

Direito Administrativo

Alexandre Prado

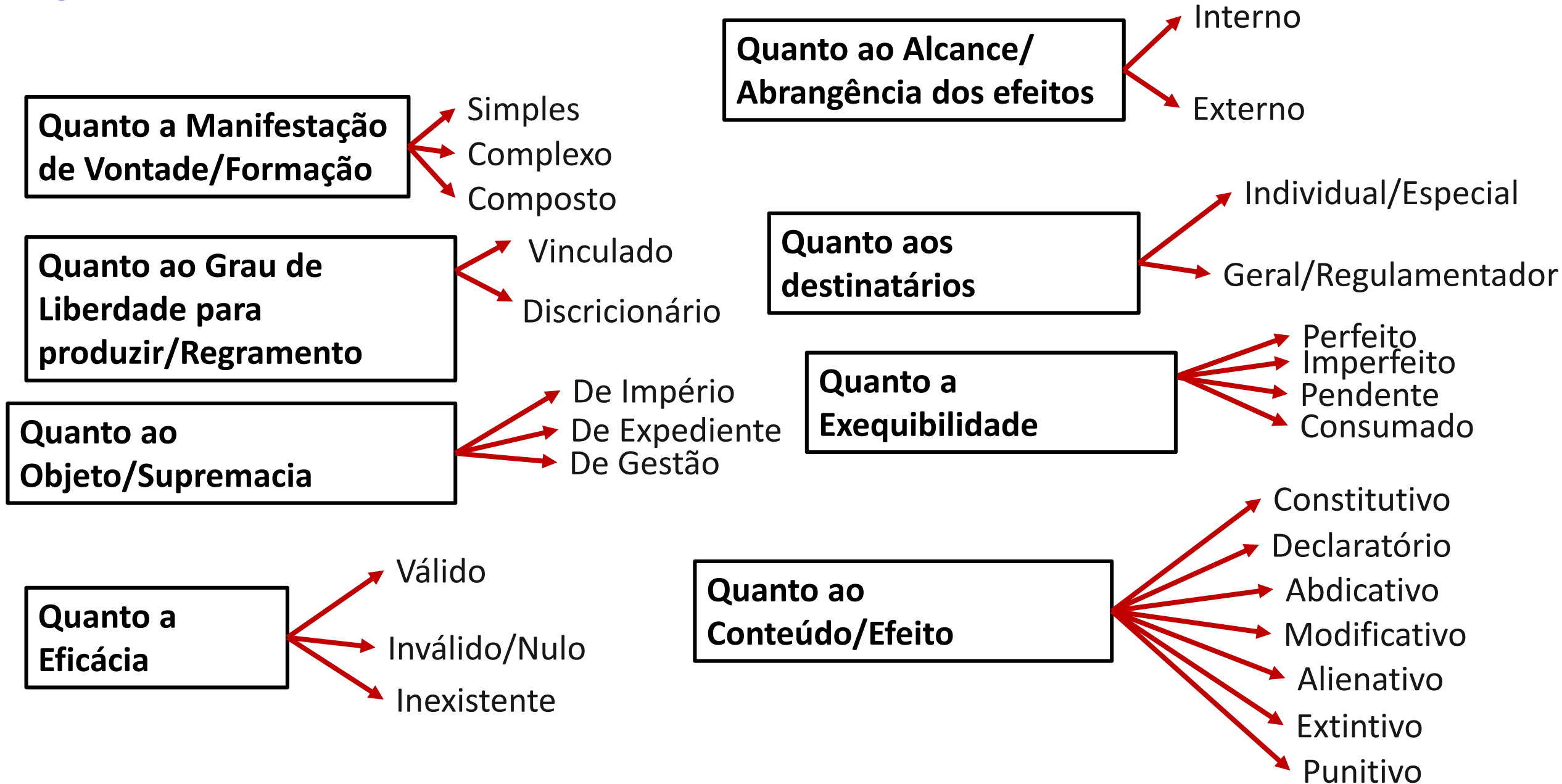


ATOS ADMINISTRATIVOS

Alexandre Prado

d

Classificação dos Atos Administrativos





Atos Compostos x Complexos

Advoga Maria Sylvia Zanella Di Pietro que:

“Ato composto é o que resulta da manifestação de dois (ou mais) órgãos, em que a vontade de um é instrumental em relação à de outro, que edita o ato principal. Enquanto no ato complexo fundem-se vontades para praticar um ato só, no ato composto, praticam-se dois atos, um principal e outro acessório.”

