

TRE - TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO CEARÁ

Concurso Público 2017

Técnico Judiciário – Área Administrativa

Noções de Direito Administrativo



Conteúdo

- ▶ Administração pública: princípios básicos.
- ▶ Ato administrativo: conceito; requisitos; atributos; classificação; espécies; anulação; revogação; convalidação; discricionariedade e vinculação.
- ▶ Organização administrativa da União: administração direta e indireta.
- ▶ Agentes públicos: espécies e classificação; poderes, deveres e prerrogativas; cargo, emprego e função públicos; regime jurídico único: provimento, vacância, remoção, redistribuição e substituição; direitos e vantagens; regime disciplinar; responsabilidade civil, criminal e administrativa.
- ▶ Poderes administrativos: poder hierárquico; poder disciplinar; poder regulamentar; poder de polícia; uso e abuso do poder.
- ▶ Controle e responsabilização da administração: controle administrativo; controle judicial; controle legislativo; responsabilidade civil do Estado.
- ▶ Licitações (Lei nº 8666/1993 e suas alterações e Lei 10.520/2002): conceito, objeto, finalidades e princípios, obrigatoriedade, dispensa, inexigibilidade, vedação, modalidades, procedimentos e fases, revogação, invalidação, desistência e controle.

[Exercícios pertinentes](#)



Administração Pública

Conceitos, natureza, fins e princípios.

Administração Pública é o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Na amplitude desse conceito entram não só os órgãos pertencentes ao poder público, como também as instituições e empresas particulares que colaboram com o Estado no desempenho de serviços de utilidade pública ou de interesse coletivo, ou seja, a Administração **direta** (*entidades estatais*) e a **indireta** (*entidades autárquicas e algumas para estatais*) e os entes de cooperação.

A expressão Administração Pública apresenta dois sentidos mais comuns:

- **Sentido Subjetivo ou Formal** - Quando a administração pública se refere aos entes que exercem a atividade administrativa: pessoas jurídicas, órgãos, e agentes públicos incumbidos do exercício da função administrativa.
- **Sentido Objetivo, Material ou Funcional** - Neste sentido, a administração pública, designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes, ou seja, as funções necessárias aos serviços públicos em geral.

De uma maneira geral, a administração é a estrutura do **Estado** anteriormente ordenada para a realização de seus serviços.

Há distinção entre **governo** e **administração**:

a) Governo é a atividade política e discricionária e, comando com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução.

b) Administração é a atividade geralmente vinculada à lei ou à Norma Técnica. A administração executa as funções com responsabilidade técnica e legal, mas sem responsabilidade constitucional ou política. É o instrumento do qual dispõe o Estado para colocar em prática as opções políticas do governo.

Os fins da administração pública se resumem num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo. Se dele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não instituiu a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade.

Em última análise, os fins da Administração se consubstanciam na defesa do interesse público, assim entendidas aquelas aspirações ou vantagens lícitamente almejadas por toda a comunidade administrada, ou por uma parte expressiva de seus membros. O ato ou contrato administrativo realizado sem interesse público configura "**desvio de finalidade**".

Conceito; Natureza e Fins da Administração Pública

Conceito

É o conjunto de atividades desempenhadas ou dirigidas pelas autoridades e órgãos do Estado, a fim de promover o bem comum da coletividade.

- em sentido objetivo é o exercício da função administrativa.
- em sentido subjetivo é o conjunto de autoridades públicas que exercem esta função administrativa.

Natureza

É a de um "**múnus público**" para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade.

Fins

A administração pode ser:

- a) **Particular** - Quando os bens e os interesses gerenciados são individuais.
- b) **Pública** - Quando os bens e os interesses gerenciados pertencem à comunidade.

Portanto, a finalidade da administração pública é a gestão dos bens e interesses da coletividade nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal. Uma outra finalidade da administração é promover a defesa do interesse público.

Órgãos Públicos

São centros de competência criados para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. São unidades de ação com atribuições específicas na organização estatal. Cada órgão, como centro de competência governamental ou administrativa, tem necessariamente funções, cargos e agentes. Os órgãos integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas.

Como parte das entidades que integram, os órgãos são meros instrumentos de ação dessas pessoas jurídicas, previamente ordenados para o desempenho das funções que lhes forem atribuídas pelas normas de sua Constituição e funcionamento. Para eficiente realização de suas funções, cada órgão é investido de determinada competência, redistribuída entre seus cargos, com a correspondente parcela de poder necessária ao exercício funcional de seus agentes.

Classificação dos Órgãos Públicos

Existem três classificações de órgãos:

- *quando à composição estatal,*
- *quanto à estrutura e*
- *quanto à composição.*

Quanto à composição **estatal** classificam-se os órgãos públicos em:

- *independentes,*
- *autônomos,*
- *superiores e*
- *subalternos.*

I - Órgãos Independentes - São os originários da Constituição e representativos dos poderes de Estado, Legislativo, Executivo e Judiciário. Os órgãos independentes estão colocados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica, e só sujeitos aos controles constitucionais de um poder pelo outro. Por esta razão, são também denominados de órgãos primários do Estado. Esses órgãos detêm e exercem funções políticas, judiciais e quase judiciais outorgadas diretamente pela Constituição, para serem desempenhadas pessoalmente por seus membros que são os agentes políticos, segundo normas especiais e regimentais.

Nessa categoria encontram-se as chefias de executivo (Presidência da República, Governadorias dos Estados e do Distrito Federal, Prefeituras Municipais), o Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembleias Legislativas, Câmara de Vereadores, Os Tribunais Judiciários e os Juízes Singulares (Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores Federais, Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Justiça e de Alçada dos Estados Membros, Tribunais do Júri e Varas das Justiças Comum e Especial). Também estão incluídos nesta categoria, o Ministério Público Federal e Estadual e os Tribunais de Conta da União, dos Estados- Membros e Municípios, os quais são órgãos funcionalmente independentes.

II - Órgãos Autônomos - São aqueles localizados também, na cúpula da administração, porém, imediatamente abaixo dos órgãos independentes. Possuem ampla autonomia administrativa, financeira e técnica, caracterizando-se como órgãos diretivos, responsáveis pelas funções de planejamento, supervisão, coordenação e controle de atividades que constituem sua área de competência.

São órgãos autônomos os Ministérios, as Secretarias de Estado e de Município, a Consultoria-Geral da República e todos os demais órgãos subordinados diretamente aos chefes de poderes, aos quais prestam assistência e auxílio imediatos. Seus dirigentes geralmente são agentes políticos nomeados em comissão.

III- Órgãos Superiores - São aqueles que possuem o poder de direção, controle, decisão e comando

nos assuntos de sua competência específica, mas sempre sujeitos à subordinação e ao controle hierárquico de uma chefia mais elevada. Não gozam de autonomia administrativa nem financeira, que são atributos dos órgãos independentes e dos autônomos a que pertencem. Sua liberdade funcional está restrita ao planejamento e soluções técnicas, dentro de sua área de competência, com responsabilidade pela execução, geralmente a cargo de seus órgãos subalternos. Nessa categoria estão incluídas Secretarias Gerais, Inspetorias Gerais, Gabinetes, Procuradorias Administrativas e Judiciais, Coordenadorias, Departamentos e Divisões.

IV - Órgãos Subalternos - São todos os órgãos que se acham subordinados a órgãos mais elevados, com reduzido poder de decisão e com predominância de atribuições de execução. Destinam-se à execução de serviços de rotina, cumprimento de decisões superiores e primeiras soluções em casos individuais, tais como os que, nas repartições públicas, executam as atividades-meios e atendem ao público, prestando-lhe informações e encaminhando seus requerimentos, como são as Portarias e Seções de Expediente.

b) Quanto à estrutura, os órgãos são classificados em:

- *simples ou*
- *compostos.*

I - Órgãos Simples ou Unitários - São os constituídos por um único centro de competência, como as Portarias com diversos cargos e agentes.

II - Órgãos Compostos - São aqueles que reúnem na sua estrutura vários outros órgãos menores, como a Secretaria de Educação, órgão composto que tem na sua estrutura diversas unidades escolares.

c) Quanto à composição, podem ser classificados em:

- *órgãos singulares ou*
- *colegiados.*

I - Órgãos Singulares - Também denominados de unipessoais. São aqueles que atuam e decidem através de um único agente, que é seu chefe e representante. Esses órgãos podem ter muitos outros agentes auxiliares, mas o que caracteriza sua singularidade é o desempenho de sua função precípua por um só agente investido como seu titular.

