas	
2. Características Principais dos Consórcios Públicos	
3. Partícipes do Consórcio Público	
4. Procedimento Para Instituição do Consórcio Público	
6. Consórcio Público de Direito Público: Associação Pública	
7. Consórcio Público de Direito Privado	
8. Quadro Sinótico dos Consórcios Públicos	
TERCEIRO SETOR	
1. Conceito	



2. Características	
3. Entidades ou Qualificações Jurídicas no Terceiro Setor	
4. Aspectos Relevantes e Controvertidos no Terceiro Setor	
ATO ADMINISTRATIVO.....	
1. Conceito	
2. Ato Administrativo e o Princípio da Separação de Poderes	
3. Ato Administrativo e o Ato Privado da Administração	
4. Ato Administrativo e Delegatários de Atividades Estatais	
5. Ato da Administração, Ato Administrativo e Fato Administrativo.....	
6. Ato e Processo Administrativo.....	
7. Ato Administrativo e Ato de Governo (Político)	
8. Silêncio Administrativo	
9. Elementos do Ato Administrativo.....	
10. Discricionariedade x Vinculação	
11. Atributos/Prerrogativas dos Atos Administrativos.....	
12. Classificações dos Atos Administrativos	
13. Espécies de Atos Administrativos.....	
14. Extinção dos Atos Administrativos	
15. Convalidação ou Sanatória.....	
PODERES ADMINISTRATIVOS	
1. Conceito	
2. Excesso e Desvio de Poder	
3. Espécies de Poderes Administrativos.....	
SERVIÇOS PÚBLICOS	
1. Evolução e Tendências do Serviço Público	
2. Conceito do Serviço Público	
3. Criação do Serviço Público	
4. Princípios dos Serviços Públicos.....	
5. Classificação	
6. Modalidades de Execução.....	
7. Serviço Público e o CDC	
8. Distribuição Constitucional das Competências para a Prestação de Serviços Públicos	
9. Regulamentação e Controle	
CONCESSÃO E PERMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	
1. Modalidades de Concessão de Serviço Público	
2. Concessão Comum de Serviços Públicos.....	
3. Concessão Especial de Serviços Públicos (PPP).....	
4. Autorização de Serviço Público	
BENS PÚBLICOS	
1. Conceito	
2. Domínio Eminente e Domínio Patrimonial.....	
3. Classificações.....	
4. Afetação e Desafetação	
5. Regime Jurídico dos Bens Públicos	
6. Formas de Uso do Bem Público: Comum, Especial e Privativo	
7. Uso Privativo do Bem Público	
8. Aquisição de Bens Públicos	



9. Principais Espécies de Bens Públicos	
INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE	
1. Fundamentos da Intervenção Estatal na Propriedade	
2. Modalidades: Intervenções Restritivas e Supresivas	
3. Servidão Administrativa	
4. Requisição	
5. Ocupação Temporária	
6. Limitações Administrativas	
7. Tombamento	
DESAPROPRIAÇÃO	
1. Conceito	
2. Modalidades e Fontes Normativas	
3. Objeto	
4. Procedimento	
5. Ação de Desapropriação: Aspectos Relevantes	
6. Transferência da Propriedade	
7. Desapropriação por Zona (Extensiva)	
8. Retrocessão	
9. Desapropriação Indireta	
RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	
1. Conceito	
2. Responsabilidade Civil e Sacrifício de Direitos	
3. Evolução da Responsabilidade Civil do Estado	
4. Responsabilidade Civil Extracontratual e Contratual	
5. Responsabilidade Civil Objetiva: Ato Lícito e Ilícito	
6. Fundamentos da Responsabilidade Objetiva	
7. Pressupostos da Responsabilidade Civil do Estado	
8. Causas Excludentes do Nexo de Causalidade	
9. Pessoas Responsáveis À Luz Do Art. 37, § 6º, Da Crfb	
10. Responsabilidade Civil do Estado por Omissão	
11. Agentes Públicos e a Responsabilidade Civil do Estado	
12. Prescrição	
13. Responsabilidade Civil por Atos Legislativos	
14. Responsabilidade Civil por Atos Judiciais	
15. Responsabilidade do Estado, dos Notários e Registradores	
16. Responsabilidade Civil por Danos Causados por Obras Públicas	
17. Responsabilidade Civil por Atos de Multidões	
18. Responsabilidade Civil por Danos Ambientais	
AGENTES PÚBLICOS	
1. Conceito	
2. Espécies	
3. Servidores Públicos	
4. Cargos Públicos	
5. Estabilidade	
6. Vitaliciedade	
7. Concurso Público	
8. Sistema Remuneratório	



10. Associação Sindical	
11. Greve.....	
12. Regime Previdenciário dos Servidores Públicos	
ANOTAÇÕES SOBRE A LEI 8.112/90	
CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
1. Controle Administrativo.....	
2. Controle Legislativo.....	
3. Controle Jurisdicional	
PROCESSO ADMINISTRATIVO	
1. Conceito e Fontes Normativas	
2. Princípios do Processo Administrativo	
3. Fases do Processo Administrativo.....	
4. Recurso Administrativo	
5. Pedido de Reconsideração.....	
6. Revisão.....	
7. Decadência Administrativa	
8. Poder Cautelar.....	
9. Preclusão e “Coisa Julgada”.....	
10. Processo Administrativo Disciplinar (Pad)	
LICITAÇÃO.....	
1. Conceito	
2. Competência Legislativa	
3. Princípios da Licitação.....	
4. A Função Regulatória da Licitação	
5. Objeto da Licitação	
7. Sistema de Registro de Preços (Srp)	
8. Destinatários da Regra da Licitação.....	
9. Contratação Direta	
10. Modalidades de Licitação	
11. Procedimento	
12. Anulação e Revogação da Licitação	
13. Dos Meios Alternativos de Resolução de Controvérsias	
14. Impugnações e Pedidos	
15. Recursos Administrativos	
16. Cooperativas nas Licitações.....	
16. A Participação de Consórcios Empresariais nas Licitações	
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	
1. Conceito e Espécies de Contratos da Administração	
2. Sujeitos do Contrato.....	
3. Características	
4. Personificação dos Contratos Administrativos.....	
5. Formalização do Contrato e Garantias	
6. Cláusulas Exorbitantes	
7. Equilíbrio Econômico-Financeiro dos Contratos	
8. Duração dos Contratos	
9. Inexecução Contratual.....	



RESUMO COMPILADO Direito Administrativo

- 10. Responsabilidade Civil nos Contratos Administrativos
- 11. Convênios Administrativos



ATO ADMINISTRATIVO

1. CONCEITO

» A exteriorização da vontade administração pode ocorrer de diversas formas:

- a) **Atos administrativos:** manifestações unilaterais;
- b) **Contratos administrativos:** manifestações bilaterais;
- c) **Consórcios e convênios:** manifestações plurilaterais.

» O ato administrativo é a manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, sob o regime de direito público, pretende produzir efeitos jurídicos imediatos com o objetivo de implementar o interesse público.

NOTA: Delegatários também editam atos administrativos, no exercício da função delegada.

2. ATO ADMINISTRATIVO E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES

» O ato administrativo relaciona-se com o exercício da função administrativa, independentemente da qualidade do agente.

» Todos os poderes podem editar atos administrativos: Executivo de maneira típica; Legislativo e Judiciário de maneira atípica.

NOTA: o princípio da separação de poderes não se fundamenta no critério da exclusividade da função exercida por todo Poder, mas, sim, no critério da preponderância.

3. ATO ADMINISTRATIVO E O ATO PRIVADO DA ADMINISTRAÇÃO

» É preciso verificar a natureza da atividade exercida para caracterização do ato administrativo, pois a Administração também edita atos privados que não se vinculam ao exercício de função administrativa.

Ex.: As empresas estatais que exercem atividade econômica, em regra, editam atos privados.

–No entanto, os atos praticados em procedimentos administrativos (licitação, concurso público) devem ser considerados **materialmente administrativos** e sujeitos à impugnação por meio de MS.

STJ/Súmula 333. Cabe mandado de segurança contra ato praticado em licitação promovida por sociedade de economia mista ou empresa pública.

4. ATO ADMINISTRATIVO E DELEGATÁRIOS DE ATIVIDADES ESTATAIS

» Entidades delegatárias de atividades administrativas, que não integram a Administração Pública, também podem editar atos administrativos quando exercem a atividade delegada.



STJ/AG 248.297. É cabível MS contra ato praticado por representante de concessionária de serviço público que determinou o corte de fornecimento de energia elétrica sob alegação de prática de fraude por parte do consumidor.

STJ/RESP 457.716. É consabido que a concessão consiste na delegação da prestação do serviço público pelo poder concedente, mediante licitação, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstrem capacidade para o desempenho da atividade (art. 2º, II, da Lei n. 8.987/95). A empresa concessionária exerce, portanto, atividade tipicamente estatal, pelo que se entende legítima a impugnação de ato praticado por seus representantes por meio de mandado de segurança.

STJ/RESP 1.078.342. Os atos de gestão não possuem o requisito da supremacia, por isso são meros atos da administração e não atos administrativos, sendo que a Administração e o Particular se encontram em igualdade de condições, em que o ato praticado não se submete aos princípios da atividade administrativa, tampouco exercido no exercício de função pública, não se vislumbrando ato de autoridade.

NOTA: STJ tem admitido a impetração de MS contra atos das concessionárias de serviços públicos que determinam, por ex., a interrupção do serviço ao usuário (ato administrativo), uma vez que tais atos não são de simples gestão, mas de delegação administrativa.

Atos de gestão ≠ Ato administrativo

5. ATO DA ADMINISTRAÇÃO, ATO ADMINISTRATIVO E FATO ADMINISTRATIVO

» **Ato da administração** é todo ato praticado pela Administração pública.

–É gênero, dos quais são espécies:

a) **Atos administrativos:** regime jurídico de direito público; e

b) **Atos privados da administração:** regime jurídico de direito privado.

Ex.: doação, permuta, compra, venda, etc.

» **Atos administrativos** representam a vontade da Administração preordenada ao atendimento da finalidade pública.

–É ato da administração submetido ao regime jurídico de direito público.

–Pode ser praticado pela Administração ou por delegatárias.

Ex.: ato administrativo punitivo editado no PAD tem por objetivo punir o agente público.

» **Fatos administrativos** são eventos materiais que podem repercutir no mundo jurídico.

Ex.: falecimento do agente público acarreta a vacância do cargo.

–Normalmente, representam uma consequência dos atos administrativos.

–Todavia, em determinados casos, os fatos administrativos não guardam relação com os atos administrativos.

Ex.: desapropriação indireta por esbulho da Administração Pública.

–Às vezes representam simples acontecimentos materiais, sem produção imediata de efeitos jurídicos.

Ex.: construção de uma ponte.



Obs.: Para CESPE, os fatos administrativos produzem efeitos jurídicos.

6. ATO E PROCESSO ADMINISTRATIVO

» Ato e processo administrativo não se confundem:

- a) **Ato administrativo:** manifestação unilateral de vontade da Administração destinada à produção de efeitos jurídicos.
- b) **Processo administrativo:** sequência encadeada de atos instrumentais para obtenção da decisão administrativa.

–Enquanto o ato é **estático**, o processo é **dinâmico** (projeta-se no tempo).

» O processo administrativo tem por objetivo a produção do ato administrativo.

–Processo tem caráter instrumental.

7. ATO ADMINISTRATIVO E ATO DE GOVERNO (POLÍTICO)

ATO ADMINISTRATIVO	ATO DE GOVERNO
Referem-se ao exercício da função administrativa .	Relacionam-se com o exercício da função política .
Editados pelo Poder Executivo , na função típica, e pelos Poderes Legislativo e Judiciário , nas funções atípicas.	Editados pelos Poderes Executivo e Legislativo .
Inserem-se no Direito Administrativo.	Integram o Direito Constitucional.
Ex.: atos de consentimento (autorização de uso de bem público etc.), atos sancionatórios (demissão do servidor etc.)	Ex.: sanção e veto de projetos de lei, declaração de guerra, etc.

» Os **atos administrativos** e os **atos de governo** estão submetidos ao controle judicial.

» Funções de governo e administrativa do Estado:

- a) **Funções de governo (lato sensu):** relacionadas com a **atividade política do Estado**, ações de comando, coordenação, direção e fixação das **diretrizes políticas**, desempenhada pelo conjunto de Poderes e órgãos de estatura constitucional.

–Mais afeta ao Direito Constitucional.

–Planejam as **políticas públicas**.

- b) **Funções administrativas (stricto sensu):** atividades concretas e imediatas desempenhadas pelos órgãos administrativos para **executar as diretrizes políticas**, visando à satisfação dos interesses públicos.

–Matéria objeto do direito administrativo.

–Executam as **políticas públicas**.

Administração pública Lato Sensu → Função de governo + Função administrativa

Administração pública Stricto Sensu → Função administrativa



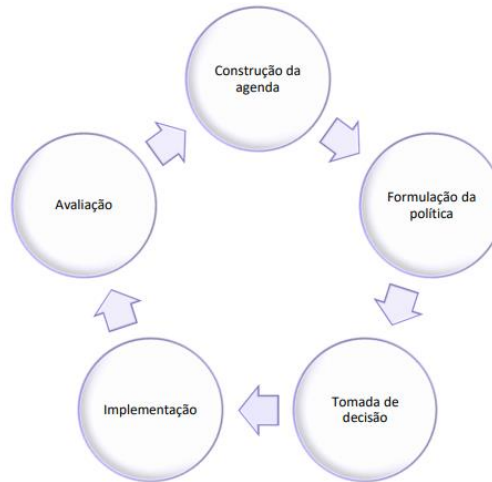
7.1. Ciclo de políticas públicas

» O ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes.

