

## ATOS ADMINISTRATIVOS EXTINÇÃO E ESPÉCIES DE ATOS

As formas de extinção dos atos administrativos são:

**1. Caducidade:** decorre de uma nova lei ou nova norma jurídica que não permite mais uma determinada situação.

Um exemplo disso foi o que aconteceu com os bingos no Brasil. No passado, para que uma pessoa pudesse abrir um bingo, precisaria de uma autorização, que era um ato administrativo.

Entretanto, uma nova lei surgiu e proibiu o funcionamento dos bingos no Brasil.

Diante disso, aqueles atos anteriores que autorizavam um particular a abrir um bingo entraram em caducidade.

**2. Cassação:** ocorre quando o particular descumpriu condições que deveriam permanecer. Por exemplo: o particular atingiu mais pontos do que o permitido na sua carteira de habilitação, logo, ela será cassada.

**3. Contraposição:** ocorre quando é feito um novo ato de efeitos opostos ao ato anterior. Por exemplo: uma pessoa foi nomeada para ocupar um cargo público, porém posteriormente foi exonerada. Nesse caso, o ato de nomeação é extinto por ser incompatível com o ato de exoneração.



### Diferenças entre revogação e anulação de atos administrativos:

| REVOGAÇÃO                            | ANULAÇÃO                                 |
|--------------------------------------|------------------------------------------|
| Recai sobre o ato legal              | Recai sobre o ato ilegal                 |
| Mérito (conveniência e oportunidade) | Legalidade                               |
| Administração Pública                | Administração Pública / Poder Judiciário |
| <i>Ex nunc</i>                       | <i>Ex tunc</i>                           |
|                                      | 5 anos, salvo comprovada má-fé           |

**Obs.:** O Poder Judiciário poderá fazer a revogação dos seus próprios atos administrativos. O Judiciário **nunca** poderá revogar atos de outros poderes. O que é permitido ao Judiciário é anular os atos dotados de ilegalidade emanados por outros poderes. Ou seja, o Judiciário nunca revoga um ato em sua função típica.



O efeito *ex nunc* significa “daqui para frente”. Já o efeito *ex tunc* significa que os efeitos retroativos.

É importante perceber que a revogação de um ato administrativo não possui um prazo certo, diferentemente do que acontece com a anulação.

Na anulação, a Administração Pública tem cinco anos para fazê-la. Salvo quando for comprovada a má-fé do particular, ou seja, na hipótese de má-fé, não será considerado o prazo de cinco anos, sendo que a Administração Pública poderá anular o ato a qualquer tempo.



**Obs.:** | Se o ato violar a Constituição Federal de 1988, não há prazo para fazer a sua anulação.

## ATOS QUE NÃO ADMITEM REVOGAÇÃO

### Atos que não podem ser revogados

**1) ATOS VINCULADOS**, pois não há juízo de conveniência e oportunidade, que permita a revogação.

**Obs.:** | O Supremo Tribunal Federal admite a revogação de uma licença para construir (ato vinculado) ao passo que a obra não é iniciada (vide jurisprudência a seguir). Como regra, a licença não admite revogação, pois é um ato vinculado.

#### Jurisprudência:

Licença para construir. Revogação. Obra não iniciada. Legislação estadual posterior. I. Competência do estado federado para legislar sobre áreas e locais de interesse turístico, visando a proteção do patrimônio paisagística (CF, art. 180). Inocorrência de ofensa ao art. 15 da Constituição Federal; II. Antes de iniciada a obra, a licença para construir pode ser revogada por conveniência da Administração Pública, sem que valha o argumento do direito adquirido. Precedentes do supremo tribunal. Recurso extraordinário não conhecido (RE 105634, Relator: Min. Francisco Rezek, Segunda Turma, julgado em 20.09.1985, DJ 08.11.1985, PP-20107, Ement Vol-01399-02, PP-00399).

**2) ATOS EXAURIDOS ou CONSUMADOS:** não podem ser revogados, pois já produziram seus efeitos. Ex.: férias gozadas, porque não se revoga um ato que concedeu férias se o servidor já usufruiu de todo período de gozo.

**3) ATOS QUE GERAM DIREITOS ADQUIRIDOS:** a Constituição não permite que a lei viole o direito adquirido. Dessa forma, o ato administrativo não poderá ser revogado a fim prejudicar o direito adquirido. Ex.: nomeação gera direito à posse em cargo público. Uma vez ocorrida a nomeação de candidato, terá direito à posse no cargo público.

