

## **Aula 05**

*TJ-PR (Técnico Judiciário) Passo  
Estratégico de Noções de Direito  
Administrativo - 2025 (Pós-Edital)*

Autor:  
**Tulio Lages**

25 de Julho de 2025

## Índice

1) O que é mais cobrado no assunto - Atos Administrativos - Instituto AOCP .....	3
2) Roteiro de Revisão - Atos Administrativos .....	4
3) Questões Estratégicas - Atos Administrativos - Instituto AOCP - Médio .....	29
4) Questionário de Revisão - Atos Administrativos .....	36
5) Referências Bibliográficas .....	42



## O QUE É MAIS COBRADO DENTRO DO ASSUNTO?

A análise refere-se ao período de **2020 a 2025**, abrangendo provas realizadas pela banca **Instituto AACP**.

Considerando os tópicos que compõem o nosso assunto, possuímos a seguinte distribuição percentual:

Tópico	% de cobrança Instituto AACP
Conhecimentos introdutórios: conceito de ato administrativo. Atos privados praticados pela administração pública. Fato administrativo.	0,00%
Classificações dos atos administrativos	15,63%
Elementos dos atos administrativos	25,00%
Mérito do ato administrativo	0,00%
Motivação e teoria dos motivos determinantes	3,13%
Atributos dos atos administrativos	9,38%
Extinção dos atos administrativos	18,75%
Convalidação e conversão	12,50%
Espécies de atos administrativos	15,63%



## ROTEIRO DE REVISÃO E PONTOS DO ASSUNTO QUE MERECEM DESTAQUE

A ideia desta seção é apresentar um roteiro para que você realize uma revisão completa do assunto e, ao mesmo tempo, destacar aspectos do conteúdo que merecem atenção.

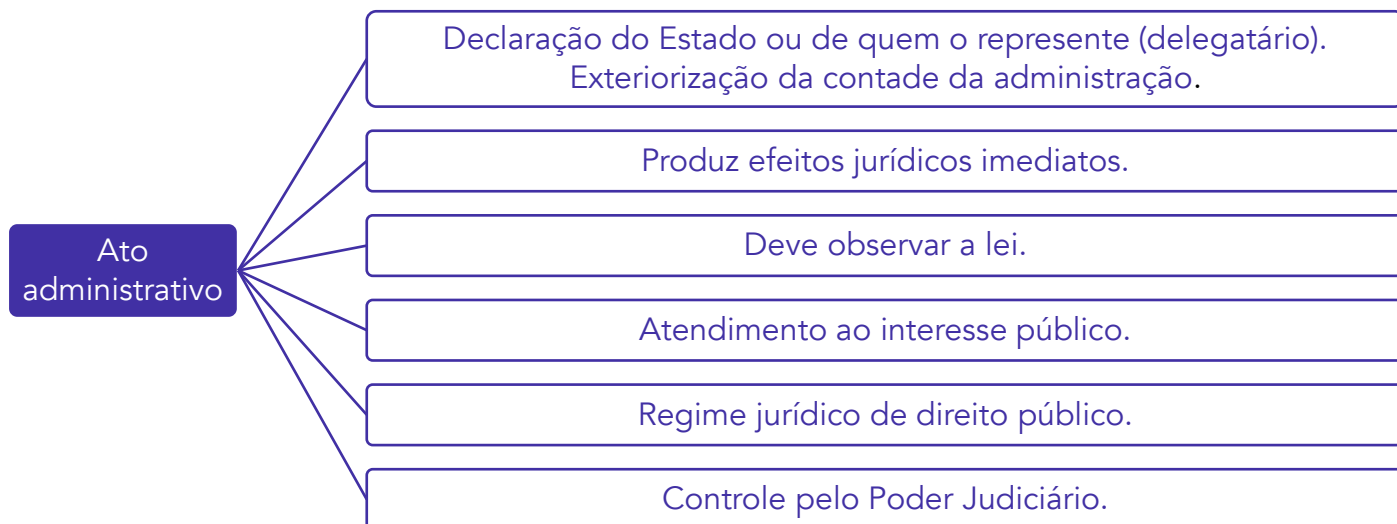
Para revisar e ficar bem-preparado no assunto, você precisa, basicamente, compreender e memorizar os pontos a seguir:

### Aspectos iniciais

#### Conceito de ato administrativo

a) de acordo com Maria Sylvia Di Pietro: declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob o regime jurídico de Direito Público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”<sup>1</sup>.

b) de acordo com José dos Santos Carvalho Filho: “a exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público”<sup>2</sup>.



<sup>1</sup> Di Pietro, 2016, p. 239.

<sup>2</sup> Carvalho Filho, 2017, p. 105.

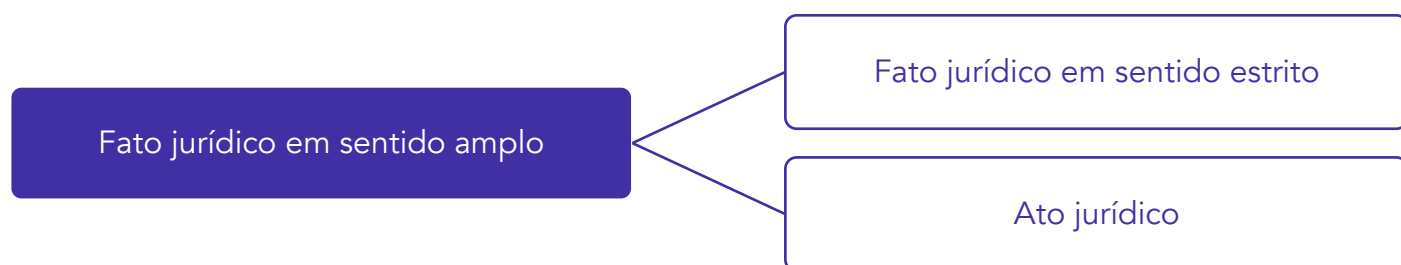


## Ato administrativo x ato jurídico x fato administrativo x fato jurídico

- O ato administrativo é espécie do gênero ato jurídico, que é uma manifestação unilateral, oriunda da vontade humana, que tem por objetivo produzir alguma alteração no mundo jurídico.

Por sua vez, o ato jurídico é espécie do gênero fato jurídico em sentido amplo, que é basicamente qualquer acontecimento que produz alteração no mundo jurídico.

Outra espécie de fato jurídico em sentido amplo é o fato jurídico em sentido estrito, que é um acontecimento que não depende da vontade humana e que produz efeitos jurídicos (ex: nascimento de uma pessoa, catástrofe natural que produz a destruição de um bem etc).



- Fato administrativo é um fato jurídico que produz efeitos sobre a Administração Pública, mesmo que não envolva a participação de agentes públicos.

Esses efeitos gerados sobre a Administração podem ser jurídicos ou não. Quando não produzem efeitos jurídicos sobre a Administração, os fatos administrativos são também chamados de fato da Administração.

- Os atos administrativos não devem ser confundidos com os atos políticos ou de governo, nem com os atos legislativos (elaboração de normas primárias, ato típico do Poder Legislativo) e os atos judiciais (exercício da jurisdição, ato típico do Poder Judiciário).

Vale lembrar que não apenas o Poder Executivo pratica ato administrativo: os Poderes Legislativo e Judiciário, no exercício de sua função atípica administrativa, também editam atos administrativos.

## Ato administrativo x ato da administração

- Ato da administração é todo ato praticado no exercício da função administrativa, englobando todos os atos praticados pela administração, sejam regidos essencialmente pelo direito privado ou público.

Alcançam, assim, não apenas os atos administrativos propriamente ditos, mas também os atos de direito privado (ex: doação, permuta etc.) e os atos materiais da administração que não contenham manifestação de vontade (que são mera execução de determinações administrativas).



Portanto, o ato administrativo é espécie de ato da administração.

## Atributos dos atos administrativos

- São eles:

Presunção de legitimidade  
Autoexecutoriedade  
Tipicidade  
Imperatividade

Para facilitar a memorização, lembrar do mnemônico “PATI.” (Presunção de legitimidade, Autoexecutoriedade, Tipicidade e Imperatividade).

### Presunção de legitimidade

- Presume-se que os atos administrativos foram emitidos com observância da lei (ou seja, são considerados legais e legítimos), produzindo efeitos imediatamente, ainda que eivados de vícios ou defeitos aparentes, até sua eventual anulação pela Administração ou pelo Judiciário.

Essa presunção é relativa (*juris tantum*), admitindo prova em contrário. Todavia, quem deve demonstrar eventuais vícios do ato é o administrado, já que a presunção de legitimidade produz o efeito de inverter o ônus da prova em favor da Administração.

