

APOSTILA DE DIREITO ADMINISTRATIVO ATOS ADMINISTRATIVOS

Professora Gabriela Xavier

www.gabrielaxavier.com.br

Olá pessoal, aqui quem fala é a Professora Gabriela Xavier.

Esse arquivo é uma **prévia da apostila** e estou disponibilizando PARTE do arquivo de Atos Administrativos. A apostila foi elaborada com base em **3.000 questões** cobradas nos últimos anos. Portanto, o que é REALMENTE cobrado pela Bancas de Concurso Público vai estar em destaque.

Por isso, você deve ler essa apostila da seguinte forma:

- Todas as partes destacadas em **negrito e vermelho** vocês DEVEM decorar -> pontos essenciais da matéria;
- Em cada capítulo você poderá ter acesso a dados matemáticos a respeito dos pontos mais cobrados;
- Todos os comentários inseridos fazem referência à questões cobradas nos últimos anos;
- Ao final de cada capítulo foi inserido um quadro resumo - leia antes da data da prova;
- Os macetes estão destacados no texto, NÃO MENOSPRESZEM a importância dessas brincadeiras. Facilitam, e MUITO, a memorização.

Resolvam muitas, muitas, MAS MUITAS questões
Bons estudos e contem comigo!

Professora Gabriela Xavier

Contatos:

www.gabrielaxavier.com.br

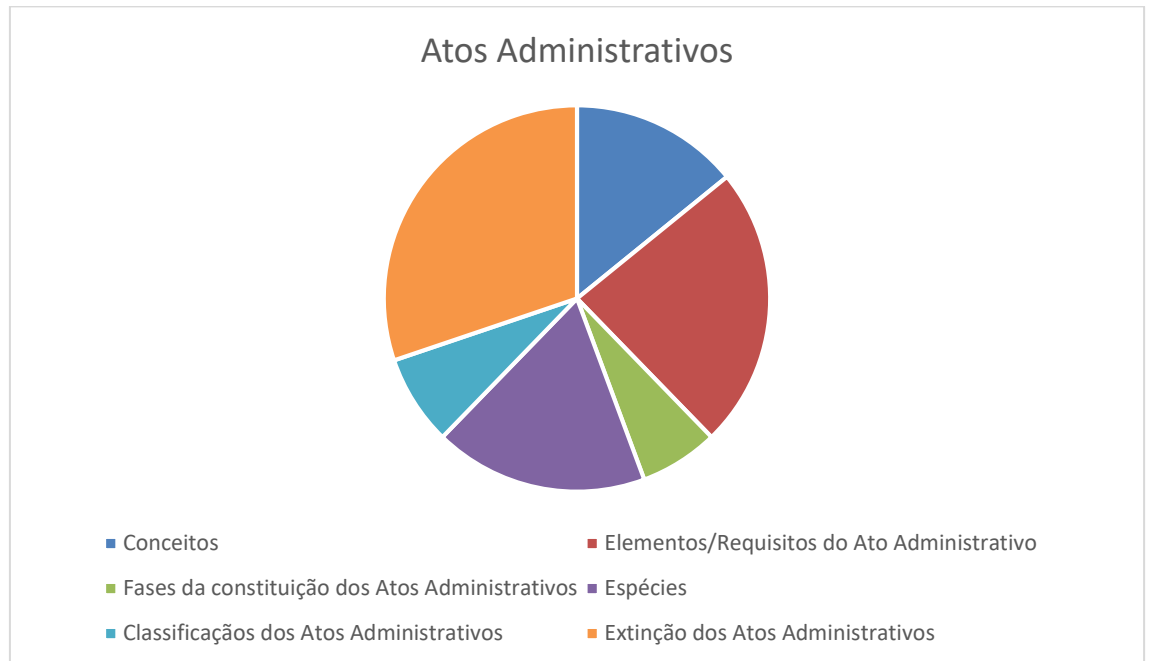
Whatsapp (31)98821-8889

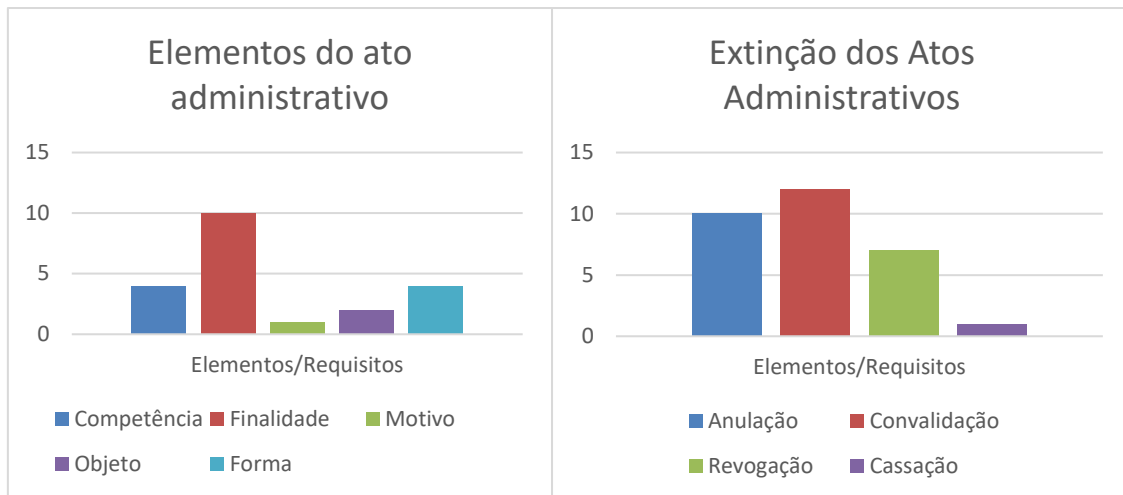
Instagram: @profgabrielaxavier

Facebook: Professora Gabriela Xavier

PONTOS MAIS COBRADOS – O gráfico abaixo demonstra, dentre os tópicos dessa matéria, quais são os pontos mais cobrados.

