

Dia 1 - Atos Administrativos - Requisitos (elementos)

Requisitos (elementos) dos atos administrativos

- 👤 Competência,
- ♥️ Finalidade
- 📄 Forma
- ⚖️ Motivo (pressupostos de fato e de direito)
- ➡️ Objeto (efeitos do ato)
- 🚫 Vícios e efeitos

Atos Administrativos

◆ 1. O que é um Fato?

➡️ **Fato** é **toda conduta humana**, ou seja, tudo o que as pessoas fazem.

◆ 2. O que é um Fato Jurídico?

➡️ É quando essa conduta humana **afeta a vida em sociedade** e precisa ser **regulada por leis**.

📖 Segundo o autor Luiz Guilherme Loureiro, são acontecimentos **suscetíveis de produção, aquisição, alienação, modificação ou extinção de direitos**.

✅ Exemplos de Fatos Jurídicos:

- Uma pessoa morre e seus bens são passados para os herdeiros.
- Duas pessoas assinam um contrato de aluguel.
- Um casal se casa no cartório.

◆ Tipos de Fatos Jurídicos:

▶️ 1. Fatos da Natureza (Stricto Sensu)

- São fatos que **acontecem naturalmente, sem intenção humana**, mas que geram efeitos jurídicos. ✨
- Exemplos:

- **Nascimento** (faz a criança ter direitos, como o de ser registrada).
- **Morte** (inicia o processo de herança).

▶️ 2. Fatos de Pessoas (Atos Jurídicos)

- Aqui, há uma **ação humana com intenção** (vontade), que **produz efeitos no Direito**.

a) Lícitos: feitos de forma legal.

✨ Exemplos:

- **Casamento** no cartório.
- **Contrato** de trabalho assinado.

b) **Ilícitos: feitos fora da lei.**

✦ Exemplos:

- Invadir a casa de alguém (gera o dever de indenizar).
- Descumprir um contrato.

♦ **3. Quando a vontade humana interfere no Direito Administrativo**

➡ Se a pessoa (ou servidor público) faz algo **dentro da administração pública**, seguindo regras do **direito público**, isso é chamado de:

ATO ADMINISTRATIVO

 **Definição:** É um ato jurídico (feito com intenção/vontade), mas que segue **normas do Direito Público**, pois envolve o **interesse coletivo**, e esses interesses **não podem ser negociados ou ignorados**. (supremacia e indisponibilidade do interesse público)

✦ Exemplos de Atos Administrativos:

- Um prefeito publica um decreto.
- Um servidor aplica uma multa de trânsito.
- Um concurso público é lançado.

ATOS ADMINISTRATIVOS X ATOS DA ADMINISTRAÇÃO

Nem todo ato praticado pela Administração Pública é ato administrativo.

As vezes ela pratica atos que não manifestam vontade. Por exemplo quando atua no exercício da função política ou exercendo atividades meramente materiais.

Todo ato administrativo deve expressar manifestação de vontade.

O Ato administrativo está dentro dos atos da administração.

São quatro espécies de atos da administração;

1. Ato político ou de governo: exercício da função política pelo Poderes Políticos. São exercidos pelo Estado no exercício da função política. Ex: Anistia presidencial, veto de lei, declaração de guerra.
2. Ato Privados: regidos pelo direito privado. A administração atua sem prerrogativas, em igualdade de condições com o particular.
3. Ato materiais: Fatos administrativos, pois não manifestam a vontade do Estado. São atos de mera execução de atividade. Ex.: atos que determina a demolição de um prédio, apreensão de mercadoria.
4. Ato administrativos: A administração atua por meio do direito público no exercício da função administrativa com manifestação de vontade do Estado ou de quem lhe faça as vezes.
1. Nem todos os atos administrativos se configuram atos da Administração Pública, pois podem ser praticados com todas as prerrogativas de direito público por meio de entidades privadas que não integram a estrutura estatal, nem como entes da administração indireta. Pode-se citar os delegatários titulares de cartórios, as concessionárias de serviços públicos nas atividades delegadas;

◆ Diferença: Ato Administrativo x Ato da Administração

Termo	O que é?
Ato da Administração	Qualquer ação feita pela Administração Pública. Pode ou não ter manifestação de vontade.
Ato Administrativo	É um tipo de ato da Administração que tem manifestação de vontade e segue o Direito Público .

