

Agência Nacional de Mineração

ANM

Técnico em Administração

SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA.....	9
■ COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS	9
■ TIPOLOGIA TEXTUAL	11
■ ORTOGRAFIA OFICIAL E ACENTUAÇÃO GRÁFICA	15
■ EMPREGO DAS CLASSES DE PALAVRAS	17
■ SIGNIFICAÇÃO DAS PALAVRAS	36
■ SINTAXE DA FRASE E DO PERÍODO	38
REGÊNCIA VERBAL E NOMINAL.....	47
CONCORDÂNCIA NOMINAL E VERBAL.....	49
■ EMPREGO DO SINAL INDICATIVO DA CRASE	54
■ PONTUAÇÃO	56
■ REDAÇÃO OFICIAL	58
MANUAL DE REDAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	58
NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL.....	99
■ DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS	99
DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS	99
DIREITOS SOCIAIS.....	118
NACIONALIDADE	125
DIREITOS POLÍTICOS	128
■ ORGANIZAÇÃO DO ESTADO	131
UNIÃO	131
ESTADOS	134
MUNICÍPIOS.....	135
■ ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	136
SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS.....	136
■ SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL	150

■ ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA.....	178
■ ORDEM SOCIAL.....	182
SEGURIDADE SOCIAL.....	183
MEIO AMBIENTE.....	186
NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO.....	191
■ ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA BRASILEIRA.....	191
ADMINISTRAÇÃO DIRETA, ADMINISTRAÇÃO INDIRETA E FUNDACIONAL.....	191
■ ATOS ADMINISTRATIVOS.....	195
■ PROCESSO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	205
■ CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....	253
AUTORIZAÇÃO E PERMISSÃO.....	253
■ PODERES ADMINISTRATIVOS.....	262
PODER VINCULADO.....	263
PODER REGULAMENTAR.....	263
PODER DISCIPLINAR.....	263
PODER DE POLÍCIA.....	264
LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA.....	269
■ LEI Nº 11.685, DE 2008.....	269
■ LEI Nº 9.605, DE 1998.....	269
■ LEI Nº 9.055, DE 1995.....	294
■ LEI Nº 8.176, DE 1991.....	294
■ LEI Nº 7.766, DE 1989.....	295
■ LEI Nº 6.938, DE 1981.....	296
■ DECRETO-LEI Nº 227, DE 1967.....	311
■ DECRETO-LEI Nº 7.841, DE 1945.....	312
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	315
■ PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	315

■ PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS RELATIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	317
PROBIDADE ADMINISTRATIVA E DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA.....	317
■ ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E REFORMA DA GESTÃO PÚBLICA	318
■ SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO FEDERAL	319
■ PROCESSO ADMINISTRATIVO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL (LEI N.º 9.784/99)	320
■ ORÇAMENTO PÚBLICO	330
CONCEITOS E PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS	330
RECURSOS HUMANOS.....	337
■ REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS (LEI N.º 8.112/90).....	337
PROVIMENTO.....	337
VACÂNCIA.....	340
DIREITOS E VANTAGENS	343
REGIME DISCIPLINAR	345
Deveres e Acumulação.....	345
Proibições.....	346
Responsabilidades	350
ARQUIVOLOGIA.....	355
■ O GERENCIAMENTO DA INFORMAÇÃO E A GESTÃO DE DOCUMENTOS APLICADA AOS ARQUIVOS GOVERNAMENTAIS	355
ARQUIVOS CORRENTES E INTERMEDIÁRIOS	355
■ PROCEDIMENTOS DE PROTOCOLO	367
■ APLICAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE CLASSIFICAÇÃO E TEMPORALIDADE DE DOCUMENTOS.....	370
ÉTICA E RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL.....	377
■ ÉTICA E CIDADANIA.....	377
ELEMENTOS DA ÉTICA, OBJETO E OBJETIVO DA ÉTICA, ÉTICA E SOCIEDADE	377
■ ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	378
CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL DO PODER EXECUTIVO FEDERAL (DECRETO N.º 1.171/94)	378

■ QUALIDADE NO ATENDIMENTO AO PÚBLICO	390
COMUNICABILIDADE.....	390
APRESENTAÇÃO.....	391
ATENÇÃO, CORTESIA E INTERESSE.....	392
PRESTEZA, EFICIÊNCIA E TOLERÂNCIA.....	392
DISCRIÇÃO E CONDUTA.....	392
OBJETIVIDADE.....	393
■ TRABALHO EM EQUIPE	394
PERSONALIDADE E RELACIONAMENTO	395
EFICÁCIA NO COMPORTAMENTO INTERPESSOAL.....	396
SERVIDOR E OPINIÃO PÚBLICA	397
O ÓRGÃO E A OPINIÃO PÚBLICA.....	397
FATORES POSITIVOS DO RELACIONAMENTO	397
COMPORTAMENTO RECEPTIVO E DEFENSIVO, EMPATIA E COMPREENSÃO MÚTUA.....	398

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA BRASILEIRA

Estudaremos a organização administrativa do Estado brasileiro. Serão apresentadas as principais características da Administração direta e indireta, bem como os institutos da centralização, descentralização, concentração e desconcentração.

A organização administrativa envolve o estudo da estrutura interna da Administração Pública, ou seja, os órgãos e pessoas jurídicas (PJs) que a compõem. Trata-se de assunto relevante para a compreensão da “máquina pública” e seus possíveis mecanismos de planejamento, gestão e controle.

Esse tema é visto com maior profundidade na disciplina de direito administrativo. Sabendo disso, nosso objetivo não é esgotar todo o assunto, e sim trazer os principais pontos que são cobrados pelos examinadores na disciplina de Administração Pública.

O tema em tela é positivado na Constituição Federal, de 1988, mais especificamente no famoso art. 37, o qual nos informa os princípios da Administração Pública que todos os entes públicos (de todas as esferas) devem seguir: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Dica

As iniciais dos princípios da Administração Pública formam o famoso mnemônico: **LIMPE**.

