

RESUMO DE ATOS ADMINISTRATIVOS

Resumo da matéria do Livro de Hely Lopes Meireles.
Para estudo e memorização rápida.

Na atividade pública temos três categorias de atos inconfundíveis entre si: atos legislativos, atos judiciais e atos administrativos.

Conceito

Segundo a lei civil, é **ato jurídico** todo aquele que tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos (CC, art. 81). Acrescenta-se ao ato administrativo apenas a *finalidade pública*.

(ARTME)

Temos então que

Ato administrativo é 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.

OBS. os atos bilaterais constituem os contratos administrativos.

Fato administrativo é toda realização material da administração em cumprimento de alguma decisão administrativa, tal como a construção de uma ponte.

Atos administrativos típicos são os praticados pela administração no uso dos seus poderes estatais.

Atos administrativos atípicos, também chamados atos da administração, são os que não envolvem poderes estatais, ficando o poder público no mesmo nível das demais pessoas, como os atos regidos pelo direito civil ou comercial e não pelo direito administrativo.

Requisitos do ato administrativo

O ato administrativo típico tem os seguintes requisitos: **competência, objeto, forma, finalidade e motivo**. (COFFM). Além, naturalmente, dos requisitos gerais de todos os atos jurídicos, como: **Agente capaz**, o **Objeto lícito** e **Forma prescrita** ou não proibida em lei. (FOA)

A **COMPETÊNCIA** refere-se a atribuição legal do agente ou do órgão para a prática do ato.

O **OBJETO** é o assunto de que trata ato ou conteúdo do ato, como a imposição de uma multa ou a regulamentação de uma feira livre.

A **FORMA** é o modo pelo qual o ato deve ser feito.

A **FINALIDADE** é o objetivo do ato, de acordo com a vontade da lei. O desvio de finalidade, com a finalidade diversa da desejada pela lei, é uma espécie de abuso de poder.

O **MOTIVO** é o fato em virtude do qual agiu a administração, ou o pressuposto de fato e de direito do ato administrativo. A transgressão de uma postura, por exemplo é o motivo da multa. A desídia do funcionário é o motivo de sua demissão.

De acordo com a teoria dos motivos determinantes, a motivação do ato, ainda que dada em caráter facultativo, deve corresponder à realidade, sob pena de nulidade.

ATRIBUTOS DO ATO ADMINISTRATIVO. (PEIA)

O ato administrativo tem os seguintes atributos:

Presunção de legitimidade: decorre do princípio da legalidade da Administração, salvo prova em contrário pressupõem-se legítimos os atos da administração e verdadeiros os fatos por ela alegados, presunção relativa ou juris tantum.

Imperatividade, a administração pode impor unilateralmente as suas determinações, válidas, desde que dentro da legalidade.

Exigibilidade, o cumprimento das medidas administrativas pode ser exigido desde logo.

Auto-executoriedade, a administração pode executar diretamente seus atos e fazer cumprir determinações, sem precisar recorrer ao judiciário, até com o uso de força, se necessário, não em todos os casos, mas sempre que a auto-execução é autorizada por lei. Ex. inutilização de gêneros impróprios para consumo e outros atos de polícia administrativa – podem ser exigidas e executadas imediata e diretamente pela administração, sem necessidade de mandado judicial. A execução de tais determinações deve ser precedida de notificação e acompanhada do respectivo auto circunstanciado, em que se comprove a legalidade da atuação do poder público e se possibilitem, a posteriori, as medidas judiciais que o particular reputar convenientes à defesa de seus direitos e de seu patrimônio.

CLASSIFICAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.

Existem várias classificações de atos administrativos, como:

Atos gerais ou regulamentares, que se destinam a todos, ou
Atos individuais que se destinam a determinados sujeito;

atos internos para vigorar no âmbito das repartições,
Atos externos, que se dirigem ao público,

Atos concretos, que produzem efeito sensível,
Atos abstratos, que apenas regulamentam ações futuras,

Atos de império, em que a administração tem supremacia sobre o administrado,
Atos de gestão, em que a administração trabalha sem coerção sobre os administrados (pratica sem usar de sua supremacia sobre os destinatários),
Atos de expediente; na movimentação de processos e papéis, etc.

Atos simples são os que resultam da manifestação de vontade de um único órgão,
Atos complexos são os que resultam da vontade de mais de um órgão,
Atos compostos resultam da vontade de um órgão, (ato principal), dependendo, porém, da verificação de outro órgão, (ato complementar).

Atos vinculados são os de procedimento quase que totalmente delineado pela lei, com pouca margem de iniciativa ou criatividade para o administrador, como por exemplo, as regras de um concurso público.