São exemplos de órgãos singulares, a Presidência da República, as Governadorias dos Estados, e as Prefeituras Municipais. A Presidência da República tem um único agente que é o Presidente; o Estado de São Paulo, o Governador; o Município, o Prefeito.

II - Órgãos Colegiados - Também chamados de pluripessoais. São os órgãos que atuam e decidem por meio da manifestação conjunta e majoritária da vontade de seus membros. Nos órgãos colegiados não prevalece a vontade individual de seu chefe ou presidente, nem a de seus integrantes de maneira isolada. O que vale juridicamente é a decisão da maioria. É órgão colegiado por exemplo, o Tribunal de Impostos e Taxas.

Princípios Básicos da Administração

Os princípios básicos da administração estão alicerçados em regras de observância permanente e obrigatória para o administrador.

Todos os Atos Administrativos deverão ser pautados nesses padrões. Constituem, portanto, os fundamentos da ação administrativa, ou seja, os sustentáculos da atividade administrativa.

Estes princípios são:

a) Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular - O princípio pode ser flagrado nas posições de privilégio e supremacia do órgão público. Daí resulta a exigibilidade dos atos administrativos e, em certos casos, a excoutoriedade. Outra típica manifestação está na autotutela (possibilidade de revogar ou anular seus atos por manifestação unilateral).

Não se perca de vista que a supremacia do interesse público não é um valor em si. A supremacia, como componente da função administrativa, é instrumento para a realização de finalidades legais, segundo os critérios e procedimentos consagrados na ordem jurídica.

b) Princípio da Legalidade - Reza este princípio, que a administração pública, em toda sua atividade funcional, está presa aos mandamentos da lei, deles não podendo se afastar, sob pena de invalidade do ato e

responsabilidade de seu autor. Ainda, segundo este princípio, a administração pública só pode fazer o que a lei autoriza, quando e como autoriza. Isto significa, que se a lei nada dispuser, a administração pública não pode agir, a não ser em situações excepcionais, (guerra, grave perturbação da ordem).

c) Princípio da Finalidade - Impõe que o administrador só pratique o ato para obter o fim legal. O administrador deve perseguir o interesse público (primário) contido na lei. O favorecimento ou prejuízo de alguém não pode ser o fim do ato administrativo, e sim, decorrência da obtenção do objetivo previsto na norma legal. O afastamento do administrador da finalidade de interesse público, conforme previsão legal, caracteriza o vício de desvio de finalidade.

d) Princípio da Impessoalidade - Este princípio, visa a garantir a neutralidade da administração, proporcionando aos administradores tratamento que afaste qualquer espécie de discriminação ou favorecimento, pois qualquer ato deve ser de interesse público e nos estritos termos da lei, caso contrário, estará sujeito a invalidação por desvio de finalidade, por meio da ação popular.

Portanto, a atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, dirigida aos cidadãos em geral, sem a determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza.

O **princípio da impessoalidade** nada mais é que o princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal, sendo que o fim legal é aquele que a norma de direito indica, expressa ou virtualmente, como objetivo do ato, de forma impessoal. Este princípio é um desdobramento do artigo 5º da CF (caput).

e) Princípio da Moralidade - Também denominado de princípio da proibidade administrativa. Este princípio, não se refere a moral comum como a concebemos, mas a um conjunto de regras éticas que norteiam a administração pública.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o princípio da moralidade passou a ser pressuposto de validade de todo ato administrativo.

Segundo a doutrina, a moralidade administrativa deve ser entendida como sendo o conjunto de regras tiradas da disciplina interior da administração. A moralidade administrativa é ao lado da legalidade e da finalidade um dos pressupostos de validade do ato administrativo. A moralidade administrativa está ligada ao conceito de "bom administrador".

f) Princípio da Publicidade - É a divulgação oficial de atos (Leis, Decretos, Contratos Administrativos, etc.), para conhecimento público em geral e início da produção de seus efeitos externos.

O princípio da publicidade é justificado pelo fato de que, todo ato administrativo deve ser público, uma vez que, a administração que o realiza é pública, só se admitindo sigilo nos casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da administração a ser preservado em processo previamente declarado sigiloso nos termos do Decreto Federal nº 79099, de 06 de janeiro de 1977.

A publicidade como princípio da administração pública (CF, artigo 37), abrange toda a atuação estatal: A administração direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não só no que se refere a publicação de seus atos, como, também, a propiciação de conhecimentos da conduta interna dos seus agentes. Assim, essa publicidade alcança os atos concluídos e informação, os processos em andamento, os pareceres de órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamento das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes.

Todos esses papéis ou documentos públicos podem ser examinados por qualquer interessado e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para fins constitucionais.

A publicidade se faz no Diário Oficial da União, do Estado ou do Município conforme a competência, ou, em jornais contratados para essas publicações oficiais. Também poderão ser feitas por meio de editais afixados em lugares próprios para a divulgação dos referidos atos com a finalidade da coletividade em geral tomar conhecimento dessas decisões.

Estes atos exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes, terceiros e ao povo em geral, proporcionando ainda aos administradores o conhecimento e o controle dos atos praticados pela administração, através dos instrumentos constitucionais: Mandado de segurança, direito de petição, ação

popular, habeas data, fornecimento de certidões e improbidade administrativa (artigo 37º § 4º).

g) Princípio da Eficiência - O administrador não deve, tão somente, perseguir as finalidades previstas ou consagradas em lei. Não deve alcançá-las de qualquer forma ou a qualquer custo. Impõe-se a obtenção do melhor resultado, o *resultado ótimo*. Devem ser observados os atributos de rapidez, perfeição e rendimento. O princípio foi positivado na Constituição (art. 37, *caput*) pela Emenda nº 19, de 1998.

h) Princípio da Economicidade - Trata-se da verificação da eficiência das escolhas administrativas nas perspectivas da relação custo-benefício. Está positivado no art. 70, *caput* da Constituição de 1988.

i) Princípio da Motivação - Trata-se do dever de justificar os atos praticados. Devem ser apontados os fundamentos de fato e de direito e a correlação lógica entre as situações observadas e as providências tomadas. A motivação pode ser prévia ou contemporânea à prática do ato. A motivação pode não constar do ato, se presente no processo administrativo subjacente. Subsiste uma discussão acerca da motivação ser obrigatória somente para os atos vinculados ou para todos os atos (discricionários e vinculados). Observar o art. 50 da Lei nº 9.784, de 1999.

j) Princípio da Continuidade - Por esse princípio a atividade da administração não pode parar, deve ser ininterrupta. Assim, não é admitida a paralisação dos serviços de saúde, de transporte, de segurança pública, de distribuição de justiça, de extinção de incêndios e dos serviços funerários.

k) Princípio da Indisponibilidade - Conforme este princípio, os bens, direitos, interesses e serviços públicos não se acham à livre disposição dos órgãos públicos, cabendo a esses apenas a responsabilidade de preservá-los e aprimorá-los para as atividades as quais se destinam. O detentor dessa possibilidade é o Estado. Por esse motivo, há necessidade de lei para alienar bens para outorgar concessão de serviço público, e para muitas outras atividades a cargo de órgãos públicos e agentes da administração pública.

l) Princípio da Autotutela - A administração pública está obrigada a policiar os atos administrativos que pratica para evitar a ilegalidade, de qualquer ato, cabendo-lhe assim, retirar do ordenamento jurídico, os atos inconvenientes e os ilegítimos. Os inconvenientes através da revogação e os ilegítimos através da anulação.

m) Princípio da Razoabilidade e Princípio da Proporcionalidade - Não há uniformidade de tratamento destes princípios. Diogenes Gasparini afirma que a proporcionalidade é apenas um aspecto da razoabilidade. Celso Antônio Bandeira de Mello, embora trate formalmente dos dois, consigna que a proporcionalidade é faceta da razoabilidade. Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que a razoabilidade exige proporcionalidade. Odete Medauar entende que é melhor englobar no princípio da proporcionalidade o sentido da razoabilidade. Lúcia Valle Figueiredo trata do princípio da proporcionalidade ao lado do da razoabilidade (como elementos distintos). Luís Roberto Barroso entende que os dois são conceitos próximos o suficiente para serem intercambiáveis.