- * Ato único – ato complexo (2 ou mais órgãos)
- 2 atos (principal e acessório) – ato composto

OBS! Há divergência doutrinária.



Atos Compostos x Complexos

Hely Lopes Meirelles entende que no ato complexo, ambos os órgãos manifestam suas vontades enquanto que o ato composto trata da vontade de um único órgão que depende da ratificação de outra autoridade.

- Vontade dos órgãos:

Independentes ou autônomos – ato complexo

Dependentes (ratificação/homologação) – ato composto, exemplo: Um servidor elabora parecer e autoridade superior aprova.



Atos Compostos x Complexos

O Supremo Tribunal Federal, seguindo a linha de raciocínio de Hely Lopes Meirelles, tem asseverado que a aposentadoria do servidor público é ato complexo já que depende da Administração e, depois, do registro do TCU, ou seja, conta com a participação de dois órgãos independentes entre si.



Classificação dos Atos Administrativos

DESTINATÁRIOS	ALCANCE	OBJETO
GERAL: destinatários indeterminados ou determináveis. Comandos Gerais e abstratos. Atos normativos ou regulamentares. Ex: decretos ou portarias.	INTERNOS: efeitos no âmbito da administração pública (órgãos e agentes). Ex: Portaria de remoção, ordens de serviços.	ATOS DE IMPÉRIO: atos praticados através da supremacia da Administração sobre os particulares sem que hajam sido requeridos ou solicitados pelos administrados. Ex: apreensão de mercadoria
INDIVIDUAL OU ESPECIAL: destinatários são individualmente considerados (determinados). Efeitos jurídicos em casos concretos. Ex: licenças, nomeação, demissão.	EXTERNOS: busca alcançar os usuários da administração e os administrados em geral. Como efeito jurídico gera direitos e obrigações. Ex: decretos, Nomeação	ATOS DE GESTÃO: atos típicos de administração. Praticados pela administração em igualdade, desprovidos de sua supremacia. Ex: Gestão de bens públicos.
OBSERVAÇÃO: a classificação não se refere ao número de pessoas atingidas, mas se tais pessoas estão identificadas ou não.		ATOS DE EXPEDIENTE: atos de rotina interna, andamento aos processos da Administração. Mantém a Administração em funcionamento. Ex: Recebimento de processos



Classificação dos Atos Administrativos

REGRAMENTO	FORMAÇÃO	EXEQÜIBILIDADE
VINCULADO: possui todos os requisitos estabelecidos. Não da margem de liberdade ao administrador. Atos Regrados. Ex: Nomeação na ordem	SIMPLES: manifestação de vontade de um único órgão (unipessoal ou colegiado) ou agente.	ATO PERFEITO: apto para produzi seus efeitos, visto que já completou seu ciclo de formação. # ato válido
DISCRICIONÁRIO: a Administração executa com certa margem de escolha. É avaliado oportunidade e conveniência para a Administração praticar certos atos.	COMPLEXO: depende para sua formação da manifestação de vontade de dois ou mais diferentes órgãos em uma única vontade.	ATO IMPERFEITO: não completou seu ciclo de formação. Falta uma assinatura ou publicação. Capacidade de execução comprometida # ato ilegal
# Discricionariedade: qualidade do ato discricionário. Liberdade de atuação da Administração. Motivo e Objeto	COMPOSTO: da única vontade de um órgão, mas para produzir efeitos depende de um ato posterior que o aprove. 2º ato com caráter homologatório.	ATO PENDENTE: apesar de perfeito esta sujeito a termo ou condição (evento futuro incerto).
Ato arbitrário pratica de ato contrario a lei.	Manifestação da vontade	ATO CONSUMADO: já produziu todos os efeitos, não podendo ser impugnado. Já gerou seus efeitos, já obteve seus objetivos. Ex: licença concedida



Atos Administrativos

- **Perfeição:** refere-se ao processo de formação do ato.
- **Validade:** refere-se à conformidade do ato com a lei;
- **Eficácia:** é a capacidade do ato para produzir seus efeitos; -
- **Exequibilidade:** é a capacidade do ato para produzir seus efeitos de forma imediata.