- Há, ainda, a dimensão da presunção de veracidade, impondo que devem ser considerados verdadeiros os fatos declarados pela administração para fundamentar a prática do ato administrativo.

- Atributo presente em todos os atos administrativos.

### Autoexecutoriedade

- Informa que os atos administrativos podem ser executados pela própria Administração, sem a necessidade de autorização prévia do Poder Judiciário.

- Possui duas características: **exigibilidade** e **executoriedade**. A exigibilidade é caracterizada pela obrigação que o administrado tem de cumprir o comando imperativo do ato (uma coação indireta). Por sua vez, a executoriedade é a possibilidade de a própria Administração praticar o ato ou, utilizando de meios diretos de coerção, compelir, direta e materialmente, o administrado a praticá-lo (coação material, direta).

- A autoexecutoriedade não impede o controle judicial do ato administrativo, apenas dispensa a autorização prévia do Poder Judiciário.



- Atributo presente em apenas parcela dos atos administrativos (ex: cobrança de multas não é autoexecutória, havendo necessidade de ajuizamento de ação judicial por parte da administração caso o administrado não efetue o pagamento).

### Tipicidade

- “É o atributo pelo qual o ato administrativo deve corresponder a figuras definidas previamente pela lei como aptas a produzir determinados resultados. Para cada finalidade que a Administração pretende alcançar existe um ato definido em lei”<sup>3</sup>.
- Decorre diretamente do princípio da legalidade, impedindo que a Administração pratique atos inominados, sem previsão legal, bem como a prática de atos totalmente discricionários e, consequentemente, arbitrários, uma vez que a lei já define os limites em que a discricionariedade poderá ser exercida.
- Atributo presente em todos os atos administrativos.

### Imperatividade

- Informa que o ato deve ser observado pelo administrado independentemente da sua concordância, ou seja, os efeitos do ato são impostos ao administrado de forma unilateral por parte da administração.
- Está relacionada, portanto, à coercibilidade das obrigações e restrições impostas pelo Poder Público aos administrados.
- Atributo presente em apenas parcela dos atos administrativos (somente nos atos que impõem obrigações ou restrições).

## Elementos dos atos administrativos

### Elementos essenciais (ou requisitos de validade)

- São eles:

COMpetência  
FInalidade  
FORma  
Motivo  
OBjeto

<sup>3</sup> Di Pietro, 2016, p. 244.



Para facilitar a memorização: lembrar do mnemônico “**COMFIFORMOB**” (**COM**petência, **F**inalidade, **FOR**ma, **M**otivo e **OB**jeto).

## Competência

- É o poder atribuído ao agente para a prática do ato, dizendo respeito, assim, ao sujeito que, segundo expresso na norma, é o responsável por praticar determinado ato.

- A competência decorre de norma expressa (não há presunção de competência administrativa), normalmente da lei, embora determinados agentes retirem sua competência diretamente da Constituição (como o Presidente da República) ou de normas administrativas infralegais (como um Regimento Interno).

- Principais características - a competência é:

a) de exercício obrigatório: seu titular não pode optar entre exercê-la ou não. O exercício da competência é um poder-dever (art. 11 da Lei 9.784/1999);

b) irrenunciável: seu titular não pode dela abrir mão;

c) intransferível: seu titular não pode transferi-la a outrem;

d) imodificável pela vontade de titular: apenas o ordenamento jurídico pode modificar a titularidade da competência;

e) imprescritível: continua sob titularidade do agente mesmo quando não é exercida;

f) improrrogável: o decurso do tempo não torna competente um agente incompetente a praticar o ato.

- Delegação x avocação

Não é admitida a transferência ou a renúncia da titularidade da competência, mas o seu exercício pode sim ser transferido a outros órgãos ou agentes, por meio dos institutos da **delegação** e da **avocação**.

Na delegação, ocorre a transferência do exercício de parcela da competência a outro órgão ou agente, mesmo que estes não sejam subordinados ao titular da competência, embora o mais comum seja que a delegação ocorra quando há relação de hierarquia.

Por outro lado, na avocação, a autoridade hierarquicamente superior chama para si o exercício de determinada competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior.

Assim, ao contrário da delegação, a avocação só é possível na existência de relação de hierarquia.





Comparativo das principais características entre delegação e avocação:

DELEGAÇÃO	AVOCAÇÃO
Não precisa haver relação de hierarquia.	Deve haver relação de hierarquia.
<u>Em regra, é permitida</u> , salvo quando houver impedimento legal.	É permitida <u>apenas em caráter excepcional</u> e por motivos relevantes devidamente justificados (art. 15, da Lei 9.784/1999).
Não podem ser objeto de delegação (art. 13 da Lei 9.784/1999): a) a edição de atos de caráter normativo; b) a decisão de recursos administrativos; c) as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.	Não será possível a avocação quando se tratar de competência exclusiva do subordinado.

Outras características importantes da delegação:

- a) apenas parcela das competências pode ser delegada;
- b) é feita por prazo determinado (art. 14, § 1º, da Lei 9.784/1999);
- c) a delegação é ato discricionário e revogável a qualquer tempo pelo delegante (deve haver publicação do ato no meio oficial – art. 14 da Lei 9.784/1999);
- d) o agente delegado responde pelo ato praticado por delegação, como regra.

## Finalidade

- É o resultado pretendido pela administração com a prática do ato administrativo.
- Diz-se que a finalidade é o efeito mediato ou geral do ato, que invariavelmente será a satisfação do interesse público.

## Forma

- É a maneira, o modo, pelo qual é exteriorizado o ato administrativo.
- Princípio do formalismo moderado: preceitua que, para a prática de qualquer ato administrativo, devem ser exigidas tão somente as formalidades estritamente essenciais, desprezando-se procedimentos meramente protelatórios, o que se coaduna com o art. 22 da Lei 9.784/1999, que dispõe que “os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir”.



- A forma é um elemento vinculado do ato administrativo, porque deve ser exteriorizado na forma que a lei exigir. Somente no caso de a lei não exigir essa forma determinada é que a administração poderá praticar o ato com a forma que lhe parecer mais adequada.

- A motivação (exposição, por escrito, dos motivos que levaram à prática do ato) integra a forma do ato administrativo.

## Motivo

- É a causa do ato administrativo, consubstanciada nas razões, nas situações ou nos pressupostos de fato e de direito que dão embasamento à sua prática.

- Pressuposto de fato x pressuposto de direito

Pressuposto de fato é o conjunto de circunstâncias, de acontecimentos, de situações ocorridas no mundo real que levam a Administração a praticar o ato. Por sua vez, pressuposto de direito é o dispositivo legal em que se baseia o ato.

- Motivo x motivação

O motivo é um elemento que está presente em todos os atos administrativos, correspondendo às razões (pressupostos de fato de direito) que justificam sua prática.

Já a motivação é a exposição, a exteriorização dos motivos, ou seja, é a demonstração, por escrito, do que levou a Administração produzir determinado ato administrativo, sendo parte integrante da forma do ato administrativo.

Embora o motivo sempre esteja presente em um ato administrativo, a motivação, a rigor, somente será obrigatória quando a lei assim o exigir, embora a doutrina e a boa prática administrativa defendam que sempre seja aplicável.

Assim, temos os atos que devem ser necessariamente motivados (art. 50 da Lei 9.784/1999):

*Lei 9.784/1999, 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.*



Além dessas hipóteses estabelecidas na Lei 9.784/1999, a CF/88 também estabeleceu uma hipótese de motivação obrigatória:

*CF/88, 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;*

#### - Motivo x móvel

Motivo é a situação objetiva, real, externa ao agente que pratica o ato, enquanto o móvel é a intenção, propósito, realidade interna, psicológica desse agente.

No controle dos atos administrativos discricionários, o exame do móvel é relevante, porque a prática de tais atos admite uma apreciação subjetiva do agente público quanto à melhor forma de proceder para dar correto atendimento à finalidade legal, de modo que o ato será inválido, se o móvel do agente estiver viciado (ex: tiver como objetivo favorecer ou perseguir alguém).

Nos atos completamente vinculados, o exame do móvel é irrelevante, porque a lei já define o único comportamento possível perante o motivo por ela já caracterizado, inadmitindo qualquer subjetivismo por parte do agente.

- Teoria dos motivos determinantes: preceitua que a validade do ato está adstrita aos motivos indicados como seu fundamento, de maneira que, se os motivos forem inexistentes ou falsos, o ato será nulo.

#### Objeto

- É o conteúdo do ato, seu resultado prático, seu efeito jurídico imediato.

#### - Objeto vinculado x discricionário

Nos atos vinculados, o objeto deve ser exatamente aquele que a lei estabeleceu. Esse é o objeto vinculado.