A razoabilidade tem o sentido de coerência lógica nas decisões e medidas administrativas. A atuação administrativa não pode ser desarrazoada, ilógica ou incongruente. Deve ser a mais adequada para obter o fim legal (adequação entre os meios e os fins). Fica evidente o traço qualitativo.

Já a proporcionalidade apresenta o sentido de exercício da competência administrativa na extensão ou intensidade apropriadas ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade pública. Aqui ganha relevo o traço quantitativo.

Encontramos a utilização da razoabilidade nos ordenamentos jurídicos norte-americano e argentino. Os ordenamentos europeus, a exemplo do alemão e francês, operam com a proporcionalidade.

Acreditamos que razoabilidade e proporcionalidade são ideias, conceitos ou critérios ligados entre si, embora possuam sentidos próprios, na linha antes referida. Assim, preferimos falar em *princípio da proporcionalidade em sentido amplo*, desdobrado nos seguintes elementos (ou princípios):

(a) conformidade, adequação ou razoabilidade. O meio empregado deve guardar adequação, conformidade, aptidão, no sentido qualitativo, com o fim perseguido. Flagramos exatamente neste ponto o princípio da razoabilidade, na sua formulação corrente;

(b) necessidade. Não há medida ou caminho alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a direito ou situação do atingido pelo ato;

(c) da proporcionalidade em sentido estrito. O que se perde com a medida tem menor relevo do que aquilo que se ganha.

Inegavelmente, são mecanismos ou institutos voltados para o controle da discricionariedade legislativa e administrativa.

O STF em várias decisões afirmou que o princípio da razoabilidade está implícito no art. 5º, inciso LIV da Constituição. Seria o "princípio do devido processo legal substantivo".

Já a Lei nº 9.784, de 1999, consagra expressamente os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no art. 2º, caput.

n) Princípio da Segurança Jurídica - Está relacionado com a previsibilidade do Direito e a estabilidade das relações jurídicas. A proibição da interpretação nova retroativa é um dos exemplos da efetivação do princípio (art. 2º, §2º, inciso XIII da Lei nº. 9.784, de 1999).



Atos Administrativos

O poder estatal no sistema constitucional brasileiro é representado pelos três poderes:

- **Executivo,**
- **Legislativo e**
- **Judiciário.**

Assim, cada órgão tem uma função típica.

A função típica do **Poder Executivo** é administrar, a do **Legislativo** elaborar as leis e a do **Judiciário** julgar.

A prática da administração, cabe ao órgão executivo, mas tanto o Poder Legislativo, quanto o Judiciário também praticam a função administrativa, de maneira típica, ou seja, excepcionalmente.

A prática de atos administrativos cabe, normalmente ao órgão executivo, mas, as autoridades judiciárias e legislativas também os praticam, embora, de maneira restrita, quando **por exemplo**, ordenam seus próprios serviços ou, quando dispõem sobre seus servidores ou expedem instruções sobre matéria de sua exclusiva competência.

Pode-se afirmar em sentido lato, que todo ato praticado no exercício da função administrativa é ato da administração.

A expressão "ato da administração" tem sentido mais amplo do que a expressão "Ato Administrativo", que abrange somente determinadas categorias de atos praticados no exercício da função administrativa.

Conceito de Ato Administrativo

O conceito de ato administrativo é basicamente o mesmo do ato jurídico, pois é uma das espécies que compõe o gênero ato jurídico, diferenciando-se deste como uma categoria voltada para a finalidade pública, em virtude da participação do Estado na relação jurídica.

O artigo 81 do CC prescreve que ato jurídico "*é todo ato lícito que tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos*".

Não existe uma definição legal de ato administrativo, razão pela qual é conceituado doutrinariamente.

Para Hely Lopes Meirelles "*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 próprio*".

Requisitos do Ato Administrativo

Cinco são os requisitos do ato administrativo:

a) **Competência** - É a condição principal para sua validade, pois, nenhum ato, discricionário ou vinculado, pode ser realizado validamente, sem que o agente disponha de poder para praticá-lo.

Competência Administrativa - É o poder atribuído pela lei, ao agente da administração para o desempenho de uma função.

Todo ato emanado de agente incompetente, ou realizado além do limite de que dispõe a autoridade incumbida de sua prática, é inválido.

b) **Finalidade** - É o requisito que impõe, que o ato administrativo seja praticado unicamente para um fim de interesse público, isto é, do interesse da coletividade.

A finalidade, tem que ser indicada na lei, pois não é qualquer finalidade pública que satisfaz ou torna legítimo o ato administrativo. A prática de qualquer ato sem um fim público é nula por desvio de finalidade. Além disso, o agente público não pode praticar um ato visando um fim inerente a outro, mesmo que ambos sejam de sua competência e sejam referentes a um interesse público. Assim, é nulo, o ato de remoção de um funcionário com o objetivo de puni-lo, uma vez que o ato de remoção não tenha finalidade de punir, e se a punição é o fim que se deseja, deve-se utilizar o ato administrativo correspondente.

c) **Forma** - É o revestimento do ato administrativo. É o aspecto que revela sua existência. A forma é necessária para que o ato seja válido, pois a inexistência da forma, conseqüentemente leva a inexistência do ato.

A forma mais utilizada é a forma escrita, como por exemplo, o despacho em processo administrativo que pune servidor que agiu irregularmente. Há também atos orais, como ordens expedidas a um servidor, atos pictóricos, como as placas de sinalização de trânsito, etc.

d) **Motivo ou Causa**- É a circunstância de fato ou de direito que autoriza ou impõe ao agente público a prática do ato administrativo. São ações ou omissões dos agentes públicos ou dos administrados ou, ainda, necessidades do Poder Público que impulsionam a administração pública à expedição do ato administrativo.

Exemplo: a necessidade de um veículo para determinado serviço público, pode gerar a oportunidade para a edição do ato administrativo que determina a abertura da licitação. Neste caso, a necessidade do veículo, foi o motivo que levou a administração pública a praticar o referido ato.

e) **Objeto** - É também chamado de conteúdo. É todo ato administrativo que tem por finalidade a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas relativas as pessoas, coisas, ou atividades sujeitas à ação do Poder Público.

Objeto ou conteúdo é o que o ato administrativo prescreve, ou dispõe. É a razão de ser do ato.

Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello o objeto do conteúdo é "o que o ato decide, enuncia, certifica, opina ou modifica na ordem jurídica"

São exemplos de conteúdo:

O desligamento do agente público, no ato de exoneração do funcionário ocupante de um cargo de provimento em comissão; horário de funcionamento, no ato que fixa os horários de abertura e de encerramento das repartições.

Atributos

Possui o ato administrativo algumas características, atributos, que o diferenciam dos atos jurídicos privados, dando-lhes características próprias, e que são a **presunção de legitimidade**, a **imperatividade** e a **auto executoriedade**.

1) Presunção de Legitimidade

Todo o ato administrativo, qualquer que seja sua categoria ou espécie, nasce com a presunção de legitimidade, independentemente da norma legal que a estabeleça, em virtude do princípio da legalidade da Administração.

Por esta presunção **juris tantum**, a execução dos atos administrativos fica imediatamente autorizada, mesmo havendo vício ou defeito que os levem à invalidade. O ato administrativo pressupõe sempre um ato válido e, se acabado, perfeito.

O ato administrativo é perfeito quando completa o ciclo necessário à sua formação, ou seja, após esgotadas todas as fases necessárias a sua produção. É válido quando expedido em conformidade com as exigências ao sistema normativo, isto é, quando atendido todos os requisitos estabelecidos pela ordem jurídica.

Outra consequência da presunção de legitimidade é a transferência do ônus da prova de invalidade do ato

administrativo para quem a invoca. A prova do defeito apontado contra o ato ficará sempre a cargo do impugnante e, até prova em contrário, o ato terá plena eficácia. A eficácia é a idoneidade que se reconhece ao ato administrativo para produzir seus efeitos específicos.

Assim, todo o ato é eficaz quando os efeitos que lhes são próprios não dependem de qualquer evento posterior, como uma condição suspensiva, termo inicial ou ato controlador a cargo de outra autoridade.