Portanto, para exemplificarmos, um ato adequadamente produzido, sem depender de condição ou termo, é perfeito, válido, eficaz e exequível.

Se produzido num mês, para valer a partir do mês seguinte, não será ainda exequível.



Classificação dos Atos Administrativos

CONTEÚDO	EFICÁCIA
CONSTITUTIVO: cria nova situação jurídica para seus destinatários, criando direitos e deveres.	VÁLIDO: observou para sua formação todas as exigências legais (COFIFOMOB)
EXTINTIVO: Põe termo em determinada situação jurídica	Um ato pode ser válido, porém não exeqüível em virtude da verificação de condição ou termo.
DECLARATÓRIO: reconhece situações pré-existentes.	NULO: nasce com vício insanável (de finalidade, motivo ou objeto) em seus elementos constitutivos. Não produz efeitos válidos.
ALIENATIVO: opera transferência de bens ou direitos de um titular a outro.	INEXISTENTE: possui apenas aparência de manifestação de vontade da Administração, mas que não chegou a aperfeiçoar-se como ato.
MODIFICATIVO: tem por fim alterar situações pré-existentes, sem provocar sua supressão.	
ABDICATIVO: a Administração abre mão de um direito, depende de autorização legislativa para ser praticado.	



Atos - Quanto ao conteúdo e efeito

Advoga Maria Sylvia Zanella Di Pietro que: “**Ato constitutivo** é aquele pelo qual a Administração cria, modifica ou extingue um direito ou uma situação do administrado . É o caso da permissão, autorização, dispensa, aplicação de penalidade, revogação.

Ato declaratório é aquele em que a Administração apenas reconhece um direito que já existia antes do ato. Como exemplo, podem ser citadas a admissão, licença, homologação, isenção, anulação.

Ato enunciativo é aquele pelo qual a Administração apenas atesta ou reconhece determinada situação de fato ou de direito.(...) São atos enunciativos as certidões, atestados, informações, pareceres, vistos. Encerram juízo, conhecimento ou opinião e não manifestação de vontade produtora de efeitos jurídicos.”

OBS! Alguns autores não consideram o ato enunciativo como um típico ato administrativo.



Atos Inexistentes

OBS! Há entendimento que atos com objetos impossíveis, ainda que editados por agentes públicos competentes, devem ser considerados atos inexistentes. Exemplo: autorização para serviço de táxi em Saturno.



Classificação dos Atos Administrativos

Quanto aos resultados sobre a esfera jurídica dos administrados

Ampliativos
Restritivos

Quanto a Executoriedade:

Autoexecutórios
Não Autoexecutórios

Quanto a Retratabilidade

Revogáveis
Irrevogáveis

Quanto a função da vontade

Propriamente ditos
Meros atos administrativos/puros

Quanto a Estrutura do ato

Concretos
Abstratos

Quanto a formação do ato

Unilaterais
Bilaterais

Quanto a extensão

Ato Regra
Ato Condição/Instrumental
Ato Subjetivo



FORMAS DE EXTINÇÃO - TEORIAS APLICÁVEIS

OBSERVAÇÃO!

Importante destacar que, via de regra, os Concursos Públicos entendem os atos administrativos como os atos editados pelo Poder Executivo (função administrativa). Tal entendimento também vale para o que diz respeito ao controle judicial dos atos.

Teoria Monista x Teoria Dualista

Se não obedecer um ou mais requisitos de validade o ato é nulo/anulável (teoria dualista). A teoria dualista é adotada pelo direito brasileiro.



