

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA
DEPARTAMENTO DE TECNOLOGIA E CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

BRUNO XAVIER SANTOS RODRIGUES

**REVISÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS: LIMITES E
POSSIBILIDADES**

JUAZEIRO

2021

BRUNO XAVIER SANTOS RODRIGUES

**REVISÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS: LIMITES E
POSSIBILIDADES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, ao Departamento de Tecnologia e Ciências Sociais da Universidade do Estado da Bahia.

Orientador: Profa. Esp. Maria Auxiliadora Alves de Souza.

JUAZEIRO

2021

BRUNO XAVIER SANTOS RODRIGUES

**REVISÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS: LIMITES E
POSSIBILIDADES**

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA

Aprovado em 07 de julho de 2021.

Profa. Esp. Maria Auxiliadora Alves de Souza
Orientador (Universidade do Estado da Bahia)

Profa. Esp. Bárbara Alves de Amorim
Membro examinador (Universidade do Estado da Bahia)

Profa. Msc. Chirley Vanuyre Vianna Cordeiro
Membro examinador (Universidade do Estado da Bahia)

JUAZEIRO

2021

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA

Autorização Decreto nº 9237/86. DOU 18/07/96. Reconhecimento: Portaria 909/95, DOU 01/08-95

DEPARTAMENTO DE TECNOLOGIA E CIÊNCIAS SOCIAIS- CAMPUS III COLEGIADO DO CURSO DE DIREITO



PLANILHA DE AVALIAÇÃO

ANÁLISE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE DIREITO

DISCENTE: Bruno Xavier Santos Rodrigues

TEMA: Revisão dos atos administrativos: limites e possibilidades

INÍCIO: 17h18min

TÉRMINO: 17h42min

ITENS	VALOR PARA CADA ITEM	NOTAS		
		Orientador (presidente)	Arguidor	Membro
TEMA – relevância, objetivos, definição e/ou hipóteses, conclusão.	(0 a 2)	2	2,0	2
CONTEÚDO – clareza, objetividade, coerência.	(0 a 3)	3	3,0	3
PESQUISA BIBLIOGRÁFICA	(0 a 1)	1	1,0	1
APRESENTAÇÃO GRÁFICA – observância das normas técnicas, ortografia.	(0 a 1)	1	0,8	1
SUSTENTAÇÃO ORAL – desenvoltura, concatenação, otimização do tempo.	(0 a 3)	3	3,0	3
TOTAL - RESULTADO	Digite algo...		9,8	10,0

Juazeiro-BA, 07 de julho de 2021.

Bruno Xavier Santos Rodrigues

Orientador (Presidente)

Barbara Alves de Almeida

Membro

Chunley N. Niama Cordeiro

Arguidor

RESUMO

A revisão de atos administrativos é tema de extrema importância, já que diz respeito à segurança jurídica no âmbito da Administração Pública. No decorrer do presente estudo, buscou-se apresentar o conceito de ato administrativo, assim como sua estrutura, para que, a partir dessas informações seja possível compreender como se aplica a prerrogativa da Administração Pública de rever os seus próprios atos, e conseqüentemente os limites de aplicação da revisão. Para melhor entendimento acerca dos limites de revisão dos atos administrativos, tratou-se dos vícios que podem acometer os elementos dos atos, e se expôs os debates atuais acerca dos limites do poder revisional da Administração Pública, inclusive expondo os posicionamentos das cortes superiores nacionais. Por fim, chegou-se a conclusão que para a preservação do princípio da segurança jurídica, faz-se necessário o respeito aos limites revisionais, não sendo razoável que a Administração Pública revise seus atos a qualquer tempo, e de maneira indiscriminada, maculando assim a confiança no poder público.

Palavras-chave: Administração Pública; ato administrativo; segurança jurídica.

ABSTRACT

The review of administrative acts is an extremely important topic, as it concerns legal security within the scope of Public Administration. In the course of this study, we sought to present the concept of administrative act, as well as its structure, so that, based on this information, it is possible to understand how the prerogative of the Public Administration to review its own acts, and consequently the review application limits. For a better understanding of the limits of revision of administrative acts, the vices that can affect the elements of acts were discussed, and current debates about the limits of the revisional power of the Public Administration were exposed, including exposing the positions of the national superior courts. Finally, it was concluded that for the preservation of the principle of legal certainty, it is necessary to respect the revisional limits, and it is not reasonable for the Public Administration to review its acts at any time, and in an indiscriminate manner, thus tainting the trust not public power.

Key words: Public Administration; administrative act; legal certainty.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
1. ATO ADMINISTRATIVO.....	10
1.1 Conceito.....	11
1.2 Atributos.....	13
2. ELEMENTOS DO ATO ADMINISTRATIVO.....	18
2.1 Competência.....	18
2.2 Objeto.....	21
2.3 Forma.....	22
2.4 Finalidade.....	23
2.5 Motivo.....	24
3. VÍCIOS DO ATO ADMINISTRATIVO.....	26
3.1 Vícios de competência.....	26
3.2 Vícios de finalidade.....	27
3.3 Vícios de forma.....	28
3.4 Vícios de objeto.....	29
3.5 Vícios de motivo.....	30
4. REVISÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	31
4.1 Revogação dos atos administrativos.....	31
4.2 Anulação dos atos administrativos.....	32
4.3 Limite temporal para revisão do ato administrativo.....	34
4.4 Revisão de atos administrativos na hipótese de violação direta ao texto constitucional.....	35
4.5 A segurança jurídica dos atos administrativos diante da flexibilização do prazo decadencial previsto na lei nº 9.784/99.....	37
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	43

INTRODUÇÃO

A problemática acerca da possibilidade de revisão dos atos administrativos é um dos temas mais significativos para o direito pátrio, já que é de extrema importância que se conheça os limites de atuação da Administração Pública ao rever suas decisões. Desta maneira, faz-se necessário o conhecimento acerca das hipóteses onde se permite que os atos administrativos sejam revistos, como também das situações onde tal expediente é vedado.

Diante dos reiterados casos de afetação dos direitos dos administrados e servidores públicos por atuação revisora da Administração Pública, é que o presente estudo consistirá, mormente no que tange aos limites do poder revisional da Administração Pública, os efeitos jurídicos decorrente da revisão administrativa dos atos por ela materializados, observando ainda o prazo para que a autoridade administrativa revise seus atos, dentre outros aspectos e questionamentos que serão elucidados de maneira pormenorizada no decorrer do estudo.

Para compreender a natureza e a complexidade do tema aqui proposto, inicialmente irá tratar-se acerca do conceito de ato administrativo, afinal para que possa entender como funciona a revisão do ato é necessário saber no que o mesmo consiste. Desta forma, haverá a exposição de uma evolução histórica acerca da construção do instituto, como também a introdução dos atributos do ato administrativo que são as características que o difere dos atos jurídicos de natureza privada. É importante ressaltar que não existe consenso doutrinário sobre quais são os supracitados atributos, nesse sentido, faz-se oportuno trazer a tona as lições da consagrada doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 467): “Não há uniformidade de pensamento entre os doutrinadores na indicação dos atributos do ato administrativo; alguns falam apenas em executoriedade; outros acrescentam a presunção de legitimidade; outros desdobram em inúmeros atributos”. Por fim, cabe destacar que estas características localizam o ato administrativo dentro da esfera do direito público como será demonstrado ao longo da presente exposição.

Outro ponto que merecerá atenção diz respeito aos elementos constitutivos do ato administrativo, em outras palavras, os requisitos do ato administrativo, requisitos e elementos nesse contexto são entendidos por parcela majoritária da doutrina como sinônimos. De qualquer sorte, os elementos ou requisitos são a estrutura do ato administrativo, ou seja, estão ligados ao plano de existência, a

doutrina majoritariamente apresenta os seguintes elementos: sujeito; forma; motivo; finalidade; objeto. Desta forma, é oportuno destacar que os elementos são extraídos a partir da análise do artigo 2º da Lei nº 4.717/65, a chamada lei de ação popular, o artigo mencionado apresenta as causas de nulidade dos atos lesivos ao patrimônio da Administração Pública, que por sua vez são: incompetência; vício de forma; ilegalidade do objeto; inexistência dos motivos; desvio de finalidade. Desta maneira, ao realizar uma análise lógica é possível estabelecer o rol dos elementos constitutivos do ato administrativo, por fim, ressalte-se que os elementos vão ser analisados individualmente durante o desenvolvimento do escrito.