➡ Resumo fácil:

- ✦ **Todo ato administrativo é um ato da administração,**
- ✗ **mas nem todo ato da administração é um ato administrativo.**

◆ Os 4 tipos de Atos da Administração:

1. Atos Políticos ou de Governo

- São feitos no **exercício da função política** do Estado.
- Não são controlados pelo Judiciário, exceto se houver ilegalidade.

✦ Exemplos:

- Anistia presidencial.
- Veto presidencial a um projeto de lei.
- Declaração de guerra.

2. Atos Privados

- A Administração age como um **particular**, sem usar poderes especiais.
- Rege-se pelo **Direito Privado**.

✦ Exemplos:

- Contratar serviços de limpeza para um prédio público.
- Comprar cadeiras para um órgão público, como uma empresa faria.

3. Atos Materiais (também chamados de Fatos Administrativos)

- Não expressam vontade. São apenas **execuções de tarefas**.

✦ Exemplos:

- Demolição de um prédio já autorizada por um ato anterior.
- Apreensão de mercadoria.
- Entrega de correspondência oficial.

4. Atos Administrativos

- Envolvem **manifestação de vontade**.
- São feitos com base no **Direito Público**.
- Expressam o **poder do Estado** para atingir o interesse público.

✦ Exemplos:

- Aplicar uma multa.
- Conceder licença de funcionamento.
- Nomear um servidor público.

⚠ Observação importante:

Nem sempre o **ato administrativo** é feito diretamente por um órgão público!

➡ Pode ser feito por **entidades privadas**, como:

- **Cartórios** (delegatários de serviços notariais).
- **Concessionárias de serviço público**, quando agem em nome do Estado (ex: cortar luz por inadimplência).

ATO ADMINISTRATIVO

✅ O que é um Ato Administrativo?

É um tipo de **ato jurídico** que:

1. **Tem manifestação de vontade** do Estado (por meio de um agente público);
2. **Gera efeitos jurídicos** (modifica direitos e deveres dos cidadãos);
3. É feito para **atender ao interesse público**.

Em resumo:

✦ **Ato Administrativo** = Vontade do Estado + Efeito jurídico + Interesse público

◆ Quem realiza o ato administrativo?

➡ Um **agente público**, como um servidor, autoridade ou representante legal do Estado, **age em nome do Poder Público** e **com poder legal** para isso.

✦ Exemplo:

Um fiscal da prefeitura aplica uma multa em um comerciante por descumprir normas sanitárias.

→ Esse fiscal está expressando a **vontade da administração pública**, com **efeito jurídico direto** (a multa), para proteger o **interesse coletivo (saúde pública)**.

◆ Por que o Estado tem "poderes especiais"?

Porque a **Administração Pública** age baseada em **princípios próprios**, especialmente:

Princípio da Supremacia do Interesse Público

- O interesse da coletividade está acima do interesse individual.
- Por isso, o Estado **tem prerrogativas (vantagens legais)** que o particular não tem.

✦ Exemplo:

Se for necessário desapropriar um terreno para construir um hospital, o Estado pode fazer isso (seguindo a lei, claro), mesmo que o dono do terreno não queira.

Para lembrar:

Elemento	Explicação simples
Ato Administrativo	Expressa a vontade da Administração Pública com base em lei
É um ato jurídico	Porque tem consequências no mundo do Direito
Feito por agente público	Pessoa autorizada a representar o Estado
Busca o interesse público	Sempre tem finalidade coletiva, não pessoal
Tem prerrogativas	O Estado tem "vantagens legais" para proteger o bem comum

Atos Vinculados e Atos Discricionários

Toda atuação do ente estatal está vinculada à lei. Mesmo nos atos discricionários. É a lei que ao definir a atuação do Poder Público, determina se a atuação será vinculada ou discricionária, em decorrência do princípio da legalidade.

