CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

BRUNA CAROLINA DE MELO

IMPOSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE NORMA CONSTITUCIONAL FACE A TEORIA DA ESTABILIZAÇÃO DOS EFEITOS DO ATO ADMINISTRATIVO

Apucarana
2022

BRUNA CAROLINA DE MELO

IMPOSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE NORMA CONSTITUCIONAL FACE A TEORIA DA ESTABILIZAÇÃO DOS EFEITOS DO ATO ADMINISTRATIVO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Faculdade de Apucarana – FAP, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Esp. Danylo Fernando Acioli Machado.

Apucarana
2022

BRUNA CAROLINA DE MELO

IMPOSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE NORMA CONSTITUCIONAL FACE A TEORIA DA ESTABILIZAÇÃO DOS EFEITOS DO ATO ADMINISTRATIVO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Faculdade de Apucarana – FAP, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, com nota final igual a _____, conferida pela Banca Examinadora formada pelos professores:

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Esp. Danylo Fernando Acioli Machado
Faculdade de Apucarana

Prof.
Faculdade de Apucarana

Prof.
Faculdade de Apucarana

Apucarana, ____ de _____ de 2022.

Dedico este trabalho,

À minha mãe, Patrícia Ribeiro dos Santos, minha companheira, amiga, aquela que em tudo esteve ao meu lado.

Ao meu pai, Wilson José de Melo, meu maior incentivador, meu exemplo.

Ao meu querido irmão, Guilherme Ryan de Melo, meu companheirinho.

AGRADECIMENTOS

Necessário colocar em primeiro lugar o Autor de todas as coisas, Deus, um ser sem igual, um pai amoroso e misericordioso, um provedor, um curador, um renovador, enfim, ao meu Deus devo toda honra, glória e louvor, pois sem Ele nada do que se fez teria sido feito, agradeço a Ele por ter me capacitado e me dado vida para chegar a esse momento tão marcante em minha vida, por ter cumprido todas as promessas até hoje em minha vida. Por fim, Glória, Honra e Majestade ao Eterno Deus, hoje e sempre, amém!

À minha mãe, minha amiga, minha linda, mulher dedicada, mulher aguerrida, aquela que esteve ao meu lado quando muito faltou, que me apoiou de infinitas formas. Sou grata pela vida da minha mãe, por sua enorme dedicação com a família, por ser o meu alicerce e nunca me deixar desanimar durante essa jornada.

Ao meu pai, meu amor, homem que sigo os ensinamentos e tento trazer motivo de orgulho a cada dia, homem especial, homem sábio, conselheiro, guerreiro, meu amigo, meu maior incentivador, que me apoiou financeiramente, psicologicamente e principalmente afetivamente, dando motivos para suportar os períodos difíceis do curso. Sou grata pela vida do meu pai e por todo seu esforço para que este momento se tornasse real.

Ao meu irmão, meu amigo, meu companheiro, quem trouxe alegria para minha vida com sua chegada, menino dono de um coração puro e bondoso, que embora a pouca idade sempre me incentivou ao estudo e a ser uma pessoa melhor, minha fonte de motivação.

Ao meu namorado, meu companheiro, pessoa ímpar, que esteve sempre ao meu lado me dando todo suporte necessário, quem por inúmeras vezes se fez abrigo e trouxe acalento. Sou grata pelas imensuráveis formas que me ajudou.

À toda minha família, que sempre foi meu escudo e suporte no decorrer desta caminhada jurídica. Esse agradecimento é especial à minha Tia Renata, pessoa que em muitos momentos exerceram a função incentivadora, ajudando da maneira que fosse necessário que este sonho hoje se realizasse.

Ao meu professor, amigo e orientador Danylo, profissional ilustre e inspirador ao qual rendo admirações, uma pessoa incrível, que por diversas vezes realizou o papel de conselheiro. Me motivou, incentivou, me fez enxergar o quão capaz eu sou. Sou grata por Deus tê-lo colocado em meu caminho, sou grata por poder levar seus ensinamentos não só jurídicos para a vida.

Ao meu professor e também querido amigo, Fábio, profissional brilhante com quem eu tive o privilégio de ter o primeiro contato com o mundo jurídico na prática, pessoa que não mediu esforços para me ajudar na vida acadêmica e fora dela. Sou grata por toda confiança depositada em mim e por todos os ensinamentos lecionados.

Aos meus amigos de sala, pessoas com quem aprendi muito e que merecem o melhor que o mundo jurídico pode oferecer. Ao grupo de professores da faculdade, os quais com esmero me ensinaram o Direito e a fazer direito.

A todos que de alguma forma contribuíram para que esse curso chegasse ao fim com êxito.

Muito obrigada!

“Porque sou eu que conheço os planos que tenho para vocês, diz o Senhor, planos de fazê-lo prosperar e não de causar dano, planos de dar a vocês esperança e futuro”.

Jeremias 29:11

MELO, Bruna Carolina de. **Impossibilidade de usucapião de norma constitucional face a Teoria da estabilização dos efeitos doa ato administrativo**. 95 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia). Graduação em Direito da Faculdade de Apucarana - FAP. Apucarana/PR. 2022.

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de trazer a lustre a discussão acerca da impossibilidade de usucapião de norma constitucional, ou seja, demonstrar que as nulidades que eivam de vícios insanáveis – nulidade – os atos administrativos não podem ser convalidados pelo decurso do tempo, ainda que dentro do pretexto de respeito à segurança jurídica, boa-fé, teoria do fato consumado e outros, bem como conceituar tais institutos. Os processos administrativos que visam a declaração de nulidade de determinados atos, no exercício do contraditório daquele que será afetado, encontram alegações como a afronta à segurança jurídica; boa-fé; teoria do fato consumado; decurso de lapso temporal suficiente à manutenção, e outras. Em contrapartida, surge no direito pátrio a teoria da estabilização dos efeitos do ato administrativo, que tem como escopo buscar atenuar os efeitos do ato nulo quando já passado determinado lapso temporal, não se fala em fato consumado, mas sim na estabilização do ato nulo em razão das consequências práticas geradas. Em rasa análise, parece existir uma impossibilidade de coexistência entre o instituto da usucapião de norma constitucional e a teoria da estabilização dos efeitos do ato administrativo. Todavia, no decorrer do trabalho será possível perceber que a referida impossibilidade é meramente aparente, sendo possível a aplicabilidade de forma conjunta desses dois institutos, através da devida utilização de métodos de integração jurídica.

Palavras-chave: Usucapião de Norma Constitucional. Teoria da Estabilização dos Efeitos do Ato Administrativo. Direito Constitucional. Direito Administrativo.

MELO, Bruna Carolina de. **Impossibility of adverse possession of a constitutional norm in view of the Theory of stabilization of the effects of an administrative act.** 95 p. Course Conclusion Work (Monograph). Graduation in Law of the Faculty of Apucarana - FAP. Apucarana/PR. 2022.

ABSTRACT

The present work has the objective of bringing to light the discussion about the impossibility of adverse possession of a constitutional norm, that is, to demonstrate that the nullities that are riddled with incurable vices - nullity - the administrative acts cannot be validated by the passage of time, even if under the pretext of respecting legal certainty, good faith, theory of the fait accompli and others, as well as conceptualizing such institutes. Administrative proceedings aimed at declaring the nullity of certain acts, in the exercise of the contradictory of the one who will be affected, find allegations such as the affront to legal certainty; good faith; fait accompli theory; over a period of time sufficient for maintenance, and others. On the other hand, the theory of the stabilization of the effects of the administrative act appears in the national law, whose scope is to seek to mitigate the effects of the null act when a certain time period has passed, it is not a fait accompli, but rather the stabilization of the null act in because of the practical consequences generated. In shallow analysis, there seems to be an impossibility of coexistence between the institute of adverse possession of a constitutional norm and the theory of stabilization of the effects of the administrative act. However, in the course of the work it will be possible to perceive that the referred impossibility is merely apparent, being possible the joint applicability of these two institutes, through the proper use of methods of legal integration.

Keywords: Usucapion of Constitutional Norm. Stabilization Theory of the Effects of the Administrative Act. Constitutional right. Administrative law.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 11

2 CONSTITUCIONALISMO 13
2.1 Conceito 13
2.2 Neoconstitucionalismo 15

3 DIREITO CONSTITUCIONAL 17
3.1 Conceito de Constituição 18
3.2 Classificação da Constituição no Brasil 19

4 PODER CONSTITUINTE 24
4.1 Poder Constituinte Originário 25
4.2 Poder Constituinte Derivado 27
4.3 Poder Constituinte Difuso 30

5 NORMAS CONSTITUCIONAIS 33
5.1 Características 33
5.2 Eficácia e Aplicabilidade 35
5.3 Interdisciplinaridade 38

6 DIREITO ADMINISTRATIVO NO BRASIL 40
6.1 Princípios Constitucionais do Direito Administrativo 41
6.1.1 Princípio da Legalidade 43
6.1.2 Princípio da Impessoalidade 44
6.1.3 Princípio da Moralidade 46
6.1.4 Princípio da Publicidade 48
6.1.5 Princípio da Eficiência 50

7 ATO ADMINISTRATIVO 52
7.1 Conceito 52
7.2 Elementos ou Requisitos do Ato Administrativo 54
7.2.1 Competência 55
7.2.2 Finalidade 59
7.2.3 Forma 61

7.2.4 Motivo..... 64
7.2.5 Objeto..... 67
7.3 Atributos do Ato Administrativo..... 68
7.3.1 Presunção de Legitimidade e Veracidade..... 69
7.3.2 Imperatividade..... 70
7.3.3 Exigibilidade (Coercitividade/Coercibilidade)..... 71
7.3.4 Autoexecutoriedade (Executoriedade)..... 72
7.3.5 Tipicidade..... 74
7.4 Extinção do Ato Administrativo..... 75
7.4.1 Anulação..... 75
7.4.2 Revogação..... 77
7.4.3 Cassação..... 79
7.4.4 Caducidade..... 80

8 IMPOSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE NORMA CONSTITUCIONAL FACE A TEORIA DA ESTABILIZAÇÃO DOS EFEITOS DO ATO ADMINISTRATIVO..... 82

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 88

REFERÊNCIAS..... 89

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem o escopo de apresentar o seguinte tema: a impossibilidade de usucapião de norma constitucional face a teoria da estabilização dos efeitos do ato administrativo.

Tendo em vista a finalidade do trabalho, esse foi dividido em nove capítulos, os quais são divididos em subcapítulos para melhor apresentação didática do tema.

No que atine ao primeiro capítulo, foi tratado o constitucionalismo. Esse capítulo é dividido em dois subcapítulos, quais sejam, o conceito de constitucionalismo e o neoconstitucionalismo.

No segundo capítulo, é abordado a temática do direito constitucional, sendo esse capítulo dividido em outros dois subcapítulos, que por sua vez, tratam do conceito de Constituição e da classificação da Constituição no Brasil.

No que se refere ao terceiro capítulo, este trata do Poder Constituinte, o qual se subdivide em Poder Constituinte Originário, Poder Constituinte Derivado e Poder Constituinte Difuso.

Por sua vez, o quinto capítulo traz a análise das normas constitucionais, possuindo três subcapítulos, sendo estes as características, a eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais, e a interdisciplinaridade do Direito Constitucional.

No capítulo seis é versado sobre o Direito administrativo no Brasil. Este capítulo possui um subcapítulo denominado princípios constitucionais do direito administrativo, o qual é dividido em outros cinco subcapítulos, possibilitando que cada princípio seja trazido em um tópico próprio, facilitando a compreensão do assunto. Os subtópicos são: princípio da legalidade, princípio da impessoalidade, princípio da moralidade, princípio da publicidade e princípio da eficiência.

No que tange ao capítulo seis, tem-se que trata do Ato Administrativo, possuindo um subcapítulo que alude o conceito do ato administrativo e outro subcapítulo que apresenta os elementos ou requisitos do ato administrativo, esse último, por seu turno, é dividido em cindo subtópicos, sendo cada um referente a um desses elementos, sendo estes a competência, a finalidade, a forma, o motivo e o objeto.

Ainda nesse capítulo, há um subcapítulo que cuida dos atributos do ato administrativo, o qual também possui cinco subtópicos, nos quais é discorrido de forma individualizada, cada atributo do ato administrativo. São eles: presunção de veracidade e legitimidade, imperatividade, exigibilidade (coercitividade/coercibilidade), autoexecutoriedade (executoriedade), e a tipicidade.

Além disso, o capítulo seis possui um subcapítulo que trata da extinção do ato administrativo, o qual comporta quatro subtópicos que expõe de forma específica as modalidades de extinção. Esses quatro subtópicos são: anulação, revogação, cassação e caducidade do ato administrativo.

No que diz respeito ao capítulo sétimo, esse contém o tema do trabalho, o qual já foi apresentado no início. Neste capítulo é abordado a vedação ao instituto da usucapião face as normas constitucionais, bem como a teoria da estabilização dos efeitos do ato administrativo e por fim, a contraposição entres esses conceitos.

Por derradeiro, no oitavo capítulo são traçadas as considerações finais acerca do tema, isto, é, a conclusão do trabalho.

2 CONSTITUCIONALISMO

Neste capítulo será apresentado a temática que aborda o constitucionalismo, apresentando-se seu conceito e abordando também o neoconstitucionalismo. Tem-se que o tema é de suma relevância para o desenvolvimento do trabalho e do tema proposto, conforme se passa a delinear.

2.1 Conceito

Neste subtópico será tratado do conceito de Constitucionalismo, movimento de grande relevância, tanto na sua concepção histórica, quanto na sua perspectiva atual.

O constitucionalismo é um movimento político e jurídico que tem por objetivo instaurar o regime constitucional em determinado país. Este tipo de regime corresponde a um conjunto de ideias e pensamentos políticos, culturais e sociais que visa refutar a arbitrariedade exercida pelos detentores do poder em face da sociedade, limitando a atuação do Estado e dando ao povo a titularidade do poder.[1]

Canotilho define o constitucionalismo como:

> (...) Teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade. Neste sentido, o constitucionalismo moderno representa uma técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos. O conceito de constitucionalismo transporta, assim, um claro juízo de valor. É, no fundo, uma teoria normativa da política, tal como a teoria da democracia ou a teoria do liberalismo.[2]

No mesmo sentido, Alexandre de Moraes entende que:

> À origem formal do constitucionalismo está ligada às Constituições escritas e rígidas dos Estados Unidos da América, em 1787, após a Independência das 13 Colônias, e da França, em 1791, a partir da Revolução Francesa, apresentando dois traços marcantes: organização do Estado e limitação do poder estatal, por meio da previsão de direitos e garantias fundamentais.[3]

Pode-se aferir, destarte, ser o constitucionalismo um movimento oriundo da vontade do homem de nortear seu destino político e de participar da vida do Estado. Seu objetivo principal era impor aos Estados absolutistas mecanismos de contenção do poder, o que seria realizado através da implantação de constituições escritas que organizassem o Estado, determinasse o exercício do poder e contemplasse os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.[4]

Ante a doutrina e entendimentos trazidos à lustre neste tópico, é possível encerrar a fase de conceituação e adentrar ao próximo tópico, contudo, antes do encerramento, utilizar-se-á as palavras da doutrina clássica, em especial a de Edson Ricardo Saleme que enfatiza que o constitucionalismo é um "movimento propício à estruturação de um governo autolimitado, que respeite direitos fundamentais, políticos e de nacionalidade".[5]

Isto posto, do estudo apresentado, tem-se que o constitucionalismo é um movimento social, político e jurídico criado para a construção de uma Constituição, que remete a limitação do poder estatal. Possível adentrar a um novo tópico, após a fase de conceituação do constitucionalismo.

---

[1]VASCONCELOS, Clever. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 17. *E-book*. ISBN 9786555599978. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555599978/. Acesso em: 07 set. 2022.

[2]CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. São Paulo: Almedina, 2003. p. 51.

[3]MORAES, Alexandre D. **Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. p. 1. *E-book*. ISBN 9786559771868. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771868/. Acesso em: 07 set. 2022.

[4]MOTTA, Sílvio. **Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2021. p. 43. *E-book*. ISBN 9788530993993. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530993993/. Acesso em: 07 set. 2022.

[5]SALEME, Edson R. **Direito constitucional**. São Paulo: Manole, 2022. p. 22. *E-book*. ISBN 9786555766370. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555766370/. Acesso em: 07 set. 2022.

2.2 Neoconstitucionalismo

Tendo em vistas pontuações feitas ao constitucionalismo, passa-se a versar, de forma breve, sobre o neoconstitucionalismo.

A partir do século XXI, a doutrina passa a desenvolver uma nova concepção em relação ao constitucionalismo, denominada neoconstitucionalismo, ou como é conhecida por alguns doutrinadores, constitucionalismo pós-moderno, ou, ainda, pós--positivismo. Pretende- se, dentro dessa nova concepção, sobretudo, buscar a eficácia da Constituição, deixando o texto de ter um caráter meramente retórico e passando a ser mais efetivo, especialmente diante da expectativa de concretização dos direitos fundamentais.[6]

O instituto ora tratado não possui unanimidade na doutrina quanto a sua conceituação, embora seja muito discutido nas últimas décadas.

Nesse sentido, Rodrigo Padinha esclarece que,

> Na busca de definição, imbricam-se jusfilósofos, positivistas, naturalistas, céticos, procedimentalistas, substancialistas, dentre outros, todos contra todos, cada um com sua visão particular de neoconstitucionalismo, talvez porque não exista um único neoconstitucionalismo, que corresponda a um entendimento teórico coeso, mas diversos pontos de vista sobre este importante instituto jurídico moderno.

Marcelo Novelino assentua serem quatro as acepções utilizadas para designar o termo neoconstitucionalismo:

> I)um modelo específico de organização jurídico-política, cujos traços característicos, esboçados a partir da Segunda Grande Guerra Mundial, ganham contornos mais definitivos no final do século XX (neoconstitucionalismo como modelo constitucional);
> II)uma teoria do direito que serve para descrever e operacionalizar este novo modelo (neoconstitucionalismo teórico);
> III)uma ideologia que valora positivamente as transformações ocorridas nos sistemas constitucionais (neoconstitucionalismo ideológico); e,
> IV)uma nova concepção sobre o papel a ser desempenhado pela teoria jurídica que, ao considerar o ponto de vista do participante, passa a exercer uma tarefa prescritiva ao lado da tradicional função descritiva (neoconstitucionalismo metodológico).

No mesmo sentido, o Professor Luís Roberto Barroso identifica o neoconstitucionalismo com:

> Um conjunto amplo de transformações ocorridas no Estado e no direito constitucional, em meio às quais podem ser assinalados, (i) como marco histórico, a formação do Estado constitucional de direito, cuja consolidação se deu ao longo das décadas finais do século XX; (ii) como marco filosófico, o pós-positivismo, com a centralidade dos direitos fundamentais e a reaproximação entre Direito e ética; e (iii) como marco teórico, o conjunto de mudanças que incluem a força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional".[7]

Considerando as doutrinas trazidas neste subcapítulo, entende-se que o neoconstitucionalismo é um movimento que se desenvolve no século XXI, com o objetivo de modificar (alterar) os modos de compreender, interpretar e aplicar as Constituições, bem como o Direito Constitucional subjacente (adstrito as mesmas).

3 DIREITO CONSTITUCIONAL

[6]LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 53. *E-book*. ISBN 9786553621596. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553621596/. Acesso em: 28 nov. 2022.

[7]"Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)". SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). **A constitucionalização do direito**: Fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p.185.

