

@vdeconcursos

---

# ENAM

---

# TEORIA SISTEMATIZADA

## ADMINISTRATIVO



Vde

Concursos

# Sumário

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Atos Administrativos.....</b>   | <b>2</b>  |
| <b>1. Atributos dos atos administrativos.....</b>                                | <b>3</b>  |
| 1.1 Presunção de legitimidade (ou legalidade) e presunção de veracidade.....     | 4         |
| 1.2 Imperatividade.....  | 5         |
| 1.3 Autoexecutoriedade ou executoriedade.....                                    | 7         |
| 1.4 Tipicidade.....  | 8         |
| <b>2. Elementos, Requisitos e Vícios do Ato Administrativo.....</b>              | <b>10</b> |
| 2.1 Competência (sujeito).....   | 10        |
| 2.2 Finalidade.....  | 11        |
| 2.3 Forma.....   | 12        |
| 2.4 Motivo.....  | 13        |
| 2.5 Objeto (conteúdo).....   | 20        |
| <b>3. Uso e abuso de poder.....</b>  | <b>21</b> |
| 3.1 Excesso de poder.....  | 21        |
| 3.2 Desvio de poder.....   | 22        |
| 3.3 Omissão.....   | 23        |
| <b>4. Principais Classificações dos Atos Administrativos.....</b>                | <b>24</b> |
| 4.1 Quanto ao grau de liberdade (vinculados ou discricionários).....             | 25        |
| 4.2 Quanto aos destinatários (gerais ou individuais).....                        | 25        |
| 4.3 Quanto ao seu alcance (internos ou externos).....                            | 26        |
| 4.4 Quanto aos resultados na esfera jurídica (ampliativos ou restritivos).....   | 28        |
| 4.5 Quanto à formação (atos simples, compostos ou complexos).....                | 29        |
| <b>5. Regulamento Administrativo e o Limite da Competência Regulamentar.....</b> | <b>32</b> |
| <b>Referências bibliográficas.....</b>   | <b>33</b> |

## Atos Administrativos

O Ato Administrativo é a forma como o Estado "fala" e age. Sem dominá-lo, não é possível compreender Licitações, Contratos ou Controle, pois todos são operacionalizados por meio de atos administrativos.

As bancas não querem apenas que você saiba o que é o ato, mas sim como controlar o ato, a maioria das questões coloca o candidato na posição de quem deve decidir se um ato deve ser mantido ou retirado do mundo jurídico.

Segundo levantamento realizado considerando os concursos de Carreiras Jurídicas dos últimos 5 anos e o ENAM, selecionando apenas a banca **FGV**, podemos observar a seguinte cobrança:

| <b>Ponto do Edital:</b> Ato Administrativo. Conceito e regime jurídico. Elementos e requisitos. Vícios dos atos administrativos. Abuso e desvio de poder. Principais classificações dos atos administrativos. |                               |
|---|-------------------------------|
| <b>Prova</b>  | <b>Quantidade de Questões</b> |
| <b>ENAM</b>   | <b>02 questões</b>            |
| <b>Magistratura</b>   | <b>11 questões</b>            |
| <b>Outras carreiras</b>   | <b>145 questões</b>           |

Portanto, é um tema que se revela importante para os estudos, já que foi cobrado em **02 (duas)** provas do ENAM, mais especificamente nas provas do ENAM de 2024.1 (Reaplicação) e 2025.1.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, o ato administrativo configura-se como uma espécie de ato jurídico, na medida em que consiste em **uma declaração dotada de aptidão para produzir efeitos jurídicos, distinguindo-se, no entanto, por características próprias que o individualizam no âmbito do Direito Administrativo**. Em razão dessas peculiaridades, a doutrina especializada formula um conceito específico para o ato administrativo, distinto do conceito genérico de ato jurídico.

Essas particularidades decorrem tanto das condições necessárias para sua validade quanto da eficácia que lhe é inherente. Assim, o ato administrativo **é a manifestação unilateral de vontade da Administração Pública — atuando nessa condição — ou de particulares investidos em prerrogativas públicas, sempre em conformidade com o interesse público, com o objetivo de gerar efeitos jurídicos no âmbito da Administração**.

Trata-se, portanto, de ato submetido ao regime jurídico de direito público, sujeito à observância dos princípios administrativos e ao controle exercido pelo Poder Judiciário.

Na análise doutrinária, diversos autores afirmam que a emissão da vontade do agente público ou do particular que exerce funções públicas é essencial para a caracterização do ato administrativo. Em alguns casos, destacam a ideia de uma **"vontade da Administração"**, conforme defendido por José dos Santos Carvalho Filho e Marçal Justen Filho.

Contudo, o ato administrativo não se limita a uma simples manifestação ou declaração de vontade, mas é, na verdade, uma declaração pública. Essa distinção é relevante, pois, no direito privado, todo ato resulta de uma manifestação de vontade dos particulares. No contexto administrativo, entretanto, para a configuração do ato, basta uma declaração estatal que produza efeitos

**Exemplo:** a sinalização de um semáforo em um cruzamento público determinando a parada dos veículos.

O ato administrativo só se caracteriza como uma "declaração de vontade" quando decorre do exercício de uma competência discricionária.



## 1. Atributos dos atos administrativos

Os atributos dos atos administrativos distinguem-se de seus elementos ou requisitos essenciais.

| Elementos   | Atributos  |
|---|--|
| Os elementos (ou requisitos) consistem nos <b>pressupostos</b> de validade indispensáveis à formação do ato – como a competência, a finalidade, a forma, o motivo e o objeto. | Os atributos são <b>qualidades</b> que acompanham os atos administrativos uma vez validamente constituídos, conferindo-lhes efeitos e prerrogativas próprias da atuação estatal. |

|   |  |
|---|--|
| Competência, Finalidade, Forma, Motivo, Objeto. | Presunção de legitimidade, Imperatividade, Autoexecutoriedade, Tipicidade. |
|---|--|

De modo geral, a doutrina administrativa reconhece os seguintes atributos característicos dos atos administrativos: presunção de legitimidade, imperatividade, autoexecutoriedade e tipicidade.

### **Atributos do ato administrativo = PATI**

**PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE**

**AUTOEXECUTORIEDADE**

**TIPICTADE**

**IMPERATIVIDADE**

**DICA!** É comum em provas objetivas o enunciado apresentar as características dos atributos e solicitar ao candidato identificar, dentre as alternativas, quais das opções correspondem àquela descrição. Assim, é fundamental estar atento aos elementos que constituem cada uma destes atributos. Ao final de cada subtópico elegemos algumas características chaves para essa identificação.

#### **1.1 Presunção de legitimidade (ou legalidade) e presunção de veracidade**

Os atos administrativos gozam de uma presunção relativa (*juris tantum*) de conformidade com a legalidade e com a verdade dos fatos declarados pela Administração, decorre da supremacia do interesse público. Tal presunção impõe ao administrado o ônus de provar eventual ilegalidade ou falsidade, salvo nos casos em que o ato é evidentemente nulo ou abusivo.

Este atributo decorre intrinsecamente da natureza jurídica do ato administrativo, manifestando-se desde o momento de sua formação, independentemente de previsão legal específica que o institua, ou seja, é presente em todos os atos administrativos. Trata-se de uma **prerrogativa que encontra fundamento na necessidade de conferir eficácia imediata aos atos da Administração Pública**, garantindo a agilidade e a continuidade da atividade administrativa voltada à realização do interesse público.

Mesmo que o ato administrativo contenha vícios – formais ou materiais – sua eficácia se projeta no mundo jurídico até que a eventual ilegalidade seja demonstrada de forma inequívoca por quem a alega, ensejando a sua anulação, seja pela própria Administração (autotutela), seja pelo Poder Judiciário, em sede de controle de legalidade.

**Exemplo:** quando o particular é autuado por uma multa administrativa, a infração possui presunção relativa, devendo o interessado comprovar que não a cometeu.

Em razão dessa presunção de legitimidade e da confiança que o ordenamento deposita na atuação administrativa, afirma-se que o ato administrativo **goza de fé pública**, produzindo efeitos concretos enquanto não invalidado, o que reforça a sua força obrigatória e sua imediata executoriedade, ainda que sob controle posterior.

**⚠ ATENÇÃO:**

O Poder Judiciário não pode invalidar de ofício o ato administrativo. É necessário que a parte interessada provoque o Judiciário e comprove a ilegalidade.

### **Presunção de legitimidade**

- Ato administrativo presume-se válido e conforme a lei, até prova em contrário (presunção relativa – *juris tantum*).
- Deriva da supremacia do interesse público sobre o privado, o que justifica a sua imposição imediata.
- Produz efeitos imediatos e obriga o administrado ao cumprimento, mesmo que futuramente possa ser invalidado.
- Incumbe ao particular que alega a ilegalidade provar o vício do ato.
- Aplica-se a todos os atos administrativos e a todos os atos da Administração Pública.

### **1.2 Imperatividade**

Refere-se ao **poder que o ato administrativo possui de se impor unilateralmente ao administrado**, independentemente de sua concordância, sempre que veicule comando de cumprimento obrigatório. A imperatividade (ou coercibilidade) decorre do poder de império

da Administração e se manifesta, sobretudo, nos atos que restringem direitos ou impõem obrigações, como ordens, sanções e licenças condicionadas.

Esse atributo também decorre do chamado **poder extroverso** do Estado, expressão que designa a aptidão da Administração para editar atos que produzem efeitos jurídicos fora de sua própria estrutura orgânica, projetando-se diretamente na esfera jurídica de terceiros. Em outras palavras, trata-se da capacidade de modificar situações jurídicas subjetivas de particulares **sem que haja manifestação de vontade destes**, em função do caráter coercitivo e impositivo da atuação estatal.

A imperatividade, contudo, **não é atributo universal de todos os atos administrativos**. Ela se manifesta **apenas naqueles atos que tenham conteúdo impositivo ou restritivo**, como sanções administrativas, ordens de polícia, interdições, licenças condicionadas ou revogações unilaterais. Ao contrário, atos que conferem direitos ou concedem benefícios, como autorizações ou permissões, em regra não são imperativos, pois dependem da concordância do particular para sua produção de efeitos.

