

# Atos Administrativos

*Atos da Administração e Atos Administrativos. Atributos e Elementos dos Atos Administrativos. Classificação. Extinção*

**Georges Humbert**

# SUMÁRIO

1. Atos da Administração e Atos Administrativos
2. Conceito de Ato Administrativo
3. Atributos do Ato Administrativo
4. Perfeição, Validade e Eficácia do Ato Administrativo
5. Elementos ou Requisitos do Ato Administrativo
6. Elementos e Pressupostos do Ato Administrativo segundo formulação de Celso Antônio Bandeira De Mello
7. O Silêncio Administrativo
8. Classificação dos Atos Administrativos
9. Extinção dos Atos Administrativos
10. Decadência administrativa
11. Coisa Julgada Administrativa

# Atos da Administração e Atos Administrativos

Não se pode confundir ATOS DA ADMINISTRAÇÃO (gênero) com ATOS ADMINISTRATIVOS (espécie).

São ATOS DA ADMINISTRAÇÃO:

→ Os ATOS JURÍDICOS REGIDOS PELO DIREITO PRIVADO – São aqueles em face dos quais a Administração Pública desenvolve uma atividade de gestão de seus bens e interesses.

→ Os ATOS MATERIAIS – São realizações materiais da Administração Pública. Estes atos são melhor denominados como *atos administrativos*.

→ Os ATOS POLÍTICOS ou de GOVERNO – São aqueles expedidos pelo Estado no exercício de funções tipicamente políticas.

→ Os ATOS ADMINISTRATIVOS – São os atos jurídicos editados pela Administração Pública, no exercício de funções administrativas e sujeitos ao regime de direito público.

# Conceito de Ato Administrativo

Celso Antônio Bandeira de Mello define ato administrativo como toda “*declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei, a título de lhe dar cumprimento, sujeito a controle de legitimidade por órgão jurisdicional*”. Destrinchando os elementos deste conceito, tem-se que o ato administrativo:

- ⇒ Cuida-se de uma **declaração jurídica**, ou seja, de manifestação que produz efeitos de direito.
- ⇒ **Provém do Estado (todos os Poderes)** ou **de quem age em nome do Estado** (delegados), no exercício de função administrativa.
- ⇒ É expedido pelo Estado no uso de **prerrogativas públicas**, portanto, na posição de autoridade, sob a regência do Direito Público.
- ⇒ Consiste em **providências jurídicas complementares da lei** e excepcionalmente da própria Constituição, a título de lhes dar cumprimento.
- ⇒ O ato administrativo **sujeita-se ao exame de legitimidade por órgão jurisdicional**. Vale dizer, não possui definitividade perante o direito.



**Atos administrativos materiais X Atos administrativos formais:** Os atos administrativos materiais são todos aqueles emanados do Estado (e de qualquer de seus Poderes) em decorrência do exercício de funções administrativas. Já os atos administrativos formais ou orgânicos são somente aqueles emanados do Poder Executivo. (Seabra Fagundes)

# Atributos do Ato Administrativo

Os atributos dos atos administrativos são **qualidades** que decorrem da posição de supremacia da Administração Pública frente aos administrados. São os seguintes:

→ a) A **presunção de legitimidade** e **veracidade** - Conformidade do ato com a lei e o Direito (Legitimidade). Conformidade dos fatos declarados no ato com a verdade (Veracidade).

→ b) A **imperatividade** - Revela a força obrigatória ou coercitiva do ato.

→ c) A **exigibilidade** - Qualidade de exigir que a obrigação imposta seja cumprida, sob pena de sanções legais.

→ d) A **executoriedade** (ou auto-executoriedade) - Possibilita a Administração, por seus próprios meios, executar os seus próprios atos, conferindo-lhes plena efetividade, sem a necessidade de recorrer ao Judiciário.

## Questão de Prova

**(TRF 4ª REGIÃO/2013) Dentre os atributos do ato administrativo, é correto indicar:**

A) disponibilidade; exigibilidade; impessoalidade e auto-executoriedade.