O Direito Constitucional está situado dentro do Direito Público Interno, sendo um dos seus ramos autônomos, trabalhando não somente os direitos fundamentais, mas também o funcionamento e a organização do Estado, assim como a articulação de seus elementos primários e o assentamento das bases da estrutura política constitucional.[8]

Jorge Miranda define o Direito Constitucional como:

> A parcela da ordem jurídica que rege o próprio Estado, enquanto comunidade e enquanto poder. É o conjunto de normas (disposições e princípios) que recordam o contexto jurídico correspondente à comunidade política como um todo e aí situam os indivíduos e os grupos uns em face dos outros e frente ao Estado-poder e que, ao mesmo tempo, definem a titularidade do poder, os modos de formação e manifestação da vontade política, os órgãos de que esta carece e os actos em que se concretiza.[9]

Alexandre de Moraes entende que o "Direito Constitucional é um ramo do Direito Público, destacado por ser fundamental à organização e funcionamento do Estado, à articulação dos elementos primários do mesmo e ao estabelecimento das bases da estrutura política".[10]

Com efeito, salienta-se que o Direito Constitucional se refere a um conjunto sistemático de conhecimentos tanto históricos, bem como teóricos, que propiciam a reflexão do poder estatal, sua organização, finalidades e seus limites, tal qual a definição de direitos fundamentais inerente às pessoas sujeitas a sua incidência.[11]

Meirelles Teixeira define o direito constitucional de duas formas distintas. Sinteticamente, como:

> Estudo da teoria das Constituições e da Constituição do Estado brasileiro, em particular; e, de forma analítica, como o conjunto de princípios e normas que regulam a própria existência do Estado moderno, na sua estrutura e no seu funcionamento, o modo de

---

[8]VASCONCELOS, 2022.

[9]MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Coimbra: Ed. Coimbra, 2011. p. 13-14.

[10]MORAES, Alexandre D. **Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. p. 1. *E-book*. ISBN 9786559771868. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771868/. Acesso em: 08 set. 2022.

[11]BARROSO, Luís R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos Fundamentais. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 24. *E-book*. ISBN 9786555596700. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596700/. Acesso em: 08 set. 2022.

> exercício e os limites de sua soberania, seus fins e interesses fundamentais, e do Estado brasileiro, em particular.[12]

A título de finalização deste tópico, é relevante trazer à baila o que ensina José Afonso da Silva, quando escreve que “o direito constitucional, enquanto ciência positiva das constituições, pode ser definido como o ramo do Direito Público que expõe, interpreta e sistematiza os princípios e normas fundamentais do Estado”.[13]

Pelo exposto, encerra-se, de forma não exauriente, a fase de análise do Direito Constitucional, tendo o escopo deste tópico sido alcançado, possibilitando o entendimento acerca do que se trata a temática ora em estudo.

3.1 Conceito de Constituição

Feito o introito ao Direito Constitucional e compreendendo ser a Constituição o objeto deste, faz-se necessária a sua conceituação para melhor desenvolvimento do tema, fazendo-se necessária a utilização de doutrina para tanto. Indubitável a dificuldade em produzir uma definição suficientemente madura para a expressão, dada a imprecisão que certas palavras comportam, bem como a multiplicidade de significados que podem assumir.

Pode-se definir a Constituição como compilado de normas jurídicas supremas que designam os fundamentos e a organização do Estado e da sociedade, em outras palavras, a Constituição trata-se de norma formal, consolidada em um único texto, ainda que existam posteriores modificações, de forma sistematizada e articulada, atuando como fundamento de validade para as normas que dela decorrerem.[14]

Neste esteio, Alexandre de Moraes apresenta a seguinte conceituação:

> Constituição, lato sensu, é o ato de constituir, de estabelecer, de firmar; ou ainda o modo pelo qual se constitui uma coisa, um ser vivo, um grupo de pessoas; organização, formação. Juridicamente, porém, Constituição deve ser entendida como a lei fundamental e suprema de um Estado, que contém normas referentes à estruturação do Estado, à formação dos poderes públicos, forma de governo e aquisição do

---

[12]TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1991. p. 32.
[13]SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 38.
[14]VASCONCELOS, 2022, p. 33.

> poder de governar, distribuição de competências, direitos, garantias e deveres dos cidadãos.[15]

Luís Roberto Barroso conceitua a Constituição de forma esquemática e simplificada, abordando-a em dois pontos de vista: político e jurídico. Sob o ponto de vista político, conceitua a Constituição como "o conjunto de decisões do poder constituinte ao criar ou reconstruir o Estado, instituindo os órgãos de poder e disciplinando as relações que manterão entre si e com a sociedade".[16]

Por outro lado, na perspectiva jurídica, há uma subdivisão em sentido formal e sentido material, referindo-se o primeiro ao conteúdo de suas normas "a Constituição organiza o exercício do poder político, define os direitos fundamentais, consagra valores e indica fins públicos a serem realizados"; o sentido formal versa sobre a sua posição no sistema "a Constituição é a norma fundamental e superior, que regula o modo de produção das demais normas do ordenamento jurídico e limita o seu conteúdo".[17]

Destarte, tem-se que a Constituição é a norma suprema de um Estado, que define sua organização político-jurídica, bem como sua estrutura e também estabelece como se dará o exercício do poder, isto é, um conjunto unitário e harmônico de normas jurídicas que cria o estado e dispõe sobre seu funcionalismo.

3.2 Classificação da Constituição no Brasil

Neste subtópico, é tratado a classificação da Constituição, trazendo os critérios classificatórios inerentes à origem, à forma, ao modo de elaboração, à estabilidade, à extensão, e ao conteúdo.

A origem é o modo pelo qual a Constituição é elaborada, ou seja, diz respeito ao modo de exercício do poder constituinte.[18] Quanto à origem a Constituição pode ser promulgada (também chamada de democrática, popular ou votada),

---

[15]MORAES, 2022, p. 6.

[16]BARROSO, Luís R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos Fundamentais. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 24. *E-book*. ISBN 9786555596700. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596700/. Acesso em: 09 set. 2022.

[17]*Ibidem*.

[18]SARLET, Ingo W.; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz G. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 76. *E-book*. ISBN 9788553619344. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553619344/. Acesso em: 13 set. 2022.

outorgada, cesarista ou pactuada. A Constituição promulgada, que de acordo com os ensinamentos de Pedro Lenza, “é aquela Constituição fruto do trabalho de uma Assembleia Nacional Constituinte, eleita diretamente pelo povo, para, em nome dele, atuar, nascendo, portanto, da deliberação da representação legítima popular”.[19]

Em contrapartida, outorgada é a Constituição imposta ao povo pelo governante. Quanto à Constituição cesarista ou bonapartista, como também é conhecida pela doutrina, Flávio Martins ensina que “é a Constituição elaborada pelo governante e submetida à apreciação do povo mediante referendo. Recebe o nome de bonapartista porque foi utilizada mais de uma vez por Napoleão Bonaparte”.[20]

Por derradeiro, tratando-se ainda da origem, a Constituição pactuada é aquela que exprime um compromisso entre a monarquia debilitada e outras forças sociais e políticas, como é o caso da burguesia e da nobreza, resultando numa relação de equilíbrio precário, de modo que se trata de constituições em geral instáveis, em que se buscam resguardar determinados direitos e privilégios.[21]

O critério forma diz respeito a forma de veiculação das normas constitucionais, podendo ser escritas também chamadas de Constituições dogmáticas ou não escritas, também chamadas de históricas ou costumeiras.[22] As Constituições escritas são, conforme entendimento de Marcelo Novelino “formadas por um conjunto de normas de direito positivo constante de um só código (codificada) ou de diversas leis (não codificada)”.[23] Já na hipótese de Constituição não escrita, consuetudinária ou costumeira, Rodrigo Padinha leciona que “as normas não são reunidas em um documento, não são codificadas em um texto solene, estão previstas em leis esparsas, costumes, jurisprudência e convenções”.[24]

Anuindo do mesmo entendimento, Ricardo Saleme dispõe a seguinte opinião a respeito da classificação quanto a forma da Constituição:

---

[19]LENZA, 2022, p. 95.

[20]MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 112. *E-book*. ISBN 9786553620575. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620575/. Acesso em: 15 set. 2022.

[21]BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 35. ed. Rio de Janeiro: JusPodivim, 2020. p. 89.

[22]SARLET; MITIDIERO; MARINONI, 2020, p. 75.

[23]NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2014. p. 90. *E-book*. ISBN 978-85-309-5496-3. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5496-3/. Acesso em: 14 set. 2022.

[24]PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2019. p. 35. *E-book*. ISBN 9788530988319. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988319/. Acesso em: 14 set. 2022.

> Escritas – Uma vez consolidadas e sistematizadas em determinado texto formal, as regras fundamentadoras do Estado são reunidas em um único documento; assim sua característica essencial é viabilizar em texto único a constituição escrita. Destarte, a Carta Maior possui forma solene e reúne em um único texto as regras que dizem respeito ao modo de ser do Estado e seus respectivos desdobramentos e alterações.
> Não escrita – As normas constitucionais não se encontram reunidas em um único codex. Sua expressão e elaboração defluem das práticas reiteradas em um mesmo sentido. Dessa forma, há a convicção geral da população de que houve assimilação, sem necessidade de se materializar dogmaticamente uma forma. Resulta, portanto, da lenta evolução histórica de determinada sociedade, brotando como algo espontâneo e natural, sem necessidade de positivação daquela regra.[25]

Tomando por critério distintivo o modo de elaboração, as Constituições podem ser classificadas como dogmáticas ou históricas.[26] Tal classificação deriva da classificação anterior, como a Constituição escrita é sempre o fruto da aplicação de determinados princípios ou dogmas, ao passo que a não escrita é produto de lenta síntese histórica, a primeira é também dita Constituição dogmática, já a última trata-se de Constituição histórica.[27]

Doutor em Direito do estado, Alexandre de Moraes leciona que,

> Enquanto a constituição dogmática se apresenta como produto escrito e sistematizado por um órgão constituinte, a partir de princípios e ideias fundamentais da teoria política e do direito dominante, a constituição histórica é fruto da lenta e contínua síntese da História e tradições de um determinado povo.[28]

No tocante à estabilidade, isto é o nível de facilidade ou dificuldade na alteração da Constituições. Alguns doutrinadores também conceituam essa classificação como mutabilidade ou rigidez ao invés de estabilidade. Quanto a esse critério de classificação, a Constituição pode ser rígida, flexível, semirrígida, imutável ou super-rígida. [29]

José Afonso da Silva elucida que rígida “é a Constituição somente alterável mediante processos, solenidades e exigências formais especiais, diferentes

---

[25]SALEME, 2022, p. 35.
[26]MOTTA, 2021, p. 128.
[27]FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. p. 11. *E-book*. ISBN 9786559644599. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644599/. Acesso em: 15 set. 2022.
[28]MORAES, 22, p. 39.
[29]VASCONCELOS, 2022, p. 69.

e mais difíceis que os de formação das leis ordinárias ou complementares".[30] Ao contrário dessa classificação, tem-se a Constituição flexível, que segundo as palavras do jurista André Puccinelli Júnior:

> A Constituição flexível, também chamada de fluida, moldável ou plástica, a Constituição flexível é aquela sujeita à alteração segundo o mesmo procedimento estabelecido para a modificação das leis ordinárias. Sua estabilidade é menor em função da vulnerabilidade de normas facilmente alteráveis por maiorias parlamentares eventuais. Por isso, não existe hierarquia entre a Constituição flexível e a legislação infraconstitucional. É dizer, sendo posterior ao texto flexível e com ele incompatível, a lei infraconstitucional pode alterá-lo livremente.

Na Constituição semirrígida ou semiflexível, algumas normas possuem o processo legislativo mais dificultoso, isto é, encontram mais dificuldade na sua mutabilidade, enquanto que para outras normas o processo legislativo seria o mesmo realizado para a alteração de leis ordinárias.[31]

A Constituição imutável, de acordo com Sylvio Motta,

> É dita imutável quando simplesmente não admite alteração em qualquer de seus dispositivos. O interesse nessa modalidade de Constituição é meramente teórico, uma vez que o requisito indispensável para a permanência da eficácia de uma Constituição é precisamente sua capacidade de constante adaptação às transformações ocorridas na sociedade, o que se torna impossível nesse modelo de Constituição.[32]

Por fim, segundo a classificação adotada por Alexandre de Moraes, quando uma Constituição rígida contém pontos imutáveis (cláusulas *pétreas*), bem como comporta pontos em que a alteração deverá ocorrer através de um processo legislativo diferenciado, deve ser considerada super-rígida.[33]

Adentrando ao critério de classificação referente à extensão, as Constituições podem ser sintéticas ou analíticas. A primeira, estabelece resumidamente a estrutura fundamental do Estado e da sociedade, mediante normas materialmente constitucionais, enquanto a segunda dispõe prolixamente a estrutura

---

[3030]SILVA, *op.cit*., p. 42.
[31]TAVARES, André R. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 85. *E-book*. ISBN 9786555596915. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596915/. Acesso em: 15 set. 2022.
[32]MOTTA, 2021, p. 135.
[33]MORAES, 2022, p. 9.

fundamental do estado e da sociedade, através de normas materialmente e também formalmente constitucionais.[34]

Tem-se, ainda, que a Constituição pode ser classificada em relação ao seu conteúdo, podendo ser material ou formal. De acordo com Rodrigo Padilha, a Constituição formal, também denominada como como real, substancial ou de conteúdo, "é aquela que trata especificamente sobre divisão do poder político, distribuição de competência e direitos fundamentais".[35] Em sentido oposto, Nagib Slaibi Filho bem conceitua a Constituição material, quando assim preceitua, *in verbis:*

> No sentido material, substancial ou de conteúdo, a Constituição hodierna é o conjunto de normas dispondo sobre os temas escolhidos pelo legislador constituinte, isto é, os temas considerados relevantes sobre a organização do poder através da estruturação do Estado, os direitos individuais, a forma básica da Economia e os principais valores sobre os quais se assenta a vida social.

A Carta Magna de 1988 é promulgada quanto à origem, rígida quanto à estabilidade, dogmática (sistemática) quanto ao modo de elaboração, escrita quanto à forma, analítica em relação à sua extensão, e formal tratando-se do conteúdo.[36]

Ante a vasta doutrina acostada neste subtópico, entende-se que apresentado as formas de classificação das Constituições, não de forma exauriente, mas suficiente a interpretação e entendimento acerca do tem, bem como classificada a Constituição Federal de 1988. Sendo assim, possível adentrar a um novo capítulo.

4 PODER CONSTITUINTE

Neste capítulo há a importante tarefa de demonstrar o que é o Poder Constituinte, o qual, conforme será demonstrado, é imperioso para entender conceitos posteriores como poder constituinte originário e poder constituinte derivado, tarefa que passa a cumprir neste ato.

De modo intuitivo, o poder constituinte está presente desde as primeiras organizações políticas, fundado por uma força inicial que lhe concede forma e matéria, normas e instituições. Apenas a teoria do poder constituinte data sua

---

[34]MORAES, Guilherme Peña D. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. p. 76. E-*book*. ISBN 9786559772827. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772827/. Acesso em: 15 set. 2022.
[35]PADILHA, 2019, p. 35.
[36]LENZA, 2022, p. 110.

elaboração na época mais recente, apresentando indagações quanto a sua natureza, titularidade e limites.[37]

De acordo com a lição de Canotilho,

> O poder constituinte se revela sempre como uma questão de 'poder', de 'força' ou de 'autoridade' política que está em condições de, numa determinada situação concreta, criar, garantir ou eliminar uma Constituição entendida como lei fundamental da comunidade política.[38]

Ainda, de acordo com os ensinamentos de Clever Vasconcelos, na concepção jusnaturalista, o poder constituinte estaria acima da Constituição, uma vez que é o responsável por sua elaboração. Nesse sentido, os adeptos a essa erudição entendem que acima do direito positivo existe um direito natural, que impõe limites ao poder constituinte, devendo sempre o constituinte, ao elaborar uma nova Constituição, atentar aos limites impostos por esse direito natural.[39]

No entanto, verifica-se que o entendimento majoritário no Brasil é positivista, em outras palavras, não existe direito natural, sendo o direito que surge com a Constituição o único consequentemente inexistente qualquer outro direito anterior à Constituição, bem como consideram o poder constituinte como sendo um poder de fato ou político, não encontrando nenhuma limitação.[40]

No mesmo sentido, Luís Roberto Barroso ensina que:

> Ao contrário do jusnaturalismo, o positivismo não reconhece a possibilidade de um Direito preexistente ao Estado. Como o poder constituinte cria – ou refunda – o Estado, sendo anterior a ele, trata-se de um poder de fato, uma força política, situada fora do Direito (metajurídica, portanto) é insuscetível de integrar o seu objeto. Nesse particular, tanto o normativismo kelseniano, com a tese da norma fundamental pressuposta.[41]

Importante, ainda, ressaltar o que ensina Alexandre de Moraes, o qual, com poucas palavras, bem explica o conceito de poder constituinte quando diz ser o poder constituinte "a manifestação soberana da suprema vontade política de um povo, social e juridicamente organizado".[42]

---

[37]BARROSO, 2022, p. 114.
[38]CANOTILHO, 2003, p. 65.
[39]VASCONCELOS, 2022, p. 59.
[40]*Ibidem.*
[41]BARROSO, 2022, p. 126.
[42]MORAES, 2022, p. 55.

Ao tratar-se da titularidade do poder constituinte, Pedro Lenza, determina ser esta pertencente ao povo, entendimento adotado também pela doutrina moderna. Nesse sentido, tem-se o art. 1°, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, que determina que todo poder é exercido pelo povo, mediante representantes eleitos ou mesmo de forma direta.[43]

Prevalece, portanto, que o titular do poder constituinte é o povo. Edson Ricardo Saleme, por sua vez, enfatiza que essa é uma "representação harmonizadora e unitária, pela qual um dos elementos constitutivos do Estado seja participante e atuante nesse processo de grande importância para um Estado".[44]

Do que se apresentou, tem-se que o poder constituinte é o poder responsável pela criação, elaboração, reforma e mutações das Constituições. Logo, tendo o escopo deste tópico sido alcançado, possibilitando o entendimento no que concerne o tema ora estudado.

4.1 Poder Constituinte Originário

Este subtópico possui a finalidade de delinear o conceito de Poder Constituinte Originário, bem como suas características e sua importância, o que se faz a partir deste momento.

O poder constituinte originário é o poder de elaboração da Constituição da República, poder este caracterizado como inicial por inaugurar um novo ordenamento jurídico; ilimitado, pois não se submete a nenhuma restrição advinda pelo direito positivo; e incondicionado porquanto não ser subordinado a formas e modos de exteriorização imposta pelo direito positivo.[45]

Inclusive, é neste sentido o ensinamento de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, quando assim ensinam:

> A autoridade máxima da Constituição, reconhecida pelo constitucionalismo, vem de uma força política capaz de estabelecer e manter o vigor normativo do Texto. Essa magnitude que fundamenta

[43]CF/88 Art. 1°, § único. LENZA, 2022.
[44]SALEME, 2022, p. 46.
[45]MORAES, G., 2022, p. 26.

> a validez da Constituição, desde a Revolução Francesa, é conhecida com o nome de poder constituinte originário.[46]

No mesmo sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho sustenta ser o poder constituinte originário "o poder que edita Constituição nova substituindo Constituição anterior ou dando organização a novo Estado".[47]

Pode-se aferir, à vista disso, que o poder constituinte originário cria e organiza os poderes destinados a gerir os interesses de uma coletividade, em outros termos, o poder constituinte principia a Constituição de um novo Estado. Há poder constituinte tanto no surgimento de uma primeira Constituição, quanto na criação de qualquer outra subsequente. Logo, "a ideia da existência de um Poder Constituinte é o suporte lógico de uma Constituição superior ao restante do ordenamento jurídico e que, em regra, não poderá ser modificada pelos poderes constituídos".[48]

Em conclusão, utiliza-se as palavras de Pedro Lenza, que assim leciona:

> O poder constituinte originário (também denominado inicial, inaugural, genuíno ou de 1.º grau) é aquele que instaura uma nova ordem jurídica, rompendo por completo com a ordem jurídica precedente. O objetivo fundamental do poder constituinte originário, portanto, é criar um novo Estado, diverso do que vigorava em decorrência da manifestação do poder constituinte precedente.[49]

Pelo exposto, é possível entender que o poder constituinte originário é o poder de inaugurar uma ordem constitucional ou substituí-la por outra, quando o estado já existe, rompendo por completo com a ordem jurídica precedente, tendo, por conseguinte o objetivo fundamental de criar um novo Estado.

4.2 Poder Constituinte Derivado

---

[46]MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo G. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2020. (IDP - Linha Doutrina). p. 100. *E-book*. ISBN 9788553618088. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553618088/. Acesso em: 13 set. 2022.