Na esfera federal, esse assunto é disciplinado pelo Decreto nº 200, de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração federal trazendo conceitos inerentes à ciência da administração, além de estabelecer diretrizes para a reforma administrativa.

Segundo afirma o próprio Hely Lopes Meirelles (2016, p. 67),

[...] após a organização soberana do Estado, com a instituição constitucional dos três Poderes que compõem o Governo, e a divisão política do território nacional, temos a organização da Administração.

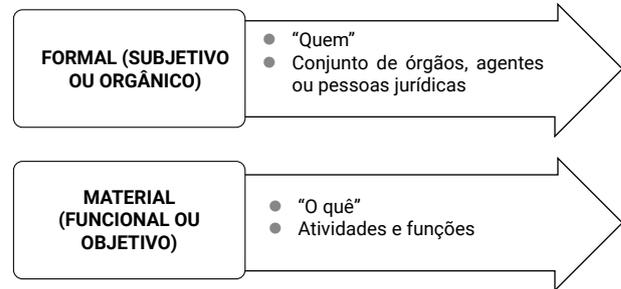
Ou seja, além da divisão em União, estado, Distrito Federal e município e dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, temos a estruturação legal das **entidades** e **órgãos** que irão desempenhar funções através dos agentes públicos (pessoas físicas).

Em geral, essa organização acontece por lei e, de caráter excepcional, por decreto e normas inferiores,

quando não demanda a criação de novos cargos ou aumenta a despesa pública.

Mas o que seria, então, a Administração?

Segundo o autor, Administração Pública, em seu sentido **formal** (subjutivo ou orgânico), é um conjunto de órgãos instituídos para alcançar os objetivos do governo. Já em seu sentido **material** (funcional ou objetivo), é um conjunto de funções necessárias aos serviços públicos de uma forma geral.



Numa visão global, a Administração é todo o aparelhamento do Estado pré-ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

Assim, a Administração pratica atos de **execução**, com maior ou menor autonomia funcional, de acordo com a competência do órgão e de seus agentes.

É importante salientar que a Administração **não** pratica atos de **governo**, sendo importante fazermos essa distinção (no dia a dia, as pessoas costumam trazer os termos como sinônimos, mas eles não são, então cuidado).

O governo atua por meio dos atos de soberania, com autonomia política na condução dos negócios públicos (é a “condução política dos negócios públicos”). Comparativamente, Hely Lopes (2013, p. 69) nos diz que:

*Administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica;
Administração é conduta hierarquizada;
Administração executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução.
Governo é atividade política e discricionária;
Governo é conduta independente;
Governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução.*

A atuação do governo, enquanto função política, é objeto de estudo do direito constitucional.

Veja que, em suma, a Administração é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do governo.

ADMINISTRAÇÃO DIRETA, ADMINISTRAÇÃO INDIRETA E FUNDACIONAL

A administração (organização administrativa) é o instrumento disponibilizado ao Estado que permite a divisão das competências para pôr em prática as opções do governo, isto é, buscar a satisfação dos interesses essenciais da coletividade. Nesse sentido, a Administração Pública tem o poder de criar órgãos e entidades públicas para execução de suas políticas governamentais.

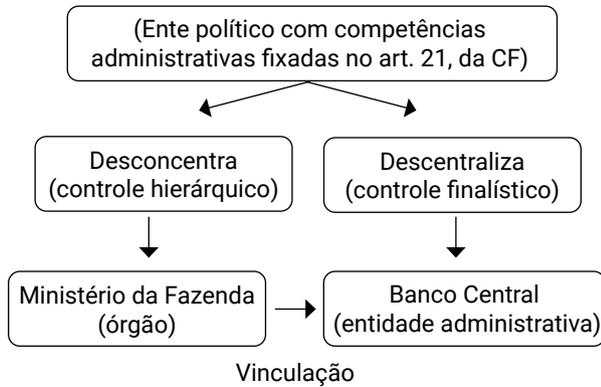
Ao se criar uma entidade da Administração Pública indireta, esta adquire personalidade jurídica e passa a submeter-se ao controle finalístico do ente que a instituiu, também denominado tutela, controle administrativo ou supervisão ministerial.

Nesse tipo de controle, não existe relação de subordinação, uma vez que somente é verificado se a entidade descentralizada está realizando suas atividades de acordo com as atribuições fixadas.

Note que cada entidade da Administração indireta fica vinculada a um determinado ministério, que, por sua vez, realizará o controle finalístico da entidade.

Exemplo:

União Federal



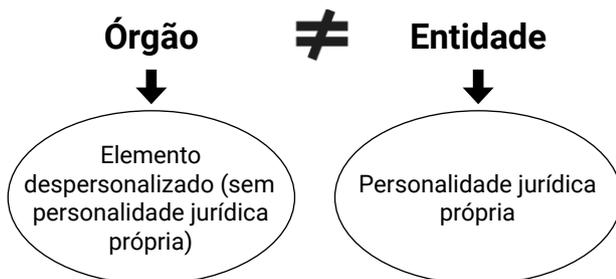
Afinal, qual a diferença entre órgãos e entidades públicas? Órgão é uma unidade de atuação constituída na estrutura interna de determinada entidade política ou administrativa, e, por isso, não tem personalidade jurídica própria. Em regra, faz parte da Administração direta do Estado.

Dica

O órgão é um **elemento despersonalizado** por não ter personalidade jurídica própria.

Por outro lado, a entidade é uma unidade de atuação dotada de personalidade jurídica, ou seja, uma pessoa jurídica, pública ou privada, abrangendo tanto as entidades políticas (autonomia política) como as entidades administrativas (capacidade de gerir seus próprios negócios).

Desse modo, percebemos que a principal diferença entre o órgão e a entidade é em relação à sua personalidade jurídica:



Assim, a divisão da Administração se dá por meio da Administração direta e indireta, conforme veremos no art. 4º, do Decreto-Lei nº 200, de 1976:

Art. 4º A Administração Federal compreende:
 I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.
 II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas.