Atos Administrativos – Teorias

A nulidade tem efeito *ex tunc*, ou seja, alcança o ato desde o seu nascimento, ressalvados, entretanto, direitos de terceiros de boa-fé.

ATO ANULÁVEL - Tem um vício sanável, que admite convalidação.

➡ **NULO /INSANÁVEL**– Teoria Monista (admite que tudo seja redutível a um única realidade ou substância) – Não admite **CONVALIDAÇÃO/SANATÓRIA** ou **SANEAMENTO**. Ex-tunc.

➡ **ANULÁVEL/ NULO** – Teoria Dualista - Admite **CONVALIDAÇÃO**. É a faculdade de Administração de **ANULAR** ou **SANAR** o vício.



Atos Administrativos – Teorias

Os atos administrativos eivados de vícios de **ILEGALIDADE** devem ser anulados a qualquer tempo, entretanto, se o vício estiver contido nos requisitos **COMPETÊNCIA** ou **FORMA**, poderá a administração praticar a **CONVALIDAÇÃO**, desde que o mesmo tenha sido praticado de boa-fé e não cause prejuízo a terceiros. Os atos administrativos eivados de vício de **FINALIDADE** (não atingiu ao Interesse Público) e **MOTIVO** (o motivo de fato é inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido) são considerados **NULOS** por não admitirem **SANATÓRIA, CONVALIDAÇÃO**. Já para o **OBJETO** (quando o resultado alcançado é contrário à lei, ou seja, viola a lei, regulamento ou outro ato normativo) pode ocorrer **conversão**.



Atos Administrativos – Resumo de Extinção

Possibilidades:

- 1) Cumprimento do prazo ou finalidade
- 2) Perecimento do sujeito ou do objeto
- 3) Renúncia do beneficiário (ato unilateral)
- 4) Retirada do ato

Formas de Invalidação dos Atos Administrativos

DIFERENÇAS	REVOGAÇÃO	ANULAÇÃO
<u>Competência</u>	Somente Adm. Pública (P.E. P.L. e P.J.) – Função Adm.	Adm. Pública e Poder Judiciário
<u>Motivo</u>	Inconveniência/ Inoportunidade (Motivo ou objeto – só para ato discricionário)	Ilegalidade/Ilegitimidade/Illicitude (vício em qualquer elemento de validade)
<u>Efeitos</u>	Ex Nunc (proativos)	Ex Tunc/ Ex Nunc (terceiros de boa fé – Segurança Jurídica)
<u>Alcance</u>	Atos Discricionários (Controle de Mérito)	Atos Vinculados/ Discricionários
<u>Natureza do Ato</u>	Discricionário	Vinculado
<u>Prazo</u>	Não tem	Não tem/ 5 anos (Decadência)



Formas de Invalidação dos Atos Administrativos

DIFERENÇAS	CASSAÇÃO	CADUCIDADE
<u>Competência</u>	Adm. Pública	Adm. Pública
<u>Motivo</u>	Ilegalidade na Execução	Não subsistência por contrariedade seja por revogação da lei, seja porque se encerra o seu período de vigência (se tratar de uma lei excepcional ou temporária).
<u>Efeitos</u>	Ex Nunc	Ex Nunc
<u>Alcance</u>	Atos Vinculados/ Discricionários	Atos Vinculados/ Discricionários
<u>Natureza do Ato</u>	Punitivo Vinculado/Sancionatório	Legislativo
<u>Prazo</u>	Previsto na Legislação	Não tem



Atos Administrativos - Formas de extinção

CONTRAPOSIÇÃO: Um ato extingue o outro. É a forma de extinção natural de um ato administrativo em virtude da edição posterior de outro ato diferente. Aqui, os efeitos dos atos administrativos envolvidos são contrapostos, ou seja, diferentes. Os efeitos do primeiro ato ficam inibidos pelos efeitos do segundo ato, exemplo: Os efeitos de uma demissão impedem os efeitos de uma nomeação; Aposentadoria de servidor e Reversão do mesmo servidor.