**Exemplo:** atos normativos e enunciativos não apresentam o atributo da imperatividade.

### **⚠ ATENÇÃO:**

A imperatividade não exclui o controle judicial dos atos administrativos: embora se imponham de imediato, tais atos podem ser contestados judicialmente, seja pela via de ação anulatória, mandado de segurança ou outras medidas adequadas, de modo a garantir o devido respeito aos direitos fundamentais dos administrados.

### **Imperatividade**

- Capacidade do ato administrativo de impor obrigações ao administrado sem necessidade de sua concordância.
- Deriva do poder extroverso do Estado, produzindo efeitos na esfera jurídica de terceiros.
- Atributo não universal, presente apenas nos atos com conteúdo impositivo.
- Vinculação jurídica imediata do particular ao conteúdo do ato, com força obrigatória unilateral.
- Não impede a revisão judicial.

### **1.3 Autoexecutoriedade ou executoriedade**

Consiste na prerrogativa da Administração Pública de **executar diretamente seus atos, sem necessidade de autorização judicial prévia, desde que:**

- **Amparada por lei, ou;**
- **Situações de urgência.**

Esse atributo encontra fundamento no princípio da continuidade do serviço público e visa garantir a eficácia e celeridade da atuação administrativa. Contudo, **não é universal**: nem todo ato administrativo é autoexecutável, devendo-se observar os limites legais e o controle jurisdicional posterior.

**Exemplo:** a remoção forçada de veículo estacionado irregularmente, a apreensão de mercadorias ilegais ou sem nota fiscal, a interdição de estabelecimentos em situação irregular, a demolição de construções clandestinas, bem como a dispersão de ocupações ilícitas de bens públicos. Nessas hipóteses, a Administração atua diretamente no plano fático, sem a necessidade de recorrer previamente ao Judiciário, o que confere maior celeridade e efetividade à tutela do interesse público.

Importante frisar que o exercício da autoexecutoriedade **não afasta o controle judicial**, que permanece assegurado **a posteriori**, conforme o princípio constitucional da **inafastabilidade da jurisdição** (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal). Assim, caso o administrado entenda que houve abuso de poder, ilegalidade ou desvio de finalidade, poderá provocar o Judiciário para que analise a validade e a legitimidade do ato executado diretamente pela Administração.

| <b>Autoexecutoriedade</b>   |
|---|
| ● Prerrogativa que permite à Administração executar materialmente seus atos sem necessidade de autorização judicial prévia. |
| ● Deriva do princípio da continuidade do serviço público e visa garantir a eficácia e celeridade da atuação administrativa. |
| ● Não é um atributo universal. Aplica-se somente a certos atos administrativos.   |
| ● Deve ser expressamente autorizado por lei ou motivado por situação de emergência.   |

## 1.4 Tipicidade

Apesar de não ser incluída como um dos atributos do ato administrativo por parte da doutrina, a tipicidade é cobrada em concursos públicos e significa que os atos administrativos devem corresponder a figuras previamente definidas em lei.

A Administração, por não dispor da liberdade típica dos particulares, está vinculada à moldura normativa previamente estabelecida, sendo-lhe vedado inovar no ordenamento jurídico por meio de atos não tipificados. Tal atributo reflete o **princípio da legalidade estrita que rege a atuação estatal**. Duas consequências podem ser apontadas como decorrentes deste atributo:

- i) Garantia ao administrado de que a Administração não vai praticar um ato, de forma unilateral e coercitiva, sem prévia previsão legal;
- ii) Afasta a prática de um ato totalmente discricionário ou arbitrário, uma vez que os atos praticados estarão previstos em lei, que estabelecerá os limites e parâmetros.

**Exemplo:** Não se pode usar portaria para regulamentar a lei, pois essa função legal é atribuída ao decreto.

### Tipicidade

- O ato administrativo deve corresponder exatamente a uma figura previamente definida em lei, com forma e finalidade determinadas.
- Deriva do princípio da legalidade: a Administração só pode atuar conforme os tipos legais já existentes
- Atributo universal, aplicável a todos os atos administrativos unilaterais.
- Garantia ao administrado ao impedir a imposição de obrigações ou restrições por atos não previstos em lei.
- Evita a prática de atos arbitrários ou sem previsão legal.
- Pode ser submetido ao controle judicial.

A seguir temos uma questão que representa o estilo de cobrança da FGV, ela utiliza um caso prático (fiscalização de posto) para cobrar múltiplos institutos simultaneamente (Poder de Polícia, Atributos, Processo Administrativo e Controle Judicial). A questão não se

limita a perguntar "o que é autoexecutoriedade". Ela exige que o candidato aplique o conceito ao caso concreto, vejamos.

### **VEJA COMO CAIU EM CONCURSOS...**

#### **ENAM/2024 - Reaplicação - (BANCA: FGV)**

A Agência Nacional do Petróleo realizou fiscalização em um posto e constatou que a comercialização de combustível estava fora das especificações. Depois da autuação, os fiscais interditaram o estabelecimento.

Sobre o poder de polícia, os atributos dos atos administrativos e a lei federal de processo administrativo, assinale a afirmativa incorreta.

- A) A Administração Pública, por limitar a atividade econômica do particular, deve obrigatoriamente motivar o ato administrativo.
- B) O ato administrativo que constata a comercialização de combustível fora das especificações goza da presunção de veracidade, mas o estabelecimento pode fazer prova em sentido contrário.
- C) A interdição do estabelecimento comercial pode ser feita diretamente pela Administração Pública, prescindindo de prévia autorização judicial.
- D) A pretensão punitiva da Administração Pública prescreve em cinco anos, de modo que, ultrapassado esse prazo, não poderá ser aplicada multa ao estabelecimento comercial.
- E) A atuação dos fiscais pode ser questionada no âmbito judicial, mas antes deve haver o prévio esgotamento das vias recursais administrativas.

#### **Gabarito: E.**

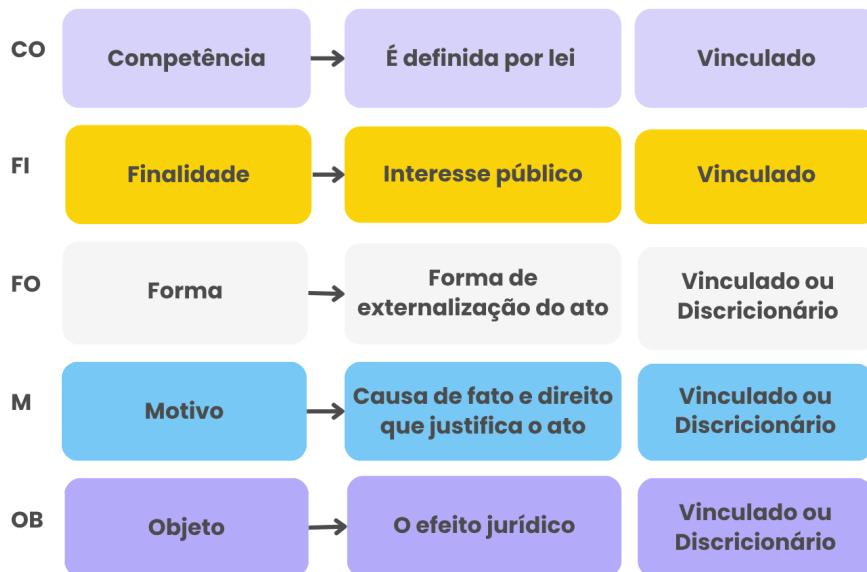
#### **Comentários da questão:**

- A) Correta. A imposição de sanções ou restrições a direitos como interditar um posto exige obrigatoriamente a motivação, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, conforme o art. 50, incisos I e II, da Lei nº 9.784/99.
- B) Correta. Os atos administrativos, como a autuação fiscal, gozam de presunção de legitimidade e veracidade. Contudo, essa presunção é relativa (juris tantum), logo o ato produz efeitos imediatos, mas cabe ao particular o ônus de provar que a Administração está errada.
- C) Correta. A interdição de estabelecimento é um exemplo de aplicação do atributo da autoexecutoriedade. Em situações de urgência ou previsão legal, a Administração pode executar diretamente suas decisões por meios diretos de coerção, sem precisar de ordem judicial prévia.
- D) Correta. A pretensão punitiva da Administração Pública Federal prescreve em 5 anos (Lei nº 9.873/99). Esse prazo busca a estabilidade das relações jurídicas, alinhando-se ao prazo decadencial de anulação de atos favoráveis previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99.
- E) Incorreta. O Brasil adota o sistema de Jurisdição Una (ou sistema inglês). Devido ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, art. 5º, XXXV, CF/88. O particular pode acionar o Judiciário a qualquer momento diante de lesão ou ameaça a direito, não sendo obrigado a percorrer todas as instâncias administrativas antes.

## 2. Elementos, Requisitos e Vícios do Ato Administrativo

Para a validade do ato administrativo, a doutrina majoritária e a jurisprudência, balizadas pela Lei nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular), exigem a presença simultânea de cinco elementos ou requisitos essenciais. A ausência ou vício em qualquer um deles compromete a validade do ato.

Para fins de memorização e identificação em prova, utiliza-se o clássico mnemônico **CO-FI-FO-MO-OB** (Competência, Finalidade, Forma, Motivo e Objeto).



### 2.1 Competência (sujeito)

É a atribuição normativa concedida ao agente público para o desempenho das funções específicas relacionadas ao seu cargo ou emprego público. Ela é definida pela lei ou diretamente pela Constituição e não pode ser alterada pela vontade das partes envolvidas.

É possível que, para órgãos de menor hierarquia, a competência seja estabelecida por ato normativo da Administração, com a função de organizar internamente o serviço. No entanto, esse ato normativo tem sua base originária na lei. Essa forma de atribuição de competência é chamada de "**competência administrativa secundária**".

Primeiramente, o ato administrativo só pode ser editado por um agente público com vínculo legítimo com a Administração. O ato praticado por alguém sem esse vínculo é considerado **inexistente**, e não **nulo**.

Em segundo lugar, o agente público deve possuir a atribuição específica, definida pela lei, para praticar o ato administrativo em questão.

### **⚠ ATENÇÃO:**

No caso de um agente público com investidura irregular, ele será considerado um agente público de fato, aplicando-se a teoria da aparência para garantir a validade dos atos por ele praticados em favor de terceiros de boa-fé.