[47]FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. p. 18. *E-book*. ISBN 9788530991845. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644599/. Acesso em: 13 set. 2022.

[48]MORAES, 2022, p. 56.

[49]LENZA, 2022, p. 195.

O subtópico em tela tem o objetivo de conceituar, conforme o entendimento doutrinário, o poder constituinte derivado, bem como apresentar suas características e classificações.

O pode constituinte derivado ou, como também é conhecido, instituído, constituído, secundário, de segundo grau ou remanescente, é criado e instituído pelo poder constituinte originário. No entanto, ao contrário do originário, o derivado está subordinado às regras impostas pelo originário. Sendo assim caracterizado como limitado e condicionado.[50]

No mesmo sentido, é o entendimento de Alexandre de Moraes ao tratar das características do poder constituinte derivado,

> Apresenta as características de derivado, subordinado e condicionado. É derivado porque retira sua força do Poder Constituinte originário; subordinado porque se encontra limitado pelas normas expressas e implícitas do texto constitucional, às quais não poderá contrariar, sob pena de inconstitucionalidade; e, por fim, condicionado porque seu exercício deve seguir as regras previamente estabelecidas no texto da Constituição Federal.[51]

Celso Antônio Bandeira de Mello é incisivo ao estabelecer que,

> O poder constituinte derivado merece o nome de constituinte na medida em que se trata de um poder constituinte reconhecido para modificar uma regra que é hierarquicamente superior a todas as outras, suficiente para constituir regra que será igualmente superior a todas as outras e, assim, cumprindo a mesma função que cumpria a Constituição posta pelo poder constituinte originário.

Em contrapartida ao entendimento supra, Michel Temer prefere, no plano doutrinário, referir-se a tal poder como competência reformadora, ao lado da competência ordinária.[52] Compactuando do mesmo entendimento Nelson Saldanha enfatiza o elemento teleológico, isto é, defende a ideia de que somente é possível conceber como poder constituinte aquele referido à finalidade de elaborar uma Constituição. Destarte, entendem os saudosos juristas serem impróprias as expressões como “poder constituinte derivado” ou “poder constituinte instituído”.[53]

---

[50]LENZA, 2022, p. 200.
[51]MORAES, 2022, p. 28.
[52]TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 76.
[53]SALDANHA, Nelson. **O Poder Constituinte**. São Paulo: RT, 1986. p. 65/71.

Não obstante, o poder constituinte derivado pode ser subdividido em poder constituinte derivado de reforma e poder constituinte decorrente.[54] Na mesma linha de pensamento, Clever Vasconcelos acentua que “o poder constituinte derivado pode modificar a Constituição, podendo também criar as Constituições Estaduais. No primeiro caso, o poder constituinte derivado é o reformador, enquanto no segundo é o decorrente”.[55]

O poder constituinte derivado reformador, chamado por alguns de competência reformadora, tem a capacidade de modificar a Constituição Federal, através de um procedimento específico que é instituído pelo originário. A manifestação desse poder é exteriorizada mediante emendas constitucionais.[56] Como bem conceitua Rodrigo Padinha, o poder constituinte derivado de reforma, é “o poder que permite a alteração da Constituição da República, evitando sua fossilização”.[57]

De maneira ímpar, o ministro Luís Roberto Barroso ao discorrer sobre reforma constitucional, ensina sobre o poder constituinte derivado de reforma, dispondo que:

> Em síntese: o poder reformador, frequentemente referido como poder constituinte derivado, é um poder de direito, e não um poder soberano. Por via de consequência, somente poderá rever a obra materializada na Constituição originária observando as formas e parâmetros nela estabelecidos.[58]

Pelo exposto, entende-se que o poder constituinte derivado reformador tem por competência reformar/modificar/alterar a Constituição, de acordo com a evolução da sociedade, por meio de emendas constitucionais. Consequentemente, não é um poder propriamente constituinte, mas sim um poder constituído, uma vez que deriva do poder constituinte originário. Sendo assim, a limitação e o condicionamento são características inerentes a esse poder.

Tratando-se do poder constituinte derivado decorrente, este é conferido pela Constituição Federal aos entes federativos, permitindo que elaborem ou alterem suas Constituições e leis orgânicas.[59]

---

[54]PADILHA, 2019, p. 71.
[55]VASCONCELOS, 2022, p. 62.
[56]LENZA, 2022, p. 71.
[57]PADILHA, *op. cit.*
[58]BARROSO, 2022, p. 159.
[59]MOTTA, 2021, p. 173.

Inclusive, ao abordar o assunto ora estudado, é nesse sentido o ensinamento de Alexandre de Moraes, quando assim leciona:

> O Poder Constituinte derivado decorrente, por sua vez, consiste na possibilidade que os Estados-membros têm, em virtude de sua autonomia político-administrativa, de se auto-organizarem por meio de suas respectivas constituições estaduais, sempre respeitando as regras limitativas estabelecidas pela Constituição Federal.[60]

O art. 25, *caput*, da CF/88 trata dessa autonomia ao dispor que os Estados se organizaram pelas Constituições e leis que adotarem, devendo, contudo, observarem os princípios constitucionais.[61] Por sua vez, o art. 29, caput define que a autonomia dos municípios será exercida através de lei orgânica, definindo também o procedimento em que essa lei está submetida e estabelecendo que além de observar os princípios constitucionais da Constituição da República, as leis orgânicas também devem se atentar à Constituição do estado em que se situa.[62] Por último, o art. 32, caput, do referido dispositivo legal versa sobre a autonomia político-administrativa conferida ao Distrito Federal, determinando que este também será regido por lei orgânica e dispondo sobre os procedimentos e limites que esta lei está obrigada.[63]

No sentido supra, é o ensinamento de Luís Roberto Barroso quando assenta que:

> Essa capacidade de auto-organização é fruto da autonomia política das entidades federadas, que desfrutam de autodeterminação dentro dos limites prefixados pela Constituição Federal. Trata-se, como intuitivo, de uma competência constitucionalmente limitada, por se tratar, tal como o poder de reforma, de um poder constituinte derivado.[64]

Manoel Gonçalves Ferreira Filho leciona, acerca do poder constituinte derivado decorrente, o entendimento de que “deriva também do originário, mas não

---

[60]MORAES, 2022.

[61]Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 set. 2022.

[62]Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos. *Ibidem*.

[63]Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição. *Ibid*.

[64]BARROSO, 2022, p. 158.

se destina a rever sua obra e sim a institucionalizar coletividades, com caráter de Estados, que a Constituição preveja”.[65]

Com o propósito de complementar os entendimentos supracitados, menciona-se a lição de Anna Cândida da Cunha Ferraz, ao discorrer sobre o poder constituinte derivado decorrente e dizer que esse poder tem “um caráter de complementaridade em relação à Constituição; destina-se a perfazer a obra do Poder Constituinte Originário nos Estados Federais, para estabelecer a Constituição dos seus Estados componentes”.[66]

Do que se pode abstrair do ensinamento suso, é cabível entender que o poder constituinte derivado decorrente é responsável por elaborar ou reformar as constituições estaduais, sendo que em cada estado, esse poder será exercido pela respectiva Assembleia Legislativa.

4.3 Poder Constituinte Difuso

Passa-se a análise da ultima classificação do poder constituinte abordada no trabalho: poder constituinte derivado difuso.

O poder difuso é um meio informal de alteração da Constituição, pois não decorre claramente da Constituição, mas é um poder de fato que se exterioriza pela mutação constitucional.[67] Também conhecido como interpretação constitucional evolutiva, esse poder não ocasiona mudança formal da Constituição através de emendas constitucionais, mas sim por meio de mutação constitucional, isto é, o que muda não é o texto legal, mas sim o seu significado interpretativo.[68]

Ademais, referente à titularidade do poder difuso, o ministro Luís Roberto Barroso ensina que,

> Remanesce no povo, mas que acaba sendo exercido por via representativa pelos órgãos do poder constituído, em sintonia com as demandas e sentimentos sociais, assim como em casos de necessidade de afirmação de certos direitos fundamentais.[69]

---

[65]FERREIRA FILHO, 2022, p. 22.
[66]FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Poder Constituinte do Estado-Membro**. São Paulo: RT, 1979. p. 72.
[67]PADILHA, 2019, p. 81.
[68]VASCONCELOS, 2022, p. 141.
[69]BARROSO, 2022.

Mendes, Coelho e Branco constatam que,

> (...) Por vezes, em virtude de uma evolução na situação de fato sobre a qual incide a norma, ou ainda por força de uma nova visão jurídica que passa a predominar na sociedade, a Constituição muda, sem que as suas palavras hajam sofrido modificação alguma. O texto é o mesmo, mas o sentido que lhe é atribuído é outro. Como a norma não se confunde com o texto, repara-se, aí, uma mudança da norma, mantido o texto. Quando isso ocorre no âmbito constitucional, fala-se em mutação constitucional.[70]

Por óbvio, a nova interpretação não poderá macular os princípios estruturantes da Constituição, podendo ser considerada inaceitável a nova interpretação inconstitucional, caso ignorado tais princípios e, dessa forma, combatida a mutação inconstitucional.[71]

Em conclusão, utiliza-se as palavras de Gilmar Mendes que assim leciona, *in verbis*:

> Por vezes, em virtude de uma evolução na situação de fato sobre a qual incide a norma, ou ainda por força de uma nova visão jurídica que passa a predominar na sociedade, a Constituição muda, sem que as suas palavras hajam sofrido modificação alguma. O texto é o mesmo, mas o sentido que lhe é atribuído é outro.[72]

Destarte, tem-se que o poder constituinte difuso é o poder de alterar informalmente a Constituição, sem que ocorra mudança propriamente dita no texto legal, em outras palavras, altera-se o sentido das normas constitucionais durante o processo de interpretação e aplicação da Constituição e não a alteração do texto expresso.

---

[70]MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M.; BRANCO, Paulo G. G. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 220.
[71]LENZA, 2022, p. 210.
[72]MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 220.

5 NORMAS CONSTITUCIONAIS

O presente tópico é de suma importância para o tema do trabalho, uma vez que abordará conceito, características, eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais, introduzindo, assim, o tema do trabalho.

Com precisão cirúrgica, Guilherme Peña de Moraes conceitua norma constitucional como “significações extraídas de enunciados jurídicos, caracterizadas

pela superioridade hierárquica, natureza da linguagem, conteúdo específico e caráter político, com diferentes tipologias".[73]

Essa conceituação proporciona adequada compreensão das normas constitucionais, principalmente no tocante as suas características, tema tratado no subtópico a seguir.

5.1 Características

Cumpre-se tratar das características pertinentes as normas constitucionais, visando esclarecer que as normas constitucionais possuem características que as diferenciam das demais normas jurídicas, como também demonstrar que cada tipo de norma constitucional possui características que lhe são próprias.

As normas constitucionais apresentam quatro características, traduzidas pela superioridade hierárquica, natureza da linguagem, conteúdo específico e caráter político. A superioridade hierárquica define que as normas constitucionais representam o fundamento de validade, imediato ou mediato, de todas as normas legais que compõem o mesmo ordenamento jurídico, em razão da potência da qual são emanadas (poder constituinte originário).[74]

Nesse mesmo sentido é o entendimento de Luís Roberto Barroso ao ensinar sobre essa característica.

> A supremacia constitucional é o postulado sobre o qual se assenta todo o constitucionalismo contemporâneo. Dele decorre que nenhuma lei, nenhum ato normativo, a rigor, nenhum ato jurídico, pode subsistir validamente se for incompatível com a Constituição.[75]

Pelo que se afere dos entendimentos até então trazidos, tem-se que a superioridade hierárquica das normas constitucionais também se expressa na imposição de que todos os atos do poder político estejam em conformidade com elas,

---

[73]MORAES, G., 2022, p. 81.
[74]*Ibidem.*
[75]BARROSO, 2022, p. 200.

de modo que, se uma lei ou outro ato do poder público contrariá-las, será inconstitucional, não tendo validade jurídica. Isso porque as normas constitucionais são superiores às demais, só podendo ser alteradas pelo procedimento previsto no próprio texto constitucional.[76]

A segunda característica, natureza da linguagem, manifesta a maior abertura e menor densidade das normas constitucionais, sendo necessário uma operação de concretização, na qual é atribuída ao intérprete a liberdade de conformação.[77]

Uma terceira característica das normas constitucionais é o caráter político, que evidencia a legitimação e limitação do poder político, pois a Constituição legitima o poder transferido pela sociedade ao Estado, assim como limita o poder do Estado perante a sociedade.[78] O nobríssimo jurista, Luís Roberto Barroso, acerca dessa característica leciona o seguinte ensinamento:

> A dimensão política da Constituição não infirma seu caráter de norma jurídica, nem torna sua interpretação uma atividade menos técnica. Mas uma Constituição, rememore-se, faz a travessia entre o fato político e a ordem jurídica, entre o poder constituinte e o poder constituído, estando na interface entre dois mundos diversos, porém intercomunicantes. Conceitos e ideias como Estado democrático de direito, soberania popular e separação de Poderes sempre envolverão valorações políticas.[79]

Por derradeiro, é característica inerente das normas constitucionais o conteúdo específico, que designa que as normas constitucionais prescrevem a divisão territorial e funcional do exercício do poder político, bem como a afirmação e asseguramento dos direitos fundamentais, abrangendo os fins a serem alcançados na ordem econômica e social, as técnicas de aplicação e os meios de proteção das próprias normas constitucionais. [80] Na mesma linha de raciocínio a doutora em direito constitucional, Ana Paula Barcellos, ensina sobre o tema,

> Esse conteúdo marcadamente político acaba, como se viu, conferindo às normas constitucionais um conteúdo específico, diverso em boa medida das demais normas jurídicas. Ao invés de disposições claramente prescritivas, a Constituição contém uma quantidade

---

[76]MENDES; BRANCO, 2020, p. 65.
[77]MORAES, G., 2022, p. 81.
[78]*Ibidem.*
[79]BARROSO, *op. cit.*, p. 201.
[80]MORAES, G., 2022, p. 81.

> importante de normas que preveem que determinadas estruturas estatais devem ser organizadas (normas de organização) e que políticas públicas devem ser desenvolvidas com vistas a promover determinados fins (normas programáticas), ou ainda indica metas, vale-se amplamente de princípios, sem fixar as condutas necessárias para sua realização, nem estabelecer as sanções aplicáveis para o caso de descumprimento.[81]

Pelo exposto, considerando as doutrinas trazidas à lustre suficiente para compreensão do tema, encerra-se a análise das características das normas constitucionais, adentrando-se ao próximo subtópico.

5.2 Eficácia e Aplicabilidade

Aplicabilidade é a capacidade de uma norma jurídico-constitucional de produzir seus efeitos, enquanto a eficácia resume-se no meio pelo qual a norma constitucional gerará seus efeitos jurídicos.

Em regra, todas as normas constitucionais possuem eficácia, algumas apresentam eficácia jurídica e social, enquanto outras apresentam eficácia apenas jurídica.[82] A eficácia social é constatada na hipótese de a norma vigente, ser efetivamente aplicada a casos concretos. De outro modo, a eficácia jurídica, denota que a norma está apta a produzir efeitos na ocorrência de relações concretas, mas já produz efeitos jurídicos à proporção que a sua simples edição resulta na revogação de todas as normas anteriores que com ela conflitam.[83]

Quanto a eficácia das normas constitucionais, André Ramos Tavares, acentua que: “todas as normas constitucionais possuem força normativa, o que implica reconhecer-lhes, necessariamente, alguma sorte de eficácia, sempre”.[84]

A doutrina clássica divide as normas constitucionais tão somente em autoexecutáveis ou autoaplicáveis e não autoexecutáveis, ou seja, algumas normas são imediatamente aplicáveis e outras não. Não obstante, tem-se também a classificação tricotômica da eficácia da norma constitucional.[85]

---

[81]BARCELLOS, Ana P. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2020. p. 47. *E-book*. ISBN 9788530989774. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989774/. Acesso em: 04 out. 2022.
[82]LENZA, 2022, p. 221.
[83]TEMER, 2000. p. 23.
[84]TAVARES, *op.cit*., p.145.
[85]VASCONCELOS, 2022, p. 140.

Adotante da classificação tricotômica, José Afonso da Silva, ao tratar da eficácia das normas constitucionais, classifica-as em plena, contida e limitada.[86]

As normas constitucionais de eficácia plena são aquelas normas da Constituição que estão aptas a produzirem seus efeitos desde sua entrada em vigor, não dependendo de norma infraconstitucional para complementa-la. É nesse mesmo sentido que Gilmar Mendes Ferreira ensina,

> Normas de eficácia plena (e aplicabilidade imediata e integral): são autoaplicáveis; produzem sozinhas de imediato todos os seus efeitos; não precisam de uma lei regulamentadora (detalhadora) para se aplicarem aos casos concretos, pois possuem todos os elementos (detalhamento) suficientes. Não precisam de lei regulamentadora, mas essa lei pode vir a ser feita. Porém, a lei regulamentadora não pode restringir (diminuir) a eficácia da norma, pois ela é plena.[87]

De forma majestosa, José Afonso da Silva destaca que as normas de eficácia plena,

> Receberam do constituinte normatividade suficiente à sua incidência imediata. Situam-se predominantemente entre os elementos orgânicos da Constituição. Não necessitam de providência normativa ulterior para sua aplicação. Criam situações subjetivas de vantagem ou de vínculo, desde logo exigíveis.[88]

Em síntese conclusiva, entende-se que norma constitucional de eficácia plena é aquela que desde sua entrada em vigor na Constituição, produz, ou tem a possibilidade de produzi todos os seus efeitos essenciais que o legislador constituinte quis regular ao elaborar tal norma.

Seguindo a classificação da teoria tricotômica, as normas constitucionais de eficácia limitada são aquelas que necessitam de regulamentação para que possam produzir efeitos.[89] Gilmar Mendes, ao tratar das normas de eficácia limitada justifica a necessidade regulamentação infraconstitucional:

> Isso porque a própria norma contém apenas uma disposição genérica, que não possui todos os elementos necessários para sua aplicabilidade prática. Precisam “desesperadamente” de uma lei

---

[86]SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1969. p. 13.

[87]MENDES, Gilmar F.; TRINDADE FILHO, João C. **Manual Didático de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2021. (IDP - Linha Doutrina). p. 380. *E-book*. ISBN 9786555591088. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555591088/. Acesso em: 04 out. 2022.

[88]SILVA, *op.cit*., p. 262.

[89]VASCONCELOS, 2022, p. 142.

> regulamentadora. Por isso se diz que têm aplicabilidade mediata (para o futuro). Não são autoaplicáveis; não produzem sozinhas todos os seus efeitos. Dependem da elaboração de uma lei regulamentadora para poderem aplicar-se a casos concretos.[90]

De acordo com Pedro Lenza, as normas constitucionais de eficácia limitada,

> São aquelas normas que, de imediato, no momento em que a Constituição é promulgada, ou entra em vigor (ou diante da introdução de novos preceitos por emendas à Constituição, ou na hipótese do art. 5.º, § 3.º), não têm o condão de produzir todos os seus efeitos, precisando de norma regulamentadora infraconstitucional a ser editada pelo Poder, órgão ou autoridade competente, ou até mesmo de integração por meio de emenda constitucional. São, portanto, de aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, ou, segundo alguns autores, aplicabilidade diferida.[91]

Ainda ao que se refere as normas constitucionais de eficácia limitada é possível subdividi-las em normas constitucionais de eficácia limitada de princípio programático (norma programática) e normas constitucionais de eficácia limitada de princípio institutivo. São de princípio institutivo as normas que dependem da lei para dar corpo a instituições, pessoas, órgãos previstos na Constituição, já as normas programáticas são as que estabelecem programas a serem desenvolvidos mediante a vontade do legislador infraconstitucional.[92]

Por fim, tem-se as normas classificadas como normas constitucionais de eficácia contida. Essas normas são autoaplicáveis; produzem sozinhas e desde já todos os seus efeitos; não necessitam de uma lei regulamentadora para se aplicarem aos casos concretos, uma vez que possuem o detalhamento suficiente. Embora não precisem de lei regulamentadora, essa lei pode vir a ser feita. E, caso seja feita, a lei regulamentadora poderá restringir o âmbito de incidência dessa norma.[93]

No mesmo sentido, Luís Roberto Barroso assevera serem as normas de eficácia contida “as que receberam, igualmente, normatividade suficiente para reger os interesses de que cogitam, mas preveem meios normativos (leis, conceitos genéricos etc.) que lhes podem reduzir a eficácia e aplicabilidade”.[94]

---

[90]MENDES; TRINDADE FILHO, 2021, p. 22.
[91]LENZA, 2022, p. 225.
[92]VASCONCELOS, *op. cit*., p. 144.
[93]MENDES; TRINDADE FILHO, 2021.
[94]BARROSO, 2022, p. 213.