–As políticas públicas são compostas por diversas “fases” sequenciais e interdependentes, que podem ocorrer ao mesmo tempo (se misturarem e ficarem sobrepostas umas às outras) ou até mesmo em uma “ordem” diferente.

NOTA: tema cobrado na prova oral do concurso da **AGU/2023**. Confira se seu edital exige o estudo deste ponto.

» Cada autor defende um “ciclo” diferente, destacando-se as seguintes fases:



1) **Construção da agenda:** consiste em um conjunto de problemas ou temas considerados relevantes, e, por conta disso, merecem “atenção” e intervenção por parte do governo.

–A agenda pode tomar forma, v.g., de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importantes.

–Nessa fase, busca-se identificar os problemas públicos que podem ser solucionados por meio das políticas públicas.

–Engloba a percepção do problema, sua definição ou delimitação e a avaliação da possibilidade de resolução.

–Caso o problema não possa ser resolvido, ele não será considerado um problema (que deve sofrer intervenção para ser solucionado), mas uma “situação” (que são “toleradas” todos os dias).

2) **Formulação da política:** envolve o estabelecimento de objetivos, bem como o desenvolvimento, seleção e especificação das alternativas consideradas mais convenientes para solucionar determinado problema.

–É na etapa de formulação de políticas públicas que são estabelecidos os objetivos e selecionadas as soluções (dentre as alternativas disponíveis) que resolverão os problemas de forma mais eficiente, eficaz e efetiva.

3) **Tomada de decisão:** é a fase em que os agentes políticos escolhem (dentre as alternativas disponíveis) aquela alternativa que eles entendem ser a melhor solução para o problema.

–Para alguns doutrinadores, a tomada de decisões é considerada como parte pertencente à fase de “formulação das políticas públicas”.



4) Implementação: é nessa fase que as ações começam a ser executadas para que a política pública passe a “funcionar na prática” conforme foi planejado e decidido.

–Nesta fase, regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações.

–Aqui, a Administração Pública reveste-se de sua função precípua: executar as políticas públicas.

5) Avaliação: processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática.

–É a fase em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou.

–É na etapa de avaliação que são analisados o “andamento” e os resultados das políticas públicas.

Avaliação ≠ Monitoramento

a) Avaliação: processo objetivo de exame e diagnóstico da política pública sob análise.

–Considera, dentre outros aspectos, a forma como a política está sendo implementada, seus efeitos desejados e adversos, os principais stakeholders, e a forma como os recursos públicos estão sendo utilizados.”

–Deve ser conduzida preferencialmente por outros órgãos independentes, não diretamente responsáveis pela execução da política pública.

b) Monitoramento: processo contínuo ao longo da implementação, realizado pelo próprio órgão responsável pela política pública.

–Visa controlar a entrega de insumos, o calendário de trabalho e verificar se os produtos estão de acordo com as metas.

–Permite identificar problemas e falhas durante a execução que prejudicam as ações, os processos ou os objetivos da política pública e, assim, reúne condições para corrigir rumos ou ajustar os planos de implementação.

8. SILÊNCIO ADMINISTRATIVO

» Em regra, as manifestações formais de vontade da administração (atos administrativos) devem ser expressos.

» O silêncio administrativo **não** representa a manifestação de vontade da Administração.

–Omissão administrativa ou “não ato”.

Exceção: existência de previsão legal expressa nesse sentido.

Lei 9.478/97, Art. 26. (...) § 3º Decorrido o prazo estipulado no parágrafo anterior sem que haja manifestação da ANP, os planos e projetos considerar-se-ão automaticamente aprovados.

» Em caso de omissão administrativa, deve o interessado pleitear na via administrativa ou judicial a manifestação expressa da vontade estatal.

–Judiciário **não** pode expedir o ato administrativo, mas deve exigir que a Administração manifeste sua vontade dentro do prazo fixado na decisão judicial, sob pena de sanções (v.g., multa diária).



9. ELEMENTOS DO ATO ADMINISTRATIVO

9.1. Agente público competente – COMPETÊNCIA

- » Competência é a prerrogativa ou poder legal conferida às entidades administrativas e aos órgãos públicos, habilitando os agentes públicos para o exercício da função pública.
- » O ato administrativo deve ser editado por **agente público competente**.

Direito Privado → Agente capaz

Direito Público → Agente competente

–Só a lei pode estabelecer e limitar as competências administrativas.

–**Elemento sempre vinculado.**

» Para parte da **doutrina**, a competência não seria exatamente um elemento do ato administrativo, mas um pressuposto subjetivo de validade, na medida em que o sujeito é o produtor do ato e não se confunde com o ato produzido, sendo exterior a ele.

» Características da competência:

a) **Exercício obrigatório** para os órgãos e agentes públicos;

b) **Irrenunciável**;

–Renúncia não se confunde com delegação;

c) **Intransferível**;

–Delegação transfere o exercício da competência, mas não sua titularidade;

d) **Imodificável**;

–Somente a lei pode alterar a competência;

e) **Imprescritível**.

–O não exercício da competência não a extingue.

f) **Improrrogável**.

–O fato de um órgão ou agente incompetente praticar um ato não faz com que ele passe a ser considerado competente, **salvo** disposição legal.

–Competência não se estende automaticamente.

9.1.1. Delegação e avocação de competência

» Pode haver **modificação da competência**, desde que **não** se trate de competência atribuída com **exclusividade** ao agente público.

–Modificação de competência é dividida em duas categorias:

a) **Delegação**: é a transferência precária, total ou parcial, do exercício de determinadas atribuições administrativas, inicialmente conferidas ao delegante, para o delegatário;

b) **Avocação**: é o chamamento, pela autoridade superior, das atribuições inicialmente outorgadas pela lei ao agente subordinado.

–Permitida **excepcionalmente**, exigindo relação hierárquica e motivação.



Lei 9.784/99, Art. 15. Será permitida, em caráter **excepcional** e por motivos relevantes devidamente justificados, a avocação temporária de competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior.

» Há **divergência** doutrinária quanto à necessidade de lei para autorizar expressamente a delegação e a avocação de competência:

1ª Posição: Impossibilidade de modificação de competência.

– Só pode ocorrer nas hipóteses taxativamente previstas pelo legislador.

2ª Posição: Possibilidade da modificação de competências **não** privativas.

– Só não podem ocorrer nos casos de expressa vedação legal.

– Delegação e avocação de competências não privativas decorrem do próprio escalonamento hierárquico da Administração.

– Autoridade administrativa pode delegar ou avocar competências com o objetivo de otimizar e agilizar o atendimento das finalidades públicas.

» Lei de processo administrativo consagra a **delegação** como regra geral, excepcionada nos casos expressamente indicados na lei, e **não pressupõe a existência de hierarquia ou subordinação** para sua efetivação

Lei 9.784/99, Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular, poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

– A delegação de competência normalmente é realizada para agentes de plano hierárquico inferior, mas a lei também a admite para o mesmo plano hierárquico, quando não existirem impedimentos, sendo conveniente.

– Apesar de parecer estranho, **não** existe vedação legal de **delegação para a autoridade hierarquicamente superior.**

Lei 9.784/99, Art. 13. **Não** podem ser objeto de delegação:

I - a edição de atos de caráter normativo;

II - a decisão de recursos administrativos;

III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

– É **vedada** a delegação de competências nos casos acima.

– Existem ainda vedações fundadas nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, como impossibilidade de delegação pela autoridade controladora à autoridade controlada e de delegação por órgão colegiado a órgão individual.

» Ato de delegação deve observar os seguintes parâmetros:

Lei 9.784/99, Art. 14. O ato de delegação e sua revogação deverão ser publicados no meio oficial (**publicidade**).

§ 1º O ato de delegação especificará as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração (**prazo determinado**) e os objetivos da delegação e o recurso cabível, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada.



§ 2º O ato de delegação é revogável a qualquer tempo pela autoridade delegante (**precário**).

§ 3º As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

STF/Súmula 510. Praticado o ato por autoridade, no exercício de competência delegada, contra ela cabe o mandado de segurança ou a medida judicial.

–Atos praticados, durante a vigência da delegação, são de responsabilidade do delegado.

–Para **Rafael Oliveira**, a delegação suspende a competência da autoridade delegante, durante sua vigência, não havendo exercício cumulativo ou concorrente de competência.

–Para **Celso Antônio Bandeira de Mello**, a autoridade delegante permanece apta a exercer a função que delegou, **concorrentemente** com o agente que recebeu a delegação.

» **Doutrina majoritária** entende que a subdelegação depende, necessariamente, de consentimento da autoridade delegante.

–No entanto, vejamos:

Decreto 83.937/79, Art 6º O ato de delegar pressupõe a autoridade para subdelegar, ficando revogadas as disposições em contrário constantes de decretos, regulamentos ou atos normativos em vigor no âmbito da Administração Direta e Indireta.

–Assim sendo, a **subdelegação** dependerá de consentimento da autoridade delegante caso esteja previsto no ato de delegação.

CESPE/2021. O governador de determinado estado editou ato em que delegou competência a todos os secretários de Estado para interromper férias de servidores. Em seguida, determinado secretário considerou a possibilidade de subdelegar tal poder aos chefes de unidades regionais em vários pontos do estado, mas, antes de editar o ato pertinente, submeteu-o à análise de juridicidade do órgão jurídico que presta consultoria e assessoramento à respectiva secretaria. Será cabível a subdelegação aos chefes de unidades regionais, uma vez que a delegação do governador pressupõe a possibilidade de subdelegação, salvo se do ato de delegação se permitir inferir o contrário. **CERTO**

» **Renúncia** da competência **não** se confunde com a **delegação**.

–Na renúncia, o agente se recusa a exercer a função administrativa, denotando completa omissão administrativa que deve ser punida disciplinarmente.

Renúncia → Omissão administrativa

Delegação → Transferência de atividades

NOTA: **Carvalhinho** não diferencia **revogação de delegação** e **avocação**, limitando-se a dizer que ocorre avocação quando o delegante atrai para a sua esfera decisória a prática de um ato objeto de delegação.

9.1.2. Excesso de poder, Função de fato e Usurpação de função

» Ocorre **Excesso de Poder** quando o agente público atua fora ou além de sua esfera de competências.



ESAF/2009. O vício do desvio do poder ocorre quando há afronta direta ao princípio da supremacia do Interesse Público. **CERTO**

ABUSO DE PODER

Excesso de poder	Desvio de poder
Vício no elemento competência	Vício no elemento finalidade

–O excesso de poder nem sempre obriga à anulação do ato.

–Admite convalidação, **salvo** se se tratar de competência em razão da matéria ou exclusiva.

Ex.: se o Delegado da Receita Federal praticar um ato de competência do Superintendente, este poderá convalidar o ato, ao invés de anulá-lo.

» A **Usurpação de Função** é **crime**.

–Usurpador é alguém que não tem nenhuma espécie de relação jurídica funcional com a administração.

–Ato emanado pelo usurpador é **inexistente**.

» Ocorre **Função de Fato** quando a pessoa foi investida no cargo, emprego ou função pública, mas há alguma ilegalidade em sua investidura ou algum impedimento legal para a prática do ato.

–Ato emanado pelo agente de fato, em virtude da teoria da aparência (situação, para os administrados, tem total aparência de legalidade), é considerado válido, ou, pelo menos, são considerados válidos os efeitos por ele produzidos ou dele decorrentes.

9.1.3. Critérios de fixação da competência

a) **Em razão da matéria:** garante maior especialização e eficiência no exercício da atividade administrativa.

Ex.: Ministério da Saúde, Ministério da Educação;

b) **Em razão do território:** permite aproximação da Administração e do administrado.

Ex.: instituição de subprefeituras nos Municípios ou criação de seccionais de órgãos federais nos Estados;

c) **Em razão da hierarquia:** reservam-se as atividades de maior responsabilidade aos agentes de maior hierarquia.

Ex.: competências do Chefe do Executivo;

d) **Em razão do tempo:** algumas funções só podem ser desempenhadas durante determinado período de tempo.

Ex.: exercício de função durante mandato; proibição de nomeação de novos servidores nos três meses que antecedem o pleito eleitoral até a posse dos eleitos.

9.2. Finalidade

» Finalidade do ato relaciona-se com o atendimento do interesse público.

–Finalidade é o **resultado** do ato.

Ex.: a finalidade do ato que apreende medicamentos estragados é proteger a saúde das pessoas.

–Toda e qualquer atuação administrativa visa o atendimento dos interesses da coletividade.



» O agente somente será competente para atingir a finalidade prevista na norma e a finalidade somente poderá ser perseguida pelo agente a quem a lei atribuiu competência.

–Há íntima relação entre finalidade e competência.

» O atendimento de interesses meramente privados, em desacordo com a ordem jurídica, configura “desvio de finalidade” ou “desvio de poder”, **vício insanável** que acarreta a **nullidade do ato**.

Ex.: superior hierárquico que determina a relocação do subordinado por simples desavença particular.

» Podemos identificar nos atos administrativos:

a) **Finalidade geral** (ou mediata): é sempre a satisfação do interesse público; e

b) **Finalidade específica** (ou imediata): é o resultado previsto na lei.

» A finalidade é **Elemento vinculado do ato**, pois o interesse público sempre será o “fim mediato” da atuação administrativa (o “fim imediato” é concretizado pelo **objeto** do ato).