- Se a lei conferir possibilidade de escolha ao administrador público - ato discricionário, mediante análise de conveniência e oportunidade.
- Se a atuação estiver adstrita à lei - ato vinculado

O controle exercido pelo Poder judiciário sobre os atos administrativos se limita à análise de legalidade. O órgão controlador verifica se o ato foi praticado em conformidade com a lei. O artigo 5º XXXV da CF88, em seu princípio da inafastabilidade da jurisdição, prevê que por isso, ainda que o ato seja discricionário, o Judiciário pode apreciar sua adequação à lei, mas nunca na análise meritória. Porém, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade surgem como instrumento de controle, evitando excesso de poder pelo administrador.



1. Tudo que o Estado faz tem que seguir a lei

Esse é o **princípio da legalidade**:

✦ O Poder Público **só pode fazer o que a lei permite**.

Mesmo quando parece ter liberdade (como nos atos discricionários), essa liberdade **existe porque a própria lei autorizou**.

♦ 2. Tipos de Atos Administrativos

► Ato Vinculado

- A lei **obriga** o agente a agir de determinada forma.
- **Não há escolha pessoal** — é "seguir a receita".

✦ **Exemplo:**

- Se a pessoa apresentar todos os documentos exigidos, o servidor **tem que** conceder o alvará de funcionamento.
→ Ele **não pode negar** porque acha "inconveniente".

► Ato Discricionário

- A lei dá **margem de escolha** ao agente público.
- O agente analisa a **conveniência e a oportunidade** da decisão.
- Mesmo assim, a decisão tem **limites legais** e deve respeitar os princípios administrativos.

✦ **Exemplo:**

- A prefeitura pode escolher **onde construir uma praça**: no bairro A ou B.
→ Ambos têm necessidade, e a decisão depende da análise do gestor.
→ Essa escolha é **discricionária**.

3. E o Judiciário? Pode revisar tudo?

Sim, mas com limites!

- O **Poder Judiciário pode controlar a legalidade** dos atos administrativos — **mesmo os discricionários**.
- **Não pode** dizer se o gestor “escolheu bem” (isso seria entrar no **mérito administrativo**).
 - **Pode sim** verificar se a decisão:
 - Respeitou a **lei**.
 - Foi **proporcional** e **razoável**.

Base legal:

 **Art. 5º, inciso XXXV da CF/88** – Ninguém será privado de direito sem acesso ao Judiciário (**princípio da inafastabilidade da jurisdição**).

4. Princípios que ajudam a controlar os atos discricionários:

Razoabilidade:

O ato tem que **fazer sentido**, ser lógico.

Proporcionalidade:

A medida tomada deve ser **adequada, necessária** e **na medida certa** para atingir o objetivo.

Exemplo de abuso evitado pelo controle judicial:

- A escola pública suspende um aluno **por 6 meses** por chegar atrasado 2 vezes.
→ Isso é **desproporcional**, mesmo que a escola tenha autonomia.

Resumo Final:

Conceito	Explicação Fácil
Princípio da legalidade	O Estado só faz o que a lei permite.
Ato vinculado	A lei manda fazer , e o agente não pode escolher .
Ato discricionário	A lei permite escolher , dentro de critérios de conveniência e legalidade.
Judiciário pode controlar?	Sim, só quanto à legalidade , não sobre o mérito da decisão.
Razoabilidade/Proporcionalidade	Usados para impedir abusos de poder pelo agente público.

ELEMENTOS OU REQUISITOS DO ATO ADMINISTRATIVO NA LEI 4717/65 - AÇÃO POPULAR

Lei 4717/65 - Lei da ação popular: artigo 2º

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

OBS: Para Celso Antônio Bandeira de Melo, a finalidade e o motivo não são requisitos ou elementos do ato administrativo, e sim pressupostos que podem ser de existência ou de validade do ato. Para ele, elementos são componentes do ato, e pressupostos são necessários à existência ou validade do ato.

OS CINCO ELEMENTOS OU REQUISITOS

1. COMPETÊNCIA

◆ De onde vem a competência?

A competência **sempre tem origem legal**. Pode vir de:

1. Constituição Federal

2. Leis

3. Atos administrativos gerais (como decretos que organizam órgãos)

O ato administrativo deve ser praticado por todo e qualquer agente público que é toda e qualquer pessoa que atue em nome do Estado, a qualquer título e, ainda que sem remuneração, por prazo determinado ou com vínculo de natureza permanente.