**4) ATOS INTEGRATIVOS DE UM PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO:** não são passíveis de revogação, pois se opera a preclusão do ato anterior pela prática do ato sucessivo. A preclusão é a perda de se realizar determinados atos em uma fase do procedimento.

No procedimento licitatório, existem vários atos encadeados entre si (edital, habilitação, julgamento, classificação e adjudicação). Após cada fase da licitação, não é possível a revogação de atos que integram essa fase. Se, por exemplo, a licitação já se encontra na fase de homologação, não é possível revogar isoladamente qualquer ato anterior. Todo o procedimento pode ser revogado, mas não ato isolado após a sua preclusão

**5) MEROS ATOS ADMINISTRATIVOS ou ATOS ENUNCIATIVOS:** Ex.: pareceres, certidões e atestados. Esses atos não são passíveis de juízo de conveniência e oportunidade. No caso de uma certidão de dívida ativa o que ela faz é meramente comprovar um fato (a dívida).

Não é possível análise de conveniência e oportunidade sobre esse fato. Pode até ser feita a anulação se for ilegal, mas revogação não caberá.

### CONVALIDAÇÃO/SANATÓRIA – ART. 55, LEI N. 9.784/1999

Trata-se da correção de um vício de um ato com efeitos retroativos (*ex tunc*), ou seja, se um ato é produzido, mas se descobre que ele é dotado de uma ilegalidade, dois caminhos podem ser seguidos: anulação ou convalidação.

Na convalidação, busca-se corrigir o vício que gerou essa ilegalidade para que o ato possa ser aproveitado. É por isso que a convalidação tem efeitos retroativos.

Por exemplo: foi aplicada demissão a um servidor público por alguém que não tinha competência para aplicar essa sanção. Nesse caso, a demissão será ilegal. Entretanto, pode ser que uma autoridade que tem competência para praticar esse ato receba um eventual recurso e convalide o ato, mantendo a demissão e aproveitando todos os atos que foram praticados até a aplicação da sanção.

Quando se convalida o vício de competência de um ato administrativo, isso é chamado de ratificação.

Por outro lado, a reforma é quando se retira a parte inválida do ato, mantendo apenas a parte válida.



Por exemplo: o servidor pediu uma licença à Administração Pública, porém a portaria foi publicada concedendo férias e a licença. Nesse caso, é possível a convalidação da portaria, retirando as férias e mantendo apenas a licença.

Assim, é importante destacar que somente é possível convalidar vícios de competência e forma dos atos administrativos. Os atributos da finalidade, motivo e objeto, quando viciados, geram a nulidade do ato administrativo e não admitem a convalidação.

**Obs.:** Se a competência for exclusiva, não se admite a convalidação. Já se o vício é de forma, porém o que faltou foi alguma formalidade indispensável, também não se admite a convalidação.

A conversão é semelhante à convalidação. Ambas são feitas para se aproveitar efeitos do passado. A diferença é que a convalidação aproveita o mesmo ato, já a conversão envolve a prática de um novo ato para aproveitar os efeitos do ato anterior.



30m

## DIRETO DO CONCURSO

- 1.** (FGV/PC-RN/ESCRIVÃO DE POLÍCIA CIVIL SUBSTITUTO/2021/Q1802366) No curso de determinado processo administrativo, Maria, escritora de Polícia Civil, praticou ato administrativo de autorização de troca de móveis entre delegacias, que era de competência da chefe de departamento onde está lotada. Passados cinco meses da prática do ato, a irregularidade foi verificada pela delegada Joana, chefe do departamento, que detém competência para a prática do ato. Constatando que não houve lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiro, e com objetivo de sanar o vício, Joana:
- a. pode convalidar o ato, por meio da confirmação, cujos efeitos não retroagem à data de edição do ato originário;
  - b. não pode aproveitar o ato, porque se trata de nulidade absoluta por vício nos elementos forma e competência;
  - c. pode convalidar o ato, por meio da ratificação, cujos efeitos retroagem à data da edição do ato originário
  - d. não pode aproveitar o ato, porque já se passaram mais de 120 dias, razão pela qual deve iniciar novo processo administrativo;
  - e. não pode aproveitar o ato, porque se trata de nulidade absoluta por vício no elemento competência, razão pela qual deve iniciar novo processo administrativo.