Ex.: a construção de escola ou hospital público é uma escolha relacionada ao objeto do ato.

–A **finalidade** é invariável (vinculada) e o **objeto** pode ser variável (discricionário).

» **Tredestinação** ocorre quando a destinação final de um bem expropriado divergiu da finalidade da qual se planejou inicialmente.

–Pode ser lícita ou ilícita:

a) Será **lícita** quando a Administração Pública dê ao bem finalidade diversa (imediata), porém preservando a razão do interesse público (finalidade mediata).

Ex.: desapropriação de terreno para construção de escola, mas administração acaba construindo hospital. Nesse caso não há desvio de finalidade, mas de objeto, sendo o ato de desapropriação (decreto) amparado pelo ordenamento jurídico; e

b) Será **ilícita** quando resultante de desvio do propósito original (interesse público).

9.3. Forma

» É o **revestimento externo** do ato administrativo.

–É a **exteriorização** da vontade administrativa.

» Possui dois sentidos:

a) **Sentido restrito:** meio pelo qual o ato é instrumentalizado.

Ex.: em regra, devem ser escritos;

b) **Sentido amplo:** engloba as formalidades que devem ser cumpridas para sua elaboração.

Ex.: necessidade de oitiva de dois ou mais órgãos para elaboração do ato administrativo.

9.3.1. Princípio da solenidade das formas

» Exige-se do agente público a edição de atos escritos e o atendimento das formalidades legais.

Direito Privado → Liberdade das formas

Direito Público → Solenidade das formas



–A solenidade da forma funciona como garantia para o administrado, propiciando o controle da Administração e conferindo segurança jurídica às relações administrativas.

» Existem exceções, justificadas pelo princípio da razoabilidade, tais como:

–Sinais (ex.: placas e sinais de trânsito);

–Gestos (ex.: guarda de trânsito);

–Sons (ex.: apitos dos agentes de trânsito);

–Ordens verbais (ex.: ordens emitidas pelo superior hierárquico aos seus subordinados em eventos públicos).

» Formalismo é moderado, e não absoluto.

–Pode ser atenuado pelo legislador.

Lei 9.784/99, Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada **senão** quando a lei expressamente a exigir.

» Sempre que a lei expressamente exigir determinada forma para que um ato administrativo seja considerado válido, a inobservância dessa exigência acarretará a **nulidade** do ato.

9.3.2. Princípio da simetria das formas

» A forma utilizada na **edição** do ato deve ser a mesma usada para sua **alteração ou revogação**.

Ex.: decreto que declara a utilidade pública do imóvel para fins de desapropriação somente pode ser revogado por outro decreto.

Exceção: Princípio pode ser relativizado nas relações sujeitas à hierarquia, quando o superior hierárquico pode utilizar ato com forma distinta para alterar o conteúdo do ato editado pelo subordinado.

9.3.3. Formalidades essenciais x acidentais

a) **Formalidades essenciais:** aquelas sem a qual o ato é considerado nulo.

Ex.: ausência de ampla defesa e contraditório acarreta invalidade da imposição de sanções administrativas; ausência de motivação causa a nulidade da demissão do servidor público.

b) **Formalidades acidentais:** sua ausência não obsta o alcance do resultado final, admitindo-se convalidação do ato, que deixará de ser anulado.

–Formalidades que não guardam relação direta com os direitos dos particulares, inexistindo prejuízo nas hipóteses de eventuais irregularidades por parte dos agentes públicos.

Ex.: ato vinculado editado verbalmente, beneficiando o particular que preencheu os requisitos legais, deve ser convalidado e reduzido à forma escrita.

9.4. Motivo

» É a situação de fato ou de direito que justifica a edição do ato administrativo.

–É a **causa** do ato.

Ex.: a infração funcional é o motivo que justifica a edição do ato administrativo punitivo (advertência, suspensão ou demissão) do servidor.



11.9.4.1. Motivo de fato (discricionário) x Motivo de direito (vinculado)

a) **Motivo de fato (situação de fato):** lei elenca diversos motivos que podem justificar a edição de determinado ato e o agente público, no caso concreto, elegerá o motivo mais conveniente e oportuno.

Ex.: art. 75 da Lei 14.133/21 elenca situações que justificam a dispensa de licitação, admitindo-se que o administrador decida sobre a conveniência ou não da realização da licitação;

b) **Motivo de direito (situação de direito):** lei menciona os motivos que, existentes no caso concreto, acarretarão, necessariamente, a edição do ato administrativo.

Ex.: aposentadoria compulsória aos 70 anos.

Motivo de fato → Escolha do administrador (discricionário)

Motivo de direito → Escolha do legislador (vinculado)

11.9.4.2. Motivação dos atos administrativos

» Motivação é a **exteriorização** dos motivos.

Motivo → Elemento do ato

Motivação → Requisito do elemento forma

» Há **divergência** quanto à obrigatoriedade ou não da motivação dos atos administrativos:

1ª Posição: Motivação obrigatória dos atos vinculados e facultativa dos atos discricionários.

2ª Posição: Motivação obrigatória dos atos discricionários e facultativa dos atos vinculados.

3ª Posição (Majoritária): Motivação obrigatória de todos os atos.

–Deriva dos princípios democrático, da legalidade, da publicidade e da ampla defesa e do contraditório.

–A motivação é **imprescindível** para efetivação do controle social pelo povo.

–Diminuição da possibilidade de atuação arbitrária da Administração.

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

–Apesar de exigir a motivação para as decisões administrativas no âmbito do Poder Judiciário, a norma deve ser aplicada aos demais Poderes enquanto executores da função administrativa.

4ª Posição: Inexistência de obrigatoriedade de motivação, salvo previsão legal expressa.

–Inexistência de norma constitucional que exija a motivação para os atos do Poder Executivo.

–Interpretação restritiva do art. 93, X, da CF.

5ª posição: Obrigatoriedade de motivação das decisões administrativas e nas hipóteses previstas em lei.

–Fundamental para a garantia da moralidade e para facilitar o controle do ato.

Obs.: prevalece a 3ª posição (obrigatoriedade de motivação de todos os atos).

Exceção: os atos de livre nomeação e livre exoneração de cargos (ad nutum).



STF/MS 25518. Nada impede a autoridade competente para a prática de um ato de motivá-lo mediante remissão aos fundamentos de parecer ou relatório conclusivo elaborado por autoridade de menor hierarquia (fundamentação *per relationem*). Indiferente que o parecer a que se remete a decisão também se reporte a outro parecer: o que importa é que haja motivação eficiente.

STJ/INFO 557. É nulo o acórdão que se limita a ratificar a sentença e a adotar o parecer ministerial, sem sequer transcrevê-los, deixando de afastar as teses defensivas ou de apresentar fundamento próprio. Isso porque, nessa hipótese, está caracterizada a nulidade absoluta do acórdão por falta de fundamentação. A jurisprudência admite a chamada fundamentação *per relationem*, mas desde que o julgado faça referência concreta às peças que pretende encampar, transcrevendo delas partes que julgar interessantes para legitimar o raciocínio lógico que embasa a conclusão a que se quer chegar.

Lei 9.784/99, Art. 2º. (...) Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão (**motivação**);
(...)

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

» A motivação pode ser **prévia ou contemporânea** (simultânea) à prática do ato.

–**Motivação posterior** implica burla à exigência de motivação, constituindo ofensa ao princípio da moralidade.

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

–Para **doutrina** majoritária, admite-se a **motivação posterior** à prática do ato, desde que possível sua convalidação.

–Para **Celso Antônio Bandeira de Mello**, admite-se a motivação tardia nos **atos vinculados** onde houver comprovação da ocorrência do motivo previsto pelo legislador como autorizador para a manifestação da vontade da Administração. Isso porque a lei já havia predeterminado a conduta da Administração diante da ocorrência de determinado motivo.

STJ/RMS 40.427. A possibilidade de motivação ulterior dos atos administrativos discricionários encontra respaldo, ainda, na lição de Celso Antônio Bandeira



de Mello, *in verbis*: “[...] nos casos em que a lei não exija motivação, não se pode, consoante dito, descartar alguma hipótese excepcional em que seja possível à Administração demonstrar e de maneira absolutamente inquestionável que (a) o motivo extemporaneamente alegado preexistia; (b) que era idôneo para justificar o ato e (c) que tal motivo foi a razão determinante da prática do ato. Se estes três fatores concorrem há de se entender, igualmente, que o ato se convalida com a motivação ulterior.

STJ/RMS 40.427. O ato de remoção de servidor público por interesse da Administração Pública deve ser motivado. Caso não o seja, haverá nulidade. No entanto, é possível que o vício da ausência de motivação seja corrigido em momento posterior à edição dos atos administrativos impugnados. Assim, se a autoridade removeu o servidor sem motivação, mas ela, ao prestar as informações no mandado de segurança, trouxe aos autos os motivos que justificaram a remoção, o vício que existia foi corrigido.

» A **LINDB** obriga a autoridade a analisar as **consequências práticas** das decisões, impondo o **dever de motivação**.

LINDB, Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, **não** se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as **consequências práticas** da decisão.

Consequencialismo da decisão administrativa.

–Dispositivo é orientado a reduzir a indeterminação das decisões estatais, que muitas vezes se restringe a invocar princípios abstratos.

–Havendo decisão administrativa baseada em conceitos legais indeterminados ou cláusulas gerais, é necessária a verificação das suas consequências não só para o caso concreto, como também para a sociedade.

–A finalidade buscada seria reduzir o subjetivismo e a superficialidade de decisões, impondo a obrigatoriedade do efetivo exame das circunstâncias do caso concreto, tal como a avaliação das diversas alternativas sob um prisma de **proporcionalidade/razoabilidade**.

Parágrafo único. A **motivação** demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Dispõe sobre o **dever de motivação** concreta e a responsabilidade decisória dos gestores dos interesses públicos ao julgarem sobre questões que lhe são levadas a análise.

CF, Art. 93. (...) IX - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de **nulidade**, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação;

9.4.3. Teoria dos motivos determinantes

» Validade do ato administrativo depende da correspondência entre os **motivos nele expostos** e a **existência concreta dos fatos** que ensejaram a sua edição.

» Mesmo nos casos em que não é exigida motivação (atos ad nutum), caso o agente exponha os motivos, a validade da medida dependerá da citada correspondência com a realidade.



Ex.: exoneração de agente ocupante de cargo em comissão motivada pelo reiterado descumprimento do horário de trabalho. Comprovado que a motivação é falsa, o ato será invalidado.

–Motivação serve como forma de controle pelo administrado.

» No caso de pluralidade de motivos justificadores do ato, a eventual apresentação de motivo ilícito, que não contamine a substância do ato, não gera sua nulidade, vez que inexistente prejuízo.

9.4.4. Móvel dos atos administrativos

» O móvel é a **intenção** do **agente público** (elemento psíquico).

–Relaciona-se com a vontade pessoal que move o agente.

» Prevalece o entendimento de que o móvel é importante apenas para os **atos discricionários**, sendo irrelevante para os **atos vinculados**.

Ex.: ato praticado por agente competente, mas incapaz (louco); se for ato vinculado, será válido, mas se for discricionário, ato será inválido, mas viável de convalidação.

» Para **Rafael Oliveira**, o móvel é importante tanto para qualquer ato.

–A dicotomia “discricionariedade x vinculação” não é absoluta, existindo, em maior ou menor medida, alguma margem de avaliação por parte do agente, mesmo nas hipóteses classificadas tradicionalmente como vinculadas.

–A atuação vinculada pode beneficiar ou prejudicar administrados por meio de sentimentos incompatíveis com a impessoalidade.

Ex.: na hipótese em que a lei não estipula prazo para edição do ato vinculado, a autoridade edita ato beneficiando particular que conta com a sua amizade e retarda, injustificadamente, a edição de ato similar requerido por desafeto.

9.5. Objeto

» É o **efeito** jurídico e material **imediat**o que será produzido pelo ato.

–É o **conteúdo** do ato.

Ex.: o conteúdo do ato que demite o servidor é punir aquele que cometeu a infração funcional, rompendo o vínculo funcional com a Administração; o objeto da licença profissional é habilitar o exercício de determinada profissão pelo interessado.

» Objeto do ato administrativo **deve ser lícito, possível e moral**.

Objeto → Efeito/fim imediato

Finalidade → Efeito/fim mediato

9.5.1. Objeto indeterminado (discricionário) e determinado (vinculado)

a) **Objeto indeterminado (discricionário):** lei confere margem de liberdade ao agente para delimitar o conteúdo do ato.

Ex.: na autorização para uso privativo de bem público a lei confere discricionariedade ao agente para delimitar o conteúdo do ato: extensão da área ocupada, prazo, contrapartidas, etc.

b) **Objeto determinado (vinculado):** lei delimita o conteúdo do ato sem deixar espaço para discricionariedade por parte do agente.



Ex.: licença para dirigir veículo em todo território nacional, sendo vedado ao agente limitar o conteúdo do ato.

10. DISCRICIONARIEDADE X VINCULAÇÃO

a) **Atos discricionários:** legislador autoriza, expressa ou implicitamente, a realização de opções/conduas pelo agente, a partir de critérios de conveniência e oportunidade.

– Autoridade sempre deve optar pela que melhor se coadune à persecução do **interesse público**.

Ex.: autorização de uso de bem público.

Existem duas concepções sobre a fonte da discricionariedade administrativa:

a) **Orientação legalista:** é constituída pelo legislador.