Como vocês podem ver, o tópico **Elementos do Ato Administrativo e Extinção dos Atos Administrativos** são os pontos mais cobrados nas provas de Concurso Público.





1. ATO ADMINISTRATIVO

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, o ato administrativo pode ser conceituado como ***“declaração do Estado, ou de quem lhe faça as vezes, no exercício das prerrogativas públicas, manifestada e diante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento e sujeitas a controle de legitimidade por órgãos jurisdicionais.”***

O conceito do ato é MUITO cobrado, atenção para o **Regime Jurídico de Direito Público** do ato administrativo e para o fato de as **Concessionárias e Permissionárias também podem editar Atos Administrativos.**

ATO E FATO JURÍDICO

Ao iniciarmos os estudos acerca da temática ato administrativo faz-se imperiosa a diferenciação entre fatos e atos jurídicos. Em sucinta análise, os **fatos jurídicos referem-se a todo e qualquer acontecimento que é relevante para o Direito**, podendo ser um evento da natureza (morte do servidor público) ou um comportamento voluntário que deriva de atos administrativos, atividade pública material de cumprimento de uma decisão administrativa.

TRADUÇÃO JURÍDICA

Como assim?

1º Exemplo de fato jurídico: a queda de uma árvore em virtude de uma tempestade sobre um veículo segurado trará consequências jurídicas, caso esse sinistro estiver contemplado no contrato celebrado entre o proprietário do automóvel e a seguradora.

Os **atos jurídicos**, por sua vez, decorrem de uma **manifestação de vontade**, podem ser lícitos, caso tenham sido praticados em conformidade com os **padrões legais** estipulados, ou ilícitos, caso tenham sido conduzidos fora dos limites da lei.

ATOS DA ADMINISTRAÇÃO



Antes de definir o termo “*Atos administrativos*” cumpre destacar que **nem todo ato jurídico praticado pelo poder público é um ato administrativo**. Os denominados “*ato da administração*” referem-se a todos os atos editados pela Administração Pública como, a título exemplificativo, os atos políticos, os atos administrativos, os atos regidos pelo direito privado e etc. Ou seja, em algumas situações a Administração Pública poderá editar um ato cujas características não traduzem o conceito de ato administrativo e não encontra-se sujeito ao Regime Jurídico Administrativo, como por exemplo os atos regidos pelo Direito Privado. Exemplo: doação sem encargo.

Ato da Administração: Gênero

Ato Administrativo: Espécie

Além disso, destaca-se que a prática dos atos administrativos não encontra-se restrita às medidas exaradas pela Administração Pública, uma vez que até mesmo **os particulares concessionários e permissionários de serviço público poderão editar atos administrativos**, caso tratar-se de medida editada no exercício da função pública/prestação de serviços públicos.



FICA A DICA

- Nem todo Ato da Administração é ato da Administrativo;
- Nem todo ato administrativo é praticado pela Administração

ATOS POLÍTICOS

Os **atos políticos** são atos praticados no exercício da função política e funções de alta gestão, nos quais o poder público goza de **uma margem ampla de discricionariedade**. Exemplos de atos políticos: anistia presidencial, o veto de lei ou a declaração de guerra. Contudo, esses atos também estão sujeitos ao controle de legalidade e de constitucionalidade.

ATOS PRIVADOS

Os atos privados são os atos editados pela Administração Pública que serão **regidos pelo regime de direito privado**, ou seja, atos nos quais a Administração Pública atua sem as prerrogativas públicas, **em pé de igualdade com o particular**. A título exemplificativo podemos citar os atos ligados à exploração de atividade econômica por empresas públicas e sociedades de economia mista, os atos de doação sem encargo, entre outros.



ATOS LEGISLATIVOS OU JURISDICIONAIS

Os atos legislativos são atos praticados pelo Poder Executivo no exercício da função atípica correlata à função desempenhada pelo Poder Legislativo. Exemplo: Edição de medida provisória;

ATO ADMINISTRATIVO

Seundo Maria Sylvia Zanella di Pietro o ato administrativo é a “*declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeito ao controle pelo Poder Judiciário.*”

Para José dos Santos Carvalho Filho, por sua vez, o ato representa “*a exteriorização da vontade dos agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, como fim de atender ao interesse público.*”

Considerando a conceituação descrita acima, cumpre destacar algumas características do ato administrativo:

- **Manifestação de vontade expedida pelo ente estatal:** os atos administrativos poderão ser editados pelo Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário e pelas concessionárias e permissionárias de serviço público quando estiverem no exercício da função administrativa. Em regra, o ato administrativo deve ser escrito, registrado e publicado. Contudo, excepcionalmente, são admitidas formas alternativas de manifestação de vontade (Ex.; semáforo, ordem de parada de um guarda de trânsito).

- **Os atos administrativos possuem caráter infralegal e complementar à lei:** os atos administrativos encontram-se subordinados à lei e devem respeitar os ditames do ordenamento jurídico - editado *secundum legem*;

- Com a finalidade de produzir efeitos jurídicos;

Portanto, o ato administrativo pode ser conceituado como **toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública, consistente na emissão de comandos complementares à lei, que tem por fim resguardar, adquirir, modificar, extinguir e declarar direitos ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.**

Trata-se de ato expedido no exercício da função administrativa, com caráter infralegal, com a finalidade de produzir efeitos jurídicos, sob o regime de direito público, ensejando manifestação de vontade do Estado ou de quem lhe faça as vezes.