A competência é de exercício obrigatório, o que significa que, diante da situação prevista em lei, o agente público deve adotar a conduta nela prevista. Por isso, o **elemento competência é sempre vinculado**, ou seja, não há liberdade para o agente decidir não exercer a sua competência.

Relembramos ainda as principais características da competência:

- **Exercício obrigatório;**
- **Irrenunciável;**
- **Intransferível;**
- **Imodificável;**
- **Imprescritível.**

Embora a titularidade da competência seja intransferível, pode ocorrer a delegação e a avocação do seu exercício.

### **→ Vício de Competência**

A competência é um elemento sempre vinculado no ato administrativo. O **vício de competência**, em regra, é sanável, permitindo a convalidação do ato.

O **excesso de poder** é o exercício irregular da competência por um agente público devidamente investido em tal função. Neste caso, o agente pratica um ato que não está dentro das suas atribuições ou ultrapassa os limites de sua competência.

O **excesso de poder** é uma espécie de **abuso de poder** e consiste em um vício no elemento competência, que, em regra, levará à anulação do ato. No entanto, o vício de competência é geralmente sanável, desde que não envolva competência exclusiva ou competência relacionada à matéria, permitindo a convalidação do ato nessas situações.

## **2.2 Finalidade**

A finalidade é o objetivo que se busca alcançar com a prática do ato administrativo. Ela representa uma das facetas do princípio da impessoalidade, segundo o qual o agente público deve sempre visar o interesse público em sua atuação, e não interesses pessoais. A finalidade pode ser dividida em:

| Finalidade geral ou mediata  | Finalidade específica ou imediata  |
|--|--|
| Sempre será o interesse público, pois é o vetor que orienta toda a Administração | Refere-se ao objetivo direto, o resultado específico que a lei que regulamenta o ato administrativo visa alcançar. |

**Exemplo:** A finalidade específica da lei de desapropriação é permitir a expropriação de um bem privado para integrá-lo ao patrimônio público, enquanto a finalidade geral da desapropriação é atender ao interesse público.

Além disso, a finalidade é um elemento do ato administrativo que é sempre **vinculado**. Não cabe ao agente público ponderar se o ato atende ou não à finalidade da lei; ele deve atuar de acordo com a finalidade prevista pela norma.

#### → **Vício de finalidade**

O **vício de finalidade** (ou **desvio de finalidade**) ocorre quando o administrador age com o objetivo de alcançar um fim diverso daquele previsto pela lei ou do interesse público. Trata-se de uma espécie de abuso de poder, ao lado do **excesso de poder**, e resulta na nulidade do ato administrativo.

Diferentemente do excesso de poder, o **vício de finalidade** é **insanável**. Isso significa que o ato administrativo afetado por essa ilegalidade absoluta não pode ser convalidado e deve ser **obrigatoriamente anulado**.

### 2.3 Forma

A **forma** é o meio de **exteriorização do ato administrativo**, determinado pela lei. Em sentido amplo, abrange não apenas o instrumento utilizado para formalizar o ato, mas também as formalidades que devem ser observadas em sua elaboração.

No Direito Administrativo, vigora o **princípio da solenidade das formas**, ao contrário do que ocorre no Direito Privado, onde a regra é a liberdade de formas, em consonância com a autonomia da vontade dos particulares. Esse princípio existe para proteger o administrado, permitindo-lhe ter ciência dos atos administrativos e exercer o controle social sobre a Administração Pública.

Em regra, os atos administrativos são formais (princípio da solenidade) e escritos. No âmbito federal, a Lei nº 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal) estabelece a

forma escrita como regra. No entanto, não é exigida uma forma específica para a edição dos atos, exceto quando a lei assim determinar (art. 22 da Lei nº 9.784/99).

**Art. 22.** Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

**§ 1º** Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.

**§ 2º** Salvo imposição legal, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade.

**§ 3º** A autenticação de documentos exigidos em cópia poderá ser feita pelo órgão administrativo.

**§ 4º** O processo deverá ter suas páginas numeradas seqüencialmente e rubricadas.

A doutrina tradicional sustenta que a forma é sempre um elemento vinculado do ato administrativo. No entanto, é possível que a lei conceda ao administrador uma margem de escolha para decidir qual a melhor forma para a prática do ato.

**Portanto, para provas de concursos públicos, deve-se adotar o entendimento de que, em regra, o ato administrativo é vinculado, podendo ser discricionário apenas quando a lei assim autorizar.**

### → **Vício de forma**

O vício no elemento forma é, em regra, **sanável**, o que significa que o ato pode ser convalidado. No entanto, quando a lei estabelece uma forma como essencial para a prática do ato, o vício será **insanável**, como no caso do **registro público para transferência da propriedade de imóvel**, onde a forma é essencial para a validade do ato.

#### **⚠ ATENÇÃO:**

É importante destacar que a forma não é a essência do ato administrativo. Ou seja, o objetivo do ato não é simplesmente apresentar uma forma livre de defeitos, mas sim concretizar as finalidades estabelecidas pela lei. Por essa razão, a doutrina e a jurisprudência aceitam a teoria da **instrumentalidade das formas**, que defende a manutenção do ato, mesmo que haja defeitos na forma, desde que o objetivo desejado tenha sido alcançado. Contudo, essa regra não se aplica quando a lei estabelece que a forma é essencial para a validade do ato.

## 2.4 Motivo

O motivo é a causa imediata, prevista em lei, que fundamenta a prática do ato administrativo. Trata-se da situação de fato e de direito que justifica ou autoriza a prática do ato, ou seja, os pressupostos fáticos e jurídicos que dão causa ao ato.

- **Pressuposto fático ou motivo material:** Refere-se ao acontecimento da realidade que deu origem à prática do ato;
- **Pressuposto jurídico ou motivo legal:** Trata-se da previsão normativa abstrata que impõe ou permite a conduta do administrador.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, o motivo pode ou não estar previsto na lei. Se o motivo estiver previsto, será vinculado; caso contrário, o agente público terá liberdade para escolher o motivo, caracterizando o ato como discricionário.

### Exemplos:

- **Vinculado:** A lei prevê a licença paternidade em decorrência do nascimento do filho de um servidor. Nesse caso, o motivo será o nascimento do filho, que se amolda à situação prevista pela norma. O motivo pode ser vinculado ou discricionário. No caso da licença paternidade, o motivo é vinculado, pois a Administração não tem discricionariedade para ponderar se o nascimento do filho ocorre ou não, sendo a prática do ato obrigatória, uma vez cumprida a condição prevista na lei.
- **Discricionário:** No pedido de licença não remunerada para tratar de interesses particulares, a situação é diferente. A Lei nº 8.112/90 estabelece que a concessão da licença está sujeita à análise da Administração, desde que o servidor não esteja em estágio probatório. Nesse caso, a Administração realiza uma ponderação de valores, avaliando a conveniência e a oportunidade da concessão da licença, levando em consideração fatores como o excesso ou a carência de pessoal no setor e a economia de recursos com a concessão da licença.

Essa distinção é abordada pela doutrina por meio das expressões motivo de fato e motivo de direito:

| Motivo de fato  | Motivo de direito   |
|---|---|
| A lei lista diversos motivos que podem justificar a prática do ato administrativo, cabendo ao | A lei define expressamente os motivos que, quando presentes no caso concreto, obrigam |

|   |                                  |
|---|----------------------------------|
| agente público escolher um deles de acordo com a conveniência e oportunidade; | a prática do ato administrativo. |
| É sempre discricionário.  | É sempre vinculado.              |

### → Vício de motivo

O motivo do ato administrativo pode apresentar duas espécies de vícios:

- **Ausência de motivo:** O motivo indicado pelo agente público para a prática do ato administrativo não existe, ou seja, o fato previsto na lei que deveria justificar a prática do ato não ocorreu;
- **Motivo ilegítimo:** Ocorre quando há um erro no enquadramento do fato na hipótese prevista pela norma. Nesse caso, existe um fato, mas ele não é adequado para justificar a conduta adotada pela Administração.

**Exemplos:** a lei pode prever que um fato X justifique a prática do ato Y, mas o agente público pratica o ato Y com base em um fato Z.

O **vício no motivo** é sempre **insanável**, ou seja, não admite convalidação do ato administrativo.

### → Motivo x Motivação

Como já abordado, **motivação** refere-se à **declaração expressa dos motivos** que justificam o ato administrativo, e faz parte do **elemento forma** do ato. A ausência de motivação ou a motivação incorreta resulta em **vício de forma**, e não em **vício de motivo**.

Em regra, a motivação deve ocorrer **antes** ou **depois** da edição do ato. Excepcionalmente, a motivação pode ser posterior, como ocorre em situações urgentes. Nestes casos, o **motivo** continua sendo **prévio** ou **concomitante** ao ato, e apenas a **motivação** (a exposição dos motivos) será posterior. No entanto, o **motivo** nunca poderá ser posterior ao ato administrativo.

**Existem divergências doutrinárias quanto à obrigatoriedade de motivação nos atos administrativos.**

| Correntes                | Conceitos  |
|--------------------------|--|
| <b>Primeira corrente</b> | Em regra, todos os atos administrativos devem ser motivados, com base no princípio democrático (art. 1º, CF – dever de |

|                          |  |
|--------------------------|--|
|                          | prestação de contas), no art. 93, X, CF, que exige a motivação dos atos administrativos do Poder Judiciário, mas que deve ser aplicado a todos os Poderes, e no art. 37, caput, CF, devido aos princípios da moralidade e da publicidade.  |
| <b>Segunda corrente</b>  | Nem todos os atos devem ser motivados, havendo uma subdivisão nesta corrente: <ul style="list-style-type: none"> <li>• A motivação é obrigatória para os atos vinculados e facultativa para os atos discricionários.</li> <li>• A motivação é obrigatória para os atos discricionários, devido à necessidade de controle para evitar arbitrariedade do Administrador. Para os atos vinculados, a motivação seria facultativa, pois os motivos já estão predefinidos na lei.</li> </ul> |
| <b>Terceira corrente</b> | Não há dever de motivação, salvo disposição legal expressa nesse sentido, considerando a ausência de norma constitucional que estabeleça tal dever, interpretando-se restritivamente o art. 93, X, CF.   |
| <b>Quarta corrente</b>   | A motivação é necessária apenas para os atos decisórios e nas hipóteses previstas em lei.  |

A **primeira corrente** é a mais adequada ao princípio republicano e democrático, bem como aos princípios da Administração Pública. Contudo, o dever de motivação não é absoluto – como nenhum princípio o é. Casos em que a motivação é dispensada pela própria Constituição Federal ou pela lei não exigem motivação, igualmente, não exigem motivação os atos meramente ordinatórios, sem conteúdo decisório, que não vinculam os administrados.