– É a *lei* que confere ou não a possibilidade de escolha.

– Se não conferir, há vinculação.

b) **Orientação neoconstitucionalista:** decorre do direito globalmente considerado.

– É a *ponderação à luz do caso concreto* que indicará se há ou não mais de uma solução admitida pelo direito.

Fonte da discricionariedade administrativa:

Orientação legalista → Lei

Orientação neoconstitucionalista → Direito globalmente considerado

b) **Atos vinculados:** legislador descreve, na própria norma jurídica, todos os elementos do ato administrativo que deverão ser observados pelo agente, sem qualquer margem de liberdade.

Ex.: licença para dirigir veículo automotor.

» A discricionariedade não surge da ausência de lei, mas da possibilidade de a Administração decidir dentro das opções conferidas pelo legislador.

CESPE/2003. A discricionariedade é a margem de liberdade conferida pela lei ao administrador a fim de que este cumpra o dever de integrar, com sua vontade ou juízo, a norma jurídica diante do caso concreto, seguindo critérios subjetivos próprios, a fim de dar satisfação aos objetivos consagrados no sistema legal. **CERTO**

» Diferença entre os atos discricionários e vinculados é quantitativa e não qualitativa.

– O que varia é a intensidade do grau de liberdade conferido pela lei ao administrador.

10.1. Mérito administrativo

» É a liberdade dada pela lei ao administrador para exercer o juízo de conveniência e oportunidade.

– É o **núcleo** dos atos discricionários.

– **Não** há mérito na edição dos atos vinculados.

10.2. Conceitos jurídicos indeterminados x discricionariedade



» Os **conceitos jurídicos indeterminados** (conceitos abertos) são as expressões utilizadas pelo legislador que apresentam incertezas linguísticas, admitindo sentidos e interpretações heterogêneas.

–São termos ou expressões contidos em normas jurídicas que não são exatos em seu sentido.

–Comportam significação mutável e considerável espaço para atribuição de conteúdo pelo intérprete.

Ex.: interesse público, imperativo de segurança nacional, bons costumes, ordem pública etc.

» Do ponto de vista estrutural, os conceitos jurídicos indeterminados possuem uma **zona de certeza** quanto ao seu significado (núcleo conceitual).

–Essa zona qualifica o campo dentro do conceito em que se tem uma noção clara e precisa do seu significado, sendo composta, basicamente, por duas áreas:

a) **Zona de certeza positiva:** representada pelo campo em que ninguém duvida da efetiva aplicação do conceito (o que o conceito é).

b) **Zona de certeza negativa:** qualificada pelo campo em que ninguém duvida da impossibilidade de aplicação do conceito (o que o conceito **não** é).

–Contudo, entre as zonas de certeza positiva e negativa, vigora um espaço de dúvidas quanto à aplicação ou não do conceito, chamado de **zona cinzenta/de incerteza/de penumbra (ou halo conceitual)**.

–Para a **doutrina**, apenas quando a zona cinzenta tiver grande amplitude é que o conceito jurídico poderá ser qualificado de indeterminado.

» De outro lado, a **discricionariedade** espelha situação jurídica em que o administrador pode optar por uma entre várias condutas lícitas e possíveis.

–Trata-se de uma abertura normativa para que o agente administrativo faça **escolhas**.

–Distingue-se dos conceitos jurídicos indeterminados, pois estes lhe são antecedentes, situados no plano de previsão da norma, exigindo que o agente administrativo os **interprete**.

Distinção entre discricionariedade e conceitos jurídicos indeterminados:

Discricionariedade → Margem de escolha

–Plano de aplicação da norma.

Conceitos jurídicos indeterminados → Margem de interpretação

–Plano de previsão da norma.

» Nos conceitos jurídicos indeterminados **não** haverá, necessariamente, discricionariedade administrativa, pois se impõe primeiramente a **interpretação** do conceito jurídico diante do caso concreto.

–Se, após a interpretação, o aplicador da norma estiver em uma zona de certeza positiva ou negativa **não** há que se falar em discricionariedade, vez que não haverá liberdade de atuação para a Administração que deverá cumprir fielmente a vontade do legislador.

NOTA: não confundir conceitos jurídicos indeterminados com as chamadas **cláusulas gerais**.

–Apesar de ambos pertencerem ao gênero “conceito vago”, apresentam distinções:

a) **Cláusulas gerais:** são normas com comandos indeterminados e que **não** possuem a consequência jurídica nos casos de sua inobservância.



–Não estabelece “a priori” o significado do termo (pressuposto), tampouco as consequências jurídicas da norma (consequente).

–Não prescrevem uma certa conduta, mas, simplesmente, definem valores e parâmetros hermenêuticos, servindo como ponto de referência interpretativo para a aplicação de demais disposições normativas.

–Além de a hipótese de incidência (pressuposto) ser composta por termos indeterminados, é conferida ao aplicador do direito a tarefa de criar o efeito jurídico decorrente da verificação da ocorrência daquela hipótese normativa (consequente).

Exs.: devido processo legal, função social do contrato, boa-fé objetiva, etc.

CC, Art. 421. A liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato.

–No exemplo acima, a norma citada não define “função social do contrato” e nem indica qual solução deve dar o aplicador do direito quando se deparar com uma situação que ele entenda ter violado a diretriz de respeito à função social do contrato.

b) **Conceito jurídico indeterminado:** normas cuja definição legal não foi bem delimitada pelo legislador.

–As expressões e seus significados presentes em determinada norma são vagos/imprecisos, de modo que a dúvida se encontra no significado e não nas consequências legais de seu descumprimento.

–O legislador não confere ao aplicador do direito competência para criar o efeito jurídico do fato cuja hipótese de incidência (pressuposto) é composta por termos indeterminados, mas lhe dá margem de liberdade para verificar, no caso concreto, se aplica ou não o comando legal incidente.

Exs.: necessidade imprevista e urgente, atividade de risco, boa-fé (não o princípio da boa-fé objetiva), má-fé, urgente, imprevisto, imprevisível, justa causa, razoável, excessiva onerosidade, manifesta desproporção, iminente perigo, fundado temor, diligência normal etc.

CC, Art. 927. (...) Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

–No exemplo acima, a imprecisão encontra-se no significado (conteúdo/pressuposto) de “atividade de risco”, e não em suas consequências jurídicas (responsabilidade civil objetiva).

Portanto, as cláusulas gerais e os conceitos jurídicos indeterminados são imprecisos no pressuposto, no conteúdo; contudo, diferenciam-se porque os conceitos jurídicos indeterminados indicam a consequência jurídica, que não estão previstas nas cláusulas gerais.

Cláusula Gerais → Impreciso no pressuposto e não aponta consequência

Conceitos Jurídicos Indeterminados → Impreciso no pressuposto, mas aponta consequência

10.3. Controle judicial dos atos administrativos discricionários

» O controle dos atos administrativos é dividido em duas espécies:

a) **Controle de legalidade:** adequação formal do ato com a legislação;



b) **Controle do mérito:** verificação da conveniência e da oportunidade relativas ao motivo e ao objeto do ato.

» Judiciário deve invalidar os atos ilegais da Administração, mas **não** pode revogá-los por razões de conveniência e oportunidade.

–**Não** pode invadir o mérito administrativo, sob pena de violação do **princípio da separação dos poderes**.

STF/RE 1.083.955. O Poder Judiciário não pode fazer a revisão judicial do mérito da decisão administrativa proferida pelo CADE. A expertise técnica e a capacidade institucional do CADE em questões de regulação econômica exige que o Poder Judiciário tenha uma postura deferente (postura de respeito) ao mérito das decisões proferidas pela Autarquia. A análise jurisdicional deve se limitar ao exame da legalidade ou abusividade do ato administrativo. O CADE é quem detém competência legalmente outorgada para verificar se a conduta de agentes econômicos gera efetivo prejuízo à livre concorrência. As sanções antitruste, aplicadas pelo CADE por força de ilicitude da conduta empresarial, dependem das consequências ou repercussões negativas no mercado analisado, sendo certo que a identificação de tais efeitos anticompetitivos reclama acentuada expertise.

» Existem teorias que buscam legitimar o controle judicial da atuação estatal discricionária, com destaque para as seguintes:

- a) Teoria do desvio de poder ou desvio de finalidade;
- b) Teoria dos motivos determinantes;
- c) Teoria dos princípios jurídicos (juridicidade).

10.3.1. Teoria do desvio de poder ou desvio de finalidade

» Admite que o judiciário invalide ato administrativo em desacordo com a finalidade da norma.

Ex.: remoção *ex officio* de um servidor em razão de perseguição pessoal do chefe – remoção não pode ter caráter punitivo.

Ex.?: cessão de imóvel desapropriado para empresa privada executora de atividade econômica lucrativa – desapropriação só pode ter por finalidade utilidade pública, necessidade pública ou interesse social.

10.3.2. Teoria dos motivos determinantes

» Vide item 9.4.3.

10.3.3. Teoria dos princípios jurídicos (juridicidade)

» Exige a compatibilidade dos atos administrativos com os princípios do ordenamento jurídico (impessoalidade, moralidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, etc).

–A partir do reconhecimento do papel central da Constituição e da normatividade dos princípios constitucionais – **Constitucionalização do Direito Administrativo** –, a legalidade deixa de ser o único parâmetro para verificação da validade da atuação administrativa.

–A juridicidade amplia a margem de controle do ato discricionário pelo Judiciário.

Ex.: utilização dos princípios da razoabilidade e da isonomia para saber se algumas das exigências contidas em editais de concursos públicos são válidas ou não.



NOTA: Não há apreciação do mérito administrativo propriamente dito, o que resultaria em violação ao princípio da separação de poderes, mas garantia de que o mérito não seja artifício à violação, por via transversa, da ordem jurídica pelo administrador.

» É indispensável a justificação da decisão judicial, como elemento essencial para sua legitimidade, pois só assim há possibilidade do controle pelo povo.

STF/Súmula Vinculante 13. A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

11. ATRIBUTOS/PRERROGATIVAS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

» Os atributos (ou características) dos atos administrativos são:

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

11.1. Presunção de legitimidade e de veracidade

» Atos administrativos presumem-se editados em conformidade com o ordenamento jurídico (presunção de legitimidade), bem como as informações neles contidas presumem-se verdadeiras (presunção de veracidade).

–Justifica-se por várias razões:

- a) Sujeição dos agentes públicos ao princípio da legalidade;
- b) Cumprimento de determinadas formalidades para edição dos atos administrativos;
- b) Celeridade necessária no desempenho das atividades administrativas, etc.

» Trata-se de presunção relativa (iuris tantum), pois **admite prova em contrário** por parte do interessado.

» Principais efeitos:

- a) **Autoexecutoriedade;** e a
- b) **Inversão do ônus da prova.**

–Apenas quanto à presunção de veracidade, pois apenas os fatos são matéria de prova (veracidade), e não a interpretação das normas (legitimidade).

» Para **Rafael Carvalho**, os **atos privados** da administração (v.g., emanados por EP e S/A) **não** gozam de tais atributos.

–Os atos **manifestamente ilegais** também não.



CESPE/2014. A presunção de legitimidade é atributo de todos os atos da administração, inclusive os de direito privado, dada a prerrogativa inerente aos atos praticados pelos agentes integrantes da estrutura do Estado. **CERTO**

11.2. Imperatividade

» Os atos administrativos são, em regra, **imperativos ou coercitivos**, pois representam uma ordem emanada da Administração Pública que deve ser cumprida pelo administrado

–A Administração Pública tem a prerrogativa de **impor condutas positivas e/ou negativas** aos particulares.

–Decorre do chamado **poder extroverso** do Estado.

CESPE/2012. Os atos administrativos diferenciam-se dos demais atos jurídicos por serem dotados de certos atributos que possibilitam ao Poder Público garantir a supremacia do interesse público sobre o privado, como a imperatividade decorrente do poder extroverso do Estado. **CERTO**

NOTA: Poder extroverso é o poder do Estado de constituir, unilateralmente, obrigações para terceiros, extravasando seus próprios limites, tendo como principal característica a possibilidade de impor seus atos independentemente da concordância do particular.

» **Não** é encontrado em todos os atos administrativos.

Ex.: atos negociais (permissão, licença e autorização) e atos enunciativos (pareceres).

11.11.3. Autoexecutoriedade

» Administração tem a prerrogativa de executar diretamente sua vontade, inclusive com o uso moderado da força, independentemente da manifestação do Poder Judiciário – Privilège du préalable.

Ex.: demolição de obras clandestinas, inutilização de alimentos impróprios para consumo, interrupção de passeata violenta, etc.

–Decorre da presunção de legitimidade e veracidade com o objetivo de promover, com celeridade, o interesse público.

» **Doutrina** distingue autoexecutoriedade em:

a) **Executoriedade** (executoriedade direta): agente pode utilizar de **meios diretos de coerção** para implementar a vontade estatal.

Ex.: demolição de obras clandestinas;

b) **Exigibilidade** (executoriedade indireta): agente utiliza-se de **meios indiretos de coerção** para compelir o administrado a praticar determinada conduta.

Ex.: previsão de multa na hipótese de descumprimento da vontade estatal e exigência do pagamento de multas de trânsito como condição para o licenciamento de veículo automóvel.

–Para **Di Pietro**, “a exigibilidade está presente em TODAS as medidas de polícia, mas não a executoriedade”.

STJ/Súmula 127. É ilegal condicionar a renovação da licença de veículo ao pagamento de multa, da qual o infrator não foi notificado.