B) indisponibilidade; capacidade do agente; imperatividade e discricionariedade.

C) presunção de legitimidade; imperatividade; exigibilidade e auto-executoriedade.

D) objetividade; discricionariedade; presunção de legitimidade e inexigibilidade.

E) irrevogabilidade; presunção de legitimidade; formalidade e publicidade.

**GAB: C**

# Perfeição, Validade e Eficácia do Ato Administrativo

## Perfeição

- o ato administrativo é **perfeito** quando exauridas as fases necessárias à sua produção. Ato perfeito é o que completou o ciclo necessário à sua formação; é ato pronto, concluído e acabado.

## Validade

- O ato administrativo é **válido** quando for expedido em absoluta conformidade com o sistema normativo.

## Eficácia

- O ato administrativo é **eficaz** quando se encontra apto a produzir seus *efeitos típicos ou próprios*.

# Perfeição, Validade e Eficácia do Ato Administrativo

Cumpra distinguir os efeitos típicos do ato administrativo de seus efeitos atípicos.

→ Os efeitos típicos são os efeitos principais ou próprios do ato, correspondendo a sua função primordial, a sua razão de ser. Assim, no ato de posse, o seu efeito típico é prover alguém em cargo público; no ato de desapropriação, o seu efeito típico é subtrair a propriedade de seu titular.

→ Já os efeitos atípicos não dizem respeito com a função essencial ou preponderante do ato, embora decorram dele. Os efeitos atípicos do ato administrativo podem ser classificados em (1) efeitos **prodrômicos** ou **preliminares** e (2) efeitos **reflexos**.

→ Os efeitos atípicos (1) **prodrômicos** ou **preliminares** são aqueles desencadeados durante o período que vai da edição do ato até a deflagração de seus efeitos típicos, existindo enquanto permanecer a situação de pendência do ato. Os atos que dependem de controle, por exemplo, produzem o efeito de importar para o órgão controlador o dever de realizar a fiscalização emitindo o ato de controle, sendo este o efeito preliminar.

→ Os efeitos atípicos (2) **reflexos**, por outro lado, são aqueles que repercutem perante terceiros não contemplados pelo ato, isto é, atingem pessoas estranhas à relação jurídica que se trava entre a Administração e o sujeito passivo do ato, como acontece, v. g., no ato de desapropriação que incide sobre o locatário do imóvel desapropriado.



# Elementos ou Requisitos do Ato Administrativo

O ato administrativo, para constituir-se validamente, depende dos seguintes elementos:

- **1) Sujeito competente** – é o agente público que tem atribuições legais para a prática do ato. Sempre vinculado
- **2) Finalidade pública** – é o resultado ou interesse que se busca alcançar com a prática do ato. Sempre vinculado
- **3) Forma prescrita em lei** – é o modo de exteriorização do ato, o seu revestimento. Sempre vinculado
- **4) Motivo** – é a razão que enseja a prática do ato. Pode ser vinculado ou discricionário
- **5) Objeto** – é a disposição jurídica do ato, ou seja, aquilo que o ato determina. Pode ser vinculado ou discricionário

## Questão de Prova

Ao pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo denomina-se:

- a) finalidade
- b) motivo
- c) forma
- d) condição

**GAB: B**

## O Silêncio Administrativo

A doutrina vem denominando de silêncio administrativo toda **omissão** da Administração Pública que, devendo pronunciar-se sobre um pedido formulado pelo administrado ou sobre um ato expedido por outro órgão público, queda-se inerte.

O silêncio da Administração Pública não é ato administrativo. O silêncio administrativo é um fato jurídico que, por ser atribuído à Administração, qualifica-se como um **fato administrativo**.

## Questão de Prova

**(MP/MG - 2011) Assinale a assertiva correta sobre os atos administrativos.**

- a) Atos administrativos se confundem com atos da administração.
- b) O ato administrativo é válido quando está disponível para a produção de seus efeitos próprios.
- c) Finalidade é o bem jurídico objetivado pelo ato.
- d) Em princípio, o silêncio da administração é ato jurídico.