A competência é definida como conjunto de atividades inerentes ao ente estatal, distribuída entre seus órgãos e agentes públicos, mediante lei, legitimando o agente para prática de condutas.

Exemplos de agentes públicos:

Tipo de agente	Exemplo
Agentes políticos	Presidente, prefeito, senador
Membros da Magistratura e MP	Juizes, promotores
Particulares em colaboração	Tabeliães (cartórios), concessionárias de serviços públicos
Colaboradores temporários	Jurados, mesários de eleição

Tipo de agente	Exemplo
Servidores estatais	Funcionários públicos efetivos e comissionados

◆ Tipos de Competência

1. Competência Primária

- Definida pela **Constituição, lei** ou **ato administrativo geral**.
- Geralmente atribuída a **agentes de alto escalão**.

✦ Exemplo:

- A Constituição dá ao Presidente da República a competência para nomear ministros.

2. Competência Secundária

- É uma **distribuição interna**, feita para organizar o funcionamento do Estado.
- Usada para definir a atuação de **órgãos inferiores** (secretarias, departamentos etc.)
- Sempre **tem origem em lei**, mesmo que o detalhamento venha de **atos administrativos**.

✦ Exemplo:

- Um decreto municipal organiza as funções de uma secretaria e define quem pode assinar um alvará.

✍ Note

COMPETÊNCIA É ATO ADMINISTRATIVO SEMPRE VINCULADO.

✦ É **sempre vinculada**, ou seja, **não pode ser escolhida**. O agente **só pode fazer aquilo que a lei autoriza**.

Características da Competência

- **Obrigatória:** Não é facultativa e sim uma imposição legal. É um dever-poder
- **Imprescritível:** não extingue com a inércia do agente.
- **Improrrogável:** Não pode ser atribuída ao agente público pelo fato de ter praticado o ato para o qual não tinha atribuição, sem que houvesse objeção por terceiros.
 - No âmbito jurisdicional, é tratada de forma diferente quando no artigo 65 do CPC, prevê a incompetência relativa do juízo que poderá ser prorrogada se o réu não alegar a incompetência em preliminar de contestação. Nesse caso, sanado estará o vício apresentado, tornando o juiz competente para a execução das atividades para as quais não tinha atribuição originária.
 - **Mas, na seara administrativa, não há possibilidade de prorrogação.**
- **Obrigatória** para órgãos e agentes públicos.
- **Irrenunciável:** em razão do princípio da indisponibilidade do interesse público.
 - **Lei 9784/99:**

- art. 2º, II - a atuação administrativa deve ser praticada na busca do interesse geral, **vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências**, salvo autorização em lei.
- art. 11: **A competência é irrenunciável** e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de **delegação, avocação legalmente admitidos**. (essas sempre de forma temporária e excepcional e justificadas).

◦ **Decreto Lei 200: delegação da competências:**

- Art. 12. É facultado ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e, em geral, às autoridades da Administração Federal delegar competência para a prática de atos administrativos, conforme se dispuser em regulamento.
- Parágrafo único. O ato de delegação indicará com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação.

Delegação de Competência

É a extensão de competência, de forma temporária, para outro agente de mesma hierarquia ou hierarquia inferior, para o exercício de determinados atos especificados no instrumento de delegação. O ato de delegação deve definir o tempo e a matéria a ser delegada de forma específica, estabelecendo limites de atuação ao agente delegado. Atos de delegação genérica são nulos. A delegação deve ser publicada (publicidade).

A delegação é ato temporário, podendo ser revogada a qualquer tempo e não implica renúncia de competência.

Cláusula de reserva: o agente delegante mantém-se competente após a **delegação** juntamente com o agente delegado.

⚠ **Lei 9784/99: DA COMPETÊNCIA**

Art. 11. A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos.

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

Parágrafo único. O disposto no **caput** deste artigo aplica-se à delegação de competência dos órgãos colegiados aos respectivos presidentes.

Art. 13. **Não podem ser objeto de delegação:**

- I - a edição de atos de caráter normativo;
- II - a decisão de recursos administrativos;
- III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

Art. 14. O ato de **delegação e sua revogação deverão ser publicados no meio oficial**.

