

RESUMO EXPANDIDO

ATOS ADMINISTRATIVOS

1. CONCEITO

Conforme a definição proposta por Maria Sylvia Di Pietro, ato administrativo é declaração unilateral do Estado ou de quem o represente que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob o regime jurídico de Direito Público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário:

Pelo critério **subjetivo, orgânico** ou **formal**, ato administrativo é o que ditam os órgãos administrativos; ficam excluídos os atos provenientes dos órgãos legislativo e judicial, ainda que tenham a mesma natureza daqueles; e ficam incluídos todos os **atos da Administração**, pelo só fato de serem emanados de órgãos administrativos, como os atos normativos do Executivo, os atos materiais, os atos enunciativos, os contratos.

Ou seja, os atos administrativos são os meios utilizados pela administração pública para manifestar a vontade do Estado, impondo obrigações, criando direitos, aplicando penalidades, etc.

2. CLASSIFICAÇÕES DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Existem diversas classificações na doutrina, sendo que, abaixo estão listadas as mais comuns. Em geral, os atos são classificados da seguinte forma:

2.1 QUANTO AO GRAU DE LIBERDADE EM SUA PRÁTICA

Atos vinculados: são aqueles para os quais a lei fixa os requisitos e condições de sua realização, não deixando liberdade de ação para a Administração.

Atos discricionários: são aqueles em que a Administração tem liberdade de ação dentro de determinados parâmetros previamente definidos em lei.

2.2 QUANTO AOS DESTINATÁRIOS DO ATO

Atos gerais: São aqueles expedidos sem destinatários determinados, com finalidade normativa, alcançando todos os sujeitos que se encontrem na mesma situação de fato abrangida por seus preceitos.

Atos individuais: São todos aqueles que se dirigem a destinatários certos, criando-lhes situação jurídica particular.

2.3 QUANTO À SITUAÇÃO DE TERCEIROS

Atos internos: são aqueles que produzem efeitos somente no âmbito da Administração Pública, atingindo apenas órgãos e agentes públicos.

Atos externos: são aqueles cujos efeitos atingem pessoas de fora da entidade que o produziu.

2.4 QUANTO À FORMAÇÃO DE VONTADE

Atos simples: são os que decorrem da manifestação de um único órgão, unipessoal ou colegiado.

Atos complexos: são os que decorrem de duas ou mais manifestações de vontade autônomas, provenientes de órgãos diversos (há um ato único).

Ato composto: é o que resulta da manifestação de dois ou mais órgãos, em que a vontade de um é instrumental em relação à do outro (existem dois atos).

2.5 QUANTO ÀS PRERROGATIVAS COM QUE ATUA A ADMINISTRAÇÃO

Atos de império: são aqueles que a Administração pratica usando de sua supremacia sobre os administrados, criando para eles obrigações ou restrições, de forma unilateral.

Atos de gestão: são os que a Administração pratica na qualidade de gestora de seus bens e serviços, sem usar de sua supremacia sobre os destinatários.

Atos de expediente: são aqueles que se destinam a dar andamento aos processos e papéis administrativos, sem qualquer conteúdo decisório.

2.6 QUANTO AOS EFEITOS

Atos constitutivos: é aquele que cria uma nova situação jurídica individual para seus destinatários, em relação à Administração.

Ato extintivo ou destrutivo: é aquele que põe fim a situações jurídicas individuais existentes.

Ato modificativo: é o que tem por fim alterar situações preexistentes, sem suprimir direitos ou obrigações. Ato declaratório é o que visa a atestar um fato, ou reconhecer um direito ou uma obrigação que já existia antes do ato.

2.7 QUANTO AOS REQUISITOS DE VALIDADE

Atos válidos: é aquele praticado em conformidade com a lei, sem nenhum vício.

Ato nulo: é aquele que nasce com vício insanável por ausência ou defeito substancial em um dos seus elementos constitutivos.

Ato anulável: é o que apresenta defeito sanável, ou seja, passível de convalidação pela própria Administração.

2.8 QUANTO À EXEQUIBILIDADE

Atos perfeitos: é aquele que já concluiu todas as etapas da sua formação.

Ato eficaz: é o ato perfeito que já está apto a produzir efeitos, não dependendo de nenhum evento posterior, como termo, condição, aprovação, autorização etc.

Ato pendente: é o ato perfeito que ainda depende de algum evento posterior para produzir efeitos.

3. ATRIBUTOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

São características inerentes aos atos administrativos e que decorrem do regime de direito público ao qual se submetem, e que outorgam certas prerrogativas ao Poder Público.