O supracitado artigo 2º da Lei nº 4.717/65 como já dito, expõem as hipóteses de nulidade do ato administrativo, por essa razão, o estudo dessas hipóteses mostra-se essencial para o entendimento do limite do poder revisional da autoridade administrativa, tendo em vista que a comprovação de vícios de legalidade é um dos cenários onde o ato administrativo pode ser revisado. Desta forma, os vícios de legalidade vão assim como os elementos ter a atenção devida sendo tratados de forma individualizada e pormenorizada no desenvolvimento do presente trabalho acadêmico. Vencidas as questões preliminares relacionadas ao ato administrativo e suas hipóteses de nulidade, tratar-se-á do questionamento central da pesquisa que diz respeito aos limites e possibilidades de revisão do ato administrativo. Desta maneira, de início cabe destacar que a possibilidade de revisão dos atos administrativos vem sendo aceita no direito nacional, nesse sentido, é oportuno citar as Súmulas 473 e 346 do Supremo Tribunal Federal, que tem as seguintes redações:

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

Sumula 346. A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Diante do exposto é possível aferir que a jurisprudência pátria permite que a administração reveja seus atos, porém dentro de parâmetros legais. Dito isso, é importante destacar que existem questões complexas que precisam ser enfrentadas quando se trata de revisão de atos administrativos, por exemplo, no caso do ato administrativo ter produzido efeitos concretos favoráveis a terceiros, como procederá

a Administração? Esse ponto vai ser esclarecido no decorrer da exposição, mas desde já, mostra-se oportuno citar a criação da Lei nº 9.784, de 1999, que em seu art. 53, *caput*, consolidou o entendimento jurisprudencial acerca da revisão do ato administrativo, preceituando o seguinte: “Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos”. Além de consolidar o entendimento, é importante citar que o supracitado diploma legal trouxe uma importante inovação no seu art. 54, *caput*, que tem a seguinte redação: “O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”. Portanto, a partir da análise da redação do supracitado artigo, extrai-se a criação de um prazo decadencial para revisão de atos, em outras palavras, criou-se uma limitação a prerrogativa revisional da Administração Pública, no entanto, essa previsão criou outra indagação, a saber, esse prazo pode ser flexibilizado em casos de atos administrativos que vão contra a constituição? Essa é uma das problemáticas mais complexas e atuais em torno da temática posposta no presente escrito, nesse sentido é oportuno citar as considerações feitas pelo advogado Luís Inácio Adams (2020), que afirmou o seguinte “[...] o Supremo Tribunal Federal veio a julgar o Tema 839 de repercussão geral e reconheceu a possibilidade de um ato administrativo, caso evidenciada a violação direta ao texto constitucional, ser anulado pela Administração Pública mesmo quando decorrido o prazo decadencial [...]”, portanto a discussão já foi apreciada pelo STF e vai ser destrinchada durante o desenvolvimento do trabalho. Por fim, cabe destacar que esse entendimento gerou outro questionamento relevante, a saber, quais são as repercussões dessa flexibilização para segurança jurídica no âmbito da Administração Pública? Afinal hoje, pode-se questionar qualquer ato independentemente do tempo em que o mesmo produz efeitos, esse questionamento também será enfrentado.

1. ATO ADMINISTRATIVO

A ideia de ato administrativo é uma construção histórica, tal concepção nasceu da necessidade de se estabelecer um âmbito de atuação específico para Administração Pública, ou seja, o ato administrativo é derivado do poder público e portanto, estaria sujeito a outros regramentos que fossem diversos daqueles estabelecidos para os atos de natureza privada. Desta maneira, o intuito inicial era garantir certa proteção a Administração Pública na sua atuação, acontece que os modelos de Estado e até a sua estruturação jurídica influenciam nas características e na existência da concepção de ato administrativo.

O Estado liberal em um primeiro momento foi extremamente rigoroso no que diz respeito a conservação da separação entre os três poderes, em razão do contexto histórico de ruptura do Estado monárquico. Desta forma, os órgãos administrativos assumiam uma postura inflexível e não aceitavam que seus atos fossem apreciados pelo Poder Judiciário, sendo os próprios órgão administrativos os responsáveis por solucionar as eventuais controvérsias, esse modelo foi chamado de contencioso administrativo e tem correlação direta com a criação da concepção do ato administrativo, nesse sentido é a explanação da doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 458):

Embora não se saiba exatamente em que momento a expressão foi utilizada pela primeira vez, o certo é que o primeiro texto legal que fala em atos da Administração Pública em geral, foi a Lei de 16/24-8-1790, que vedava aos Tribunais conhecerem de “operações dos corpos administrativos”. Depois, a mesma proibição constou da Lei de 3-9-1795, onde se proibiu “aos tribunais conhecer dos atos da administração, qualquer que seja a sua espécie”. Essas normas é que deram origem, na França, ao contencioso administrativo; para separar as competências, houve necessidade de elaboração de listas dos atos da Administração excluídos da apreciação judicial.

Então é possível observar que a existência de um regime administrativo é imprescindível para adoção do conceito de ato administrativo, além disso, percebe-se que inicialmente todo o instituto foi pensado para proteção da Administração Pública em alinhamento com uma matriz liberal. No entanto, em outros modelos a perspectiva foi diferente, a saber, no Estado social configurou-se uma nova estrutura administrativa onde os particulares foram preconizados pela primeira vez em relação

a Administração pública. Desta forma, criou-se um sistema de garantias que equilibrou a relação entre os particulares e os órgãos administrativos.

Por fim, cabe destacar que existem Estados que não adotam o conceito de ato administrativo, isso porque esses países não necessariamente possuem um regime jurídico-administrativo, o que como ressaltado anteriormente é condição indispensável para a existência do instituto, pode citar-se como exemplos, Estados que utilizam o sistema *de common law*. Diante do exposto, para encerrar o presente tópico cabe mais uma vez citar a eminente professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p.459):

Nos países filiados ao sistema do common law (como Estados Unidos e Inglaterra), embora já exista o direito administrativo, nega-se a existência de um regime jurídico a que se sujeite a Administração, diverso do regime a que se submetem os particulares; o direito é comum (common law) para as duas espécies de sujeitos. Foi, portanto, nos países filiados ao sistema europeu continental, em especial França, Itália e Alemanha, que teve origem e se desenvolveu a concepção de ato administrativo.

1.1. Conceito

Para a compreensão do conceito de ato administrativo faz-se oportuno de início, estabelecer uma diferenciação entre ato administrativo, fato da administração e ato da administração. O fato da administração é aquele acontecimento material que não produz efeitos jurídicos, e que, portanto, faz parte da dinâmica da administração. Pode-se citar como exemplo a mudança de setor de um funcionário, realização de um serviço de limpeza, etc. Neste sentido, mostra-se adequado citar o consagrado doutrinador José dos Santos Carvalho Filho (2017, p. 97): “A ideia de fato administrativo não tem correlação com tal conceito, pois que não leva em consideração a produção de efeitos jurídicos, mas, ao revés, tem o sentido de atividade material no exercício da função administrativa, que visa a efeitos de ordem prática para a Administração”. Ato da administração por sua vez é um conceito muito mais amplo e engloba todos os atos praticados pela Administração Pública, desta maneira, é correto afirmar que os atos administrativos e fatos da administração são espécie do gênero atos da administração, nesse sentido são as considerações de José dos Santos Carvalho Filho (2017, p. 98): “A expressão atos da Administração traduz sentido amplo e indica todo e qualquer ato que se origine dos inúmeros órgãos que compõem o sistema administrativo em qualquer dos Poderes”. Por fim,

os atos administrativos, que serão tratados de maneira pormenorizada a seguir, mas podem de forma sucinta ser definidos da seguinte maneira: “[...] são atos por meio dos quais a Administração Pública atua, no exercício da função administrativa, sob o regime de direito público e ensejando manifestação de vontade do estado ou de quem lhe faça as vezes” (CARVALHO, 2020, p. 264).

Ultrapassada a diferenciação elementar entre os institutos supracitados passa-se a tratar especificamente sobre o conceito de ato administrativo, desde logo é oportuno salientar que não existe consenso doutrinário a respeito da conceituação do instituto, inclusive esse é um ponto de significativa divergência entre os doutrinadores do direito administrativo. Desta forma, existem várias abordagens que são adotadas ao conceituar o instituto, por exemplo, Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 393) descreve o ato administrativo da seguinte maneira:

[...] é possível conceituar ato administrativo como: declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes - como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.

A partir da análise do conceito apresentado pelo eminente autor, percebe-se a adoção de uma definição ampla que acaba por englobar muitas categorias de atos da administração, para melhor entendimento cabe citar as considerações feitas pela autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 463) acerca do conceito supracitado:

Esse conceito é amplo e abrange atos individuais e normativos, unilaterais e bilaterais (contratos), declarações de juízo, de conhecimento, de opinião e de vontade. Com referência a “regime de direito público”, distingue o ato administrativo do ato de direito privado; com a expressão “expedidas em nível inferior à lei – a título de cumpri-la”, distingue o ato administrativo da lei; na parte final, referindo-se ao “controle de legitimidade por órgão jurisdicional”, diferencia o ato administrativo do ato jurisdicional. Na parte inicial, ao falar em “declaração do Estado ou de quem lhe faça as vezes”, ressalta o fato de que o ato administrativo pode ser praticado não só pelo Poder Executivo, mas também pelos outros Poderes do Estado.

Diante do exposto, é oportuno citar que existem três características que surgem com demasiada frequência nos conceitos de ato administrativo, a saber, declaração do Estado ou de quem lhe faça as vezes, regimento pelo direito público, e produção de efeitos jurídicos imediatos. Em outras palavras, o ato administrativo tem que resultar da vontade de um agente dotado de prerrogativas públicas, precisa

ser regido por um regime jurídico-administrativo, e necessita gerar efeitos instantâneos. Portanto, se aplicarmos essas características ao conceito de maneira conjunta, teremos uma definição mais restritiva, porque vai excluir determinadas categorias de atos da administração que são considerados como atos administrativos em conceituações mais amplas. Por exemplo, Celso Antônio Bandeira de Mello não cita em seu conceito a produção de efeitos imediatos, portanto os atos de natureza normativa que tem efeitos gerais e os atos que não produzem efeitos jurídicos diretos, a exemplo dos fatos da administração, são considerados atos administrativos, já em conceitos mais restritivos tais categorias são excluídas, a exemplo do conceito supracitado do professor Matheus Carvalho. Desta maneira, é oportuno salientar que atualmente a maioria dos autores se filiam a correntes mais restritivas, podemos citar como exemplo: Maria Sylvia Zanella Di Pietro, José dos Santos Carvalho Filho, Alexandre Mazza, Matheus Carvalho, entre outros. Diante do exposto, mostra-se conveniente citar o conceito do notável doutrinador José dos Santos Carvalho Filho (2017, p. 99):

[...] Firmadas tais premissas podemos então conceituar o ato administrativo, a exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público.

Podemos observar que o conceito supracitado é mais restritivo e não engloba uma série de atos abrangidos por conceitos mais amplos, também nesse sentido é o conceito de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 464): “Com esses elementos, pode-se definir o ato administrativo como a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”. Por fim, pode-se dizer que independentemente da abrangência do conceito, a importância da conceituação reside na individualização do ato administrativo perante os demais atos da administração.