Muito bem conceitua as normas constitucionais de eficácia contia o doutrinador Nagib Slaibi Filho, ao dispor que,

> Normas de eficácia contida são espécies de normas de eficácia plena que também incidem imediatamente e têm potencialidade para a produção de seus efeitos, mas preveem meios ou conceitos que permitem manter sua eficácia contida em certos limites, dadas certas circunstâncias.[95]

Nesse interim, em síntese conclusiva tem-se que as normas constitucionais de eficácia contida são aquelas em que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses inerentes a determinada matéria, porém deixou margem para atuação restritiva por parte da competência discricionária do poder público, nos termos que a lei estabelecer.

5.3 Interdisciplinaridade

Para adentrar ao enfoque principal do trabalho faz-se necessário a demonstração da interdisciplinaridade do Direito Constitucional com outros ramos do direito, especialmente sua relação com o Direito Administrativo.

Alexandre Mazza trata o Direito Administrativo como sendo**, "**ramo do Direito Público porque estuda a regulação jurídica de atividades tipicamente estatais. Tem autonomia didática e científica como campo específico do saber humano e princípios e técnicas próprios para compreensão do seu objeto".

Não obstante gozar o Direito Administrativo de autonomia possui diversos pontos de conexão com outros ramos jurídicos. Percebe-se a profundidade da relação existente entre os dois ramos do direito ora tratados através da Constituição Federal de 1988, dedicou um capítulo inteiro (Capítulo VII do Título III) ao regramento da atividade administrativa, denominado "Da Administração Pública".[96]

Ademais, é possível extrair desse mesmo ordenamento jurídico todos os fundamentos intrínsecos ao Direito Administrativo, evidenciando, dessa forma, a profunda relação entre o Direito Constitucional e o Direito Administrativo.

---

[95]SLAIBI FILHO, Nagib. **Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2009. p. 68. *E-book*. ISBN 978-85-309-3813-0. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-3813-0/. Acesso em: 08 nov. 2022.

[96]BRASIL, 1988.

6 DIREITO ADMINISTRATIVO NO BRASIL

Este tópico trata, de forma sucinta, a evolução de do direito administrativo no Brasil, do seu surgimento até os dias atuais.

O Direito Administrativo surge e se desenvolve no Brasil após o período colonial, com a declaração de independência e a instituição de uma monarquia limitada pela ordem jurídica. Já durante o Império, ocorreu a repartição dos poderes entre o Legislativo, o Judiciário, o Executivo e o Moderador, estes dois últimos a cargo do Imperador, foi instaurado o Conselho de Estado, responsável pela

jurisdição administrativa, e a Administração Pública submetia-se, preponderantemente, ao direito privado.[97]

Como ensina o doutrinador Diógenes Gasparini, os cursos jurídicos de São Paulo e Olinda foram criados em 1827, no entanto, em seus currículos não figurava o Direito Administrativo, cujo a obrigatoriedade só ocorreu em 1851.[98]

Com a proclamação da República em 1889 e a promulgação da Constituição de 1891, inauguram-se algumas transformações importantes no cenário jurídico, todavia, o Direito Administrativo, durante a primeira república, encontra dificuldades para se desenvolver.[99]

É a partir da revolução de 1930 e a promulgação da Constituição de 1934, que o Direito Administrativo brasileiro se mostra de suma importância, devido a crescente intervenção do Estado na ordem econômica e social, o que causa a formação de novas entidades administrativas, a assunção de novas tarefas pelo Estado e o aumento do quadro de agentes públicos, corroborando. Assim, com a promulgação da Constituição de 1988, o direito administrativo "é inserido no Estado Democrático de Direito, passando por importante processo de constitucionalização, com o reconhecimento da centralidade dos direitos fundamentais e da normatividade dos princípios constitucionais".[100]

Destarte, conclui-se que o direito administrativo brasileiro surge com a proclamação de independência, mas somente consegue alçar voos maiores e se desenvolver a partir da revolução de 1930 e a promulgação da Constituição de 1934, frente as mudanças ocasionadas no mundo jurídico, sobretudo, no que se diz respeito ao que hoje chama-se de Administração Pública.

6.1 Princípios Constitucionais do Direito Administrativo

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. p. 35. *E-book*. ISBN 9786559643844. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643844/. Acesso em: 27 nov. 2022.

[98]GASPARINI, Diogénes. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 31. *E-book*. ISBN 9788502149236. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502149236/. Acesso em: 27 nov. 2022.

[99]ARAGÃO, Alexandre Santos D. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2013. p. 16. *E-book*. ISBN 978-85-309-4882-5. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4882-5/. Acesso em: 27 nov. 2022.

[100]OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 7.

Neste ponto, faz-se imprescindível discorrer sobre a importância dos princípios no Direito Administrativo. Os princípios constitucionais do Direito Administrativo servem de sustentação para o conhecimento do ordenamento jurídico como um todo, bem como de critério de compreensão para a atuação da Administração Pública. Tais princípios são trazidos na Constituição ora explicitamente e ora de forma implícita.

Primeiramente importa dizer o conceito de princípio, que nas palavras de Larenz[101], significa fórmulas nas quais estão contidos os pensamentos diretores do ordenamento, de uma disciplina legal ou de um instituto jurídico. Mello ensina que princípio é:

> O mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente para definir a lógica e a racionalidade no sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. Portanto, constituem bases, estruturas nos quais se assentam institutos e normas jurídicas.[102]

Os princípios expressos estão previstos no artigo 37 da Carta magna e consistem em: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade eficiência. Ainda, o caput do referido artigo estabelece que toda administração pública, direta ou indireta, de qualquer dos Poderes de seus entes federados, obedecerá a tais princípios.[103] Entretanto, existem também princípios implícitos, que são previstos pela Doutrina, quais são: supremacia do interesse público sobre o particular, indisponibilidade do interesse público, continuidade do serviço público, razoabilidade, proporcionalidade, presunção de legalidade, auto executoriedade e da autotutela administrativa.

Segundo Cármen Lucia Antunes Rocha,

> Os princípios constitucionais da Administração surgiram para serem determinantes de comportamentos públicos e privados, não são eles arrolados como propostas ou sugestões: formam o direito, veiculam-se por normas e prestam-se ao integral cumprimento. A sua inobservância vicia de mácula insanável o comportamento, pois

---

[101]LARENZ, Karl *apud* MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 125.

[102]MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 53.

[103]Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte. BRASIL, 1988.

> significa a negativa dos efeitos a que se deve prestar. Quer-se dizer, os princípios constitucionais são positivados no sistema jurídico básico para produzir efeitos e deve produzi-los.[104]

Ademais, considerando que Direito Administrativo não é codificado, os princípios possuem o condão de interligar seus diversos institutos de maneira que não ocorram contradições em sua legislação, possibilitando melhor compreensão do texto legal, preenchendo as lacunas da lei, ante o acontecimento de situações não previstas, e garantindo o equilíbrio necessário entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração.

Considerando a doutrina aludida, nota-se que os princípios do direito administrativo são basilares da administração pública, devendo sempre ser observados, garantindo-se, assim, o equilíbrio na relação entre administrador público e administrado.

Diante do exposto e considerando a imensa gama de princípios existentes no ordenamento administrativo brasileiro, pois além dos princípios explícitos e implícitos, tem os princípios específicos para cada matéria regida pela lei. Neste trabalho abordar-se-ão apenas os princípios explícitos previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal.

6.1.1 Princípio da Legalidade

O primeiro princípio tratado é o da Legalidade, um dos mais importantes para a Administração Pública e também para os cidadãos, uma vez que esse princípio possui duplo sentido.

Através do princípio da legalidade, a administração pública somente poderá atuar fazendo aquilo que a lei autoriza ou determina, isto é, a atuação dos agentes públicos deverá ser de acordo com a lei. Por outro lado, tal princípio inerente

---

[104]FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa e crimes de prefeitos**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 174.

à particulares possui sentido diverso, sendo guiado pela autonomia de vontade, uma vez que aos particulares é permitido fazer tudo o que a lei não proíbe.[105]

Em síntese, na célebre lição de Hely Lopes Meirelles, apoiado em Guido Zanobini: “enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”.[106]

Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que é do princípio da legalidade que se aduz a ideia de que na relação administrativa a vontade da Administração Pública é decorrente de lei,

> Este princípio, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.[107]

Ademais, a investidura em cargos e empregos públicos depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo, a título exemplificativo pode-se citar a exigência de submissão de candidatos a teste psicotécnico, que apenas será legítima se houver previsão legal nesse sentido.[108]

Por essa razão o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula 686 [109], que não sendo suficiente para por fim as situações que à desrespeitavam, obrigou a Suprema Corte a reiterar seu entendimento através da Súmula Vinculante 44 [110]. Ambas dispõem que o candidato só estará sujeito à exame psicotécnico por força de lei.

Conclui-se com o ensinamento do doutor em Direito, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira:

---

[105]ALMEIDA, Fabrício Bolzan D. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 21. *E-book*. ISBN 9786553620421. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620421/. Acesso em: 08 nov. 2022.

[106]MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 82.

[107]PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. *E-book*. ISBN 9786559643042. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643042/. Acesso em: 08 nov. 2022.

[108]SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo Esquematizado.** São Paulo: Saraiva, 2022. p. 25. *E-book*. ISBN 9786555596250. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596250/. Acesso em: 08 nov. 2022.

[109]Súmula 686 do STF: Só por lei se pode sujeitar a exame psicotécnico a habilitação de candidato a cargo público.

[110]Súmula 686 do STF: Só por lei se pode sujeitar a exame psicotécnico a habilitação de candidato a cargo público.

> Desta forma, a legalidade não é o único parâmetro da ação estatal que deve se conformar às demais normas consagradas no ordenamento jurídico. A legalidade encontra-se inserida no denominado princípio da juridicidade que exige a submissão da atuação administrativa à lei e ao Direito (art. 2.º, parágrafo único, I, da Lei 9.784/1999). Em vez de simples adequação da atuação administrativa a uma lei específica, exige-se a compatibilidade dessa atuação com o chamado "bloco de legalidade".[111]

6.1.2 Princípio da Impessoalidade

Por sua vez o princípio da impessoalidade também representa grande importância no âmbito da administração pública, sendo mais um dos princípios norteadores da conduta estatal na relação administrativa.

O princípio da impessoalidade determina um dever de imparcialidade na defesa do interesse público, vedando discriminações e privilégios indevidamente dispensados a particulares no exercício da função administrativa.[112]

Ademais, a lei nº 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo), de forma brilhante conceitua tal princípio como sendo uma obrigatória "objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades".[113]

Na mesma linha de raciocínio, Hely Lopes Meirelles ensina sobre o princípio da impessoalidade

> Nada mais é do que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.[114]

---

[111]OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 35.

[112]MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 70. *E-book*. ISBN 9786553620735. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620735/. Acesso em: 08 nov. 2022.

[113]Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.
Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:
III- objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades.
BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 9.784 , de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 08 nov. 2022.

[114]MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2020. p.89-90.

Esse princípio, assim como o princípio da legalidade, também pode ser interpretado sobre dois pontos de vista,

> Por um lado, objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto, representa uma faceta do princípio da isonomia. Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros. Aqui reflete a aplicação do conhecido princípio da finalidade, sempre estampado na obra dos tratadistas da matéria, segundo o qual o alvo a ser alcançado pela Administração é somente o interesse público, e não se alcança o interesse público se for perseguido o interesse particular, porquanto haverá nesse caso sempre uma atuação discriminatória.[115]

Além do mais, o princípio ora tratado está dando margem a diferentes interpretações por parte da doutrina. Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração.[116]

Quanto aos administrados, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa, ou seja, a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento. Quanto à aplicação desse princípio à Administração, significa que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas sim ao órgão ou entidade da Administração Pública, de modo que ele é o autor institucional do ato.[117]

Destaca-se, ainda que de forma superficial, que o princípio da impessoalidade comporta um subprincípio, denominado subprincípio da vedação da promoção pessoal, o qual veda a promoção pessoal de agentes e autoridades.

Como ensina Alexandre Mazza, a maior preocupação do legislador foi “impedir que a propaganda dos atos, obras e programas do governo pudesse ter um

---

[115]CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. p. 61. *E-book*. ISBN 9786559771837. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771837/. Acesso em: 08 nov. 2022.
[116]PIETRO, 2022, p. 113.
[117]*Ibidem*, p.113-114.

caráter de pessoalidade por meio da associação entre uma realização pública e o agente público responsável por sua execução".[118] Sendo assim, a atuação deve ser impessoal também nesse sentido.

Dessa forma afere-se que o princípio da impessoalidade é um caminho de mão dupla, isto é, pode ser aplicado tanto ao administrado que deve receber tratamento sem discriminações ou preferencias, quanto ao agente público que não pode atuar com pessoalidade, associando sua imagem pessoal à sua atuação em nome do Estado.

6.1.3 Princípio da Moralidade

A moralidade é princípio fundamental aplicável à Administração Pública. Embora este princípio esteja elencado no caput do artigo 37, da Constituição Federal, o referido dispositivo legal também impõe aos agentes públicos a observância da moralidade em outras passagens.

A doutrina bem explica o principio ora analisado ao dispor que "o princípio da moralidade exige que a atuação administrativa, além de respeitar a lei, seja ética, leal e séria".[119]

Inclusive, nesse sentido é o que prevê o Código de Ética do Servidor Federal – Decreto n. 1.171/94, inciso II, ao dispor que o servidor público deverá se valer do elemento ético de sua conduta, buscando sempre discernir, principalmente, o honesto e o desonesto.[120]

O princípio da moralidade passou por três fases durante sua incorporação no Direito Administrativo.

A primeira fase está associada a disciplina interna da administração, considerada como uma questão de mérito ou discricionariedade administrativa. Logo após, já na segunda fase, percebe-se que mesmo a moral institucional deve condicionar juridicamente à utilização do poder discricionário, que é gradativamente limitado à proporção que ganha força a teoria dos motivos determinantes e a análise

---

[118]MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 70. *E-book*. ISBN 9786553620735. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620735/. Acesso em: 09 nov. 2022.
[119]OLIVEIRA, 2022, p. 36.
[120]Código de Ética do Servidor Federal – Decreto n. 1.171/94, inciso II.

do desvio de finalidade. Já na terceira fase ocorre a definitiva incorporação do princípio no direito administrativo, através da sua previsão explícita no artigo 37 da Carta Magna, que o trata como um direito e não mais apenas como um desejo de um governo honesto.[121]

Importante trazer a lustre também que condutas, praticadas por servidor público, que violem o princípio da moralidade administrativa, resultarão em improbidade administrativa, a qual, com base no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, implicará a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível.[122]

Dessa forma, ao tornar-se um princípio constitucional, a moralidade adquire foros mais expressivos de juridicidade. Sendo assim, conclui-se que a moralidade diz respeito à lealdade de conduta do agente no exercício da função pública.

6.1.4 Princípio da Publicidade

Outro princípio da Administração Pública previsto explicitamente na Constituição é o princípio da publicidade.

O princípio da publicidade ordena a divulgação e a exteriorização dos atos do Poder Público. A transparência dos atos administrativos possui estreita relação com o princípio democrático, previsto na |Constituição Federal, permitindo o controle social sobre os atos públicos. A atuação administrativa obscura e sigilosa é típica dos Estados autoritários. Nota-se, então, que no Estado Democrático de Direito, a regra é a publicidade dos atos estatais, sendo o sigilo a exceção.[123]

Da mesma forma ensina a doutrinadora Irene Patrícia Nohara, ao tratar desse princípio,

---

[121]NOHARA, Irene P. **Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2020. p. 80. *E-book*. ISBN 9788597025262. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025262/. Acesso em: 10 nov. 2022.

[122]§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. BRASIL, 1988.

[123]OLIVEIRA, 2022, p. 37.

> A publicidade é princípio básico da Administração Pública, positivado no caput do art. 37 da Constituição Federal, que permite credibilidade pela transparência. É pela publicidade que os cidadãos têm conhecimento das ações dos administradores no trato da coisa pública. Ela também garante a defesa de direitos quando estes são violados pelo Poder Público, viabilizando a proteção da moralidade e a estabilidade das relações jurídico-administrativas.[124]

O princípio ora analisado traz mais uma vez à lustre a ideia de que o administrador só poderá atuar visando privilegiar o interesse da coletividade e por isso, nada mais justo do que atribuir ao administrador a obrigação de oferecer à coletividade todas as informações de que necessite acerca dos atos por ele praticado em sua função.[125]

Em que pese esse princípio buscar a mais ampla publicidade dos atos praticados pelo administrador existem algumas exceções a essa publicidade. À vista disso, ensina José dos Santos Carvalho Filho que “sem embargo da circunstância de que a publicidade dos atos constitui a regra, o sistema jurídico – repita-se – institui algumas exceções, tendo em vista a excepcionalidade da situação e os riscos que eventual divulgação poderia acarretar”.[126]

Nesse mesmo raciocínio, tem-se o entendimento de Fabrício Bolzan de Almeida ao tratar das exceções que o princípio da publicidade comporta.

> A regra da publicidade dos atos administrativos não é absoluta, na medida em que é admitido o sigilo quando imprescindível para a manutenção da segurança da sociedade e do Estado. Confirmando que a publicidade não é absoluta, nossa Constituição Federal ensina que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de seu interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.[127]

Ademais, importante aludir que a publicidade é considerada como requisito para produção dos efeitos dos atos administrativos. Assim como os atos jurídicos em geral, os atos administrativos também podem ser analisados em três

---

[124]NOHARA, 2020, p. 84.
[125]SPITZCOVSKY, 2022, p. 33.
[126]CARVALHO FILHO, 2022.
[127]ALMEIDA, 2022, p. 24.

planos: existência, validade e eficácia, sendo a publicidade condição de eficácia do ato administrativo.[128]

Embora este princípio tenha como objetivo principal o controle dos atos administrativos pela sociedade, a publicidade dos atos administrativos também constitui medida voltada ao cumprimento de outras finalidades, as quais são elencadas pelo doutrinador Alexandre Mazza.[129] São elas:

> a) exteriorizar a vontade da Administração Pública divulgando seu conteúdo para conhecimento público;
> b) presumir o conhecimento do ato pelos interessados;
> c) tornar exigível o conteúdo do ato;
> d) desencadear a produção de efeitos do ato administrativo;
> e) dar início ao prazo para interposição de recursos;
> f) indicar a fluência dos prazos de prescrição e decadência;
> g) impedir a alegação de ignorância quanto ao conteúdo do ato;
> h) permitir o controle de legalidade do comportamento.

Tendo em consideração as doutrinas aludidas, percebe-se que o princípio da publicidade denota a proibição de edição de ato secretos, consubstanciando a ideia de que a Administração deve atuar de forma transparente, garantindo que a sociedade tenha conhecimento a respeito dos atos por ela praticados. Em que pese a publicidade ser a regra, o princípio não é absoluto, porquanto a própria Constituição Federal excepcionaliza que devem ser resguardados a segurança nacional, o relevante interesse coletivo e informações classificadas como sigilosas, quando a publicidade puder causar prejuízos à intimidade, honra e vida privada.

Em síntese conclusiva, aduz que quanto maior a transparência pública, maior será o controle social sobre os atos da Administração Pública.

6.1.5 Princípio da Eficiência

---

[128]OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Princípios do Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2013. p. 109. *E-book*. ISBN 978-85-309-4939-6. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4939-6/. Acesso em: 18 nov. 2022.