Observa-se então que o Ato Administrativo deve ser perfeito, válido e eficaz. Do que resulta poder ser:

- a) **perfeito, válido e eficaz** = quando, concluído o seu ciclo de formação, encontra-se plenamente ajustado às exigências legais e está disponível para produzir seus efeitos;
- b) **perfeito, inválido e eficaz** = quando, concluído seu ciclo de formação e, apesar de não se achar de acordo com as exigências normativas, encontra-se produzindo os efeitos que lhes são próprios;
- c) **perfeito, válido e ineficaz** = quando, concluído seu ciclo de formação e estando adequado aos requisitos de legitimidade, ainda não se encontra disponível para produzir seus efeitos típicos.

2) Imperatividade

É o atributo do ato administrativo que impõe a coercibilidade (= imposição, a obrigatoriedade) para o seu cumprimento ou execução, estando ele presente em todos os atos. Decorre da própria existência do ato administrativo, sem depender da sua validade ou não, visto que as manifestações de vontade do Poder Público trazem em si a presunção de legitimidade.

Assim, o ato administrativo, dada sua imperatividade, deve ser sempre cumprido, sob pena de sujeitar-se à execução forçada pela Administração ou pelo Judiciário. Lembre-se, no entanto que, nem todos os atos administrativos possuem tal característica, veja por exemplo os Atos Anunciativos.

3) Auto executoriedade

Consiste na possibilidade presente que certos atos administrativos ensejam de imediata e direta execução pela própria Administração, independentemente de ordem judicial. De fato, a Administração não poderia bem desempenhar sua missão de autodefesa dos interesses sociais se, a todo momento, ao encontrar resistência natural do particular, tivesse que recorrer ao Judiciário para remover a oposição contra a atuação pública.

Assim, as prestações típicas como as decorrentes do poder de polícia, em atos de fiscalização, por exemplo, podem ser exigidas e executadas imediata e diretamente pela Administração, sem mandado judicial. Contudo, o reconhecimento de auto executoriedade tomou-se mais restrito em face do art. 5º, LV, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que assegura o contraditório e ampla defesa inclusive contra os procedimentos administrativos. Mesmo assim, parece-nos, deve ser ela reconhecida sempre.

Espécies de Atos Administrativos

Pelos caracteres comuns que os assemelham e pelos traços individuais que os distinguem, os atos administrativos podem ser analisados pelas seguintes espécies classificatórias:

Atos Normativos

Os atos administrativos normativos são aqueles que contém um comando geral do Executivo, visando a correta aplicação da lei, tendo como objetivo direto o de explicitar a norma legal a ser observada pela Administração e pelos administrados. São eles:

Decretos - Em sentido próprio e restrito são atos administrativos da competência exclusiva dos Chefes do Poder Executivo (Federal, estadual e municipal), destinados a prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas pela legislação, de modo expresso, implícito ou explícito. De modo geral, o decreto é normativo e geral, podendo ser específico ou individual, e é sempre hierarquicamente inferior à lei, por isso não podendo contrariá-la. Admite-se duas modalidades:

- a) **Decreto Independente ou Autônomo**: é o que dispõe sobre matéria ainda não regulada especificamente

em lei. A doutrina aceita esses provimentos administrativos "*praeter legem*" (ato a que completa ou complementa a lei) para suprir a omissão do legislador, desde que não invadam as reservas, da lei; é, as matérias que somente a lei pode regular.

b) Decreto Regulamentar ou de Execução: o que visa a explicar a lei e facilitar-lhe a execução, tomando claro seus mandamentos e orientando sua explicação. É o tipo de decreto que aprova, em texto à parte, o regulamento a que se refere.

Regulamentos - São atos administrativos postos em vigência por decreto, para especificar os mandamentos da lei, ou prover situações ainda não disciplinadas por lei.

Quatro, portanto, são as características do regulamento:

- a) é ato administrativo, e não legislativo;
- b) é ato explicativo ou supletivo da lei;
- c) é ato hierarquicamente inferior à lei;
- d) é ato de eficácia externa.

Logo, embora o regulamento não possa modificar a lei, por subordinar-se a ela, tem a missão de explicá-la e prover sobre os detalhes não abrangidos pela lei editada pelo Legislativo. Se contrariar a lei, toma-se írrito (sem efeito) e nulo.

Regimentos - São atos administrativos normativos de atuação interna, destinados a reger o funcionamento de órgãos colegiados e de corporações legislativas. Como ato regulamentar interno, o regimento só se dirige aos que devem executar o serviço ou realizar a atividade funcional regimentada, sem obrigar aos particulares em geral. Distinguem-se dos regulamentos independentes e de execução que disciplinam situações gerais entre a Administração e os administrados, estabelecendo relações jurídicas. Os regimentos destinam-se, a prover o funcionamento dos órgãos da Administração; atingindo o pessoal interno a eles vinculados.

Resoluções - São atos administrativos normativos expedidos pelas altas autoridades do Executivo (Ministros, Secretários de Estado, etc.), ou pelos presidentes de tribunais, órgãos legislativos e colegiados administrativos, para disciplinar matéria de sua competência específica e determinar a conduta de seus agentes. Por exceção, admitem-se resoluções individuais. As resoluções, normativas ou individuais, são sempre atos inferiores ao regulamento e ao regimento, não podendo inová-los ou contrariá-los, mas tão somente complementá-los e explicá-los. Têm efeitos internos e externos, conforme o campo de atuação. Emanam do Poder hierárquico.

Deliberações - São atos normativos ou decisórios emanados de órgãos colegiados. Quando normativas são **atos gerais**; quando decisórias são **atos individuais**. As gerais são sempre superiores às individuais. As deliberações devem sempre obediência ao regulamento e ao regimento que houver para a organização e funcionamento do colegiado. Quando expedidos em conformidade com as normas superiores são vinculantes para a administração e podem gerar direitos subjetivos para seus beneficiários.

Atos Ordinatórios

São todos aqueles que visam disciplinar o funcionamento da Administração e a conduta funcional de seus agentes. São provimentos, determinações ou esclarecimentos que se endereçam aos servidores públicos a fim de orientá-los no desempenho de suas atribuições. Emanam do poder hierárquico e podem ser expedidos por qualquer chefe de serviço aos seus subordinados, nos limites de sua competência. São inferiores aos atos normativos, porque não criam direitos nem obrigações. Constituem-se em:

Instruções - São ordens escritas e gerais a respeito do modo e forma de execução de determinado serviço público, expedidas pelo superior hierárquico visando orientar os subalternos no desempenho de suas atribuições, assegurando a unidade de ação no organismo, objetivando a execução das leis, decretos e regulamentos (CF/88, art. 87, § único, II). Obviamente, não podem contrariar tais espécies normativas. São de âmbito interno.

Circulares - São ordens escritas de caráter uniforme, expedidas a determinados funcionários ou agentes administrativos incumbidos de certos serviços ou atribuições, e de menor generalidade que as instruções.

Avisos - São atos emanados dos Ministros de Estado sobre assuntos afetos a seus ministérios. Foram largamente usados no tempo do Império, mas hoje restringem-se com mais frequência aos ministérios militares, ordenando serviços.

Portarias - São atos administrativos internos, pelos quais os chefes de órgãos, repartições ou serviços, expedem determinações gerais ou especiais aos seus subordinados, ou designam servidores para funções e cargos secundários. Também é por portarias que se iniciam sindicâncias e processos administrativos, assemelhando-se, nesse caso, à denúncia no processo penal.

Ordens de Serviços - São determinações especiais dirigidas aos responsáveis por obras ou serviços públicos autorizando o seu início, ou então, contendo imposições de caráter administrativo, ou especificações técnicas sobre o modo e a forma de sua realização.

Ofícios - Segundo Hely: *São comunicações escritas que as autoridades fazem entre si, entre subalternos e superiores, e entre Administração e particulares, em caráter oficial.*

À luz desse conceito, deduzimos que:

- Somente autoridades (de órgãos oficiais) produzem ofícios, e isso para tratar de assuntos oficiais.
- O ofício pode ser dirigido a: outras autoridades; particulares em geral (pessoas, firmas ou outro tipo de entidade).
- Entidades particulares (clubes, associações, partidos, congregações, etc.) não devem usar esse tipo de correspondência.
- No universo administrativo, o ofício tem sentido horizontal vertical ascendente, isto é, vai de um órgão público a outro, de uma autoridade a outra, mas, dentro de um mesmo órgão, não deve ser usado pelo escalão superior para se comunicar com o escalão inferior (sentido vertical descendente).
- Não se confundem com requerimentos e petições.