Os atributos do ato administrativo apresentados pela doutrina são:

3.1 PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE

A presunção de legitimidade diz respeito à conformidade do ato com a lei; por esse atributo, presume-se, até prova em contrário, que os atos administrativos foram emitidos com observância da lei.

Inerente à presunção de legitimidade, tem-se a presunção de veracidade, que diz respeito aos fatos; em decorrência desse atributo, presume-se verdadeiros os fatos alegados pela Administração para a prática de um ato administrativo, até prova em contrário.

Como ensina Maria Sylvia Di Pietro, a presunção de legitimidade e veracidade acompanha todos os atos estatais, quer imponham obrigações, quer reconheçam ou confirmem direitos aos administrados, e decorre da própria ideia de “Poder” que permite ao Estado assumir posição de supremacia perante os particulares.

Um dos efeitos da presunção de legitimidade e veracidade é o de permitir que o ato administrativo opere efeitos imediatamente, vinculando os administrados por ele atingidos desde a sua edição. Isso permite que a Administração exerça suas atribuições com agilidade, afinal, é o interesse público que está em jogo. Essa agilidade não existiria caso a Administração dependesse de manifestação prévia do Poder Judiciário toda vez que editasse seus atos.

3.2 AUTOEXECUTORIEDADE

A autoexecutoriedade é a prerrogativa de que certos atos administrativos sejam executados imediatamente e diretamente pela própria Administração, inclusive mediante o uso da força, independentemente de ordem ou autorização judicial prévia.

A autoexecutoriedade é frequentemente utilizada no exercício do poder de polícia. Exemplos conhecidos do uso dessa prerrogativa são os da destruição de bens impróprios ao consumo e a demolição de obra que apresenta risco de desabamento. Verificada a situação que provoca a execução do ato, a autoridade administrativa de pronto o executa, ficando, assim, resguardado o interesse público.

3.3 TIPICIDADE

Tipicidade é o atributo pelo qual o ato administrativo deve corresponder a figuras definidas previamente pela lei como aptas a produzir determinados resultados¹³.

Esse atributo decorre diretamente do princípio da legalidade, impedindo que a Administração pratique atos inominados, vale dizer, atos sem previsão legal. Afinal, para cada finalidade a ser perseguida pela Administração o ordenamento jurídico estabelece, previamente, o ato específico (típico).

3.4 IMPERATIVIDADE

Imperatividade é o atributo pelo qual os atos administrativos se impõem a terceiros, independentemente da sua concordância, criando obrigações ou impondo restrições.

A imperatividade decorre do chamado “poder extroverso”, que é prerrogativa dada ao Poder Público de impor, de modo unilateral, obrigações a terceiros, inclusive a sujeitos que estão fora do âmbito interno administrativo, criando obrigações que extravasam a esfera jurídica do Estado. O atributo da imperatividade decorre diretamente do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.

Conforme ensina Maria Sylvia Di Pietro, a imperatividade não existe em todos os atos administrativos, mas apenas naqueles que impõem obrigações ou restrições.

OBS: Segundo a doutrina, os atributos da presunção da legitimidade e da tipicidade estão presentes em todos os atos administrativos; já a autoexecutoriedade e a imperatividade não.

4. ELEMENTOS OU REQUISITOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Os elementos do ato administrativo são as partes que o compõem, a sua infraestrutura.

Os elementos do ato administrativo podem ser divididos em essenciais e acidentais ou acessórios.

Os elementos essenciais são aqueles sem os quais o ato administrativo não existe, ou seja, são elementos necessários à validade do ato, são eles:

4.1 COMPETÊNCIA

Competência é o **poder** atribuído ao agente para a **prática** do ato. Refere-se, portanto, ao *sujeito* que, segundo a norma, é o responsável por praticar determinado ato (a doutrina, por vezes, refere-se ao elemento competência simplesmente como “sujeito” ou “sujeito competente”). A lei é a fonte formal da competência.

4.1.1 Características da competência

- **É de exercício obrigatório:** poder dever de agir;
- **É Irrenunciável:** em respeito ao princípio da indisponibilidade do interesse público, o administrador atua em nome e interesse da coletividade, não podendo renunciar àquilo que não lhe pertence.
- **Intransferível:** não se admite transação de competência, ou seja, a competência não pode ser transmitida por mero **acordo** entre as partes.
- **Imodificável** por mera vontade do agente: só quem pode modificar competência primária é a lei ou a Constituição.
- **É imprescritível:** mesmo quando não utilizada, não importa por quanto tempo, o agente continuará sendo competente, ou seja, ele não perderá sua competência simplesmente pelo fato de não a utilizar.
- **É improrrogável:** o fato de um órgão ou agente incompetente praticar um ato não faz com que ele passe a ser considerado competente. Em outras palavras,

o mero decurso do tempo muda a incompetência em competência.