Assim, antes de aprofundar os conceitos e desdobramentos da Administração indireta, é preciso ter em mente que duas das subclassificações da Administração Pública são a Administração direta e a Administração indireta.

Essa separação diz respeito à forma como serão desempenhadas as atividades administrativas, se pelos próprios entes federativos ou pela criação de entidades para que desempenhem tais funções.

Tratando-se de Administração direta, referimo-nos aos entes federativos, quais sejam: União, estados, municípios e Distrito Federal.

Já a Administração indireta compreende a criação de entidades para que exerçam atividades específicas da Administração Pública. É justamente o movimento de descentralização por outorga que permite a “criação” da Administração Pública.

Ela se subdivide em:

- Fundações;
- Autarquias;
- Sociedades de economia mista; e
- Empresas públicas.

Lembre-se do mnemônico “FASE”.

Administração direta, ou **centralizada**, é a parte da Administração Pública que compreende as pessoas jurídicas de direito público interno (União, estados, municípios e Distrito Federal), somados a todos os seus ministérios, ouvidorias, secretarias e outros tantos órgãos despersonalizados.

Já a **Administração indireta** ou **descentralizada** é a expressão utilizada para designar o conjunto de pessoas jurídicas autônomas criadas pelo próprio Estado para atingir determinada finalidade pública.

Se as entidades são dotadas de personalidade jurídica própria, elas têm patrimônio próprio, que não se confunde com o patrimônio pessoal de seus agentes, e também têm responsabilidade pelos danos e prejuízos causados por seus agentes públicos, podendo responder judicialmente pela prática desses atos.

É importante ressaltar uma pequena desatualização no dispositivo anterior, que não menciona o consórcio público de direito público (também conhecido como associação pública), o qual também é uma entidade integrante da Administração indireta, conforme previsto no Código Civil:

Art. 41 São pessoas jurídicas de direito público interno:
 I - a União;
 II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;
 III - os Municípios;
 IV - as autarquias, inclusive as **associações públicas**;
 V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.
 [...]

Neste sentido, para melhor compreensão, vejamos o fluxograma a seguir para facilitar o entendimento:



Importante!

A criação de entidades da Administração indireta é em respeito ao princípio da especialidade, ou seja, são criadas para servir uma finalidade específica.

Nesse contexto, veja, a seguir, um resumo sintetizado entre a Administração direta e a indireta:

ADMINISTRAÇÃO DIRETA	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
Composta por União, estados, municípios e Distrito Federal	Composta pelas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas
Pode ser entendida como a prestação de serviços e atividades públicas pelo próprio Estado	Deve ser entendida como a realização de atividades específicas da Administração por meio de entidades criadas para esse fim
Exemplos de Administração direta: ministérios, secretarias, Câmara dos Deputados	Exemplos de Administração indireta: Banco Central, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Banco do Brasil

Características Comuns

A fim de facilitar a compreensão, devemos ter em mente que as entidades da Administração indireta contam com pontos de semelhança e de diferença. Dessa forma, vamos às características comuns das entidades administrativas para, posteriormente, falarmos de cada uma de modo prioritário:

- **Especialidade:** todas as entidades são instituídas com uma atividade específica. Ou seja, cada entidade é criada para determinado fim;
- **Reserva legal:** há a necessidade da existência de **lei específica** que designe a instituição da entidade. Além disso, a lei específica deve ser iniciativa do chefe do Poder Executivo;
- **Controle finalístico ou supervisão ministerial:** não há hierarquia entre a Administração direta e a Administração indireta; há apenas um controle, uma supervisão, para averiguar o cumprimento da finalidade das entidades;
- **Não há sujeição ao regime da falência:** se houver a extinção de alguma entidade, esta deverá ocorrer da mesma forma que foi criada, ou seja, por meio de lei específica;
- **Têm personalidade jurídica:** diferentemente do que ocorre com os órgãos públicos, as entidades têm personalidade jurídica, podendo ser personalidade jurídica de direito público ou de direito privado.

Agora, passemos a analisar cada uma das entidades pertencentes à Administração indireta.

Fundações Públicas

As fundações foram definidas pela professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020) da seguinte forma:

As fundações, os institutos, os estabelecimentos são, ao contrário, estruturas destinadas a servir a certos fins de religião ou de beneficência ou de ciência ou arte etc., não são pessoas, mas coisas personificadas, não são fins para si, adquirem direitos e exercem-nos em proveito de certa classe de pessoas indeterminadas, ou de quaisquer pessoas indistintamente. São patrimônios administrados; a personalidade deles pode considerar-se uma abstração [...].

E complementa:

[...] como o patrimônio, total ou parcialmente público, dotado de personalidade jurídica, de direito público ou privado, e destinado, por lei, ao desempenho de atividades do Estado na ordem social, com capacidade de autoadministração e mediante controle da Administração Pública, nos limites da lei.

Dessa forma, a fundação pública é criada quando os entes políticos transformam um patrimônio em pessoa jurídica com o objetivo de realizar atividades de interesse social.

Há de se mencionar, no entanto, que as fundações, embora públicas, podem adotar regime jurídico de direito público ou de direito privado. Isso ocorre porque o ente político, ao destacar um bem de seu patrimônio para criar por meio de lei (complementar) uma fundação, atribui a ela personalidade de direito público e natureza de autarquia.

Um exemplo disso é a Fundação Universidade de Brasília (FUB). Ao destacar parte de seu patrimônio e autorizar, por meio de lei complementar, a criação de uma fundação, esta terá personalidade de direito privado, sendo administrada nos mesmos moldes das fundações privadas.

Ressaltamos, todavia, que, mesmo que a fundação pública adote personalidade jurídica de direito privado, nunca irá se submeter inteiramente às regras do regime privado, uma vez que o regime será misto (híbrido). Como exemplo, tem-se a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público (Funpresp).