[129]MAZZA, 2022, p. 76.

A partir da Emenda Constitucional nº 19/98[130] a eficiência tornou-se princípio constitucionalmente expresso no texto da Constituição, tornando-se mais uma obrigação da Administração Pública.

No início, a Administração Pública adotava como forma de gestão o modelo burocrático, o qual está ligado a formalidades, gerando uma maior lentidão, entretanto, posteriormente, foi sendo implementada a forma gerencial, a qual adota um modelo que busca uma maior produtividade e economicidade e consequentemente preza pela celeridade e a diminuição das burocracias.[131]

O princípio da eficiência "impõe ao Poder Público a busca pelo aperfeiçoamento na prestação dos seus serviços, bem como das obras que executa, como forma de chegar à preservação dos interesses que representa".[132]

O renomado teórico de Direito Administrativo, Hely Lopes Meirelles, assim definiu o princípio da eficiência:

> O que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.[133]

Verifica-se, portanto, a importância do mencionado princípio, que impõe que a atuação administrativa deve ocorrer não apenas satisfazendo os critérios de legalidade, mas também de forma rápida e precisa, satisfazendo plenamente as necessidades da coletividade. Em síntese, o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração.

Não obstante, enfatiza Alexandre Mazza, que o princípio da eficiência foi um dos pilares da Reforma Administrativa que procurou implementar o modelo de administração pública gerencial voltada para um controle de resultados na atuação estatal".[134] Dessa forma, nota-se que a eficiência se remete a ideia de produzir bem, com qualidade e com menos gastos.

---

[130]Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.
[131]CAMPOS, Ana C. **Direito Administrativo Facilitado**. São Paulo: Grupo GEN, 2021. p. 42. *E-book*. ISBN 9786559641536. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559641536/. Acesso em: 21 nov. 2022.
[132]SPITZCOVSKY, 2022, p. 41.
[133]MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
[134]MAZZA, 2022, p.78.

Nesse sentido é o ensinamento de Rafael Carvalho Rezende de Oliveira, ao aduzir que:

> A ideia de eficiência está intimamente relacionada com a necessidade de obter os resultados elencados pelo texto constitucional de maneira célere. Os agentes públicos têm o dever-poder de desempenharem a função pública de forma eficiente, com o intuito de satisfazerem as necessidades da população.[135]

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito”.[136]

Pode-se entender, do exposto, que o princípio da eficiência não pode ser usado como pretexto para a Administração Pública descumprir a lei, por isso deve sempre ser interpretado em conjunto com os demais princípios administrativos e nunca de forma isolada.

Conclui-se, destarte, ser o conteúdo jurídico do princípio da eficiência a obrigação da Administração em buscar os melhores resultados por meio da aplicação da lei, sendo necessário, para tanto, uma melhor atuação do agente público, somada a uma melhor organização e estruturação da administração pública.

Superada a parte principiológica, passa-se a análise do próximo tópico.

7 ATO ADMINISTRATIVO

O ato administrativo cumpre um significativo papel de controle sobre as atividades da Administração Pública, sendo assim, para adentrar ao tema do tópico em apreço é de suma importância estabelecer o conceito de ato jurídico, e também a relação existente ato e fato jurídico.

---

[135]OLIVEIRA, 2022, p. 113.
[136]PIETRO, 2022, p. 127.

Fato corresponde a todo acontecimento que ocorre no mundo, independentemente da vontade do agente, podendo ser ele natural ou até mesmo um comportamento, enquanto o ato é uma manifestação de vontade do agente. Sempre que o fato ou ato repercutirem na esfera jurídica serão denominados fato jurídico e ato jurídico, bem como sempre que atingirem, especificamente, o direito administrativo, receberá a denominação de fato administrativo e ato administrativo. [137]

Encerra-se assim a análise dos princípios constitucionais do direito administrativo, adentrando-se, no próximo capítulo.

7.1 Conceito

Feito o introito ao tema deste tópico, faz-se necessária a conceituação do instituto para melhor desenvolvimento do tema, fazendo-se necessária a utilização de doutrina para tanto.

Celso Spitzcovsky bem define ato administrativo, *in verbis*:

> Toda manifestação unilateral de vontade da Administração, ou de quem lhe faça as vezes, que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos ou impor obrigações aos administrados, passível de reapreciação pelo Poder Judiciário.

O ato administrativo pode ser entendido como “ato jurídico típico do Direito Administrativo, diferenciando-se das demais categorias de atos por seu peculiar regime jurídico”.[138]

Hely Lopes Meirelles conceitua ato administrativo como “toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria”.[139]

Do mesmo entendimento compartilha o doutrinador Rafael Carvalho Rezende de Oliveira, ao lecionar o que ato administrativo é a “manifestação unilateral de vontade da Administração Pública e de seus delegatários, no exercício da função

---

[137]CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 9. ed. Salvador: JusPodivim, 2021. p.266-267.
[138]MAZZA, 2022, p. 155.
[139]MEIRELLES, 2002, p. 145.

delegada, que, sob o regime de direito público, pretende produzir efeitos jurídicos com o objetivo de implementar o interesse público".[140]

Segundo Matheus Carvalho, ato administrativo é conceituado como:

> Todo ato praticado pela administração Pública ou por quem lhe faça as vezes, no exercício da função administrativa (estando excluídos desse conceito os atos políticos), sob o regime de direito público, ou seja, gozando o ato de todas as prerrogativas estatais, diferente do que ocorre com os atos privados da Administração e, por fim, manifestando vontade do poder público em casos concretos ou de forma geral, não se confundindo com meros atos de execução de atividade.[141]

Importante elucidar também que ato administrativo não se confunde com ato da administração, uma vez que o primeiro é espécie e o segundo trata-se de gênero.

José dos Santos Carvalho Filho diferencia ato administrativo de ato da administração aduzindo que,

> 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. O emprego da expressão não leva em conta a natureza deste ou daquele ato. Significa apenas que a Administração Pública se exprime, na maioria das vezes, por meio de atos, de forma que, ao fazê-lo, pratica o que se denomina de atos da Administração. O critério identificativo, portanto, reside na origem da manifestação de vontade. Uma vez praticado o ato, aí sim, caberá ao intérprete identificá-lo na categoria adequada.[142]

Dessa forma, é possível compreender que nem todo ato praticado pela administração pública é ato administrativo. Os atos da administração pública são vários, sendo que o ato administrativo é apenas uma categoria dentre os demais atos da administração pública.

Ante a vasta doutrina trazida à lustre neste tópico, é possível encerrar a conceituação de ato administrativo e passar para o próximo tópico, contudo, antes do encerramento, utilizar-se à as palavras da doutrina clássica, em especial a de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que ensina o ato administrativo pode ser definido como "a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos

---

[140]OLIVEIRA, 2022, p. 293.
[141]CARVALHO, 2021, p. 328.
[142]CARVALHO FILHO, 2022.

imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário."

Possível adentrar a um novo tópico após a fase de conceituação do ato administrativo.

7.2 Elementos ou Requisitos do Ato Administrativo

Não há unanimidade na doutrina ao tratar desse assunto, alguns doutrinadores utilizam a expressão elementos e outros denominam de requisitos, havendo ainda autores que diferenciam os conceitos. No entanto, serão tratados como sinônimos por não resultar em nenhuma diferenciação prática.

Não obstante, existem vários elementos do ato administrativos trazidos pelos doutrinadores, sendo que serão tratados neste subtópico os elementos elencados pela doutrina majoritária, decorrente da utilização da lei nº 4717/65 (Lei de Ação Popular).

Levando em consideração a lei supracitada, em seu art. 2º, os elementos ou requisitos do ato administrativo são: competência, finalidade, forma, motivo e objeto.[143]

Portanto, com a ressalva efetivada alhures, deve-se analisar o ato administrativo sob o prisma dos cinco elementos que o compõem e justificam sua existência e validade, analisando o papel de cada um deles na formação do ato.

7.2.1 Competência

O elemento em exame, a competência, aduz que para o ato ser considerado válido é necessário que tenha sido praticado por agente competente de

[143]Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:
a) incompetência;
b) vício de forma;
c) ilegalidade do objeto;
d) inexistência dos motivos;
e) desvio de finalidade. BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.** Regula a ação popular. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm Acesso em: 21 nov. 2022.

acordo com a legislação para a prática da conduta.[144] Nesse sentido é o ensinamento de Hely Lopes Meirelles,

> No Direito Administrativo, é sempre a lei que define as competências conferidas a cada agente, limitando sua atuação àquela seara específica de atribuições. Assim, competência administrativa é o poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho de suas funções.[145]

Por esse requisito, torna-se claro que o agente capaz encontra seu correspondente na competência, de modo que, para o ato administrativo ser considerado válido, deve ser editado por quem possua legitimidade para tanto.[146]

Não obstante, o requisito tratado também é denominado de sujeito por alguns doutrinadores, como é o caso de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que faz analogia ao direito civil para definir o elemento, ensinando que "no direito civil, o sujeito tem que ter capacidade, ou seja, tem que ser titular de direitos e obrigações que possa exercer, por si ou por terceiros, já no direito administrativo, não basta a capacidade; é necessário também que o sujeito tenha competência.[147]

Partindo dessa desse entendimento é possível aferir que sujeito se trata daquele a quem a lei atribui a prática do ato, em outras palavras, é aquele que detém a competência para prática do ato.

Ademais, Irene Patrícia Nohara conceitua competência como "conjunto de atribuições das pessoas jurídicas, órgãos e agentes fixadas pelo direito positivo".[148]

Tratando dos objetivos do elemento competência, José dos Santos C. Filho aduz que,

> O instituto da competência funda-se na necessidade de divisão do trabalho, ou seja, na necessidade de distribuir a intensa quantidade de tarefas decorrentes de cada uma das funções básicas (legislativa, administrativa ou jurisdicional) entre os vários agentes do Estado, e é por esse motivo que o instituto é estudado dentro dos três Poderes de Estado, incumbidos, como se sabe, do exercício daquelas funções.[149]

---

[144]MAZZA, 2022, p. 168.
[145]MEIRELLES, 2002, p. 147.
[146]SPITZCOVSKY, 2022, p. 121.
[147]PIETRO, 2022, p. 241.
[148]NOHARA, 2020, p. 196.
[149]CARVALHO FILHO, 2022, p. 137.

É no mesmo sentido o entendimento de Celso Spitzcovsky, ao dizer que “de observar-se, também, que a questão da competência passa pelo poder de auto-organização conferido ao Poder Público (poder hierárquico), que estabelece em sua própria estrutura áreas diversas de atuação”.[150]

Assim sendo, percebe-se que o elemento competência é essencial para que ocorra a divisão de tarefas entre os agentes públicos, tendo em vista grande quantidade de trabalho.

Importante trazer à lustre que a competência decorre sempre da lei, não podendo o próprio órgão estabelecer, por si, as suas atribuições.[151] Destarte, no Direito Administrativo, é sempre a lei que define as competências concedidas a cada agente, limitando sua atuação na seara específica de atribuições.[152]

Do mesmo modo ensina o doutrinador Matheus Carvalho, ao dispor que o elemento competência “é definido em lei ou atos administrativos gerais, bem como, em algumas situações, decorre de previsão na Constituição Federal e não pode ser alterado por vontade das partes ou do administrador público”.[153]

Embora a regra seja a competência decorrer diretamente de lei ou do próprio texto constitucional, quando tratar-se de competência primária, é admitido em alguns casos que essa competência seja fixada por meio de ato administrativo geral. No entanto, independentemente de sua decorrência, a competência será sempre elemento vinculado do ato administrativo, ou seja, o agente público não terá margem de escolha quanto à legitimidade para prática da conduta, devendo sempre estar definida em lei com critérios objetivos de análise.[154]

Por fim, é de suma importância tratar das características inerentes à competência.

Segundo Alexandre Mazza, esse elemento possuiu sete características: a natureza de ordem pública, que define é estabelecida pela lei, estando sua alteração fora do alcance das partes; não se presume, porque o agente só terá competência expressamente outorgada por lei; improrrogabilidade, pois a competência não se transfere para outro agente diante de inércia; irrenunciabilidade, pois administração não pode abrir mão de suas competências já que são conferidas

---

[150]SPITZCOVSKY, 2022, p. 121.
[151]PIETRO, 2022, p. 242.
[152]MAZZA, 2022, p. 168.
[153]CARVALHO, 2021, p. 271.
[154]CARVALHO, 2021, p. 272.

em benefício do interesse público; obrigatoriedade, o exercício da competência administrativa é um dever para o agente público; imprescritibilidade, dado que a competência administrativa não se extingue, exceto por vontade legal; e por último a delegabilidade, pois pode ser transferida de forma temporária e excepcional através da delegação ou avocação.[155]

Imprescindível fazer um adendo quando à ultima característica tratada no parágrafo anterior. Nota-se que não deve confundir renúncia com delegação e avocação.

Em alguns casos, pode a norma autorizar que um agente transfira a outro, geralmente de plano hierárquico inferior, funções que originariamente lhe são atribuídas. É o fenômeno da delegação de competência, disposto no art. 11, da Lei 9784/99[156]. Para que ocorra é essencial que exista norma expressa autorizadora, normalmente de lei.[157]

Todavia, o ato de delegação não retira a competência da autoridade delegante, que continua competente cumulativamente com a autoridade delegada, conforme bem assinala Marcelo Caetano.[158]

Da mesma forma ensina Matheus Carvalho ao lecionar que “como regra geral, presume-se a cláusula de reserva, ou seja, o agente delegante não transfere a competência, mas apenas a amplia, se mantendo competente após a delegação juntamente com o agente delegado”.[159]

Ademias, o ato de delegação deve especificar e limitar as matérias transferidas, bem como possuir caráter temporário, podendo ser revogada a qualquer tempo, conforme dispõe o art. 14, da Lei 9784/99, *in verbis*:

> Art. 14. O ato de delegação e sua revogação deverão ser publicados no meio oficial.
> §1º O ato de delegação especificará as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação e o recurso cabível, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada.
> § 2º O ato de delegação é revogável a qualquer tempo pela autoridade delegante.

---

[155]MAZZA, 2022, p. 168.
[156]Art. 11. A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos. BRASIL, 1999.
[157]CARVALHO FILHO, 2022, p. 138.
[158]CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 2010. p. 140.
[159]CARVALHO, 2021, p. 274.

> §3º As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.[160]

Cumpre ressaltar, que a lei proíbe expressamente a delegação em caso de competência exclusiva; para decisão de recurso hierárquico; e para edição de atos normativos.[161]

A avocação de competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior, por sua vez, é medida de caráter excepcional e temporária, que deve ser justificada por motivos relevantes, na forma do art. 15 da Lei 9.784/1999. [162]

Segundo Rafael Carvalho Rezende de Oliveira, avocação "é o chamamento, pela autoridade superior, das atribuições inicialmente outorgadas pela lei ao agente subordinado".[163]

Por todo o exposto, é possível concluir que o instituto da delegação é a extensão da competência, enquanto a avocação ocorre quando o agente público chama para si a competência de outro agente.

7.2.2 Finalidade

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, diz que a "finalidade é o resultado que a Administração quer alcançar com a prática do ato".[164]

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, "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".[165]

---

[160]BRASIL, 1999.

[161]Art. 13. Não podem ser objeto de delegação:
I - a edição de atos de caráter normativo;
II - a decisão de recursos administrativos;
III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade. BRASIL, 1999.

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

[163]OLIVEIRA, 2022, p. 262.

[164]PIETRO, 2022, p. 247.

[165]CARVALHO FILHO, 2022.

Irene Patrícia Nohara afirma que “finalidade compreende o objetivo (fim) que a Administração Pública quer alcançar com o ato. Diz-se que se trata do efeito jurídico mediato”.[166]

Com base nos conceitos doutrinários trazidos à lustre, é possível aferir que a finalidade é o escopo do ato, ou seja, é tudo que se busca proteger com a prática do ato.

O ato administrativo possui duas finalidades tratadas pela doutrina. Alguns doutrinadores as denominam finalidade genérica e finalidade específica, enquanto outros tratam como finalidade em sentido amplo ou finalidade em sentido estrito, havendo também os que chama de finalidade latu sensu e finalidade strictu sensu.

A finalidade genérica, em sentido amplo ou latu sensu é aquela prevista para todas as condutas da Administração Pública, isto é, o atendimento ao interesse público.[167] Conforme ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietra, “em sentido amplo, a finalidade corresponde à consecução de um resultado de interesse público; nesse sentido, se diz que o ato administrativo tem que ter finalidade pública”.[168]

Por outro lado, no que tange à finalidade específica, corresponde a finalidade auferida explícita ou implicitamente da lei para o ato administrativo específico.[169] Segundo Fabrício Bolzan de Almeida,

> Em sentido estrito: é a finalidade pública prevista em uma lei específica. Portanto, o agente público, ao praticar um ato administrativo, deverá, além de buscar a satisfação e a proteção do interesse público primário, seguir ainda a finalidade específica prevista em lei.[170]

Em síntese, a finalidade genérica dos atos administrativos é a tutela do interesse público, é aquela buscada por todos os atos administrativos em razão do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Já a finalidade específica é definida em lei e trata de cada ato administrativo de forma especificada, ou seja, cada ato possui sua finalidade específica.

---

[166]NOHARA, 2020, p. 200.
[167]COUTO, Reinaldo. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 411. *E-book*. ISBN 9788553615919. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553615919/. Acesso em: 23 nov. 2022.
[168]PIETRO, *op. cit.*, p. 247.
[169]NOHARA, *op. cit*.
[170]ALMEIDA, 2022.

Importante evidenciar que sempre que o ato administrativo se afastar de sua finalidade, o ato não poderá ser considerado válido, caracterizando desvio de finalidade que se apresenta como variante do abuso de poder, que, por sua vez, manifesta-se como forma de ilegalidade.[171]

Maria Sylvia Zanella Di Pietro aduz que, “seja infringida a finalidade legal do ato (em sentido estrito), seja desatendido o seu fim de interesse público (sentido amplo), o ato será ilegal, por desvio de poder”.[172]

Dessa forma, não basta que o ato administrativo atenda apenas à sua finalidade genérica, é necessário que atenda também a finalidade específica do ato, quer dizer, caso violada a finalidade específica, ainda que atendida a finalidade genérica, estará configurado o desvio de finalidade.

Todavia, embora a regra seja à obediência do ato administrativo à sua finalidade específica, existe uma exceção. Na desapropriação, se existir desvio na finalidade específica, mantendo-se a finalidade genérica, não haverá problema, ocorrendo o que se denomina tredestinação lícita.[173]

Alexandre Mazza afirma que a finalidade é um elemento vinculado do ato administrativo.[174] Segundo Rafael Carvalho Rezende de Oliveira,

> Vale ressaltar que a finalidade é elemento vinculado do ato, uma vez que o interesse público sempre será o “fim mediato” da atuação administrativa. A discricionariedade, no caso, refere-se ao objeto do ato (fim imediato), que é o conteúdo do ato administrativo. Assim, por exemplo, a construção de escola ou hospital público é uma escolha relacionada ao objeto do ato. Em suma: a finalidade é invariável (vinculada) e o objeto pode ser variável (discricionário).[175]

Com efeito, entende-se que a finalidade é sempre elemento vinculado do ato no que diz respeito à finalidade específica. No entanto, pode ser considerado elemento discricionário quanto a finalidade genérica.

Conclui-se que, em regra a finalidade é sempre um elemento vinculado, mesmo nos atos discricionários.

---

[171]SPITZCOVSKY, 2022, p. 122.
[172]PIETRO, 2022, p. 247.
[173]CARVALHO, 2021, p. 274.
[174]MAZZA, 2022, p. 169.
[175]OLIVEIRA, 2022, p. 264.

7.2.3 Forma

É manifesto que os fatos decorrem de eventos naturais, enquanto os atos são fruto de uma manifestação de vontade humana. Por isso, para que o agente público exteriorize suas condutas, é imprescindível a utilização de determinada forma.