**GAB: C**

# Classificação dos Atos Administrativos - Classificação genérica

Quanto ao exercício das prerrogativas pela Administração Pública



a) **Atos de império** – São aqueles por meio dos quais a Administração Pública age com supremacia, no gozo das prerrogativas de autoridade (Ex.: ordem de interdição de um estabelecimento).

b) **Atos de gestão** - São os atos regidos pelo direito privado.

Quanto à formação da vontade do ato



a) **Ato simples** – É ato que resulta de uma única vontade expressada por um único órgão ou agente público. Ex.: a nomeação de um servidor público, a demissão, a autorização de uso.

b) **Ato complexo** – É ato que resulta da soma ou fusão das vontades expressadas por mais de um órgão ou agente público. Ex.: nomeação de Desembargador para os Tribunais Federais; aposentadoria do servidor público.

c) **Ato composto** – É ato que decorre de uma vontade principal, expressada por um único órgão ou agente, mas reclama uma vontade acessória externada por outro órgão. Ex.: a nomeação dos Ministros do STF ou do Procurador Geral da República pelo Presidente depende de aprovação do Senado.

# Classificação dos Atos Administrativos - Classificação genérica

## Quanto aos destinatários do ato



- a) Atos gerais, abstratos ou impessoais – São aqueles que têm por destinatários pessoas indeterminadas. Exemplo: regulamentos, regimentos, instruções.
- b) Atos individuais ou concretos – São os atos que têm por destinatários pessoas certas e determinadas, produzindo efeitos jurídicos concretos.

## Quanto aos efeitos do ato



- a) Atos constitutivos – São aqueles cujos efeitos se destinam a criar situações jurídicas antes inexistentes. Envolvem exercício de competência discricionária.
- b) Atos declaratórios – São aqueles cujos efeitos se destinam a declarar a existência de relação jurídica desde antes ocorrente no mundo jurídico. Envolvem exercício de competência vinculada.
- c) Atos meramente enunciativos – São os atos cujos efeitos se prestam apenas a emitir um juízo de conhecimento ou de opinião da Administração, atestando ou reconhecendo uma determinada situação de fato ou de direito.

# Classificação dos Atos Administrativos - Classificação genérica

Quanto ao grau de  
liberdade da  
Administração na  
prática do ato



a) **Atos vinculados** – São aqueles que a Administração Pública expede sem qualquer margem de liberdade para a escolha de seus elementos ou requisitos, que já vêm previamente definidos em lei. Exemplo: licença para construir e a aposentadoria.

b) **Atos discricionários** – São aqueles que a Administração Pública edita com certa margem de liberdade para decidir acerca dos motivos e do objeto (ou conteúdo) do ato. Exemplo: autorização de uso de bem público, autorização de porte de arma e permissão de uso de bem público.

## Questão de Prova

Com respeito à classificação dos atos administrativos, considere os seguintes conceitos:

1. atos administrativos de comando abstrato e impessoal, semelhantes aos da lei;
2. atos administrativos resultantes da vontade de um único órgão, mas que dependem da verificação por parte de outro, para se tornar executáveis;
3. atos administrativos que se dirigem a destinatários certos, criando-lhes situação jurídica particular.

Correlacione tais conceitos, pela ordem, com a denominação dos atos administrativos adotada conforme sua classificação:

- (A) gerais, compostos e individuais.
- (B) gerais, complexos e individuais.
- (C) gerais, complexos e simples.
- (D) de gestão, compostos e simples.
- (E) de gestão, vinculados e internos.