**Exemplo:** a exoneração de servidor comissionado, art. 37, II, da CF/88.

Em âmbito federal, o art. 2º, caput e parágrafo único, VII da Lei nº 9.784/99 estabelece a motivação como um princípio administrativo. O art. 50 desta lei apresenta um rol de situações em que o ato administrativo deve ser motivado. Embora pareça restringir a motivação aos casos expressamente previstos, prevalece o entendimento de que o artigo deve ser interpretado de forma ampliativa, tornando a motivação a regra na Administração Pública Federal, sendo a lista meramente exemplificativa.

**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.

## #DEOLHONAJURISPRUDÊNCIA ::

### Motivação aliunde ou motivação per relatione

A doutrina e a jurisprudência aceitam a **motivação aliunde** ou **motivação per relatione**, que consiste na fundamentação do ato sendo remetida a outro documento, como um parecer, por exemplo. No contexto da Administração Pública Federal, a **Lei nº 9.784/99** prevê expressamente essa possibilidade no **art. 50, § 1º**.

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

Existem precedentes do STJ e STF, no qual é admitida a validade da motivação per relatione, sendo forma de motivação suficiente para atender o art. 93, IX, da CF/88.

**Informativo 517 do STJ:** A motivação por meio da qual se faz remissão ou referência às alegações de uma das partes, a precedente ou a decisão anterior nos autos do mesmo processo é chamada pela doutrina e jurisprudência de motivação ou fundamentação per relationem ou aliunde. Também é denominada de motivação referenciada, por referência ou por remissão. STJ. Corte Especial. EREsp 1021851-SP, Rel. Min. Laurita Vaz,

julgados em 28/6/2012. STJ. 2<sup>a</sup> Turma. EDcl no AgRg no AREsp 94942-MG, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 5/2/2013.

**HC 127228 do STF:** O Supremo Tribunal Federal tem salientado, em seu magistério jurisprudencial, que, a propósito da motivação “per relationem”, incorre ausência de fundamentação quando o ato decisório — o acórdão, inclusive — reporta-se, expressamente, a manifestações ou a peças processuais outras, mesmo as produzidas pelo Ministério Público, desde que nelas achem-se expostos os motivos, de fato ou de direito, justificadores da decisão judicial proferida. (STF. 2<sup>a</sup> Turma. HC 127228 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 01/09/2015).

#### → Teoria dos motivos determinantes

A validade do ato administrativo depende não apenas da existência, mas também da correção dos motivos apresentados. Surge, então, a **teoria dos motivos determinantes**, que afirma que, mesmo em situações excepcionais em que a prática do ato não exija a exposição de motivos, **se o agente público optar por justificar o ato, a validade estará vinculada à verificação da realidade dos fatos ou à correspondência entre os fatos descritos e a realidade**.

**Exemplo:** Se a Administração decide exonerar um agente público ocupante de cargo comissionado — cuja exoneração não exige a exposição de motivo — e opta por justificar o ato alegando que o agente cometeu uma infração, a validade do ato estará vinculada à veracidade desse motivo. Se ficar provado que o motivo não corresponde à realidade, o ato será anulado e o agente exonerado deverá retornar ao cargo.

Vale destacar que os fatos narrados pelo agente público na edição do ato são presumidos verdadeiros de forma **relativa**, ou seja, cabe ao interessado apresentar prova em sentido contrário.

#### → Móvel dos atos administrativos

O **móvel**, ao contrário do **motivo**, refere-se à **intenção** do agente público, isto é, à sua vontade pessoal que o motiva a praticar o ato, representando o seu aspecto subjetivo e interno. Existe uma grande discussão na doutrina sobre a relevância jurídica do móvel em relação à validade do ato administrativo.

Prevalece o entendimento de que a investigação sobre o móvel do agente público é relevante apenas nas **competências discricionárias**, devido à liberdade que o agente tem para fazer escolhas. Nas **competências vinculadas**, o móvel é irrelevante, pois a prática do ato depende unicamente da compatibilidade formal entre a situação fática e a situação

prevista em lei. O que precisa ser verificado é a congruência entre os fatos existentes, o motivo declarado e a previsão legal. Se a lei for cumprida integralmente, mesmo que o móvel do agente público seja espúrio, isso não influencia na validade do ato.

**Exemplo:** se um servidor solicita remoção para acompanhamento de cônjuge transferido no interesse do serviço, a decisão da autoridade é vinculada. Mesmo que a autoridade competente tenha desavenças pessoais com o servidor e tenha a intenção de removê-lo por esse motivo, não há invalidade no ato de remoção, pois o que foi atendido foi a finalidade da lei, e não a intenção do agente.

### **VEJA COMO CAIU EM CONCURSOS...**

#### **ENAM/2025.1 (BANCA: FGV)**

O princípio da motivação dos atos administrativos é um dos pilares do Direito Administrativo, garantindo a imparcialidade e a racionalidade das decisões, além de facilitar o controle e fortalecer a legitimidade dos atos administrativos.

Sobre a motivação dos atos administrativos, avalie as afirmativas a seguir.

- I. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções.
- II. A motivação deve ser explícita, clara e congruente, não podendo se basear em fundamentos de pareceres, informações, decisões ou propostas anteriores para compor o ato.
- III. Na solução de vários assuntos da mesma natureza, não pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, já que tais meios prejudicam o direito dos interessados.

Está correto o que se afirma em

- A) I, apenas.
- B) I e II, apenas.
- C) I e III, apenas.
- D) II e III, apenas.
- E) I, II e III.

**Gabarito: A.**

**Comentários da questão:**

I) Correta. A Lei nº 9.784/99 estabelece taxativamente em seu art. 50 que os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando impuserem ou agravarem deveres, encargos ou sanções. Essa obrigatoriedade visa garantir o contraditório e a ampla defesa.

II) Incorreta. A afirmativa erra ao dizer que a motivação não pode se basear em pareceres anteriores. O art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784/99 admite expressamente a motivação aliunde ou per relationem. O dispositivo diz que a motivação pode consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que serão parte integrante do ato.

III) Incorreta. O art. 50, § 2º, da Lei nº 9.784/99 estabelece que, na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que isso não prejudique direito ou garantia dos interessados.

## 2.5 Objeto (conteúdo)

O **conteúdo** do ato administrativo refere-se ao efeito jurídico e material imediato produzido por ele. **Trata-se da modificação que o ato promove na ordem jurídica e/ou social.**

**Exemplo:** No ato de demissão de um servidor, o objeto é o rompimento do vínculo jurídico-funcional com a Administração Pública.

Embora o termo "objeto" seja comumente utilizado para se referir a esse elemento, parte da doutrina prefere o termo **conteúdo**, uma vez que o **objeto** se referiria ao bem material afetado pelo ato, enquanto o **conteúdo** seria o efeito jurídico produzido.

Celso Antônio Bandeira de Mello argumenta que o termo mais apropriado seria **conteúdo**, reservando o termo **objeto** para o bem jurídico afetado pelo ato administrativo. Por exemplo, em uma permissão de uso de um imóvel público, o **conteúdo** seria a permissão em si – isto é, o consentimento para a utilização privativa do bem, enquanto o **objeto** seria o próprio imóvel.

O **conteúdo** do ato administrativo pode ser **discricionário** ou **vinculado**. No caso da discricionariedade, a lei prevê diversas condutas que podem ser adotadas pelo agente público em determinadas situações, dando-lhe margem de escolha para decidir qual conduta adotar, com base em critérios de conveniência e oportunidade.

Por outro lado, quando o conteúdo for **vinculado**, o motivo corresponderá a uma única conduta, que o agente público será **obrigado a adotar**, sem margem para escolha.

### → Vício de objeto

O vício de objeto pode ser caracterizado de duas formas:

- Objeto não previsto em lei;
- Objeto diferente do previsto em lei para a situação verificada.

### **⚠ ATENÇÃO:**

O vício de objeto é **insanável**, ou seja, não admite convalidação do ato administrativo.

## **3. Uso e abuso de poder**

O abuso de poder na Administração Pública ocorre quando a autoridade estatal utiliza suas prerrogativas **fora dos limites da lei ou para fins distintos do interesse público**. Esse conceito é central no direito administrativo, pois visa assegurar que o poder estatal seja exercido de forma legítima, respeitando os direitos dos cidadãos e os princípios constitucionais.

A conduta abusiva pode se manifestar de duas formas, comissiva ou omissiva:

- **Comissiva:** Quando há uma ação irregular da Administração Pública, como a aplicação de uma sanção sem justificativa legal.
- **Omissiva:** Quando o agente público deixa de agir quando tem o dever de tomar providências, prejudicando o interesse público.

Quando a Administração Pública pratica um ato abusivo, ele é considerado **ilegal** e, como consequência, deve ser **anulado**. A anulação do ato visa restaurar a legalidade e corrigir os desvios na atuação do poder público. O agente público que comete abuso de poder pode ser responsabilizado, dependendo da gravidade do ato, seja civil, administrativa ou até criminalmente. A responsabilidade do agente é essencial para garantir a *accountability* na Administração Pública, ou seja, a prestação de contas e a responsabilidade perante a sociedade.

Assim, o abuso de poder, pode se manifestar de diversas formas, sendo tradicionalmente classificado em três espécies: **excesso de poder, desvio de poder (ou desvio de finalidade) e omissão**.

Cada uma dessas espécies possui características específicas, que envolvem diferentes tipos de ilegalidade no exercício do poder administrativo, é o que veremos agora.