1.2. Atributos

Diante disso, percebe-se que como os atos administrativos decorrem da atuação dos agentes públicos que detêm uma parcela do poder estatal, revestem-se

de uma série de prerrogativas inerentes ao poder público, portanto, é preciso que entenda-se quais são essas características que são denominadas pela doutrina como atributos. Destaca-se que não existe consenso entre os doutrinadores quanto aos atributos do ato administrativo, desta maneira, fara-se um apanhado sobre o tema levando em consideração a visão majoritária da doutrina. Sobre os atributos mostra-se propício citar a explanação do ilustre doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 426):

Os atos administrativos possuem atributos típicos, inexistentes nos atos de Direito Privado. Enquanto alguns deles acompanham quaisquer atos administrativos, outros têm cabida e razão de existir apenas nos casos em que o Poder Público expede atos que condicionam, restringem, a situação jurídica dos administrados ou, de todo modo, quando visam a propor-se como impositivos para eles.

Um dos atributos que aparecem de maneira uniforme na exposição dos autores é a presunção de veracidade ou legitimidade, embora essas expressões sejam muitas vezes tratadas como sinônimos no âmbito do direito, cabe destacar que elas guardam certas diferenças entre si, nesse sentido é a argumentação da autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 467):

Embora se fale em presunção de legitimidade ou de veracidade como se fossem expressões com o mesmo significado, as duas podem ser desdobradas, por abrangerem situações diferentes. A presunção de legitimidade diz respeito à conformidade do ato com a lei; em decorrência desse atributo, presumem-se, até prova em contrário, que os atos administrativos foram emitidos com observância da lei. A presunção de veracidade diz respeito aos fatos; em decorrência desse atributo, presumem-se verdadeiros os fatos alegados pela Administração. Assim ocorre com relação às certidões, atestados, declarações, informações por ela fornecidos, todos dotados de fé pública.

Portanto, infere-se que a presunção de legitimidade está ligada a conformidade dos atos administrativos com a lei, tal atributo tem base na subsunção da Administração Pública ao princípio da legalidade, então os atos administrativos são considerados legais desde sua criação. No entanto, é importante ressaltar que tal presunção é relativa e cabe ao particular a responsabilidade de demonstrar que o ato administrativo questionado não guarda conformidade com a lei. Quando se trata de presunção de legitimidade não se fala precipuamente de fatos, mas de adequação a norma legal, não há incidência da inversão do ônus da prova, inclusive

os atos produzem efeitos imediatamente após a sua publicação e continuam a produzir tais efeitos até que sejam considerados manifestamente ilegais. Por fim, é oportuno citar que já se admite algumas mitigações ao atributo da presunção de legitimidade, sobre isso explana Matheus Carvalho (2020, p. 292):

Alguns doutrinadores consideram que há uma mitigação desse atributo disposta no art. 116, IV, da lei 8.112/90. Isso porque, a princípio, todas as ordens emanadas pelos agentes públicos devem ser cumpridas como se legítimas fossem, até que haja prova em contrário. Contudo, o dispositivo legal mencionado permite ao servidor deixar de cumprir uma determinada ordem de seu superior hierárquico, se a considerar ilícita. Com efeito, dispõe o artigo que é dever do servidor, *“cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais”*.

A presunção de veracidade por sua vez diz respeito aos fatos, ou seja, o contexto fático relacionado aos atos administrativos é presumidamente verdadeiro. Portanto, os atos administrativos gozam de boa-fé pública. Neste sentido, é conveniente destacar que a presunção de veracidade também não é absoluta, já que os fatos apresentados pela Administração Pública podem ser questionados pelos particulares, nesse sentido cabe citar mais uma vez o doutrinador Matheus Carvalho (2020, p. 291):

[...] o Estado não tem o dever de provar todas as situações fáticas descritas no ato, devendo o particular lesado, em muitos casos, comprovar a falsidade das disposições. Com efeito, a presunção de veracidade diz respeito a fatos e causa a inversão do ônus da prova dos fatos alegados no ato administrativo.

Portanto, verifica-se que diferentemente da presunção de legitimidade, na presunção de veracidade existe a possibilidade de inversão do ônus da prova, um exemplo que é apontado pelo autor supracitado, é quando um particular recebe uma multa e tem que em sua defesa demonstrar que não praticou a infração de trânsito.

Outro atributo bastante citado pelos doutrinadores é a imperatividade, este atributo é a prerrogativa da Administração Pública de impor o cumprimento de determinados atos aos particulares, inclusive esse atributo é um dos marcos da diferenciação entre atos administrativos e atos particulares, já que de forma alguma pode-se impor um ato particular a terceiros sem que exista concordância. Dito isso, mostra-se adequado citar o conceito do ilustre doutrinador José dos Santos Carvalho Filho (2017, p. 110):

Imperatividade, ou coercibilidade, significa que os atos administrativos são cogentes, obrigando a todos quantos se encontrem em seu círculo de incidência (ainda que o objetivo a ser por ele alcançado contrarie interesses privados), na verdade, o único alvo da Administração Pública é o interesse público.

Importante ressaltar que nem todos os atos administrativos vão ser dotados de imperatividade, os únicos atos que vão ser dotados desse atributo serão aqueles que imponham obrigações ao particular, no caso de atos que atenderem a solicitações de direitos como é o caso de uma licença ou em caso de atos meramente enunciativos, a exemplo de um parecer, o atributo não será aplicado (DI PIETRO, 2020).

Outro atributo que é bastante referenciado pela doutrina é a autoexecutoriedade, de início mostra-se oportuno apresentar o conceito da doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 471): “Consiste a autoexecutoriedade em atributo pelo qual o ato administrativo pode ser posto em execução pela própria Administração Pública, sem necessidade de intervenção do Poder Judiciário”. Desta forma, o atributo supracitado pode ser entendido como a prerrogativa da Administração Pública de executar seus atos de forma imediata sem a necessidade de prévia apreciação judicial, ou seja, é outro traço marcante de diferenciação entre os atos administrativos e os atos privados. Assim como a imperatividade a autoexecutoriedade não é um atributo presente em todos os atos administrativos, então essa prerrogativa vai ser aplicada em situações específicas. Desta maneira, é possível afirmar que o atributo da autoexecutoriedade é aplicado essencialmente em dois cenários, o primeiro é quando existe previsão em lei e o segundo é quando se configura uma situação de urgência (CARVALHO, 2020). Ainda é oportuno salientar, que embora não haja necessidade de controle judicial prévio, o ato administrativo ainda pode sofrer apreciação judicial após sua execução.

Parcela considerável da doutrina divide o atributo da autoexecutoriedade. Nesse sentido, está o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 472):

[...] alguns autores o desdobram em dois: a exigibilidade, que corresponde ao privilège du préalable, pelo qual a Administração toma decisões executórias criando obrigação para o particular sem necessitar ir preliminarmente a juízo; e a executoriedade, que corresponde ao privilège

d'action d'office (privilégio da ação de ofício), que permite à Administração executar diretamente a sua decisão pelo uso da força.

Portanto, de acordo com essa corrente existem dois atributos relacionados a autoexecutoriedade, o primeiro seria a exigibilidade que também permitiria a autoexecução dos atos, mas por meios indiretos, um exemplo seria a aplicação de multa a um estabelecimento que violou regras sanitárias, a multa nesse cenário configura-se como um meio indireto de coerção. Por outro lado, no caso da executoriedade utiliza-se de meio direto de coerção para garantir a autoexecução dos atos, um exemplo seria a demolição de um prédio com problemas estruturais, a demolição nesse cenário figuraria como um meio coercitivo direto.

Por certo, ainda existem outros atributos citados pela doutrina administrativista nacional, a saber, perfeição, validade, tipicidade, eficácia, entre outros. No entanto, o objetivo do tópico foi apresentar os principais e mais citados atributos do ato administrativo.

2. ELEMENTOS DO ATO ADMINISTRATIVO

Quando se fala em elementos do ato administrativo, trata-se da estrutura do instituto, ou seja, os elementos são à anatomia do ato administrativo, nesse sentido é a explanação da ilustre doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 474): “Há um autor italiano, Humberto Fragola, que escrevendo sobre *”Gli atti amministrativi”*, fala, por analogia com as ciências médicas, em anatomia do ato administrativo, para indicar os elementos que o compõem [...]”. Portanto, trata-se acerca da validade dos atos administrativos, é importante ressaltar que não há consenso na doutrina nacional acerca da indicação dos elementos, não existe um rol taxativo previsto em lei, cada doutrinador tem liberdade ao estabelecer a sua classificação, há inclusive divergência acerca da terminologia, já que alguns autores preferem o termo requisitos.

Diante do exposto, é oportuno salientar que o entendimento majoritário é no sentido de que os elementos do ato administrativo estão dispostos no art. 2º da Lei nº 4.717/65, sendo os seguintes: competência, forma, objeto, motivo e finalidade. Desta maneira, encerradas as considerações introdutórias acerca dos elementos do ato administrativo, passar-se-á ao exame individual dos elementos.

2.1. Competência

Inicialmente mostra-se oportuno destacar as origens da competência administrativa, a doutrina costuma indicar três fontes, a saber, Constituição Federal, legislação infraconstitucional, e atos normativos gerais. Desta forma, é interessante mencionar a explanação da autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 476): “Assim, a competência tem que ser considerada nesses três aspectos; em relação às pessoas jurídicas políticas, a distribuição de competência consta da Constituição Federal; em relação aos órgãos e servidores, encontra-se nas leis”. Apesar das regras que estabelecem que a competência administrativa decorre da lei ou da própria Carta Magna, em alguns cenários aceita-se a definição de competência através de atos administrativos gerais, a saber, em órgãos hierarquicamente menores há a possibilidade de editar atos para fixação de competência, com função de organização interna do ente estatal (CARVALHO, 2020).