Despachos - São decisões administrativas que as autoridades executivas ou legislativas e judiciárias, em funções administrativas proferem em papéis, requerimentos e processos sujeitos à sua apreciação. Tais despachos não se confundem com as decisões judiciais proferidas, portanto, pelos juízes e tribunais do Poder Judiciário investidos da função jurisdicional.

Atos Negociais

São aqueles que visam a concretização de negócios jurídicos públicos, de interesse da Administração e do próprio administrado, regidos pelo direito privado (civil e comercial), ou seja, são declarações de vontade da autoridade administrativa, destinadas a produzir efeitos específicos e individuais para o particular interessado, mas não se confundem com contratos administrativos. Classificam-se em:

Licença - É ato administrativo vinculado e definitivo, pelo qual o Poder Público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, faculta-lhe o desempenho de atividades ou a realização de fatos materiais antes vedados ao particular, como p. ex., exercício de uma profissão, construção de um edifício em terreno próprio, etc.

Autorização - É o ato administrativo discricionário e precário pelo qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade, serviço, ou a utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, que a lei condiciona aquiescência prévia da Administração, tais como o uso especial de bem público, o porte de arma, o trânsito por determinados locais, etc.

Permissão - É o ato administrativo negocial, discricionário e precário, pelo qual o Poder Público faculta ao particular a execução de serviços de interesse coletivo, ou uso especial de bens públicos, a título gratuito ou remunerado, nas condições estabelecidas pela Administração. Não se confunde com concessão nem com autorização, a concessão é contrato administrativo bilateral; a autorização é ato unilateral. Pela concessão contrata-se um serviço de utilidade pública; pela autorização, consente-se uma 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 (permissão para explorar o transporte coletivo). É permissível a permissão condicionada, ou seja, a dada sob condições, limitando o próprio Poder

Público na faculdade de, discricionariamente, revogá-la a qualquer tempo, fixando a norma legal, o prazo de sua vigência e/ou assegurando outras vantagens ao permissionário, como incentivo para a execução do serviço.

Aprovação - É o ato administrativo 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, e consente na sua execução ou manutenção. Pode ser prévia ou subsequente, vinculada ou discricionária, consoante os termos em que é instituída, pois em certos casos limita-se a confrontar os requisitos da lei.

Admissão - É o ato administrativo vinculado 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, como ocorre no ingresso aos estabelecimentos de ensino mediante concurso de habilitação (vestibular). O direito à admissão, desde que reunidas todas as condições legais, nasce do atendimento dos pressupostos legais, que são vinculantes para o próprio poder que os estabelece.

Visto - É o ato administrativo vinculado pelo qual o Poder Público controla outro ato da própria Administração ou do administrado, aferindo a sua legitimidade formal para dar-lhe exequibilidade. Não se confunde com espécies afins, como autorização, homologação, etc., porque nestas há exame de mérito, e no visto incide sempre sobre um ato anterior e não alcança o seu conteúdo.

Homologação - É o ato administrativo 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.

Dispensa - É o ato administrativo que exime o particular do cumprimento de determinada obrigação até então exigida por lei, como p. ex., a prestação de serviço militar. É normalmente discricionário.

Renúncia - É o ato administrativo pelo qual o Poder Público extingue unilateralmente um crédito ou um direito próprio, liberando definitivamente a pessoa obrigada perante a Administração. Tem caráter abdicativo, por isso não admite condição e, uma vez consumada, é irreversível.

Protocolo Administrativo - É o ato negocial pelo qual o Poder Público acerta com o particular a realização de determinado empreendimento ou atividade, ou abstenção de certa conduta no interesse recíproco da Administração e do administrado que assinou o instrumento protocolar. Este ato é vinculante para todos os que o subscrevem. Inclui-se aí o protocolo de intenção.

Atos Enunciativos

São aqueles que, mesmo não contendo norma de atuação ou ordem de serviço ou qualquer relação negocial entre o Poder Público e o particular, enunciam uma situação existente, sem qualquer manifestação de vontade da Administração. São todos aqueles em que a Administração se limita a certificar ou a atestar um fato, ou emitir uma opinião sobre determinado assunto, sem se vincular ao seu enunciado. Entre os atos mais comuns desta espécie destacam-se:

Certidões - São cópias ou fotocópias fiéis e autenticadas de atos ou fatos constantes de processo, livro ou documento que se encontre nas repartições públicas. Podem ser de inteiro teor ou resumidas, desde que retratem fielmente o que expressa o original. As certidões administrativas, desde que autenticadas têm o mesmo valor probante do original, como documentos públicos que são, conforme dispõe o Código Civil, art. 136, II; e Cód. Processo Civil, arts. 364 e 365, III, e seu fornecimento independe do pagamento de taxas (CF/88, art. 5º, inciso XXXIV, b), constituindo-se num dever constitucional.

Atestados - São atos pelos quais a Administração comprova um fato ou uma situação de que tenha conhecimento por seus órgãos competentes. A certidão refere-se a atos ou fatos permanentes, deferindo do atestado, que se refere a ato ou fato transitório, não constante de livros, papéis ou documentos.

Pareceres - Os pareceres administrativos são manifestações unilaterais emitidas por órgãos técnicos, denominados consultivos, quando solicitados, jamais ex officio, sobre assuntos submetidos à sua consideração, e tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente, pois o que subsiste como ato administrativo

não é o parecer em si, mas o ato de sua aprovação, que poderá vir revestido de modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva.

A palavra, “**contudo**”, pode ser entendida em três concepções:

a) Conceção Primitiva: (ser manifestado) - opinião ou manifestação do pensamento - VOTO - ou opinião *in stricto sensu*

b) Conceção Genérica: Opinião escrita ou verbal emitida por pessoa sobre determinado assunto, analisando as razões justas e injustas que foram arguidas no pedido, ou apresentadas para apreciação, com conclusão própria do parecerista.

c) Conceção restritiva (jurídica): opinião emitida por um juriconsulto sobre uma questão de ordem jurídica, com bases legais, doutrinária e jurisprudencial, concluindo por uma solução que deve ser adotada. Sempre é emitida à vista de controvérsias.

Divide-se em:

- **Parecer Normativo** que é aquele que, ao ser aprovado pela autoridade competente, é convertido em norma de procedimento interno, tomando-se impositivo e vinculante para todos os órgãos hierarquizados à autoridade que o aprovou. É ato individual e concreto, para o caso que o propiciou (exigência de parecer antes de determinada aprovação).
- **Parecer Técnico** é aquele proveniente de órgão ou agente especializado na matéria, não podendo ser contrariado por leigo ou mesmo por superior hierárquico. Nesta modalidade de parecer não prevalece a hierarquia administrativa pois no campo da técnica não há subordinação.

Os pareceres podem ser, portanto:

- **Facultativos:** São os solicitados à vista da ausência de norma legislativa ou regulamentar que obrigue ou proíba.
- **Obrigatórios:** São os que exigidos por normas jurídicas, em determinados casos, e não existe disciplinamento.
- **Vinculantes:** São os obrigatórios que vinculam a sua eficácia e cumprimento para casos semelhantes ou assemelhados.

Apostilas - São atos enunciativos ou declaratórios de uma situação anterior criada por lei. Ao apostilar um título a Administração não cria um direito, uma vez que apenas reconhece a existência de um direito criado por lei. Equivale a uma averbação.

Atos Punitivos

São aqueles que contém uma sanção imposta pela Administração a todos os que infringem normas ou disposições legais, regulamentares ou ordinatórias dos bens ou serviços públicos. Visam punir ou reprimir as infrações administrativas ou a conduta irregular dos particulares ou mesmo dos servidores, perante a Administração. São eles:

Multa Administrativa - A multa administrativa é toda a imposição ou penalidade pecuniária a que se sujeita o administrado a título de compensação do dano presumido da infração. Nesta categoria entram, inclusive, as multas fiscais, modalidades do Direito Tributário.

Interdição de Atividade - É o ato pelo qual a Administração proíbe alguém a praticar atos sujeitos ao seu controle ou que incidam sobre seus bens. Naturalmente, não se confunde com a interdição judicial de pessoas ou de direitos. A interdição administrativa baseia-se no poder de polícia administrativa ou no poder disciplinar da Administração sobre seus servidores e funda-se em processo regular com ampla defesa ao interessado.