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

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

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

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

Art. 16. Os órgãos e entidades administrativas divulgarão publicamente os locais das respectivas sedes

e, quando conveniente, a unidade fundacional competente em matéria de interesse especial.

Art. 17. **Inexistindo competência legal específica, o processo administrativo deverá ser iniciado perante a autoridade de menor grau hierárquico para decidir.**

Autoridade coatora

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

Ex: compete ao STF julgar mandado de segurança contra ato praticado pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (art. 102, I, "d", da CF/88). Imagine que a Mesa Diretora delegou a um servidor da Câmara dos Deputados a competência para executar determinado ato. O servidor, no exercício dessa competência delegada, pratica o ato. Considera-se que quem praticou o ato foi a autoridade delegada (o servidor), e não a Mesa Diretora. Logo, o mandado de segurança será impetrado contra o servidor e não será julgado pelo STF (e sim pela Justiça Federal de 1ª instância). Nesse sentido:

O Supremo Tribunal Federal não dispõe de competência originária para processar e julgar mandado de segurança quando impetrado contra decisão administrativa proferida pelo Diretor da Coordenação de Secretariado Parlamentar, no desempenho de competência que lhe foi delegada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

STF. Plenário. MS 30492 AgR, Rel. Celso de Mello, julgado em 27/02/2014.

A Lei nº 9.784/99, que trata sobre o processo administrativo federal, possui disposição no mesmo sentido, ao dizer que as decisões adotadas por delegação se consideram editadas pelo delegado (art. 14, § 3º).

Proibição de delegação e avocação de competência

1. Competência Exclusiva, definida em lei.
2. Decisão de Recurso Hierárquico.
3. Edição de Atos Normativos.

a. Exceção: CF88, art. 84, Parágrafo único: O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

VI - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

Avocação de Competência

Ocorre quando um agente chama para si a competência de outro agente hierarquicamente inferior. Também é temporária e restrita.

Tem como objetivo evitar decisões contraditórias.

Lei 9784/99: Art. 15. Será permitida, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a avocação temporária de competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior.

2. FINALIDADE

É o que se busca proteger com a prática do ato.

- Finalidade genérica: em todos os atos. **Atendimento ao interesse público.**

SEMPRE VINCULADA

- Finalidade Específica: definida em lei. A finalidade que cada ato tem. - **SEMPRE VINCULADA**

Não basta atender à finalidade genérica (interesse público), uma vez que cada ato tem uma finalidade específica para alcançar.

Desvirtuar a finalidade definida em lei configura abuso de poder, da espécie desvio de poder (desvio de finalidade) e leva à nulidade da conduta praticada.

A **exceção** ocorre quando no ato de desapropriação, es houver desvio de finalidade específica, mantendo a finalidade genérica do ato (interesse público), não há ilegalidade.

Por exemplo, após a desapropriação de um terreno privado, ao invés de construir uma escola, constrói-se um hospital, houve a satisfação do interesse público e, portanto, não houve vício de finalidade. É a chamada ****TREDESTINAÇÃO LÍCITA****.

Note

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE RECURSAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RETROCESSÃO . DESVIO DE FINALIDADE PÚBLICA DE BEM DESAPROPRIADO. DECRETO EXPROPRIATÓRIO. CRIAÇÃO DE PARQUE ECOLÓGICO. NÃO EFETIVAÇÃO . BENS DESTINADOS AO ATENDIMENTO DE FINALIDADE PÚBLICA DIVERSA. TREDESTINAÇÃO LÍCITA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO À RETROCESSÃO OU A PERDAS E DANOS. 1 . **A retrocessão é o instituto por meio do qual ao expropriado é lícito pleitear as consequências pelo fato de o imóvel não ter sido utilizado para os fins declarados no decreto expropriatório.** Nessas hipóteses, a lei permite que a parte que foi despojada do seu direito de propriedade possa reivindicá-lo e, diante da impossibilidade de fazê-lo (ad impossibilia Nemo tenetur), venha postular em juízo a reparação pelas perdas e danos sofridos. 2. In casu, o Tribunal a quo com ampla cognição de matéria fático-probatória, cujo reexame é vedado ao E . STJ, a teor do disposto na Súmula n.º 07/STJ, assentou que, **muito embora não cumprida a destinação prevista no decreto expropriatório - criação de Parque Ecológico -, não houve desvio de finalidade haja vista que o interesse público permaneceu resguardado com cessão da área expropriada para fins de criação de um centro de pesquisas ambientais, um polo industrial metal, mecânico e um terminal intermodal de cargas rodoviário.** 3. **Assim, em não tendo havido o desvio de finalidade, uma vez que, muito embora não efetivada a criação de Parque Ecológico, conforme constante do decreto expropriatório, a área desapropriada foi utilizada para o atingimento de outra finalidade pública, não há vício algum que enseje ao particular ação de retrocessão ou, sequer, o direito a perdas e danos .** Precedentes. 4. Inexistente o direito à retrocessão, uma vez que inexistiu desvio de finalidade do ato, os expropriados não fazem jus à percepção de indenização por perdas e danos. 5 . Embargos de declaração recebidos como agravo regimental para negar provimento ao agravo regimental.