Em regra, os atos administrativos devem ser executados por agentes públicos, porém, a terminologia agente público tem que ser entendida de maneira ampla, pois não engloba somente os servidores públicos, mas todos aqueles que atuem em nome do Estado. Desta forma, é oportuno citar as considerações feitas pelo ilustre autor Matheus Carvalho (2020, p. 269-270):

Nesse sentido, são considerados agentes, para fins de edição de atos administrativos, os agentes políticos, quais sejam os detentores de mandatos eletivos, os secretários e ministros de Estado, além dos membros da magistratura e do Ministério Público. Também os atos podem ser praticados por particulares em colaboração com o poder público, assim considerados os que exercem função estatal, sem vínculo previamente definido, como ocorre com jurados e mesários, por exemplo. Por fim, os servidores estatais atuam no exercício da função administrativa e podem praticar tais atos, abrangendo neste conceito os agentes estatutários, os regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho e, ainda, os servidores temporários, contratados, nos moldes do art. 37, IX da Constituição da República.

A competência administrativa é marcada por características que a diferem de outras espécies de competência, como a jurisdicional, nesse sentido é a explanação do notável doutrinador José dos Santos Carvalho Filho (2017, p. 102):

Por isso, duas são as características de que se reveste. A primeira é a inderrogabilidade: a competência de um órgão não se transfere a outro por acordo entre as partes, ou por assentimento do agente da Administração. Fixada em norma expressa, deve a competência ser rigidamente observada por todos. A segunda é a improrrogabilidade: a incompetência não se transmuda em competência, ou seja, se um órgão não tem competência para certa função, não poderá vir a tê-la supervenientemente, a menos que a antiga norma definidora seja alterada.

Diante do exposto, é possível verificar a incidência de duas características marcantes, a primeira é a inderrogabilidade, o que significa a impossibilidade de disposição da competência que é atribuída por lei, em razão da conveniência dos agentes administrativos. No entanto, é importante ressaltar que existem hipóteses legais, a saber, delegação e avocação, onde se permite a transferência de competências, essas hipóteses vão ser abordadas no decorrer da exposição. A segunda característica mencionada por José dos Santos Carvalho Filho é a improrrogabilidade, estabelecendo que em regra a competência só poderá ser atribuída a um órgão que originalmente não a detinha, no caso de previsão expressa

em lei, tal determinação visa aumentar a segurança jurídica no âmbito da Administração Pública.

Existem critérios que são utilizados para definir a competência administrativa, a doutrina majoritariamente elenca quatro critérios, são eles: matéria, lugar, hierarquia e tempo. Portanto, o critério em razão da matéria estar relacionado a especificidade da função a ser desempenhada, tal parâmetro é normalmente utilizado na definição da competência de Ministérios, Secretarias estaduais e municipais. Por sua vez, o critério hierárquico leva em consideração a hierarquia do agente administrativo para definição da competência, então, funções mais complexas irão ser atribuídas a agentes administrativos de nível hierárquico mais elevado. Sobre o critério lugar, mostra-se oportuno citar mais uma vez o doutrinador José dos Santos Carvalho Filho (2017, p. 103): “O critério de lugar inspira-se na necessidade de descentralização territorial das atividades administrativas. É o que sucede com as circunscrições territoriais de certos órgãos, como as delegacias regionais de algum órgão federal”. Por fim, o último critério é em razão do tempo, sobre esse critério cabe citar as considerações feitas por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 480-481): “[...] determinadas atribuições têm que ser exercidas em períodos determinados, como ocorre quando a lei fixa prazo para a prática de certos atos; também pode ocorrer a proibição de certos atos em períodos definidos pela lei, como de nomear ou exonerar servidores em período eleitoral”.

Perante o exposto, cumpre dissertar acerca dos institutos da delegação e da avocação. “Em algumas circunstâncias, pode a norma autorizar que um agente transfira a outro, normalmente de plano hierárquico inferior, funções que originariamente lhe são atribuídas” (FILHO, 2017, p. 103), desta maneira, pode-se dizer que delegação é uma espécie de transferência de competência entre agentes administrativos. A Lei nº 9.784/99, que trata da Administração Pública federal, introduziu grande parte da construção doutrinária e jurisprudencial nacional acerca da delegação em seu texto, portanto, é possível extrair desse diploma legal grande parte das disposições pertinentes a delegação de competência no âmbito da Administração Pública. Inicialmente, vale ressaltar que em regra a delegação é permitida, excepcionalmente ela pode ser obstada em virtude de alguma vedação legal, geralmente é realizada em uma relação de subordinação, porém a subordinação não é requisito para a sua efetivação. Necessário salientar, que a delegação é de parcela das competências dos agentes ou dos órgãos, e nunca de

toda as suas atribuições. Além disso, existe um prazo de duração e há possibilidade de revogação a qualquer momento pelo agente delegante. Ainda cabe destacar, que existem atos que não podem ser objetos de delegação, que são os seguintes: a edição de atos de caráter normativo; a decisão de recursos administrativos; as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

Mostra-se oportuno tecer considerações acerca da avocação, esse instituto configura-se quando um agente administrativo atrai para si funções que eram de competência de um subordinado, nesse sentido é a conceituação do consagrado doutrinador Hely Lopes Meirelles (2016, p. 144): “Avocar é chamar a si funções originariamente atribuídas a um subordinado”. Desta maneira, na ausência de uma relação de hierarquia entre os agentes, não há possibilidade de avocação, além disso, quando se fala em avocação, está se falando em exceção, já que a regra é que não haja avocação. Para encerrar o presente tópico, revela-se conveniente citar a exposição feita pelos doutrinadores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2017, p. 537):

A avocação deve ser medida excepcional e fundamentada, mas a Lei 9.784/1999 não exige que os casos específicos em que se admite a avocação estejam expressamente previstos em lei, conforme propõem alguns administrativistas. De todo modo, é oportuno frisar que são bastante distintas, quanto a esse ponto, as normas concernentes à delegação e à avocação. Com efeito, enquanto a avocação deve ser exceção, a delegação de competências nada tem de excepcional, haja vista ser a regra geral a possibilidade de delegação, somente obstada se houver proibição legal expressa. Embora a avocação deva ser realizada apenas excepcionalmente, a Lei 9.784/1999 nada dispõe acerca de competências que não possam ser avocadas. A doutrina preleciona que a avocação não é possível quando se tratar de competência exclusiva do subordinado, o que nos parece irrefutavelmente lógico.

2.2. Objeto

O objeto diz respeito ao efeito jurídico do ato administrativo, ou seja, é a consequência resultante da execução do ato, nesse sentido é a conceituação de José dos Santos Carvalho Filho (2017, p. 104): “Objeto, também denominado por alguns autores de conteúdo, é a alteração no mundo jurídico que o ato administrativo se propõe a processar. Significa, como informa o próprio termo, o objetivo imediato da vontade exteriorizada pelo ato [...]”. Podemos citar como

exemplo a aplicação de uma multa, nesse cenário o objeto é a punição que o infrator suportou.

Como o ato administrativo é uma espécie do gênero ato jurídico, quanto ao objeto ele tem que preservar alguns aspectos que também estão presentes nos atos de natureza privada, sobre o tema expõe Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 476):

Como no direito privado, o objeto deve ser lícito (conforme à lei), possível (realizável no mundo dos fatos e do direito), certo (definido quanto ao destinatário, aos efeitos, ao tempo e ao lugar), e moral (em consonância com os padrões comuns de comportamento, aceitos como corretos, justos, éticos).

Cabe salientar que a licitude é requisito indispensável para validade do ato administrativo, além do que, o objeto deve ser possível de ser realizado, determinado ou, pelo menos, determinável.

Por fim, certos doutrinadores diferenciam conteúdo de objeto, afirmando que o conteúdo seria o efeito imediato do ato administrativo, enquanto que o objeto seria a relação jurídica sobre a qual recairia o resultado do ato, a saber, em uma demissão, a perda do posto seria o conteúdo, e a relação entre o agente e a Administração Pública seria o objeto (CARVALHO, 2020).

2.3. Forma

O elemento forma relaciona-se a exteriorização do ato administrativo, ou seja, trata-se dos elementos formais do ato, nesse sentido, é a conceituação de Matheus Carvalho (2020, p. 277):

A forma é a exteriorização do ato, determinada por lei. Sem forma não pode haver ato. Logo, a ausência de forma importa a inexistência do ato administrativo, isso porque a forma é instrumento de projeção do ato, fazendo parte do seu próprio ciclo de existência, sendo elemento constitutivo da atuação.

Desta forma, tendo em mente que os elementos do ato administrativo são imprescindíveis para a existência e validade do mesmo, é correto afirmar que o descumprimento dos requisitos formais resulta na inexistência ou na invalidade do ato administrativo. Portanto, para que o ato seja executado de maneira adequada, é

necessário que haja algum tipo de forma e que essa forma esteja de acordo com os ditames legais, sob pena da decretação de ilegalidade do ato. A necessidade do rigor formal, para a execução de atos no âmbito da Administração Pública, advém das características inerentes ao poder público que exigem maior complexidade e formalização. Portanto, diferente das relações privadas onde se tem maior liberdade quanto a definição da forma dos atos, o direito público vai trazer maior rigor e formalidade, muitas vezes até estabelecendo previamente a forma dos atos em lei.

Portanto, tem-se que em regra os atos administrativos devem adotar a forma escrita, além disso, a linguagem adotada para escrita tem que ser o português. No entanto, é importante salientar que essa regra geral presente no direito administrativo pátrio, comporta exceções, a saber, é possível que em determinados casos, legislações especializadas estabeleçam formas diversas para prática de alguns atos administrativos, o doutrinador Matheus Carvalho (2020, p. 277) apresenta em sua obra um exemplo extremamente didático: “[...] como é o caso de um semáforo que se manifesta por meio de sinais, sendo amplamente divulgado que o acendimento da luz vermelha significa uma imposição de parar aos condutores de veículos”.