Conforme Rafael Carvalho Rezende de Oliveira, “forma é o revestimento externo do ato administrativo. É a exteriorização da vontade administrativa para produção de efeitos jurídicos”.[176]

Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma existirem, na doutrina, duas concepções do elemento forma,

> 1.Uma concepção restrita, que considera forma como a exteriorização do ato, ou seja, o modo pelo qual a declaração se exterioriza; nesse sentido, fala-se que o ato pode ter a forma escrita ou verbal, de decreto, portaria, resolução etc.;
> 2.Uma concepção ampla, que inclui no conceito de forma, não só a exteriorização do ato, mas também todas as formalidades que devem ser observadas durante o processo de formação da vontade da Administração, e até os requisitos concernentes à publicidade do ato.[177]

Diferente do requisito forma, presente no Código Civil, o qual garante aos particulares maior liberdade para fazer a edição de seus atos, desde que a lei não o proíba, no direito administrativo os atos só podem ser exteriorizados de acordo com a forma previamente estabelecida por lei, que, em regra, é a forma escrita.[178]

No Direito Privado, o ordenamento jurídico consagra o princípio da liberdade das formas, reforçando a autonomia da vontade dos particulares, consoante art.107 do Código Civil.[179]

Em contrapartida, no Direito Administrativo vigora o princípio da solenidade das formas, demandando do agente público a edição de atos escritos e o

---

[176]*Ibidem.*
[177]PIETRO, 2022, p. 244.
[178]SPITZCOVSKY, 2022, p. 112.
[179]Art. 107. A validade da declaração de vontade não dependerá de forma especial, senão quando a lei expressamente a exigir. BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm Acesso em: 24 nov. 2022.

atendimento das formalidades legais, tendo em vista que o agente público administra interesses da coletividade.[180]

Na Lei do Processo Administrativo na esfera federal, o artigo 22 consagra praticamente, em geral, o informalismo do ato administrativo, ao acentuar que "os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir". Apenas, o § 1.º, do referido artigo exige que os atos sejam ser produzidos na forma escrita.[181]

Com efeito, a regra é de que os atos obedeçam a forma escrita. No entanto, admite-se, excepcionalmente, a utilização de meios sonoros, verbais, gestuais e até mesmo luminosos, como os semáforos.[182]

Ademais o art. 22, da lei 9.784/99, determina que se a lei não exigir forma, de fato, a forma é livre, *in verbis*:

> 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 sequencialmente e rubricadas.

De acordo com Alexandre Mazza, o elemento em apreço trata-se de

> Requisito vinculado, envolvendo o modo de exteriorização e os procedimentos prévios exigidos na expedição do ato administrativo. Diante da necessidade de controle de legalidade, o cumprimento da forma legal é sempre substancial para a validade da conduta.[183]

Nesse sentido, Matheus Carvalho sustenta que a forma, em regra, é elemento sempre vinculado, mesmo quando trata-se de atos administrativos discricionários, salvo se nos casos em que a lei estabelece mais de uma forma

---

[180]Sobre o princípio da solenidade das formas, vide CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 103.
[181]Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir. BRASIL, 1999.
[182]CAMPOS, 2021, p. 262.
[183]MAZZA, 2022, p. 169.

possível para prática de determinado ato, ou então quando é silente quanto à forma obedecida, situações em que a forma será discricionária.[184]

Ademais, em observância ao princípio da simetria das formas, "a eventual alteração ou a revogação do ato administrativo, por razões de conveniência e de oportunidade, devem observar o princípio da simetria das formas (princípio do paralelismo ou da homologia das formas)"[185], isto é, caso haja necessidade em alteração ou até mesmo revogação do ato, a forma utilizada deve ser a mesma da edição desse ato.

Por fim, o vício de forma é tratado no art. 2º, alínea "b", da Lei n. 4.717/65, o qual aduz que este "o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato".[186]

Reinaldo Couto divide os vícios de forma em duas espécies: sanáveis ou passivos de convalidação e insanáveis ou que não comportam convalidação. Será vício de forma sanável quando não gerar prejuízo aos interessados, não macular o interesse público nem violar comando essencial e inafastável da lei, podendo os efeitos do ato administrativo ser convalidados.[187]

Dessa forma, é possível afirmar que o vício de forma é sanável quando não causar prejuízo a interesse público, bem como terceiros, e desde que seja mantido o interesse público. Do contrário, violando interesse público ou prejudicando os interessados tratar-se-á de vício insanável.

Feita as devidas considerações quanto ao elemento forma, passa-se a análise do próximo elemento do ato administrativo.

7.2.4 Motivo

Motivo é a "obrigação que tem a Administração Pública de oferecer àqueles a quem representa explicações quanto aos atos que edita".[188]

Maria Sylvia Zanella Di Pietro diz que:

---

[184]CARVALHO, 2021, p. 283.
[185]OLIVEIRA, 2022, p. 265.
[186]Art. 2º, parágrafo único, b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato; BRASIL, 1965.
[187]COUTO, 2020, p. 406.
[188]SPITZCOVSKY, 2022, p. 122.

> Motivo é o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo. Pressuposto de direi-to é o dispositivo legal em que se baseia o ato. Pressuposto de fato, como o próprio nome indica, corresponde ao conjunto de circunstâncias, de acontecimentos, de situações que levam a Administração a praticar o ato.[189]

Segundo conceitua Rafael carvalho Rezende de Oliveira, “motivo é a situação de fato ou de direito que justifica a edição do ato administrativo. O motivo é causa do ato”.[190]

Para finalizar a conceituação do elemento motivo, tem-se o ensinamento de Irene Patrícia Nohara, aduzindo que,

> Motivo é o pressuposto de fato e de direito que autoriza a Administração a praticar um ato administrativo. O pressuposto de direito corresponde às orientações (dispositivos) legais que dão sustentáculo jurídico ao ato. O pressuposto de fato é o conjunto de circunstâncias, acontecimentos, que levam a Administração a praticá-lo.[191]

Sendo assim, afere-se que são as razões de fato e de direito que ensejam a prática do ato, em outras palavras, é um acontecimento no mundo real somado à uma previsão legal autorizadora da pratica do ato.

Ressalta-se que, motivo e motivação não devem ser entendidos como sinônimos, uma vez que embora exista divergência que grassa entre alguns autores quanto aos conceitos de motivo e motivação, tem-se firmado a orientação que os distingue e pela qual são eles configurados como institutos autônomos.

Tendo em vista o conceito de motivo, já tratado no trabalho, esse distingue-se da motivação, que é a “explicação por escrito das razões que levaram à prática do ato”.[192]

No mesmo sentido, Reinaldo Couto dispõe que,

> Dessa forma, a motivação, diferentemente do motivo, é a razão ou justificativa de decidir; representa a fundamentação fática e jurídica do ato implementado. Não é somente a exposição dos motivos, mas a explicação do objeto adota- do em relação aos motivos observados.

---

[189]PIETRO, 2022, p. 247.
[190]OLIVEIRA, 2022, p. 266.
[191]NOHARA, 2020.
[192]MAZZA, 2022, p. 169.

> Deve ser exteriorizada antes ou durante a edição do ato, não podendo ser posterior, sob pena de invalidade.[193]

De fato, a motivação é um princípio explícito na Lei nº 9784/99 e para maior parte da doutrina, implícito na Constituição Federal. Sendo assim, os atos administrativos devem ser motivados, sendo essa a exposição das razões de fato e de direito que motivaram o ato a regra.[194]

Não obstante, em entendimento minoritário, José dos Santos Carvalho Filho, defende não ser a motivação obrigatória em todos os casos, embora seja aconselhável que o agente público fundamente as razões ensejadoras de seus atos.[195]

Ainda que a motivação seja a regra, em algumas situações essa regra é excepcionalizada, esses casos são previstos em lei ou na própria Constituição Federal. Todavia, nos casos em que a motivação não se faz necessária por expressa dispensa legal, uma vez motivado, não sendo verdadeiro ou sendo viciado o motivo apresentado, o ato será considerado inválido.[196]

Logo, verifica-se eu realizada a motivação essa passará a fazer parte do ato administrativo, vinculando, inclusive, a validade desse ato.

Assim, crucial trazer à lustre a teoria dos motivos determinantes, a qual Rafael Carvalho Rezende de Oliveira aduz que, “a validade do ato administrativo depende da correspondência entre os motivos nele expostos e a existência concreta dos fatos que ensejaram a sua edição”.[197]

De acordo com Fabrício Bolzan de Almeida, sobre a teoria dos motivos determinantes, elucida que “a Administração, ao declarar o motivo que autorizou a prática do ato administrativo, ficará vinculada à existência e à veracidade da alegação, e, em caso de inexistência ou falsidade do motivo, o ato será declarado nulo”.[198]

Com efeito, verifica-se que a teoria dos motivos determinantes estabelece que ainda que seja dispensável a motivação, se os motivos que justificaram a pratica do ato forem expostos, estes passarão a vincular o agente

---

[193] COUTO, 2020.
[194]CARVALHO, 2021, p. 283.
[195]CARVALHO FILHO, 2022, p. 144.
[196]CARVALHO, *op. cit*., p. 287.
[197]OLIVEIRA, 2022, p. 268.
[198]ALMEIDA, 2022, p. 142.

público. Sendo assim, os motivos os motivos devem estar em concordância com a realidade, sob pena de nulidade do ato.

Diga-se de passagem, é justamente através da explicitação desses motivos que o Poder Judiciário terá condições, desde que provocado, de exercer o controle da legalidade no que concerne aos atos administrativos, o único que lhe é permitido.[199]

Por último, assevera-se o entendimento de Alexandre Mazza, ao esclarecer que o motivo "constitui requisito, em regra, discricionário porque pode abrigar margem de liberdade outorgada por lei ao agente público".[200]

Em síntese, observa-se que o elemento em questão, geralmente, possui feição discricionária, levando em consideração apenas os limites legais, com exceção dos atos vinculados, os quais apresentam todos seus elementos estipulados de forma objetiva em lei.

Em vista de todo o exposto, considera-se suficiente as doutrinas e entendimentos trazidos nesse subtópico, possibilitando a apreciação do último elemento inerente ao ato administrativo.

7.2.5 Objeto

Quando ao elemento objeto não existem muitas diferenças quando comparado ao objeto tratado no Direito Civil, uma vez que os requisitos de validade, inerentes ao objeto, dos atos emitidos pelos particulares, também alcançam os atos administrativos. O artigo 104, II, do Código Civil determina que o objeto deve ser lícito, possível, determinado ou determinável.[201]

No entanto, nota-se que a licitude exigida dos particulares não é a mesma a ser observada pelo administrador público. Enquanto aquela estabelece que "a licitude dos atos praticados pelos particulares é verificada pela sua não

---

[199]SPITZCOVSKY, 2022, p. 122.
[200]MAZZA, 2022, p. 169.
[201]Art. 104, II - objeto lícito, possível, determinado ou determinável; BRASIL, 2002.

contrariedade à lei, a dos atos administrativos é aferida por sua compatibilidade em relação a ela".[202]

Reinaldo Couto assevera que o objeto deve ser lícito, possível, determinado ou determinável e também moral,

> Não pode contrariar o ordenamento jurídico. Se o fizer, o ato não pode-rá ser classificado como jurídico e sim como ilícito. Tem que observar a moralidade administrativa estabelecida como princípio constitucional. Precisa ter eficácia técnica, não apenas eficácia jurídica e social, portanto, suscetível de ser realizado. Por fim, deve ser certo, precisando de maneira clara os fins colimados.

Alguns doutrinadores conceituam o elemento em apreço como objeto, mas existem os que o denominam de conteúdo. Nada obstante, a doutrina majoritária trata como expressões sinônimas, ambas representando a disposição do ato administrativo.[203]

Conforme erude Di Pietro,

> Objeto ou conteúdo é o efeito jurídico imediato que o ato produz. Sendo o ato administrativo espécie do gênero ato jurídico, ele só existe quando produz efeito jurídico, ou seja, quando, em decorrência dele, nasce, extingue-se, transforma-se um determinado direito. Esse efeito jurídico é o objeto ou conteúdo do ato.[204]

Semelhantemente é o ensinamento de Alexandre Mazza,

> Objeto: é conteúdo do ato, a ordem por ele determinada, ou o resultado prático pretendido ao se expedi-lo. Todo ato administrativo tem por objeto a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas concernentes a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à ação da Administração Pública.[205]

Com efeito, o objeto é aquilo que o ato administrativo dispõe, é o efeito gerado pela prática do ato. Pode-se dizer que é o efeito imediato do ato administrativo, isto é, seu resultado prático.

Insta observar, ainda, que o elemento ora tratado é, em regra, elemento discricionário do ato administrativo. Por conseguinte, o agente público pode atuar, desde que dentro dos limites impostos pelas normas, se valendo de um juízo

---

[202]SPITZCOVSKY, 2022, p. 122.
[203]CARVALHO, 2021, p. 289.
[204]PIETRO, 2022, p. 244.
[205]MAZZA, 2022, p. 169.

de oportunidade e conveniência. Porém, quando o objeto for regulamentado de forma objetiva pela lei, sem deixar nenhuma margem de escolha ao administrador público, tratar-se-á de elemento vinculado.[206]

Sendo assim, conclui-se que o objeto será considerado elemento vinculado apenas nas hipóteses em que estiver objetivamente regulamentado em lei, sendo a regra a discricionariedade do ato administrativo.

7.3 Atributos do Ato Administrativo

Os atos administrativos são revestidos de propriedades jurídicas especiais decorrentes da supremacia do interesse público sobre o privado. Nessas características residem as principais distinções entre os atos administrativos e as demais categorias de atos jurídicos.

Dessa forma, nota-se que os atributos são prerrogativas de poder público presentes no ato administrativo, em razão do princípio basilar do regime jurídico administrativo, qual seja, o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

Alexandre Mazza diz que doutrina mais moderna faz referência a cinco atributos, sendo eles: a) presunção de legitimidade e veracidade; b) imperatividade; c) exigibilidade; d) autoexecutoriedade; e) tipicidade.[207]

7.3.1 Presunção de Legitimidade e Veracidade

De acordo com Rafael Rezende Carvalho de Oliveira, o primeiro atributo, qual seja, a presunção de legitimidade e veracidade aduz que “os atos administrativos se presumem editados em conformidade com o ordenamento jurídico (presunção de legitimidade), bem como as informações neles contidas presumem-se verdadeiras (presunção de veracidade)”.[208]

Segundo Di Pietro,

> A presunção de veracidade diz respeito aos fatos; em decorrência desse atributo, presumem-se verdadeiros os fatos alegados pela

[206]CARVALHO, 2021, p. 290.
[207]MAZZA, *op. cit.*, p. 160.
[208]OLIVEIRA, 2022, p. 273.

> Administração. Assim ocorre com relação às certidões, atestados, declarações, informações por ela fornecidos, todos dotados de fé pública.[209]

Celso Spitzcovsky, por sua vez ensina que os atos administrativos se presumem legítimos até prova em contrário. Ou seja, a presunção de legitimidade autoriza a imediata execução do ato, que, mesmo possuindo ilegalidade, permanece em vigor até prova em contrário.[210]

No que tange a esse atributo, Irene Patrícia Nohara dispõe que,

> A presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos desdobra-se em dois aspectos:
> 1.presunção de legitimidade: os atos praticados pela Administração Pública presumem-se válidos em face do Direito; e
> 2.presunção de veracidade: os fatos alegados pela Administração Pública presumem-se verdadeiros.[211]

Assim, a presunção de veracidade diz respeito aos fatos, presumindo-se verdadeiros os fatos alegados pela Administração Pública, enquanto a presunção de legitimidade diz respeito a conformidade do ato com a lei, presumindo-se, até prova em contrário, que os atos administrativos foram editados em concordância com a lei.[212]

Em síntese, entende-se que a presunção de veracidade e legitimidade são prerrogativas presentes em todos os atos administrativos. Essa presunção é relativa ou júris tantum, uma vez que admite prova em contrário. Logo, o ato administrativo estampa uma situação de fato real, ou seja, goza de fé pública até prova em contrário.

Entendido o primeiro atributo do ato administrativo, adentra-se ao próximo subtópico.

7.3.2 Imperatividade

O segundo atributo do ato administrativo é a imperatividade. Reinaldo Couto assevera que,

---

[209]PIETRO, 2022.
[210]SPITZCOVSKY, 2022, p. 125.
[211]NOHARA, 2020.
[212]PIETRO, *op. cit.*, p. 237.

> A imperatividade decorre da natureza potestativa do ato administrativo. A edição do ato administrativo ilustra o poder de sujeição que a Administração Pública impõe ao administrado. A imperatividade, ou coercibilidade, é o efeito de sujeição de terceiro à vontade do Estado, independentemente da concordância daquele.[213]

Da mesma forma é o entendimento de Irene Patrícia Nohara ao dizer que, a imperatividade é o atributo segundo o qual o ato administrativo se impõe ao seu destinatário, independentemente de sua concordância.[214]

O atributo em tela permite que a Administração imponha obrigações aos particulares independentemente da concordância destes (poder extroverso). Trata-se, também, de consequência do princípio da supremacia do interesse público, que permite ao Estado agir impondo deveres e obrigações aos administrados sem a necessidade da anuência destes.[215]

Ademais, ao contrário da presunção de veracidade e legitimidade, a imperatividade é atributo da maioria dos atos administrativos e não de todos os atos administrativos, não estando presente nos atos enunciativos, como certidões e atestados, nem nos atos negociais, como permissões e autorizações.[216]

No entanto, como bem ensina Irene Patrícia Nohara, “impor-se independentemente da concordância não significa afastar os princípios do contraditório e da ampla defesa”.[217]

Posto isto, depreende-se que a imperatividade é o atributo por meio do qual o poder público impõe obrigações aos administrados, independentemente da vontade destes, ou seja, as determinações impostas pelo poder público têm de ser cumpridas, de modo que não será afastado dos administrados os princípios do contraditório e ampla defesa.

7.3.3 Exigibilidade (Coercitividade/Coercibilidade)

---

[213]COUTO, 2020.
[214]NOHARA, 2020, p. 183.
[215]CAMPOS, 2021, p. 277.
[216]MAZZA, 2022, p. 161.
[217]NOHARA, 2020.

A exigibilidade também é denominada por alguns doutrinadores como coercitividade ou coercibilidade.

Muitos doutrinadores brasileiros referem-se à exigibilidade do ato. Celso Antônio Bandeira de Mello concebeu como “qualidade em virtude da qual o Estado, no exercício da função administrativa, pode exigir de terceiros o cumprimento, a observância, das obrigações que impôs”. [218]

Alexandre Mazza ao tratar desse instituto relata que,

> A exigibilidade, conhecida entre os franceses como privilège du préalable, consiste no atributo que permite à Administração aplicar punições aos particulares por violação da ordem jurídica, sem necessidade de ordem judicial. A exigibilidade, portanto, resume-se ao poder de aplicar sanções administrativas, como multas, advertências e interdição de estabelecimentos comerciais.[219]

Por seu turno, Celso Spitzcovsky designa esse atributo como coercibilidade, no entanto, partilha do mesmo ponto de vista de Alexandre Mazza, ao abordar que,

> Este atributo confere à Administração a possibilidade de imposição de sanções aos administrados pelo descumprimento dos atos por ela emitidos, assegurados o contraditório e a ampla defesa, ainda que não tenham cometido nenhuma regularidade, por força do princípio da supremacia do interesse público sobre o do particular.[220]

Configura exemplo do atributo da exigibilidade a impossibilidade de licenciamento do veículo se não houver adimplemento das multas de trânsito, imposição direcionada ao particular sem necessidade de autorização judicial para tanto.[221]

Destarte, conclui-se que o atributo da exigibilidade, permite que não sendo cumprida a obrigação imposta pelo ato administrativo, o poder público poderá executa-lo, através de meios indiretos de coação ou coerção, a fim de resguardar o interesse da coletividade.

7.3.4 Autoexecutoriedade (Executoriedade)

---

[218]MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo, Malheiros. 2021. p. 431.
[219]MAZZA, 2022, p. 161.
[220]SPITZCOVSKY, 2022, p. 115.
[221]NOHARA, 2020, p. 184.

O atributo da autoexecutoriedade ou executoriedade, como é denominado por alguns doutrinadores, é um poder-dever da Administração Pública.