**GAB: A**



# Classificação dos Atos Administrativos - Classificação específica

É a classificação dos atos administrativos em espécie. Pode ser dividida em:

- *I. Quanto ao CONTEÚDO ou DISPOSIÇÃO JURÍDICA:*

- *a) **Autorização*** – Ato discricionário
- *b) **Permissão*** – Ato discricionário
- *c) **Licença*** – Ato vinculado
- *d) **Admissão*** – Ato vinculado
- *e) **Aprovação*** – Ato discricionário
- *f) **Homologação*** – Ato vinculado
- *g) **Visto*** – Ato vinculado

# Classificação dos Atos Administrativos - Classificação específica

É a classificação dos atos administrativos em espécie. Pode ser dividida em:

- **II. Quanto à FORMA:**

- **a) Decreto:** Cuida-se de ato administrativo formal, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, por via do qual a chefia do Executivo exterioriza formalmente os seus atos administrativos.
- **b) Instrução:** São atos administrativos formais por meio dos quais se veiculam *normas gerais de orientação interna* dos órgãos ou entidades da Administração Pública.
- **c) Portaria:** São atos administrativos formais praticados por diversas autoridades administrativas, quaisquer que sejam seus escalões, que se destinam a uma variedade de situações.
- **d) Resolução:** São atos administrativos formais por meio dos quais se externam as deliberações dos órgãos colegiados.
- **e) Circular:** É ato administrativo formal através do qual autoridades superiores expedem **ordens uniformes** a servidores subordinados.

# Classificação dos Atos Administrativos - Classificação específica

É a classificação dos atos administrativos **em espécie**. Pode ser dividida em:

- **f) Ordem de serviço:** É um ato formal que se presta, em regra, a determinar a realização de fatos administrativos consistentes em obras públicas ou serviços públicos.
- **g) Alvará:** É ato administrativo formal por meio do qual se veiculam a autorização e a licença para a prática de ato ou exercício de atividade sujeitos ao poder de polícia administrativa do Estado.
- **h) Despacho:** É ato administrativo formal que veicula decisões administrativas.
- **i) Parecer:** Ato por meio do qual os órgãos consultivos da Administração Pública emitem opiniões sobre assuntos técnicos ou jurídicos.
- **j) Aviso:** É ato formal que prescreve orientações aos órgãos subalternos ou ainda como forma de comunicação a autoridades de alto escalão. Atualmente tem utilização restrita aos Comandos Militares.
- **K) Ofício:** É ato formal através do qual os agentes públicos se comunicam formalmente, em caráter administrativo ou social.
- **l) Apostila:** São atos administrativos que declaram ou reconhecem uma situação anterior criada por lei, assemelhando-se a uma averbação.

## Questão de Prova

**Considerando a exteriorização dos atos administrativos, existem fórmulas**

- I. Com que os agentes públicos procedem às necessárias comunicações de caráter administrativo ou social;
  - II. Segundo as quais os chefes do Poder Executivo veiculam atos administrativos de suas respectivas competências;
  - III. De que se valem os órgãos colegiados para manifestar suas deliberações em assuntos da respectiva competência ou para dispor sobre seu funcionamento.
- Esses casos, dizem respeito, respectivamente,
- a) Aos correios eletrônicos (*e-mail*) oficiais, às circulares e às súmulas.
  - b) Às intimações, às portarias e aos decretos legislativos.
  - c) Às notificações, aos regimentos e aos regulamentos.
  - d) Aos avisos, às medidas provisórias e às instruções normativas.
  - e) Aos ofícios, aos decretos e às resoluções.

**GAB: E**

# Extinção dos Atos Administrativos

Os atos administrativos eficazes podem extinguir-se:

**I. Pelo cumprimento dos seus efeitos jurídicos.** Pode ocorrer de três formas:

- a) *Esgotamento do conteúdo jurídico do ato administrativo.* Ex.: o gozo de férias de um servidor público;
- b) *Execução material do que o ato determina* – Ex.: cumprimento de uma ordem, executada, de demolição de uma casa;
- c) *Implemento de uma condição resolutiva ou de um termo final* – Ex.: permissão de uso de águas públicas desde que as águas do rio não fiquem abaixo de determinado limite ou a termo certo.