### **3.1 Excesso de poder**

O excesso de poder ocorre quando **o agente público ultrapassa os limites de sua competência**, ou seja, quando pratica um ato sem ter competência para tal ou, se tendo a competência, a exerce de forma desmesurada, **além dos limites que a lei impõe**. Em outras palavras, o excesso de poder acontece quando o agente atua fora da esfera de autoridade

que lhe foi atribuída pela legislação, o que pode resultar na nulidade do ato praticado. Esse vício pode se manifestar de duas maneiras:

- **Falta de competência:** O agente pratica um ato que é da competência de outro órgão ou autoridade.
- **Extrapolação de limites:** O agente age dentro da sua competência, mas ultrapassa os limites estabelecidos pela lei para a prática daquele ato.

Embora os atos praticados com excesso de poder sejam, em regra, considerados ilegais, a legislação permite que, em alguns casos, esses atos possam ser convalidados. A possibilidade de convalidação de atos administrativos viciados é expressamente prevista no Art. 55 da Lei nº 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal):

*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.*

**! ATENÇÃO:**

**A convalidação é possível quando o vício é sanável e não prejudica terceiros nem o interesse público.** Isso significa que, se o erro for corrigido sem causar dano, o ato pode ser validado retroativamente. No entanto, a possibilidade de convalidação depende da natureza do vício e das circunstâncias do caso concreto.

**Exemplo:** Imagine um parecer jurídico obrigatório que, por um erro administrativo, foi emitido por um servidor que não tinha a competência formal para tal, mas cujo conteúdo técnico está correto e atende aos requisitos legais. Se a autoridade competente ratificar esse parecer posteriormente, antes que ele cause qualquer prejuízo a terceiros ou ao interesse público, o ato originalmente viciado (pelo excesso de poder na competência) pode ser convalidado. A convalidação, nesse caso, corrige o vício de competência sem alterar o mérito do ato, aproveitando a conduta administrativa que, embora irregular em sua formação, é substancialmente válida.

### **3.2 Desvio de poder**

O desvio de poder ocorre quando o agente público exerce sua competência para fins diversos daqueles para os quais a lei lhe conferiu autoridade. Em outras palavras, **o desvio de poder é caracterizado pela desvinculação do ato administrativo de sua finalidade legal.** Cada **ato administrativo tem uma finalidade específica**, que é o interesse público, e

a Administração Pública deve sempre agir para atender a esse interesse, de acordo com os fins estabelecidos pela lei. O desvio de poder pode se manifestar de duas formas com relação à finalidade adotada pelo agente: geral ou mediata e específica ou imediata.

| Finalidade geral ou mediata   | Finalidade específica ou imediata  |
|---|--|
| O ato é praticado com fins diversos do interesse público.   | O agente, mesmo com o propósito de atingir o interesse público, age de forma contrária à finalidade específica prevista para aquele ato em particular. |
| Ex: Quando o agente público utiliza sua autoridade para atender a interesses pessoais ou de terceiros, em vez de buscar o bem coletivo. | Ex: Quando uma sanção é imposta para punir um ato administrativo, mas não atende ao objetivo de regular a situação de forma justa.                     |

Quando ocorre desvio de poder, o ato administrativo **sempre será anulado**, pois ele está em desacordo com o princípio da legalidade e da finalidade pública. O desvio de poder é, portanto, uma ilegalidade que **não admite a convalidação do ato**, uma vez que o vício é substancial e não pode ser corrigido sem comprometer o interesse público.

**Exemplo:** Um Prefeito, utilizando-se de sua competência para desapropriar imóveis por utilidade pública (um poder legítimo), decide desapropriar um terreno específico que pertence a um adversário político. O objetivo declarado é construir uma escola (utilidade pública), mas a verdadeira motivação é prejudicar o adversário ou favorecer um aliado que possui um terreno vizinho. Nesse caso, o ato de desapropriação, formalmente correto (competência, forma, objeto), está viciado em sua finalidade. O poder foi usado para um fim particular/político, e não para o interesse público genuíno, configurando desvio de poder.

### 3.3 Omissão

A omissão configura-se como abuso de poder quando o agente público, tendo o dever de agir, **deixa de cumprir sua obrigação legal**. Isso pode ocorrer quando a Administração Pública tem a incumbência de adotar uma determinada providência, mas por negligência ou desídia, deixa de agir, prejudicando o interesse público ou a situação que deveria ser resolvida. A omissão é igualmente considerada uma ilegalidade, pois configura uma falha no cumprimento do dever funcional do agente público.

A omissão, embora não envolva uma ação ilícita do agente público, compromete o cumprimento das normas e obrigações da Administração Pública. Quando a omissão é

comprovada, os atos administrativos subsequentes podem ser questionados e anulados, com o agente público podendo ser responsabilizado por não ter cumprido sua obrigação.

**Exemplo:** Um chefe de setor toma conhecimento de que um servidor sob sua subordinação está cometendo faltas injustificadas reiteradamente, configurando abandono de cargo ou inassiduidade habitual (infrações disciplinares graves). Apesar de ter ciência da irregularidade e do dever legal imposto pelo Art. 143 da Lei nº 8.112/90, o chefe não toma nenhuma providência para iniciar a apuração (sindicância ou PAD). A inércia do chefe, diante de um dever legal expresso de agir, configura uma omissão ilegal. Essa omissão pode gerar prejuízos à Administração Pública (pelo não comparecimento do servidor, pela falta de disciplina, etc.) e, inclusive, implicar a responsabilização do próprio chefe por descumprimento de dever funcional.

É comum as bancas explorarem a distinção entre Excesso De Poder e o Desvio de Poder, qual o elemento do ato administrativo foi violado em cada caso. Aqui está a distinção direta e prática:

| Excesso de Poder   | Desvio de Poder   | Omissão   |
|--|---|---|
| O agente público ultrapassa os limites de sua competência. | O agente público exerce sua competência para fins diversos daqueles que a lei previu (fora do interesse público). | O agente público deixa de agir quando tem o dever legal de fazê-lo. |
| Pode ser convalidado.                                      | Não pode ser convalidado (ato nulo).  | Não pode ser convalidado.   |

#### 4. Principais Classificações dos Atos Administrativos

A classificação dos atos administrativos consiste em uma divisão doutrinária dos mais diversos tipos de atos. Cada classificação possui um critério destacado do ato administrativo, como, o grau de liberdade, a formação, estrutura, alcance, objeto e entre outros.

O objetivo da doutrina em classificar os atos administrativos é identificar o regime jurídico do ato em exame, dessa maneira, estudaremos os mais importantes e recorrentes em questões de concurso público.

#### **4.1 Quanto ao grau de liberdade (vinculados ou discricionários)**

O critério do grau de liberdade do ato administrativo é um dos mais relevantes para a doutrina, a prática jurídica e concursos públicos. É o que diferencia os atos administrativos em **atos vinculados** e **atos discricionários**, com base no grau de liberdade que a Administração possui para decidir sobre sua realização.

Os atos administrativos são considerados **vinculados** quando a lei determina de forma exata e objetiva todos os elementos que o compõem (competência, finalidade, forma, motivo e objeto), sem deixar qualquer margem de liberdade para o agente público. Nesses casos, a atuação administrativa é obrigatória sempre que os pressupostos legais estiverem presentes, ou seja, preenchidos os requisitos legais, o agente deve praticar o ato nos exatos termos da norma.

Por outro lado, os atos são classificados como **discricionários** quando a norma legal confere ao administrador certa liberdade para avaliar aspectos de mérito administrativo, especialmente quanto ao motivo (situação de fato ou de direito que justifica o ato) e ao objeto (conteúdo do ato). Nesse contexto, o agente pode escolher, entre duas ou mais soluções possíveis, aquela que considerar mais adequada ao interesse público, levando em conta critérios de conveniência e oportunidade.

#### **4.2 Quanto aos destinatários (gerais ou individuais)**

A classificação dos atos administrativos com base nos destinatários permite distinguir os atos quanto ao seu alcance subjetivo, ou seja, quem são os sujeitos a que se dirigem e os efeitos que produzem em relação a eles. Sob esse critério, os atos administrativos se dividem em atos gerais e atos individuais (ou especiais).

- **Atos gerais:** são aqueles que não possuem destinatário determinado ou identificável no momento de sua edição, dirigindo-se a uma coletividade indeterminada de pessoas, desde que se enquadrem na situação abstratamente descrita no conteúdo do ato.

São atos de comando genérico e impessoal, que não conferem direitos ou impõem deveres concretos individualmente considerados, mas estabelecem normas, diretrizes ou critérios objetivos que devem ser observados por todos os que se enquadram na hipótese prevista.

Por sua natureza, os atos gerais guardam analogia com normas jurídicas abstratas, embora não tenham, em regra, o poder de inovar no ordenamento jurídico como o fazem as leis.

**Exemplo:** os atos gerais são típicos de normas e regulamentos, tendo por exemplo as instruções normativas, os regulamentos, as circulares e outros atos normativos.

- **Atos individuais ou atos especiais:** são aqueles dirigidos a destinatários certos e determinados, cujos efeitos jurídicos incidem sobre situações concretas e específicas, conferindo direitos, impondo obrigações ou reconhecendo situações jurídicas individualizadas.

Esses atos podem ser vinculados ou discricionários, dependendo do grau de liberdade que a lei confere à Administração para sua edição, mas, em qualquer caso, produzem efeitos concretos e diretos na esfera jurídica de uma ou mais pessoas **identificáveis**.

**Exemplo:** licenças administrativas, autorizações administrativas, autorizações de uso de bem público e a imposição de sanções administrativas.

A publicação de atos individuais, ao contrário dos atos gerais, pode ser feita por meio de notificação direta ao interessado, salvo disposição em contrário pela lei. Em resumo, a principal diferença entre esses dois tipos de atos está no público a que se destinam:

| Atos gerais  | Atos individuais  |
|--|---|
| são voltados a um público indeterminado e exigem ampla publicação. | são direcionados a pessoas específicas e podem ser comunicados diretamente aos interessados, salvo disposições legais que exijam o contrário. |

#### 4.3 Quanto ao seu alcance (internos ou externos)

A classificação dos atos administrativos quanto ao seu alcance ou âmbito de efeitos distingue os atos conforme produzam consequências jurídicas internas à Administração Pública ou repercutam na esfera jurídica de terceiros, especialmente dos administrados. Trata-se de um critério que examina **quem é atingido pelos efeitos do ato: se apenas órgãos e agentes da estrutura administrativa, ou se também os particulares e terceiros**.

