



CÓD: OP-018JH-22
7908403523795

DIREITO ADMINISTRATIVO

GABARITANDO

Conhecimentos Específicos ***Direito Administrativo***

1. Atos Administrativos	5
2. Bens Públicos	9
3. Contratos Administrativos	12
4. Licitações	21
5. Controle Da Administração Pública	30
6. Conceitos - Direito Administrativo	33
7. Estado, Governo E Administração Pública	36
8. Organização Administrativa	38
9. Agentes Públicos (Servidores)	46
10. Serviços Públicos	57
11. Poderes Da Administração Pública	62
12. Regime Jurídico-Administrativo	63
13. Responsabilidade Civil Do Estado	66

CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS

DIREITO ADMINISTRATIVO

ATOS ADMINISTRATIVOS

CONCEITO

Ato Administrativo, em linhas gerais, é toda manifestação lícita e unilateral de vontade da Administração ou de quem lhe faça às vezes, que agindo nesta qualidade tenha por fim imediato adquirir, transferir, modificar ou extinguir direitos e obrigações.

Para Hely Lopes Meirelles: *“toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria”*.

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

Conforme se verifica dos conceitos elaborados por juristas administrativos, esse ato deve alcançar a finalidade pública, onde serão definidas prerrogativas, que digam respeito à supremacia do interesse público sobre o particular, em virtude da indisponibilidade do interesse público.

Os atos administrativos podem ser delegados, assim os particulares recebem a delegação pelo Poder Público para prática dos referidos atos.

Dessa forma, os atos administrativos podem ser praticados *pelo Estado* ou por *alguém que esteja em nome dele*. Logo, pode-se concluir que os atos administrativos não são definidos pela condição da pessoa que os realiza. Tais atos são regidos pelo Direito Público.

REQUISITOS

São as condições necessárias para a **existência válida** do ato. Os requisitos dos atos administrativos são cinco:

- **Competência**: o ato deve ser praticado por sujeito capaz. Trata-se de requisito vinculado, ou seja, para que um ato seja válido deve-se verificar se foi praticado por agente competente.

O ato deve ser praticado por agente público, assim considerado todo aquele que atue em nome do Estado, podendo ser de qualquer título, mesmo que não ganhe remuneração, por prazo determinado ou vínculo de natureza permanente.

Além da competência para a prática do ato, se faz necessário que não exista impedimento e suspeição para o exercício da atividade.

Deve-se ter em mente que toda a competência é limitada, não sendo possível um agente que contenha competência ilimitada, tendo em vista o dever de observância da lei para definir os critérios de legitimação para a prática de atos.

- **Finalidade**: O ato administrativo deve ser editado pela Administração Pública em atendimento a uma finalidade maior, que é a pública; se o ato praticado não tiver essa finalidade, ocorrerá abuso de poder.

Em outras palavras, o ato administrativo deve ter como finalidade o atendimento do interesse coletivo e do atendimento das demandas da sociedade.

- **Forma**: é o requisito vinculado que envolve a maneira de exteriorização e demais procedimentos prévios que forem exigidos com a expedição do ato administrativo.

Via de regra, os atos devem ser escritos, permitindo de maneira excepcional atos gestuais, verbais ou provindos de forças que não sejam produzidas pelo homem, mas sim por máquinas, que são os casos dos semáforos, por exemplo.

A forma não configura a essência do ato, mas apenas o instrumento necessário para que a conduta administrativa atinja seus objetivos. O ato deve atender forma específica, justamente porque se dá pelo fato de que os atos administrativos decorrem de um processo administrativo prévio, que se caracterize por uma série de atos concatenados, com um propósito certo.

- **Motivo**: O motivo será válido, sem irregularidades na prática do ato administrativo, exigindo-se que o fato narrado no ato praticado seja real e tenha acontecido da forma como estava descrito na conduta estatal.

Difere-se de motivação, pois este é a explicação por escrito das razões que levaram à prática do ato.

- **Objeto lícito**: É o conteúdo do ato, o resultado que se visa receber com sua expedição. Todo e qualquer ato administrativo tem por objeto a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas referentes a pessoas, coisas ou atividades voltadas à ação da Administração Pública.

Entende-se por objeto, aquilo que o ato dispõe, o efeito causado pelo ato administrativo, em decorrência de sua prática. Trata-se do objeto como a disposição da conduta estatal, aquilo que fica decidido pela prática do ato.