Por outro lado, nos atos discricionários, o objeto pode ser escolhido pelo agente público, dentre os possíveis autorizados na lei, mediante a avaliação dos critérios de conveniência e oportunidade. Esse é o objeto variável.

#### - Objeto x Finalidade

O objeto é o efeito jurídico imediato que o ato produz, sua finalidade específica, que será variável de acordo com cada ato: aquisição, transformação ou extinção de direitos.

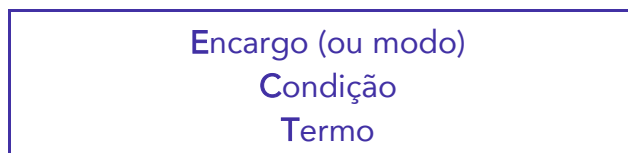
Por sua vez, a finalidade é o efeito geral ou mediato (no futuro) do ato, que será sempre o mesmo (expresso ou implicitamente estabelecido na lei): a satisfação do interesse público.



## Elementos acidentais

- São elementos acessórios do ato administrativo: sua ausência não torna inválido o ato (ou seja, não são essenciais ao ato).

- São eles:



Para facilitar a memorização: lembrar do mnemônico "ECT" (Encargo ou modo, Condição e Termo).

- **Encargo (ou modo):** é o ônus imposto ao destinatário do ato.
- **Condição:** é o evento futuro e incerto ao qual estão subordinados os efeitos do ato.
- **Termo:** é o evento futuro e certo ao qual estão subordinados os efeitos do ato.
- Os elementos acidentais estão presentes apenas nos atos discricionários.

## Vícios nos elementos de formação

### Vício de competência

- **Excesso de poder:** ocorre quando o agente excede os limites da sua competência para praticar determinado ato (ex: demissão de servidor aplicada por Ministro de Estado, quando a lei lhe permitia aplicar apenas a penalidade de suspensão, devendo a penalidade de demissão ser aplicada exclusivamente pelo Presidente da República).

No excesso de poder, nem sempre o ato deve obrigatoriamente ser anulado, uma vez que o vício de competência admite convalidação, exceto na hipótese de competência exclusiva ou de competência em razão de matéria.

- **Usurpação de função pública:** é o apoderamento da atribuição de agente público por parte de alguém não investido no cargo, emprego ou função (ex: uma pessoa qualquer se vestir de policial e passar a fazer patrulhas nas ruas, sem ter sido investido no cargo), sendo considerados inexistentes os atos praticados pelo usurpador.

- **Função de fato:** ocorre quando o agente foi investido no cargo, emprego ou função, mas há alguma ilegalidade em sua investidura ou algum impedimento legal para a prática do ato. Nesse caso, os efeitos do ato são considerados válidos, em razão da "teoria da aparência".



## Vício de finalidade

- O vício de finalidade é denominado **desvio de poder** (ou desvio de finalidade), que é a prática de ato visando fim diverso do previsto, mesmo que implicitamente, na lei (ex: remoção de servidor público com o objetivo de puni-lo).

Trata-se de vício insanável, não podendo ser objeto de convalidação, sendo nulo o ato viciado.

Muita atenção para não confundir desvio de poder (vício de finalidade) com excesso de poder (vício de competência)!

## Vício de forma

- O vício de forma importa na anulação do ato apenas quando a forma for essencial (ou seja, quando é estabelecida em lei). Nos demais casos, o vício é sanável e o ato passível de convalidação.

- Quando a motivação for obrigatória, sua ausência implica vício de forma, resultando na nulidade do ato.

## Vício de motivo

- Há duas espécies (art. 2º, parágrafo único, "d", da Lei 4.717/1965):

a) Motivo inexistente: ocorre quando o pressuposto de fato é inexistente (ex: a administração pratica determinado ato alegando como fundamento o fato "F", quando efetivamente esse fato "F" não ocorreu, não existiu), implicando a nulidade do ato.

b) Motivo ilegítimo: ocorre quando o motivo alegado é juridicamente inadequado, incongruente, impertinente (ex: a administração pratica determinado ato alegando como fundamento o fato "F", quando efetivamente esse fato "F" não é previsto na norma como apta a fundamentar a prática do ato. Ou seja, o fato "F" existe, mas não é previsto na norma como apto a fundamentar o ato praticado pela administração – há um erro de enquadramento do fato na norma).

## Vício de objeto

- Objeto impossível: ocorre quando seu conteúdo não é realizável, factualmente e/ou juridicamente.

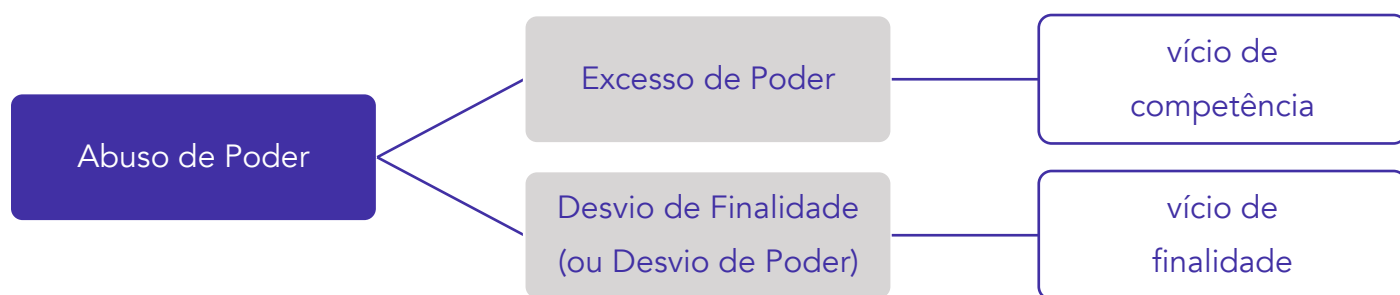
- Objeto proibido pela lei: ocorre quando seu conteúdo contraria a lei, regulamento ou outro ato normativo.



- Objeto não previsto em lei: ocorre quando seu conteúdo é distinto do previsto na lei (exemplo: aplicação de uma dada penalidade por 10 dias, quando a lei estabelece que para tal penalidade o prazo máximo de aplicação é de 5 dias).
- Objeto diferente daquele que a lei prevê para a situação: ocorre quando, mesmo efetuando um enquadramento correto entre o pressuposto de fato e a norma, a administração pratica um ato com objeto distinto ao previsto na lei para o enquadramento que foi efetuado (se houvesse erro de enquadramento seria vício de motivo – motivo ilegítimo).

### Abuso de poder

- O abuso de poder ocorre de duas maneiras: excesso de poder (vício de competência) e desvio de finalidade (ou desvio de poder, vício de finalidade), que já foram explicadas anteriormente.



## Vinculação e discricionariedade

- Atos administrativos vinculados x discricionários

Nos atos administrativos vinculados, o agente público não possui margem para valorar ou escolher nenhum de seus elementos, já que todos são vinculados.

Já nos atos administrativos discricionários, são vinculados os elementos competência, finalidade e forma, mas os demais são discricionários, de modo que o agente que pratica o ato pode valorar seu motivo e escolher seu objeto, ou seja, o mérito do ato.

Portanto, o grau de liberdade que a lei confere ao administrador para a prática dos atos discricionários é maior do que para a prática dos atos vinculados.

Essa liberdade, entretanto, nunca é total, já que não existe ato totalmente discricionário – o ato administrativo deve corresponder a figuras previamente definidas e delimitadas em lei, segundo o atributo da tipicidade.

Inclusive, não se pode confundir discricionariedade com arbitrariedade, que seria a atuação administrativa fora dos limites impostos pela lei.



## Mérito administrativo

- É a prerrogativa conferida ao administrador para praticar atos discricionários fundados em uma análise de **oportunidade** (se o momento para praticar o ato é adequado) e **conveniência** (se o ato é interessante ao interesse público), que é denominada "**juízo de mérito**".

Esse juízo recai apenas sobre os elementos motivo e objeto, como já dito.

Portanto, só existe mérito administrativo em atos discricionários.

	ATOS VINCULADOS	ATOS DISCRICIONÁRIOS
Elementos Vinculados	Todos	Competência Finalidade Forma
Elementos Discricionários	Nenhum	<b>MOTIVO</b> <b>OBJETO</b> (o juízo de <b>mérito</b> – oportunidade e conveniência – recai sobre estes dois elementos)

- O Judiciário não pode efetuar controle de mérito do ato administrativo. Portanto, somente a própria Administração pode realizar o controle do mérito do ato administrativo, que resulta na sua revogação (e não anulação, que é um controle de legalidade ou legitimidade).