- **Atos internos:** são aqueles cujos efeitos se limitam ao interior da própria Administração, isto é, produzem efeitos apenas sobre órgãos, agentes públicos ou setores internos da estrutura estatal, sem interferência direta na esfera jurídica de particulares.

Tais atos são praticados no exercício do poder hierárquico e têm por objetivo disciplinar, organizar e orientar a atuação da Administração, sendo frequentemente utilizados para distribuição de competências, fixação de rotinas, aplicação de penalidades funcionais ou uniformização de procedimentos internos.

Por sua natureza organizacional e instrumental, os atos internos podem ser revogados ou modificados a qualquer tempo, desde que não afetem situações jurídicas consolidadas, pois, via de regra, não geram direito adquirido. Além disso, não podem ser objeto de impugnação judicial direta, salvo se, por via reflexa, impuserem restrições indevidas a particulares ou forem utilizados como fundamento para prática de atos externos ilegais.

**Exemplo:** atos internos incluem punições disciplinares e instruções normativas.

Devido ao seu caráter restrito ao funcionamento interno da Administração, os atos internos, em regra, **não exigem publicação em meio oficial**. No entanto, como a publicidade é um princípio fundamental na Administração Pública, é necessário garantir que os atos internos tenham uma forma de publicidade dentro do órgão ou entidade administrativa, o que pode ser feito por meio de boletins internos, circulares, e-mails, entre outros meios de comunicação interna.

Essa necessidade de publicidade interna se justifica para garantir que todos os agentes públicos tenham conhecimento dos atos administrativos que lhes dizem respeito, assegurando a transparência e a eficácia no funcionamento da Administração.

- **Atos externos:** são aqueles que produzem efeitos fora do âmbito interno da Administração, atingindo diretamente a esfera jurídica de terceiros, sejam eles administrados, contratantes, servidores ou concessionários.

São atos voltados para o exercício do poder de polícia, poder regulamentar, poder disciplinar ou poder normativo, com aptidão para criar, modificar ou extinguir direitos ou deveres subjetivos de particulares, afetando, portanto, relações jurídicas concretas. Esses atos alcançam não só os administrados, mas também os contratantes e, em certa medida, os servidores públicos, quando seus efeitos se estendem a esses sujeitos.

**Exemplo:** decretos, resoluções, licenças, autorizações e multas de trânsito.

Diferentemente dos atos internos, os atos externos **necessitam de publicação oficial** para que se tornem eficazes. A publicação em meio oficial é uma condição essencial para que o ato produza seus efeitos, especialmente quando gera direitos ou impõe obrigações aos

administrados ou onera o patrimônio público. A exigência de publicação visa assegurar a publicidade, um dos princípios da Administração Pública, garantindo que os destinatários do ato, sejam eles particulares ou entes públicos, tenham conhecimento formal da decisão e possam exercer seus direitos ou cumprir suas obrigações conforme o ato estabelecido.

| Atos internos   | Atos externos   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Produz efeitos exclusivamente no âmbito da Administração Pública.</li> <li>• Aplica-se apenas aos órgãos e agentes públicos.</li> <li>• Não confere direitos nem impõe obrigações diretas a particulares. Regula o funcionamento interno.</li> <li>• Em regra, não exige publicação em meio oficial. A publicidade é interna (boletins, circulares, e-mails).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Produz efeitos fora do âmbito da Administração Pública, alcançando os particulares.</li> <li>• Afeta a esfera jurídica dos particulares (administrados), contratantes e servidores.</li> <li>• Confere direitos ou impõem obrigações a particulares.</li> <li>• Necessita de publicação em meio oficial para se tornar eficaz e produzir efeitos.</li> </ul> |

#### 4.4 Quanto aos resultados na esfera jurídica (ampliativos ou restritivos)

A classificação dos atos administrativos também pode ser feita com base no **efeito que eles têm sobre os direitos dos administrados**, distinguindo entre **atos ampliativos** e **atos restritivos**.

- **Atos ampliativos:** os atos ampliativos são aqueles por meio dos quais a Administração Pública reconhece, constitui ou amplia direitos em favor dos administrados.

Tais atos têm natureza favorável ao particular, gerando benefícios, vantagens ou situações jurídicas ativas, ainda que precárias ou condicionadas. Não necessariamente criam um direito novo, pois muitas vezes apenas reconhecem um direito já previsto em lei, mas cujo exercício depende da atuação concreta do Poder Público. Esses atos são comuns nas áreas de serviço público, urbanismo, meio ambiente, funcionalismo público e atividade regulatória.

Por essa razão, os atos ampliativos geralmente não podem ser revogados ou cassados sem a devida motivação e sem o devido processo legal, sobretudo quando gerarem direito subjetivo ou confiança legítima no administrado. A revogação ou retirada desses atos, mesmo que seja permitida por lei, deve respeitar as garantias constitucionais da boa-fé, da

segurança jurídica e do contraditório, especialmente quando o beneficiário tenha organizado sua vida ou atividade com base na validade do ato administrativo ampliativo.

**Exemplo:** a **autorização de uso de bem público** ou a **licença administrativa**, que concedem ao particular direitos específicos, como o uso de um bem público para determinado fim ou o exercício de uma atividade que requer autorização do poder público.

- **Atos restritivos (ou ablativos):** são aqueles que limitam, reduzem, suprimem ou frustram direitos ou expectativas legítimas dos particulares.

Esses atos têm conteúdo negativo ou gravoso, afetando diretamente a esfera jurídica do administrado, seja impondo-lhe obrigações, deveres ou sanções, seja retirando-lhe uma vantagem anteriormente concedida. Portanto, os atos restritivos impõem limitações, sanções ou revogam direitos anteriormente concedidos, tendo um efeito contrário aos atos ampliativos.

**Exemplo:** atos restritivos incluem as **sanções administrativas**, que podem impor multas ou outras penalidades, ou a **revogação de ato discricionário ampliativo**, que retira ou modifica um direito anteriormente concedido, limitando a situação do particular.

**Em resumo, a principal diferença entre esses dois tipos de atos está no impacto que eles têm sobre os direitos dos administrados:**

| Atos ampliativos                 | Atos restritivos ou ablativos |
|----------------------------------|-------------------------------|
| Aumentam ou reconhecem direitos. | Reduz ou restringem direitos  |

#### **4.5 Quanto à formação (atos simples, compostos ou complexos)**

A classificação dos atos administrativos também pode ser feita com base no **processo de formação do ato**. O critério da formação analisa a **quantidade** e a **natureza das manifestações de vontade necessárias para a formação válida do ato administrativo**. Nesse contexto, o que está em jogo não é o conteúdo do ato, mas o procedimento de sua constituição formal, ou seja, como se forma a vontade administrativa válida e eficaz, especialmente quando envolvem mais de um órgão ou autoridade.

**⚠ ATENÇÃO:**

Essa classificação é de grande importância para provas de concursos públicos. Ela distingue os **atos simples**, **atos compostos** e **atos complexos**.

- **Ato simples:** se caracteriza por ser emanado por um único órgão ou agente público, mesmo que a decisão final decorra de um procedimento prévio interno.

A característica essencial do ato simples é a quantidade de manifestações envolvidas, ou seja, ele resulta de **uma única manifestação**, independentemente do órgão responsável ser unipessoal (composto por apenas um agente público) ou colegiado (composto por um grupo de agentes públicos). Portanto, se o ato é emitido por apenas um órgão, ele será considerado simples, seja na forma singular ou colegiada. O que define sua simplicidade é o **número de órgãos envolvidos**, e não o número de agentes no órgão.

- **Ato composto:** é aquele em que, embora haja uma manifestação principal de vontade, esta só se aperfeiçoa com uma manifestação acessória ou secundária de outro órgão ou autoridade, sem alterar seu conteúdo.

Neste caso, duas manifestações são exigidas, mas somente uma delas é considerada principal, sendo a outra um ato de aprovação, ratificação, homologação ou autorização, cuja função é validar, completar ou aperfeiçoar o ato principal. O ato composto não se consuma com a manifestação isolada de vontade; depende da intervenção posterior ou simultânea de outro órgão, que não coatua no conteúdo, mas, conferirá eficácia ou validade ao ato.

**Exemplo:** o auto de infração lavrado por fiscal e aprovado pela chefia.

- **Ato complexo:** o ato complexo é aquele que se forma pela conjugação de duas ou mais manifestações de vontade **autônomas** e simultâneas, provenientes de **órgãos distintos**, sendo que todas essas manifestações são essenciais e integram o próprio conteúdo do ato administrativo. Ou seja, não há hierarquia entre as vontades envolvidas: todas são necessárias à constituição do ato, e nenhuma delas tem natureza meramente acessória ou de controle.

Nos **atos complexos**, a vontade administrativa somente se forma com a soma de vontades coordenadas de órgãos com competências paralelas ou complementares. Enquanto não forem emitidas todas as manifestações exigidas pelo ordenamento jurídico, o ato não pode ser considerado perfeito ou definitivamente constituído, ou seja, ainda não se encontra plenamente formado, não tendo sequer ingressado no plano da existência jurídica.

**Exemplo:** a nomeação de Ministro do Superior Tribunal Federal, realizada pelo presidente da república e sujeita a necessária aprovação pelo Senado Federal.

### #DEOLHONAJURISPRUDÊNCIA ::

**Informativo 597 do STJ:** Por simetria, apenas se admite a revogação do ato administrativo por autoridade/órgão competente para produzi-lo. A propósito, o Professor DIOGO FIGUEIREDO MOREIRA NETO assinala que a competência para a revogação do ato administrativo será, em princípio, do mesmo agente que o praticou (...) Assim, se o ato foi suficiente e validamente constituído a revogação é, simetricamente, um ato desconstitutivo, ou, em outros termos, um ato constitutivo-negativo, pelo qual a Administração competente para constituí-lo - e apenas ela - retira a eficácia de um ato antecedente, exclusivamente por motivos de mérito administrativo, jamais por motivos jurídicos (Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014, p. 230-231).