O ato administrativo em sentido estrito possui aspectos que são de ordem material, subjetiva e formal. São eles:

- **Aspecto Formal** – O ato administrativo é regido pelo **Regime Jurídico de Direito Público**, e deve ser editado em conformidade com a forma prevista no ordenamento jurídico.
- **Aspecto Material** – O ato administrativo consiste na manifestação de vontade da Administração capaz de produzir **efeitos jurídicos concretos e válidos** em uma dada situação.
- **Aspecto Subjetivo** – O ato administrativo em seu aspecto subjetivo refere-se à manifestação de vontade dos **órgãos, agentes do Estado e particulares**

ATENÇÃO – caiu nos Concursos para Auditor e Defensor Público.

O ato administrativo deve ser escrito, registrado e publicado, não se admitindo no direito público o silêncio como forma de manifestação de vontade da administração. CERTO



ATENÇÃO

Esse é o ponto MAIS cobrado na parte conceitual

concessionários e permissionários no exercício da função administrativa - existente em todos os Poderes da República de todas as esferas federativas (Federal, Estadual Distrital e Municipal).

A conjugação dos aspectos formal, material e subjetivo compõe o conceito de ato administrativo em sentido estrito: **manifestação de vontade da administração pública capaz de produzir consequências imediatas, jurídicas e concretas sobre a qual incide do regime jurídico administrativo.**

ELEMENTOS OU REQUISITOS DO ATO ADMINISTRATIVO E SEUS VÍCIOS

Os atos administrativos possuem os seguintes requisitos, quais sejam: competência, finalidade ou fim, forma, motivo e objeto.

MACETE

Como Ficar Fortão? **Obvio, Musculação!**

As iniciais de cada palavra da frase acima são as iniciais dos requisitos do Ato Administrativo

C (competência) + F (finalidade) + F (forma) + O (objeto) + M (motivo)



COMPETÊNCIA

O elemento competência refere-se às atribuições, deveres, poderes do agente público definidos em lei. Cada carreira pública possui uma competência específica, logo, quando o servidor exercer qualquer atividade em desconformidade com a lei/estatuto da carreira, o ato administrativo **será ilegal em relação ao elemento competência.**

Portanto, o elemento em exame será definido em **lei ou em atos administrativos gerais**, bem como, em algumas situações, **na própria Constituição Federal. Esse elemento não pode ser alterado por vontade das partes ou do administrador público.** Cumpre ressaltar, desse modo, que a competência é elemento do ato administrativo **sempre vinculado**, ou seja, mesmo diante de atos em que há certa margem de discricionariedade estabelecida em lei, a competência para a edição do ato será **vinculada**. Ou seja, não há margem de escolha ao agente público no que tange à legitimidade para a prática da conduta, devendo esta encontrar-se definida em lei.

Destaca-se que o ato administrativo deve ser praticado por um **agente público**, amplamente considerado. Isso significa que a edição de atos administrativos não se restringe aos servidores públicos, mas a toda e qualquer pessoa que **atue em nome do Estado**, sob regime jurídico de direito público, a qualquer título e ainda que sem remuneração.

Ademais, a competência administrativa é irrenunciável pelo agente público, em razão do princípio da indisponibilidade do interesse público, e é também **imprescritível**, ou seja, **a competência não se extingue com a inércia do agente público no decorrer do tempo.** Dessa forma, ainda que o agente não pratique as condutas a ele atribuídas, seja pela não ocorrência dos pressupostos legais ou seja pela simples inércia e descumprimento do dever de atuar, **este não será penalizado com a perda de sua competência.**

Da mesma forma, como meio de evitar o descumprimento das normas postas, a competência é improrrogável, ou seja, a competência **não pode ser atribuída ao agente público que praticou o ato para o qual não tinha competência**, mesmo nos casos em que não há objeção de terceiros.

No que se refere a esse último aspecto, cabe asseverar a possibilidade de **delegação de competências** para a prática do ato. A delegação é um ato **temporário** de ampliação de competências, por meio da qual um indivíduo concede ao outro a competência para **editar uma medida**, que pode ser revogada a qualquer tempo e não implica em renúncia. Portanto, salvo disposição em contrário, como regra geral, presume-se a cláusula de reserva. Ou seja, o agente delegante **não transfere totalmente sua competência para terceiro, mas apenas a amplia, mantendo-se competente após a delegação juntamente com o agente delegado**.



MACETE

Excesso de poder e Funcionário de fato são os dois vícios de competência mais cobrados. Lembrete: vícios sanáveis no elemento competência são passíveis de convalidação. Para convalidar é necessário ter FOCO!

Vícios relativos à competência

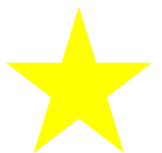
O vício quanto ao elemento competência representa um **vício de legalidade**. Em todos os casos abaixo verifica-se o vício de competência, vejamos:

- **Usurpação de função:** situação na qual o particular não investido em cargo público, emprego ou função pratica o ato administrativo;
- **Excesso de poder:** situação em que o servidor público excede os limites de sua competência;
- **Funcionário de fato/Função de fato:** ocorre quando o servidor público encontra-se irregularmente investido no cargo, emprego ou função pública, mas age com a aparência de legalidade. Exemplo: servidor público aposentado que continua trabalhando, com aparência de legalidade.

São passíveis de convalidação os vícios sanáveis nos elementos **FORMA e COMPETÊNCIA**. FO (de forma) + CO (de competência) = FOCO! Para convalidar o vício eu preciso ter FOCO.

FINALIDADE OU FIM

A **finalidade pública** refere-se ao objetivo que se pretende alcançar com a prática do ato administrativo. Tal como todos os outros elementos, **sua definição é sempre legal**, portanto, a violação ao elemento finalidade ocorre sempre que a finalidade buscada pelo ato **não traduz aquela definida em lei**.