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. É típico de polícia administrativa e, via de regra, urgente, dispensando processo prévio, ainda que exija sempre auto de

apreensão e de destruição em forma regular.

Atos de Atuação Interna - Referem-se aos outros atos praticados pela Administração visando a disciplinar seus servidores, segundo o regime estatutário a que estão sujeitos. Aqui o Poder age com larga margem discricionária, tanto na apuração das infrações, como na graduação da pena.

Extinção dos Atos Administrativos

A extinção pode ser definida como o desaparecimento ou supressão do ato administrativo. As causas de extinção dos atos administrativos são:

a) Cumprimento de seus Efeitos - O ato se extingue, deixando de existir, após cumpridos seus efeitos.

Exemplo: o ato de nomeação deixa de existir com a investidura do titular no cargo.

b) Desaparecimento do Sujeito da Relação Jurídica - Neste caso o ato deixa de existir, pois, a extinção é automática.

Exemplo: com a morte de um permissionário de uso de uma cadeira de rodas, o ato deixa de existir.

c) Desaparecimento do Objeto da Relação Jurídica - A extinção do ato neste caso também é automática.

Exemplo: com a invasão dos terrenos dados em permissão de uso pela água, que aí se manterá definitivamente, extingue-se o ato de outorga pelo desaparecimento do terreno.

d) Retirada - É a edição de um ato administrativo, com o objetivo de retirar outro do ordenamento jurídico, impondo a este, sua extinção. A retirada pode dar-se por:

- **revogação,**
- **invalidação,**
- **cassação e**
- **caducidade.**

I - Revogação - É um ato discricionário do administrador fundamentado em razões de mérito (conveniência e oportunidade).

A revogação se verifica, todas as vezes que para a administração pública, não for mais conveniente manter um ato válido.

Exemplo: revogação da permissão de uso de um bem público, necessário ao exercício da própria administração pública.

Fundamento da revogação - é o próprio poder discricionário da Administração. Constitui-se num meio da Administração avaliar oportunidade, conveniência e razoabilidade dos seus próprios atos, para mantê-los ou desfazê-los, no sentido de atender ao interesse público.

Limitação da revogação - em regra, todo ato administrativo é revogável, só encontrando obstáculo na estabilidade das relações jurídicas e no respeito ao direito adquirido por particulares.

Efeitos da revogação - consideram-se válidos os efeitos do ato revogado até a revogação, ou seja, a revogação opera-se daquela data em diante. Trata-se de um efeito "**ex-nunc**".

Indenização - a revogação do ato inconveniente ou inoportuno precário que não tenha gerado direito subjetivo para o particular ou para o destinatário, independe de indenização. Por outro lado, a revogação daquele tipo de ato com caráter de definitividade, exige indenização.

II - Invalidação - (desfazimento). Também denominada de **anulação**, é a retirada de um ato, fundamentada em razões de legalidade.

Exemplo: desfazimento do ato de nomeação para cargo de provimento efetivo de candidato não aprovado em concurso público, pois a aprovação nesse certame é exigência legal indispensável.

Observação: Os efeitos jurídicos da revogação iniciam-se após a retirada do ato do ordenamento jurídico. Porém, os efeitos de invalidação retroagem à data da origem do ato.

III - Cassação - É a retirada do ato, fundamentada no descumprimento de condições que deveriam ser respeitadas pelo beneficiário para continuar usufruindo dos benefícios.

Exemplo: extinção da licença de funcionamento da indústria que se tornou poluente.

IV - Caducidade - Quando a retirada se alicerça no surgimento de uma nova legislação que impede a permanência da situação anteriormente permitida.

Exemplo: extinção de alvará de construção por não estar em conformidade com a nova legislação.

Em suma, reconhecendo que praticou um ato contrário ao Direito vigente, cabe à Administração anulá-lo imediatamente, para restabelecer a legalidade administrativa.

É importante salientar que o conceito de ilegalidade ou ilegitimidade, para fins de anulação de ato administrativo, não se restringe somente à violação frontal da lei, mas abrange, igualmente, o abuso, por excesso ou desvio de poder, ou por relegação dos princípios gerais de direito, eis que aí padece de vício de ilegitimidade, tomando-se inválido pela própria Administração, ou mesmo pelo Judiciário, via anulação.

Os **efeitos** da anulação dos atos administrativos retroagem às suas origens, são **ex tunc** invalidando as consequências passadas, presente e futuras do ato anulado, porque o ato é nulo ou inexistente, não gerando direitos ou obrigações para as partes, reconhecida e declarada a nulidade do ato, pela administração ou pelo judiciário, o pronunciamento de invalidade que não admite convalidação. Desfaz todos os vínculos entre as partes, recompondo as coisas ao seu estado natural.

Atos Nulos e Atos Anuláveis

É objeto de controvérsia a possibilidade de aplicar-se ao Direito Administrativo a distinção entre atos nulos e anuláveis do Direito Privado.

No Direito Privado: são nulos aqueles atos que atingem interesses de ordem pública; são anuláveis aqueles atos que atingem interesses privados.

Hely Lopes Meirelles, não admitia esta distinção entre atos nulos e anuláveis no Direito Administrativo, dizendo que o vício, no ato administrativo, sempre atinge interesse público.

Celso Antônio Bandeira de Melo admite a distinção, dizendo que essa distinção vem atender interesses de ordem prática. Ele faz uma diferença entre atos inexistentes, nulos e anuláveis.

a) Atos inexistentes: são os que contém um comando criminoso (**Exemplo:** alguém que mandasse torturar um preso).

b) Atos nulos: são aqueles que atingem gravemente a lei (**Exemplo:** prática de um ato por uma pessoa jurídica incompetente).

c) Ato anulável: representa uma violação mais branda à norma (**Exemplo:** um ato que era de competência do Ministro e foi praticado por Secretário Geral. Houve violação, mas não tão grave porque foi praticado dentro do mesmo órgão).

Essa distinção vai permitir que os atos anuláveis possam vir a ser convalidados.

Convalidação do Ato Administrativo

É o ato administrativo que, com efeitos retroativos, sana vício de ato antecedente, de modo a torná-lo válido desde o seu nascimento, ou seja, é um ato posterior que sana um vício de um ato anterior, transformando-o em válido desde o momento em que foi praticado.

Existem três formas de convalidação:

Há alguns autores que não aceitam a convalidação dos atos, sustentando que os atos administrativos somente podem ser nulos. Os únicos atos que se ajustariam à convalidação seriam os atos anuláveis.

- **ratificação:** é a convalidação feita pela própria autoridade que praticou o ato;

- **confirmação:** é a convalidação feita por autoridade superior àquela que praticou o ato;
- **saneamento:** é a convalidação feita por ato de terceiro, ou seja, não é feita nem por quem praticou o ato nem por autoridade superior.

Alguns autores entendem que, verificado que um determinado ato é anulável, a convalidação será discricionária, ou seja, a Administração convalidará ou não o ato de acordo com a conveniência. Outros autores, tendo por base o princípio da estabilidade das relações jurídicas, entendem que a convalidação deverá ser obrigatória, visto que, se houver como sanar o vício de um ato, ele deverá ser sanado. É possível, entretanto, que existam obstáculos ao dever de convalidar, não havendo outra alternativa senão anular o ato.

Os obstáculos ao dever de convalidar são:

- **Impugnação do ato:** se houve a impugnação, judicial ou administrativa, não há que se falar mais em convalidação. O dever de convalidar o ato só se afirma se ainda não houve sua impugnação.
- **Decurso de tempo:** o decurso de tempo pode gerar um obstáculo ao dever de convalidar. Se a lei estabelecer um prazo para a anulação administrativa, na medida em que o decurso de prazo impedir a anulação, o ato não poderá ser convalidado, visto que o decurso de tempo o estabilizará – o ato não poderá ser anulado e não haverá necessidade de sua convalidação.