Por fim, cabe citar as considerações feitas por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 477):

A obediência à forma não significa, no entanto, que a Administração esteja sujeita a formas rígidas e sacramentais; o que se exige, a rigor, é que seja adotada, como regra, a forma escrita, para que tudo fique documentado e passível de verificação a todo momento; a não ser que a lei preveja expressamente determinada forma (como decreto, resolução, portaria etc.), a Administração pode praticar o ato pela forma que lhe parecer mais adequada. Normalmente, as formas mais rigorosas são exigidas quando estejam em jogo direitos dos administrados, como ocorre nos concursos públicos, na licitação, no processo disciplinar.

2.4. Finalidade

A finalidade é o que se busca com a execução do ato administrativo, ou seja, é o objetivo a ser alcançado com a prática do ato, no entanto, tal objetivo tem que estar aliado com o interesse público. Dito isso, mostra-se oportuno mencionar a conceituação do ilustre doutrinador José dos Santos Carvalho Filho (2017, p. 109): “Finalidade é o elemento pelo qual todo ato administrativo deve estar dirigido ao

interesse público. Realmente não se pode conceber que o administrador, como gestor de bens e interesses da coletividade, possa estar voltado a interesses privados”. Desta maneira, percebe-se que o agente tem sempre que visar a finalidade pública ao praticar o ato.

A doutrina majoritária entende que há dois tipos de finalidade nos atos administrativos, a saber, uma finalidade geral que consiste na busca pelo atendimento ao interesse público, ou seja, a finalidade pública do ato administrativo. Há também uma finalidade específica, que está relacionada ao resultado direto do ato, e que geralmente decorre explicitamente da lei.

Assim sendo, é importante ressaltar que as finalidades dos atos administrativos são previamente estabelecidas pelo legislador, não cabe ao agente da Administração Pública estabelecer a finalidade dos atos administrativos que irão ser executados, a saber, o ato de remoção não pode ser utilizado como forma de punição, pois essa não foi a finalidade que lhe foi atribuída por lei (DI PIETRO, 2020). Logo, cabe destacar que na hipótese de um ato ser praticado com finalidade diversa da atribuída por lei, será declarada sua ilegalidade em razão do desvio de poder.

2.5. Motivo

Motivo são os fundamentos que vão justificar a prática de determinado ato administrativo. Sobre o elemento supracitado argumenta Matheus Carvalho (2020, p. 281): “Os motivos são as razões de fato e de direito que dão ensejo à prática do ato, ou seja, a situação fática que precipita a edição do ato administrativo”. Desta maneira, as razões de fato vão ser as circunstâncias fáticas que levaram o agente administrativo a decidir pela prática do ato, já as razões de direito estão relacionadas ao fundamento legal do ato, ou seja, a legislação em que o mesmo se baseia. A doutrina costuma estabelecer a diferença entre motivo e motivação. “Motivação é a exposição dos motivos, ou seja, é a demonstração, por escrito, de que os pressupostos de fato realmente existiram. Para punir, a Administração deve demonstrar a prática da infração”(DI PIETRO, 2020, p. 487). Desta forma, a motivação vai ser a exposição dos motivos, em que vai se positivar o

posicionamento da Administração Pública em relação à prática de determinado ato administrativo.

Atualmente existe uma discussão na doutrina acerca da obrigatoriedade da motivação nos atos administrativos, a doutrina majoritária entende que só é necessária a motivação nos atos vinculados, tendo em vista que nesse cenário a Administração Pública deveria comprovar que o ato administrativo enquadra-se em todos os parâmetros legais. Por outro lado, outra parcela da doutrina entende que só é necessária a motivação nos atos discricionários, pois nesse cenário a motivação possibilitaria o conhecimento acerca das motivações da Administração Pública.

Por fim, cabe tecer breves considerações acerca da teoria dos motivos determinantes, sobre a qual disserta José dos Santos Carvalho Filho (2017, p. 108): “Desenvolvida no Direito francês, a teoria dos motivos determinantes baseia-se no princípio de que o motivo do ato administrativo deve sempre guardar compatibilidade com a situação de fato que gerou a manifestação da vontade”. Portanto, a teoria supracitada estabelece que a validade do ato está subordinada aos motivos expostos pela Administração Pública, de modo que se os motivos não existirem ou forem inverídicos, o ato será considerado nulo.

A aludida teoria serve de limite a atuação discricionária da Administração Pública, já que os motivos do ato administrativo justificam a prática dos mesmos devendo existir a correção lógica entre eles e a realidade dos fatos, de modo a legitimar o poder de revisão dos atos administrativos.

3. VÍCIOS DO ATO ADMINISTRATIVO

A validade dos atos administrativos vai sendo verificada no processo de formação destes atos, ocorre que no decorrer deste processo, a manifestação da vontade da Administração Pública muitas vezes é desvirtuada, surgindo os vícios que maculam a validade destes, posto que praticados em desconformidade com a lei.

No momento em que um ato administrativo é executado em inobservância a lei ou aos seus elementos de constituição, constata-se que o ato está eivado de vício. Portanto, “[...] os vícios podem atingir os cinco elementos do ato, caracterizando os vícios quanto à competência e à capacidade (em relação ao sujeito), à forma, ao objeto, ao motivo e à finalidade” (DI PIETRO, 2020, p. 533). Cabe salientar que os vícios citados estão positivados no art. 2º da Lei nº 4.717/65.

Depois das breves considerações acerca dos vícios do ato administrativo, adentrar-se-á a análise individual dos vícios em espécie.

3.1. Vícios de competência

De início, mostra-se oportuno citar a redação do art. 2º, parágrafo único, alínea “a”, da Lei nº 4.717/65, “a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou”. Portanto, infere-se que o vício configura-se quando o agente público atua a margem das suas atribuições legais. No entanto, a doutrina entende pela existência de algumas modalidades de vícios de competência.

Uma das modalidades supracitadas é o excesso de poder, tal vício ocorre quando o agente da administração extrapola os limites da competência que lhe foi atribuída por lei. Exemplificando, um servidor que demitiu um subordinado, quando só teria competência para adverti-lo está incorrendo em excesso de poder, já que gozou de uma prerrogativa que não estava no âmbito de sua competência administrativa. Ainda é conveniente ressaltar que o excesso de poder é uma espécie do gênero abuso de poder, nesse sentido, são as considerações de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2017, p. 537): “O excesso de poder é uma das

modalidades de abuso de poder (a outra modalidade é o desvio de poder, que corresponde a vício no elemento finalidade dos atos administrativos)”.

Outra modalidade de vício de competência é a usurpação de função, esse vício ocorre quando um indivíduo que não tem nenhum tipo de vínculo com a Administração Pública executa um ato administrativo. Por exemplo, uma pessoa passa-se por um fiscal e aplica uma multa a um restaurante por supostamente descumprir medidas sanitárias.

A função de fato também é uma espécie de vício de competência, sobre essa irregularidade assevera Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 535): “A função de fato ocorre quando a pessoa que pratica o ato está irregularmente investida no cargo, emprego ou função, mas a sua situação tem toda aparência de legalidade”. A título ilustrativo, uma pessoa permanece trabalhando na Administração Pública após ultrapassado o período necessário para aposentadoria compulsória, nesse contexto, estaria configurada a função de fato, já que embora exercendo as funções de maneira aparentemente legal, há um grave vício na investidura do agente administrativo em questão, tendo em vista que ele não poderia trabalhar.

Desta maneira, cabe destacar que no último caso os atos praticados pelos agentes administrativos em função de fato, serão considerados válidos. Porém, nos dois primeiros casos, a saber, excesso de poder e usurpação de função, os atos administrativos serão em regra, considerados inválidos. Por fim, cabe citar as considerações feitas pelos ilustres doutrinadores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2017, p. 537):

Na hipótese de função de fato, em virtude da "teoria da aparência" (a situação, para os administrados, tem total aparência de legalidade, de regularidade), o ato é considerado válido, ou, pelo menos, são considerados válidos os efeitos por ele produzidos ou dele decorrentes. Na hipótese de usurpação de função, diferentemente, a maioria da doutrina considera o ato inexistente.

3.2. Vícios de finalidade

Os vícios de finalidade estão relacionados à intenção do agente ao executar o ato administrativo, nesse sentido é a redação do art. 2º, parágrafo único, alínea “e”, da Lei nº 4.717/65, “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”. Desta maneira, é possível afirmar que se trata de uma avaliação subjetiva acerca das ações da Administração Pública.

Existem duas maneiras de se verificar os vícios de finalidade, já que como demonstrado anteriormente, há incidência de duas modalidades de finalidade, uma geral e outra específica, ou nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 538): “[...] a finalidade pode ter duplo sentido (amplo e restrito)”. Portanto, no sentido amplo da finalidade, o desvio de poder se configuraria quando o agente da Administração Pública executasse um ato administrativo em inobservância ao interesse público. Como na hipótese, de um servidor público que autoriza a desapropriação de um imóvel com objetivo de prejudicar outrem.

Já no sentido restrito de finalidade, o administrador público executa o ato administrativo com um fim diferente daquele previsto em lei. Os doutrinadores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2017, p. 540) apresentam em sua obra um exemplo extremamente didático:

o agente pratica um ato condizente com o interesse público, mas a lei não prevê aquela finalidade específica para o tipo de ato praticado (por exemplo, a remoção de ofício de um servidor, a fim de puni-lo por indisciplina; será desvio de finalidade, ainda que a localidade para a qual ele foi removido necessite realmente de pessoal; isso porque o ato de remoção, nos termos da lei, não pode ter o fim de punir um servidor, mas, unicamente, o de adequar o número de agentes de determinado cargo às necessidades de pessoal das diferentes unidades administrativas em que esses agentes sejam lotados).

Desta maneira, cabe destacar que diferentemente do vício de função de fato, aonde os atos praticados nessa condição são considerados válidos em virtude da teoria da aparência, no desvio de finalidade o ato sempre será considerado nulo, não sendo passível de convalidação.