Ressalte-se que em determinadas situações o ato é praticado em conformidade com o interesse público, mas com **desvio da finalidade específica da medida**, como ocorre, por exemplo, na situação em que o servidor público é exonerado pelo seu superior que possui a intenção de puni-lo. Neste caso, mesmo que o servidor tenha cometido alguma infração administrativa grave e que a punição seja devida, o ato foi praticado de forma viciada, uma vez que a exoneração refere-se à hipótese de perda do cargo que não possui caráter punitivo, diferentemente do ato de demissão. Nesse caso, o vício de

DESVIO DE PODER/FINALIDADE É MATÉRIA FACIL, QUE CAI EM PROVA! NÃO PERCA ESSE PONTO!

finalidade é um vício de legalidade que irá ensejar a anulação do ato. Lembrem-se o vício de finalidade não é passível de convalidação).

FICA A DICA – ABUSO DE PODER: gênero que contempla as espécies:

Desvio de Poder: vício de finalidade (também denominado desvio de finalidade). O agente pratica ato administrativo para o qual tem competência, contudo, com o objetivo de atingir finalidade genérica diversa do Interesse Público.

Excesso de Poder: vício de competência: Ao praticar o ato administrativo, o agente público extrapola os limites de sua competência.

Todavia, existem exceções. No ato de desapropriação, caso houver o desvio da finalidade da específica **mantendo-se a finalidade genérica do ato**, qual seja a busca pelo interesse público, não haverá ilegalidade. Por exemplo, após a efetivação da desapropriação de um terreno privado com o propósito de construir uma **escola** (finalidade específica do ato), o agente público decide construir um hospital naquele espaço. **Nesse caso, desde que a alteração da finalidade do ato tenha tido o escopo de satisfazer o interesse público, não haverá vício no ato de desapropriação, trata-se de predestinação lícita.**

FORMA

A forma é o **aspecto exterior que reveste o ato administrativo**. Assim, para que o ato seja válido devem ser atendidos os critérios formais previamente definidos em lei. Nesse sentido, o desrespeito às formalidades específicas definidas em lei não gera a inexistência do ato, mas sim a sua ilegalidade.

A **forma escrita** prevalece na maioria dos atos administrativos, uma vez que esta forma prestigia o princípio da publicidade e permite o **controle/transparência** das medidas da Administração.

Destaca-se que do mesmo jeito que se exige a formalização para regular prática dos atos administrativos, deve-se ter em mente que **a forma não configura a essência do ato**, ou seja, trata-se tão somente de um mero instrumento necessário para que a conduta administrativa alcance os seus objetivos. Nesse sentido, a doutrina costuma apontar o princípio da instrumentalidade das formas, dispondo que a forma não é essencial à prática do ato, **mas tão somente o meio, definido em lei, pelo qual o poder público irá alcançar seus objetivos**. Por essa razão, em uma dada situação em que o ato apresenta um mero vício de forma e encontra-se apto para alcançar a finalidade legal e atender ao interesse público, o ato não será anulado, devendo operar-se a convalidação/ratificação dos vícios.

Destaca-se que a forma é **sempre um elemento vinculado**, ou seja, não há margem de conveniência e oportunidade para o agente público definir a forma do ato, mesmo nos atos discricionários. A forma encontra-se estabelecida em lei.

FICA A DICA

Vícios relativos a forma: o defeito de forma torna o ato anulável, sendo possível sua convalidação, em conformidade com o princípio da instrumentalidade das formas. Para convalidar é preciso ter FOCO = FO (Forma) + CO (Competência)



MOTIVO

O motivo é elemento importantíssimo e deve encabeçar todo ato administrativo, uma vez que trata acerca do **fundamento jurídico que autoriza a prática do ato**. Trata-se, portanto, de um elemento **discricionário** que confere certa margem de escolha ao agente público.

Cumpra ressaltar que a Teoria dos Motivos Determinantes define que os **motivos apresentados como justificadores da prática do ato administrativo vinculam este ato** e, caso as razões apresentadas sejam viciadas, o ato será nulo.



Vícios relativos ao motivo: inexistência ou falsidade do motivo.

Importante ressaltar que a motivação, que é a exposição dos motivos, quando ausente, configura vício de forma.

OBJETO

Todo ato administrativo quando praticado gera um **efeito jurídico**, que chamamos de objeto. A lei define o objeto de cada ato administrativo, não sendo possível que o ato seja praticado para buscar qualquer outro efeito que não seja aquele definido em lei. **O objeto é o efeito causado pelo ato administrativo, a conduta estatal, resultado da prática do ato.**

Vícios relativos ao objeto:

- a) **Objeto materialmente impossível:** ato que prevê o impossível. Exemplo: Decreto proibindo a morte;
- b) **Objeto juridicamente impossível:** o resultado do ato viola a lei, defeito este que torna nulo o ato. Exemplo: o ato que ensina a praticar crime;



1. Presunção de Legitimidade (validade do ato) e de Veracidade (verdade dos fatos): presume-se que os atos administrativos são verídicos e foram praticados em conformidade com a ordem jurídica. Destaca-se que trata-se de uma **presunção relativa**, podendo ser afastada diante de **prova da ilegalidade do ato**.

Em razão dessa presunção, o ato viciado produzirá efeitos enquanto **não for declarada sua invalidade** e incumbe ao particular provar a existência do vício. Por outro lado, como a Lei é o respaldo do ato administrativo, se ela for declarada inconstitucional pelo STF, o ato carecerá de legitimação.

2. Imperatividade: prerrogativa de que goza o ato administrativo de **impor obrigações ao particular dentro dos limites da lei**, independentemente da vontade do administrado. Também denominado Poder Extroverso do Estado, trata-se da capacidade de vincular terceiros a deveres jurídicos impostos pela Administração. Apenas os atos que impõem obrigações gozam de imperatividade. Atos enunciativos e negociais não são revertidos de imperatividade.