Como já é de conhecimento, as fundações são instituições pertencentes à Administração indireta. Diferentemente das demais entidades, as fundações são orientadas pelo Código Civil.

No referido diploma, há a disposição quanto ao seu regime e formação, entre outras características cruciais para o entendimento desse instituto.

Nessa esteira, as fundações públicas são consideradas espécies de autarquias, contando com diversas características similares. São instituídas por lei específica mediante a afetação de um acervo patrimonial do Estado a uma dada finalidade pública. Fundação pública é, nos termos do inciso IV, art. 5º, do Decreto-Lei nº 200, de 1967:

Art. 5º [...]

IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de **direito privado**, sem fins

lucrativos, **criada em virtude de autorização legislativa**, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.

Pelo conceito disposto na legislação, vemos que as fundações públicas podem exercer todas as atividades típicas do Estado, como prestar serviços públicos e exercer o poder de polícia.

Além disso, é importante atentarmos à regra do Código Civil:

Art. 62 Para criar uma fundação, o seu instituidor fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la.
[...]

Também conforme o Código Civil, o ministério público terá a função de fiscalizar seu funcionamento.

Art. 66 Velará pelas fundações o Ministério Público do Estado onde situadas.
[...]

Ato contínuo, a fundação pública poderá ser de direito privado ou de direito público, de acordo com a forma pela qual foi criada.

- **Fundação pública de direito público (por lei específica):** conhecidas também por fundações autárquicas, terão, além da atividade voltada a interesse social, as características associadas às autarquias;
- **Fundação pública de direito privado:** autorizada por lei e criada pelo registro dos atos constitutivos no cartório de registro civil de pessoas jurídicas. Neste caso, sua personalidade será de direito privado.

Dessa forma, conclui-se que as **fundações podem ser tanto de direito público como de direito privado**, dependendo do que a lei instituidora da fundação delimitar quanto às suas competências.

Todavia, é importante frisar que mesmo as fundações de regime jurídico privado devem obediência às normas públicas, e não à legislação civil. Como exemplo de fundações públicas temos a Funai, a Funasa e o IBGE.

Pode parecer confuso, mas, apesar de a fundação ser de direito **privado**, ela ainda representa o Estado e, por isso, mantém um caráter público. Como afirma Maria Sílvia Zanella Di Pietro (2020):

Todas as fundações governamentais, ainda que não integrando a Administração Pública, submetem-se, sob um ou outro aspecto, ao direito público; isto se verifica, em especial, no que se refere à fiscalização financeira e orçamentária (controle externo) e ao controle interno pelo Poder Executivo.

Logo, as atividades das fundações — sejam elas públicas ou privadas — deverão ser submetidas à fiscalização estatal, seja no seu aspecto orçamentário, seja no financeiro ou interno.

Isso demonstra que, apesar de terem autonomia de suas ações, assim como as autarquias, devem valer-se da legalidade e da observância das finalidades que foram designadas em sua criação/autorização.

Sobre esse tema, cabe diferenciar o **regime pessoal** das fundações públicas de direito público e privado. No âmbito das fundações públicas de direito **privado**, o regime trabalhista será regido pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho). Já nos casos de fundações de direito **público**, deverá ser aplicado o regime jurídico único (**estatutário**).

As fundações de direito privado, para sua criação, precisam de **autorização por lei**. São diferentes de uma autarquia, criada por lei. Aqui, a fundação já existe, mas, para atuar no mercado privado, deve, além de ter autorização legislativa, obter **registro dos atos constitutivos** em cartório para adquirir sua personalidade jurídica, como se fosse uma empresa.

Quanto ao patrimônio, quando se tratar de fundações públicas de direito público, os bens serão caracterizados como bens públicos. Por conseguinte, quanto às fundações públicas de direito privado, seu patrimônio consiste em **bens privados**, que não gozam das garantias de inalienabilidade e impenhorabilidade presentes nos bens públicos.

Como o patrimônio se destaca do seu instituidor, o **controle** desse referido patrimônio é feito por órgão especial, denominado **curadoria das fundações**. No caso das fundações de direito público, o controle fiscal é exercido pelo ministério público.

É importante destacar, também, que as fundações privadas podem celebrar **contratos privados**, os instrumentos contratuais típicos da esfera privada, como compra e venda, locação de imóvel etc.

Quanto à **competência** para julgar as causas que envolvem as fundações, devemos ter ciência de que as fundações públicas de direito público, quando na esfera federal, submetem-se à Justiça Federal.

Por outro lado, embora isso seja alvo de controvérsia na doutrina, entende-se que as fundações públicas de direito privado, nas causas comuns (inclusive de âmbito federal), submetem-se à Justiça Estadual.

Em suma, a responsabilidade civil das fundações públicas é de ordem objetiva. Respondem objetivamente pelos prejuízos causados por seus agentes a terceiros.

Para facilitar seus estudos, veja, na tabela a seguir, as principais informações e características das fundações:

FUNDAÇÕES DE DIREITO PÚBLICO	FUNDAÇÕES DE DIREITO PRIVADO
São criadas por lei específica	São autorizadas por lei específica
Adquirem personalidade jurídica desde a criação	Necessitam de registro para que possam adquirir personalidade jurídica
Regime de direito público	Regime híbrido (público e privado)
Bens públicos	Bens privados
Têm prerrogativas processuais	Não têm prerrogativas processuais

Por fim, as fundações públicas têm as seguintes características:

- a atividade prestada deve ser de interesse social, como, por exemplo, saúde, educação, atividade cultural, pesquisa, entre outras. Além disso, exercem atividades atípicas, ou seja, não exclusivas do ente político;

- as duas modalidades de fundações instituídas pelo poder público também fazem jus à imunidade tributária;
- aplica-se o mesmo regime celetista;
- o foro dos litígios será a Justiça Estadual, se a fundação for de direito privado. Em contrapartida, se de regime público, o foro dependerá do nível federativo do ente político. Exemplo: fundação federal tem como foro a Justiça Federal, enquanto a municipal e a estadual, a Justiça Estadual;
- a responsabilidade civil será objetiva, na forma do § 6º, art. 37, da CF, de 1988.