Atos discricionários são aqueles em que a lei deixa certa margem para a atividade pessoal do mestrado na escolha da oportunidade da conveniência do ato, como por exemplo da determinação de mão única ou mão dupla de trânsito numa rua. Não há atos inteiramente vinculados ou inteiramente discricionários. Trata-se de uma questão de preponderância, de maior ou menor liberdade deliberativa do agente. O que não se admite é o ato arbitrário, exercido fora dos limites da lei. Os atos discricionários independem de fundamentação expressa. Mas se houver motivação declarada, a inexistência do fato alegado, ou a sua descrição errônea, causará a nulidade do ato (*teoria dos motivos determinantes*).

Ato constitutivo: é o que cria uma nova situação jurídica individual para seus destinatários, em relação à administração.- nomeação de funcionário.

Ato extintivo ou desconstitutivo: é o que põe termo às situações jurídicas individuais – cassação de autorização.

Ato declaratório: é o que visa a preservar direitos, reconhecer situações preexistentes ou, mesmo, possibilitar seu exercício – expedição de certidões.

Ato alienativo: é o que opera a transferência de bens ou direito, de um titular a outro – depende de autorização legislativa.

Ato modificativo: é o que tem por fim alterar situações preexistentes- aqueles que alteram horários de reunião. Ato abdicativo: è aquele pelo qual o titular abre mão de um direito- depende de autorização legislativa.

Ato válido: é o que provém de autoridade competente para praticá-lo e contém todos os requisitos necessários à sua efetivação.

Ato nulo: é o que nasce afetado de vício insanável por ausência ou defeito substancial em seus elementos constitutivos ou no procedimento formativo – a nulidade deve ser reconhecida e proclamada pela administração ou pelo judiciário – a declaração opera efeitos *_ ex nunc_*.

Ato inexistente: é o que apenas tem aparência de manifestação regular da administração, mas não chega a se aperfeiçoar como ato administrativo- é o que ocorre com o ato praticado por um usurpador de função pública.

Ato perfeito: é aquele que reúne todos os elementos necessários à sua exeqüibilidade.

Ato imperfeito: é o que se apresenta incompleto na formação ou carente de um ato complementar para tornar-se exeqüível e operante.

Ato pendente: embora perfeito, não produz seus efeitos, por não verificado o termo ou a condição de que depende sua exeqüibilidade, ou operatividade.

Ato consumado: é o que produziu todos os seus efeitos, tornando-se, por isso mesmo, irreatável ou imodificável por lhe faltar objeto. **Ato irrevogável:** é aquele que se tornou insuscetível de revogação (não confundir com anulação), por ter produzido seus efeitos ou gerado direito subjetivo para o beneficiário ou, ainda, por resultar de coisa julgada administrativa. – coisa julgada só o é para a administração.

Ato revogável: é aquele que a administração, e somente ela, pode invalidar, por motivos de conveniência, oportunidade ou justiça – mérito administrativo.

Ato suspensível é aquele em que a administração pode fazer cessar os seus efeitos, em determinadas circunstâncias e por certo tempo, embora mantendo o ato, para oportuna restauração de sua operatividade.

Ato auto-executório: é aquele que traz em si a possibilidade de ser executado pela própria administração, independentemente de ordem judicial.

Ato não auto-executório: é o que depende de pronunciamento judicial para produção de seus efeitos finais, tal como ocorre com a dívida fiscal, cuja execução é feita pelo judiciário, quando provocado pela administração interessada na sua efetivação.

Ato principal: é o que encerra a manifestação de vontade final da administração. Pode resultar de um único órgão (ato simples) ou da conjugação de vontades de mais de um órgão (ato complexo) ou, ainda de uma sucessão de atos intermediários (procedimento administrativo).

Ato complementar: é o que aprova ou ratifica o ato principal para dar-lhe exeqüibilidade.

Ato intermediário ou preparatório: é o que concorre para a formação de um ato principal e final. Ex. numa concorrência são atos intermediários o edital, o julgamento das propostas.

Ato condição: é todo aquele que se antepõe a outro para permitir a sua realização- O concurso é ato condição da nomeação efetiva.

Ato de jurisdição ou jurisdicional: é todo aquele que contém decisão sobre matéria controvertida-no âmbito da administração, resulta normalmente, da revisão de ato do inferior pelo superior hierárquico ou tribunal administrativo.

Ato constitutivo: é aquele pelo qual administração cria, modifica ou suprime um direito do administrado ou de seus servidores.

Ato desconstitutivo: é aquele que desfaz uma situação jurídica pré-existente – geralmente vem precedido de um processo administrativo.

Ato de constatação: é o ato pelo qual a administração verifica e proclama uma situação fática ou jurídica ocorrente.