STJ/Súmula 312. No processo administrativo para imposição de multa de trânsito, são necessárias as notificações da autuação e da aplicação da pena decorrente da infração.

–Uma vez observadas as exigências (notificação da autuação e da aplicação), poderá a Administração exigir o pagamento da multa como condição para o licenciamento do veículo.

» Doutrina diverge sobre a necessidade de lei para atuação autoexecutória da Administração:

–**Doutrina majoritária** defende que a autoexecutoriedade depende de:

a) **Previsão legal expressa**; ou

Ex.: Retenção de caução e encampação nos contratos administrativos.

Lei 14.133/21, Art. 139. A extinção determinada por ato unilateral da Administração poderá acarretar, sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei, as seguintes consequências:

I - assunção imediata do objeto do contrato, no estado e local em que se encontrar, por ato próprio da Administração;

II - ocupação e utilização do local, das instalações, dos equipamentos, do material e do pessoal empregados na execução do contrato e necessários à sua continuidade;

III - execução da garantia contratual para:

b) **Caracterização da situação emergencial.**

Ex.: demolição de prédio que corre risco de desabar.

–**Doutrina minoritária** entende que a executoriedade é a **regra**, somente afastada na hipótese de expressa vedação legal.

Doutrina Majoritária → Previsão legal expressa ou Situação emergencial

Doutrina Minoritária → Regra, exceto vedação legal expressa

» Autoexecutoriedade **não** é encontrada em todos os atos administrativos.

Ex.: cobrança de multa, quando resistida pelo particular, e desapropriação devem ser realizadas judicialmente.

STJ/INFO 559. Não há ilegalidade na imediata execução de penalidade administrativa imposta em PAD a servidor público, ainda que a decisão não tenha transitado em julgado administrativamente.

–Os atos administrativos gozam de **autoexecutoriedade**, possibilitando que a Administração Pública realize a execução dos seus efeitos materiais, independentemente de autorização judicial ou do trânsito em julgado da decisão administrativa.

–A execução dos efeitos materiais de penalidade imposta ao servidor público (corte da remuneração) não depende do julgamento de recurso interposto na esfera administrativa, já que este, em regra, não possui efeito suspensivo.

11.4. Tipicidade

» O ato administrativo deve corresponder a figuras definidas previamente pela lei como aptas a produzir determinados resultados.

–Afasta a possibilidade de a administração praticar atos inominados.



–Para cada finalidade que a administração pretenda alcançar deve existir um ato típico definido em lei.

» Consequências do atributo:

–Garantia ao administrado, pois impede a prática de atos unilaterais e coercitivos sem prévia previsão legal;

–Afasta a possibilidade de ato totalmente discricionário, pois a lei, ao prever o ato, já define os limites em que a discricionariedade poderá ser exercida.

» Para **Rafael Oliveira**, a atuação administrativa deve ser pautada pelo respeito ao ordenamento jurídico, mas isso não pressupõe a tipificação e a nomeação prévias de todos os atos administrativos, mas apenas daqueles atos que estabeleçam sanção ao administrado.

11.5. Resumo dos atributos

ATRIBUTOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS	
Tipicidade	Presente em todos os atos administrativos
Presunção de legitimidade e veracidade	Presente em todos os atos da administração
Imperatividade	Ausente em alguns atos administrativos Ex.: cobrança de multa resistida e desapropriação resistida
Autoexecutoriedade	Ausente em alguns atos administrativos Ex.: atos negociais e enunciativos.

12. CLASSIFICAÇÕES DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

» Quanto à **VALIDADE**:

a) **Ato válido:** está em total conformidade com o ordenamento jurídico;

b) **Atos inválidos:** atos que contrariam a ordem jurídica.

NOTA: dentre os atos inválidos, pode haver atos nulos ou anuláveis.

Ato Nulo: aquele que nasce com vício insanável

Ato Anulável: aquele que apresenta defeito sanável – passível de convalidação

–Produz atos inválidos produzem efeitos apenas contra **terceiros de boa-fé**.

c) **Ato inexistente:** possui aparência de manifestação de vontade da Administração Pública, mas não se origina de um agente público.

Ex.: atos emanados por usurpador de função.

–Diferencia-se dos atos nulos, pois nenhum efeito produzido pode ser validamente mantido, nem mesmo perante terceiros de boa-fé.

NOTA: Chama-se de **ato irregular** aquele que possui vício irrelevante, que não atinge elementos essenciais do ato, não prejudicando qualquer interesse.

» Quanto à **FORMAÇÃO DO ATO**:



a) **Atos simples:** editados a partir da vontade de um único órgão público (ato unilateral), singular ou colegiado.

Ex.: concessão de férias a servidor;

b) **Atos complexos:** elaborados pela manifestação autônoma de dois (atos bilaterais) ou mais órgãos (atos multilaterais), singulares ou colegiados.

–Órgãos concorrem para a formação de um único ato que só será considerado perfeito após a última manifestação de vontade.

Ex.: aposentação de servidor público, concessão de pensão, admissão de pessoal, que dependem da manifestação da entidade administrativa e do respectivo Tribunal de Contas.

STF/MS 27628. O ato de concessão de aposentadoria é complexo, de modo que só se aperfeiçoa com o exame de sua legalidade e subsequente registro pelo Tribunal de Contas da União.

STF/RE 636.553-RG. Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de cinco anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas.

Não confundir com os casos em que não há exercício do controle de legalidade por TC.

STJ/AgInt no AREsp 1.738.937. Embora a orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça seja a de que o prazo decadencial do art. 54 da Lei nº 9.784/99 não se consuma no período entre a data da aposentadoria e o exame da legalidade do ato pela Corte de Contas, quando a revisão do ato de concessão se dá pela própria Administração Pública, sem determinação do órgão fiscalizador de Contas (TCU), o prazo decadencial flui normalmente, sendo este o caso dos autos. (03/5/2021)

STJ/AgInt no AREsp 1.761.417 (2022). Nas hipóteses em que não haja exercício do controle de legalidade por Tribunal de Contas, o prazo decadencial quinquenal previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99 transcorre a partir da edição do ato pela Administração. (20/06/2022)

–Ato complexo (apenas um ato, formado por órgãos diversos) **não** se confunde com processo administrativo (são editados atos administrativos intermediários e autônomos para o alcance do ato final).

–Ato complexo só pode ser atacado administrativa ou judicialmente após já terem sido expressas todas as manifestações necessárias à sua formação, tornando-se perfeito ou completo (antes disso, o ato é imperfeito e inválido).

c) **Atos compostos:** formados pela manifestação de dois órgãos: um que define o conteúdo do ato e o outro que verifica sua legitimidade (existem dois atos).

–Enquanto um elabora o ato, a manifestação do segundo tem caráter instrumental ou complementar, que em nada altera o conteúdo do ato principal.

Ex.: parecer elaborado por agente público que depende do visto da autoridade superior para produzir efeitos.

–Ato instrumental (aprovação, autorização, ratificação, visto, homologação, etc) pode ser prévio (autoriza a prática do ato principal) ou posterior (confere eficácia ao ato principal).



NOTA: **Hely Lopes Meireles** considera nomeação de membro do STF, após indicação pelo P.R. e aprovação pelo Senado Federal, ato complexo, enquanto **Di Pietro** considera ato composto.

CESPE adota o entendimento de Hely Lopes Meireles.

» Quanto aos **DESTINATÁRIOS**:

a) **Atos individuais (concretos):** direcionam-se concretamente a indivíduos determinados.

Ex.: decreto que declara utilidade pública de imóvel para fins de desapropriação; designação de comissão de licitação;

b) **Atos gerais (normativos):** direcionam-se a pessoas indeterminadas que se encontrem na mesma situação.

Ex.: decreto que regulamenta a legislação ambiental.

» Quanto aos **EFEITOS**:

a) **Atos constitutivos:** aqueles que criam, modificam ou extinguem direitos.

Ex.: revogação de ato administrativo; aplicação de sanção ao servidor;

b) **Atos declaratórios:** declaram a existência de situações jurídicas preexistentes ou reconhecem direitos.

Ex.: edição de atos vinculados, tais como a licença para construir e a licença profissional.

c) **Atos enunciativos:** atestam determinados fatos ou direitos, e, eventualmente, envolvem juízos de valor.

Ex.: certidão que atesta o tempo de serviço do servidor; parecer que retrata juízo de valor do agente público.

» Quanto à **IMPERATIVIDADE**:

a) **Atos de império:** decorrem do exercício do poder de império estatal e devem ser obrigatoriamente observados pelos particulares.

Ex.: apreensão de medicamentos com prazo de validade expirado.

b) **atos de gestão:** editados pela Administração quando despida do poder de autoridade, em relativa igualdade jurídica com o particular.

Ex.: atos negociais ou de consentimento, como autorização de uso de bem público e exoneração a pedido do servidor.

Obs.: **Não** mais se aplica a **teoria da dupla personalidade**.

–O Estado atua em todos os casos (império ou gestão) com personalidade jurídica de direito público. Isso não impede, no entanto, a aplicação de regras do direito privado em algumas situações.

» Quanto ao **OBJETO**:

a) **Ato-regra:** ato normativo que possui caráter geral e abstrato;

Ex.: regulamentos.

b) **Ato-condição:** ato que investe o indivíduo em situação jurídica preexistente, submetendo-o à aplicação de certas regras jurídicas;

Ex.: nomeação de servidor público.



c) **Ato subjetivo:** ato concreto que cria obrigações e direitos subjetivos em relações jurídicas especiais.

Ex.: contrato de trabalho dos empregados públicos.

» Quanto à **LIBERDADE DO AGENTE:**

a) **Atos vinculados:** editados sem qualquer margem de liberdade por parte do agente público, uma vez que seus elementos estão integralmente previstos na lei.

Ex.: licença para construir; licença para veículo automotor.

STJ/RESP 1.011.581. É possível a revogação da licença para construir quando sobrevier interesse público relevante, determinando que o Poder Público indenize os prejuízos.

b) **Atos discricionários:** envolvem margem de liberdade por parte do agente público que pode analisar a conveniência e oportunidade para sua edição.

Ex.: autorização de uso de bem público; autorização de porte de arma.

–**Nenhum** ato é totalmente discricionário, pois a liberdade total se confundiria com arbitrariedade.

–Dos cinco elementos do ato administrativo, três serão sempre vinculados (competência, forma e finalidade) e dois poderão ser vinculados ou discricionários (motivo e objeto).

Sempre Vinculados → Competência, Forma e Finalidade.

Vinculados ou Discricionários → Motivo e Objeto.

» Quanto ao **ÂMBITO DOS EFEITOS:**

a) **Atos externos:** produzem efeitos em relação aos particulares em geral, extrapolando os limites da Administração.

–Administração extroversa.

Ex.: decreto de desapropriação; autorização de uso de bem público;

b) **Atos internos:** produzem efeitos no interior da Administração ou em relação às pessoas que possuem vínculos especiais com o Estado.

–Administração introversa.

Ex.: promoção do servidor público; sanção aplicada no contrato administrativo.

» Quanto à **REPERCUSSÃO SOBRE A ESFERA JURÍDICA DO PARTICULAR:**

a) **Atos ampliativos:** aqueles que reconhecem, constituem ou ampliam direitos dos particulares.

Ex.: autorização de uso de bem público; licença para construir;

b) **Atos restritivos:** restringem direitos ou expectativas dos particulares.

Ex.: revogação de atos discricionários; sanções aplicadas ao servidor.

» Quanto à **RETRATABILIDADE:**

a) **Atos revogáveis (retratáveis):** aqueles que podem ser revogados a qualquer momento por razões de conveniência e oportunidade.

Ex.: revogação da autorização de uso de bem público;

b) **Atos irrevogáveis (irretratáveis):** **não** podem ser revogados pela Administração.

Ex.: licença para o exercício de profissão ou para dirigir veículo automotor.



» Quanto à **EXECUTORIEDADE**:

a) **Atos Executórios (ou autoexecutórios)**: aqueles que podem ser implementados concretamente pela vontade administrativa, independentemente de manifestação do Judiciário.

Ex.: demolição de construção irregular;

b) **Atos Não Executórios (ou não autoexecutórios)**: dependem da manifestação do Poder Judiciário para serem efetivados.

Ex.: cobrança de multa e desapropriação resistida.

» Quanto à **FORMAÇÃO OU EXEQUIBILIDADE**:

a) **Atos perfeitos**: aqueles que completaram seu ciclo de formação e estão aptos a produção de efeitos jurídicos, o que ocorre efetivamente com a sua publicação;

Ex.: publicação do ato de exoneração do servidor.

NOTA: o prazo de prescrição, administrativa ou judicial, não começa a correr enquanto o ato não se torna perfeito.

b) **Atos imperfeitos**: aqueles que não completaram o ciclo de formação ou que dependem da edição de outro ato para se tornarem exequíveis.

Ex.: atos ainda não publicados ou sujeitos à homologação da autoridade superior;

c) **Atos pendentes**: encontram-se sujeitos à condição ou termo para produção de efeitos.

Ex.: exoneração do servidor a partir de data futura.

d) **Atos consumados**: aqueles que já exauriram seus efeitos, tornando-se irretratáveis (irrevogáveis).

–Podem ser invalidados quando verificada ilegalidade.

Ex.: publicação do ato de exoneração do servidor, sem previsão de condição ou termo, acarreta o desligamento imediato do servidor, inviabilizando a sua retratação posterior.

Perfeição ≠ Validade

Perfeição diz respeito às etapas de formação do ato, exigidas por lei para que ele produza efeitos.