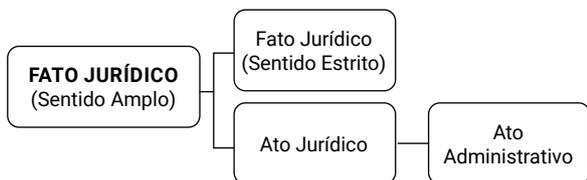
ATOS ADMINISTRATIVOS

Tudo que praticamos em nossas vidas pode ser considerado como um ato. Mas, para o direito, os atos são aqueles capazes de motivar efeitos jurídicos. E, assim como as pessoas na vida privada, a Administração Pública também pratica atos, os quais possuem potencial de produzir efeitos jurídicos diversos.

Vejamos, primeiramente, o conceito de fato jurídico, para que possamos melhor entender o conceito de ato administrativo. Fato jurídico em sentido amplo é todo e qualquer acontecimento, de causa humana ou natural, que tenha **consequências** jurídicas. Em sentido estrito será todo e qualquer acontecimento natural que tenha consequências jurídicas. O fato jurídico em sentido estrito é espécie do fato jurídico em sentido amplo.

Da mesma forma, os atos jurídicos também são espécies do gênero fatos jurídicos. Podemos entender o ato jurídico como uma manifestação unilateral relevante para o mundo jurídico. Como espécie do gênero ato jurídico, temos os atos administrativos.

Por meio dos atos administrativos é que a Administração Pública atinge os efeitos jurídicos relacionados aos diversos interesses públicos que intenta, de acordo com cada situação.



Assim, pode-se dizer que o ato administrativo é uma espécie de ato jurídico praticado pela Administração Pública. Vejamos o conceito dado pelo doutrinador Hely Lopes Meirelles (2016):

Ato administrativo é toda manifestação unilateral da administração pública, que agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato, adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direito, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.

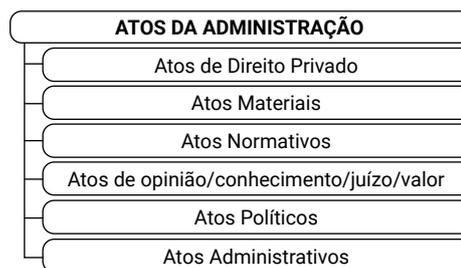
Já Celso Antônio Bandeira de Mello (2010) conceitua os atos administrativos de forma mais abrangente:

Declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes — como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.

Portanto, atos administrativos são ações praticadas pela Administração Pública com objetivo de exercer suas funções e cumprir suas atribuições; pode-se dizer que é uma espécie do gênero atos da administração. Vejamos a diferença entre eles:

- **Atos da administração:** toda manifestação da Administração, compreendendo os atos de direito privado, os atos materiais, os atos normativos, os atos de opinião/conhecimento/juízo/valor, os atos políticos e os atos administrativos;
- **Ato administrativo:** manifestação unilateral da Administração Pública com objetivo de atingir o interesse público por meio de efeitos jurídicos. Esse conceito deve ser entendido como a atuação da Administração Pública, a qual, por meio de seu poder de império, impõe-se perante o particular.

Vejamos o esquema a seguir:



Importante frisar o caráter infralegal dos atos administrativos, pois imprescindível é a submissão da Administração Pública, seus agentes e órgãos à soberania popular.

Importante!

É imprescindível que o ato administrativo esteja previsto em lei, e seu conteúdo não pode ser contrário a ela (*contra legem*), mas deve complementá-la, apresentando, então, uma conformidade (*secundum legem*).

REQUISITOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Os requisitos ou elementos dos atos administrativos são assuntos com imensa divergência doutrinária. A maioria dos concursos públicos ainda adota a concepção mais clássica dos requisitos dos atos administrativos e, por isso, daremos maior destaque a ela.

De modo geral, a corrente clássica, defendida por autores como Hely Lopes Meirelles, tende a dispor cinco requisitos dos atos administrativos para a sua formação, utilizando como inspiração o preceito legal disposto no art. 2º, da Lei nº 4.717, de 1965:

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.

Sendo assim, são cinco os requisitos ou elementos do ato administrativo: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Quando ocorre a ausência ou algum tipo de vício sobre um deles, pode-se ter até mesmo a nulidade total do ato.

Atenção! Para auxiliar na memorização dos requisitos/elementos dos atos administrativos, lembre-se do mnemônico CO-FI-FO-M-OB:

Competência
Finalidade
Forma
Motivo
Objeto

Diante disso, cumpre analisarmos, a seguir, cada um deles.

Competência

É o conjunto de atribuições de determinado agente público, entidade ou órgão. Para que haja o respeito a esse requisito, é necessário que a autoridade que pratica o ato esteja respaldada por atos normativos, ainda que infralegais.

Competência diz respeito à **capacidade** do agente público para o exercício dos atos administrativos.

É requisito de **validade**, haja vista que, no direito administrativo, a lei é a responsável por estabelecer as competências atribuídas a seus agentes para o desempenho de suas funções. Quando o agente atua fora dos limites da lei, diz-se que cometeu ato nulo por excesso de poder. É, por isso, sempre um ato vinculado.

Desta forma, a competência possui certas características próprias, a saber: obrigatória, intransferível, irrenunciável, imodificável, imprescritível e improrrogável. Veremos de modo mais específico cada uma delas a seguir:

- **obrigatória**, porque representa um dever do agente público;
- **intransferível**, o que significa que, de modo geral, a competência é um quesito personalíssimo, não pode ser transferido para terceiros;
- **irrenunciável**, porque o agente público não pode abrir mão de sua competência;
- **imodificável**, o que significa que a competência, uma vez estabelecida, não pode sofrer alterações posteriores;
- **imprescritível**, porque a competência perdura ao longo do tempo, ela não caduca;
- **improrrogável**, o que significa dizer que se é competente hoje, continuará sendo sempre, exceto por previsão legal expressa em sentido contrário.