Não se deve confundir a **convalidação** com a **conversão** do ato administrativo. Alguns autores, ao se referirem à conversão, utilizam a expressão sanatória. Conversão é o ato administrativo que, com efeitos retroativos, sana vício de ato antecedente, transformando-o em ato distinto, de diferente categoria tipológica, desde o seu nascimento. Há um ato viciado e, para regularizar a situação, ele é transformado em outro, de diferente tipologia (**Exemplo:** concessão de uso sem prévia autorização legislativa; a concessão é transformada em permissão de uso, que não precisa de autorização legislativa, para que seja um ato válido – conversão).

O ato nulo, embora não possa ser convalidado, poderá ser convertido, transformando-se em ato válido.

Conversão

Aproveita-se, com um outro conteúdo, o ato que inicialmente foi considerado nulo.

Exemplo: Nomeação de alguém para cargo público sem aprovação em concurso, mas poderá haver a nomeação para cargo comissionado.

A conversão dá ao ato a conotação que deveria ter tido no momento da sua criação. Produz efeito *ex tunc*.



EFEITOS "EX TUNC" E "EX NUNC"

Ex Tunc = efeitos **são retroativos** à época da origem dos fatos a ele relacionados.

Ex Nunc = efeitos **não retroagem**, valendo somente a partir da data da decisão tomada.

Decadência administrativa

O Código Civil em vigor, tal como o anterior, não definiu a DECADÊNCIA como fez com a PRESCRIÇÃO. A decadência, segundo definição concedida por Nelson Nery Amorim Filho e Rosa Maria de Andrade Nery, “é a causa extintiva de direito pelo seu não exercício no prazo estipulado pela lei”. Sobre a distinção entre prescrição e decadência, o Código Civil em vigor, segundo Nelson Nery Junior adotou a teoria de Agnelo Amorim Filho. Segundo esse jurista, em obra já citada neste trabalho, utilizando-se da classificação das ações feita por Chiovenda, diz que os direitos subjetivos se dividem em duas grandes categorias, a saber: na primeira categoria estariam aqueles direitos que têm por finalidade uma prestação como, por exemplo, os direitos reais e os direitos pessoais; na segunda categoria estariam os direitos postestativos, que derivam daqueles poderes que a lei confere a determinadas pessoas de influírem, com uma declaração de vontade, sobre situações jurídicas de outras, sem o concurso da vontade destas. Esses direitos (potestativos) são insuscetíveis de violação e a eles não corresponde uma prestação.

Os direitos potestativos não se extinguem pelo não uso, salvo quando a lei estabelecer prazo para seu exercício. Aliás, “os únicos direitos para os quais podem ser fixados prazos decadenciais são os direitos

potestativos” (ex: direito à perempção ou decadência; direito a promover a anulação do casamento, direito que tem o marido de contestar a legitimidade do filho de sua mulher, direito que tem o contratante para anular o contrato, etc.) .Os únicos direitos para os quais são fixados prazos de decadência são aqueles deduzíveis em ações constitutivas, que tenham prazo especial para o seu exercício fixado pela lei. Em se tratando de ação condenatória, o prazo será de prescrição da pretensão. Assim sendo, distingue-se o prazo de decadência do prazo de prescrição, pela natureza da ação na qual forem deduzidas as pretensões. Quando a pretensão encerrar um pedido de condenação (prestação), o prazo será de prescrição; tratando-se de ações puramente constitutivas ou declaratórias, o prazo será de decadência, dependendo sempre de determinação legal. O prazo decadencial não suspende nem interrompe e sempre depende de estipulação legal; corre contra todos, não prevalecendo em relação a dito prazo as isenções criadas pela prescrição a favor de certas pessoas. O prazo decadencial não pode ser renunciado e pode ser conhecido de ofício pelo juiz.

O instituto da decadência, tal como o da prescrição, tem a mesma finalidade, qual seja, garantir a segurança jurídica e, com isso, a paz social. A decadência que decorre de prazo legal é de ordem pública, não pode ser renunciada. Contudo, se o prazo decadencial for avençado, por declaração unilateral de vontade ou por convenção entre as partes, nada impede sua renúncia, que corresponderá a uma revogação da condição para o exercício de um direito dentro de determinado tempo.

No entendimento de Hely Lopes Meirelles mais adequado seria considerar-se como de **decadência administrativa** os prazos estabelecidos por diversas leis, para delimitar no tempo as atividades da Administração. E isso porque a prescrição, como instituto jurídico, pressupõe a existência de uma ação judicial apta à defesa de um direito. Contudo, a legislação, ao estabelecer os prazos dentro dos quais o administrado pode interpor recursos administrativos ou pode a Administração manifestar-se, seja pela prática de atos sobre a conduta de seus servidores, sobre obrigações fiscais dos contribuintes, ou outras obrigações com os administrados, refere-se a esses prazos denominando-os de prescricionais. Mais apropriado seria, tal como já ensinava Hely Lopes Meirelles, dizer-se decadência administrativa, quando o transcurso do prazo impede a prática de um ato pela própria Administração. Esse entendimento é, também, defendido pela Prof. Weida Zancaner, consoante referência feita por Celso Bandeira de Mello. A jurisprudência vacila sobre a matéria, misturando os conceitos de prescrição e decadência.

Entretanto, estando certa ou errada a denominação, em meu entender, devem ser considerados os comandos das leis que determinam a prescrição administrativa, tendo em vista as consequências em relação à fluência dos prazos e a possibilidade, em se tratando de prescrição, de suspensão e interrupção.



Organização Administrativa

Administração Pública Direta e Indireta

Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A administração não pratica atos do governo; pratica, tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados atos administrativos, que por sua variedade e importância, merecem estudo em capítulo especial.

Complementa dizendo que governo é atividade política e discricionária, enquanto que a administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica; ou ainda, que governo é conduta independente; administração é conduta hierarquizada.

Efetivamente, a Administração Pública é o instrumental de que dispõe o Estado (pessoa jurídica de direito público interno - conforme nosso Código Civil; ou então território juridicamente organizado, constituído por leis próprios, comandado por pessoas soberanamente cujo poder é emanado do próprio povo) para por em prática as alternativas políticas e sociais preconizadas pelo Governo.

Em suma, a Administração Pública, em Direito Administrativo, tanto serve para designar as pessoas ou agentes e órgãos governamentais, como a atividade administrativa em si. No primeiro caso, designando órgãos e pessoas, deve ser escrita com letras maiúsculas, e no segundo, designando, a atividade, com minúsculas.

A Administração Pública pode ser:

Administração Direta é constituída pela União, os Estados Membros, o Distrito Federal, os Municípios, os Ministérios (em nível Federal) e as Secretarias Estaduais e Municipais.

As entidades que compõem a administração direta, são denominadas de pessoas políticas.

Administração Indireta compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

I - Autarquias - São pessoas jurídicas de direito público, de natureza puramente administrativa, criadas por lei específica para a realização de atividades, obras ou serviços descentralizados da entidade estatal que as criou. São consideradas uma extensão da mão do Estado. Funcionam e operam na forma estabelecida na lei que as instituiu e nos termos de seu regulamento. As autarquias podem desempenhar atividades econômicas, educacionais, previdenciárias e quaisquer outras concedidas pela entidade estatal criadora, mas sem subordinação hierárquica, sujeita apenas ao controle final de sua administração e da conduta de seus dirigentes. As autarquias possuem autonomia financeira e administrativa, podendo inclusive ingressar em juízo contra a entidade estatal que a criou, se esta intentar contra seus objetivos. As autarquias não possuem capacidade legislativa, ao contrário da entidade estatal que as criou. **Um exemplo de autarquia é o INSS.**

Todos os serviços públicos essenciais, como a saúde a educação o transporte entre outros, devem ser realizados pelas autarquias.

II - Empresas Públicas - Empresas públicas são pessoas jurídicas de Direito Privado, criadas para a prestação de serviços públicos ou para a exploração de atividades econômicas que contam com capital exclusivamente público e são constituídas por qualquer modalidade empresarial. Se a empresa pública é prestadora de serviços públicos, estará submetida a regime jurídico público. Se a empresa pública é exploradora de atividade econômica, estará submetida a regime jurídico igual ao da iniciativa privada.

Alguns exemplos de empresas públicas:

" **BNDS (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social)**: embora receba o nome de banco, não trabalha como tal. A única função do BNDS é financiar projetos de natureza social. É uma empresa pública prestadora de serviços públicos.

" **EMURB (Empresa Municipal de Urbanização)**: estabelece um contrato de gerenciamento com a Administração Pública. É a empresa responsável pelo gerenciamento e acompanhamento de todas as obras dentro do Município. É empresa pública prestadora de serviço público.