Sendo assim, A autoexecutoriedade é o poder-dever da Administração Pública, com base no regime jurídico administrativo, de executar diretamente os seus atos administrativos independentemente de consulta prévia ao judiciário, o que é chamado pelos autores franceses de *privilége d´action d´office*.[222]

Como bem conceitua Rafael Carvalho Rezende de Oliveira, a autoexecutoriedade dos atos administrativos "significa que a Administração possui a prerrogativa de executar diretamente a sua vontade, inclusive com o uso moderado da força, independentemente da manifestação do Poder Judiciário".[223]

Ademais, conforme acentua José dos Santos Carvalho Filho[224],

> A autoexecutoriedade tem como fundamento jurídico a necessidade de salvaguardar com rapidez e eficiência o interesse público, o que não ocorreria se a cada momento tivesse que submeter suas decisões ao crivo do Judiciário. Além do mais, nada justificaria tal submissão, uma vez que assim como o Judiciário tem a seu cargo uma das funções estatais – a função jurisdicional –, a Administração também tem a incumbência de exercer função estatal – a função administrativa.

Ainda, a autoexecutoriedade não é atributo presente em todos os atos administrativos, só existindo quando a lei previamente autorizar a ação administrativa ou então em casos de urgência.

É nesse sentido o ensinamento de Di Pietro, ao sustentar que,

> No Direito Administrativo, a autoexecutoriedade não existe, também, em todos os atos administrativos; ela só é possível:
> 1.quando expressamente prevista em lei. Em matéria de contrato, por exemplo, a Administração Pública dispõe de várias medidas autoexecutórias, como a retenção da caução, a utilização dos equipamentos e instalações do contratado para dar continuidade à execução do contrato, a encampação etc.; também em matéria de polícia administrativa, a lei prevê medidas autoexecutórias, como a apreensão de mercadorias, o fechamento de casas noturnas, a cassação de licença para dirigir;
> 2.quando se trata de medida urgente que, caso não adotada de imediato, possa ocasionar prejuízo maior para o interesse público; isso acontece no âmbito também da polícia administrativa, podendo-se citar, como exemplo, a demolição de prédio que ameaça ruir, o

[222]COUTO, 2020, p. 422.
[223]OLIVEIRA, 2022, p. 275.
[224]CARVALHO FILHO, 2022.

> internamento de pessoa com doença contagiosa, a dissolução de reunião que ponha em risco a segurança de pessoas e coisas.[225]

Ainda, deve-se ressaltar que a Administração Pública, quando pratica seus atos ou impõe suas decisões, deverá respeitar as garantias e os direitos individuais previstos na Constituição Federal, sob pena de configurar atuação arbitrária não admitida pelo ordenamento jurídico.[226]

A vista de todo o exposto, constata-se que a autoexecutoriedade consiste na aplicação de meios direitos de coação, dado que os meios indiretos, nessa situação, seriam insuficientes para alcançar o interesse público. Sua aplicabilidade, por não ser atributo presente em todos os atos administrativos, depende sempre de previsão legal ou de situação de emergência. Em outras palavras, o Estado executa diretamente o ato administrativo quando este for descumprido pelo particular, sem necessidade de recurso ao judiciário para tanto, sempre que houver previsibilidade em lei ou configurada situação de urgência.

7.3.5 Tipicidade

O atributo ora perscrutado é criado pela doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que está relacionado diretamente com o princípio da legalidade, tratado anteriormente.

Nesse sentido, interessante transcrever o entendimento da autora, definindo que,

> Tipicidade é o atributo pelo qual o ato administrativo deve corresponder a figuras definidas previamente pela lei como aptas a produzir determinados resultados. Para cada finalidade que a Administração pretende alcançar existe um ato definido em lei.[227]

Alexandre Mazza disserta que “a tipicidade diz respeito à necessidade de respeitar-se a finalidade específica definida na lei para cada espécie de ato

---

[225] PIETRO, 2022.
[226] ALMEIDA, 2022, p. 145.
[227] PIETRO, 2022.

administrativo. Dependendo da finalidade que a Administração pretende alcançar, existe um ato definido em lei".[228]

Com efeito, como o poder público desenvolve suas funções através da pratica de atos administrativos, estes devem ser típicos, isto é, devem estar estipulados previamente em lei e não inominados, permitindo que o particular seja pego de surpresa com a edição de atos dos quais sequer conheça os efeitos.[229]

Dessa forma, é possível constatar que a tipicidade nada mais é do que a exigência de que todo ato administrativo esteja previsto em lei, ou seja, deve corresponder a um tipo legal prévio.

Não obstante, a tipicidade é atributo presente em todos os atos administrativos. Celso Spitzcovsky afirma que,

> Este atributo representa uma garantia para o administrado, pois impede que a Administração pratique atos dotados de imperatividade e executoriedade, vinculando unilateralmente o particular, sem que haja previsão legal; também fica afastada a possibilidade de ser praticado ato totalmente discricionário, pois a lei, ao prescrever o ato, já define os limites em que a discricionariedade poderá ser exercida".[230]

Em verdade, não configura prerrogativa concedida ao Estados, mas sim limitação para a prática de atos não previamente estipulados em lei. Nesse diapasão, como os atos administrativos devem ser acatados pelos administrados, é essencial que estes atos sejam típicos, garantindo o conhecimento pelos particulares e propiciando a estes maior segurança jurídica.

Terminada a apreciação dos atributos do ato administrativo, possível prosseguir para o subtópico posterior.

7.4 Extinção do Ato Administrativo

A extinção do ato administrativo pode ocorrer por várias formas, sendo elas: natural, renuncia, desaparecimento da pessoa ou coisa sobre a qual o ato

---

[228]MAZZA, 2022.
[229]NOHARA, 2020, p. 185.
[230]SPITZCOVSKY, 2022.

recai, ou retirada. No entanto, será abordada nesse tópico apenas a extinção do ato administrativo por meio da retirada deste do mundo jurídico.

Nas palavras de Rafael Carvalho Rezende de Oliveira,

> A extinção dos atos administrativos pode ocorrer por manifestação de vontade da Administração Pública, tendo em vista razões de legalidade ou de mérito administrativo (conveniência e oportunidade). Trata-se do princípio da autotutela administrativa, que reconhece a prerrogativa de invalidação dos atos ilegais ou de revogação de atos lícitos, mas inconvenientes ou inoportunos, pela própria Administração. Inserem-se nessa categoria a caducidade, a cassação, a anulação e a revogação.[231]

Desta feita, passa-se a análise de cada uma das modalidades de extinção do ato administrativo abrangidas por essa categoria de extinção do ato administrativo.

7.4.1 Anulação

O instituto da anulação é uns dos mais importantes para o tema do trabalho, se não o principal.

Anulação, que alguns preferem chamar de invalidação é o “desfazimento do ato administrativo por razões de ilegalidade”. Devido ao fato de que a desconformidade com a lei atinge o ato em suas origens, a anulação produz efeitos retroativos, isto é, efeitos *ex tunc*.[232]

Esse também é o entendimento que se pode extrair do artigo 53 da Lei n. 9.784/99[233] e da Súmula 473 do STF[234], que determinam que a administração deve anular seus próprios atos quando estes gozarem de algum vício que os tornem ilegais. A referida lei, também estipula em seu artigo 54[235] que a administração pública

---

[231]OLIVEIRA, 2022.
[232]PIETRO, 2022, p. 269.
[233]Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos. BRASIL, 1999.
[234]Sumula nº 473 do STF. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 473**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1602#:~:text=A%20administra%C3%A7%C3%A3o%20pode%20anular%20seus,os%20casos%2C%20a%20aprecia%C3%A7%C3%A3o%20judicial. Acesso em: 26 nov. 2022.
[235]Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. BRASIL, *op. cit*.

tem o prazo de cinco anos pata anular os atos administrativos ampliativos, salvo se comprovada a má-fé do beneficiário.

No entanto, em que pese o ato administrativo não produzir efeitos, os direitos adquiridos por terceiros de boa-fé, não são atingidos pela anulação, isto é, são resguardados os direitos adquiridos por terceiros de boa-fé.

A Administração poderá anular o ato ilegal de ofício ou mediante a existência de algum requerimento (provocação). Já o Poder Judiciário só poderá anular um ato da Administração Pública quando provocado por alguém.[236]

Ademais, existe ainda o ato anulável, o qual Matheus Carvalho ensina que "é possível a correção do vício de ato administrativo". Sendo assim o doutrinador acrescenta que se trata nesse caso de nulidade relativa, ou seja, o ato é tido por anulável e não nulo. Nesse caso, se o interesse público exigir e for sanável o vício, o ato administrativo pode ser convalidado, em virtude dos critérios de oportunidade e conveniência, salvo se a convalidação do ato administrativo causar prejuízos a terceiros.[237]

Destarte, com base nas doutrinas trazidas neste subtópico, é possível aferir que o ato nulo já nasce contrariando o ordenamento jurídico, não havendo nulidade superveniente. Sendo assim, a anulação deve desconstituir os efeitos desde a data da prática do ato administrativo defeituoso. É por isso que a anulação produz efeitos retroativos, passados, ex tunc ou pretéritos. Percebe-se também que a administração pública possui competência para anular seus próprios atos, seja de ofício ou mediante provocação, enquanto o judiciário somente poderá anular o ato caso seja provocado para tanto.

Feitas as considerações necessárias à respeito do instituto da anulação e traçado seu objetivo, efeitos e aplicabilidade, passa-se ao exame do próximo subtópico.

7.4.2 Revogação

Neste subtópico são tratados o conceito, objetivo e efeitos da extinção do ato administrativo por meio do instituto da revogação.

---

[236]ALMEIDA, 2022, p. 149.
[237]CARVALHO, 2021, p. 317.

Segundo Alexandre Mazza, “revogação é a extinção do ato administrativo perfeito e eficaz, com eficácia *ex nunc*, praticada pela Administração Pública e fundada em razões de interesse público (conveniência e oportunidade)”.[238]

No mesmo sentido, Rafael Carvalho assevera que,

> O fundamento para revogação do ato administrativo é a conveniência e a oportunidade por parte da Administração Pública. Trata-se de reavaliação do mérito do ato administrativo. Por essa razão, a revogação incide sobre o ato discricionário, que pressupõe a avaliação do mérito quando da sua edição, sendo afastada a revogação de atos administrativos vinculados que não deixam margem de liberdade ao administrador.[239]

Nota-se com as doutrinas trazidas à lustre que na revogação, diferentemente do que ocorre na anulação, o ato administrativo é válido, ou seja, está livre de qualquer vício que o macule. Ocorre que, sua manutenção no ordenamento jurídico não é mais interessante para a administração pública.

Ressaltando o entendimento supra, tem-se as palavras de José dos santos Carvalho Filho, ao dizer que “revogação é o instrumento jurídico através do qual a Administração Pública promove a retirada de um ato administrativo por razões de conveniência e oportunidade”.[240]

Logo, percebe-se que a revogação é ato discricionário e refere-se ao mérito administrativo. Por conseguinte, lembra-se que o judiciário possui competência apenas para analisar a legalidade do ato e não o mérito deste. Dessa forma, a revogação se dá apenas por ato da administração pública, seja de ofício, no exercício da autotutela, seja por meio de provocação.

Ao tratar dos efeitos da revogação, Celso Spitzcovsky aduz que, “são considerados *ex nunc*, ou seja, a partir de então, porque, como visto, até o momento em que a revogação foi operada, o ato era válido, devendo-se, pois, manter todos os efeitos gerados por ele até aquele momento”.[241]

Percebe-se, então que mais uma vez o instituto da revogação difere do instituto da anulação. Por ser o ato administrativo legal e todos os efeitos produzidos o foram licitamente, a revogação não retroage, impedindo tão somente a

---

[238]MAZZA, 2022, p. 186.
[239]CARVALHO, 2021, p. 317.
[240]CARVALHO FILHO, 2022, p. 188.
[241]SPITZCOVSKY, 2022, p. 119.

produção de efeitos futuros do ato. Logo a revogação do ato administrativo produz efeitos *ex nunc*.

Ademias, Di Pietro consagra situações em que é vedada aplicação do instituto da anulação,

> 1.não podem ser revogados os atos vinculados, precisamente porque nestes não há os aspectos concernentes à oportunidade e conveniência; se a Administração não tem liberdade para apreciar esses aspectos no momento da edição do ato, também não poderá apreciá-los posteriormente; nos casos em que a lei preveja impropriamente a revogação de ato vinculado, como ocorre na licença para construir, o que existe é uma verdadeira desapropriação de direito, a ser indenizada na forma da lei;
> 2.não podem ser revogados os atos que exauriram os seus efeitos; como a revogação não retroage, mas apenas impede que o ato continue a produzir efeitos, se o ato já se exauriu, não há mais que falar em revogação; por exemplo, se a Administração concedeu afastamento, por dois meses, a um funcionário, a revogação será possível enquanto não transcorridos os dois meses; posteriormente, os efeitos terão se exaurido. Vale dizer que a revogação supõe um ato que ainda esteja produzindo efeitos, como ocorre com a autorização para porte de armas ou exercício de qualquer atividade, sem prazo estabelecido;
> 3.a revogação não pode ser feita quando já se exauriu a competência relativamente ao objeto do ato; suponha-se que o interessado tenha recorrido de um ato administrativo e que este esteja sob apreciação de autoridade superior; a autoridade que praticou o ato deixou de ser competente para revogá-lo;
> 4.a revogação não pode atingir os meros atos administrativos, como certidões, atestados, votos, porque os efeitos deles decorrentes são estabelecidos pela lei;
> 5.também não podem ser revogados os atos que integram um procedimento, pois a cada novo ato ocorre a preclusão com relação ao ato anterior;
> 6.não podem ser revogados os atos que geram direitos adquiridos, conforme está expresso na Súmula nº 473 do STF.[242]

Em resumo, não se revogam os atos consumados, pois estes já produziram todos os efeitos, não possuindo efeitos futuros a serem impedidos. Também não é possível a revogação de atos vinculados, uma vez que não admitem juízo de oportunidade e conveniência. Por fim, veda-se a revogação de atos que geram direito adquirido a terceiros.

Considerando-se suficientes as informações trazidas neste tópico, adentra-se ao próximo instituto inerente a extinção dos atos administrativos.

---

[242]PIETRO, 2022.

7.4.3 Cassação

Segundo Fabrício Bolzan, “a extinção do ato administrativo dar-se-á pela forma de retirada cassação quando o benefício do ato deixar de cumprir requisito que deveria permanecer cumprindo durante todo o período de vigência do ato”.

Compartilhando do mesmo entendimento, Gustavo Mello Knoplock ensina que,

> Cassação é a extinção de um ato que nasceu legítimo, mas em cuja execução posterior foram constatadas irregularidades cometidas pelo destinatário, como ocorre na cassação de uma licença de obras. A cassação não se confunde com a anulação, vez que está se dá com o ato que possui algum vício desde a sua edição, mesmo que este vício tenha sido descoberto apenas posteriormente. A cassação, ao contrário, deve ocorrer para o ato que é perfeitamente legítimo quando de sua edição, sendo o vício posterior.[243]

A cassação deve sempre ser precedida de ampla defesa e contraditório por trata-se de uma verdadeira sanção ao beneficiado.[244]

Dessa forma, é possível concluir que o instituto da cassação ocorre quando o ato administrativo é imbuído por ilegalidade superveniente em face do descumprimento dos requisitos necessários para a sua expedição pelo beneficiário. Em outras palavras, refere-se à ilegalidade superveniente por culpa do beneficiário.

Considerando-se suficientes as noções traçadas a respeito desse instituto, tratar-se-á da última modalidade de extinção do ato administrativo por vontade da administração pública.

7.4.4 Caducidade

Por sua vez, a caducidade é um instituto de fácil compreensão e trata-se da extinção de ato administrativo válido.

---

[243]KNOPLOCK, Gustavo M. **Manual de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2018. (Provas & Concursos). p. 393. *E-book*. ISBN 9788530980849. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530980849/. Acesso em: 26 nov. 2022.

[244]OLIVEIRA, 2022, p. 289.

O instituto da caducidade é também denominado como decaimento por alguns doutrinadores e “consiste na extinção do ato em consequência da sobrevinda de norma legal proibindo situação que o ato autorizava. Funciona como uma anulação por causa superveniente”.[245]

Como explica Fabrício Bolzan, na caducidade “o advento de nova lei torna impossível a manutenção do ato consentido de acordo com a lei anterior”[246].

Conclui-se, então, ser a caducidade a extinção do ato administrativo em razão da edição de lei posterior que impede a manutenção do ato que incialmente era válido. Assim como na cassação trata-se de uma hipótese de ilegalidade superveniente, porém na caducidade essa ilegalidade não é causada pelo beneficiário, como ocorre na cassação, mas sim devido a alteração legislativa.

Cumpre destacar que não se trata de revogação, posto que o Poder Legislativo não revoga atos administrativos do Poder Executivo, todavia a atuação deste Poder deve ser em observância da lei.[247]

Encerra-se assim a análise das modalidades de extinção do ato administrativo, adentrando-se, no próximo capítulo, ao tema central deste trabalho de conclusão.

---

[245]MAZZA, 2022, p. 190.
[246]ALMEIDA, 2022, p. 149.
[247]COUTO, 2020, p.460-461.

8 IMPOSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE NORMA CONSTITUCIONAL FACE A TEORIA DA ESTABILIZAÇÃO DOS EFEITOS DO ATO ADMINISTRATIVO

Neste capítulo abordou-se a vedação ao instituto da usucapião face as normas constitucionais, bem como a teoria da estabilização dos efeitos do ato administrativo e por fim, a contraposição entres esses conceitos.

Inicialmente, cumpre esclarecer que usucapião, de acordo com Maria Helena Diniz, “é o modo de aquisição originária de bens móveis. O fundamento em que se baseia a usucapião de bens móveis é o mesmo que inspira o dos imóveis, ou seja, a necessidade de dar juridicidade a situações de fato que se alongaram no tempo”.[248]

No entanto, a expressão usucapião tratada nesse trabalho de conclusão de curso é empregada em seu sentido figurado, fazendo alusão as normas constitucionais.

---

[248]DINIZ, Maria H. **Curso de direito civil brasileiro**: direito das coisas. São Paulo: Saraiva, 2022. v. 4. p. 131. *E-book*. ISBN 9786555598674. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555598674/. Acesso em: 26 nov. 2022.

A defesa acerca da impossibilidade de usucapião de norma constitucional, vem da ideia de que a obrigatoriedade da Constituição Federal decorre de sua vigência, isto é, foge à razoabilidade a imagem de que o mero transcurso do tempo seja suficiente para que alguém encampe situações jurídicas inconstitucionais, mas, em razão do transcurso temporal, esteja amparado por ter usucapido tal norma. Ademais, o tempo não é capaz de derrogar a força obrigatória dos preceitos constitucionais, ainda que pela omissão de qualquer autoridade pública.[249]

O Supremo Tribunal Federal se manifestou em processo que tratava sobre pessoa contratada sem concurso público, após a vigência da Constituição Federal de 1988, sendo alegado no processo que o transcurso de significativo lapso temporal após a contratação, em que pese nula, deveria ser mantida em observância aos princípios da boa-fé, da segurança jurídica e da dignidade da pessoa humana. Em seu voto, o Ministro Dias Toffoli manifestou-se da seguinte forma:

> Entendo, por conseguinte, não ser possível invocar os princípios da boa-fé, da segurança jurídica e da dignidade da pessoa humana para amparar a presente demanda, uma vez que a matéria em questão está inserida na ordem constitucional, a todos imposta de forma equânime. Sou francamente partidário da necessidade de concurso público como elemento nuclear da formação de vínculos estatutários efetivos com a Administração, em quaisquer níveis. A regra é o concurso público, isonômico e universal. Ademais, no que se refere ao problema da boa-fé e da eficácia continuativa das relações jurídicas, entendo que não pode haver usucapião de constitucionalidade. A obrigatoriedade da Constituição deriva de sua vigência. Não é possível entender que o tempo derrogue a força obrigatória de seus preceitos devido a ações omissivas ou comissivas de autoridades públicas.[250]

Dessa forma, depreende-se que o lapso temporal, ainda que considerável, não é capaz afastar o aviltamento à Constituição Federal, as quais não decaem, prescrevem ou são capazes de serem usucapidas.