No entanto, essas características não vedam a possibilidade de delegação, quando prevista em lei. Por isso, pode-se dizer também que a **delegabilidade** é outra característica da competência.

Porém, atente ao disposto no art. 13, da Lei nº 9.784, de 1999:

Art. 13 Não podem ser objeto de delegação:
I - a edição de atos de caráter normativo;
II - a decisão de recursos administrativos;
III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade

Alguns atos, então, não podem ser delegados a outras autoridades, principalmente se tais atos são de competência exclusiva do agente público.

No entanto, a lei permite a delegação e a avocação. Esta sempre ocorrerá no contexto hierárquico entre os órgãos envolvidos, o que não se impõe ao instituto da delegação, que poderá ocorrer entre órgãos sem subordinação hierárquica.

Dica

Algo que tem sido extremamente abordado em prova diz respeito às competências indelegáveis – competência exclusiva, atos normativos e recursos administrativos. A fim de memorizá-las, lembre-se do mnemônico **CE-NO-RA**:

Competência Exclusiva
Atos Normativos
Recursos Administrativos

Em relação à avocação, somente será vedada quanto às competências exclusivas do órgão subordinado. Ademais, cumpre salientar que deverá se dar apenas de forma excepcional, devidamente justificada e de forma temporária.

Vejam agora alguns vícios que podem recair sobre o requisito competência.

Inicialmente temos o **usurpador de função**. Neste caso, uma pessoa passa-se por agente público, exercendo suas atribuições sem ter qualquer ligação com a Administração Pública. Aqui não há possibilidade de convalidação do ato (conserto, correção), pois ele é inexistente. Tal conduta é crime previsto no art. 328, do Código Penal. Exemplo: pessoa finge-se de fiscal para extorquir e aplica multa.

Em seguida, temos o **excesso de poder**, que ocorre quando a autoridade competente pratica um ato até previsto no ordenamento jurídico, mas fora de suas atribuições. Tal ato é passível de convalidação, desde que seja realizado pela autoridade que teria competência para praticar o ato inicialmente. Exemplo: superior hierárquico aplica pena de suspensão de 20 dias, quando a lei permitia a aplicação de até 15 por ele, sendo competente outra autoridade para a aplicação de 20 dias.

Finalmente, temos a **função de fato**. Neste caso, temos o exercício de um cargo público, por exemplo, por um empossado irregular. Imaginemos que João prestou concurso para um cargo que possui como requisito o ensino superior; contudo, quando da apresentação dos documentos, não apresentou o certificado de conclusão de ensino superior, detalhe este que passou despercebido pelos responsáveis. Posteriormente, o vício é identificado e João deixa de ocupar o cargo. Assim, os atos praticados enquanto João exercia a função pública deverão ser considerados válidos, desde que tenha havido boa-fé dos terceiros interessados, conforme teoria da aparência de legalidade, a qual prevê, por exemplo, que não há como o terceiro interessado ser prejudicado pela irregularidade do agente se, *a priori*, não sabia sobre tal fato.

Atenção! Somente praticam atos administrativos os órgãos públicos aos quais foi atribuída tal função. Os atos administrativos praticados por quem não possui competência são considerados inválidos.

Finalidade

Pode-se dizer que a finalidade é o objetivo que o ato busca alcançar, é o seu propósito. De forma geral, todo ato administrativo tem como finalidade satisfazer o interesse público, contudo, cada um deles terá também uma finalidade específica.

Em outras palavras, a finalidade é o objetivo a ser almejado pela prática daquele ato administrativo. Em muitos casos, o objetivo almejado é a proteção do interesse público. Sempre que o ato for praticado tendo em vista o interesse alheio, será nulo por desvio de finalidade.

Por exemplo: o trancamento de um estabelecimento, após constatação de falta de cuidados higiênicos com os alimentos, visa à proteção da vida e da saúde dos cidadãos que frequentam aquele local. Pode-se afirmar, de modo geral, que a finalidade de um ato administrativo sempre será a proteção dos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana.

No entanto, de acordo com o contexto aplicável, teremos uma finalidade específica àquele ato praticado. Diante disso temos dois conceitos: finalidade geral (mediata) e finalidade específica (imediata).

- **Finalidade geral (mediata):** satisfação do interesse público;
- **Finalidade específica (imediata):** alcance do resultado específico esperado para o ato.

O vício que recai sobre finalidade **não** poderá ser **convalidado**. Aqui temos duas hipóteses, que vão seguir a linha dos conceitos de finalidade colocados acima.

Podemos ter como base o exemplo clássico de um servidor que, ao cometer uma infração, é punido com a remoção para um local que possui déficit daquele tipo de servidor. Vejamos alguns pontos para que possamos identificar a finalidade **geral** e a finalidade **específica**.

É sabido que a Administração Pública, pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, não admite o cometimento de infrações e, sendo elas cometidas, deverão ser punidas. Ao punir o servidor, a finalidade **geral** foi atendida, já que considerou o interesse público. Contudo, a finalidade **específica** que embasaria a remoção pelo motivo de carência daquele tipo de servidor foi violada, já que o ato foi realizado com o intuito de penalizar o agente, possuindo, assim, **desvio de finalidade**.

Forma

A forma é o modo pelo qual o ato administrativo é exteriorizado; trata-se, portanto, do seu revestimento. Ressalta-se que como os atos administrativos devem obedecer estritamente às disposições legais, estão submetidos, em regra, ao princípio da **solenidade**.

Embora haja predominância da **escrita**, é permitida a prática de atos administrativos por meio de **gestos, palavras, sinais** ou **imagens**. Como exemplos, temos o guarda de trânsito, que emite gestos, a fim de controlar o fluxo de automóveis em determinada via, ou o semáforo, que indica, por meio de imagem, quando o condutor deve prosseguir e quando deve parar, entre outros.