ATRIBUTOS

Atributos são qualidades, prerrogativas ou poderes especiais que revestem os atos administrativos para que eles alcancem os fins almejados pelo Estado.

Existem por conta dos interesses que a Administração representa, são as qualidades que permitem diferenciar os atos administrativos dos outros atos jurídicos. Decorrem do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

São **atributos** dos atos administrativos:

a) Presunção de Legitimidade/Legitimidade: É a presunção de que os atos administrativos devem ser considerados válidos, até que se demonstre o contrário, a bem da continuidade da prestação dos serviços públicos.

A presunção de legitimidade não pressupõe no entanto que los atos administrativos não possam ser combatidos ou questionados, no entanto, o ônus da prova é de quem alega.

O atributo de presunção de legitimidade confere maior celeridade à atuação administrativa, já que depois da prática do ato, estará apto a produzir efeitos automaticamente, como se fosse válido, até que se declare sua ilegalidade por decisão administrativa ou judicial.

b) Imperatividade: É a prerrogativa que os atos administrativos possuem de gerar unilateralmente obrigações aos administrados, independente da concordância destes. É o atributo que a Administração possui para impor determinado comportamento a terceiros.

c) Exigibilidade ou Coercibilidade: É a prerrogativa que possuem os atos administrativos de serem exigidos quanto ao seu cumprimento sob ameaça de sanção. A imperatividade e a exigibilidade, em regra, nascem no mesmo momento.

Caso não seja cumprida a obrigação imposta pelo administrativo, o poder público, se valerá dos meios indiretos de coação, realizando, de modo indireto o ato desrespeitado.

d) Autoexecutoriedade: É o poder de serem executados materialmente pela própria administração, independentemente de recurso ao Poder Judiciário.

A autoexecutoriedade é atributo de alguns atos administrativos, ou seja, não existe em todos os atos. Poderá ocorrer quando a lei expressamente prever ou quando estiver tacitamente prevista em lei sendo exigido para tanto *situação de urgência*; e *inexistência de meio judicial* idôneo capaz de, a tempo, evitar a lesão.

CLASSIFICAÇÃO

Os atos administrativos podem ser objeto de várias classificações, conforme o critério em função do qual seja agrupados. Mencionaremos os agrupamentos de classificação mais comuns entre os doutrinadores administrativos.

Quanto à composição da vontade produtora do ato:

Simples: depende da manifestação jurídica de um único órgão, mesmo que seja de órgão colegiado, torna o ato perfeito, portanto, a vontade para manifestação do ato deve ser unitária, obtida através de votação em órgão colegiado ou por manifestação de um agente em órgãos singulares.

Complexo: resulta da manifestação conjugada de vontades de órgãos diferentes. É necessária a manifestação de vontade de dois ou mais órgãos para formar um único ato.

Composto: manifestação de dois ou mais órgãos, em que um edita o ato principal e o outro será acessório. Como se nota, é composto por dois atos, geralmente decorrentes do mesmo órgão público, em patamar de desigualdade, de modo que o segundo ato deve contar com o que ocorrer com o primeiro.

Quanto a formação do ato:

Atos unilaterais: Dependem de apenas a vontade de uma das partes. Exemplo: licença

Atos bilaterais: Dependem da anuência de ambas as partes. Exemplo: contrato administrativo;

Atos multilaterais: Dependem da vontade de várias partes. Exemplo: convênios.

Quanto aos destinatários do ato:

Individuais: são aqueles destinados a um destinatário certo e determinado, impondo a norma abstrata ao caso concreto. Nesse momento, seus destinatários são individualizados, pois a norma é geral restringindo seu âmbito de atuação.

Generais: são os atos que têm por destinatário final uma categoria de sujeitos não especificados. Os atos gerais tem a finalidade de normatizar suas relações e regulam uma situação jurídica que abrange um número indeterminado de pessoas, portanto abrange todas as pessoas que se encontram na mesma situação, por tratar-se de imposição geral e abstrata para determinada relação.

Quanto à posição jurídica da Administração:

Atos de império: Atos onde o poder público age de forma imperativa sobre os administrados, impondo-lhes obrigações. São atos praticados sob as prerrogativas de autoridade estatal. Ex. Interdição de estabelecimento comercial.