(STJ - EDcl nos EDcl no REsp: XXXXX SP XXXXX/XXXXX-5, Relator.: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 14/09/2010, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 06/10/2010)

FINALIDADE É SEMPRE ELEMENTO VINCULADO.

 **É sempre vinculada**, ou seja, **não pode ser escolhida**. O agente **só pode fazer aquilo que a lei autoriza**.

3. FORMA

O que é a Forma?

É a **maneira como o ato administrativo se **exterioriza (se apresenta).**

→ Sem forma, não há ato administrativo**!

♦ Importância da Forma

- É **determinada por lei.**
- Garante **transparência, segurança jurídica e controle dos atos da Administração Pública.**

Princípio da Solenidade

A exigência de forma decorre do **princípio da solenidade:**

Como o Estado atua pelo **Direito Público, com poderes especiais** (prerrogativas), seus atos devem **seguir formas legais específicas**, em respeito ao interesse da coletividade.

Diferenças Importantes:

Situação	Consequência
Falta de forma (ato sem exteriorização)	→ Ato Inexistente
Desrespeito à forma legal (ato feito de forma errada)	→ Ato Ilegal → deve ser anulado

Exemplo prático:

- Um servidor **não publica** o resultado de um concurso (forma exigida por lei)
→ O ato **não tem validade**: é **ilegal** e pode ser **anulado**.
- Um prefeito decide algo **verbalmente**, sem nenhum documento escrito
→ O ato **não existe** juridicamente (sem forma = sem ato)

Resumo Final – FORMA

Item	Explicação
É a exteriorização do ato	O que torna o ato visível e válido
Exigida por lei	Cada ato deve seguir a forma que a lei determina
Falta de forma	Gera inexistência do ato
Erro na forma	Gera ilegalidade e pode ser anulado
Princípio envolvido	Solenidade – a Administração deve agir com formalidade para garantir o interesse coletivo

Os atos administrativos devem ser praticados por escrito, em língua portuguesa.



Princípio da Instrumentalidade das Formas

A forma **não é o fim**, mas **um meio** para alcançar o **interesse público**.

✦ Ou seja:

Se a forma **não foi exatamente a prevista**, mas **a finalidade do ato foi alcançada e não houve prejuízo**, o ato **pode ser mantido**.

✓ Exemplo:

Um servidor usa um modelo antigo de documento, mas todos os dados estão corretos e o interessado entende o conteúdo.

→ **Não há prejuízo**, logo, o ato **não será anulado**.

VÍCIO NO ELEMENTO FORMA

O vício no elemento forma configura ilegalidade passível de anulação da conduta, uma vez que a forma do ato é definida em lei.

A declaração da ilegalidade pode ser feita pela própria administração, no exercício da autotutela, ou por decisão judicial fundamentada.

O vício de forma é sanável quando não gerar prejuízo ao interesse público, em razão do princípio da instrumentalidade das formas. Pois a forma é somente o meio para alcançar o objetivo final que é a satisfação dos interesses públicos.

Assim, na ausência de formalidades legais que não causarem prejuízos aos interesses almejados deve-se manter o ato viciado, com o objetivo de que sejam mantidos os efeitos benéficos. Mesmo que ocorra a responsabilidade dos agentes que desrespeitaram as formalidades.