3.3. Vícios de forma

A definição do vício de forma está presente no art. 2º, parágrafo único, alínea b, da Lei nº 4.717/65, “O vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato”. Portanto, “o ato é ilegal, por vício de forma, quando a lei expressamente a exige ou quando uma finalidade só possa ser alcançada por determinada forma” (DI PIETRO, 2020, p. 538). Diante do exposto, é possível afirmar que o vício de forma

configura-se quando o ato administrativo não se encontra em acordo com uma forma previamente prevista em lei, ou, quando só é possível alcançar o resultado do ato obedecendo à determinada forma. Por exemplo, só se poder demitir um servidor público depois de um processo administrativo disciplinar, sem a observância dessa formalidade o ato seria considerado nulo.

Portanto, cabe destacar que normalmente os atos administrativos contaminados com os vícios de forma, podem ser convalidados. Porém, é importante evidenciar que a convalidação só será possível quando o vício não estiver relacionado a inobservância de uma forma previamente prevista em lei, a exemplo de um despacho que por desleixo deixou de ser assinado, não há a necessidade de anulação, porque o vício pode ser facilmente sanado através da assinatura posterior do servidor competente. Por outro lado, no cenário em que um concurso público é feito sem a realização de nenhum tipo de prova, o ato será considerado nulo e não poderá ser convalidado, tendo em vista, que não obedeceu ao rito previamente previsto em lei.

3.4. Vícios de objeto

Segundo o art. 2º, parágrafo único, alínea “c”, da Lei nº 4.717/65, “a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo”. Por conseguinte, é importante destacar que a definição contida no supracitado texto legal é considerada insuficiente pela doutrina majoritária, já que não alcança uma série de cenários. Sobre o tema assevera Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 538): “[...] o conceito não abrange todas as hipóteses possíveis; o objeto deve ser lícito, possível (de fato e de direito), moral e determinado. Assim, haverá vício em relação ao objeto quando qualquer desses requisitos deixar de ser observado [...]”. Desta maneira, percebe-se que havendo violação aos elementos constitutivos do objeto, configura-se o vício de objeto.

O primeiro requisito é a licitude do objeto, portanto na hipótese do objeto violar a lei, haverá a incidência de nulidade. Por exemplo, um prefeito de uma cidade do interior do estado do Amazonas expede um decreto permitido a construção de moradias em reservas indígenas, nesse cenário, o objeto do ato administrativo é totalmente ilegal, e portanto, o mesmo será considerado nulo. O segundo requisito é

que o objeto seja possível. Por exemplo, um administrador que nomeia alguém para um cargo que não existe (DI PIETRO, 2020), nesse caso o servidor público praticou um ato impossível. O terceiro requisito é a moralidade do ato administrativo. A título de exemplo, podemos citar a hipótese de um secretário municipal que nomeia um indivíduo sem nenhuma qualificação técnica para integrar à equipe da Secretária, embora o ato não seja necessariamente ilegal, é revestido de imoralidade, então poderá ser anulado. O quarto requisito é que o objeto tem que ser determinado, portanto, o ato administrativo não pode ser incerto. Pode-se citar como exemplo a nomeação para um cargo, sem definir quem de fato será nomeado.

Por fim, cabe destacar que os vícios de objeto não são passíveis de convalidação, desta maneira, havendo a constatação do vício o ato será obrigatoriamente considerado nulo.

3.5. Vícios de motivo

A Lei nº 4.717/65, em seu art. 2º, parágrafo único, alínea “d”, define o vício de motivo da seguinte maneira: “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”. Desta forma, infere-se que o vício de motivo ocorrerá quando houver um motivo inexistente na fundamentação do ato administrativo. No entanto, a doutrina costuma apontar o motivo falso ou ilegítimo como outra causa de incidência dos vícios de motivo. Por exemplo, uma diretora de um colégio público está sendo acusada de incidir na prática de desvio de verba, por esse motivo foi aberto um processo administrativo disciplinar contra a servidora em questão, e ao final do processo a mesma foi demitida. Porém, logo depois ficou comprovado que a diretora não cometeu a infração, nesse caso, o ato vai ser anulado, já que o motivo é inexistente, tendo em vista, que a servidora não cometeu os desvios. Por outro lado, se nesse mesmo exemplo a diretora tivesse cometido uma infração diversa dos desvios, e sido punida com a demissão, o ato também seria anulado por vício de motivo, mas dessa vez não pela sua inexistência, e sim pela sua ilegitimidade.

4. REVISÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme destacado nas considerações introdutórias, a possibilidade de revisão dos atos administrativos está consolidada na doutrina e jurisprudência nacional, a Súmula 473 do STF preceitua que:

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

Portanto, a partir da leitura da supracitada Súmula, é possível afirmar que a revisão dos atos administrativos, consiste na prerrogativa da Administração Pública de anular ou revogar seus atos. Desta forma, existem duas modalidades dentro do conceito de revisão, a saber, a anulação e a revogação.

4.1. Revogação dos atos administrativos

A revogação é a prerrogativa da Administração Pública de eliminar um ato administrativo legal, em razão de critérios de conveniência e oportunidade. Desta forma, cabe citar o conceito do doutrinador Matheus Carvalho (2020, p. 319): “É a extinção do ato administrativo válido por motivo de oportunidade e conveniência, ou seja, por razões de mérito”.

Esta forma de extinção do ato administrativo se dará no momento em que a Administração Pública perder o desejo pela continuidade do mesmo. Portanto, como já salientado acima, quando se trata de revogação, analisa-se uma questão de mérito. Então, a competência para revogar qualquer ato administrativo é da própria Administração Pública, tendo em vista, que o Poder Judiciário não tem a prerrogativa de interferir no mérito administrativo. Além disso, é importante salientar que como os atos que serão objeto de revogação são revestidos com os pressupostos legais, o efeito da revogação não retroagirá, sendo assim, haverá a incidência do chamado efeito *ex nunc*, ou seja, somente obstará os efeitos a partir da revogação, logicamente mantendo-se os efeitos anteriores. Inclusive, é oportuno destacar, que a Súmula 473 do STF positivou o entendimento aqui exposto, ao preconizar que “[...] ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade,

respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

A prerrogativa de revogação da Administração Pública sofre limitações, ou seja, existem atos administrativos que não podem ser revogados, nesse sentido é a explanação dos autores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2017, p. 582):

O poder de revogação da administração pública, fundado no poder discricionário, não é ilimitado. Existem determinadas situações, seja pela natureza do ato praticado, seja pelos efeitos por ele já produzidos, que são insuscetíveis de modificação por parte da administração, com base em critérios de conveniência ou oportunidade. São as hipóteses de atos irrevogáveis e de situações em que a revogação não é cabível, decorrentes das limitações ao poder de revogar.

É oportuno citar alguns cenários em que a revogação de atos administrativos é vedada, a saber, os atos vinculados não podem ser alvos de revogação, tendo em vista, que como o ato é vinculado não há margem para o uso da discricionariedade, portanto, não há como proceder com a revogação, a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 549) é extremamente didática ao abordar tal hipótese: “não podem ser revogados os atos vinculados, precisamente porque nestes não há os aspectos concernentes à oportunidade e conveniência [...]”.

Outro contexto em que não se verifica a possibilidade de revogação, é quanto aos atos consumados, ou seja, aqueles que já produziram todos os seus efeitos, sobre o tema leciona Matheus Carvalho (2020, p. 319): “[...] uma vez que estes já produziram todos os efeitos, não havendo efeitos futuros a serem impedidos. Neste diapasão, não é possível revogar o ato de concessão de férias de um servidor, após o gozo do respectivo período”.

Por fim, cabe citar uma limitação bastante visitada pela doutrina administrativista nacional, qual seja a vedação de revogação dos atos que gerarem direito adquirido. Sobre o assunto, explanam Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2017, p. 582): “os atos que já geraram direitos adquiridos, gravados por garantia constitucional (CF, art. 5.º, XXXVI); deveras, se nem a lei pode prejudicar um direito adquirido, muito menos o poderia um juízo de conveniência ou oportunidade administrativa”.

4.2. Anulação dos atos administrativos

A anulação dos atos administrativos é poder-dever da Administração Pública de eliminar os atos que estiverem contaminados com vícios de legalidade. Desta forma, cabe mencionar a conceituação do doutrinador Matheus Carvalho (2020, p. 315): “[...] a anulação é retirada do ato administrativo por motivo de ilegalidade, ou seja, o ato é extinto por conter vício, em virtude de sua expedição em desconformidade com o ordenamento jurídico”. Portanto, a anulação está ligada a um exame de legalidade do ato administrativo, por conseguinte, a prerrogativa em questão não é exclusiva da autoridade administrativa, já que o Poder Judiciário também poderá analisar a legalidade de um ato administrativo a partir de uma provocação, tendo em vista, que no sistema jurídico pátrio os atos realizados pela Administração Pública não estão livres de apreciação judicial.

Existe uma discussão doutrinária acerca da obrigatoriedade da Administração Pública de declarar a nulidade de um ato administrativo ilegal, sobre o tema preceitua Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 530):

Para nós, a Administração tem, em regra, o dever de anular os atos ilegais, sob pena de cair por terra o princípio da legalidade. No entanto, poderá deixar de fazê-lo, em circunstâncias determinadas, quando o prejuízo resultante da anulação puder ser maior do que o decorrente da manutenção do ato ilegal; nesse caso, é o interesse público que norteará a decisão.

