**Sumário**: **1.** Considerações preambulares. **2.** Fatos administrativos. **3.** Ato administrativo. **4.** Requisitos do ato administrativo. **5.** Mérito administrativo. **6.** Atributos do ato administrativo. **7.** Atos administrativos em espécie. 8. Existência e extinção dos atos administrativos.

**1. CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES.**

Trata-se de apontamentos, anotações básicas para aqueles operadores do direito administrativo que queiram iniciar estudos concernentes ao ato administrativo, por conseguinte, carecem de uma maior aprofundamento teórico, senão que servem como um guia para estudos a serem feitos com mais rigor e detida análise.

É material de reciclagem para os já formados, e instrumental útil para os bacharelandos que vivenciam o estudo de direito administrativo ainda na universidade. O texto aponta caminhos que devem necessariamente ser percorridos.

**2 - FATOS ADMINISTRATIVOS**.

É conceito mais amplo do que o de *ato administrativo*. É uma **atividade material** no exercício da função administrativa que visa efeitos práticos para a Administração. (1) É o **ato material de pura execução**, i,e, em satisfação de um **dever jurídico** e traduz o exercício da função administrativa na dicção de *Marçal Justen Filho*. (2)

Segundo *Hely Lopes Meirelles* **o fato administrativo resulta do ato administrativo que o determina**. (3) Entretanto, **pode ocorrer o contrário**, no caso da **apreensão de mercadoria** (**atividade material de apreender**), **primeiro se apreende** e **depois** se **lavra o auto de infração**, este sim o **ato administrativo**. (4) Pode ocorrer também **independente de um ato administrativo**, quando se **consuma através de uma simples conduta administrativa**, alteração de local de um departamento público se **perfaz sem a necessidade de um ato administrativo**, porém, **não deixa de ser um atividade material**. Até **fenômenos naturais**, quando repercutem na esfera administrativa, **constituem fatos administrativos**, um **raio que destrói um bem público**, chuvas que deterioram um equipamento do serviço público. **Ex de fato administrativos**: Construção de uma ponte, varredura de ruas, dispersão de manifestantes, reforma de escolas públicas.

Para **Diógenes Gasparini** os **fatos administrativos** **não** se *preordenam à produção de qualquer efeito jurídico*, traduzem **mero trabalho** ou **operação técnica** do agente público. *Ex*: de **atos materiais**: **dar aula**. Ainda que não seja a regra, deles, atos materiais, **podem advir efeitos jurídicos**, ex: **o direito a indenização do paciente** que foi **negligentemente operado** por um cirurgião-médico do serviço público. Já os **atos administrativos**, ao contrário, ***predestinam-se a produção de efeitos jurídicos***, são os típicos atos administrativos, sejam **concretos** ou **abstratos**, **atos de governo** (declaração de guerra, declaração de estado de emergência, declaração de estado de sítio, atos administrativos dos Tribunais de Contas, do Poder Legislativo, Judiciário, pelas Concessionárias de serviço público). **Celso Antonio** **não concorda** em colocar os **atos de governo** ou **atos políticos** sob a rubrica atos administrativos por traduzirem **exercício de função política** e **não administrativa**, porém, **Gasparini** diz que hoje em dia a sua **sindicabilidade é ampla pelo judiciário**, logo, perfeitamente enquadráveis na noção de ato administrativo. (5)

**ESPÉCIES ATOS PERTINENTES A ATIVIDADE PÚBLICA** - No exercício da **função legislativa** o **legislativo** edita **leis**, o **Judiciário**, **decisões judiciais**, e o **executivo**, **atos administrativos**. Temos, assim, na **atividade pública geral**, **três categorias de atos** inconfundíveis entre si: **atos legislativos**, **atos judiciais** e **atos administrativos**. (6)

**ATOS DA ADMINISTRAÇÃO QUE NÃO SÃO TÍPICOS ATOS ADMINISTRATIVOS** – Podem ser **atos privados da administração**, contratos regidos pelo direito privado, *compra e venda e locação*. **Atos materiais**, os chamados **fatos administrativos** já estudados.

**3- ATO ADMINISTRATIVO**.

Conceito de **Diógenes Gasparini**, *toda* ***prescrição****, juízo ou conhecimento, predisposta à produção de* ***efeitos jurídicos****, expedida pelo* ***Estado*** *ou por* ***quem lhe faça as vezes****, no exercício de suas prerrogativas e como parte interessada numa relação, estabelecida na conformidade ou compatibilidade da* ***lei****, sob o fundamento de cumprir finalidades assinaladas no sistema normativo, sindicável pelo Judiciário. (7)*

Do conceito de **Gasparini** (8) ressalta a presença do **atos concretos** e **abstratos** (chamados regulamentos do Executivo, art. 84, IV da CF). A **prescrição** **destina-se a produzir efeitos jurídicos**: **certificar**, **criar**, **extinguir**, **transferir**, **declarar** ou **modificar direitos** e **obrigações**. Excluem-se do conceito, os *atos materiais*, os *atos de particulares*, os de *origem constitucional* (sanção e veto), *atos legislativos* e as *sentenças judiciais*.