A forma é sempre elemento **VINCULADO**.

4. MOTIVO- PRESSUPOSTOS DE FATO E DE DIREITO

✍ Note

Lei 9784/99 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.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

São as razões de fato e de direito que disparam a prática do ato.

- Pressupostos jurídicos: é a norma que prevê um fato que ensejará a prática do ato administrativo.
 - EX: Lei 8112/90: define que a demissão decorrerá da ausência intencional por mais de 30 dias consecutivos.
- Pressupostos de fato: são as circunstâncias fáticas que justificam a atuação estatal.
 - Ex: Servidor público que deixa de comparecer ao trabalho, de forma intencional, pelo prazo fixado em lei (30 dias). Justifica a ação estatal de demissão;

O Motivo é elemento do ato que é **DISCRICIONÁRIO**. O ato deve ser analisado pelo agente público com base na **oportunidade e na conveniência**, sempre com observância dos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade.

Para que não exista irregularidade no ato, deve haver adequação entre o motivo e o resultado a ser obtido. É o que dispõe o art. 2º, parágrafo único, d, da lei 4717/64: a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido.

Motivos que ensejam a prática do ato e seu resultado = causa do ato administrativo (pressuposto de validade).

Motivo e motivação

Motivo é elemento do ato.

Motivação é a exposição dos motivos do ato. A fundamentação.

De acordo com a lei 4787/99, artigo 50, a motivação é obrigatória.

- Porém a doutrina diverge em a motivação estar em todos os atos administrativo.
 - A doutrina minoritária entende que a motivação não é obrigatória, mesmo que seja aconselhável ao administrador público fundamentar as razões.

- **A doutrina majoritária vai de encontro ao artigo 50 da lei 4784/99, posicionando-se pela obrigatoriedade da motivação em todos os atos administrativos. A motivação é um princípio implícito na lei.**

Para Maria Sylvia di Pietro, a motivação é necessária em todos os atos (vinculados e discricionários), pois são a garantia da legalidade tanto para o administrado quanto para a administração. É o que permite a verificação da legalidade do ato.

Motivação Aliunde ou per relationem

É quando a motivação não está expressa em sua redação. O administrador remete sua motivação aos fundamentos apresentador por um ato administrativo anterior que o justificou.

Lei 9784/99: Art. 50, § 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

Dispensa da motivação

Em alguns casos pode ser dispensada a motivação pela lei ou disposição constitucional. Ex: Exoneração de servidor público comissionado, ad nutum.

A teoria dos motivos determinantes

Mas, se o ato for motivado e o motivo apresentado não for verdadeiro ou for viciado, o ato será inválido, pois o administrador está vinculado aos motivos postos como fundamento para a prática do ato, configurando vício de legalidade a falta de coerência entre as razões expostas no ato e o resultado nele contido.

Os motivos expostos devem corresponder à realidade sob pena de nulidade do ato.

A teoria dos motivos determinantes define que os motivos apresentados como justificadores da prática do ato vinculam este ato e, caso os motivos apresentados sejam viciados, o ato será ilegal.

- Apresentação de motivos falsos ou inexistentes = nulidade do ato em razão do vício de motivo;
- O ato depende de motivação e essa não é feita = vício no elemento forma, passível de convalidação. A LINDB em seus artigos 20 e 21, reforça a necessidade de demonstração das consequências práticas da decisão administrativa.

[Súmula 674-STJ](#)

Súmula 674-STJ: A autoridade administrativa pode se utilizar de fundamentação per relationem nos processos disciplinares.

STJ. 1ª Seção. Aprovada em 13/11/2024, DJe de 25/11/2024 (Info 835).

5. OBJETO

É o efeito causado pelo ato administrativo no mundo jurídico em razão de sua prática, criando direitos e obrigações dentro dos limites legais.

Ex: na desapropriação, o objeto é a perda do bem; Na aplicação de multa, o objeto é a punição ao particular.

Para que o ato administrativo seja válido, o objeto deve ser lícito, possível, determinado ou determinável.

O Objeto é elemento **DISCRICIONÁRIO**.