3. Exigibilidade ou coercibilidade: trata-se da possibilidade de aplicação de punição, **imposição de meios indiretos de coerção**, para fins de coibir o particular a cumprir determinada medida do Poder Público. Exemplo: multa.

4. Autoexecutoriedade: trata-se da possibilidade na qual a Administração, em uma determinada situação de emergência ou em razão de expressa previsão legal, executa diretamente uma medida fazendo uso de meios diretos, compelindo materialmente o particular a cumpri-la. Esse atributo permite que os atos administrativos produzam efeitos, independentemente da intervenção do Poder Judiciário. Exemplo: reboque de veículo estacionado na calçada; apreensão de mercadorias contrabandeadas (execução material).

5. Tipicidade: trata-se do atributo que estabelece que para cada finalidade a ser alcançada, **a lei prevê a forma de um ato administrativo determinado**. Ou seja, refere-se ao respeito da finalidade definida para cada espécie de ato administrativo.

**FASES DE CONSTITUIÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO –
EXISTÊNCIA, VALIDADE E EFICÁCIA**

Para que o ato administrativo produza efeitos regularmente no mundo jurídico o mesmo deve passar pelo cumprimento de algumas etapas necessárias, quais sejam:

MACETE

A PATI e os ATRIBUTOS DO ATO ADMINISTRATIVO

Patrícia (ou Pati para os íntimos) é uma menina cheia de atributos, muito rica e queridinha do papai sempre mandou e desmandou na sua casa. Como uma legítima patricinha, costuma ser chata e mimada.

Como ela é muito certinha, presume-se que ela sempre está agindo corretamente (1°). Manda na sua casa, impõe a sua vontade...você já viu (4°). E quando os outros não fazem o que ela quer, ela costuma penalizar as pessoas, para fazer com que os familiares cumpram suas ordens nas próximas vezes (5°). Além disso, quando o que ela impõe é algo muito urgente, e as pessoas não a obedecem, ela mesma vai lá e faz tudo (2°). Mas ela não faz tudo da "cabeça dela", tudo que ela faz está em conformidade com o regulamento da família, ela só toma as medidas que estão previstas nesse regulamento (3°). Vocês sabem quais são os ATRIBUTOS dessa patricinha? FÁCIL DEMAIS, está no nome dela PATrícia! "Como assim prof?"

Pessoal, são os mesmos atributos do ato administrativo, olha só:

- 1°P resunção de legitimidade
- 2° A utoexecutoriedade
- 3° T ipicidade (MSZP)
- 4°rl mperatividade
- 5°C oercibilidade ia

P A Tr I C ia (letras maiúsculas → atributos do ato administrativo)
E ai, decorou?

1. **Existência:** refere-se ao ciclo de formação do ato administrativo. O ato torna-se existente e perfeito quando editado por **agente público no exercício da função pública e preenche os requisitos de conteúdo, forma, objeto**. Exemplo: a folha não preenchida no talão de multas é ato inexistente (falta de conteúdo); o Decreto proibindo a morte é ato inexistente (exige o impossível); o ato administrativo trancado na gaveta é ato inexistente; a promoção de servidor que já morreu é ato inexistente em razão o objeto; a usurpação de poder por pessoa visivelmente incompetente e etc.;

A inexistência do ato administrativo pode se dar em razão de:

2. **Inexistência administrativa:** os atos não são imputáveis aos agentes públicos no exercício da função administrativa, sob o Regime Jurídico Administrativo.
3. **Inexistência jurídica:** refere-se aos atos meramente materiais e juridicamente irrelevantes;
4. **Inexistência de fato:** refere-se a aquilo que nunca ocorreu de fato;

b) Validade: o requisito de validade trata acerca da **regularidade do ato**, que decorre da conduta dos agentes estatais, em conformidade com os requisitos estabelecidos pelo ordenamento jurídico. O juízo de validade pressupõe a existência do ato. São pressupostos de validade do ato administrativo: Competência, Motivo, Objeto, Forma e Finalidade.

c) Eficácia: trata-se da **aptidão do ato para produzir os efeitos desejados**. Algumas situações condicionam a geração de efeitos do ato, tais como:

5. **Condição suspensiva:** somente após acontecimento **futuro e incerto** o ato passará a produzir efeitos;
6. **Termo inicial:** o início da produção de efeitos do ato se dará após a ocorrência de evento **futuro e certo**;
7. **Termo final:** o ato produzirá efeitos por determinado tempo, até a data do **termo final**.

FICA A DICA

O ato administrativo pode ser:

- a) Existente, válido e eficaz;
- b) Existente, inválido e ineficaz;
- c) Existente, válido e eficaz;
- d) Existente, válido e ineficaz;

e) Inexistente: atos que não produzem efeitos jurídicos na esfera de interesses do administrado, uma vez que o **ato é juridicamente ineficaz. O vício de inexistência não admite convalidação ou conversão.**

CONTROLE DO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO

O mérito do ato administrativo refere-se à margem de liberdade/escolha conferida à Administração para atuar em conformidade com a conveniência e oportunidade do poder público. Conforme estudado, a referida margem de discricionariedade, quando presente nos atos administrativos residirá nos elementos **motivo e objeto** do ato discricionário. Contudo, destaca-se que no ato vinculado, TODOS os elementos s

Nesse sentido, e em razão do princípio da autotutela, a Administração poderá rever os seus próprios atos quanto à legalidade e quanto ao mérito.

FICA A DICA

O Poder Judiciário exercerá tão somente o controle quanto à **legalidade do ato administrativo** e **não analisará o mérito administrativo** (competência do Poder Executivo), em respeito ao princípio da separação dos poderes.