ESPÉCIES DE ATOS ADMINISTRATIVOS (NONEP)

NORMATIVOS → são aqueles que contêm um comando geral do executivo, visando à correta aplicação da lei. O objetivo imediato de tais atos é explicitar a norma legal a ser observada pela administração e pelos administrados.

Decretos: são atos administrativos da competência exclusiva dos chefes do executivo, destinados a prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas de modo expresso, explícito ou implícito, pela legislação.

- a) **Decreto independente** ou **autônomo** é o que dispõe sobre matéria ainda não regulada especificamente em lei- promulgada a lei, fica superado o decreto.
- b) **Decreto regulamentar** ou de execução: é o que visa a explicar a lei e facilitar sua execução, aclarando seus mandamentos e orientando sua aplicação.

Regulamentos: são atos administrativos, postos em vigência por decreto, para especificar os mandamentos da lei ou prover situações ainda não disciplinadas por lei. – Regulamento de determinada atividade numa repartição.

Instruções normativas: são atos administrativos expedidos pelos ministros de estado para a execução das leis, decretos e regulamentos.

Regimentos: (regulamento interno) se destinam a reger o funcionamento de órgãos colegiados e de corporações legislativas. Pelo regimento, comumente, estabelece-se a tramitação interna dos recursos administrativos e se disciplina o andamento dos papéis no âmbito das repartições.

Resoluções: são atos normativos expedidos pelas altas autoridades do executivo (mas não pelo chefe do executivo), ou pelos presidentes de tribunais, órgãos legislativos e colegiados para disciplinar matéria de sua competência específica.- Contran-

Deliberações: emanam de órgãos colegiados.

ORDINATÓRIOS → são os que visam a disciplinar o funcionamento da administração e a conduta funcional de seus agentes.

- a) **instruções:** são ordens escritas e gerais a respeito do modo e forma de execução de determinado serviço público, expedidas pelo superior hierárquico com o escopo de orientar os subalternos no desempenho das atribuições que lhe são afetas e assegurar a unidade de ação no organismo administrativo.
- b) **circulares:** são ordens escritas de caráter uniforme, expedidas a determinados funcionários ou agentes administrativos incumbidos de certo serviço, ou de desempenho de certas atribuições em circunstâncias especiais.
- c) **Avisos** – são atos emanados dos Ministros de Estado a respeito de assuntos afetos a seus ministérios.
- d) **Portarias:** são atos administrativos internos pelos quais os chefes de órgãos, repartições ou serviços expedem determinações gerais ou especiais a seus subordinados, ou designam servidores para funções e cargos secundários. Por portaria também se iniciam sindicâncias e processos administrativos. Em tais casos a portaria tem função assemelhada à da denúncia do processo penal.
- e) **Ordens de serviço:** são determinações especiais dirigidas aos responsáveis por obras ou serviços públicos autorizando seu início, ou contendo imposições de caráter administrativo, ou especificações técnicas sobre o modo e forma de sua realização.
- f) **Ofícios** são comunicações escritas que as autoridades fazem entre si, entre subalternos e superiores e entre administração e particulares, em caráter oficial.
- g) **Despachos:** são decisões que as autoridades executivas (ou legislativas e judiciárias, em funções administrativas) proferem em papéis, requerimentos e processos sujeitos à sua apreciação

NEGOCIAIS → atos administrativos negociais são todos aqueles que contêm uma declaração de vontade da administração apta a concretizar determinado negócio jurídico ou a deferir certa faculdade ao particular, nas condições impostas ou consentidas pelo Poder Público. São atos bifaces. O ato administrativo que precede, acompanha ou sucede a atuação do particular só pode ser impugnado pelo devido processo legal, no âmbito interno da administração ao ou na via judicial competente, sempre com a intervenção de ambas as partes. Quanto ao ato administrativo, traz em si a presunção de legitimidade e, por isso mesmo, opera seus efeitos enquanto não for desconstituído ou modificado regularmente.

- a) **Licença** é ato administrativo vinculado e definitivo pelo qual o poder público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, facultava-lhe o desempenho de atividades ou realização de fatos materiais. Ex. construção de um edifício em terreno próprio.
- b) **Autorização:** é ato administrativo discricionário e precário pelo qual o poder público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, que a lei condiciona à aquiescência prévia da

administração, tais como o uso especial de bem público, o porte de arma, o trânsito por determinados locais etc..