#### ⚠ ATENÇÃO:

O ato complexo não deve ser confundido com o processo administrativo, que é um conjunto de vários atos administrativos encadeados com o objetivo de tomar uma decisão final ou praticar um ato final. Enquanto o ato complexo é formado por mais de uma manifestação de vontade, o processo administrativo é composto por diversos atos que podem ser impugnados individualmente, desde que sejam perfeitos e finalizados.

Em resumo, a classificação de um ato administrativo como simples, composto ou complexo depende da quantidade de manifestações de vontade necessárias para sua constituição, sendo que o ato simples resulta de uma única manifestação, o ato composto envolve uma manifestação principal e uma acessória, e o ato complexo exige a manifestação de órgãos distintos e autônomos.

| Simples                         | Composto   | Complexo  |
|---------------------------------|--|---|
| Manifestação de um único órgão. | Exige duas manifestações de um único órgão, uma manifestação principal e uma manifestação acessória. | Exige a manifestação de vontade de dois ou mais órgãos. |

|   |  |  |
|---|--|--|
| A vontade de apenas um órgão é suficiente para garantir a existência do ato.  | A manifestação de vontade do segundo órgão é que gere a condição de exequibilidade do ato.   | A última manifestação de vontade (do último órgão) é o elemento fundamental de existência do ato.          |
| O que define sua simplicidade é o número de órgãos envolvidos, e não o número de agentes no órgão (simples ou colegiado). | O objetivo da manifestação acessória é meramente instrumental, conferindo eficácia ao ato principal (ou exequibilidade), mas sem alterar seu conteúdo substancial. | Não confundir com processo administrativo, as manifestações de vontade se unem na prática de um único ato. |

## 5. Regulamento Administrativo

**O poder normativo ou regulamentar é a prerrogativa da Administração Pública para editar atos administrativos gerais e abstratos com efeitos *erga omnes*, ou seja, que se aplicam a todos. Em outras palavras, é a atribuição de criar normas.**

Tradicionalmente, o poder regulamentar era visto como uma prerrogativa exclusiva do Presidente da República (e, por simetria, dos demais chefes do Poder Executivo), para editar decretos e regulamentos destinados à fiel execução das leis, com base no artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal.

**Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:**

I – nomear e exonerar os Ministros de Estado;

II – exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

**IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;**

Contudo, diversos outros órgãos e entidades administrativas também exercem o poder normativo, por meio da edição de **atos normativos** como **resoluções, portarias, regimentos**, entre outros. Embora esses atos normativos sejam editados com base em uma lei que os autoriza, definindo os limites e parâmetros da atividade administrativa, o poder normativo dessas entidades não decorre de uma delegação do legislador, mas é uma **atribuição inerente à própria função administrativa**.

O poder normativo da Administração Pública não deve ser confundido com a edição de leis, pois, em regra, os atos administrativos normativos estão subordinados à legislação vigente. Esse poder normativo é um mecanismo para criar normas complementares à lei, ou seja, **normas infralegais**.

A lei é um ato normativo primário, originado da função normativa de primeiro grau, que é tratada pelo Direito Constitucional, pois sua validade provém diretamente da Constituição Federal. Por outro lado, **os atos administrativos normativos são considerados secundários, pois seu fundamento de validade advém da lei e da Constituição, sendo subordinados a elas.**

Ao analisarmos as fontes do Direito Administrativo, a lei é uma fonte primária, enquanto os atos administrativos normativos são fontes secundárias e inferiores, já que se subordinam à lei. No entanto, existem atos normativos que podem ser editados mesmo sem a existência de uma lei específica, extraíndo seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal.

**Dica: com o exercício do poder regulamentar, a Administração pública realiza o ROGAI**

**REGRAS**

**OBRIGATÓRIAS**

**GERAIS**

**ABSTRATAS**

**IMPESSOAIOS**

Quando se afirma que a Administração Pública realiza o **ROGAI**, está-se fazendo referência às características que são típicas das regras e regulamentos criados por ela ao exercer o poder regulamentar. Vamos analisar cada um desses elementos:

- **Regras Obrigatórias:** As normas criadas pelo poder regulamentar são obrigatórias no sentido de que, uma vez editadas, **devem ser seguidas por todos os órgãos e entidades administrativas que se enquadram no âmbito de sua aplicação**. Essas regras não são facultativas e impõem deveres e obrigações àqueles a quem se destinam, seja no âmbito da Administração Pública ou aos administrados, sempre em conformidade com a legislação superior.
- **Regras Gerais:** As normas criadas por meio do exercício do poder regulamentar são gerais porque se **aplicam a um número indeterminado de situações**, regulamentando uma série de ações ou comportamentos que estão de acordo com a legislação em vigor. Essas regras não se aplicam a casos individuais ou específicos,

mas sim a um conjunto de situações que podem ocorrer dentro do alcance da legislação que estão regulamentando.

- **Regras Abstratas:** As normas regulatórias também são abstratas, no sentido de que **não abordam casos concretos e específicos, mas sim situações genéricas, descrevendo condições ou situações que podem se aplicar a uma variedade de casos.** Em outras palavras, as regras não se destinam a resolver uma questão individualizada, mas a criar parâmetros para a aplicação da lei de forma mais ampla.
- **Regras Impessoais:** As normas criadas por meio do poder regulamentar são impessoais, ou seja, **não se aplicam a indivíduos específicos**, mas a qualquer pessoa ou grupo que se enquadre nas condições da norma. Elas não visam tratar de interesses pessoais ou privilegiados, mas de uma forma geral e universal. Essa característica é fundamental para que se evite o favorecimento de pessoas ou grupos específicos, garantindo o tratamento isonômico e a uniformidade na aplicação da lei.

#### **⚠ ATENÇÃO:**

Uma importante ressalva: mesmo os regulamentos executivos (previstos no art. 84, IV, CF) podem criar direitos e obrigações subsidiárias ou derivadas, vinculadas aos principais direitos estabelecidos por lei, com o objetivo de assegurar a sua fiel execução.

**Exemplo:** uma lei que concede isenção de IPTU a um grupo específico de pessoas, como aquelas com determinada doença, enquanto o regulamento pode exigir documentos comprobatórios da enfermidade. Nesse caso, trata-se de uma obrigação secundária.

A forma de exteriorização do poder regulamentar ocorre por meio de **decretos** e **regulamentos**. A Constituição da República confere essa prerrogativa, em sua maioria, aos chefes do Poder Executivo dos entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). Contudo, também há **autoridades administrativas** que praticam atos normativos, como **instruções normativas, resoluções e portarias**.

#### → **Classificação quanto aos efeitos:**

- **Regulamentos jurídicos (ou normativos):** São aqueles editados com base na supremacia estatal geral, afetando os cidadãos de forma ampla e indistinta. Um exemplo clássico são os regulamentos expedidos no exercício do poder de polícia, que podem afetar a coletividade.

- **Regulamentos administrativos (ou de organização):** São regulamentos que tratam da organização administrativa ou afetam exclusivamente os particulares que se encontram em relação de sujeição especial com a Administração Pública. Ou seja, são regulamentos que se aplicam a pessoas ou entidades já vinculadas à Administração, e não a terceiros estranhos à sua estrutura.

**Exemplo:** Regulamentos expedidos no exercício do poder hierárquico e disciplinar, como os que regulamentam a prestação de serviços públicos concedidos ou a utilização de repartições públicas.

→ **Classificação quanto à validade:**

- **Regulamentos executivos (decreto regulamentar ou de execução):** Esses regulamentos são editados com fundamento na lei e têm como objetivo garantir a fiel execução da legislação. Em outras palavras, são necessários para implementar a lei, detalhando suas disposições. Este tipo de regulamento é previsto no art. 84, IV, da Constituição Federal de 1988. São, portanto, o poder regulamentar propriamente dito, sendo a edição de decretos uma forma de regulamentar a lei.
- **Regulamentos autônomos:** São regulamentos que têm fundamento direto na Constituição e possuem a capacidade de inovar na ordem jurídica. Isso significa que eles não dependem da intermediação legislativa, ou seja, não precisam de uma lei anterior para sua criação. Os regulamentos autônomos podem criar normas de caráter geral e abstrato, que têm aplicação ampla e afetiva.

**Exemplo:** Um exemplo clássico desse tipo de regulamento pode ser encontrado nos artigos 84, VI, "a" e "b" da Constituição, que estabelecem que o Presidente da República pode, por meio de decretos autônomos, dispor sobre matéria prevista em lei.

Portanto, enquanto os **regulamentos executivos** têm a função de detalhar e garantir a execução da legislação existente, os regulamentos autônomos inovam na criação de normas jurídicas diretamente com base na Constituição. É o caso do art. 84, VI, a e b da Constituição:

**Art. 84.** Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI-Dispor, mediante decreto, sobre:

- Organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;**
- Extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.**

A constitucionalidade do regulamento autônomo é um tema debatido na doutrina, com dois principais entendimentos:

| Constitucional  | Inconstitucional  |
|---|---|
| <p>Essa corrente defende que o regulamento autônomo é constitucional e fundamenta-se na teoria dos poderes implícitos. Segundo essa teoria, a Administração Pública possui a prerrogativa de suprir as omissões do Legislativo, quando necessário, por meio da edição de regulamentos, com o objetivo de concretizar seus deveres constitucionais e cumprir as funções do Estado. Nesse sentido, a Administração teria o poder de adotar normas que detalham e concretizam a Constituição, em especial quando a legislação deixa lacunas que precisam ser preenchidas para garantir a efetividade do direito.</p> | <p>Esse entendimento se baseia em uma concepção liberal-tradicional, segundo a qual a Administração Pública só poderia atuar por meio de lei, ou seja, o poder regulamentar não poderia ser exercido de forma autônoma pela Administração, uma vez que isso invadiria a competência do Legislativo. Para essa corrente, a criação de normas sem a intermediação do Legislativo seria uma violação do princípio da separação dos poderes e da reserva legal.</p> |

**Em questões objetivas, geralmente orienta-se a escolha pela CORRENTE CONSTITUCIONAL, pois ela é mais amplamente aceita na atual jurisprudência e prática administrativa.**

**Exemplo:** regulamentos autônomos fora do Poder Legislativo:

- **Art. 84, VI, "a" e "b", da CF/88, alterado pela EC 32/2001:** Esse artigo concede ao Presidente da República a competência para dispor, por meio de decretos, sobre a organização e funcionamento da Administração Pública, desde que não haja aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos, e possibilitando a extinção de funções ou cargos quando vagos.
- **Art. 103-B, § 4º, I, da CF/88, inserido pela EC 45/2004:** Este artigo confere ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) o poder normativo para expedir atos regulamentares dentro de sua competência. O STF, ao julgar a ADC 12, reconheceu como constitucional a Resolução 7/2005 do CNJ, que foi editada com fundamento direto na Constituição.
- **Art. 130-A, § 2º, I, da CF/88, inserido pela EC 45/2004:** Similar ao CNJ, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) também tem a prerrogativa de expedir atos regulamentares dentro de sua competência, de acordo com sua autonomia normativa.