Assim, trata-se de ato vinculado, quando exigido por lei, e discricionário, quando a sua escolha couber ao próprio agente público.

Em regra, os atos administrativos são sempre exteriorizados por escrito, mas podem também ser orais, gestuais ou até mesmo expedidos por máquinas. O art. 22, da Lei nº 9.784, de 1999, determina que:

Art. 22 Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

Em caso de equívoco ao exteriorizar determinado ato administrativo, o vício, geralmente, é **sanável**. Contudo, o desrespeito à forma do ato acarreta sua nulidade.

De forma geral, pode-se dizer que enquanto no direito privado a regra é pela liberdade da forma, no direito público a liberdade é exceção. Os atos administrativos devem seguir o formato que lhes é preestabelecido por lei. Um exemplo são os concursos públicos, estabelecidos por um ato administrativo que informa sobre o certame: o edital.

Motivo

Agora vamos ao requisito **motivo**, que corresponde aos fundamentos de fato e de direito que respaldam a execução do ato administrativo; em outras palavras, é a justificativa para que tenha sido realizado o ato. Vamos entender melhor isso.

Em outras palavras, temos que o motivo é a **circunstância de fato** ou de **direito** que **determina** ou **autoriza a prática do ato**, isto é, a situação fática que justifica a realização do ato.

Aqui temos duas definições passíveis de serem cobradas em prova.

- **Motivo de direito:** a previsão em lei de hipótese que irá permitir a execução do ato;
- **Motivo de fato:** a ocorrência da hipótese prevista em lei no mundo real.

Para o melhor entendimento, é interessante um exercício de imaginação. Imagine-se diante do espelho. A sua imagem é uma projeção abstrata, enquanto você é real. Assim são os motivos de fato e de direito. Eles são como o corpo e a imagem. Para que o ato possa ser praticado, você deve ter tanto a ocorrência na realidade como a sua previsão abstrata em lei.

O motivo pode ser tanto requisito vinculado como discricionário, dependendo do comando legal imposto aos agentes. Assim, o motivo será vinculado quando a lei expressamente obrigar o agente a agir de um certo modo, como na hipótese de lançamento tributário (o fiscal da receita não tem direito de escolha, se deve ou não fazer o lançamento).

Situação diversa é a do pedido de demissão de servidor público no caso de incontinência pública (inciso V, art. 132, da Lei nº 8.112, de 1990), hipótese em que a autoridade competente tem maior liberdade para avaliar se a demissão é realmente ato necessário ou não, dependendo do caso concreto.

Temos agora uma informação com a qual você deve ter muito cuidado: **não confunda motivo com motivação**.

A motivação é o próprio ato de exposição do motivo. Para ficar mais clara a diferença entre motivo e motivação, tenha em mente que o motivo é um acontecimento no mundo de algo que a legislação prevê, enquanto a motivação é a exposição do fato, relacionando-o à previsão legal no próprio papel.

Ademais, tem-se que o motivo é elemento de formação, sendo, portanto, obrigatório estar presente em todos os atos. Já a motivação não necessita ser sempre observada, contudo é obrigatória sua observância e, se não cumprida, resulta em vício de forma.

MOTIVO	MOTIVAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> ● Elemento de formação ● Deve ser observado em todos os atos ● Caso não observado, resulta vício de motivo 	<ul style="list-style-type: none"> ● Não é elemento de formação ● Deve ser observada em regra, mas há atos que a dispensam ● Caso não observada, resulta vício de forma

Vejam agora o que traz a Lei nº 9.784, de 1999, sobre a motivação de atos administrativos.

Lei nº 9.784, de 1999

Art. 50 Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

Há a possibilidade da motivação de um ato administrativo por meio da referência a outro ato ou processo. É o que a doutrina chama de **motivação aliunde**, que significa “a outro lugar”.

Finalmente, é importante que se conheça a **Teoria dos Motivos Determinantes**, bastante cobrada em provas. Segundo ela, se os motivos apontados no ato administrativo forem inválidos, também o será o ato administrativo praticado, mesmo que a motivação tenha se dado de forma desnecessária.

É o caso de exoneração de ocupante de cargo em comissão. A lei prevê que, para esse tipo de exoneração, não é necessária a motivação, sendo de livre nomeação e exoneração. Contudo, caso a autoridade exonere o ocupante com fundamento (motivação) em falta de verba e isso não seja verificado, a exoneração torna-se nula, devido à referida teoria.

Objeto

Por fim, temos o objeto do ato administrativo, que será o próprio conteúdo do ato, seu efeito jurídico, a alteração que ele causa. Pode ser confundido com a finalidade, porém esta possui efeito mediato, enquanto o objeto possui efeito imediato.

Todo ato administrativo tem por objeto a **criação, modificação ou comprovação** de situações jurídicas concernentes a pessoas, bens ou atividades sujeitas ao exercício do poder público. É por meio dele que a administração:

- **exerce** seu poder;
- **concede** um benefício;
- **aplica** uma sanção;
- **declara** sua vontade;
- **estabelece** um direito do administrado etc.

O objeto pode não estar previsto expressamente na legislação, cabendo ao agente competente a opção que seja mais oportuna e conveniente ao interesse público. A definição de objeto do ato administrativo trata-se, por isso, de **ato discricionário**.

Assim, todo ato administrativo, para ser formado, precisa necessariamente seguir os cinco elementos elencados anteriormente: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. O descumprimento de qualquer um desses requisitos, via de regra, pode desencadear a nulidade do ato.

O vício no elemento objeto é **insanável**.

O motivo e o objeto são os elementos que constituem o mérito administrativo, que é a margem de escolha e valoração por parte do agente competente.

O mérito administrativo também pode ser citado pelo examinador por meio do termo discricionariedade. Nada mais é do que outra forma de se referir à margem de escolha que o agente competente tem diante de um ato administrativo discricionário.