- **Pode ser delegada ou avocada**, desde que não haja impedimento legal.

4.2 FINALIDADE

Finalidade é o resultado pretendido pela Administração com a prática do ato administrativo.

A finalidade, como elemento do ato administrativo, decorre do **princípio da impessoalidade**, pelo qual o fim a ser buscado pelo agente público em suas atividades deve ser somente aquele prescrito pela lei. Em última instância, o fim é a satisfação do interesse público, de forma geral e impessoal. A finalidade é sempre um elemento vinculado.

4.2 FORMA

A **forma** é o modo como o ato administrativo se exterioriza, isto é, o como ele sai da cabeça do agente e se mostra para o mundo. É a base física que permite aos destinatários o conhecimento do conteúdo do ato administrativo.

De regra, os atos administrativos devem ter a forma escrita. Diz-se que, no direito público, vale o *princípio da solenidade das formas*, pelo qual o ato deve ser escrito, registrado (ou arquivado) e publicado²¹.

Entretanto, existem atos administrativos praticados de forma não escrita, a exemplo de ordens verbais, gestos, apitos, sinais sonoros ou luminosos (semáforos de trânsito), placas (proibido fumar, proibido estacionar, etc.).

4.4 MOTIVO

Motivo é o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo.

Ou seja, são as razões que justificam a prática do ato.

O motivo é um dos elementos que permitem verificar se o ato administrativo é vinculado ou discricionário.

4.5 OBJETO

Objeto é o efeito jurídico imediato que o ato produz³⁰. Em outras palavras, o objeto compreende os direitos nascidos, transformados ou extintos em decorrência do ato administrativo.

O objeto do ato identifica-se com o seu conteúdo. Para encontrar esse elemento, basta verificar o que o ato enuncia, prescreve, dispõe, indagando: “para que serve o ato?” Por exemplo, no ato de demissão de servidor público, o objeto é a própria demissão, ou seja, o desfazimento da relação jurídico-funcional entre o servidor e a Administração; na concessão de alvará de construção, o objeto é a própria autorização para edificar, e assim por diante.

OBS: Ao lado dos elementos essenciais, os atos podem contar com elementos acidentais, isto é, componentes que podem ou não estar presentes nos atos administrativos, ampliando ou restringindo os seus efeitos jurídicos; são eles: o termo, a condição e o modo ou encargo.

5. EXTINÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Um ato administrativo **extingue-se** por:

- Cumprimento de seus efeitos (extinção natural), por exemplo, o gozo de férias pelo servidor, a execução da ordem de demolição de uma casa, a chegada do termo final do ato etc.
- Desaparecimento do sujeito (extinção subjetiva) ou do objeto (extinção objetiva), por exemplo, a concessão de licença para tratar de interesse particular a servidor que, posteriormente, vem a falecer (extinção subjetiva); a permissão para uso de bem público que vem a ser destruído por catástrofe natural (extinção objetiva).

Retirada, que abrange:

- **Revogação**, em que a retirada se dá por razões de conveniência e oportunidade;
- **Anulação** ou **invalidação**, por razões de legalidade;
- **Cassação**, em que a retirada ocorre pelo descumprimento de condição fundamental para que o ato pudesse ser mantido, por exemplo, ultrapassar o número máximo de infrações de trânsito permitido em um ano, fazendo com que o infrator tenha sua habilitação cassada.
- **Caducidade**, em que a retirada se dá porque uma norma jurídica posterior tornou inviável a permanência da situação antes permitida pelo ato. O exemplo dado é a caducidade de permissão para explorar parque de diversões em local que, em face da nova lei de zoneamento, tornou-se incompatível com aquele tipo de uso.
- **Contraposição**, que se dá pela edição posterior de ato cujos efeitos se contrapõem ao anteriormente emitido. É o caso da exoneração de servidor, que tem efeitos contrapostos à nomeação.
- **Renúncia**, pela qual se extinguem os efeitos do ato porque o próprio beneficiário abriu mão de uma vantagem de que desfrutava. É o caso, por exemplo, do servidor inativo que abre mão da aposentadoria para reassumir cargo na Administração.

6. CONVALIDAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Convalidar consiste na faculdade que a Administração tem de corrigir e regularizar os vícios sanáveis dos atos administrativos.

REFERÊNCIAS

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. Disponível em:
https://www.academia.edu/45013125/Direito_Administrativo_Maria_Sylvia_Zanella_Di_Pietro_33a_edic_a_o. Acesso em 22 abr. 2023.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.