Atos de gestão: são aqueles realizados pelo poder público, sem as prerrogativas do Estado (ausente o poder de comando estatal), sendo que a Administração irá atuar em situação de igualdade com o particular. Nesses casos, a atividade será regulada pelo direito privado, de modo que o Estado não irá se valer das prerrogativas que tenham relação com a supremacia do interesse público.

Exemplo: a alienação de um imóvel público inservível ou aluguel de imóvel para instalar uma Secretaria Municipal.

Quanto à natureza das situações jurídicas que o ato cria:

Atos-regra: Criam situações gerais, abstratas e impessoais. Tratam regras gerais (regulamentos).

Atos subjetivos: Referem-se a situações concretas, de sujeito determinado. Criam situações particulares e geram efeitos individuais.

Atos-condição: Somente surte efeitos caso determinada condição se cumpra.

Quanto ao grau de liberdade da Administração para a prática do ato:

Atos vinculados: Possui todos seus elementos determinados em lei, não existindo possibilidade de apreciação por parte do administrador quanto à oportunidade ou à conveniência. Cabe ao administrador apenas a verificação da existência de todos os elementos expressos em lei para a prática do ato.

Atos discricionários: O administrador pode decidir sobre o motivo e sobre o objeto do ato, devendo pautar suas escolhas de acordo com as razões de oportunidade e conveniência. A discricionariedade é sempre concedida por lei e deve sempre estar em acordo com o princípio da finalidade pública. O poder judiciário não pode avaliar as razões de conveniência e oportunidade (mérito), apenas a legalidade, os motivos e o conteúdo ou objeto do ato.

Quanto aos efeitos:

Constitutivo: Gera uma nova situação jurídica aos destinatários. Pode ser outorgado um novo direito, como permissão de uso de bem público, ou impondo uma obrigação, como cumprir um período de suspensão.

Declaratório: Simplesmente afirma ou declara uma situação já existente, seja de fato ou de direito. Não cria, transfere ou extingue a situação existente, apenas a reconhece.

Modificativo: Altera a situação já existente, sem que seja extinta, não retirando direitos ou obrigações. A alteração do horário de atendimento da repartição é exemplo desse tipo de ato.

Extintivo: Pode também ser chamado desconstitutivo, é o ato que põe termo a um direito ou dever existente. Cite-se a demissão do servidor público.

Quanto à situação de terceiros:

Internos: Destinados a produzir seus efeitos no âmbito interno da Administração Pública, não atingindo terceiros, como as circulares e pareceres.

Externos: Destinados a produzir efeitos sobre terceiros, e, portanto, necessitam de publicidade para que produzam adequadamente seus efeitos.

Quanto à validade do ato:

Válido: É o que atende a todos os requisitos legais: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Pode estar perfeito, pronto para produzir seus efeitos ou estar pendente de evento futuro.

Nulo: É o que nasce com vício insanável, ou seja, um defeito que não pode ser corrigido. Não produz qualquer efeito entre as partes. No entanto, em face dos atributos dos atos administrativos, ele deve ser observado até que haja decisão, seja administrativa, seja judicial, declarando sua nulidade, que terá efeito retroativo, *ex tunc*, entre as partes. Por outro lado, deverão ser respeitados os direitos de terceiros de boa-fé que tenham sido atingidos pelo ato nulo.

Anulável: É o ato que contém defeitos, porém, que podem ser sanados, convalidados. Ressalte-se que, se mantido o defeito, o ato será nulo; se corrigido, poderá ser “salvo” e passar a ser válido. Atente-se que nem todos os defeitos são sanáveis, mas sim aqueles expressamente previstos em lei.

Inexistente: É aquele que apenas aparenta ser um ato administrativo, mas falta a manifestação de vontade da Administração Pública. São produzidos por alguém que se faz passar por agente público, sem sê-lo, ou que contém um objeto juridicamente impossível.

Quanto à exequibilidade:

Perfeito: É aquele que completou seu processo de formação, estando apto a produzir seus efeitos. *Perfeição* não se confunde com *validade*. Esta é a adequação do ato à lei; a perfeição refere-se às etapas de sua formação.

Imperfeito: Não completou seu processo de formação, portanto, não está apto a produzir seus efeitos, faltando, por exemplo, a homologação, publicação, ou outro requisito apontado pela lei.