" **EBCT (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos)**: é prestadora de serviço público (art. 21, X, da CF/88).

" **Caixa Econômica Federal**: atua no mesmo segmento das empresas privadas, concorrendo com os outros bancos. É empresa pública exploradora de atividade econômica.

" **RadioBrás**: empresa pública responsável pela "Voz do Brasil". É prestadora de serviço público.

Características

As empresas públicas, independentemente da personalidade jurídica, têm as seguintes características:

" **liberdade financeira**: têm verbas próprias, mas também são contempladas com verbas orçamentárias;

" **liberdade administrativa**: têm liberdade para contratar e demitir pessoas, devendo seguir as regras da CF/88. Para contratar, deverão abrir concurso público; para demitir, deverá haver motivação. Poderão adquirir bens, mas deverá haver uma licitação;

" **dirigentes próprios**;

" **patrimônio próprio.**

Controle

Não existe hierarquia ou subordinação entre as empresas públicas e a Administração Direta, independentemente de sua função. Poderá a Administração Direta fazer controle de legalidade e finalidade dos atos das empresas públicas, visto que estas estão vinculadas àquela. Só é possível, portanto, controle de legalidade finalístico.

Criação

A lei não cria, somente autoriza a criação das empresas públicas, ou seja, independentemente da atividade que desenvolvam, a lei somente autorizará a criação das empresas públicas, não conferindo a elas personalidade jurídica.

A empresa pública será prestadora de serviços públicos ou exploradora de atividade econômica. A CF/88 somente admite a empresa pública para exploração de atividade econômica em duas situações (art. 173 da CF/88):

" fazer frente a uma situação de segurança nacional;

" fazer frente a uma situação de relevante interesse coletivo.

A empresa pública deve obedecer aos princípios da ordem econômica, visto que concorre com a iniciativa privada. Quando o Estado explora, portanto, atividade econômica por intermédio de uma empresa pública, não poderão ser conferidas a ela vantagens e prerrogativas diversas das da iniciativa privada (princípio da livre concorrência).

Privilégios

Quanto aos privilégios, são concedidos conforme a atividade desenvolvida:

" empresas públicas exploradoras de atividade econômica: não são dotadas dos mesmos privilégios da Administração Direta, observado o princípio da livre concorrência, ou seja, não se pode conferir a elas nenhum privilégio diverso daqueles conferidos às empresas privadas. O art. 173, § 1º, II, da CF/88 dispõe que as empresas públicas que exploram atividade econômica terão as mesmas obrigações civis, trabalhistas, tributárias e comerciais das empresas privadas. Ainda o art. 173, § 2º, dispõe que as empresas públicas não terão imunidade do art. 150, § 2º, quando estiverem exercendo atividade econômica;

" empresas públicas prestadoras de serviço público: não existe livre concorrência. Na área tributária, ainda que a CF/88 não tenha mencionado, elas possuem os mesmos privilégios da Administração Direta, visto não estarem em regime de livre concorrência. Na área processual, entretanto, não têm privilégios.

Responsabilidade

Quanto à responsabilidade das empresas públicas, temos que:

" empresas públicas exploradoras de atividade econômica: a responsabilidade do Estado não existe, pois, se essas empresas públicas contassem com alguém que respondesse por suas obrigações, elas estariam em vantagem sobre as empresas privadas. Só respondem na forma do § 6º do art. 37 da CF/88 as empresas privadas prestadoras de serviço público, logo, se a empresa pública exerce atividade econômica, será ela a responsável pelos prejuízos causados a terceiros (art. 15 do CC);

" empresas públicas prestadoras de serviço público: como o regime não é o da livre concorrência, elas respondem pelas suas obrigações e a Administração Direta responde de forma subsidiária. A responsabilidade será objetiva, nos termos do art. 37, § 6º, da CF/88.

Falência

" Empresas públicas exploradoras de atividade econômica: submetem-se a regime falimentar, fundamentando-se no princípio da livre concorrência.

" Empresas públicas prestadoras de serviço público: não se submetem a regime falimentar, visto não estarem em regime de concorrência.

III - Sociedades de Economia Mista - São empresas onde existe colaboração entre o Estado e particulares, ambos reunindo recursos para a realização de uma finalidade sempre de ordem econômica.

A razão de ser das sociedades de economia mista, é que nem sempre o Estado dispõe de recursos suficientes para investir em determinado empreendimento, que de maneira direta ou indireta, visa o interesse da sociedade.

O Estado então, associasse a particulares objetivando a atender essas necessidades sociais, e os particulares visando alcançar os objetivos pretendidos motivados pelo lucro. A sociedade de economia mista, será sempre uma sociedade anônima (S/A), sendo, portanto, uma pessoa jurídica de direito privado, ou seja, uma sociedade comercial, não gozando por esta razão de privilégios tributários ou processuais. O Banco do Brasil é um exemplo de sociedade de economia mista.

IV - Fundações Públicas (entidades fundacionais) - São pessoas jurídicas de direito

público, conforme orientação da Constituição Federal de 1988. As fundações são entidades semelhantes as autarquias, pois a Lei 8112/90 equiparou as duas entidades ao instituir o "Regime Jurídico dos Servidores da União, Autarquias e Fundações de Direito Público".

Após a Constituição de 1988 a doutrina e a jurisprudência estabeleceram dois tipos de fundações: a pública e a privada.

Fundação Pública- É a que tem qualidade de autarquia, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal.

Fundação Privada - É aquela que desempenha funções que não são características do Estado.
Exemplo: IBGE.

Centralização, descentralização, concentração e desconcentração.

Centralização: é a *prestação de serviços diretamente pela pessoa política prevista constitucionalmente*, sem delegação a outras pessoas. Diz-se que a **atividade do Estado é centralizada** quando *ele atua diretamente, por meio de seus órgãos*.

Obs.: Órgãos são simples repartições interiores da pessoa do Estado, e, por isso, dele não se distinguem. São meros feixes de atribuições - não têm responsabilidade jurídica própria – toda a sua atuação é imputada às pessoas a que pertencem. São divisões da Pessoa Jurídica.
Se os **serviços estão sendo prestados pelas Pessoas Políticas** constitucionalmente competentes, estará havendo **centralização**.

Vantagens da Centralização:

- as decisões são tornadas por administradores que tem urna visão global da empresa;
- tomadores de decisões situados no topo e geralmente melhor treinados e preparados do que os que estão nos níveis mais baixos;
- eliminação dos esforços duplicados reduz os custos operacionais;
- certas funções – como compras – quando centralizadas, provocam maior especialização e aumento de habilidades;
- decisões são mais consistentes com os objetivos empresariais.

Desvantagens da centralização:

1. as decisões não são tomadas por administradores que estão próximos dos fatos
2. tomadores de decisão situados no topo raramente tem contato com os trabalhadores e com as situações envolvidas;
3. as linhas de comunicação mais distanciadas provocam demoras prolongadas;
4. administradores nos níveis mais baixos são frustrados porque estão fora do processo decisório;
5. pelo envolvimento de muitas pessoas nas comunicações, há mais possibilidades de um erro e de distorções pessoais.

Descentralização: é a **transferência de execução do serviço** ou da titularidade do serviço **para outra pessoa, quer seja de direito público ou de direito privado**.

- São **entidades descentralizadas de direito público**: Autarquias e Fundações Públicas.
- São **entidades descentralizadas de direito privado**: Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista.
- Pode, inclusive, a execução do serviço ser transferida para entidades que não estejam integradas à Administração Pública, como: **Concessionárias de Serviços Públicos e Permissionárias**.
- A **descentralização**, mesmo *que seja para entidades particulares*, não retira o caráter público do serviço, apenas transfere a execução.

Vantagens da descentralização:

1. decisões são tomadas mais rapidamente pelos próprios executores
2. tomadores de decisão são os que têm mais informação sobre a situação
3. maior envolvimento na tomada de decisões cria maior moral e motivação entre os administradores médios
4. proporciona bom treinamento para os administradores médios

ATENÇÃO! ATENÇÃO!

Como se pode constatar, o que se vê aqui é somente uma pequena *amostra dessa matéria.* Efetuando o pagamento, você recebe **TODAS as **matérias, COMPLETAS**, em seu e-mail.**