Entretanto, destaca-se que a doutrina e a jurisprudência tem firmado entendimento no sentido de que **o Poder Judiciário poderá controlar a discricionariedade do ato administrativo quanto aos limites de razoabilidade/proportionalidade da aplicação daquele ato** (limites do mérito estabelecidos na lei) e quanto ao eventual desvio de finalidade praticado. Ou seja, se caso o agente público aplicar a penalidade de **demissão** a um servidor que se ausentou no serviço por apenas um dia, tem-se a aplicação de uma sanção desproporcional à gravidade do ato e, haja vista que tal aplicação ofende o princípio da razoabilidade (ilegalidade), poderá a mesma ser **anulada pelo Judiciário.**

Destaca-se que o controle realizado pelo Poder Judiciário **não irá**, diante da anulação do ato, **editar novo ato administrativo em flagrante usurpação de funções administrativas.**

ESPÉCIES DE ATOS ADMINISTRATIVOS

1. Atos gerais ou normativos: os atos normativos são aqueles que contêm um **comando geral do Poder Executivo**, visando à correta aplicação da lei. O objetivo imediato de tais atos é explicitar/clarificar o conteúdo legal a ser observado pela Administração e pelos administrados. Exemplos: Decretos; Regulamentos; Instruções Normativas; Regimentos; Resoluções; Deliberações.

2. Atos Ordinatórios: são os atos que visam disciplinar o **funcionamento/organização da Administração** e a conduta funcional de seus agentes. Dentre os atos ordinatórios merecem exame: Instruções; Circulares; Avisos; Portarias; Ordens de Serviço; Ofícios; Despachos.

ATENÇÃO:



Elementos vinculados: Competência, Forma e Finalidade

Elementos discricionários: Motivo e Objeto.

TRADUÇÃO

Quer dizer que o Poder Judiciário pode controlar o mérito administrativo? NÃO. O Poder Judiciário irá controlar os LIMITES do mérito administrativo, em conformidade com a lei.

Como leciona José dos Santos Carvalho Filho, os decretos e regulamentos são considerados **atos de regulamentação de primeiro grau**. Por outro lado, os atos normativos que a eles se subordinam (Instruções Normativas, Orientações Normativas, Resoluções e Portarias) são qualificados como **atos de regulamentação de segundo grau**, pois esses têm o escopo de regulamentar e minudenciar aqueles.

3. Atos Negociais: são todos aqueles atos que contêm uma **declaração de vontade da Administração Pública** apta a concretizar determinado negócio jurídico ou a deferir certa faculdade ao particular, nas condições impostas ou consentidas pelo Poder Público. São eles:

8. **Licença:** ato administrativo **vinculado** pelo qual o Poder Público concede determinado benefício ao particular, caso seja verificado que o mesmo atende a todas as exigências legais naquela determinada situação. Exemplo: licença para o exercício de uma profissão, licença para construção de um edifício em terreno próprio e etc. Trata-se de ato vinculado e será concedido desde que **cumpridos os requisitos objetivamente definidos em lei**. Com efeito, caso o particular preencha os requisitos legais, o mesmo adquire o direito subjetivo à concessão da licença.
9. **Autorização:** ato administrativo **discricionário e precário** mediante o qual o Poder Público torna possível ao indivíduo a realização de certa atividade, serviço ou a utilização de determinado bem público de forma exclusiva ou no **seu predominante interesse particular**. Trata-se de ato administrativo discricionário e precário. Exemplo: autorização para funcionamento de uma escola privada - atividades materiais que dependem de fiscalização; autorização de uso de bem público de forma anormal e privativa - festa de casamento na praia.
10. **Permissão:** ato administrativo negocial, discricionário e precário, pelo qual o Poder Público faculta ao particular a execução de serviços de interesse coletivo, ou o uso especial de bens públicos em conformidade com o **interesse da coletividade**, a título gratuito ou remunerado, nas condições estabelecidas pela Administração. Exemplo: uso de determinado bem público de forma anormal, **no interesse da coletividade**, para realização de feira de artesanato em Praça Pública que beneficie a comunidade como um todo;
11. **Aprovação:** ato administrativo **discricionário** pelo qual o Poder Público verifica a **legalidade e o mérito de outro ato** ou de situações e realizações materiais de seus próprios órgãos, de outras entidades ou de particulares, dependentes de seu controle;
12. **Admissão:** ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual o Poder Público, verificando a satisfação de todos os requisitos legais, defere ao particular determinada **situação jurídica de seu exclusivo ou predominante interesse**, como ocorre no ingresso de alunos aos estabelecimentos de ensino público.

Espécies de atos mais cobrados nas provas de Concurso Público

13. **Visto:** ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual o Poder Público controla outro ato da própria Administração ou ato do particular, **aferrindo sua legitimidade formal para dar-lhe exequibilidade.**
14. **Homologação:** ato unilateral e vinculado de controle pelo qual a autoridade superior **examina a legalidade e a conveniência de outro ato** da própria Administração para dar-lhe eficácia.
15. **Renúncia:** ato pelo qual o Poder Público extingue unilateralmente um crédito ou um direito concedido ao particular.
16. **Dispensa:** ato discricionário que exime o particular quanto ao cumprimento de determinada obrigação.

4. Atos enunciativos: são todos aqueles atos em que a Administração se limita a **certificar ou a atestar um fato**, ou emitir uma opinião sobre determinado assunto, razão pela qual não se sujeitam à discricionariedade do administrador. São espécies de atos enunciativos:

4.1. Certidões (administrativas): **cópias ou fotocópias fiéis** e autenticadas de atos ou fatos constantes no processo, livro ou documento que se encontre nas repartições públicas.