Conceito de **José dos Santos Carvalho Filho** – é a **exteriorização da vontade** de **agentes da Administração Pública ou de seus delegatários**, nessa condição, que, **sob regime de direito público**, vise à produção de **efeitos jurídicos**, com o **fim de atender ao interesse público**. (9)

Para **Marçal Justen Filho** ato administrativo é uma manifestação de **vontade funcional** apta a gerar **efeitos jurídicos**, produzida no **exercício de função administrativa**. (10)

**4. REQUISITOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.**

Para fins didáticos adotamos os requisitos constantes do **art. 2º da Lei nº 4.717/65**, **ação popular**, cuja **ausência** provoca a **invalidação do atos**. São eles, **competência**, **objeto**, **forma**, **motivo** e **finalidade**.

**Art. 2º**. São **nulos** os **atos lesivos** ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

a) **incompetência**;

b) **vício de forma**;

c) **ilegalidade do objeto**;

d) **inexistência dos motivos**;

e) **desvio de finalidade**.

**COMPETÊNCIA** – Di Pietro (11) prefere fazer alusão ao SUJEITO ao revés de falar da COMPETÊNCIA. É o **poder que a lei outorga ao agente público para desempenho de suas funções**. Competência *lembra a capacidade do direito privado*, com um ***plus***, além das condições normas necessárias à capacidade, o sujeito deve atuar dentro da esfera que a lei traçou. A **competência pode vir primariamente fundada na lei** (Art. 61, § 1º, II e 84, VI da CF), ou de **forma secundária**, através de **atos administrativos organizacionais**. A **CF** também pode ser **fonte de competência**, consoante arts. **84 a 87** (competência do Presidente da República e dos Ministros de Estado no Executivo); arts. **48, 49, 51 inciso IV e 52** (competência do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal).

Para **Di Pietro**, *competência é o conjunto de atribuições das pessoas jurídicas, órgãos e agentes, fixadas pelo direito positivo. (12)*

A **competência é inderrogável**, isto é, não se transfere a outro órgão por acordo entre as partes, fixada por lei deve ser rigidamente observada. A **competência é improrrogável**, diferentemente da **esfera jurisdicional** onde se admite a prorrogação da competência, na esfera administrativa a incompetência não se transmuda em competência, a não ser por alteração legal. (13) A **competência** pode ser objeto de **delegação** (*transferência de funções de um sujeito, normalmente para outro de plano hierarquicamente inferior, funções originariamente conferidas ao primeiro – ver art. 84 parágrafo único da CF*) ou **avocação** *(órgão superior atrai para si a competência para cumprir determinado ato atribuído a outro inferior)* consoante **art. 11 da Lei 9.784/99 (Lei do procedimento administrativo federal)**, "*a competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos". (14)*

Para Di Pietro a **regra é a possibilidade de delegação e avocação** e a **exceção é a impossibilidade de delegação e avocação** que só ocorre quando a competência é outorgada com exclusividade a um determinado órgão. Ver artigos 12 e 13 e 15 da mesma lei. (15) Para José dos Santos Carvalho Filho tanto a delegação quanto a avocação devem ser consideradas como figuras excepcionais, só justificáveis ante os pressupostos que a lei estabelecer. (16)

**OBJETO** – Também chamado de **conteúdo**, é a **alteração no mundo jurídico que o ato administrativo se propõe realizar**, é identificado pela análise do que o ato **enuncia**, **prescreve** ou **dispõe**. O objeto é uma resposta a seguinte pergunta: **para que serve o ato?** Consiste na *aquisição*, na *modificação*, na *extinção* ou na *declaração de direito* conforme **o fim que a vontade se preordenar**. Ex: uma licença para construção tem como objeto permitir que o interessado possa edificar de forma legítima; o objeto de uma multa é a punição do transgressor da norma jurídica administrativo; o objeto da nomeação, é admitir o indivíduo como servidor público; na desapropriação o objeto do ato é o comportamento de desapropriar cujo conteúdo é o imóvel sobre a qual ela recai. (17)

Para ser **válido** o ato administrativo, o **objeto** há que ser **lícito**, **determinado ou determinável**, **possível.**

**FORMA -** É o **meio pelo qual se exterioza a vontade administrativa**. Para ser **válida** a forma do ato **deve compatibilizar-se** com o que expressamente **dispõe a lei** ou ato equivalente com jurídica. O **aspecto relativo à forma válida** tem estreita conexão com os **procedimentos administrativos**. O **ato administrativo é o ponto em que culmina** a seqüência de atos prévios (é um **produto** do **procedimento**), há que ser observado um ***iter*** (**procedimento**), até mesmo em homenagem ao **princípio do devido processo legal**. Torna-se **viciado o ato** (**produto**) se o procedimento não foi rigorosamente observado. Ex: licitação. ***Outros exemplos***: Se a lei exige a forma escrita e o ato é praticado verbalmente, ele será nulo; se a lei exige processo disciplinar para demissão de um funcionário, a falta ou vício naquele procedimento invalida a demissão.