**II. Pelo desaparecimento da pessoa ou do objeto da relação jurídica que o ato constitui** – Ex.: morte de servidor público gera a extinção da nomeação.

**III. Pela retirada do ato em razão da prática de outro ato administrativo** – Ela pode ocorrer em cinco hipóteses:

- a) *Revogação* – Por razões de conveniência e oportunidade;
- b) *Invalidação* – Por vício de ilegalidade que contaminou o ato desde a sua origem;
- c) *Cassação* – Por vício de ilegalidade superveniente.
- d) *Caducidade* – O ato administrativo foi praticado em consonância com a ordem jurídica em vigor, porém nova lei o torna incompatível com a nova situação criada, causando a sua caducidade.
- e) *Contraposição* – Existe quando um ato posterior, elaborado em momento diverso e no exercício de competência diversa, se colide com o ato anterior. Ex.: nomeação e exoneração. Por isso é também denominada de *derrubada*.

**IV. Pela renúncia** – O ato administrativo se extingue por renúncia do beneficiário. Ex.: o servidor pede a exoneração do cargo.

# Extinção dos Atos Administrativos

Os atos administrativos ineficazes podem extinguir-se pela:

**I. Mera retirada** – Ocorre com o ato administrativo que se encontra produzido, mas que ainda não surtiu os efeitos desejados. Neste caso, a Administração Pública resolve, por razões de conveniência e oportunidade, ou de legalidade, retirá-lo do cenário jurídico.

**II. Recusa** – Aqui o beneficiário do ato administrativo recusa os efeitos que o ato ainda irá produzir. Na recusa, o ato ainda é ineficaz. Não se confunde com a renúncia porque nesta o ato já produzia efeitos.

# Revogação do Ato Administrativo

- **Conceito**: Revogação é a extinção do ato administrativo válido ou de seus efeitos válidos, por razões de conveniência e oportunidade.
- **Sujeito ativo**: Somente a Administração Pública (de qualquer dos Poderes) pode revogar o ato administrativo, no exercício de uma competência discricionária.
- **Objeto**: Revoga-se o ato administrativo válido ou os seus efeitos jurídicos válidos.
- **Fundamentos**: A revogação tem por fundamento o exercício de uma competência discricionária.
- **Limites**: Há atos administrativos que não podem ser revogados (atos já exauridos; atos vinculados; Atos que geram direito adquirido).
- **Motivos**: são a inconveniência ou inoportunidade do ato.
- **Efeitos**: opera efeitos tão-somente *ex nunc*, isto é, para o futuro.
- **Natureza jurídica**: O ato revogador desfaz um ato administrativo anterior. Ele é um ato administrativo de natureza constitutiva.

# Questão de Prova

## (Quanto à revogação dos atos administrativos:

- I. Revogação é a extinção de um ato administrativo ou de seus efeitos por outro ato administrativo, efetuada por razões de conveniência e oportunidade, respeitados os efeitos precedentes.
- II. O objeto da revogação é um ato administrativo válido ou uma relação jurídica válida dele decorrente. Na revogação não se busca restaurar legitimidade violada, mas atender a uma conveniência administrativa.
- III. A revogação suprime um ato ou seus efeitos, mas respeita os efeitos que já transcorreram; portanto, o ato revogador tem sempre eficácia *ex nunc*.
- IV. Podem ser revogados: os atos vinculados, enquanto o sejam; os atos que exauriram seus efeitos; os chamados meros atos administrativos.
- V. Revogação é a supressão de um ato administrativo ou da relação jurídica dele nascida, por haverem sido produzidos em desconformidade com a ordem jurídica. O que fundamenta a revogação é o dever de obediência à legalidade, o que implica obrigação de restaurá-la. A revogação atinge o ato desde o início, portanto, retroativamente.

## **RESPONDA:**

- A) Apenas as proposições IV e V estão incorretas.
- B) Apenas a proposição V esta incorreta.
- C) Apenas a proposição V está correta.
- D) Apenas as proposições I e II estão corretas.
- E) Todas as proposições estão incorretas.