Ex.: um ato que seja motivado, reduzido a escrito, assinado, publicado, está perfeito em sua formação, se a lei não contiver qualquer outra exigência.

Validade diz respeito à conformidade do ato com a lei.

–O ato pode ter completado o seu ciclo de formação, mas ser inválido e vice-versa.

13. ESPÉCIES DE ATOS ADMINISTRATIVOS

» Os atos administrativos são divididos, comumente, nas seguintes categorias:

a) **atos normativos**;

b) **atos ordinatórios**;

c) **atos negociais (ou de consentimento)**;

d) **atos enunciativos**;



- e) atos administrativos de controle (ou de verificação); e
f) atos punitivos (ou sancionatórios).

13.1. Atos administrativos Normativos

» Comandos gerais e abstratos emanados da Administração Pública, cujo objetivo é a fiel execução da lei.

Ex.: decretos regulamentares, regimentos, resoluções, portarias e deliberações.

a) **DECRETOS:** editados privativamente pelo chefe do Executivo (CF, art. 84, IV) com o objetivo de reger relações gerais ou individuais.

CF, Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

–Exercício do **poder de polícia**.

a.1) **Decretos Regulamentares** (normativos): fixam normas gerais e abstratas com fundamento na lei;

Ex.: decreto que estabelece regras sobre a proteção ambiental, regulamentando a respectiva legislação.

a.2) **Decretos Individuais** (concretos): direcionados concretamente ao indivíduo ou a grupo de indivíduos.

Ex.: decreto expropriatório.

–Decreto **não** se confunde com regulamento.

Decreto → Forma
Regulamento → Conteúdo

–Pode haver **decretos sem regulamento** (decretos individuais) e **regulamentos sem decreto**.

Ex.: regulamento sob a forma de resolução.

b) **REGIMENTOS:** estabelecem regras de funcionamento e de organização de órgãos colegiados.

Ex.: regimento interno do conselho de contribuintes.

–Exercício do poder disciplinar.

	REGIMENTO	DECRETO REGULAMENTAR
Agente competente	Autoridade integrante de órgão colegiado	Chefe do Executivo
Fundamento	Poder disciplinar	Poder de polícia
Efeitos	Efeitos interna corporis	Efeitos externos (para os administrados)

c) **RESOLUÇÕES:** atos normativos ou individuais, editados por Ministros de Estado ou outras autoridades de elevada hierarquia, com a finalidade de complementar decretos regulamentares e regimentos.



Ex.: resolução editada pelo CONTRAN, na forma do art. 12 do CTB.

d) **DELIBERAÇÕES:** atos decisórios provenientes de órgãos colegiados.

Ex.: deliberação do Conselho de Contribuintes sobre determinado processo administrativo.

e) **DESPACHO NORMATIVO:** é aquele que, embora proferido em caso individual, a autoridade competente (v.g., Chefe do Executivo) determina que se aplique aos casos idênticos, passando a vigorar como norma interna da Administração para as situações análogas subsequentes.

LC 73/93, Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.

§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

§ 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.

–Parecer do AGU quando aprovado pelo P.R. e publicado juntamente com o despacho presidencial adquire caráter normativo e vincula todos os órgãos e entidades da Administração Federal, que ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

13.2. Atos administrativos Ordinatórios

» Editados no exercício do poder hierárquico com o objetivo de disciplinar as relações internas da Administração Pública.

a) **INSTRUÇÕES:** editados pela autoridade superior com o objetivo de ordenar a atuação dos agentes subordinados;

b) **CIRCULARES:** praticamente idênticas às instruções, mas dotadas de menor abrangência;

c) **AVISOS:** editados por Ministros de Estados para tratarem de assuntos de seus Ministérios;

d) **PORTARIAS:** editadas por autoridades administrativas, distintas do chefe do Executivo;

e) **ORDENS DE SERVIÇO:** determinam a adoção de determinada conduta em circunstâncias especiais;

f) **OFÍCIOS:** responsáveis pela formalização da comunicação, escrita e oficial, entre órgãos e entidades administrativas;

g) **DESPACHOS:** atos decisórios ou de mero expediente praticados em processos administrativos.

NOTA: Despacho normativo é aquele que, embora proferido em caso individual, a autoridade competente determina que se aplique aos casos idênticos, passando a vigorar como norma interna da Administração para as situações análogas subsequentes.

11.13.3. Atos administrativos Negociais ou de Consentimento

» Aqueles editados a pedido do particular, viabilizando o exercício de determinada atividade e a utilização de bens públicos.

–Exercício do poder de polícia.

» Geralmente são formalizados por alvará.



Ex.: na licença para construir, o alvará é a forma e a licença o conteúdo.

a) **LICENÇA:** ato vinculado que reconhece o direito do particular para exercício de determinada atividade.

Ex.: licença para construir, para exercer profissão, para dirigir veículo.

» Características:

–**Ato de consentimento estatal:** Administração consente com o exercício da atividade privada;

–**Ato vinculado:** preenchidos os requisitos legais pelo particular, Poder Público **deve** editar, necessariamente, a licença; e

–**Ato declaratório:** reconhece o direito subjetivo do particular, habilitando o seu exercício.

b) **PERMISSÃO:** ato discricionário que permite o exercício de determinada atividade pelo particular ou o uso privativo de bem público.

Ex.: permissão de uso de bem público.

» Características:

–**Ato de consentimento estatal;**

–**Ato discricionário:** a autoridade administrativa possui margem de liberdade para analisar a conveniência e a oportunidade do ato;

–**Ato constitutivo:** antes da edição do ato, particular possui apenas expectativa de direito e não direito subjetivo ao ato.

» **Permissão de uso de bem público** é ato administrativo discricionário e precário, podendo ser revogado a qualquer tempo sem ensejar indenização.

–Permissão de uso de bem público condicionada (ou qualificada): há fixação, pela Administração, de prazo (deixa de ser precária). Eventual revogação antes do prazo ensejará indenização do permissionário.

NOTA: Permissão de serviço público não é ato administrativo, mas contrato administrativo.

Permissão de serviço público ≠ Permissão de uso de bem público

Lei 8.987/95, Art. 40. A permissão de serviço público será formalizada mediante **contrato** de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.

c) **AUTORIZAÇÃO:** ato discricionário que permite o exercício de determinada atividade pelo particular ou faculta o uso privativo de bem público – mesmas características da permissão.

Ex.: autorização para fechamento de rua; autorização para porte de arma.

» Características:

–**Ato de consentimento estatal;**

–**Ato discricionário;** e

–**Ato constitutivo.**

Permissão x Autorização

a) Na **permissão**, o interesse público e o interesse privado são satisfeitos com igual intensidade.



–A permissão de uso obriga o uso do bem.

Ex.: permissão para instalação de banheiros químicos nas vias públicas.

b) Na **autorização**, o interesse do autorizatário é atendido de forma preponderante e o interesse público apenas remotamente.

–Autorização não obriga o uso pelo autorizatário.

Ex.: autorização para fechamento de rua para realização de festa junina.

d) **ADMISSÃO:** ato vinculado que reconhece o direito ao recebimento de determinado serviço público pelo particular.

Ex.: admissão em escolas públicas ou hospitais públicos.

11.13.4. Atos administrativos de Controle ou de Verificação

» Controlam a legalidade e o mérito de atos já editados.

–As vezes são necessários para produção de eficácia de certos atos.

a) **APROVAÇÃO:** ato que controla, preventiva ou repressivamente, outro ato.

Ex.: aprovação de projeto para execução de uma obra.

–Autoridade aprova a edição de ato (controle prévio) ou concorda com o ato já editado (controle posterior).

b) **HOMOLOGAÇÃO:** ato que controla a legalidade e o mérito de ato anterior.

Ex.: homologação da licitação.

Lei 14.133/21, Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá: (...)

IV - adjudicar o objeto e **homologar** a licitação.

c) **VISTO:** ato que verifica a legitimidade formal de outro ato.

Ex.: visto de autoridade superior em relação ao parecer elaborado pelo subordinado.

NOTA: para **Hely Lopes Meireles** (e para CESPE), homologação e aprovação são **atos negociais**.

13.5. Atos administrativos Enunciativos

» Expressam opiniões ou certificam fatos no âmbito da Administração Pública.

a) **PARECERES:** expressam a opinião do agente público sobre determinada questão fática, técnica ou jurídica.

Ex.: parecer do Procurador do Estado relacionado ao processo de licitação;

–Há divergência quanto a natureza jurídica do parecer:

1ª Posição (Celso Antônio Bandeira de Mello): Parecer não é ato administrativo.

–O parecer jurídico é um mero ato opinativo que não produz efeitos jurídicos.



–É um ato da administração consultiva, que visa informar o gestor, sugerir uma providência administrativa a ser estabelecida pelo administrador competente, elucidar uma questão jurídica existente.

–É uma manifestação que integra o procedimento administrativo que culminará na expedição de um ato administrativo.

STF – O parecer jurídico não é um ato administrativo, mas sim uma opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnica que guiará o gestor na hora de decidir.

2ª Posição (Di Pietro): Parecer é ato enunciativo.

–O parecer é ato pela qual a Administração Pública somente atesta ou reconhece determinada situação de fato ou de direito, mas não tem a aptidão para, por si só, produzirem efeitos jurídicos.

b) **CERTIDÕES:** declaram a existência ou inexistência de atos ou fatos administrativos.

–Apenas retratam a realidade, não sendo capaz de criar ou extinguir relações jurídicas.

Ex.: certidão negativa de débito tributário.

c) **ATESTADOS:** enquanto as certidões emitem declaração sobre ato ou fato constante nos arquivos públicos (ex.: certidão de casamento), os atestados retratam fatos que não constam previamente dos arquivos da Administração.

Ex.: atestado que certifica vacinação.

d) **APOSTILAS:** averbam determinados fatos ou direitos reconhecidos pela norma jurídica.

Ex.: apostilamento, normalmente no verso da última página do contrato administrativo, da variação do valor contratual decorrente de ajuste previsto no contrato.

Lei 14.133/21, Art. 136. Registros que não caracterizam alteração do contrato podem ser realizados por simples apostila, dispensada a celebração de termo aditivo, como nas seguintes situações: (...)

13.5.1. Classificação dos pareceres

1) **Parecer Facultativo:** emitido por solicitação de órgão, sem que qualquer norma determine sua solicitação.

–Órgão possui discricionariedade quanto ao pedido e à efetivação do parecer.

–Parecer só terá relevância se integrar a decisão, indicado como seu fundamento.

–Sendo o parecer meramente opinativo, não haverá vinculação do advogado pública, **salvo** em caso de culpa ou erro grosseiro.

STF/MS 24.631. Quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo.

2) **Parecer Obrigatório:** emitido por solicitação de órgão, em virtude de preceito normativo que prescreve sua solicitação.

–Ato praticado sem o parecer estará eivado de nulidade.

–Obrigações limita-se a pedir o parecer, mas não de segui-lo.

–Se não o seguir, deve motivar.

–Desrespeito ao parecer não invalida o ato, mas pode causar responsabilidade administrativa.



STF/MS 24.631. Quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer.

Lei 9.784/99, Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de **15 dias**, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.

§ 1º Se um parecer obrigatório e vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo não terá seguimento até a respectiva apresentação, responsabilizando-se quem der causa ao atraso.

§ 2º Se um parecer obrigatório e **não** vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo poderá ter prosseguimento e ser decidido com sua dispensa, sem prejuízo da responsabilidade de quem se omitiu no atendimento.

3) **Parecer Conforme ou Vinculante:** administração deve pedir e seguir.

- É exceção, só admitido quando expressamente previsto em lei.
- A manifestação jurídica não é meramente opinativa.
- Tem cunho decisivo e vincula o entendimento do administrador.
- Ato em desconformidade com o parecer é **nulo**.
- Parecerista divide com o administrador a responsabilidade pela edição do ato.
- Qualquer alteração no ato, deve ser previamente analisada pela consultoria jurídica.

STF/MS 24.631. Quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir.

ESPÉCIES DE PARECER		
Facultativo	Obrigatório	Vinculante
O administrador não é obrigado a solicitar o parecer do órgão jurídico.	O administrador é obrigado a solicitar o parecer do órgão jurídico.	O administrador é obrigado a solicitar o parecer do órgão jurídico.
O administrador pode discordar da conclusão exposta pelo parecer, desde que o faça fundamentadamente.	O administrador pode discordar da conclusão exposta pelo parecer, desde que o faça fundamentadamente com base em um novo parecer.	O administrador não pode discordar da conclusão exposta pelo parecer. Ou o administrador decide nos termos da conclusão do parecer, ou, então, não decide.
Em regra, o parecerista não tem responsabilidade pelo ato administrativo. Contudo, o parecerista pode ser responsabilizado se ficar configurada a existência de culpa ou erro grosseiro.	Em regra, o parecerista não tem responsabilidade pelo ato administrativo. Contudo, o parecerista pode ser responsabilizado se ficar configurada a existência de culpa ou erro grosseiro.	Há uma partilha do poder de decisão entre o administrador e o parecerista, já que a decisão do administrador deve ser de acordo com o parecer.



		Logo, o parecerista responde solidariamente com o administrador pela prática do ato, não sendo necessário demonstrar culpa ou erro grosseiro.
--	--	---

13.5.2. Responsabilidade do Parecerista

STF. É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa.

–A imunidade do procurador no **parecer opinativo** (facultativo e obrigatório) não pode ser vista com viés absoluto. Em havendo conduta culposa ou dolosa do advogado público, nexos causal entre o parecer exarado e o dano ao erário, é possível responsabilizá-lo, sem prejuízo das sanções penais e administrativa cabíveis.