Como anotado por **José dos Santos Carvalho Filho**, a **forma** e **procedimento** se distinguem, a **forma** indica apenas a exteriorização da vontade e o **procedimento** uma seqüência ordenada de atos e vontades, porém, a doutrina costuma caracterizar o **defeito em ambos** como **vício de forma**. Ex: portaria de demissão de servidor estável sem a observância do processo administrativo prévio (art. 41, § 1º, II, da CF); ou, contratação direta de empresa para realização de obra pública em hipótese na qual a lei exija o procedimento licitatório. (18)

A **forma é uma garantia jurídica** para o **administrado** e para a **administração**, é pelo respeito à forma que se possibilita o **controle do ato administrativo**, quer pelos seus destinatários, que pela própria administração, que pelos demais poderes do Estado. (19)Em **regra a forma é escrita**, porém a **Lei 9.784/99**, consagra em seu **art. 22** praticamente o **informalismo do ato administrativo**. Excpecionalmente, admitem-se *ordens verbais, gestos, apitos* (policial dirigindo o trânsito), *sinais luminosos*. Há ainda, casos excepcionais de *cartazes e placas* expressarem a vontade da administração, como os que *proíbem estacionar em ruas*, vedam acesso de pessoas a determinados locais, proíbem fumar etc. Até mesmo o **silêncio** pode significar **forma de manifestação de vontade**, quando a lei fixa um prazo, **findo o qual o silêncio da administração** significa concordância ou discordância. (20)

**MOTIVO** – É o **pressuposto de fato** e **de direito** que serve de **fundamento ao ato administrativo**. ***Pressuposto de direito*** é o dispositivo legal em que se baseia o ato e o ***pressuposto de fato*** corresponde ao conjunto de circunstâncias, de acontecimentos, de situações que levam a administração a praticar o ato. A ausência de motivo ou a indicação de motivo falso invalidam o ato administrativo. **Ex. de motivos**: no ato de punição de servidor, o **motivo** é a infração prevista em lei que ele praticou; no tombamento, é o valor cultural do bem; na licença para construir, é o conjunto de requisitos comprovados pelo proprietário. (21)

**Motivação** – **Motivação** é a demonstração por escrito de que os pressupostos de fato realmente existiram. A motivação **diz respeito às formalidades do ato, que integram o próprio ato**, vindo sob a forma de "considerandos". A lei 9.784/99 em seu art. 50 indica as hipóteses em que a motivação é obrigatória. (22) Segundo **José dos Santos Carvalho Filho**, pela própria leitura do art. 50 da Lei 9.784/99 pode-se inferir que **não se pode mesmo considerar a motivação** como **indiscriminadamente obrigatória** para toda e qualquer manifestação volitiva da Administração. (23) Ainda segundo ele, o **art. 93, X**, **não pode ser estendido como regra a todos os atos administrativos**, ademais a **CF** fala em "**motivadas**", termo mais próximo de **motivo** do que de **motivação**. Já para **Maria Sylvia Zanella Di Pietro** a **motivação é regra**, necessária, tantos para os **atos vinculados** quanto para os **discricionários** já que **constitui garantia da legalidade administrativa** prevista no art. 37, *caput,* da CF. (24)

**TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES** – Segundo a qual o **motivo do ato administrativo deve sempre guardar compatibilidade com a situação de fato que gerou a manifestação de vontade**. Se o interessado **comprovar que inexiste a realidade fática** mencionada no ato como **determinante da vontade**, estará ele irremediavelmente inquinado de **vício de legalidade**. (25) **Ex**: administração **revoga permissão de uso** sob a alegação de que a mesma tornou-se incompatível com a destinação do bem público objeto da permissão, e **logo a seguir permite o uso do mesmo bem a terceira pessoa**, restará demonstrado que o **ato de revogação foi ilegal por vício quanto ao motivo**; servidor tem seu **pedido de férias indeferido** sob a alegação de que há **falta de pessoal na repartição**, *poderia o agente público não ter declinado o motivo*, já que o fez e em caso do servidor provar o contrário, o ato estará viciado uma vez que presente a **incompatibilidade entre o motivo expresso no ato** (***motivo determinante***) e a realidade fática.

**FINALIDADE** – É o resultado que a Administração quer alcançar com a prática do ato. Enquanto o **objeto** é o **efeito jurídico imediato** (*aquisição, transformação ou extinção de direitos*) a **finalidade** é o **efeito mediato**, ou seja, o interesse coletivo que deve o administrador perseguir. **Ex**: numa permissão de transporte urbano o **objeto** é permitir a alguém o exercício de tal atividade e a **finalidade** é o interesse coletivo a ser atendido através deste serviço público.

Abaixo jurisprudência do **STJ**, sobre **vício de finalidade**, ou seja, **desvio de finalidade** de ato administrativo, *verbis:*

**DESAPROPRIAÇÃO. UTILIDADE PÚBLICA.**

Cuida-se de mandado de segurança no qual o impetrante pretende invalidar ato de autoridade judicial que imitiu o **Estado do Rio de Janeiro na posse de imóvel objeto de processo expropriatório**. Visa, ainda, à **anulação do Dec. Expropriatório n. 9.742/1987**. A segurança foi concedida pelo TJ-RJ ao entendimento de que haveria ocorrido **manifesto desvio de finalidade no ato expropriatório**, pois, além de o **Decreto omitir qual a utilidade pública na forma do DL n. 3.365/1941**, os imóveis desapropriados **destinavam-se a repasse e cessão a terceiros**, entre eles, os inquilinos. O Min. Relator entendeu que se submete ao conhecimento do Poder Judiciário a verificação da validade da utilidade pública, da desapropriação e seu enquadramento nas hipóteses previstas no citado DL. A vedação que encontra está no juízo valorativo da utilidade pública, e a mera verificação de legalidade é atinente ao controle jurisdicional dos atos administrativos, cuja **discricionariedade, nos casos de desapropriação, não ultrapassa as hipóteses legais regulamentadoras do ato**. Com esse entendimento, a Turma não conheceu do recurso. [**REsp 97.748-RJ**](http://www.stj.gov.br/webstj/processo/justica/jurisprudencia.asp?tipo=num_pro&valor=REsp%2097748)**, Rel. Min. João Otávio de Noronha, julgado em 5/4/2005.**