Inclusive, o Judiciário pode efetuar o controle de atos discricionários, mas nunca o do mérito do ato: somente da legalidade ou legitimidade do ato, resultando na sua anulação em caso de vício em seus elementos.

Isso implica dizer, mais uma vez, que não é possível asseverar que a discricionariedade administrativa é absoluta, devendo: a) ser exercida nos limites da lei; b) observar os princípios da Administração Pública, especialmente os da razoabilidade, da proporcionalidade e da moralidade; e c) atender à teoria dos motivos determinantes.

## Classificações dos atos administrativos

### Classificações mais cobradas em provas

- Quanto ao grau de liberdade em sua prática:

ATO VINCULADO	ATO DISCRICIONÁRIO
---------------	--------------------



Não há <b>margem de liberdade</b> para decisão na prática do ato (comportamento único possível a ser adotado obrigatoriamente, por força da lei).	Há <b>certa liberdade</b> de decisão na prática do ato, dentro dos limites estipulados pela lei
---	---

- Quanto à formação de vontade:

ATO SIMPLES	ATO COMPLEXO	ATO COMPOSTO
Vontade de um único órgão (singular ou colegiado)	Vontade de dois ou mais órgãos	Vontade de um único órgão
Um único ato	Um único ato	Dois atos (ato principal + ato acessório) (o ato acessório pode ser prévio, com a função de autorizar a prática do ato principal, ou posterior, com a função de conferir eficácia ao ato principal)

### Demais classificações

- Quanto à sua estrutura:

ATO ABSTRATO	ATO CONCRETO
Disciplinam situações aplicáveis a um número indeterminado de casos.	Tratam de um caso específico.
São atos gerais (normativos).	São atos individuais.

- Quanto aos destinatários do ato:

ATO GERAL	ATO INDIVIDUAL
Atingem um número <b>indeterminado</b> de destinatários.	Possuem destinatários <b>determinados</b> . Podem ser direcionados a um único destinatário (atos individuais singulares) ou a múltiplos destinatários, a uma coletividade (atos individuais plúrimos) desde que os destinatários sejam determinados.
São os atos <b>normativos</b> , dotados de generalidade e abstração.	São os atos <b>concretos</b> .
São discricionários quanto ao conteúdo.	Podem ser discricionários ou vinculados.





Prevalecem sobre os atos individuais.	Submetem-se aos atos gerais.
Não admitem impugnação pela via administrativa.  Judicialmente, não admitem impugnação direta por parte da pessoa lesada, para que sejam invalidados (só podem ser impugnados judicialmente de modo incidental, para afastar sua aplicação no caso concreto).	Podem ser impugnados diretamente, tanto pela via administrativa, quanto pela judicial.
São sempre revogáveis, mesmo se gerarem direitos adquiridos.	Não podem ser revogados se gerarem direitos adquiridos.
Ex: regimentos, instruções normativas, portarias, circulares.	Ex: nomeação de servidor público, desapropriação de bens de um particular.

- Quanto ao âmbito de aplicação:

ATO INTERNO	ATO EXTERNO
Produzem efeitos no interior da administração pública.	Produzem efeitos fora da administração pública.
Em regra, não requerem publicação oficial.	Em regra, requerem publicação oficial.
Em regra, não geram direitos adquiridos, podendo ser revogados a qualquer tempo.	

- Quanto às prerrogativas com que atua a Administração:

ATO DE IMPÉRIO (OU DE AUTORIDADE)	ATO DE GESTÃO	ATO DE EXPEDIENTE
Administração utiliza suas prerrogativas para realizar uma imposição coercitiva ao administrado, de forma unilateral (poder extroverso, de império).	Administração efetua a gestão de seus bens e serviços, em situação de igualdade com os particulares (sem o uso de sua supremacia, do poder extroverso).	Administração em sua rotina interna, praticando atos sem conteúdo decisório.



Ex: apreensão de mercadorias, atos de polícia, desapropriações, interdição de estabelecimento comercial.	Ex: celebração de contrato de locação ou de seguro, atos negociais (ex: autorização, permissão de uso de bem público), alienação/aquisição de bens.	Ex: juntada de documentos a processo, movimentação de processo, protocolo de petições.
--	---	--

- Quanto aos efeitos:

ATO CONSTITUTIVO	ATO DECLARATÓRIO	ATO EXTINTIVO	ATO MODIFICATIVO
Cria nova situação jurídica (direitos ou obrigações) para seus destinatários.	Reconhece e declara situação jurídica ou fato preexistente, sem criar nova situação jurídica.	Extingue situação jurídica individual.	Altera situações jurídicas preexistentes, sem extingui-las ou criar novos direitos ou obrigações.
Ex: nomeação de servidor público.	Ex: certidão.	Ex: cassação de autorização.	Ex: alteração do local de uma reunião

ATO ALIENATIVO	ATO ABDICATIVO
Administração transfere bens e direitos de uma pessoa para outra.	Administração renuncia a algum direito, em caráter irreversível e imodificável.

- Quanto aos requisitos de validade:

ATO VÁLIDO	ATO NULO	ATO ANULÁVEL	ATO INEXISTENTE
Seus elementos de formação não apresentam nenhum vício.	Apresenta vício insanável.	Apresenta vício sanável.	Possui apenas aparência de manifestação da vontade da administração.  Ato juridicamente impossível também é considerado inexistente.  <i>No ato inexistente, não se reconhece que houve a prática de um ato, a manifestação de vontade da administração, portanto.</i>
	Não pode ser convalidado	Pode ser convalidado (a administração	Ao contrário dos atos nulos, os atos inexistentes:



	(deve ser anulado).	pode optar entre convalidar ou anular o ato).	a) não devem ter qualquer efeito preservado, inclusive a terceiros de boa fé; b) não estão sujeitos a prazos prescricionais ou decadenciais para desfazimento, podendo ter sua inexistência reconhecida a qualquer tempo.
--	---------------------	---	--

- Quanto à exequibilidade:

ATO PERFEITO	ATO IMPERFEITO	ATO EFICAZ	ATO PENDENTE	ATO CONSUMADO
Está pronto, tendo completado seu ciclo de formação.	Não está pronto, não completou seu ciclo de formação.	Está apto à produção de efeitos.	Está sujeito a condição suspensiva, termo, autorização, homologação ou aprovação para produzir efeitos.	Já exauriu seus efeitos.
<p>Perfeição e validade não se confundem.</p> <p>Assim, o ato perfeito, que já completou seu ciclo de formação, pode ser:</p> <p>a) válido e eficaz: conforme às exigências legais e apto a produzir efeitos;</p> <p>b) inválido e eficaz: desconforme às exigências legais, mas, mesmo assim, produzindo efeitos;</p> <p>c) válido e ineficaz: conforme às exigências legais, mas dependente de condição ou termo para produzir efeitos;</p> <p>d) inválido e ineficaz: desconforme às exigências legais e dependente de condição ou termo para produzir efeitos.</p>				

## Espécies dos atos administrativos

- São elas:

<p>Normativo</p> <p>Ordinatório</p> <p>Negocial</p> <p>Enunciativo</p> <p>Punitivo</p>
--

Para facilitar a memorização: lembrar do mnemônico “**NONEP**” (**N**ormativo, **O**rdinatório, **N**egocial, **E**nunciativo e **P**unitivo).

### Atos normativos

- São os que veiculam regras gerais e abstratas, visando permitir a fiel execução das leis.



- São dotados de generalidade e abstração (alcança um número indeterminado de pessoas, não tratando de casos concretos).
- Não inovam no ordenamento jurídico (ao contrário das leis).

ATOS NORMATIVOS	LEIS
São praticados pela Administração	São elaboradas a partir do processo legislativo e podem criar direitos e obrigações
Não podem inovar o ordenamento jurídico	Podem inovar o ordenamento jurídico

- Exemplos: decretos regulamentares, decreto autônomo que trata da organização e funcionamento da administração federal (art. 84, VI, "a", da CF/88), resoluções, regimentos, instruções normativas, deliberações.

O decreto autônomo que trata da extinção de funções e cargos quando vagos (art. 84, VI, "b", da CF/88) produz efeitos concretos, não sendo considerado ato normativo.

### Atos ordinatórios

- São voltados aos próprios agentes públicos, com efeitos restritos ao âmbito interno, contendo determinações voltadas ao exercício desses agentes.
- São oriundos do poder hierárquico.
- Exemplos de atos ordinatórios, segundo Hely Lopes Meireles<sup>4</sup>:

**a) Circulares:** são ordens escritas, de caráter uniforme, expedidas a determinados funcionários ou agentes administrativos incumbidos de certo serviço, ou do desempenho de certas atribuições em circunstâncias especiais.