4.2. Atestados: atos pelos quais a Administração **comprova um fato ou uma situação de que tenha conhecimento**. O atestado comprova um fato ou uma situação existente, **mas não constante de livros, papéis ou documentos em poder da Administração**. Ex: **Atestado da perícia médica que comprove a incapacidade de um servidor público.**

4.3. Pareceres: **manifestação de órgão técnico** sobre assuntos submetidos a sua consideração. Há situações em que a ausência de parecer enseja a nulidade do ato por vício na regularidade. Exemplo: parecer jurídico acerca de hipótese de inexigibilidade de licitação. Contudo, o agente público não está vinculado às conclusões do parecer, razão pela qual o parecerista só é responsabilizado por ato administrativo subsidiado por sua manifestação no caso de culpa ou dolo. Lembre-se, contudo, que no caso do parecer vinculante, não sendo ele emitido, o processo administrativo não terá seguimento até a sua apresentação.

ATENÇÃO O tema acerca da responsabilização do parecerista é um tema polêmico, parte da doutrina entende que quando estivermos tratando de parecer vinculante, ou seja, aquele que vincula a atuação da Administração que deverá agir em conformidade com os seus termos, o parecerista poderia ser responsabilizado por essa conduta.

4.4. Apostilamento: ato administrativo pelo qual o ente estatal acrescenta informação aos registros da organização.

5. Atos Punitivos: são os atos que contêm uma sanção imposta pela Administração àqueles que infringem disposições legais ou regulamentares. Espécies:

- **Multa:** toda imposição pecuniária a que se sujeita o administrado a título de compensação em razão do dano presumido da infração;

- **Interdição administrativa:** punição que se funda no poder de polícia administrativa. Exemplo: proibição do exercício de determinada atividade;
- **Destruição de coisas:** é o ato sumário da Administração pelo qual se inutilizam alimentos, substâncias, objetos ou instrumentos imprestáveis ou nocivos ao consumo ou de uso proibido por lei.

PRINCIPAIS CLASSIFICAÇÕES DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Quanto ao seu alcance:

I – Atos internos: ato destinado a produzir **efeitos internos na repartição administrativa** e, por essa razão, incide unicamente sobre os órgãos e agentes da Administração que os expediu.

II – Atos externos: **alcançam os administrados**, os contratantes e, em certos casos, os próprios servidores.

Quanto aos seus destinatários:

I – Atos normativos ou regulamentares: **atos normativos gerais e abstratos** expedidos sem destinatários determinados, alcançando todos os sujeitos que se encontrem naquela situação abrangida por seus preceitos. São atos de comando abstrato e impessoal.

II – Atos individuais ou especiais: atos que se dirigem a **destinatários certos**, podendo abranger um ou vários sujeitos, desde que sejam individualizados. Os atos individuais normalmente geram direitos subjetivos para seus destinatários, como também criam encargos pessoais. Exemplo: promoção do servidor público.

Quanto ao seu objeto:

I – Atos de império ou de autoridade: atos praticados pela Administração usando de sua supremacia sobre o administrado, impondo o seu obrigatório atendimento. Exemplo: desapropriação.

II – Atos de gestão: atos que a Administração pratica **sem usar de sua supremacia sobre os destinatários**. Tal situação ocorre nos atos de administração dos bens e serviços públicos e nos atos negociais que não exigem o cumprimento de obrigações pelos interessados. Exemplo: locação de imóvel; alienação de bem público.

III – Atos de mero expediente: destinam-se a dar andamento aos processos e papéis que tramitam pelas repartições públicas. Não são passíveis de impugnação pela via recursal.

ATENÇÃO
para essa
classificação

Quanto ao seu regramento:

I – Atos vinculados ou regrados: aqueles para os quais a **lei estabelece os requisitos e condições de sua realização**. Nesse caso, as imposições legais absorvem a liberdade do administrador e sua ação fica adstrita aos pressupostos estabelecidos pela norma legal.



II – Atos discricionários: atos nos quais a Administração possui certa margem de escolha quanto ao seu conteúdo, motivo, destinatário, conveniência, oportunidade e modo de realização.

Quanto à formação do ato:

I – Ato simples: atos que resultam da **manifestação de vontade de um único órgão**, unipessoal ou colegiado.

II – Ato complexo: ato que se forma pela **conjugação de vontades independentes de mais de um órgão administrativo**. No ato complexo integram-se as vontades de órgãos distintos para a formação de um mesmo ato. **O ato complexo só se aperfeiçoa com a integração das vontades e, a partir desse momento, torna-se atacável por via administrativa ou judicial.**

III – Ato composto: ato que resulta da manifestação de vontade de um único órgão, **mas depende da verificação por parte de outro para se tornar exequível**. Exemplo: uma autorização que dependa do visto de autoridade superior. Esse ato é composto por dois atos, sendo um ato principal e o outro acessório.

Nos atos complexos e compostos temos um fenômeno conhecido como **efeito atípico prodrômico**, que é a situação de pendência de alguma formalidade para que o ato conclua seu ciclo de formação. Desse modo, quando a primeira autoridade já se manifesta e surge a obrigação de uma segunda autoridade também fazê-lo. Essa obrigação traduz o efeito prodrômico, que surge antes do ato concluir seu ciclo de formação - situação de pendência de alguma formalidade para fins de aperfeiçoamento do ato.

Quanto ao conteúdo:

I – Ato constitutivo: ato que cria uma **nova situação jurídica** para seus destinatários em relação à Administração.

II – Ato extintivo ou desconstitutivo: **ato que põe termo situações jurídicas**. Exemplos: a cassação de autorização e a encampação de serviço.

III – Ato declaratório: ato que visa preservar direitos, reconhecer situações preexistentes ou até mesmo possibilitar seu exercício. Exemplos: apostila de títulos de nomeação, expedição de certidões e etc.