Diante do exposto, é possível afirmar que segundo a tese supracitada a Administração Pública pode manter atos ilegais quando a anulação destes acarretar prejuízos significantes. Por exemplo, um servidor público incompetente determina a abertura de vinte leitos de UTI para o atendimento de pacientes portadores da COVID-19. Neste cenário, o ato administrativo é ilegal por conter um vício de competência, mas se o ato fosse declarado nulo acarretaria um enorme malefício. No entanto, é importante salientar que existem outras visões na doutrina acerca do tema, a saber, os doutrinadores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2017, p. 577) afirma o seguinte: “Um vício de legalidade ou legitimidade pode ser sanável ou não. A anulação do ato que contenha vício insanável é obrigatória; já o ato que contenha vício sanável e não acarrete lesão ao interesse público, pode ser anulado ou convalidado”. Segundo esta doutrina existem atos administrativos para os quais a anulação é obrigatória, ou seja, não podem ser mantidos em nenhuma hipótese, enquanto outros podem ser conservados a depender das circunstâncias.

Faz-se oportuno discutir acerca dos efeitos da nulidade de um ato administrativo ilegal, sobre o tema asseveram Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2017, p. 577):

Como a anulação retira do mundo jurídico atos com defeito de validade (atos inválidos), ela retroage seus efeitos ao momento da prática do ato (extinctio). Dessa forma, todos os efeitos produzidos pelo ato devem ser desconstituídos. O ato inválido não gera direitos ou obrigações para as partes e não cria situações jurídicas definitivas; ademais, caso se trate de um ato nulo (ato com vício insanável), não é possível sua convalidação.

Deste modo, percebe-se que em regra todos os efeitos produzidos por um ato administrativo anulado serão desconstituídos. No entanto, é oportuno destacar que os efeitos já produzidos desde que beneficiem terceiros de boa-fé, serão mantidos. Portanto, não há possibilidade de se pleitear a existência de direito adquirido em relação a um ato administrativo que teve sua nulidade declarada, mas é possível que busque-se a manutenção de alguns efeitos já produzidos pelo ato anulado. Então, mostra-se oportuno citar o exemplo didático apresentado pelo doutrinador Matheus Carvalho (2020, p. 319):

[..] como ocorre, por exemplo, com uma Certidão Negativa de Débitos expedido por um agente público cujo ato de nomeação é posteriormente anulado. Não obstante a anulação retroaja à data do ato e o sujeito perca a qualidade de agente desde sua origem, o ato emanado produzirá efeitos, em virtude da aparência de legalidade que possuía.

Portanto, o limite do dever de anular os atos administrativos, consoante entendimento doutrinário majoritário esbarra-se nas seguintes situações: a) uma vez ultrapassado o prazo legal decadencial; b) houver consolidação dos efeitos produzidos; c) for mais conveniente para o interesse público manter situação fática já consolidada do que determinar anulação; d) houver possibilidade de consolidação.

4.3. Limite temporal para revisão do ato administrativo

A Administração Pública Federal é regida pela Lei nº 9.784/99, tal diploma legal estabelece em seu art. 54, *caput*, que “O direito da Administração de anular os

atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decaem em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.". Portanto, é correto afirmar que em regra não há limite temporal para que a Administração Pública revise os seus atos. No entanto, se desses atos surgirem efeitos favoráveis para os destinatários, haverá um prazo decadencial de cinco anos para que a Administração Pública possa revisá-los.

Diante do exposto, é importante ressaltar que o prazo decadencial previsto na Lei nº 9.784/99 é aplicado em todas as esferas da Administração Pública, tendo em vista que a Súmula 633 do STJ estabeleceu que: "A Lei nº 9.784/99, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria".

Por fim, é oportuno destacar que os atos administrativos executados antes do advento da Lei nº 9.784/99, também estão sujeitos ao prazo decadencial. No entanto, o termo inicial se dará a partir da vigência da legislação supracitada.

4.4. Revisão de atos administrativos na hipótese de violação direta ao texto constitucional

Como já demonstrado anteriormente a possibilidade da Administração Pública rever os seus próprios atos é aceita de maneira unânime na doutrina administrativista nacional, na jurisprudência pátria, através das Súmulas 473 e 346 do STF, e também no direito positivo, a exemplo, do art. 53 da Lei nº 9.784/99. Também foi exposto que o art. 54 da Lei nº 9.784/99, estabelece um prazo decadencial de cinco anos para revisão de atos administrativos que originem direitos aos seus destinatários.

Diante do exposto, mostra-se necessário ressaltar que atualmente surgiram discussões acerca do alcance do prazo decadencial previsto no diploma supracitado, ou seja, existem cenários em que tal prazo pode ser flexibilizado? Portanto, nessa seara surgiu a discussão acerca dos atos administrativos que violassem diretamente o texto constitucional, a saber, em um cenário em que um ato administrativo violasse diretamente a Constituição Federal, haveria a necessidade

de observância ao prazo decadencial? Diante das indagações aqui suscitadas, houve manifestações dos tribunais superiores, nesse sentido é a exposição do doutrinador Matheus Carvalho (2020, p. 317):

Importa lembrar que o Superior Tribunal de Justiça firmou tese no sentido de que as **situações flagrantemente inconstitucionais, não se submetem a esse prazo decadencial de 5 anos**, não havendo a possibilidade, nestes casos, de convalidação pelo decurso do tempo. Cite-se como exemplo a nomeação de particular para assumir cargo efetivo sem a realização de concurso público. Nesse caso, a nomeação é nula e a referida ilegalidade poderá ser declarada a qualquer tempo.

Além da manifestação do Superior Tribunal de Justiça citada por Matheus Carvalho, o Supremo Tribunal Federal recentemente manifestou-se acerca do tema:

EMENTA Direito Constitucional. Repercussão geral. Direito Administrativo. Anistia política. Revisão. Exercício de autotutela da administração pública. Decadência. Não ocorrência. Procedimento administrativo com devido processo legal. Ato flagrantemente inconstitucional. Violação do art. 8º do ADCT. Não comprovação de ato com motivação exclusivamente política. Inexistência de inobservância do princípio da segurança jurídica. Recursos extraordinários providos, com fixação de tese. 1. A Constituição Federal de 1988, no art. 8º do ADCT, assim como os diplomas que versam sobre a anistia, não contempla aqueles militares que não foram vítimas de punição, demissão, afastamento de suas atividades profissionais por atos de motivação política, a exemplo dos cabos da Aeronáutica que foram licenciados com fundamento na legislação disciplinar ordinária por alcançarem o tempo legal de serviço militar (Portaria nº 1.104-GM3/64). 2. O decurso do lapso temporal de 5 (cinco) anos não é causa impeditiva bastante para inibir a Administração Pública de revisar determinado ato, haja vista que a ressalva da parte final da cabeça do art. 54 da Lei nº 9.784/99 autoriza a anulação do ato a qualquer tempo, uma vez demonstrada, no âmbito do procedimento administrativo, com observância do devido processo legal, a má-fé do beneficiário. **3. As situações flagrantemente inconstitucionais não devem ser consolidadas pelo transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, sob pena de subversão dos princípios, das regras e dos preceitos previstos na Constituição Federal de 1988. Precedentes.** 4. Recursos extraordinários providos. 5. Fixou-se a seguinte tese: “No exercício de seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica relativos à Portaria nº 1.104, editada pelo Ministro de Estado da Aeronáutica, em 12 de outubro de 1964 quando se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas.” (STF - RE: 817338 DF 0275033-06.2012.3.00.0000, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 16/10/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 31/07/2020).

Portanto, de acordo com a Suprema Corte o prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, não se aplica aos atos administrativos flagrantemente

inconstitucionais. No entanto, é importante destacar que a expressão “flagrantemente” tem um caráter subjetivo e portanto, suporta diversas interpretações. Desta forma, é imprescindível que se trave o debate acerca da insegurança jurídica que tal entendimento pode trazer ao âmbito da Administração Pública, entretanto, é conveniente salientar que esta problemática será enfrentada no tópico subsequente.

4.5. A segurança jurídica dos atos administrativos diante da flexibilização do prazo decadencial previsto na Lei nº 9.784/99

O princípio da segurança jurídica norteia todo o ordenamento jurídico pátrio, mas quando se fala em Administração Pública tal preceito ganha ainda mais relevância, tanto é que a Lei nº 9.784/99 traz em seu art. 2º a seguinte redação: “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”. Portanto, percebe-se que a segurança jurídica é um dos elementos que conduzem a atuação dos agentes administrativos. A segurança jurídica tem o condão de impossibilitar que situações jurídicas consolidadas sejam desfeitas sem necessidade, nesse sentido é a explanação de Rafael Ramires Araújo Valim (2010, p. 28, apud WAGMACKER, 2016):

O princípio da segurança jurídica ou da estabilidade das relações jurídicas impede a desconstituição injustificada de atos ou situações jurídicas, mesmo que tenha ocorrido alguma inconformidade com o texto legal durante sua constituição. Muitas vezes o desfazimento do ato ou da situação jurídica por ele criada pode ser mais prejudicial do que sua manutenção, especialmente quanto a repercussões na ordem social. Por isso, não há razão para invalidar ato que tenha atingido sua finalidade, sem causar dano algum, seja ao interesse público, seja os direitos de terceiros.

Desta maneira, tem-se que mesmo em situações em que há constatação de ilegalidades na execução de um ato administrativo, em prol da manutenção da segurança jurídica é oportuno que se mantenha os efeitos desses atos, quando não houver a incidência de dano ao interesse público. Além disso, a evolução legislativa vem destacando a necessidade da observância ao princípio da segurança jurídica no âmbito da Administração Pública. Por exemplo, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a partir das modificações trazidas pela Lei nº 13.655/18,

trouxe a necessidade de que os agentes públicos zelem pelo aumento da segurança jurídica no âmbito das relações-públicas, nesse sentido é a redação do art. 30, *caput*, do supracitado diploma legal: “As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas”.