**b) Instruções (desde que não possuam caráter normativo):** são ordens escritas e gerais a respeito do modo e forma de execução de determinado serviço público, expedidas pelo superior hierárquico com o escopo de orientar os subalternos no desempenho das atribuições que lhes estão afetas e assegurar a unidade de ação no organismo administrativo.

**c) Ordens de serviço:** são determinações especiais dirigidas aos responsáveis por obras ou serviços públicos autorizando seu início, ou contendo imposições de caráter administrativo, ou especificações técnicas sobre o modo e forma de sua realização.

---

<sup>4</sup>Hely Lopes Meireles - Direito Administrativo Brasileiro - 42ª ed.- Fl. 209-210



**d) Portarias:** são atos administrativos internos pelos quais os chefes de órgãos, repartições ou serviços expedem determinações gerais ou especiais a seus subordinados, ou designam servidores para funções e cargos secundários.

### Atos negociais

- Ocorrem quando há alinhamento entre o interesse público e o privado, possibilitando ao particular o exercício de uma atividade ou o uso de um bem público, como as licenças, as autorizações e as permissões de uso de bem público.
- São oriundos do poder de polícia ou da necessidade de descentralização da prestação de serviços públicos.
- Apesar de serem denominados "negociais", tais atos não tratam de contrato ou de negócio jurídico – são declarações unilaterais da vontade da Administração.
- Podem ser vinculados ou discricionários, expedidos a título precário ou definitivo.

**Vinculados:** uma vez cumpridos os requisitos estipulados pela lei por parte do particular, este terá o direito subjetivo de obter a anuência da Administração, que não tem margem para decidir sobre o pedido.

**Discricionários:** mesmo cumpridos os requisitos estipulados pela lei por parte do particular, a Administração possui margem para decidir se defere ou nega o pedido efetuado por aquele. O particular, assim, não possui direito subjetivo em obter a anuência da Administração, mas mero interesse.

**Precários:** revogáveis a qualquer tempo;

**Definitivos:** não podem ser revogados, mas tão apenas anulados ou cassados (ou seja, não duram eternamente – inclusive podem ter prazo de validade –, apesar de serem denominados "definitivos". O que há é uma expectativa de definitividade).

Com base em tais características, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>5</sup>, temos que:

a) Autorização: ato administrativo unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração faculta ao particular o uso de bem público (autorização de uso), ou a prestação de serviço público (autorização de serviço público), ou o desempenho de atividade material, ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos (autorização como ato de polícia).

---

<sup>5</sup> Direito Administrativo – 30ª Ed. – Págs. 241/243 e 398



b) Licença: ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade.

c) Admissão: ato unilateral e vinculado pelo qual a Administração reconhece ao particular, que preencha os requisitos legais, o direito à prestação de um serviço público.

d) Permissão: ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a execução de serviço público ou a utilização privativa de bem público. O seu objeto é a utilização privativa de bem público por particular ou a execução de serviço público.

e) Adjudicação: ato declaratório e vinculado, pelo qual a Administração, pela mesma autoridade competente para homologar, atribui ao vencedor o objeto da licitação.

Outros atos negociais (pouco frequentes em prova): aprovação, homologação, visto, admissão, dispensa e renúncia.

### Atos enunciativos

- Contêm uma declaração da Administração (quanto a uma situação ou um fato), sem veicularem manifestação de vontade do poder público, como as certidões, os atestados, os pareceres e as apostilas.

- Não comportam revogação.

- Certidão x Atestado

Na certidão, a Administração fornece cópia fiel de informações que possui em seus arquivos e bases de dados (registros públicos). No atestado, a Administração comprova (e declara) um fato de que tenha conhecimento em razão da atuação de seus agentes (o fato não consta dos registros públicos).

- Pareceres

O parecer veicula opinião técnica, fornecendo subsídios para a tomada de decisão de autoridades. Por via de regra, não produz sozinho efeitos jurídicos (nada obstante, um ato decisório posterior pode aprovar o parecer e determinar que seja seguida pelos subordinados a opinião técnica contida no parecer).

Há, por outro lado, duas espécies de pareceres com conteúdo decisório: os pareceres normativos os pareceres vinculantes.

O parecer normativo é utilizado para expedir determinações gerais e abstratas, sendo, portanto, um ato normativo.



Já o parecer vinculante é utilizado para expedir ordens, sendo, portanto, um ato ordinatório.

- Apostilas

Prestam-se a alterar, atualizar, corrigir, complementar informações de um ato praticado ou contrato celebrado (frequentemente utiliza-se a palavra "averbação").

### Atos punitivos

- Impõem penalidades, seja aos agentes públicos, seja aos particulares.

- Não se confundem com o poder punitivo do Estado, exercido pelo Poder Judiciário, em decorrência de crimes e contravenções.

- A sanção aplicada a servidores públicos é oriunda dos poderes hierárquico e disciplinar; quando aplicada a particulares com vínculo específico, origina-se do poder disciplinar (apenas); e quando aplicada a particulares em geral (sem vínculo específico), emana do poder de polícia.

- Exemplos: multa administrativa (como uma multa tributária), interdição de estabelecimentos, destruição de coisas etc.

## Desfazimento/extinção dos atos administrativos

- **Anulação e revogação**

ANULAÇÃO	REVOGAÇÃO
Opera sobre atos ilegais, ilegítimos, inválidos.	Opera sobre atos discricionários válidos, por razões de conveniência e oportunidade.
Se o vício do ato é insanável, o administrador é obrigado a proceder à sua anulação (atuação vinculada).  Se o vício é sanável, o administrador pode optar entre anular o ato ou convalidá-lo (atuação discricionária).	O administrador pode decidir entre revogar ou não o ato (atuação discricionária), a partir de um juízo de mérito sobre o ato.  A revogação pode ser total (ab-rogação) ou parcial (derrogação).
A anulação produz efeitos retroativos à data da prática do ato ( <i>ex tunc</i> ).  Nada obstante, o ato nulo <b>não gera direitos adquiridos</b> à produção de seus efeitos, embora a jurisprudência venha reconhecendo	A revogação produz efeitos prospectivos (para frente ou <i>ex nunc</i> ).



<p>a necessidade de proteger os <b>efeitos já produzidos</b> (ou seja, não entram aqui os novos efeitos) em relação aos <b>terceiros de boa-fé</b> (ou seja, aos destinatários do ato não há de se falar em proteção, devendo ser desfeitos os efeitos já produzidos).</p>	
<p>Opera tanto sobre os atos vinculados quanto os discricionários.</p>	<p>Opera apenas sobre os atos discricionários.</p>
<p>A anulação pode ser realizada tanto pela própria Administração Pública (controle interno) quanto pelo Poder Judiciário (controle judicial).</p>	<p>A revogação é realizada por aquele que detém a competência para praticar o ato (portanto, não há de se falar em controle judicial do mérito do ato – cuidado: o Poder Judiciário pode revogar seus próprios atos, no exercício da função administrativa, assim como os demais poderes).</p>
<p>Prazo para o exercício do direito de a Administração anular atos administrativos = 5 anos, salvo ocorrência de má-fé, na esfera federal (Lei 9.784/1999, art. 54) – prazo decadencial.</p> <p>Em situações flagrantemente constitucionais, o STF<sup>6</sup> entende que esse prazo é inaplicável.</p>	<p>Atos que não podem ser revogados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) atos vinculados (porque não há mérito a ser revisto);</li> <li>b) atos consumados (que já exauriram seus efeitos);</li> <li>c) atos que geraram direito adquirido (por força do art. 5º, XXXVI, da CF/88);</li> <li>c) atos que integram um procedimento (a cada novo ato ocorre a preclusão da possibilidade de revogação do ato anterior);</li> <li>d) atos que estejam sobre reapreciação de autoridade superior (ocorre o esgotamento da competência da autoridade que praticou o ato);</li> <li>e) "meros atos administrativos" (aqueles que não possuem manifestam vontade da administração – pareceres, certidões etc. São considerados apenas atos administrativos em sentido formal).</li> </ul>

<sup>6</sup> STF – MS 28279/DF.





Os tribunais superiores têm entendido que tanto a anulação quanto a revogação de atos que desfavoreça interesses do administrado deve ser precedida de procedimento administrativo em que lhe seja assegurado o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa, mesmo que seja nítida a ilegalidade.

Precedentes judiciais e entendimentos jurisprudenciais importantes:

#### JURISPRUDÊNCIA

*"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"*<sup>7</sup>.

*A anulação de atos que afrontem flagrantemente a determinação expressa na CF não está sujeita a prazo decadencial, podendo ocorrer a qualquer tempo*<sup>8</sup>.