IV – Ato alienativo: ato que opera a transferência de bens e direitos de um titular para outro.

MACETE

Atos simples, complexos e compostos: os HOMENS, as MULHERES e os relacionamentos

1- Ato complexo: pergunto a todos vocês, o que há de mais complexo na face da terra? Algo que ninguém nunca explicou e nem vai conseguir explicar?!?!? A MULHER, a mulher é complexa porque ela é um ser nobre ♥ quando a mulher toma uma decisão, a manifestação de vontade dela decorre da conjugação de vontades de dois órgãos distintos e independentes: o coração e a mente. O coração fala uma coisa "Eu amo ele, ele é tao lindo" a mente fala outra coisa "Ele é um cafajeste, sai fora dessa furada". Duas manifestações de vontade, de dois órgãos distintos, formando um ato complexo. Por essa razão a mulher é tão complexa!

2- Ato simples: é aquele que é editado pelo homem que é, INQUESTIONAVELMENTE, mais simples que a mulher. A vontade do homem decorre da manifestação de vontade de UM SÓ ÓRGÃO, não é mesmo? Qual órgão manda na manifestação de vontade do homem?!?!? Qual?!?!? A MENTE né gente -> homem racional (tenho certeza que alguns alunos pensaram em bobagem). Ou seja, manifestação de vontade de um só órgão, ato simples.

3- Ato composto: trata-se daquele ato que é composto por 2 atos, um ato simples e o outro acessório. É como se fosse um relacionamento entre homem e mulher: a mulher edita o ato principal (e manda na casa) e o homem o ato acessório (finge que manda na casa). O ato acessório é um ato meramente instrumental, editado para conferir efeitos ao ato da mulher. Ex: a mulher faz as compras e o homem paga a fatura do cartão de crédito. Ato este meramente instrumental para fim de conferir efeitos ao ato principal e decisório da mulher

V – Ato modificativo: ato que possui a finalidade de alterar situações preexistentes, sem suprimir direitos ou obrigações. Exemplo: alteração do local da reunião.

VI – Ato abdicativo: ato pelo qual o titular abre mão de um direito. A peculiaridade desse ato é seu caráter incondicional e irrevogável.

Quanto à eficácia:

I – Ato válido: ato que provém de autoridade competente para praticá-lo e reúne todos os requisitos necessários à sua validade;

II – Ato nulo: ato que nasceu afetado de vício insanável ou defeito substancial em seus elementos constitutivos ou no procedimento formativo;

III – Ato inexistente: atos que têm apenas aparência de manifestação regular da Administração, mas **não chega a se aperfeiçoar como ato administrativo** - possuem vício gravíssimo. Exemplo: ato praticado por usurpador da função pública;

Quanto à exequibilidade:

I – Ato perfeito: ato que reúne todos os elementos necessários à sua exequibilidade, apresentando-se **apto** e disponível para produzir seus regulares efeitos;

II – Ato imperfeito: apresenta-se incompleto na sua formação ou carente de um ato complementar para tornar-se exequível e operante;

III – Ato pendente: embora perfeito, por reunir todos os elementos de sua formação, não produz seus efeitos, haja vista que depende de condição suspensiva ou termo inicial para sua exequibilidade ou operatividade. Exemplo: autorização concedida para produzir efeitos daqui a três meses.

IV – Ato consumado: ato que produziu **todos os seus efeitos**, tornando-se, por isso mesmo, irrevogável ou imodificável.

Quanto ao modo de execução:

I – Ato auto-executório: ato que traz em si a possibilidade de ser executado pela própria Administração, independentemente de ordem judicial.

II – Ato não auto-executório: depende de pronunciamento judicial para produção de seus efeitos. Exemplo: execução fiscal.

Quanto aos resultados:

I – Atos ampliativos: atos que conferem prerrogativas ao destinatário, ou seja, ampliam sua esfera jurídica. Exemplo: outorga de direito de uso de recursos hídricos a determinado particular.

II – Atos restritivos: atos que restringem a esfera jurídica do destinatário, ou seja, operam a cassação de direitos ou impõem obrigações. Exemplo: placa que proíbe o estacionamento em determinada via.

EXTINÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Esse é o ponto da matéria de atos **mais cobrado nas provas de concursos públicos** (continuação na apostila pessoal, acessem o link abaixo para efetuar a compra. O número de exemplares é LIMITADO. Aproveitem)

<http://gabrielaxavier.com.br/materialfisico.aspx?ID=aWlzNG9GK0E2MTA9>

QUADRO RESUMO

ELEMENTOS DO ATO ADMINISTRATIVO E SEUS VÍCIOS	
VÍCIOS	ELEMENTOS
Usurpação de função; Excesso de poder; Funcionário de fato.	Competência (elemento vinculado)
Ocorre quando a autoridade pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto em lei.	Finalidade (elemento vinculado)
Ocorre quando a forma prevista em lei para a prática do ato não é observada.	Forma (elemento vinculado)
Se o motivo apresentado para a prática do ato for falso, inexistente ou juridicamente insubsistente.	Motivo
Ocorre quando o objeto for impossível, ilícito ou indeterminado.	Objeto

CONCEITO	ESPÉCIES DE ATOS ADMINISTRATIVOS
Comando geral do Poder Executivo visando à correta aplicação da lei.	Atos gerais ou normativos
Visam disciplinar o funcionamento Administração e a conduta de seus agentes.	Atos Ordinatórios
Objetivam concretizar determinado negócio jurídico ou deferir uma faculdade ao particular.	Atos Negociais
Atos que certificam ou atestam um fato ou emitem uma opinião.	Atos Enunciativos
Sanção imposta àqueles que infringem a legislação.	Atos Punitivos