- c) **Permissão:** ato pelo qual o poder público faculta ao particular a execução de serviços de interesse coletivo, ou o uso especial de bens públicos, a título gratuito ou remunerado, nas condições estabelecidas pela administração. OBS. Não se confunde com a concessão, nem com a autorização: a **concessão** é contrato administrativo bilateral; a **autorização** é ato administrativo unilateral. Pela **concessão** contrata-se um serviço de utilidade pública; pela **autorização** consente-se numa atividade ou situação de interesse exclusivo ou predominante do particular; pela **permissão** faculta-se a realização de uma atividade de interesse concorrente do permitente, do permissionário e do público.
- d) **Aprovação:** ato pelo qual o poder público verifica a a legalidade e o mérito de outro ato ou de situações e realizações materiais de seus próprios órgãos, de outras entidades ou de particulares, dependente de seu controle, e consente na sua execução ou manutenção. Ex, aprova uma obra, um projeto, um serviço.
- e) **Admissão** é o ato pelo qual o poder público, verificando a satisfação de todos os requisitos legais pelo particular, defere-lhe determinada situação jurídica de seu exclusivo ou predominante interesse.Ex.Ingresso aos estabelecimentos de ensino mediante concurso de habilitação.
- f) **Visto** ato pelo qual o poder público controla outro ato da própria administração ou do administrado, aferindo sua legitimidade formal para dar-lhe exeqüibilidade. *É ato vinculado, porque há de restringir-se às exigências legais extrínsecas do ato visado, mas na prática tem sido desvirtuado para o exame discricionário, como ocorre com o visto em passaporte. Concede-se ou não concede-se.*
- g) **Homologação** é ato de controle pelo qual a autoridade superior examina a legalidade e a conveniência de ato anterior da própria administração, de outra entidade ou de particular, para dar-lhe eficácia.
- h) **Dispensa:** é ato que exime o particular do cumprimento de determinada obrigação até então exigida por lei, como, p. ex., a prestação do serviço militar.
- i) **renúncia:** é ato pelo qual o poder público extingue unilateralmente um crédito ou um direito próprio, liberando definitivamente a pessoa obrigada perante a administração.

ENUNCIATIVOS → são todos aqueles atos em que a administração se limitar a certificar ou a atestar um fato, ou emitir uma opinião sobre determinado assunto, sem se vincular ao seu enunciado.

- a) **certidões:** cópias ou fotocópias de atos ou fatos constantes de processo, livro ou documento que se encontre nas repartições públicas – CC. 136 III CPC 364 e 365 III – As certidões devem ser expedidas no prazo improrrogável de 15 dias, contado do registro do pedido, que deve conter esclarecimentos sobre as razões e os fins a que se destinam. **Lei 9051/95.**
- b) **Atestados:** são atos pelos quais a administração comprova um fato ou uma situação de que tenha conhecimento por seus órgãos competentes.
- c) **Pareceres:** são manifestações de órgãos técnicos sobre determinados assuntos submetidos à sua consideração. –Tipos: *parecer normativo: - parecer Técnico-apostilas: equivale a uma averbação.*

PUNITIVOS → são os que contêm uma sanção imposta pela administração àqueles que infringem disposições legais, regulamentares ou ordinatórias dos bens ou serviços públicos. Podem ser de atuação interna ou externa. A sanção administrativa externa é dirigida aos administrados e a interna é endereçada aos servidores públicos. Dentre os atos administrativos de atuação externa merecem destaque:

- a) **Multa:** é toda imposição pecuniária a que se sujeita o administrado a título de compensação do dano presumido da infração. é de natureza objetiva e se torna devida independentemente da ocorrência de culpa ou dolo do infrator.
- b) **Interdição de atividade:** é ato pelo qual a administração veda a alguém a prática de atos sujeitos ao seu controle ou que incidam sobre seus bens. A interdição administrativa, como ato punitivo que é, deve ser precedida de processo regular e do respectivo auto, que possibilite defesa do interessado.
- c) **Destruição de coisas:** é ato sumário da administração pelo qual se inutilizam alimentos, substâncias, objetos ou instrumentos imprestáveis ou nocivos ao consumo ou de uso proibido por lei.- ato típico de polícia administrativa- exige auto de apreensão e destruição.

INVALIDAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

A administração pode desfazer seus próprios atos por considerações de mérito e de ilegalidade, ao passo que o Judiciário só os pode invalidar quando ilegais. **A administração revoga ou anula seu próprio ato; o judiciário somente anula o ato administrativo.** A revogação opera da data em diante (ex nunc), os efeitos que a precedera, permanecem de pé, diferentemente da anulação, cujos efeitos retroagem às suas origens, invalidando as conseqüências passadas, presentes e futuras do ato anulado. A cassação é uma modalidade da anulação: ex. alvará de licença para construir. Anulação pela própria administração. Anulação pelo poder judiciário. No controle Judiciário falaremos mais especificamente acerca do assunto.