- **Cassação**: ocorre quando seu beneficiário deixa de cumprir os requisitos para continuar beneficiando-se dos efeitos do ato (ex: cassação de licença para dirigir ou para construir, quando seu titular deixa de atender aos requisitos previstos na lei para manter o seu direito).
- **Contraposição**: ocorre quando surge um novo ato com efeitos opostos a outro já praticado, que acaba sendo extinto.
- **Caducidade**: ocorre quando há superveniência de norma jurídica que torna ilegal um ato praticado anteriormente, porque passa a contrariar a nova legislação. O ato, assim, é extinto.
- **Renúncia**: ocorre quando o próprio beneficiário abre mão do seu benefício, por livre iniciativa.
- **Extinção natural**: ocorre quando há o cumprimento normal de seus efeitos (ex: ato que possuía vigência de 2 meses, cujo prazo de validade se exaure);
- **Extinção subjetiva**: ocorre quando há o desaparecimento do sujeito beneficiário do ato;
- **Extinção objetiva**: ocorre quando há o desaparecimento do objeto do ato praticado.

Observação importante: na anulação, na revogação e na cassação, o desfazimento do ato ocorre por manifestação expressa da administração – desfazimento volitivo.

Nas demais hipóteses aqui apresentadas, a extinção do ato ocorre de maneira independente da manifestação expressa acerca do ato extinto.

<sup>7</sup> STF – Súmula 473.

<sup>8</sup> STF – MS 28.273/DF.



## Convalidação

- É a faculdade de a Administração corrigir e regularizar os **vícios sanáveis** dos atos administrativos, produzindo efeitos *ex tunc*, a fim de preservar e tornar válidos os efeitos já produzidos pelo ato enquanto ainda eivado de vícios.

A convalidação, portanto, é um **ato discricionário**: o administrador decide se anula ou convalida o ato eivado de vício sanável.

O ato com vício sanável é também chamado de "ato anulável", ao passo que o ato com vício insanável é denominado "ato nulo". Essa classificação vem da teoria dualista das nulidades, adotada no Brasil.

Diz-se que há "nulidade absoluta" no caso de vício insanável, e "nulidade relativa" no caso de vício sanável.

Há ainda outra corrente, a monista, não adotada no Brasil, que preconiza a impossibilidade de convalidação de qualquer ato administrativo, de maneira que qualquer vício no ato deve ensejar a sua invalidação: ou o ato é válido ou é nulo (não havendo, portanto, ato anulável).

- A convalidação pode operar tanto em atos vinculados como discricionários, **não sendo um controle de mérito**, mas de legalidade.

- Limites ao poder de convalidar

Na esfera federal, a Lei 9.784/99 prevê a possibilidade de convalidação nos seguintes termos:

*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.*

Assim, nos termos do dispositivo, a convalidação na esfera federal deve observar os seguintes requisitos:

- a) não pode prejudicar terceiros;
- b) deve visar a realização do interesse público;
- c) deve recair sobre vícios sanáveis.



Cumpra-se destacar, por fim, que a autora Weida Zancaner e a jurisprudência do STJ<sup>9</sup> apontam como óbice à convalidação a existência de impugnação administrativa ou judicial, salvo situações excepcionais que autorizam a convalidação do ato impugnado.

- Vícios nos elementos **motivo** e **finalidade** são insanáveis.

Por outro lado, são sanáveis os seguintes vícios em atos administrativos:

- a) vício de **competência** relativa à pessoa (não à matéria, portanto), desde que não se trate de competência exclusiva;
- b) vício de **forma**, exceto se esta for considerada essencial pela lei;
- c) vício de **objeto**, desde que seja caso de conteúdo plúrimo (que contém mais de uma providência administrativa), aproveitando-se as providências não atingidas por nenhum vício – ou seja, trata-se de uma convalidação **parcial**.

Atenção! A possibilidade de convalidação de vício de objeto é um entendimento controverso na doutrina, alguns autores entendem que essa convalidação não seria possível. Portanto, o entendimento que deve ser levado à prova é o de que, via de regra, vício de objeto não é convalidável, mas, excepcionalmente, caso se trate de ato plúrimo, é possível a convalidação.

- Formas (ou espécies) de convalidação e hipóteses de não desfazimento

Os principais autores divergem sobre a terminologia empregada. No quadro a seguir, temos os entendimentos de cada um deles, que podem todos serem cobrados em prova. Ao resolver uma questão, o aluno precisa buscar identificar qual a corrente o examinador está aplicando.

FORMAS DE CONVALIDAÇÃO		HIPÓTESES DE NÃO DESFAZIMENTO
Celso Antônio Bandeira de Mello	José dos Santos Carvalho Filho	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
<b>Ratificação:</b> ato da própria autoridade que praticou o ato;	<b>Ratificação:</b> ato da própria autoridade ou superior hierárquico;	<b>Convalidação</b> (ou saneamento): é suprido o vício existente em um ato, com efeitos retroativos;
<b>Confirmação:</b> ato de outra autoridade (autoridade superior, via de regra);	<b>Reforma:</b> novo ato suprime trecho viciado/inválido de ato anterior, mantendo a parte válida;	<b>Conversão:</b> substituição do ato viciado por outro, de outra categoria, com efeitos retroativos (não se confunde com convalidação, para a autora);
<b>Saneamento:</b> ato do próprio particular afetado pelo fato.	<b>Conversão:</b> novo ato substitui a parte inválida do ato	

<sup>9</sup> STJ - REsp 719.548/PR, REsp 663.889/DF etc.



	anterior, além de manter a parte válida.	<b>Confirmação:</b> a administração renuncia ao poder de anular o ato ilegal (também não se confunde com convalidação, para a autora).
--	--	--



## QUESTÕES ESTRATÉGICAS

*Nesta seção, apresentamos e comentamos uma amostra de questões objetivas selecionadas estrategicamente: são questões com nível de dificuldade semelhante ao que você deve esperar para a sua prova e que, em conjunto, abordam os principais pontos do assunto.*

*A ideia, aqui, não é que você fixe o conteúdo por meio de uma bateria extensa de questões, mas que você faça uma boa revisão global do assunto a partir de, relativamente, poucas questões.*



**1. (Instituto AOCP/2024/MPE-PR/Auxiliar Técnico) O ato administrativo pode ser conceituado como a manifestação ou declaração da administração pública, nesta qualidade, ou de particulares no exercício de prerrogativas públicas, que tenha por fim imediato a produção de efeitos jurídicos determinados, em conformidade com o interesse público e sob regime predominante de direito público. Desse modo, acerca da classificação dos atos administrativos, assinale a alternativa correta.**

- a) Os atos discricionários são aqueles que a administração pode praticar com liberdade de escolha quanto ao seu conteúdo, seu modo de realização, sua oportunidade e sua conveniência administrativa.
- b) No aspecto material, isto é, quanto a serem um conjunto de disposições gerais e abstratas, os atos administrativos gerais não diferem das leis.
- c) Ato administrativo complexo é aquele cujo conteúdo resulta da manifestação de um só órgão, mas a sua edição ou a produção de seus efeitos depende de um outro ato que o aprove.
- d) Os atos de império são praticados a requerimento do administrado, sendo a sua observância obrigatória para os seus destinatários.
- e) São exemplos de atos de gestão: o encaminhamento de documentos à autoridade que possua atribuição de decidir sobre seu mérito, a formalização, o preparo e a movimentação de processos.