STJ/RESP 1.183.504. É possível, em situações excepcionais, enquadrar o consultor jurídico ou o parecerista como sujeito passivo numa ação de improbidade administrativa. Para isso, é preciso que a peça opinativa seja apenas um instrumento, dolosamente elaborado, destinado a possibilitar a realização do ato ímprobo. Em outras palavras, faz-se necessário, para que se configure essa situação excepcional, que desde o nascedouro a má-fé tenha sido o elemento subjetivo condutor da realização do parecer.

–Para **Di Pietro**, a responsabilização não se justifica se o parecer estiver adequadamente fundamentado; diferença de opinião não pode justificar a responsabilização do consultor. O parecer isoladamente não produz qualquer efeito jurídico.

» O **parecer vinculante não possui natureza opinativa**, tais quais os pareceres facultativo e obrigatório.

–Há uma partilha do poder de decisão entre parecerista e autoridade consulente, razão que afasta a sua caracterização como parecer opinativo.

–Quando é emitido um parecer vinculante, o advogado público será responsabilizado assim como o administrador, já que, neste caso, houve a partilha do ato decisório.

» Alguns pareceres são dotados de força normativa (parecer normativo) e vinculantes para toda a Administração Pública.

Ex.: parecer elaborado pelo AGU e aprovado pelo P.R. vincula a Administração Pública.

LC 73/93, Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.

§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

13.6. Atos administrativos Punitivos ou Sancionatórios



» Restringem direitos ou interesses dos administrados que atuam em desconformidade com a ordem jurídica.

» Exige-se, em todo e qualquer caso, o respeito à ampla defesa e ao contraditório na edição de atos punitivos, bem como que as sanções administrativas tenham previsão legal expressa – **Princípio da legalidade.**

CF, Art. 5º. (...) LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

» Sanções dividem-se em:

a) **Sanções DE POLÍCIA:** fundadas no poder de polícia e relacionadas aos particulares em geral.

–Sanções externas.

Ex.: multa; apreensão ou destruição de coisas; interdição de atividades.

–No caso de perigo público iminente, autoridade pública pode destruir coisas que se revelarem nocivas à coletividade, **independentemente** de processo administrativo prévio (ampla defesa será postergada).

–Ausente a urgência, aplicação dependerá da formalização de processo administrativo prévio.

b) **Sanções DISCIPLINARES ou FUNCIONAIS:** fundadas no poder disciplinar e aplicadas aos servidores públicos e demais pessoas que possuem vínculos especiais com a Administração.

–Sanções internas.

Ex.: demissão de servidor público; advertência imposta à empresa contratada pela Administração.

13.7. Efeitos dos atos administrativos

1) **Efeitos próprios (típicos):** aqueles normalmente esperados com a prática do ato, ou seja, configuram o objeto ou conteúdo da conduta da Administração.

Ex.: numa desapropriação, o efeito próprio é a perda do bem pelo particular em favor do Estado.

2) **Efeitos impróprios (atípicos/secundários):** aqueles que embora não configurem a intenção inicial com a prática do ato administrativo, dele decorrem indiretamente.

–Eles podem ser de duas espécies:

a) **Reflexos:** também atingem outra relação jurídica.

–Atingem terceiros estranhos à prática do ato, não objetivados pelo ato.

–Atingem uma relação jurídica estranha àquela travada entre a Administração e o particular, gerando consequências a terceiros não previstos originalmente no ato administrativo.

Ex.: na desapropriação, seria efeito reflexo do ato aquele que atinge a relação jurídica estabelecida entre o locatário e o proprietário do imóvel desapropriado.

b) **Prodrômicos (preliminares):** efeitos do ato que impõem uma nova atuação administrativa, em face do início de um ato praticado.

–Trata-se de efeito que acontece antes do aperfeiçoamento do ato, nos casos em que se exige mais de uma manifestação de vontade para que ele se aperfeiçoe.

Ex.: acontece nos atos administrativos compostos e complexos, que exigem, após uma primeira manifestação de vontade, uma segunda que o ratifique ou o retifique (v.g., aposentadoria de servidor).



CESPE/2009. Os efeitos atípicos dos atos administrativos subdividem-se em prodrômicos e reflexos. Os primeiros existem enquanto perdura a situação de pendência do ato; os segundos atingem terceiros não objetivados pelo ato. **CERTO**

14. EXTINÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

14.1. Extinção normal ou natural

» Ato extingue-se naturalmente quando produz seus efeitos (v.g., ato que concede férias é extinto com o gozo das férias) ou no advento do prazo nele estipulado (v.g., autorização de uso de bem público, editada pelo prazo de cinco anos, é extinta com o término do prazo).

14.2. Extinção subjetiva

» Desfazimento do ato pelo desaparecimento do beneficiário.

Ex.: falecimento do servidor extingue relação funcional.

14.3. Extinção objetiva

» Desaparece o objeto da relação jurídica.

Ex.: extinção do ato administrativo que determina a reforma de edifício no caso em que o bem é demolido por inundação.

14.4. Extinção por manifestação de vontade do particular

» A **RENÚNCIA** é a extinção do ato que iniciou a produção dos seus efeitos.

Ex.: exoneração a pedido do servidor extingue a relação funcional.

» A **RECUSA** é a extinção do ato antes da produção de seus efeitos.

Ex.: recusa do particular em utilizar o bem público objeto de autorização de uso.

14.5. Extinção por manifestação de vontade da Administração

14.5.1. Caducidade (ou decaimento)

» Extinção do ato quando a situação nele contemplada não é mais tolerada pela nova legislação.

–Ato é editado regularmente, mas torna-se ilegal em virtude de alteração legislativa.

–Justifica-se pela ilegalidade superveniente que não é imputada à atuação do administrado.

Ex.: caducidade de autorização de uso da calçada editada em favor de determinado restaurante quando a nova legislação proíbe o uso privativo de calçadas por estabelecimentos comerciais.

» Incide exclusivamente sobre **atos discricionários e precários** (não geram direito adquirido).

–Os atos vinculados geram direito adquirido ao administrado.

–Eventual retirada do ato vinculado acarretará **direito à indenização** ao particular.



Caducidade do ato ≠ Caducidade do contrato

Caducidade do ato se dá por ilegalidade não imputada ao administrado.

Caducidade do contrato fundamenta-se no descumprimento do contrato ou das normas jurídicas pelo concessionário, possuindo natureza sancionatória.

Lei 8.987/95, Art. 38. A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a declaração de **caducidade** da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, respeitadas as disposições deste artigo, do art. 27, e as normas convencionadas entre as partes.

14.5.2. Cassação

» Extinção do ato por descumprimento das condições fixadas pela Administração ou ilegalidade superveniente imputada ao beneficiário do ato.

Ex.: cassação da licença profissional quando o beneficiário descumpre a legislação em vigor; cassação da licença para dirigir quando o motorista descumpre as regras do CTB.

» Cassação representa sanção ao administrado, devendo ser precedida de **ampla defesa e contraditório**.

» Pelo caráter punitivo, deve ser aplicada por tempo determinado, pois inadmissível sanção perpétua no Brasil.

Ex.: cassação de carta de habilitação possui prazo de dois anos, a partir do qual o infrator pode requerer reabilitação.

14.5.3. Anulação

» É a invalidação do ato editado em desconformidade com a ordem jurídica.

Ex.: ato que concede licença para particular que não preenche os respectivos requisitos legais.

Caducidade → Ilegalidade superveniente e **não** imputada ao administrado

Cassação → Ilegalidade superveniente e imputada ao administrado

Anulação → Ilegalidade originária e independe do responsável

» Fundamento para anulação do ato é a ilegalidade.

–Não importa a natureza do ato (vinculado ou discricionário).

» Controle de legalidade dos atos oriundos do Executivo pode ser exercido pelos três poderes:

a) **Poder Executivo:** exercício da autotutela;

STF/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.

b) **Poder Judiciário (Judicial Review):** controle de legalidade/legitimidade (juridicidade) e constitucionalidade dos atos jurídicos em geral, inclusive dos atos administrativos;

Exceção: atos **interna corporis** e o atos **políticos não** se submetem ao Judicial Review.



STF/MS 20.471. Matéria relativa a interpretação, pelo presidente do CN, de normas de regimento legislativo é imune a crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio ‘interna corporis’.

–Ato interna corporis só estará **imune** ao Judicial Review se a controvérsia:

- a) É puramente regimental, resultante de interpretação de normas regimentais;
- b) Envolver a aplicação dos regimentos das casas legislativas;
- c) Envolver a correção de desvios exclusivamente regimentais; ou
- d) Disser respeito aos atos emanados dos órgãos de direção das Casas do CN, quando praticados, por eles, nos estritos limites de sua competência e desde que apoiados em fundamentos exclusivamente regimentais, sem qualquer conotação de índole jurídico-constitucional.

–Ato interna corporis poderá, **excepcionalmente**, ser alcançado pelo Judicial Review se a controvérsia tiver conotação de índole jurídico-constitucional, ou seja, quando há referência à Constituição Federal.

Ex.: violação ao processo legislativo previsto na CF.

c) **Poder Legislativo:** controla os atos do Poder Executivo, com auxílio do Tribunal de Contas.

CF, Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...)

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

» **Administração Pública**, em regra, tem o **dever de anular o ato ilegal**.

–Trata-se de **atividade vinculada** e não discricionária.

–Não se trata de dever absoluto, pois ao invés de invalidar, pode convalidar o ato.

» **Anulação** opera **efeitos retroativos** (ex tunc) em relação às partes.

“Não há direito adquirido à produção de efeitos de um ato nulo”.

STF/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.

–Em regra, não há que se falar em geração de efeitos de atos anulados.

–No entanto, há situações em que o ato inválido gera efeitos:

1) O **princípio da presunção de legitimidade dos atos administrativos** faz com que todo ato gere efeitos imediatamente, até que haja declaração de sua invalidade por ilegalidade ou sua revogação.

–Assim, um ato, mesmo inválido, gerará efeitos até que seja declarada sua invalidade.

2) Efeitos já produzidos perante **terceiros de boa-fé** (não retroagem – ex nunc).



Ex.: no caso de anulação da nomeação de servidor público, os atos praticados pelo servidor, que atinjam terceiros, não perderão sua validade pela anulação de sua nomeação. Além disso, os salários recebidos não serão devolvidos pelo servidor.

3) Estabilização do ato administrativo nulo.

–Em determinadas situações a invalidação do ato pode gerar efeitos, diante do conflito entre o **princípio da legalidade**, da **segurança jurídica** e da **primazia do interesse público**.

Ex.: aluno que, reprovado no vestibular, obtém liminar em mandado de segurança e se matricula no curso superior em universidade pública; no mérito, a segurança é denegada após o aluno já ter concluído o curso. A rigor, a anulação do ato que o admitiu na universidade ensejaria a nulidade do seu diploma. Porém, neste caso, a Administração despendeu recursos financeiros em sua formação e anular todo o curso ministrado ao administrado traria mais prejuízos do que benefícios, afrontando o interesse público.

» **Anulação**, em regra, gera o **dever de indenizar** ao particular prejudicado, **salvo** na hipótese em que o administrado contribuiu para a prática da ilegalidade (má-fé).

Ex.: anulação da demissão do servidor público em virtude de erro da Administração acarreta o dever de indenizar.

Ex.?: anulação de aposentaria decorrente de fraude imputada ao servidor aposentado não gera indenização, em razão da comprovada má-fé.

CESPE/2013 – Ao contrário da revogação, a anulação do ato administrativo pode ser feita tanto pela administração como pelo Poder Judiciário. O efeito da anulação opera ex tunc e, via de regra, não gera dever de indenizar o particular prejudicado. **CERTO**

–A desconstituição da eficácia de qualquer ato administrativo, que repercuta no âmbito dos interesses individuais dos servidores ou administrados, deve ser precedido de instauração de processo administrativo (contraditório e ampla defesa).

STF/Súmula 6. A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele tribunal, ressalvada a competência revisora do judiciário.

–Antes da aprovação pelo TC o ato é imperfeito.

–A anulação unilateral pela administração sem o conhecimento do TCU está em desacordo com a súmula 6 do STF.

» A **LINDB** obriga a autoridade a analisar as **consequências práticas** da declaração de nulidade.

LINDB, Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, **não** se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as **consequências práticas** da decisão.

Consequencialismo da decisão administrativa.

–Dispositivo é orientado a reduzir a indeterminação das decisões estatais, que muitas vezes se restringe a invocar princípios abstratos.

–Havendo decisão administrativa baseada em conceitos legais indeterminados ou cláusulas gerais, é necessária a verificação das suas consequências não só para o caso concreto, como também para a sociedade.



–A finalidade buscada seria reduzir o subjetivismo e a superficialidade de decisões, impondo a obrigatoriedade do efetivo exame das circunstâncias do caso concreto, tal como a avaliação das diversas alternativas sob um prisma de **proporcionalidade/razoabilidade**.

Parágrafo único. A **motivação** demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Dispõe sobre o **dever de motivação** concreta e a responsabilidade decisória dos gestores dos interesses públicos ao julgarem sobre questões que lhe são levadas a análise.

CF, Art. 93. (...) IX - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de **nulidade**, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação;

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

Consequencialismo da decisão administrativa.

–Obriga o gestor a sopesar as consequências práticas da declaração de nulidade de um ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, **não** se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Princípio da **menor onerosidade** da regularização.