Salienta-se que, referir-se as afrontas ao texto constitucional é necessariamente tratar de nulidades, sendo pacifico o entendimento de que o que é nulo não se pereniza com o tempo, ao menos, não as nulidades praticadas contra a Constituição Federal.[251]

---

[249]MACHADO, Danylo Fernando Acioli. Impossibilidade de usucapião de norma constitucional face a teoria da estabilização dos efeitos do ato administrativo. **Revista Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, v. 9, ed. 16, p. 69, nov. 2022. Disponível em: https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/issue/view/18/17. Acesso em: 26 nov. 2022.

[250]BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processos**. Disponível em https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315177748&ext=.pdf. Acesso em: 26 nov. 2022.

[251]MACHADO, 2022, p. 71.

Percebe-se, pelo exposto, não ser possível alegar direito adquirido – usucapião, *in casu* – em face das normas constitucionais.

Não obstante, o Supremo Tribunal Federal, no informativo 741, em voto proferido em sede de Mandado de Segurança nº 26860/DF, de relatoria do Ministro Luiz Fux, em suma, o seguinte,

> Não existe direito adquirido à efetivação na titularidade de cartório quando a vacância do cargo ocorre na vigência da CF/88, que exige a submissão a concurso público (art. 236, § 3º). O prazo decadencial do art. 54 da Lei nº 9.784/99 não se aplica quando o ato a ser anulado afronta diretamente a Constituição Federal. O art. 236, § 3º, da CF é uma norma constitucional autoaplicável. Logo, mesmo antes da edição da Lei 8.935/1994 ela já tinha plena eficácia e o concurso público era obrigatório como condição para o ingresso na atividade notarial e de registro. STF. Plenário. MS 26860/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 2/4/2014 (Info 741).[252]

Mais uma vez, levando-se em consideração o voto colecionado, nota-se que a Carta Magna não permite a usucapião de suas normas, já que o Texto Maior é o ápice, a base e o núcleo do ordenamento jurídico. Nesse sentido, como já abordado no trabalho, um dos principais princípios regedores da do regime jurídico administrativo é o princípio da legalidade, que funciona como um vetor, exigindo que a Administração Pública se paute na lei para a elaboração de seus atos, não esquecendo-se que a atuação estatal também deve observar as limitações impostas pela Constituição.

Ademais, o ministro Edson Fachin, no julgamento conjunto da Ação Direta de Constitucionalidade 43,44 e 54, afirmou que,

> Parte-se da premissa segundo a qual há uma presunção que, de certo modo é inata a todo o ordenamento jurídico, ao menos ao ordenamento jurídico do Estado de Direito Democrático. É a presunção de que a Constituição e a Lei são coerentes, racionais e válidas.[253]

---

[252]CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **O prazo decadencial do art. 54 da Lei nº 9.784/99 não se aplica quando o ato a ser anulado afronta diretamente a Constituição Federal.** [Buscador Dizer o Direito, Manaus]. Disponível em: https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/839ab46820b524afda05122893c2fe8e. Acesso em: 26 nov. 2022.

[253]BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pleno - Prisão após condenação em segunda instância (2/3).** Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=8fvdtMX4hPo. Acesso em: 26 nov. 2022.

Destarte, a relativização da Lei Maior, ainda que mínima, afetaria a segurança jurídica, bem como os demais fundamentos constitucionais.

Nesse sentido, Danylo Acioli destaca que “o STF e a doutrina pátria têm defendido que a força da constituição decorre de si e que para a manutenção devida de sua existência, vigência e cogência é necessário o respeito ao que lá está previsto”.[254]

Ainda que de maneira superficial, entende-se que trazida a lustre a questão da usucapião de norma constitucional, possibilitando avançar ao tema e adentrar a análise da teoria da estabilização dos efeitos do ato administrativo.

No que tange a teoria da estabilização dos efeitos do ato administrativo, Matheus Carvalho ensina que,

> A estabilização dos efeitos de determinados atos administrativos é instituto criado pela doutrina pátria, acompanhado pela jurisprudência moderna, com a intenção de garantir, como forma de garantia aos princípios à boa-fé e segurança jurídica, necessários à formação e desenvolvimento da noção de Estado de Direito. Nesse sentido, nenhum dos princípios inerentes à atuação a atuação administrativa deve ser considerado de forma absoluta, inclusive o princípio da legalidade, que deve admitir ponderação para garantia dos demais princípios e da busca pelo interesse da sociedade, amplamente considerada e dos cidadãos, analisados individualmente.[255]

Sendo assim, como já foi visto anteriormente, ao tratar das modalidades de extinção do ato administrativo, que toda atuação estatal que não corresponda a um tipo legal previamente estipulada em lei é ilícita, e por conseguinte deve ser retirada do ordenamento jurídico através do instituto da anulação.

No entanto, em algumas situações, a retirada do ato do ordenamento jurídico, com efeitos *ex tunc*, ocasiona prejuízos aos cidadãos que atuaram de boa fé e que se valeram das disposições que lhes foram apresentadas. Dessa forma, em determinadas situações, os efeitos produzidos pelo ato administrativo devem ser mantidos, ainda que este contenha um vício insanável.[256]

Inclusive, conforme nota-se com a nova redação do artigo 20, da LINDB, a legislação vem avançando nesse sentindo, visando afastar a ideia de simples aplicação de valores jurídicos abstratos, devendo as decisões, tanto na via

---

[254] MACHADO, 2022, p. 72.
[255] CARVALHO, 2021, p. 323.
[256] *Ibidem.*

administrativa como controladora ou judicial, levar em consideração os efeitos práticos desta, bem como cabe a quem julga motivar e fundamentar as decisões.[257]

Ainda, a desconstituição integral do ato nulo como medida de resposta a essa nulidade pode gerar prejuízos muito maiores do que a sua manutenção, isto é, a retirada do ato com os seus efeitos retroativos pode ensejar problemas maiores, pois não raras as vezes, estará em clara afronta ao princípio da segurança jurídica.

Com efeito, Giovani Bigolini, em sua dissertação de mestrado junto à Pontífica Universidade Católica (PUC) do Rio Grande do Sul, dispõe que:

> A desconstituição total de um ato em resposta a toda e qualquer violação a um dispositivo normativo, com efeitos eminentemente retroativos ensejaria, muitas vezes, um verdadeiro atentado à segurança jurídica que esmagaria tudo em sua passagem, promovendo a injustiça em tamanha e intemporal desordem. Viu-se que o problema não é novo e não passou despercebido de Kelsen, o qual, desde 1928, já propugnava que a anulação de uma lei no controle de constitucionalidade deveria, salvo exceções, produzir efeitos para o futuro, o que hoje também se preconiza seja aplicado aos atos administrativos que produzirem expectativas legítimas aos cidadãos. (...) Vale repisar que o conteúdo do princípio da preservação dos atos administrativos não está a reforçar a conduta de estabilizar qualquer vício contido na produção do ato. Do contrário, o que se está a tutelar é a conservação do ato, quando validamente puder atingir os seus fins, garantindo-se a confiança do cidadão. Tal enunciado valorativo também está a exigir que os operadores do direito interpretem as normas de maneira mais favorável para que cumpram os efeitos a que estão destinados.[258]

Ademais, no instituto da estabilização dos efeitos, não ocorre a convalidação dos efeitos do ato administrativo, isto é, a conduta da administração pública não passa a ser válida, seus vícios não são sanados. Ocorre que, por ser a invalidação do ato mais prejudicial do que a sua manutenção, em respeito ao princípio da segurança jurídica e da proteção à boa-fé, o ato administrativo permanece no ordenamento jurídico e seus efeitos são estabilizados.[259]

---

[257]Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 27 nov. 2022.

[258]BIGOLINI, Giovani. **Da estabilização dos atos administrativos sanáveis como fator de redução de conflitos intertemporais.** 2006. 33 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/4072/1/385741.pdf. Acesso em: 27. nov. 2022.

[259]CARVALHO, 2021, p. 324.

No entendimento de Celso Antonio Bandeira de Mello,

> Ato algum em Direto é mais inválido do que outro. Todavia, pode haver e há reações do Direito mais ou menos radicais ante as várias hipóteses de invalidade. Ou seja: a ordem normativa pode repelir com intensidade variável atos praticados em desobediência às disposições jurídicas, estabelecendo, destarte, uma gradação no repúdio a eles.[260]

Levando em consideração as palavras do douto doutrinador, verifica-se que alguns atos serão extirpados sem grandes problemas, enquanto outros irão necessitar de vasta análise para aferir a possibilidade de sua retirada, sendo em determinadas situações optado por sua manutenção, em razão dos motivos já tratados.

Por fim, de forma ímpar, o magnífico professor Danylo Acioli sustenta que,

> A estabilização dos efeitos do ato administrativo deve ser aplicada às cegas, ou até mesmo em todos os casos, não se busca, da mesma forma, asseverar que a segurança jurídica, a confiança – boa-fé e seus consectários ou qualquer outro destes institutos, seriam capazes de servir como castelo/escudo para tornar possível situações verdadeiramente teratológicas ou que vilipendiem a ordem constitucional, inclusive, sob pena de premiar o mal gestor ou servidor que atue às escondidas e aguarde lapso temporal para perpetrar inconstitucionalidades.[261]

Dessa forma, nota-se que a teoria da estabilização dos efeitos do ato administrativo visa garantir a manutenção de efeitos de atos viciados, em que pese tratar-se de vícios insanáveis, como forma de garantia dos princípios da segurança jurídica e da boa-fé dos particulares beneficiados pelo ato. Essa estabilização se dá pelo decurso de lapso temporal ou através da ocorrência de benefícios que ocasionam uma legítima expectativa do particular. Sendo assim, permite-se, em determinadas situações, que a legalidade seja mitigada para que se garanta a eficácia de outros princípios.

A título de conclusão, cabe as palavras do professor Danylo Acioli, que aduz em seu artigo o seguinte entendimento:

---

[260]MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo, Malheiros. 2021. p. 429.
[261]MACHADO, 2022.

> As normas constitucionais jamais podem ser usucapidas ou vilipendiadas, sem com isso entender que, em determinadas situações, é necessário estabilizar os efeitos de determinados atos administrativos, sob pena de ao tentar sanar um problema, causar uma avalanche doutros problemas, os quais também seriam forma de vilipendiar o ordenamento jurídico, em especial, atentar contra a nossa protegida e às vezes incompreendida Constituição Federal.[262]

Considerando suficientes as doutrinas, entendimentos, súmulas e julgados trazidos a lustre nesse tópico, bem como tendo sido alcançado o escopo deste trabalho de conclusão, adentra-se a parte final do trabalho em apreço.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, os institutos trazidos são necessários a melhor compreensão e interpretação do tem. Com a devida apresentação destes temas, passou-se a estudar os institutos da usucapião de norma constitucional e posteriormente o estudo da teoria da estabilização dos efeitos do ato administrativo.

Cumpre destacar que os institutos abordados são de suma importância para o direito público, uma vez que possibilitam o atendimento aos princípios inerentes à Administração Pública.

O tema principal deste trabalho de curso foi apresentar com afinco o instituto da usucapião de norma constitucional face a teoria da estabilização dos efeitos do ato administrativo, sua aplicabilidade nos casos concretos, o entendimento dos tribunais e a possibilidade de análise conjunta desses dois institutos.

Sendo assim, foi demonstrado a dificuldade de aplicação do instituto da usucapião de norma constitucional, tendo e vista a ideia de que a Constituição é o ápice, base e núcleo do ordenamento jurídico, ou seja, a Constituição é a Lei Maior, da qual decorre obrigatoriedade em razão de sua vigência e cogência. Dessa forma, foge a razoabilidade ignorar tais características e permitir que o mero transcurso do tempo seja suficiente para que alguém encampe situações jurídicas inconstitucionais.

---

[262] *Ibidem*, p. 72.

Ademais, por outro lado, o instituto ou teoria da estabilização dos efeitos do ato administrativo possui o objetivo de garantir os princípios da boa-fé e segurança jurídica, não admitindo a interpretação absoluta dos princípios inerentes a Administração Pública, devendo sempre admitir ponderação.

Ainda, a teoria supracitada sustenta que, em alguns casos concretos, o ato administrativo, em que pese nulo, deve ser mantido no ordenamento jurídico e seus efeitos estabilizados, considerando que assim os prejuízos causados aos cidadãos, que atuaram de boa-fé, serão menores quando comparados com as consequências da retirada do ato administrativo do ordenamento jurídico com seus efeitos retroativos.

Tendo sido demonstrada a problemática acerca da impossibilidade de usucapião de norma constitucional, assim como sobre a teoria da estabilização dos feitos do ato administrativo, procurou-se comprovar que é necessária uma análise conjunta e congruente de diversos princípios constitucionais, considerando que na tomada de decisões é dever daquele que decide a análise dos efeitos concretos gerados por sua decisão.

Imprescindível evidenciar que ficou manifesto impossibilidade de usucapir normas constitucionais, sob pena de ruptura com todo o sistema instaurado pela Lei Maior. Acontece que em algumas situações há a necessidade de se verificar os efeitos concretos da decisão, impedindo que essa decisão seja tomada pautando-se meramente na análise abstrata de institutos jurídicos e consequentemente evitando que os administrados que atuaram valendo-se de boa-fé e crentes na legitimidade do ato jurídico, sejam prejudicados haja vista ter transcorrido considerável período de tempo, restando a esses particulares o sentimento de segurança na imutabilidade da situação fática.

Assevera-se que não há aplicação do instituto ora em análise de forma geral, sendo necessário para tanto a análise do caso concreto.

Restou demonstrado que o direito pátrio caminha buscando resguardar a segurança jurídica do beneficiário de boa-fé. Importante acentuar que não se busca, com isso, impedir o reconhecimento das nulidades ou permitir a convivência harmônica com estas.

Por todo o exposto, conclui-se que o direito não é uma matéria estática, razão pela qual a implementação e aplicação conjunta de conceitos, institutos e teorias jurídicas, mesmo que a princípio pareçam incompatíveis, faz-se necessária.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fabrício Bolzan D. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*. ISBN 9786553620421. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620421/. Acesso em: 08 nov. 2022.

ARAGÃO, Alexandre Santos D. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2013. *E-book*. ISBN 978-85-309-4882-5. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4882-5/. Acesso em: 27 nov. 2022.

BARCELLOS, Ana P. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2020. *E-book*. ISBN 9788530989774. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989774/. Acesso em: 04 out. 2022.

BARROSO, Luís R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos Fundamentais. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*. ISBN 9786555596700. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596700/. Acesso em: 08 set. 2022.

BIGOLINI, Giovani. **Da estabilização dos atos administrativos sanáveis como fator de redução de conflitos intertemporais.** 2006. 33 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/4072/1/385741.pdf. Acesso em: 27. nov. 2022.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 35. ed. Rio de Janeiro: JusPodivim, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 27 nov. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.** Regula a ação popular. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 9.784 , de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm Acesso em: 24 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pleno - Prisão após condenação em segunda instância (2/3).** Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=8fvdtMX4hPo. Acesso em: 26 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processos**. Disponível em https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315177748&ext=.pdf. Acesso em: 26 nov. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 473**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1602#:~:text=A%20administra%C3%A7%C3%A3o%20pode%20anular%20seus,os%20casos%2C%20a%20aprecia%C3%A7%C3%A3o%20judicial. Acesso em: 26 nov. 2022.

CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 2010.

CAMPOS, Ana C. **Direito Administrativo Facilitado**. São Paulo: Grupo GEN, 2021. *E-book*. ISBN 9786559641536. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559641536/. Acesso em: 21 nov. 2022.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. São Paulo: Almedina, 2003.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 9. ed. Salvador: JusPodivim, 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. *E-book*. ISBN 9786559771837. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771837/. Acesso em: 08 nov. 2022.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **O prazo decadencial do art. 54 da Lei nº 9.784/99 não se aplica quando o ato a ser anulado afronta diretamente a Constituição Federal.** [Buscador Dizer o Direito, Manaus]. Disponível em:

https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/839ab46820b524afda05122893c2fe8e. Acesso em: 26 nov. 2022.

COUTO, Reinaldo. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2020. *E-book*. ISBN 9788553615919. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553615919/. Acesso em: 23 nov. 2022.

DINIZ, Maria H. **Curso de direito civil brasileiro**: direito das coisas. São Paulo: Saraiva, 2022. v. 4. *E-book*. ISBN 9786555598674. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555598674/. Acesso em: 26 nov. 2022.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa e crimes de prefeitos**. São Paulo: Atlas, 2003.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Poder Constituinte do Estado-Membro**. São Paulo: RT, 1979.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçaves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. *E-book*. ISBN 9786559644599. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644599/. Acesso em: 15 set. 2022.

GASPARINI, Diogénes. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011. *E-book*. ISBN 9788502149236. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502149236/. Acesso em: 27 nov. 2022.

KNOPLOCK, Gustavo M. **Manual de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2018. (Provas & Concursos). *E-book*. ISBN 9788530980849. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530980849/. Acesso em: 26 nov. 2022.

LARENZ, Karl. Derecho Justo. *In*: MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*. ISBN 9786553621596. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553621596/. Acesso em: 28 nov. 2022.

MACHADO, Danylo Fernando Acioli. Impossibilidade de usucapião de norma constitucional face a teoria da estabilização dos efeitos do ato administrativo. **Revista Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, v. 9, ed. 16, p. 69, nov. 2022. Disponível em: https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/issue/view/18/17. Acesso em: 26 nov. 2022.

MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*. ISBN 9786553620575. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620575/. Acesso em: 15 set. 2022.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*. ISBN 9786553620735. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620735/. Acesso em: 08 nov. 2022.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo, Malheiros. 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo G. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2020. (IDP - Linha Doutrina). *E-book*. ISBN 9788553618088. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553618088/. Acesso em: 13 set. 2022.

MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M.; BRANCO, Paulo G. G. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, Gilmar F.; TRINDADE FILHO, João C. **Manual Didático de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2021. (IDP - Linha Doutrina). *E-book*. ISBN 9786555591088. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555591088/. Acesso em: 04 out. 2022.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Coimbra: Ed. Coimbra, 2011.

MORAES, Alexandre D. **Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. *E-book*. ISBN 9786559771868. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771868/. Acesso em: 07 set. 2022.

MORAES, Guilherme Peña D. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-*book*. ISBN 9786559772827. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772827/. Acesso em: 15 set. 2022.

MOTTA, Sílvio. **Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2021. *E-book*. ISBN 9788530993993. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530993993/. Acesso em: 07 set. 2022.

NOHARA, Irene P. **Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2020. *E-book*. ISBN 9788597025262. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025262/. Acesso em: 10 nov. 2022

NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2014. *E-book*. ISBN 978-85-309-5496-3. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5496-3/. Acesso em: 14 set. 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. *E-book*. ISBN 9786559643844. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643844/. Acesso em: 08 nov. 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Princípios do Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2013. *E-book*. ISBN 978-85-309-4939-6. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4939-6/. Acesso em: 18 nov. 2022.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2019. *E-book*. ISBN 9788530988319. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988319/. Acesso em: 14 set. 2022.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. *E-book*. ISBN 9786559643042. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643042/. Acesso em: 08 nov. 2022.

SALDANHA, Nelson. **O Poder Constituinte**. São Paulo: RT, 1986.

SALEME, Edson R. **Direito constitucional**. São Paulo: Manole, 2022. *E-book*. ISBN 9786555766370. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555766370/. Acesso em: 07 set. 2022.

SARLET, Ingo W.; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz G. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2020. *E-book*. ISBN 9788553619344. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553619344/. Acesso em: 13 set. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1969.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SLAIBI FILHO, Nagib. **Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2009. *E-book*. ISBN 978-85-309-3813-0. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-3813-0/. Acesso em: 08 nov. 2022.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). **A constitucionalização do direito**: fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*. ISBN 9786555596250. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596250/. Acesso em: 18 nov. 2022.

TAVARES, André R. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*. ISBN 9786555596915. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596915/. Acesso em: 15 set. 2022.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

VASCONCELOS, Clever. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*. ISBN 9786555599978. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555599978/. Acesso em: 07 set. 2022.