**5. MÉRITO ADMINISTRATIVO**.

Como bem leciona **Hely Lopes Meirelles (26)**, o **mérito administrativo** conquanto **não se possa considerar requisito de sua formação**, deve ser apreciado neste tópico dadas as suas **implicações** com o **motivo** e o **objeto (conteúdo) para que serve o ato?** do ato, e conseqüentemente, com as suas condições de validade e eficácia. Portanto, considera-se mérito administrativo a avaliação (valoração) da **conveniência** e **oportunidade** relativas ao **objeto** e ao **motivo**, na prática do **ato discricionário**, ou seja, aquele em que a lei permite ao agente público proceder a uma avaliação de conduta (motivo e objeto), ponderando os aspectos relativos à **conveniência** e à **oportunidade** da prática do ato. (27)

Os **atos discricionários** possuem **requisitos sempre *vinculados*** (**competência**, **finalidade** e **forma**), e outros **dois** (**motivo** e **objeto**) em relação aos quais a Administração **decide como valorá-los**, desde que observados os **princípios constitucionais**, e submetendo-se nos casos de **desvio de poder** a **sindicabilidade do Judiciário**.

Os **atos administrativos vinculados** possuem todos os seus **requisitos** (elementos) **definidos em lei, logo, não há falar-se em MÉRITO ADMINISTRATIVO** (**ex:** *licença para exercer profissão regulamentada em lei*), logo, caberá ao **Judiciário examinar todos os seus requisitos**, a conformidade do ato com a lei, para decretar a sua nulidade ou não; já nos **atos administrativos discricionários**, o controle judicial também é possível, porém, **terá que respeitar a discricionariedade administrativa** nos limites em que ela é assegurada à Administração Pública pela lei (**legalidade administrativa – 37, *caput,* CF**). (28)

Os autores que afirmam uma **tendência de ampliar o alcance da apreciação do Poder Judiciário**, falam em aplicar o **princípio da razoabilidade** para aferir a **valoração subjetiva da administração pública**. Aplica-se também o **princípio da moralidade** dos atos administrativos (art. 37, *caput,* CF), todavia, não cabe ao magistrado **substituir os valores morais do administrador público** pelos **seus próprios valores**, desde que **uns e outros sejam admitidos como válidos dentro da sociedade**; o que ele pode e deve **invalidar** são os atos que, pelos **padrões do homem comum**, atentar manifestamente contra a moralidade. **Ex**: *zona cinzenta de sindicabilidade* pelo Judiciário é o conceito de ***notável saber jurídico***que permite certa margem de discricionariedade, exceto, nos casos em que fica patente, sem sombra de dúvida, de que o requisito constitucional não foi atendido. (29)

**Contra a tese de ampliação** do **controle de apreciação do mérito administrativo pelo Judiciário**, ***José dos Santos Carvalho Filho (30)*** cita o **STJ** – *É* ***defeso*** *ao Poder Judiciário apreciar o* ***mérito do ato administrativo****, cabendo-lhe unicamente examiná-lo sob o aspecto da sua* ***legalidade****, isto é, se foi praticado conforme ou contrariamente à lei. Esta solução se funda no* ***princípio da separação dos poderes****, de sorte que a verificação das razões de conveniência ou oportunidade dos atos admistrativos escapa ao controle jurisdicional do Estado* (ROMS nº 1288-91-SP, Min. Cesar Asfor Rocha, DJ-2-5-1994). Cita também o **STF** – que em hipótese onde se **discutia a expulsão de estrangeiro**, disse a Corte que se **trata de ato discricionário** de defesa do Estado, sendo de **competência do Presidência da República** a quem incumbe julgar a conveniência ou oportunidade da decretação da medida, e que ao **Judiciário compete tão-somente a apreciação formal** e a constatação da **existência ou não de vícios de nulidade** do ato expulsório, **não o mérito** da decisão presidencial.

Fluxograma dos **requisitos** do ato **administrativo**:

Competência

Forma

Objeto

Motivo

Finalidade

**6. ATRIBUTOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS**.

**IMPERATIVIDADE** ou **COERCIBILIDADE** – Os atos administrativos são **cogentes**, **obrigando a todos** que se encontrem em **seu círculo de incidência**, ainda que contrarie interesses privados, porquanto o seu único alvo é o **atendimento do interesse coletivo**. É certo que em determinados ***atos administrativos de consentimento*** (permissões e autorizações) o seu **cunho coercitivo não se revela cristalino**, uma vez que ao lado do interesse coletivo há também o interesse privado, porém, ainda nestes casos a **imperatividade se manifesta** no que diz respeito à obrigação do beneficiário de se conduzir exatamente dentro dos limites que lhe foram traçados. (31)

**PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE** – Trata-se de **presunção relativa** de que o ato administrativo nasceu em conformidade com as devidas normas legais, tal presunção ***iuris tantum*** pode **ceder à prova de que o ato não se conformou às regras legais**. O **ônus da prova** de provar que o **ato é ilegítimo é do administrado** que pode inclusive opor resistência ao seu cumprimento mediante dedução de pleito no Judiciário. O **judiciário poderá rever o ato administrativo** (respeitado o seu mérito) e a interpretação dada pela administração, até porque a **presunção de legitimidade não é instrumento de bloqueio da atuação jurisdicional**. (32)

**AUTO-EXECUTORIEDADE** – É admissão da **execução de ofício das decisões administrativas sem intervenção do Poder Judiciário**. Desse ponto de vista, o ato administrativo **vale como própria "sentença" do juiz**, ainda que possa ser revista por este como bem anota García de Enterría. (33)

Para **Marçal Justen Filho** só deve ser aplicada em **situações excepcionais** e observados os ***princípios da legalidade*** e da ***proporcionalidade***. **Não há auto-executoriedade sem lei** que a preveja, e mesmo assim **a auto-executoriedade só deverá ser aplicada** quando **não existir outra alternativa menos lesiva**. (34)

**José dos Santos Carvalho Filho** cita como **exemplo** do exercício da auto-executoriedade, a *destruição de bens impróprios para o consumo público*, a *demolição de obra que apresenta risco iminente de desabamento*. A vigente **Constituição traça limites à executoriedade** em seu **art. 5º, LV**, contudo mencionada restrição constitucional **não suprime o atributo da auto-executoriedade do ato administrativo**, até porque, sem ele, dificilmente poderia a Administração em certos momentos concluir seus projetos administrativos. (35)

**7. ATOS ADMINISTRATIVOS EM ESPÉCIE.**

Podemos agrupar os atos administrativos em 5 cinco tipos como querem **Hely Lopes Meirelles** (36) seguido por **Diogo de Figueiredo Moreira Neto**. (37)

**ATOS NORMATIVOS** – São aqueles que contém um comando geral do Executivo visando o cumprimento (aplicação) de uma lei. Podem apresentar-se com a característica de generalidade e abstração (decreto geral que regulamenta uma lei), ou individualidade e concreção (decreto de nomeação de um servidor). Os atos normativos podem ser:

**Regulamentos** – **Hely Lopes Meirelles** e **Diogo Figueiredo** classificam os regulamentos como **espécie autônoma** dentro do **tipo normativo**, entretanto, **José dos Santos Carvalho Filho** entende que os regulamentos, muito embora citados pelo art. 84, IV da CF, **não constituem espécie autônoma**, mas sim um apêndice de decreto, tanto que o próprio **Hely Lopes Meirelles** apesar de classificá-lo em separado assim afirma: "*Os regulamentos* ***são atos administrativos postos em vigência por decreto****, para especificar os mandamentos da lei ou prover situações ainda não disciplinadas por lei*." (38) Logo, verifica-se que **Hely Lopes Meirelles** defende a tese de que existe o **regulamento autônomo** juntamente com o **regulamento de execução**. O primeiro seria destinado a prover situações **não contempladas em lei**, porém, atendo-se sempre aos limites da competência do Executivo (**reserva do Executivo**) não podendo invadir assim a competência de lei (**reserva de lei**). A partir da Emenda 32/01 que modificou a redação do art. 84, VI da CF, a **corrente** que defende a **existência dos regulamentos autônomos** ganhou nova força, pugnando pela idéia de que os **regulamentos autônomos** estão inseridos no campo da **competência constitucional** conferida **diretamente pela CF ao executivo**, chamando tal fenômeno de **reserva administrativa**.

**Decretos** – São atos que provêm da manifestação de vontade dos Chefes do Executivo, o que os torna resultante de **competência administrativa específica**. A CF trata deles no art. 84, IV, como forma do Presidente da República dá curso à **fiel execução da lei**. Podem se manifestar na forma de **decretos gerais**, com caráter normativo abstrato, ou como **decretos individuais**, com destinatários específicos e individualizados. (39) **Hely Lopes Meirelles** fala em **decretos autônomos** e **decretos regulamentar ou de execução**, e representa um importante pensamento dentro desta corrente doutrinária. (40)

**Regimentos** – São atos de **atuação interna da administração** 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 os particulares em geral***. As **relações** entre o **Poder Público e os cidadãos** refogem ao âmbito regimental, devendo constar de lei ou de decreto regulamentar. (41)

**Resoluções** – São atos normativos gerais ou individuais, emanados de autoridades de elevado escalão administrativo. **Ex**: Ministros e Secretários de Estado ou Município, art. 87 e incisos da CF. Constituem matéria das resoluções todas as que se inserem na competência específica dos agentes ou pessoas jurídicas responsáveis por sua expedição. (42) **Não se confundem com resolução legislativa** (art. 59, VII da CF; 155, § 2º, IV e 68, § 2º, ambos da CF), que é ato do Senado Federal ou do Congresso Nacional que **independem de sanção** e têm as regras jurídicas de elaboração conforme o *Regimento interno* ou o *Regimento Comum* destas Casas. (43)

**Deliberação** – São atos normativos ou decisórios emanados de **órgãos colegiados**, como **conselhos**, **comissões**, **tribunais administrativos** etc. Segundo Hely Lopes Meirelles as deliberações **devem obediência** ao regulamento e ao regimento que houver para a organização e funcionamento do colegiado. (44)