–Possibilidade de reconhecimento da irregularidade do ato público **sem** a decretação de nulidade.

–Se a invalidade de um ato irregular gerar prejuízos excessivos, o ato irregular deverá ser preservado – Declaração de irregularidade sem pronúncia de invalidade.

14.5.4. Revogação

» Extinção do ato legal por **razões de conveniência e oportunidade**.

–Pressupõe ato válido, mas que se tornou inconveniente e inoportuno.

–Trata-se de **reavaliação do mérito** do ato administrativo.

–Verificada a ilegalidade do ato, a hipótese é de anulação.

–Revogação é o ato administrativo discricionário, pelo qual a Administração extingue um ato válido, por razões de conveniência e oportunidade. Portanto, os atos vinculados e os meros atos administrativos não podem ser revogados.

» Competência para revogar é restrita ao órgão que editou o ato, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes.



–Poder Judiciário **não** pode revogar atos editados pelos demais poderes, mas pode revogar o seu próprio ato discricionário, editado na sua função atípica.

» Revogação **deve** observar a **ampla defesa e o contraditório**.

Revogação → Ato discricionária

Anulação → Ato vinculado

Lei 9.787/99, Art. 53 A Administração **deve anular** seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e **pode revogá-los** por motivos de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

» **Revogação** opera efeitos prospectivos (ex nunc), respeitando-se todos os efeitos até então produzidos pelo ato revogado.

» Em regra, **não** acarreta **indenização**, pois atos discricionários não geram direitos subjetivos, mas expectativa de direito.

Exceção: violação a princípios pode acarretar indenização (v.g., confiança legítima).

Ex.: revogação da permissão qualificada de uso de bem público antes do prazo estipulado.

NOTA: Revogação do ato revogador **não** acarreta efeito repristinatório, **salvo** disposição expressa em sentido contrário.

Repristinação: volta vigência de uma lei revogada em virtude revogação da lei que a revogou.

» Atos que **não** podem ser revogados:

a) **Atos vinculados;**

Ex.: impossibilidade de revogação da licença por razões de conveniência e oportunidade.

–Há divergência doutrinária em relação à revogação da licença para construir:

1ª Posição (STF): Possibilidade da revogação da licença para construir.

–Só é possível antes de iniciada a obra, com indenização ao administrado.

–STJ reconhece a possibilidade de revogação da licença para construir quando sobrevier interesse público relevante, determinando que o Poder Público indenize os prejuízos.

2ª Posição (Carvalhinho): Impossibilidade de revogação da licença para construir.

–Caberia ao Poder Público desapropriar o direito de construir do administrado

b) **Atos que exauriram seus efeitos ou com prazo expirado;**

Ex.: após a extinção do vínculo funcional, o ato de exoneração não pode ser revogado; ato que destruiu mercadorias perigosas não pode ser revogado posteriormente; impossibilidade de revogação da autorização de uso já extinta pelo advento do termo final.

c) **Atos preclusos no processo administrativo;**

–Para MA e VP, no procedimento de licitação, o ato de adjudicação do objeto ao vencedor **não** pode ser revogado quando já celebrado o respectivo contrato.

STJ/MS 12047. Após a adjudicação, o compromisso da Administração pode ser rompido pela ocorrência de fatos supervenientes, anulando o certame se descobertas ilicitudes ou revogando-o por razões de conveniência e oportunidade.



d) **Atos que geram direitos adquiridos;**

STF/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.

–A revogação dos atos deve respeitar os direitos adquiridos anteriormente, mas a revogação em si não gera direitos adquiridos.

–Ao revogar um ato, a Administração faz um juízo de inoportunidade e inconveniência momentâneo, mas nada impede que, futuramente, o mesmo ato venha a ser reeditado.

–O particular **não** possui um direito adquirido à revogação do ato.

e) **Meros atos administrativos.**

Ex.: certidões, atestados, pareceres.

14.5.5. Contraposição ou Derrubada

» É a extinção do ato em razão de sua incompatibilidade material com ato posterior.

–Novo ato se contrapõe ao ato anterior que é extinto do mundo jurídico.

Ex.: nomeação do servidor é extinta com o ato de exoneração.

» Para **doutrina**, trata-se de espécie de **revogação tácita** do ato administrativo.

15. CONVALIDAÇÃO OU SANATÓRIA

» É o salvamento do ato administrativo que apresenta **vícios sanáveis**.

–Produz **efeitos retroativos** (*ex tunc*), preservando o ato ilegal desde sua origem.

» Relativização do dever de anular os atos ilegais, mediante ponderação entre o princípio da legalidade e os demais (segurança jurídica, boa-fé, confiança legítima, etc.) – **Juridicidade**.

» **STF e STJ** utilizam o princípio da segurança jurídica para limitar a autotutela administrativa e resguardar os efeitos dos atos ilegais que beneficiem particulares.

NOTA: Uma vez impugnado o ato administrativo, pela via judicial ou administrativa, não há mais possibilidade de convalidação.

15.1. Atos nulos e anuláveis

Atos **Nulos** (vícios insanáveis) → **Não** é admitida convalidação

Atos **Anuláveis** (vícios sanáveis) → Podem ser convalidados

15.1.1. Teoria das Nulidades

» Existem duas correntes que tratam da Teoria das Nulidades:

a) **Teoria monista:** não é possível o reconhecimento de atos administrativos anuláveis, dado que não é aplicável a dicotomia adotada no direito privado, sendo o ato válido ou nulo.



CC, Art. 166. É **nulo** o negócio jurídico quando: (...)

Art. 171. Além dos casos expressamente declarados na lei, é **anulável** o negócio jurídico: (...)

b) **Teoria dualista:** é possível o reconhecimento de atos anuláveis, ao lado dos atos nulos, de acordo com a maior ou menor gravidade do vício, aplicando no direito administrativo a dicotomia típica do direito civil.

–O princípio da legalidade não é o único parâmetro para verificação da juridicidade do ato administrativo (juridicidade).

» No **direito brasileiro**, predomina a **Teoria dualista**.

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

15.2. Vícios sanáveis e insanáveis

» São **vícios sanáveis**, que admitem convalidação, os relacionados à competência, à forma e ao objeto (quando este for plúrimo).

» São **vícios insanáveis**, que não toleram convalidação, os relacionados ao motivo, ao objeto (quando único), à finalidade e à incongruência entre o motivo e o resultado do ato administrativo (teoria dos motivos determinantes).

Lei 9.787/99, Art. 54. O direito da Administração de **anular** os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em **5 anos**, contados da data em que foram praticados, **salvo** comprovada má-fé.

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.

–**Não** pode haver convalidação nas seguintes hipóteses:

a) **má-fé** do administrado;

–Não se opera a decadência administrativa do dever de anulação de atos ilegais nos casos de “comprovada má-fé”.

b) vícios **insanáveis**;

c) **lesão** ao interesse público;

d) **prejuízos** a terceiros.

15.3. Espécies de convalidação

15.3.1. Convalidação voluntária

» Decorre da manifestação da Administração Pública.

a) **Ratificação:** é a convalidação do ato que apresenta vícios de competência ou forma.

Ex.: ato editado verbalmente, de forma irregular, pode ser posteriormente ratificado pela forma escrita; ato editado por agente incompetente pode ser ratificado pela autoridade competente.

b) **Reforma:** o agente retira o objeto (plúrimo) inválido do ato e mantém o outro objeto válido.



Ex.: ato que concede dois benefícios a determinado servidor que fazia jus a apenas um deles. Autoridade competente exclui o benefício indevido e preserva o outro.

c) **Conversão:** é a reforma com acréscimo de novo objeto.

Ex.: ato que nomeia três servidores para atuarem em comissão disciplinar, sendo que um deles é irmão do agente investigado. A autoridade competente exclui o integrante da comissão, substituindo-o por outro e mantendo os demais nomeados.

–Na reforma e na conversão, o elemento viciado é retirado do ato (não é convalidado), preservando o restante do seu conteúdo.

15.3.2. Convalidação involuntária: decadência administrativa

» É a perda do direito de anular o ato administrativo ilegal, tendo em vista o decurso do tempo.

Lei 9.787/99, Art. 54 O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em **5 anos**, contados da data em que foram praticados, **salvo** comprovada má-fé.

STJ/RESP 169.867. Em relação aos atos praticados antes da Lei 9.784/99, o termo inicial do prazo decadencial seria a data da entrada em vigor da referida norma, tendo em vista o princípio da irretroatividade da lei.

–**Princípios da segurança jurídica, confiança legítima e da boa-fé** prevalecem sobre o princípio da legalidade – Juridicidade.

» **Doutrina** majoritária entende que o prazo apontado pela lei federal (5 anos) se estende aos demais entes por **aplicação analógica da legislação administrativa**.

STF. Caso o TCU identifique que uma aposentadoria (ato complexo) por ele já registrada tenha sido concedida de forma ilegal (entidade administrativa concede e TCU registra), sem que se caracterize má-fé do aposentado, poderá anular o ato no prazo decadencial de cinco anos a contar do referido registro.

STF/RE 636.553-RG. Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de cinco anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas.

15.3. Estabilização (ou consolidação) do ato administrativo

» Estabilização dá-se pelo decurso de tempo ou ocorrência de benefícios que ensejam legítima expectativa do particular que não deve ser frustrada pela aplicação fria do princípio da legalidade – **mitigação da legalidade**.

STF/ACO 79. (...) o ordenamento brasileiro reverenciaria os princípios ou subprincípios conexos da segurança jurídica e da proteção da confiança, sob a compreensão de que nem sempre se assentariam, exclusivamente, na legalidade. Isto significaria que situações de fato, ao perdurar significativamente no tempo (sobretudo se oriundas de atos administrativos, que guardariam presunção e aparência de legitimidade), deveriam ser estimadas com cautela quanto à regularidade jurídica, até porque, enquanto a segurança seria fundamento quase axiomático, perceptível do ângulo geral e abstrato, a confiança, que diz com a subjetividade, apenas seria passível de avaliação perante a concretude das circunstâncias.



» O decorrer do tempo, a proteção da confiança e, principalmente, a segurança jurídica em um caso sensível são fortes argumentos para estabilizar os atos administrativos ilegais.

–A convalidação só poderia ocorrer no caso de atos administrativos que admitam repetição sem vícios.

–Para aqueles atos que não possam ser sanados, ocorreria a **estabilização ou consolidação**.

STJ/ RMS 24.430. A infringência à legalidade por um ato administrativo, sob o ponto de vista abstrato, sempre será prejudicial ao interesse público; por outro lado, quando a analisada em face das circunstâncias do caso concreto, nem sempre a anulação será a melhor solução. Em face da dinâmica das relações jurídicas sociais, haverá casos em que o próprio interesse da coletividade será melhor atendido com a subsistência do ato nascido de forma irregular.

STJ/ RMS 24.430. O art. 54 da Lei 9.784/99, aplicável analogicamente ao presente caso, funda-se na importância da segurança jurídica no domínio do Direito Público, estipulando o prazo decadencial de 5 anos para a revisão dos atos administrativos viciosos (sejam eles nulos ou anuláveis) e permitindo, a contrário sensu, a manutenção da eficácia dos mesmos, após o transcurso do interregno mínimo quinquenal, mediante a convalidação *ex ope temporis*, que tem aplicação excepcional a situação típicas e extremas, assim consideradas aquelas em que avulta grave lesão a direito subjetivo, sendo o seu titular isento de responsabilidade pelo ato eivado de vício.

Lei 9.784/99, Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em **5 anos**, contados da data em que foram praticados, **salvo** comprovada má-fé.

» A **convalidação tácita** é hipótese de estabilização do ato administrativo.

» **Estabilização dos atos administrativos** não se confunde com a **Teoria do Fato Consumado**.

–A teoria do fato consumado garante, de forma automática, a manutenção do ato pelo fato de a situação concreta já se ter realizado, não sendo possível o retorno ao status quo ante.

–Na estabilização, é preciso que a retirada do ato comprometa outros princípios da ordem jurídica, causando prejuízos sérios que justifiquem a manutenção da situação.

11.15.4. Convalidação: vinculação ou discricionariedade

» Convalidação configura, em regra, **atuação discricionária** da Administração Pública.

Exceção: no caso de ato vinculado editado por agente incompetente, hipótese em que o agente competente deverá ratificar, necessariamente, o ato, caso o particular tenha preenchido os requisitos legais para edição do ato.

11.15.5. Quadro Comparativo

ANULAÇÃO	REVOGAÇÃO	CONVALIDAÇÃO
Retirada de atos inválidos, com vício, ilegais	Retirada de atos válidos, sem qualquer vício	Correção de atos com vícios sanáveis, desde que tais atos não tenham acarretado lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros
Efeitos <i>ex tunc</i>		Efeitos <i>ex tunc</i>



-Resguardados os efeitos já produzidos perante terceiros de boa-fé	Efeitos <i>ex nunc</i>	-Corrige o ato, tornando regulares os seus efeitos, passados e futuros
Efetuada pela administração, de ofício, ou provocada, ou pelo Judiciário, se provocado	Só pode ser efetuada pela própria administração que praticou o ato	Só pode ser efetuada pela própria administração que praticou o ato
Incide sobre atos vinculados e discricionários, exceto sobre o mérito administrativo	Só incide sobre atos discricionários.	Pode incidir sobre atos vinculados e discricionários
Anulação de ato com vício insanável é um ato vinculado. Anulação de ato com vício sanável é um ato discricionário	A revogação é um ato discricionário	A convalidação é um ato discricionário



dono da vaga

@donodavaga
www.donodavaga.com.br