**GAB: A**



# Invalidação do Ato Administrativo

- **Conceito**: Invalidação é a extinção do ato administrativo inválido ou de seus efeitos invalidamente produzidos, por razões de legalidade.
- **Sujeito ativo**: Pode ser declarada tanto pela Administração Pública (autotutela) como pelo Poder Judiciário (controle de legitimidade).
- **Objeto**: O objeto da invalidação é o ato administrativo **inválido**.
- **Fundamentos**: Se for a própria Administração Pública, a invalidação tem por fundamento o dever de obediência ao princípio da legalidade. Se for o Judiciário, o fundamento dirá respeito à sua função exercida no controle de legitimidade.
- **Motivos**: É a ilegalidade ou a ilegitimidade do ato administrativo anterior e de seus efeitos.
- **Efeitos**: Opera efeitos *ex tunc*, retroagindo para apagar todos os efeitos pretéritos.
- **Modalidades**: A invalidação pode gerar a **anulabilidade** (convalidável) ou a **nulidade** (inconvalidável).

# Invalidação do Ato Administrativo

Celso Antônio Bandeira de Mello classifica a invalidação dos atos administrativos em três espécies, quais sejam:

a) **Inexistência** → ocorre quando se está diante de condutas criminosas, dando ensejo à legítima defesa (resistência *manu militari*). Tais atos são imprescritíveis e não podem ser convalidados nem convertidos.

b) **Nulidade** → embora não corresponda a uma conduta criminosa, não pode ser convalidada em razão de seus efeitos. Entretanto, poderão os atos nulos, em certas situações, ser convertidos. Eles são prescritíveis (05 anos) e não admitem resistência *manu militari*. Assim, os atos que padeçam de vícios relativos ao elemento *finalidade*, ao elemento *motivo* e ao elemento *objeto* ou *conteúdo* são nulos e não podem ser convalidados.

c) **Anulabilidade** → consiste num vício que pode ser convalidado. Os atos anuláveis são prescritíveis (05 anos) e convalidáveis. Não admitem, entretanto, resistência *manu militari*. São anuláveis os atos que, corrigidos, podem ser repetidos validamente. Assim, são anuláveis os atos praticados por sujeito incompetente e os editados com defeito de forma.

## Questão de Prova

(I) Assinale a opção correta com referência à teoria dos atos administrativos.

(A) Como faculdade de que dispõe a administração para extinguir os atos que considera inconvenientes e inoportunos, a revogação pode atingir tanto os atos discricionários como os vinculados.

(B) Ato administrativo simples é o que emana da vontade de um só órgão administrativo, sendo o órgão singular, não colegiado.

(C) Todos os atos administrativos dispõem da característica da autoexecutoriedade, isto é, o ato, tão logo praticado, pode ser imediatamente executado, sem necessidade de intervenção do Poder Judiciário.

(D) A perfeição do ato administrativo diz respeito à conformidade do ato com a lei ou com outro ato de grau mais elevado, e, nesse sentido, ato imperfeito é o ato praticado em dissonância com as normas que o regem.

(E) Pela conversão, a administração converte um ato inválido em ato de outra categoria, com efeitos retroativos à data do ato original.

**GAB: E**

## Decadência administrativa

→ A Administração Pública, no uso de seu poder de autotutela, tem o direito de rever seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais. Contudo, tal direito não pode se estender indefinidamente, sob pena de gerar instabilidade nas relações jurídicas entre a Administração e o administrado. É por isso que a Lei nº 9.784/99, no art. 54, fixou o **prazo de cinco anos** para a Administração exercer o direito de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

→ Assim, o direito da Administração de anular os atos administrativos **decai** em cinco anos, de modo que, decorrido este prazo, o ato ilegítimo se firma, se estabiliza no mundo jurídico, não podendo ser invalidado pela Administração Pública nem pelo Poder Judiciário. Opera-se a **decadência administrativa**.