**ATOS ORDINATÓRIOS** – São os que visam a **disciplinar o funcionamento da Administração e a conduta funcional** de seus agentes. Emanam do **poder hierárquico**, isto é, podem ser expedidos por chefes de serviços aos seus subordinados. **Só atuam no âmbito interno das repartições** e só alcançam os servidores hierarquizados à chefia que os expediu. **Não obrigam aos particulares**. Não criam, normalmente, direitos ou obrigações para os administrados, mas geram **deveres e prerrogativas** para os agentes administrativos a que se dirigem. (45)

**Instruções**, **Circulares**, **Portarias**, **Ordens de Serviço**, **Provimentos** e **Avisos**. Todos estes atos servem para que a Administração organize suas atividades e seus órgãos. O **sistema legislativo pátrio não adotou o processo de codificação administrativo**, de maneira que cada pessoa federativa dispõe sobre quem vai expedir esses atos e qual será o conteúdo. (46)

**ATOS NEGOCIAIS ou DE CONSENTIMENTO ESTATAL (47)** – Segundo **Hely Lopes Meirelles** são todos aqueles que contêm uma **declaração de vontade** da Administração apta a **concretizar determinado negócio jurídico** ou a **deferir certa faculdade ao particular**, nas condições impostas ou consentidas pelo Poder Público. (48)

Consoante escol de **Diogo Figueiredo Moreira Neto** os *atos administrativos negociais* contêm uma **declaração de vontade** da administração **coincidente** com uma **pretensão do administrado**. A *manifestação de vontade do administrado* **não é requisito** para a *formação do ato*, contudo, é necessária como **provocação** do Poder Público para sua expedição, bem como uma vez expedido, para que se dê a **aceitação da vontade pública nele expressada**. São **unilaterais** por conceito, embora já contenham um ***embrião de bilateralidade***, já que de algum modo pressupõem a aceitação do administrado via **provocação** ao Poder Público, daí porque a nomenclatura ***atos negociais***. (49) Tipos:

**Autorização** – ato administrativo **unilateral**, **discricionário** e precário pelo qual a Administração faculta ao **particular** o uso do bem público **no seu próprio interesse** mediante (**autorização de uso – fechamento de rua para realização de festa**), ou exerça atividade (**autorização de serviços de vans-peruas, táxi**), ou a prática de ato, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos (**autorização como ato de polícia – porte de arma**). **Ex**: art. 176, parágrafo primeiro, art. 21, VI, XI, XII, todos da Constituição Federal.

**Permissão** – É **ato administrativo discricionário** e **precário** pelo qual a Administração consente que ao particular **utilize privativamente bem público**. Com o advento da **Lei 8.987/95 (art. 40)**, o instituto da *permissão como ato administrativo* **está restringido ao uso de bens públicos**, porquanto a **permissão de serviços públicos** passou a ter **natureza jurídica de contrato administrativo bilateral**, de **adesão**, e resultante de **atividade vinculada** do administrador em virtude da exigência normal de **licitação** para a escolha do contratado. (50)

**Licença** – Ato **vinculado** e **definitivo** pelo qual o Poder Público, verificando que o interessado **atendeu** a todas as **exigências legais**, **faculta-lhe o desempenho de atividade** ou a realização de **fatos materiais** antes vedados ao particular, **exemplo**, o *exercício de uma profissão*, a *construção de um edifício em terreno próprio*. (51) Se o interessado **preenche os requisitos legais** para a **concessão de licença**, e por ser um **ato administrativo vinculado**, se for negada, caberá a impetração de mandado de segurança *ex vi* do art. 5º, inciso LXIX da CF.

Em **regra** a licença por ser ato vinculado **não pode ser revogada por conferir direito adquirido**. Contudo, o **STF** em 1999 (**RE nº 212.780-RJ, Rel. Min. Ilmar Galvão**) reafirmou decisão anterior no sentido de que **não fere direito adquirido** decisão que, no **curso do processo de pedido** de licença de construção, em projeto de licenciamento, **estabelece novas regras** de ocupação de solo, **ressalvando-se ao prejudicado** o direito à **indenização** nos casos em que **haja ocorridos prejuízos**. (52)

**Aprovação**, **Homologação** ou **Visto** ou **atos de confirmação** – Pressupõem sempre a **existência de outro ato administrativo**.

A **aprovação** pode ser **prévia** (art. 52, III da CF), ou **posterior** (art. 49, IV da CF), é uma **manifestação discricionária** do administrador a respeito de outro ato.

A **homologação** constitui **manifestação vinculada**, isto é, ou bem procede à homologação se tiver **havido legalidade** ou **não o faz** em caso contrário, é sempre produzida a posterior. Ex: licitação.