ELEMENOS VINCULADOS	Observações	ELEMENTOS DISCRICIONÁRIOS	Observações
COMPETÊNCIA		MOTIVO	Conveniência e Oportunidade. Sem controle judicial. Controle somente sobre a legalidade, nunca sobre o mérito.
FINALIDADE	Se analisada em seu aspecto genérico será discricionária, que corresponde a busca pelo interesse público.	OBJETO	Conveniência e Oportunidade. Sem controle judicial. Controle somente sobre a legalidade, nunca sobre o mérito.
FORMA	Admite uma margem de escolha sempre que não tiver forma definida em lei ou quando o texto da lei estipular mais de uma forma.		

Entendimento de Celso Antônio Bandeira de Melo

Elementos do ato administrativo

- Os elementos são intrínsecos ao ato. São partes da conduta. A ausência de algum deles implica a ausência do ato.

São elementos:

- Conteúdo:** disposição do ato. É a consequência imediata da prática do ato no mundo jurídico. Ex: o conteúdo da demissão é a perda do cargo;
- Forma:** é a exteriorização da vontade do ato. É como o ato se apresenta aos administrados e aos demais agentes estatais.

Pressupostos do ato administrativo

- Os pressupostos são extrínsecos ao ato, e podem ser necessários à existência do ato ou à sua validade.

São pressupostos

De existência: sem os quais a conduta não existirá

- Objeto: coisa ou relação jurídica sobre a qual o ato incidirá. Ex: Desapropriação, o objeto é o próprio imóvel. Exoneração de servidor, o objeto é a relação jurídica funcional que será atingida.
- Pertinência da função administrativa: para que a conduta exista deve ser praticada no exercício da função administrativa. Os atos praticados no exercício da função política são atos da administração, mas não são atos administrativos.

De validade: definem adequação ou não com o ordenamento jurídico

- Sujeito competente: pressuposto subjetivo
- Motivo: pressuposto objetivo
- Causa: relação entre o motivo e o conteúdo do ato.
- Finalidade:
- Formalização: Condição formal para a expedição do ato.
- Requisitos procedimentais: alguns atos devem respeitar a existência de procedimentos anteriores.

SILÊNCIO ADMINISTRATIVO - fato administrativo

O silêncio da administração pública não produz qualquer efeito. Salvo quando a lei determinar que o dever de agir do poder público, definindo que, a ausência de conduta levará a aceitação tácita de algo ou a negativa pelo decurso de tempo. Mas, nesse caso o efeito decorre da lei e não do silêncio propriamente dito.

Na verdade, o silêncio não é ato jurídico. Por isto, evidentemente, não pode ser ato administrativo. Tal omissão é um "fato jurídico" e, in casu, um "fato jurídico administrativo"

⚠ Importante: Silêncio não é um Ato Administrativo

- Um **ato administrativo** é uma **declaração**, ou seja, precisa ter uma **manifestação clara da vontade** da Administração.
- Se ela ficou **em silêncio**, **não declarou nada**, então **não há ato administrativo**.
- Mesmo que a lei diga que o silêncio **tem um efeito (como aprovar ou negar o pedido)**, esse efeito **não vem de um ato**, e sim de um **fato jurídico** (o simples fato de ter havido omissão).
A ausência de conduta não configura ato administrativo, mas tão somente fato da administração, apto a produzir efeitos, mediante previsão legal.

Note

Exemplo: Estatuto da Cidade - Lei 10257/01 - art. 25: Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. § 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

- O município pode definir algumas áreas como de interesse público, criando uma obrigação ao particular de oferecer o bem ao ente municipal, em preferência, em caso de alienação da propriedade. Se em 30

dias da oferta o município não se manifestar, ocorre a recusa tácita, presumindo-se que o município não pretende adquirir a propriedade, liberando o particular para vender.

Em relação ao controle judicial da omissão estatal, poderá ser realizado desde que mediante provocação de qualquer interessado, e determinando o órgão julgador que o agente público pratique o ato, cessando a ilegalidade que decorria da omissão estatal. Não se configurando invasão do mérito do administrador público, a determinação de prática do ato determinado por lei, desde que o judiciário não interfira na conduta a ser praticada.