### Comentários



Letra A - **incorreta**. Na forma que a alternativa descreveu os atos discricionários leva ao entendimento que a liberdade que a Administração tem é completa, porém ela é dosada nos termos e limite da lei, como nos ensina Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo<sup>1</sup>:

*Atos discricionários são aqueles que a administração pode praticar **com certa liberdade de escolha, nos termos e limites da lei**, quanto ao seu conteúdo, seu modo de realização, sua oportunidade e sua conveniência administrativas.*

Letra B - **correta**. Está de acordo com o que nos ensinam Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo<sup>2</sup>:

*Os atos administrativos gerais caracterizam-se por não possuir destinatários determinados. Apresentam apenas hipóteses normativas aplicáveis a todas as pessoas e situações fáticas que se enquadrem nessas hipóteses abstratamente neles descritas. Diz-se que tais atos possuem "generalidade e abstração", ou, ainda, que eles têm "normatividade" - razão pela qual são também chamados de atos normativos.*

*No aspecto material - isto é, quanto a serem um conjunto de disposições gerais e abstratas - tais atos não diferem das leis.*

Letra C - **incorreta**. A alternativa descreve o que é o ato administrativo composto, segundo Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo<sup>3</sup>:

***Ato administrativo composto** é aquele cujo conteúdo resulta da manifestação de um só órgão, mas a sua edição ou a produção de seus efeitos depende de um outro ato que o aprove. A função desse outro ato é meramente instrumental: autorizar a prática do ato principal, ou conferir eficácia a este. O ato acessório ou instrumental em nada altera o conteúdo do ato principal.*

Letra D - **incorreta**. Os atos de império são aqueles que a administração impõe coercitivamente aos administrados, conforme Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo<sup>4</sup>:

***Os atos de império**, também chamados "atos de autoridade", são aqueles que a administração impõe coercitivamente aos administrados, criando para eles obrigações ou restrições, de forma unilateral e independentemente de sua anuência. Têm como fundamento o princípio da supremacia do interesse público; sua prática configura manifestação do denominado "poder extroverso" ou "poder de império".*

<sup>1</sup> Direito Administrativo Descomplicado – 29ª Ed. – Pág. 462

<sup>2</sup> Direito Administrativo Descomplicado – 29ª Ed. – Pág. 465

<sup>3</sup> Direito Administrativo Descomplicado – 29ª Ed. – Pág. 469

<sup>4</sup> Direito Administrativo Descomplicado – 29ª Ed. – Pág. 470



Letra E - **incorreta**. A alternativa trouxe exemplos de atos de expediente, conforme Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo<sup>5</sup>:

*Os atos de expediente são atos internos da administração pública, relacionados às rotinas de andamento dos variados serviços executados por seus órgãos e entidades administrativos. São caracterizados pela ausência de conteúdo decisório. Conforme ensina Hely Lopes Meirelles, tais atos não podem vincular a administração em outorgas e contratos com os administrados, nomear ou exonerar servidores, criar encargos ou direitos para os particulares ou servidores.*

*São exemplos de atos de expediente o encaminhamento de documentos à autoridade que possua atribuição de decidir sobre seu mérito, a formalização, o preparo e a movimentação de processos, o recebimento de documentos e petições protocolados pelos particulares; o cadastramento de um processo nos sistemas informatizados de um órgão público etc.*

**Gabarito: Letra B.**

2. (Instituto AOCP/2024/MPE-PR/Auxiliar Técnico) Uma vez publicado, o ato administrativo terá vigência e deverá ser cumprido, em respeito ao atributo da presunção de legitimidade, até que ocorra formalmente o seu desfazimento. Em relação à extinção dos atos administrativos, informe se é verdadeiro (V) ou falso (F) o que se afirma a seguir e assinale a alternativa com a sequência correta.

( ) A anulação, caracterizada pelo desfazimento do ato administrativo por razões de ilegalidade, produz, em regra, efeitos *ex nunc*.

( ) Na contraposição, a retirada se dá porque foi emitido ato com fundamento em competência diversa que gerou o ato anterior, mas cujos efeitos são contrapostos aos daqueles.

( ) Na cassação, a retirada se dá porque o destinatário descumpriu condições que deveriam permanecer atendidas a fim de poder continuar desfrutando da situação jurídica.

( ) Se a invalidação do ato decorrer de mudança da orientação da administração pública, a anulação produz efeitos retroativos à data de sua emissão.

a) F – F – V – V.

---

<sup>5</sup> Direito Administrativo Descomplicado – 29ª Ed. – Pág. 470





- b) V – F – V – F.
- c) V – V – F – F.
- d) V – F – F – V.
- e) F – V – V – F.

### Comentários

A primeira afirmativa é **falsa**, já que os efeitos da anulação do ato administrativo são *ex tunc*, ou seja, retroagem à data em que o ato entrou em vigor.

A segunda e terceira afirmativas são **verdadeiras**, conforme nos ensinam Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo<sup>6</sup>:

*A **cassação** é a extinção do ato administrativo quando o seu beneficiário deixa de cumprir os requisitos que deveria permanecer atendendo, como exigência para a manutenção do ato e de seus efeitos. No mais das vezes, a cassação funciona como uma sanção para aquele particular que deixou de cumprir as condições exigidas para a manutenção de um determinado ato.*

*(...)*

*Por fim, cabe citar a **contraposição**, na qual um ato, emitido com fundamento em uma determinada competência, extingue outro ato, anterior, editado com base em competência diversa, ocorrendo a extinção porque os efeitos daquele são opostos aos deste.*

A última afirmativa é **falsa**, uma vez que ofende diretamente o princípio da segurança jurídica. Uma mudança na orientação da administração não pode implicar na invalidação de atos legais praticados anteriormente. Inclusive esse entendimento está consagrado no artigo 24 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro:

*Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.*

---

<sup>6</sup> Direito Administrativo Descomplicado – 29ª Ed. – Pág. 526/527





Assim, a sequência correta é F-V-V-F, letra E.

**Gabarito: Letra E.**

**3. (Instituto AOCP/2022/FUNDASE-RN/Agente Socioeducativo) Com fundamento na Lei de Ação Popular, assinale a alternativa que NÃO apresenta um requisito do ato administrativo.**

- a) Finalidade;
- b) Coercibilidade;
- c) Competência;
- d) Motivo;
- e) Objeto.

#### Comentários

Os elementos ou requisitos do ato administrativo são cinco: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Para facilitar a memorização lembre-se do mnemônico "COMFIFORMOB" (COMpetência, FInalidade, FORma, Motivo e OBjeto).

Dessa forma, a única alternativa que não traz nenhum dos cinco elementos é a letra B.

**Gabarito: Letra B.**

**4. (Instituto AOCP/2022/FUNDASE-RN/Agente Socioeducativo) No que diz respeito aos atos administrativos, é correto afirmar que a Administração pode revogar seus próprios atos**

- a) quando eivados de ilegalidade;
- b) por motivos de conveniência ou oportunidade;
- c) quando não suscetíveis de convalidação;
- d) caso extrapolem competência definida em lei;
- e) se porventura forem dotados de desvio de finalidade.



## Comentários

A revogação opera em atos administrativos discricionários válidos, mas que por razões de conveniência ou oportunidade a administração decide por extingui-los. Dessa forma a alternativa correta é a letra B.

As demais alternativas todas representam atos administrativos ilegais ou inválidos, o que demanda que a administração os anule. Tal entendimento está de acordo com a Súmula nº 473 do STF:

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

**Gabarito: Letra B.**

### 5. (Instituto AOCP/2022/MPE-PR/Técnico do Ministério Público Estadual) Assinale a alternativa correta acerca da classificação dos atos administrativos quanto à natureza da atividade.

- a) São atos de administração consultiva aqueles que visam informar, elucidar e sugerir providências administrativas.
- b) Os atos de administração verificadora são os que visam criar, produzir uma utilidade pública, constituindo situações jurídicas.
- c) Os atos de administração contenciosa visam apurar ou documentar a preexistência de uma situação de fato ou de direito.
- d) Os atos que visam julgar certas situações em um procedimento contraditório são chamados de atos de controle.
- e) Os atos que visam impedir ou permitir a produção ou a eficácia de atos de administração são os atos de administração ativa.

## Comentários

Na classificação do ato administrativo quanto à natureza da atividade, Alexandre Mazza traz a seguinte divisão:

**a) atos de administração ativa:** criam uma utilidade pública. Exemplo: admissão de aluno em universidade pública; (Letra E - **incorreta**)



b) **atos de administração consultiva**: esclarecem, informam ou sugerem providências indispensáveis para a prática de ato administrativo. Exemplo: pareceres opinativos; (Letra A - **correta**)

c) **atos de administração controladora**: impedem ou autorizam a produção dos atos de administração ativa, servindo como mecanismo de exame da legalidade ou do mérito dos atos controlados. Exemplo: homologação de procedimento pela autoridade superior; (Letra D - **incorreta**)

d) **atos de administração verificadora**: apuram a existência de certo direito ou situação. Exemplo: registro de casamento; (Letra B - **incorreta**)

e) **atos de administração contenciosa**: decidem no âmbito administrativo questões litigiosas. Exemplo: decisão de tribunal administrativo. (Letra C - **incorreta**)

Assim, a alternativa que traz a definição de acordo com a classificação citada é a letra A.

**Gabarito: Letra A.**



## QUESTIONÁRIO DE REVISÃO E APERFEIÇOAMENTO

### Perguntas

- 1) Qual o conceito de ato administrativo?
- 2) O que é fato administrativo?
- 3) Quais os atributos dos atos administrativos?
- 4) Em quais espécies de atos administrativos está presente a presunção de legitimidade? E a tipicidade?
- 5) A imperatividade está presente em todos os atos administrativos?
- 6) Quais os elementos essenciais dos atos administrativos?
- 7) O que é o elemento da competência?
- 8) A delegação pode ser realizada mesmo a órgãos ou agentes não subordinados? E a avocação?
- 9) Havendo relação de hierarquia, a avocação de competência sempre será possível?
- 10) Qual a diferença entre a finalidade e o objeto do ato administrativo?
- 11) O que preceitua o princípio do formalismo moderado?