O **visto** é ato que se limita à verificação da legitimidade formal de outro ato. (53) É condição de eficácia do ato que o exige. É **ato vinculado**, todavia, **na prática tem sido desvirtuado** para o **exame discricionário**, como ocorre com o visto em passaporte, que é dado ou negado ao alvedrio das autoridades consulares. (54)

**ATOS ENUNCIATIVOS** – Segundo Diogo Figueiredo Moreira Neto, são todos aqueles em a Administração se **limita a certificar ou a atestar um fato**, ou **emitir uma opinião** sobre determinado assunto, constantes de **registros**, **processos** e **arquivos públicos**, sendo sempre, por isso, vinculados quanto ao motivo e ao conteúdo (objeto). (55)

**Certidões** – são atos que **reproduzem** registros das repartições, contendo uma **afirmação** quanto à existência e ao conteúdo de atos administrativos praticados. É **mera trasladação** para o documento fornecido ao interessado do que consta de seus arquivos. Podem ser de **inteiro teor** ou **resumidas**. A **CF** em seu **art. 5º, XXXIV, *b,***dispõe sobre o fornecimento de certidões independentemente do pagamento de taxas.

**Atestados** – São atos pelos quais a Administração **comprova um fato** ou uma situação de que **tenha conhecimento** por seus órgãos competentes. **Diferentemente da certidão**, os atestados comprovam uma **situação existente mas não constante em livros**, papéis ou documentos em poder da administração, destinam-se a comprovação de **situações transeuntes**, passíveis de modificações freqüentes. **Ex**: atestado médico. (56)

**Pareceres** – São atos que contém **opiniões** de órgãos técnicos a respeito de **problemas** e **dúvidas** que lhe são submetidos, orientando a Administração sobre a matéria técnica neles contida. Muito embora sejam **opinativos**, os pareceres da consultoria jurídica, órgãos exercentes de função constitucional essencial à justiça na órbita dos entes da federação, **obrigam**, em princípio, a Administração, não obstante se **optar por desconsiderá-los**, deverá **motivar suficientemente porque o fazem**. O parecer embora contenha um **enunciado opinativo** (**opinar** é diferente de **decidir**), *pode ser* de **existência obrigatória** no procedimento administrativo (caso em que **integra** o **processo de formação do ato**) e dar ensejo à **nulidade do ato final** se **não contar** do respectivo processo (por **ausência** de **requisito FORMAL**), exemplo, casos em que a lei exige prévia audiência de um órgão jurídico-consultivo, processo licitatório. Neste caso, o **parecer é obrigatório**, muito embora seu **conteúdo não seja vinculante**. Quando o **ato decisório** se limita a aprovar o parecer, fica este **integrado ao ato** como **razões de decidir** (**motivação**), agora, se ao revés, o ato decisório **decide de maneira contrária ao parecer**, deve expressar formalmente as **razões** que o levaram a não acolher o parecer, sob pena de **abuso de poder** e **ilegalidade**. (57)

**Pareceres normativos** – É aquele que quando **aprovado pela autoridade competente**, é convertido em **norma de procedimento interno**, aos quais se confere uma **eficácia geral e abstrata** para a Administração, **dispensando** seus entes, órgãos e agentes de **reproduzirem as motivações**, se forem as mesmas nele examinadas.

**Apostila** – São atos enunciativos ou declaratórios de uma **situação anterior criada por lei**. Ao **apostilar um título** a Administração não cria um direito, porquanto apenas **declara o reconhecimento da existência de um direito criado por norma legal**. Segundo Hely Lopes Meirelles equivale a uma **averbação**. (58)

**ATOS PUNITIVOS** – São aqueles que contêm uma **sanção** imposta pela **lei** e aplicada pela **Administração**, visando punir as **infrações administrativas** ou **conduta irregulares** de **servidores** ou de **particulares** perante a Administração. (59)

**Multa** – imposição **pecuniária** por descumprimento de preceito administrativo, geralmente, é de **natureza objetiva**, independente da ocorrência de dolo ou culpa.

**Interdição de atividades** – Ato pelo qual a Administração **veda a prática de atividades** sujeitas ao seu controle ou que incidam sobre seus bens. Funda-se na **lei** e no **poder de polícia administrativa**, e pressupõe a existência de um **prévio** e **devido processo administrativo** (**Art. 5º, LV da CF**), sob pena de nulidade.

**Destruição de coisas** – Ato **sumário** da Administração pelo qual se inutilizam **alimentos**, **substâncias**, **objetos** ou **instrumentos imprestáveis** ou **nocivos ao consumo** ou de **uso proibido por lei**. Típico ato de **polícia administrativa**, de caráter urgente que **dispensa prévio processo**, contudo, **exige sempre auto de apreensão** e de **destruição em forma regular** (*descritivo e circunstanciado*), nos quais se fixam os **motivos da medida drástica**, se identifiquem as **coisas destruídas**, para oportuna avaliação da **legalidade** do ato. (60)

**Demolição administrativa** – Ato **executório**, praticado para **remover perigo público iminente**, exigindo, também, **auto descritivo** e **circunstanciado** sobre o estado da edificação a ser destruída, e quando possível, prévio e **devido processo legal** (art. 5º, LV, CF). (61)

**8. EXISTÊNCIA E EXTINÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO.**

**Noções iniciais** – Antes de falarmos da extinção do ato administrativo, vamos falar de sua formação. Sob a perspectiva de sua **existência** (perfeição) no mundo jurídico o ato administrativo pode ser visto sob três planos de investigação científica quais sejam: **vigência**, **validade** e **eficácia**.