RENÚNCIA: É a forma de extinção que ocorre quando o próprio beneficiário renuncia, isto é, “abre mão” dos seus efeitos. Só é aplicável aos atos que trazem privilégios, exemplo: Possuir permissão de uso de bem público e não querer mais.



Atos Administrativos - Formas de extinção

Cassação $\neq$ Anulação - Na Cassação o ato é legítimo e o vício é posterior. Na anulação o ato está viciado desde o início (competência, finalidade, forma, motivo ou objeto), mesmo o vício sendo descoberto posteriormente. É uma diferença temporal.

Caducidade $\neq$ Anulação - Se a lei já era existente quando da edição do ato (da autorização) e uma proibição for constatada depois, a autorização deverá ser anulada, pois o objeto está maculado desde a edição.

Formas de sanatória dos Atos Administrativos

DIFERENÇAS	CONVALIDAÇÃO (Sanatória/Saneamento)
<u>Competência</u>	Adm. Pública
<u>Motivo</u>	Defeitos em alguns elementos do ato administrativo (vício sanável)
<u>Efeitos</u>	Ex - Tunc
<u>Alcance</u>	1)Findo o prazo da anulação sem manifestação da Adm. (convalidação tácita) sem prejuízo para o interesse público 2)Iniciativa da Adm. Pública. Quando não resultar lesão ao interesse público ou para terceiros (convalidação expressa)
<u>Natureza do Ato</u>	Discrecionário
<u>Prazo</u>	Não tem

OBSERVAÇÃO!

caducidade da concessão

≠

caducidade do ato

Não confundir caducidade da concessão com a caducidade do ato administrativo. Caducidade de uma concessão é a sua extinção em razão da inexecução do contrato pelo concessionário já a caducidade de um ato administrativo é sua extinção por motivo de lei posterior.



Atos Administrativos - Formas de extinção

!!! É possível que a Administração Pública precise indenizar prejuízos do particular se o ato discricionário gerar direitos subjetivos, exemplo: A Administração Pública concedeu uma autorização por tempo determinado, mas antes do tempo estabelecido revogou o ato. Caberá indenização.

!!! A discricionariedade administrativa deve ser respeitada nos limites da lei, portanto o Poder Judiciário pode apreciar qualquer ilegalidade nos elementos de validade o que não é possível é avaliar os critérios de oportunidade e conveniência acolhidos pela Administração Pública.



Formas de Extinção – Prazo Decadencial

Os Atos Administrativos, quando eivados de vícios de ilegalidade devem ser anulados, entretanto, quando os efeitos são favoráveis para os administrados, a Administração deverá anular os atos administrativos dentro de cinco anos, pois o prazo é de natureza decadencial.

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

§1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

Art. 53, da Lei nº 9.784/99 - A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.



Doutrina e Súmulas

Súmula/STF 346 - A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula/STF 473 - A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

!!! Atos vinculados passam por exame de legalidade. Atos discricionários podem passar por exame de legalidade e de mérito este, apenas, quanto ao motivo e objeto.

Atos Irrevogáveis:

- 1) Atos que já exauriram seus efeitos
- 2) Direitos adquiridos
- 3) Atos vinculados
- 4) Atos que façam parte de processo administrativo
- 5) os meros atos administrativos (certidões, pareceres, atestados).



Atos Irrevogáveis

NÃO podem ser **REVOGADOS** :

Vinculados

Consumados

Complexos (por apenas um dos órgãos)

Procedimentos Administrativos

Declaratórios

Enunciativos

Exauriu a competência da autoridade que editou o ato

Direitos **A**dquiridos

MACETE: **VCC PODEE DA? Não , pois não posso revogar!**

SEGUNDO DI PIETRO NÃO PODEM SER REVOGADOS os atos enunciativos (meros atos administrativos), pois não produzem efeitos jurídicos, mas apenas expõem uma informação ou uma opinião (ex.: atestado de tempo de serviço);



CONVALIDAÇÃO

Se o ato possuir um vício insanável o ato é nulo. Se possuir um vício sanável, o ato será anulável, pois pode ser convalidado, sempre com juízo de conveniência e oportunidade.