12) A forma é um elemento vinculado ou discricionário do ato administrativo?

13) A motivação (exposição, por escrito, dos motivos que levaram à prática do ato) integra qual elemento do ato administrativo?

14) Além dessas hipóteses estabelecidas na Lei 9.784/1999, a CF/88 também estabeleceu uma hipótese de motivação obrigatória. Qual seria esta hipótese?

15) O que se entende por "função de fato"?

16) Qual a diferença do desvio de poder para o excesso de poder?

17) Quais são os elementos acidentais dos atos administrativos?

18) É possível o controle de atos administrativos discricionários pelo Judiciário?

19) Diferencie atos abstratos de atos concretos.

20) É possível que um ato seja imperfeito e válido? E imperfeito e inválido?



## Perguntas com respostas

### 1) Qual o conceito de ato administrativo?

De acordo com Maria Sylvia Di Pietro: “declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob o regime jurídico de Direito Público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”<sup>1</sup>.

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho: “a exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público”<sup>2</sup>.

### 2) O que é fato administrativo?

É um fato jurídico que produz efeitos sobre a Administração Pública, mesmo que não envolva a participação de agentes públicos.

Esses efeitos gerados sobre a Administração podem ser jurídicos ou não. Quando não produzem efeitos jurídicos sobre a Administração, os fatos administrativos são também chamados de fato da Administração.

### 3) Quais os atributos dos atos administrativos?

Importante lembrar do mnemônico “PATI”: Presunção de legitimidade, Autoexecutoriedade, Tipicidade e Imperatividade.

### 4) Em quais espécies de atos administrativos está presente a presunção de legitimidade? E a tipicidade?

Tanto a presunção de legitimidade quanto a tipicidade se fazem presentes em todos os atos administrativos (e, portanto, em todas as suas espécies).

### 5) A imperatividade está presente em todos os atos administrativos?

---

<sup>1</sup> Di Pietro, 2016, p. 239.

<sup>2</sup> Carvalho Filho, 2017, p. 105.



Não. A imperatividade está presente somente nos atos que impõem obrigações ou restrições.

#### 6) Quais os elementos essenciais dos atos administrativos?

São eles a competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Lembrar do mnemônico "COMFIFORMOB" (COMPetência, FINALidade, FORMa, Motivo e OBJeto).

#### 7) O que é o elemento da competência?

Competência é o poder atribuído ao agente para a prática do ato dizendo respeito, assim, ao sujeito que, segundo expresso na norma, é o responsável por praticar determinado ato.

Decorre de norma expressa (não há presunção de competência administrativa), normalmente da lei, embora determinados agentes retirem sua competência diretamente da Constituição (como o Presidente da República) ou de normas administrativas infralegais (como um Regimento Interno).

#### 8) A delegação pode ser realizada mesmo a órgãos ou agentes não subordinados? E a avocação?

Sim, embora o mais comum é que a delegação ocorra quando há relação de hierarquia. Por outro lado, a avocação só é possível na existência de relação de hierarquia.

#### 9) Havendo relação de hierarquia, a avocação de competência sempre será possível?

Não, a avocação não será possível quando se tratar de competência exclusiva do subordinado.

#### 10) Qual a diferença entre a finalidade e o objeto do ato administrativo?

O objeto é o efeito jurídico imediato que o ato produz, sua finalidade específica, seu conteúdo, seu resultado prático, que será variável: aquisição, transformação ou extinção de direitos.

Por sua vez, a finalidade é o efeito geral ou mediato (no futuro) do ato, que será sempre o mesmo (expresso ou implicitamente estabelecido na lei): a satisfação do interesse público.



### 11) O que preceitua o princípio do formalismo moderado?

Preceitua que, para a prática de qualquer ato administrativo, devem ser exigidas tão somente as formalidades estritamente essenciais, desprezando-se procedimentos meramente protelatórios, o que se coaduna com o art. 22 da Lei 9.784/1999, que dispõe que "os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir".

### 12) A forma é um elemento vinculado ou discricionário do ato administrativo?

Vinculado, porque deve ser exteriorizado na forma que a lei exigir. Somente no caso de a lei não exigir essa forma determinada é que a Administração poderá praticar o ato com a forma que lhe parecer mais adequada.

### 13) A motivação (exposição, por escrito, dos motivos que levaram à prática do ato) integra qual elemento do ato administrativo?

Integra a **forma** do ato administrativo.

### 14) Além dessas hipóteses estabelecidas na Lei 9.784/1999, a CF/88 também estabeleceu uma hipótese de motivação obrigatória. Qual seria esta hipótese?

A seguinte hipótese de motivação obrigatória encontra-se na CF/88:

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;

### 15) O que se entende por "função de fato"?

É a situação na qual o agente foi investido no cargo, emprego ou função, mas há alguma ilegalidade em sua investidura ou algum impedimento legal para a prática do ato. Nesse caso, os efeitos do ato são considerados válidos, em razão da "teoria da aparência".

### 16) Qual a diferença do desvio de poder para o excesso de poder?

Desvio de poder (ou desvio de finalidade) é a prática de ato visando fim diverso do previsto, mesmo que implicitamente, na lei (ex: remoção de servidor público com o objetivo de puni-lo). Trata-se de vício de finalidade do ato.





O excesso de poder ocorre quando o agente excede os limites da sua competência para praticar determinado ato (ex: demissão de servidor aplicada por Ministro de Estado, quando a lei lhe permitia aplicar apenas a penalidade de suspensão, devendo a penalidade de demissão ser aplicada exclusivamente pelo Presidente da República).

### 17) Quais são os elementos acidentais dos atos administrativos?

São o Termo, Encargo e a Condição. Lembrar do mnemônico “ECT” (Encargo, Condição e Termo).

### 18) É possível o controle de atos administrativos discricionários pelo Judiciário?

Sim, mas nunca do mérito do ato: somente da legalidade ou legitimidade do ato, resultando na sua anulação em caso de vício em seus elementos.

### 19) Diferencie atos abstratos de atos concretos.

Enquanto os atos abstratos disciplinam situações aplicáveis a um número indeterminado de casos, sendo atos gerais (normativos), os atos concretos, por sua vez, tratam de um caso específico, sendo atos individuais.

### 20) É possível que um ato seja imperfeito e válido? E imperfeito e inválido?

Nenhuma dessas combinações é possível, porque o ato imperfeito, a rigor, sequer existe como ato administrativo, porque não cumpriu todas suas etapas de formação, de modo que, por outro lado, todo ato perfeito é, necessariamente, válido ou inválido.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo. DIAS, Frederico. PAULO, Vicente. Aulas de direito constitucional para concursos. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). A Constituição e o Supremo. 5. ed. Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LIMA, Gustavo Augusto F. de. Agências reguladoras e o poder normativo. 1. ed. São Paulo: Baraúna, 2013.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.



# ESSA LEI TODO MUNDO CONHECE: PIRATARIA É CRIME.

Mas é sempre bom revisar o porquê e como você pode ser prejudicado com essa prática.



1 Professor investe seu tempo para elaborar os cursos e o site os coloca à venda.



2 Pirata divulga ilicitamente (grupos de rateio), utilizando-se do anonimato, nomes falsos ou laranjas (geralmente o pirata se anuncia como formador de "grupos solidários" de rateio que não visam lucro).



3 Pirata cria alunos fake praticando falsidade ideológica, comprando cursos do site em nome de pessoas aleatórias (usando nome, CPF, endereço e telefone de terceiros sem autorização).



4 Pirata compra, muitas vezes, clonando cartões de crédito (por vezes o sistema anti-fraude não consegue identificar o golpe a tempo).



5 Pirata fere os Termos de Uso, adultera as aulas e retira a identificação dos arquivos PDF (justamente porque a atividade é ilegal e ele não quer que seus fakes sejam identificados).



6 Pirata revende as aulas protegidas por direitos autorais, praticando concorrência desleal e em flagrante desrespeito à Lei de Direitos Autorais (Lei 9.610/98).



7 Concurseiro(a) desinformado participa de rateio, achando que nada disso está acontecendo e esperando se tornar servidor público para exigir o cumprimento das leis.



8 O professor que elaborou o curso não ganha nada, o site não recebe nada, e a pessoa que praticou todos os ilícitos anteriores (pirata) fica com o lucro.



Deixando de lado esse mar de sujeira, aproveitamos para agradecer a todos que adquirem os cursos honestamente e permitem que o site continue existindo.