Nesse caso, Joana pode convalidar o ato, por meio da ratificação, cujos efeitos retroagem à data da edição do ato originário.

## ESPÉCIES DE ATOS ADMINISTRATIVOS

A doutrina classifica os atos administrativos em cinco espécies:

- Atos normativos;
- Atos ordinatórios;
- Atos negociais;
- Atos enunciativos; e
- Atos punitivos.

**A) ATOS NORMATIVOS:** são aqueles que contêm um comando geral, com vistas à correta aplicação da lei. O objetivo imediato de tais atos é explicitar a norma legal a ser observada pela administração.

- **DECRETOS:** são atos administrativos, da competência exclusiva dos Chefes do Executivo, destinados a prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas de modo expresso, explícito ou implícito, pela legislação. O decreto pode se enquadrar na categoria dos atos normativos (gerais), mas também pode ter caráter individual, quando for para especificar uma situação determinada, como ocorre com o decreto expropriatório.
- **INSTRUÇÃO NORMATIVA:** são atos administrativos expedidos pelos Ministros de Estado para a execução de leis, decretos e regulamentos, mas são também utilizados por outros órgãos superiores para o mesmo fim.
- **REGIMENTOS:** são atos administrativos normativos de atuação interna. Destinam-se a reger o funcionamento de órgãos colegiados e de corporações legislativas. Não obrigam os particulares em geral, atingindo unicamente as pessoas vinculadas à atividade regimental.
- **RESOLUÇÕES:** são atos administrativos normativos expedidos pelas altas autoridades do Executivo (mas não pelo Chefe do Poder Executivo, que expede decretos) ou pelos presidentes de tribunais, órgãos legislativos e colegiados administrativos, para disciplinar matéria de sua competência específica.

**B) ATOS ORDINATÓRIOS:** são atos que visam disciplinar o funcionamento da Administração e a conduta funcional de seus agentes. São provimentos, determinações ou esclarecimentos que se endereçam aos servidores públicos, a fim de orientá-los no desempenho de suas funções. Tais atos só atuam no âmbito interno das repartições e só alcançam os servidores hierarquizados à chefia que os expediu. Não obrigam os particulares nem os funcionários submetidos a outras chefias. Não criam, normalmente,

direitos ou obrigações para os administrados, mas geram deveres e prerrogativas para os agentes administrativos a que se dirigem.

- **INSTRUÇÕES:** são ordens escritas e gerais a respeito do modo e da forma de execução de determinado serviço público, expedidas pelo superior hierárquico, com a finalidade de orientar os subalternos no desempenho das atribuições que lhes estão destinadas e assegurar a unidade de ação no organismo administrativo.
- **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.
- **PORTARIAS:** são atos 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. Também dão início a sindicâncias e a processos administrativos.
- **AVISOS:** são atos emanados dos Ministros de Estado a respeito de assuntos referentes aos respectivos ministérios.
- **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 de sua realização.
- **OFÍCIOS:** são comunicações escritas que as autoridades fazem entre si, entre subalternos e superiores e entre a Administração e particulares, em caráter oficial.
- **DESPACHOS:** são decisões que as autoridades executivas (ou legislativas e judiciais, em função administrativa) proferem em papéis, requerimentos e processos sujeitos à sua apreciação.

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

**C) ATOS NEGOCIAIS:** são atos praticados contendo uma declaração de vontade do Poder Público, coincidente com a pretensão particular.

Tais atos, embora unilaterais, encerram um conteúdo tipicamente negocial, de interesse recíproco da Administração e do administrado, mas não adentram na esfera contratual. São e continuam sendo atos administrativos (e não contratos administrativos), mas de uma categoria diferenciada dos demais, porque geram direitos e obrigações para as partes e as sujeitam aos pressupostos conceituais do ato, a que o particular se subordina incondicionalmente.

Os atos negociais são específicos, só ocasionando efeitos jurídicos entre as partes, Administração e Administrado, impondo a ambos a observância das condições de execução, sob pena de cassação do ato. Carvalho Filho faz importante estudo sobre esses atos de consentimento estatal e apresenta três aspectos desses atos:

a) todos decorrem de anuência do Poder Público para que o interessado desempenhe atividade;

b) nunca são conferidos *ex officio*: dependem sempre de pedido dos interessados;

c) são sempre necessários para legitimar a atividade a ser executada pelo interessado.