→ **Outros tipos de regulamentos:**

- **Regulamentos autorizados (ou delegados):** São aqueles editados pela Administração no exercício de uma função normativa delimitada por um ato legislativo, ou seja, o Legislativo confere à Administração o poder de regulamentar determinados aspectos dentro dos parâmetros da lei.
- **Regulamentos de necessidade:** São regulamentos criados em situações de urgência, em que a Administração precisa adotar medidas rápidas e eficientes para resolver questões administrativas urgentes, como no caso de um estado de necessidade administrativo. Essa classificação ajuda a compreender as diferentes formas de regulamentação, tanto em relação à sua base constitucional quanto ao seu caráter de urgência ou autorização.

Além disso, como já foi demonstrado, existem outras formas de atos normativos no ordenamento jurídico brasileiro, o que reabre a discussão sobre a possibilidade de criação originária de direitos e obrigações. Uma parte da doutrina, como é o caso da **Di Pietro**, admite que os **regulamentos autônomos** podem inovar na ordem jurídica, pois são editados sem a necessidade de uma lei pré-existente.

Por fim, também existem os **regulamentos autorizados** (ou delegados), que, quando editados dentro dos parâmetros legais, também são capazes de criar direitos e obrigações.

Marçal Justen Filho apresenta um resumo das orientações adotadas pela doutrina e pela jurisprudência:

|                     |   |
|---------------------|---|
| <b>1ª corrente:</b> | Defende-se que a ausência de uma disciplina legislativa específica para a promoção de Direitos Fundamentais pode ser suprida por meio de regulamento. Ou seja, quando a lei não detalha de maneira suficiente certos aspectos relacionados a esses direitos, a Administração Pública poderia, por meio de regulamentação, preencher as lacunas, de forma a assegurar a implementação desses direitos de maneira eficaz. |
| <b>2ª corrente:</b> | A sumariedade da disciplina prevista em uma lei pode abrir espaço para que a autoridade administrativa emita regulamentos, a fim de dispor sobre questões que a lei não tenha abordado de forma detalhada. Nesse caso, a lei estabelece os princípios e diretrizes gerais, mas deixa à autoridade administrativa a tarefa de regulamentar aspectos específicos para que a aplicação seja mais precisa e adequada.       |
| <b>3ª corrente:</b> | Defende a possibilidade de um dispositivo legal atribuir expressamente à autoridade administrativa a competência para, de forma inovadora, disciplinar certos temas por meio de regulamento. Nesse contexto, a lei confere à Administração a prerrogativa de criar normas que, embora não previstas inicialmente na legislação, sejam necessárias para a  |

|                     |   |
|---------------------|---|
|                     | regulamentação de determinado assunto, proporcionando maior detalhamento e adequação.   |
| <b>4ª corrente:</b> | Defende que o regulamento deve ser estritamente subordinado à lei, sem possibilidade de qualquer inovação ou acréscimo. De acordo com essa visão, o papel do regulamento é meramente explicativo, servindo apenas para garantir a fiel execução da lei. Assim, o regulamento não pode criar novas obrigações, direitos ou normas que não estejam expressamente previstos na legislação, devendo se limitar a aplicar, de forma específica, o conteúdo da norma legal. |

O autor afirma que as diversas teses podem ser conjugadas entre si. Apenas a 4ª corrente é excludente das demais. Com isso, ele aceita a primeira e a segunda corrente e rejeita a terceira e a quarta.

Embora haja controvérsia doutrinária devido ao princípio da legalidade, prevalece o entendimento (aceito pelo STJ e bancas) de que a Emenda Constitucional nº 32/2001 validou a existência do decreto autônomo no Brasil, mas de forma **restrita e taxativa**.

### 5.1 Limites da Competência Regulamentar

A competência regulamentar não é absoluta e encontra limites rígidos no ordenamento jurídico, sendo o principal deles a subordinação à lei. O exercício desse poder deve ocorrer *secundum legem* (segundo a lei). É vedada a edição de regulamentos *contra legem* (que contrariem a lei) ou *ultra legem* (que extrapolam o que a lei previu), sob pena de **abuso de poder regulamentar e invasão da competência legislativa**.

O regulamento não pode criar obrigações de fazer ou deixar de fazer que não estejam previamente delineadas na lei, pois ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei. A função do regulamento é técnica e complementar: ele detalha, explica e operacionaliza os mandamentos legais para permitir sua aplicação prática.

**Exemplo:** se uma lei concede um benefício fiscal mediante "comprovação de requisitos", o regulamento pode listar quais documentos servem como prova, mas não pode criar novos requisitos restritivos não previstos na lei.

Para garantir a observância desses limites, a Constituição prevê mecanismos de controle, o controle legislativo (ou político) está disposto no art. 49, V, da CF/88.

**Art. 49.** É da competência exclusiva do Congresso Nacional:  
 (...)

**V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;**

Já no âmbito do controle judicial, o Judiciário pode ser provocado a anular regulamentos ilegais. Se o regulamento viola a lei, o controle é difuso ou via ações ordinárias. Contudo, se o decreto for autônomo, com fundamento no art. 84, VI da CF e violar diretamente a Constituição, ou se o regulamento, embora a pretexto de regulamentar lei, inovar na ordem jurídica usurpando competência legislativa, o STF admite o controle concentrado de constitucionalidade (ADI), desde que o ato tenha densidade normativa e caráter abstrato.

Portanto, o controle judicial exercido pelo STF sobre os regulamentos administrativos varia fundamentalmente de acordo com a natureza do ato: se ele é um **ato secundário** ou um **ato primário**.

|                                |                 |  |  |   |
|--------------------------------|-----------------|--|--|---|
| <b>Regulamento de Execução</b> | Ato Secundário. | A ofensa à Constituição é reflexa ou indireta. | O STF entende ser incabível ADI, pois o confronto não é direto com a CF. | <b>Controle de legalidade:</b> Ações ordinárias, Mandado de Segurança.<br>Atenção! Cabe ADPF se houver violação a preceito fundamental. |
| <b>Regulamento Autônomo</b>    | Ato Primário.   | A ofensa viola diretamente a Constituição.     | Cabe ADI.  | <b>Controle de Constitucionalidade:</b> o ato deve ter normatividade e autonomia.   |

### ⚠ ATENÇÃO:

A **FGV** costuma explorar a distinção entre a criação de órgãos e cargos. O regulamento autônomo (art. 84, VI, "a", da CF) permite organizar a administração, mas vedada a criação ou extinção de órgãos públicos (que exige lei). Já a extinção de cargos é permitida por decreto apenas se estiverem vagos.

### VEJA COMO CAIU EM CONCURSOS... 📝

#### TJ/ES - JUIZ SUBSTITUTO - 2023 - (BANCA: FGV)

O presidente da Assembleia Legislativa do Estado Z, mediante decreto legislativo, elevou os vencimentos de servidores daquela Casa legislativa estadual, proporcionando, inclusive, a extensão de reajuste de servidores do Executivo com base nesse mesmo ato.

Diante do exposto e considerando a jurisprudência majoritária do Supremo Tribunal Federal, o ato normativo é:

- A) constitucional, pois o reajuste de todos os servidores do Estado pode ser realizado por ato normativo do chefe do Poder Legislativo;
- B) inconstitucional, pois o reajuste de todos os servidores do Estado deve ser realizado por lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo;
- C) constitucional, pois a extensão de reajuste dos servidores do Executivo pode ser realizada por ato infra legal do chefe do Poder Legislativo;
- D) Inconstitucional, pois o reajuste de todos os servidores do Estado deve ser realizado por lei de iniciativa do chefe do Poder Legislativo;
- E) inconstitucional, pois o reajuste dos servidores deve ser realizado por lei específica de iniciativa do chefe do Poder ao qual é vinculado.

**Gabarito: E.**

**Comentários da questão:**

- A) Incorreta. O Legislativo não possui competência para determinar, por ato próprio, o aumento de vencimentos de servidores vinculados ao Poder Executivo, art. 37, X, da CF: a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.
- B) Incorreta. O Chefe do Poder Executivo não detém competência para iniciar lei que trate da remuneração de servidores do Legislativo, sob pena de ferir a autonomia administrativa deste último.
- C) Incorreta. A extensão de reajuste via "ato normativo" ou "decreto legislativo" viola o Princípio da Legalidade. A Administração Pública só pode criar obrigações ou direitos em virtude de lei, portanto, o poder normativo/regulamentar é derivado e não pode inovar na ordem jurídica criando direitos primários sem base legal anterior.
- D) Incorreta. A competência é delimitada pela Constituição e distribuída entre os poderes. Um poder não pode usurpar a função ou a gestão administrativa do outro.
- E) Correta. O aumento de remuneração exige lei em sentido formal (reserva legal), não podendo ser feito por mero ato administrativo ou decreto legislativo que não passe pelo processo legislativo de sanção, assim, para preservar a autonomia e a organização de cada Poder, a iniciativa da lei de reajuste deve partir do chefe do Poder ao qual o servidor está vinculado

## Referências bibliográficas

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Editora Malheiros, 38<sup>a</sup> ed.2025

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 38<sup>a</sup> edição, São Paulo: Atlas, 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 37<sup>a</sup> edição, São Paulo: Editora Forense, 2024.

MARINELA, Fernanda. **Manual de direito administrativo:** volume único. 18º edição, São Paulo: Juspodivm, 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo.** 7<sup>a</sup> edição, São Paulo: Método, 2019.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Forense, 2024.