Pendente: Para produzir seus efeitos, sujeita-se a condição ou termo, mas já completou seu ciclo de formação, estando apenas aguardando o implemento desse acessório, por isso não se confunde com o imperfeito. Condição é evento futuro e incerto, como o casamento. Termo é evento futuro e certo, como uma data específica.

Consumado: É o ato que já produziu todos os seus efeitos, nada mais havendo para realizar. Exemplifique-se com a exoneração ou a concessão de licença para doar sangue.

ESPÉCIES

a) Atos normativos: São aqueles que contém um comando geral do Executivo visando o cumprimento 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 se subdividem em:

- Regulamentos: São atos normativos posteriores aos decretos, que visam especificar as disposições de lei, assim como seus mandamentos legais. As leis que não forem executáveis, dependem de regulamentos, que não contrariem a lei originária. Já as leis auto-executáveis independem de regulamentos para produzir efeitos.

1. *Regulamentos executivos:* são os editados para a fiel execução da lei, é um ato administrativo que não tem o foto de inovar o ordenamento jurídico, sendo praticado para complementar o texto legal. Os regulamentos executivos são atos normativos que complementam os dispositivos legais, sem que inovem a ordem jurídica, com a criação de direitos e obrigações.

2. *Regulamentos autônomos:* agem em substituição a lei e visam inovar o ordenamento jurídico, determinando normas sobre matérias não disciplinadas em previsão legislativa. Assim, podem ser considerados atos expedidos como substitutos da lei e não facilitadores de sua aplicação, já que são editados sem contemplar qualquer previsão anterior.

Nosso ordenamento diverge acerca da possibilidade ou não de serem expedidos regulamentos autônomos, em decorrência do princípio da legalidade.

- Instruções normativas – Possuem previsão expressa na Constituição Federal, em seu artigo 87, inciso II. São atos administrativos privativos dos Ministros de Estado.

- Regimentos – São atos administrativos internos que emanam do poder hierárquico do Executivo ou da capacidade de auto-organização interna das corporações legislativas e judiciárias. Desta maneira, se destinam à disciplina dos sujeitos do órgão que o expediu.

- Resoluções – São atos administrativos inferiores aos regimentos e regulamentos, expedidos pelas autoridades do executivo.

- Deliberações – São atos normativos ou decisórios que emanam de órgãos colegiados provenientes de acordo com os regulamentos e regimentos das organizações coletivas. Geram direitos para seus beneficiários, sendo via de regra, vinculadas para a Administração.

b) 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. Logo, não obrigam aos particulares.

São eles:

- Instruções – orientação do subalterno pelo superior hierárquico em desempenhar determinada função;

- Circulares – ordem uniforme e escrita expedida para determinados funcionários ou agentes;

- Avisos – atos de titularidade de Ministros em relação ao Ministério;

- Portarias – atos emanados pelos chefes de órgãos públicos aos seus subalternos que determinam a realização de atos especiais ou gerais;

- Ordens de serviço – determinações especiais dirigidas aos responsáveis por obras ou serviços públicos;

- Provimentos – atos administrativos intermos, com determinações e instruções em que a Corregedoria ou os Tribunais expedem para regularização ou uniformização dos serviços;

- Ofícios – comunicações oficiais que são feitas pela Administração a terceiros;

- Despachos administrativos – são decisões tomadas pela autoridade executiva (ou legislativa e judiciária, quando no exercício da função administrativa) em requerimentos e processos administrativos sujeitos à sua administração.

c) Atos negociais: São todos aqueles que contém 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.

- Licença – ato definitivo e vinculado (não precário) em que a Administração concede ao Administrado a faculdade de realizar determinada atividade.

- Autorização – ato discricionário e precário em que a Administração confere ao administrado a faculdade de exercer determinada atividade.

- Permissão - ato discricionário e precário em que a Administração confere ao administrado a faculdade de promover certa atividade nas situações determinadas por ela;

- Aprovação - análise pela própria administração de atividades prestadas por seus órgãos;

- Visto - é a declaração de legitimidade de determinado ato praticado pela própria Administração como maneira de exequibilidade;

- Homologação - análise da conveniência e legalidade de ato praticado pelos seus órgãos como meio de lhe dar eficácia;