- **LICENÇA:** é o ato administrativo vinculado e definitivo, por meio do qual o Poder Público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, possibilita o desempenho de determinada atividade, que não poderia ser realizada sem consentimento prévio da Administração, como, por exemplo, o exercício de uma profissão ou o direito de construir.

A licença resulta de um direito subjetivo do administrado, razão pela qual a Administração não pode negá-la quando o requerente satisfaz a todos os requisitos legais para sua obtenção.

O direito do requerente é anterior à licença, mas o desempenho da atividade somente se legitima se o Poder Público exprimir o seu consentimento favorável ao administrado. Por essa razão, o ato é de natureza declaratória.

Quanto à licença para construir, doutrina e jurisprudência a têm considerado como mera faculdade de agir e, por conseguinte, suscetível de revogação enquanto não iniciada a obra licenciada, ressaltando-se ao prejudicado o direito à indenização pelos prejuízos causados.

**Obs.:** O alvará é o instrumento que materializa o deferimento da licença. Mas, em concurso público, a sentença que afirma ser o alvará ato vinculado está correta.

- **AUTORIZAÇÃO:** é o ato administrativo discricionário e precário pelo qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade ou utilização de determinados bens particulares ou públicos.

Na autorização, assim como ocorre com a licença, o particular necessita do consentimento estatal para que possa realizar a atividade pretendida, na medida em que estará praticando conduta ilícita se não possuir anuência prévia da Administração. São exemplos: o uso especial de bem público, como ruas e praças, autorização para estacionamento de veículos particulares em terreno público, autorização para porte de armas. Apesar de amplamente aceito no meio doutrinário que a autorização é ato discricionário,

a Lei Geral de Telecomunicações (Lei n. 9.472/97, art. 131) criou autorização de serviço de telecomunicações como ato vinculado.

A autorização é ato constitutivo, uma vez que estará estabelecendo uma nova situação jurídica, sendo a licença ato declaratório, na medida em que o Estado apenas reconhece um direito do particular de realizar a atividade.

Alguns autores admitem autorização como forma de delegar serviços públicos a particulares, em especial os serviços do art. 21, XI e XII da CF. Também se entende como serviço autorizado o serviço de táxi.

- **PERMISSÃO:** é o ato administrativo discricionário e precário, pelo qual o Poder Público faculta ao particular o uso especial de bens públicos, a título gratuito ou remunerado, com vistas ao interesse da coletividade ou à prestação de serviços públicos.

Ocorre que o art. 40 da Lei n. 8.987/1995 conferiu à permissão natureza contratual, ao dispor que

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

**Obs.:** Nas provas objetivas de concurso público, é preferível, como de costume, marcar a opção que está prevista em lei, ou seja, a permissão para a prestação de serviços públicos possui natureza contratual (art. 40, Lei n. 8.987/1995), caso a questão não exija a posição de determinada corrente doutrinária.

A permissão e a autorização também podem se confundir, uma vez que os dois atos podem ter por objeto a utilização de bens públicos.

Na autorização, a utilização do bem público ocorre para o interesse privado (predominante) do particular, como, por exemplo, a autorização para colocação de mesas de bar na calçada. Por outro lado, na permissão, faculta-se a utilização privativa de bem público com finalidade de interesse público, a exemplo do que se dá com a utilização de praça para feira ou festa de uma igreja que visa à arrecadação de alimentos e verbas para pessoas necessitadas.

Para resolver questões desse tipo, referentes a utilização de bens públicos, deve-se verificar se a questão fala em utilização do bem público no “exclusivo interesse” do beneficiário; nesse caso, será mediante autorização. No entanto, se houver referência à necessidade de licitação, sempre que for possível, e o uso for para o interesse da coletividade, será mediante permissão.



Segundo a doutrina, na permissão deve haver licitação; e na autorização, em regra, não é necessário.