Um ato admininistrativo quando editado e publicado passa a ter ***vigência****,* logo, possui ***existência jurídica (perfeição)***. Um ato administrativo *existe* quando contiver: motivo, conteúdo, finalidade, forma, e assinatura de autoridade competente. O ato administrativo que entrou no plano da *existência* "***é***". Existindo, pode ser ***válido*** se obedecidas as condições formais (**órgão competente**) e materiais (está de acordo com a lei e a Constituição) de sua produção e conseqüente integração no sistema ou **inválido (nulo ou anulável)** em caso contrário. Contudo, o **ato administrativo inválido** é ***existe*** e **produz *eficácia***; ou seja, é qualidade do ato administrativo (que existe é válido ou inválido) e que está apto a produzir efeitos jurídicos, isto é, incidir/juridicizar o fato ocorrido no mundo real.

O **Ato existe**, é **válido** e **eficaz**. Ex: *nomeação de posse do Prefeito municipal eleito democraticamente*.

O **ato existe**, é **válido** e **ineficaz**. Ex: *ato que permite a contratação depois que o vencedor da licitação tenha promovida a competente garantia*.

O **ato existe**, é **inválido** e como tal pode ser **eficaz** ou **ineficaz**. Ex: *ato de declaração de utilidade pública para fins de utilidade pública, para fins expropriatórios, editados por vingança política*.

O **ato existe**, é **inválido** e **ineficaz**. Ex: *o ato que permite a nomeação de servidor para cargo de provimento efetivo no serviço público (Câmara Municipal), sem o prévio concurso, depois do recesso parlamentar*. (62)

**EXTINÇÃO – MODALIDADES**

**Extinção natural** – por cumprimento de seus efeitos. **Ex**: a *destruição de mercadoria nociva ao consumo público*, neste caso, o ato cumpriu seus objetivos, extinguindo-se naturalmente. (63)

**Extinção subjetiva ou objetiva** – Ocorre quando do *desaparecimento do sujeito ou do objeto*. **Ex**: a *morte do permissionário* **extingue o ato de permissão** por **ausência do elemento subjetivo**. Vejamos agora, outro exemplo, agora de extinção objetiva. Sendo o **objeto** um dos seus elementos essenciais do ato administrativo, se depois de praticado o ato desaparece o objeto ocorre a chamada **extinção objetiva**, **ex**: interdição de estabelecimento, e após o estabelecimento é definitivamente desativado pelo proprietário. (64)

**Retirada** – Que pode se realizar mediante **REVOGAÇÃO** quando se dá por **razões de** **conveniência** e **oportunidade** ou por **razões de INVALIDAÇÃO** (**ANULAÇÃO**), que compreende as idéias de ***vícios dos atos administrativos***, ***convalidação*** e as modalidades de **cassação** e **caducidade**.

**Revogação** (65) – É ato administrativo **discricionário** (*não se aplica ao ato vinculado*, porque nestes não há *conveniência* e *oportunidade*) pelo qual a Administração **extingue um ato válido**, por razões de conveniência e oportunidade. **a)-** Não retroage pois pressupõe um ato editado em conformidade com a lei; **b)-** seus efeitos se produzem a partir da própria revogação (*ex nunc);* **c)-** é ato privativo da administração; **d)-** não podem ser revogados os atos que já exauriram os seus efeitos, uma vez que a revogação não retroagem mais apenas impede que o ato continue a produzir efeitos, ex: a administração concede dois meses de afastamento ao servidor e após este prazo os efeitos já estarão exauridos; **e)-** pressupõe ato que ainda esteja produzindo efeitos, ex: autorização para porte de arma ou de qualquer atividade sem prazo estabelecido; **f)-** não podem ser revogados atos que integram um procedimento, pois a cada novo ato ocorre a preclusão em relação ao ato anterior, ex: não pode ser revogado o ato de adjudicação na licitação quando já celebrado o respectivo contrato; **g)-** não podem ser revogados os atos que geram direitos adquiridos, conforme Súmula nº 473 do STF - (*A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação* *judicial*); **g)-** só quem pratica o ato ou quem tenha poderes explícitos ou implícitos para dele conhecer de ofício ou por via de recurso, pode revogá-lo, trata-se de competência intransferível a não ser por força de lei; **h)-** pressupõe o contraditório no caso de desfazimento de processo licitatório, art. 49, § 3º da Lei de Licitações (8.666/93)

**Invalidade ou anulação** (66) – É o desfazimento do ato por razões de ilegalidade. **a)-** atinge o ato em sua origem, produzindo efeitos retroativos à data em que foi emitido (*ex tunc)*; **b)-** pode ser feita pela própria administração ou pelo judiciário; **c)-** deve observar o princípio do contraditório quando afetar interesses de terceiros; **d)-** A doutrina não é unânime quanto ao **caráter vinculado** ou **discricionário** da **invalidação**, os que defendem o dever de anular apegam-se ao princípio da **legalidade** e da **autotutela** e os que defendem a faculdade de anular se apóiam na **predominância do interesse público sobre o particular**. Ex: loteamento irregular realizado em área municipal, valendo-se o interessado de documentos falsos que fizeram com que conseguisse aprovar o projeto na municipalidade e obter alvará, inúmeras famílias adquiriram os lotes, construíram casas, foram cobrados tributos etc. Após foi descoberta a falsidade. A doutrina neste caso entende que a Administração terá **liberdade discricionária** para avaliar qual será o **prejuízo menor**, manter (**convalidar**) ou **anular o ato ilegal**.