A Convalidação também pode ser chamada de saneamento ou sanatória e consiste em manter o ato viciado desde que não prejudique terceiros de boa-fé.

Se tiver interesse público e for possível a convalidação deve ser realizada, ou seja, se for mais interessante ao interesse público e causar menos prejuízo que a anulação.

DISPOSITIVO LEGAL: LEI Nº 9.784 DE 1999

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



Convalidação

!!!! Majoritariamente entende-se a convalidação como um poder discricionário, salvo nos casos de vício de competência ou forma diante de particulares de boa-fé, pois nesse caso, em nome do princípio da Segurança Jurídica, a convalidação passa a ser obrigatória (ato vinculado).

A convalidação pode recair sobre atos vinculados ou discricionários, pois não é controle de mérito, e sim controle de legalidade, no que tange vícios sanáveis que atingem os elementos competência ou forma.



Convalidação

Para aplicar a convalidação é necessário verificar qual elemento do ato administrativo está viciado, então:

- 1) Competência – cabe convalidação desde que não seja exclusiva.
- 2) Finalidade/ Motivo - Não há que se falar em convalidação. A finalidade decorre da lei e o motivo deve existir ou não.
- 3) Forma – cabe convalidação desde que a forma não seja essencial para a validade do ato, exemplo: Não será possível convalidar um ato administrativo que aplicou punição para um servidor sem obediência ao princípio da ampla defesa.
- 4) Objeto – Cabe a conversão ou reforma

Convalidação - Doutrina

OBSERVAÇÃO!

Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende que só há possibilidade de escolher se a convalidação será realizada ou não se o ato for discricionário, pois no ato vinculado se todos os elementos estão presentes de forma válida há obrigação de convalidar.

Ademais, que o vício de competência em razão da matéria é hipótese de competência exclusiva portanto, a convalidação é proibida, exemplo: Um Ministério pratica ato administrativo de competência de outro Ministério.



Convalidação - Espécies

Existem três espécies de convalidação:

Ratificação – quando supre vício de competência (quando não se tratar de competência exclusiva).

Reforma – quando supre a parte inválida do ato viciado.

Conversão – Um ato ilegal é transformado em outro ato com o aproveitamento dos efeitos já produzidos, exemplo: Dois servidores são promovidos. Um por merecimento e o outro por antiguidade. Se for verificado que a promoção por antiguidade não deveria ter ocorrido para tal servidor um novo ato é editado mantendo-se a promoção por merecimento e substituindo o servidor da promoção por antiguidade.



Convalidação – Maria Sylvia Zanella Di Pietro

Com relação ao objeto, o que é possível é a figura da conversão que é muito pouco aplicada na Administração Pública, porque no caso da conversão, aquele mesmo ato que seria ilegal para um determinado fim, pode ser legal de uma outra forma. Por exemplo, a concessão de uso de bem público exige autorização legislativa e a permissão de uso não exige.

A administração fez uma concessão de uso sem autorização legislativa. Aquele ato, como permissão precária, seria válido, porém, como concessão, é inválido. Então, o que a Administração Pública pode fazer é converter a concessão numa permissão, porque como permissão vai ser válida e vai dar efeito retroativo.

A utilidade da convalidação e da conversão é aproveitar os efeitos já produzidos, porque se você for anular, você vai ter que apagar todos os efeitos, se você convalidar ou se você converter o ato, você está dizendo que aqueles efeitos já produzidos são válidos, são legais.



Convalidação pelo Administrado é possível?

Excepcionalmente, a convalidação pode ser também realizada pelo particular, “quando a edição do ato dependia da manifestação de sua vontade e a exigência não foi observada. Este pode emití-la posteriormente, convalidando o ato”

Tal hipótese está prevista no §5º do art. 25 da Lei nº 9.784/99:

Vejamos: “As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, mas o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade.”



Convalidação

Não se convalidam atos:

- 1 - nulos, aqueles com vícios insanáveis;
- 2 - que causaram prejuízos ao erário ou a terceiros;
- 3 - com vícios de finalidade;
- 4 - com vícios de matéria (competência exclusiva).

 **d /certificados**