- **APROVAÇÃO:** é o ato administrativo pelo qual o Poder Público verifica a legalidade e o mérito de outro ato ou de situações e realizações materiais de seus próprios órgãos, de outras entidades ou de particulares, dependentes de seu controle, e consente na sua execução ou manutenção. Pode ser prévia ou subsequente, discricionária consoante os termos em que é instituída, pois, em certos casos, limita-se à confrontação de requisitos específicos na norma legal e, noutros, estende-se à apreciação de oportunidade e conveniência.
- **ADMISSÃO:** é ato administrativo vinculado, por meio do qual o Poder Público, verificando a satisfação de todos os requisitos legais pelo particular, defere-lhe determinada situação jurídica de seu exclusivo ou predominante interesse, como ocorre no ingresso aos estabelecimentos de ensino mediante concurso de habilitação.
- **VISTO:** é ato administrativo pelo qual o Poder Público controla outro ato da própria administração ou do administrado, aferindo sua legitimidade formal, para dar-lhe exequibilidade. Incide sempre sobre um ato anterior e não alcança seu conteúdo. É ato vinculado.
- **HOMOLOGAÇÃO:** é ato administrativo de controle, pelo qual a autoridade superior examina a legalidade e a conveniência, ou somente aspectos de legalidade de ato anterior da própria Administração, de outra entidade ou de particular, para dar-lhe eficácia. Não admite alteração no ato controlado pela autoridade homologante, que apenas pode confirmá-lo ou rejeitá-lo, para que a irregularidade seja corrigida por quem a praticou.
- **DISPENSA:** é o ato administrativo que exime o particular do cumprimento de determinada obrigação até então exigida por lei, como, por exemplo, a dispensa do serviço militar. É ato discricionário.
- **RENÚNCIA:** é ato pelo qual o Poder Público extingue unilateralmente um crédito ou um direito próprio, liberando, definitivamente, a pessoa obrigada perante a Administração. A renúncia não admite condição e é irreversível, uma vez consumada. Tratando-se de renúncia por parte da Administração, há dependência, sempre, de lei autorizadora.
- **PROTOCOLO ADMINISTRATIVO:** é o ato pelo qual o Poder Público acerta com o particular a realização de determinado empreendimento ou atividade ou a abstenção de certa conduta, no interesse recíproco da Administração e do administrado signatário do instrumento protocolar. Esse ato é vinculante para todos que o subscrevem, pois gera alterações e direitos entre as partes.

**D) ATOS ENUNCIATIVOS:** são todos aqueles em que a Administração se limita a certificar ou a atestar fato, ou emitir uma opinião sobre determinado assunto, sem se vincular ao seu enunciado.

- **CERTIDÕES:** são cópias ou fotocópias fiéis e autenticadas de atos ou fatos constantes de processo, livro ou documento que se encontre em repartições públicas. Podem ser de inteiro teor, ou resumidas, desde que expressem fielmente o que se contém no original de onde foram extraídas. Em tais atos o Poder Público não manifesta sua vontade, limitando-se a trasladar para o documento a ser fornecido ao interessado o que consta de seus arquivos.
- **ATESTADOS:** são atos pelos quais a Administração comprova um fato ou uma situação de que tenha conhecimento por seus órgãos competentes. Difere da certidão porque o atestado comprova um fato ou uma situação existente, mas não constante de livros, papéis ou documentos em poder da Administração.
- **PARECERES:** são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. Tem caráter meramente opinativo, salvo quando tiver caráter vinculante.

Segundo o STF, o advogado parecerista só responderá no caso de culpa em sentido amplo (dolo ou culpa) ou quando o parecer for vinculante. Para o STF o parecer do art. 38, da Lei n. 8.666/1993, que aprova minutas de licitação, contratos e convênios tem natureza de parecer vinculante.

- **APOSTILAS:** são atos enunciativos ou declaratórios de uma situação anterior criada por lei. Equivale à averbação.

**E) ATOS PUNITIVOS:** constituem uma sanção imposta pela administração em relação àquele que infringe as disposições legais. Visam punir e reprimir as infrações administrativas ou a conduta irregular de seus servidores ou dos particulares, perante a administração. Ex.: multa, interdição, demolição etc.

## GABARITO

1. c

Este material foi elaborado pela equipe pedagógica do Gran Concursos, de acordo com a aula preparada e ministrada pelo professor Gustavo Scatolino.

A presente degravação tem como objetivo auxiliar no acompanhamento e na revisão do conteúdo ministrado na videoaula. Não recomendamos a substituição do estudo em vídeo pela leitura exclusiva deste material.