Diante do exposto, é importante destacar que a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de flexibilizar o prazo decadencial previsto na Lei nº 9.784/99, embora vise corrigir eventuais atos administrativos que contenham vícios de constitucionalidade, acaba tendo o condão de gerar uma enorme insegurança quanto à consolidação dos efeitos dos atos administrativos. A insegurança jurídica, mencionada anteriormente, pode ser gerada através de diversos fatores. Por exemplo, a Carta Magna nacional é prolixa, ou seja, abrange vários temas, portanto, as controvérsias que podem ser suscitadas pelos gestores públicos são intermináveis, afinal, vários temas do âmbito administrativo podem ser questionados de um ponto de vista constitucional. Desta forma, os agentes públicos terão diversas oportunidades para revisão de atos administrativos que gerem efeitos favoráveis aos administrados e que estão consolidados há muito tempo. Portanto, cabe citar as considerações feitas pelo advogado Luís Inácio Adams (2020):

Infelizmente, a decisão do Supremo, ao afirmar a primazia absoluta da Constituição para afastar o prazo decadencial da lei, acaba por favorecer da formação de mais litígios e controvérsias, em que decisões administrativas são retomadas principalmente para lidar com decisões inconvenientes, sejam certas ou erradas. E aí o tempo burocrático acaba por matar o próprio direito, pois, se errada a administração, a revisão do ato no campo judicial convive com um processo infundável e muitas vezes de resultados equivocados.

Isto posto, infere-se que a flexibilização do prazo decadencial em determinados casos pode prejudicar a aplicação do princípio da segurança jurídica, já que o objetivo da previsão de um prazo decadencial para a revisão de atos administrativos é manter a estabilidade no âmbito da Administração Pública. Portanto, não é razoável que o poder público tenha a possibilidade de rever frequentemente os seus atos, conseqüentemente produzindo uma enorme insegurança jurídica. Ademais, tendo a tese do Supremo Tribunal Federal repercussão geral, todas as esferas administrativas são atingidas, ou seja, a questão

aqui debatida ganha ainda mais relevo e importância, requisitando maior atenção da doutrina administrativista nacional.

No entanto, é possível que se argumente no sentido de que é inoportuna a manutenção de atos administrativos inconstitucionais, porém a própria Suprema Corte já admite a modulação de efeitos em relação a normas inconstitucionais. Portanto, mostra-se adequado citar novamente o advogado Luís Inácio Adams (2020):

Não se diga que atos inconstitucionais não possam subsistir, já que ao próprio Supremo é dado modular a vigência de uma norma inconstitucional no tempo, validando algo que confronta a Constituição diretamente. O prazo decadencial milita favor da estabilidade e contrário ao fluxo interminável de revisões administrativas, também pode fazer o mesmo.

Constata-se que independentemente da discussão acerca do mérito da tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal, é evidente que o entendimento da corte ocasiona certa instabilidade no âmbito da Administração Pública, principalmente no que tange a formação da jurisprudência administrativa. Neste sentido, faz-se necessário a discussão acerca da modulação dos efeitos dos atos administrativos inconstitucionais que forem revisados após o decurso do prazo decadencial. Não é razoável que os destinatários de atos administrativos considerados inconstitucionais percam benefícios há muito consolidados, desde que não tenham agido com má-fé. Inclusive já há iniciativas nesse sentido, conforme se pode observar no seguinte julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSIÇÕES DA LEI COMPLEMENTAR N. 107/2008 DE PERNAMBUCO. AUDITOR FISCAL DO TESOUREIRO ESTADUAL. SERVIDORES PÚBLICOS INVESTIDOS EM CARGOS DE NÍVEL MÉDIO. REESTRUTURAÇÃO DA CARREIRA, COM POSSIBILIDADE DE PROMOÇÃO A CARGO DE NÍVEL SUPERIOR E DE ATRIBUIÇÕES DIVERSAS. ASCENSÃO FUNCIONAL DISSIMULADA. OFENSA AO INC. II DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. SÚMULA VINCULANTE N. 43. MODULAÇÃO DE EFEITOS. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (STF - ADI: 6355 PE 0096723-94.2020.1.00.0000, Relator: CÁRMEN LÚCIA, data de Julgamento: 31/05/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 09/06/2021).

O Supremo Tribunal Federal analisou no julgado supracitado a constitucionalidade de dispositivos da Lei complementar nº 107/2008 do Estado de Pernambuco, as disposições em questão permitiam a promoção na carreira de auditores fiscais do tesouro estadual classe 01 (cujo cargo exigia nível médio) para o

cargo de auditor fiscal do tesouro estadual classe 02 (que exigia nível superior). A Relatora Ministra Cármen Lúcia entendeu pela inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, no entanto, aplicou a modulação dos efeitos para manter as promoções já realizadas e os atos administrativos já praticados, e o fez com base no princípio da segurança jurídica.

O julgamento supramencionado revela-se de extrema importância, já que embora tenha declarado a inconstitucionalidade da forma de provimento do cargo público pela promoção em carreira diversa sem concurso público, preservou os efeitos dos atos administrativos já praticados, atendendo assim ao princípio da segurança jurídica. Ressalte-se, que essa decisão demonstra que mesmo o Poder Judiciário deve esbarrar nos limites de revisão dos atos administrativos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente escrito teve como objetivo discutir os limites e possibilidades de revisão do ato administrativo no ordenamento jurídico pátrio, tal tema é de extrema relevância pois diz respeito a atuação da Administração Pública. A partir da premissa exposta, formulou-se uma série de indagações, a saber, existe limite temporal para a revisão de atos administrativos? Quais são as hipóteses onde a revisão é vedada? Etc. Para responder essas indagações, buscou-se inicialmente apresentar a evolução histórica do ato administrativo e também introduzir o seu conceito. No entanto, a conceituação do instituto não é uniforme e, portanto, foram apresentadas várias abordagens existentes na doutrina administrativista nacional.

Depois da exposição do conceito de ato administrativo, foram apresentados os atributos, que são as prerrogativas que conferem o caráter público aos atos oriundos da Administração Pública, sobre os quais também não há consenso na doutrina, motivo pelo qual foram apresentados os mais citados pelos doutrinadores, a exemplo da presunção de veracidade.

Durante o desenvolvimento do presente trabalho, foi exposta a anatomia dos atos administrativos, ou seja, os seus elementos constitutivos, a saber, sujeito, objeto, forma, finalidade, motivo. A apresentação desses elementos ou como parte da doutrina denomina requisitos, se demonstrou de extrema importância para o entendimento acerca da revisão dos atos administrativos, já que os vícios nesses elementos determinam a nulidade dos atos, e a nulidade é uma modalidade de revisão. Portanto, foi visto que quando um ato administrativo apresenta algum vício, a Administração Pública tem a prerrogativa de anular esse ato viciado de maneira autônoma, sem a necessidade de análise prévia pelo poder Judiciário.

Além da anulação que é o meio mais comum para a revisão de um ato administrativo, e que em regra vincula a Administração Pública, existe a revogação que é uma modalidade de revisão em que se predomina a discricionariedade, então a revogação se dá com base em critérios de conveniência e oportunidade.

Também se discutiu acerca do prazo decadencial de cinco anos previsto na Lei nº 9.784/99, esse prazo se aplica a revisão de atos administrativos que gerem efeitos favoráveis a destinatários de boa-fé. A respeito desse tema existem controvérsias que recentemente mereceram manifestações dos tribunais superiores. Um dos pontos mais polêmicos, diz respeito a flexibilização do supracitado prazo em

caso de violações diretas ao texto constitucional, foi exposto o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, que firmou tese no sentido da flexibilização do prazo.

A partir da exposição do posicionamento da Suprema Corte, iniciou-se a discussão acerca dos efeitos da flexibilização do prazo decadencial para a segurança jurídica dos atos administrativos, durante a exposição opinou-se no sentido que o entendimento pode gerar uma enorme insegurança jurídica no âmbito da Administração Pública, já que as autoridades poderiam rever diversos atos administrativos a qualquer tempo. Desta maneira, indicou-se a necessidade da aplicação da modulação de efeitos, ou seja, a manutenção dos efeitos dos atos administrativos já praticados, inclusive citou-se um julgado em que o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de um ato administrativo mas manteve os efeitos já produzidos, zelando pelo princípio da segurança jurídica. Por fim, conclui-se que a revisão de atos administrativos está sujeita a limitações que precisam ser respeitadas pela Administração Pública e pelo próprio poder Judiciário, para que assim os administrados possam gozar da segurança jurídica em seu trato com o poder público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ADAMS, Luís Inácio. **Revisão de atos pela administração pública e instabilidade de jurisprudência**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-24/publico-privado-revisao-atos-administracao-instabilidade-jurisprudencia>. Acesso em: 01 de Jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>. Acesso em: 12 de Jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 346**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>. Acesso em: 12 de Jun. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 633**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalt/Sob-medida/Advogado/Jurisprudencia/Sumulas>. Acesso em: 18 de Jun. 2021.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

_____. **Lei nº 4.717/65 de 29 de junho de 1965**. Brasília: Senado Federal, 1965.

_____. **Lei nº 9.784/99 de 29 de janeiro de 1999**. Brasília: Senado Federal, 1999.

_____. **Lei de introdução as normas do direito brasileiro**. Decreto-Lei nº. 4.657 de 04 de setembro de 1942. Brasília: Senado Federal, 1942.

MELLO, Celson Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

STF. **RECURSO EXTRAORDINÁRIO**. RE: 817338 DF, Relator: Ministro Dias Toffoli. DJ 16/10/2019. Jusbrasil, 2019. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/919831613/recurso-extraordinario-re-817338-df-0275033-0620123000000/inteiro-teor-919831621>. Acesso em: 20 de Jun. 2021.

STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADI: 6355 PE, Relator: Ministra Cármen Lúcia. DJ 31/05/2021. Jusbrasil, 2021. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1228563543/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-6355-pe-0096723-9420201000000/inteiro-teor-1228563544>. Acesso em: 22 de Jun. 2021.

WAGMACKER, Lea. **O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro.** Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/50302/o-principio-da-seguranca-juridica-no-direito-administrativo-brasileiro>. Acesso em: 10 de Jun. 2021.