Por fim, ressalta-se a importantíssima informação quanto à vinculação e discricionariedade dos elementos do ato administrativo, classificação que se estende aos requisitos. A competência, a finalidade e a forma possuem somente natureza vinculada. Já o motivo e o objeto podem ter tanto natureza vinculada quanto discricionária, a critério da lei. A fim de memorizar isso, atente às informações dispostas na tabela a seguir:

COMPETÊNCIA	FINALIDADE	FORMA	MOTIVO	OBJETO
Elemento vinculado sanável, em regra	Elemento vinculado insanável	Elemento vinculado sanável, em regra	Elemento vinculado ou discricionário insanável	Elemento vinculado ou discricionário insanável

Atenção! Para lembrar os requisitos do ato administrativo, utilize o mnemônico **COFIFOMOB**.

Recapitulando o exposto até aqui, vejamos o seguinte exemplo. Imaginemos que João, servidor público, faltou por mais de 30 dias seguidos. Assim, a autoridade competente (**competência**), visando atender ao interesse público (**finalidade geral**), devido ao acontecido e conforme previsão legal (**motivo**), demiti-lo (**finalidade específica**), mediante publicação de portaria (**forma**). Após a expedição da exoneração (**objeto**), João não poderá voltar a exercer aquela função pública.

Atenção! Sujeito, requisitos procedimentais e causa são os requisitos **vinculados**, enquanto o motivo, a finalidade e a formalização são requisitos **discricionários**.

1 ATRIBUTOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Atributos são as **características** dos atos administrativos que os distinguem dos demais atos jurídicos, pois estão submetidos ao regime jurídico administrativo. Essas características traduzem em prerrogativas concedidas à administração pública para que ela possa atender de maneira adequada às necessidades da população.

Os atos administrativos possuem características fundamentais para que possam atingir os fins a que se propõem. São elas: presunção de veracidade e de legitimidade, autoexecutoriedade, tipicidade e imperatividade.

Para auxiliar na memorização de todos os atributos/características, tenha em mente o mnemônico **PATI**:

- Presunção de veracidade e de legitimidade
- Autoexecutoriedade
- Tipicidade
- Imperatividade

Ademais, outra dica que pode auxiliar é o fato de que os atributos iniciados por consoante estão presentes em todos os atos administrativos.

Veremos cada um desses atributos de modo mais específico a seguir.

Presunção de Legitimidade e Veracidade

Os atos administrativos gozam de presunção de veracidade e de legitimidade; todo ato administrativo é tido como válido e produz efeitos jurídicos, até que se prove o contrário. Em termos simples, significa que as informações trazidas pelos atos administrativos deverão ser tidas como verdadeiras (veracidade) e conforme a lei (legitimidade) até que haja prova em contrário. Uma vez praticado o ato administrativo, ocorre a inversão do ônus da prova (em regra), cabendo ao particular provar eventual impropriedade que ele contenha.

Se, pelo princípio da legalidade, ao administrador só cabe fazer o que a lei permite, então, presume-se que o fez respeitando a lei.

Nosso direito admite **duas** formas de presunção:

- presunção **juris et de jure**, que significa “de direito e por direito”; é presunção absoluta, que não admite prova em contrário;
- presunção **juris tantum**, resultante do próprio direito e, embora por ele estabelecida como verdadeira, admite prova em contrário.

Atenção! A presunção relativa, que estudamos neste momento, é também conhecida como presunção *juris tantum*. Em sentido oposto, a presunção absoluta, não aplicável neste tema, é também conhecida como presunção *jure et de jure*.

Portanto, a presunção atinge todos os atos, inclusive aqueles praticados pela administração com base no direito privado. Qualquer que seja o ato praticado pela Administração Pública, será presumidamente legítimo e verdadeiro.

Autoexecutoriedade

A autoexecutoriedade é a característica dos atos administrativos que confere à Administração Pública a capacidade de executar diretamente seus atos independentemente de recorrer a qualquer outro poder.

Os atos administrativos são unilaterais, ou seja, são praticados por uma única parte, sendo esta a Administração Pública. Em outras palavras, eles criam obrigações, direitos ou efeitos jurídicos para terceiros sem a necessidade de acordo ou consentimento desses.

De forma similar à imperatividade, nem sempre estará presente nos atos administrativos.

A expressão “auto” advém do fato de que o poder público não necessita de autorização judicial para desconstituir a situação irregular e violadora da ordem jurídica, o que a difere da exigibilidade, que não tem o condão de, por si só, desconstituir a irregularidade do ato, apenas pune o infrator. Para tanto, necessita da presença de dois requisitos: a **previsão legal**, como nos casos de poder de polícia, e o **caráter de urgência**, a fim de preservar o interesse coletivo.

De forma resumida, para facilitar seus estudos, pode-se dizer que a autoexecutoriedade poderá fazer-se presente em duas hipóteses:

- casos expressamente previstos em lei;
- urgência da situação apresentada/grande possibilidade de dano.

Assim, não há necessidade de intervenção judicial nas hipóteses de: apreensão de mercadorias contrabandeadas, na demolição de construção irregular, na interdição de estabelecimento comercial irregular, entre outros. Todavia, afirmar que a execução independe de manifestação do Judiciário não significa dizer que escapa do controle judicial. Poderá ser levada ao crivo, mas somente *a posteriori*, depois de seu cumprimento, se houver provocação da parte interessada.

As medidas judiciais mais adequadas para contestar a força coercitiva administrativa são o mandado de segurança e o *habeas data* (incisos LXIX e LXVIII, art. 5º, CF, de 1988).

Importante ressaltar, ainda, que os princípios da razoabilidade e proporcionalidade impõem limites na atuação coercitiva dos agentes públicos. A autoexecutoriedade (leia-se o uso de força física) deve ser utilizada com bom senso e moderação.

Tipicidade

Finalmente temos o atributo da tipicidade. Ele impõe que os atos administrativos praticados devem ser previamente definidos em lei, não cabendo ao agente competente para a prática criar atos que não sejam previamente constantes da lei.

Nesse contexto, o avaliador poderá usar o termo **ato inominado** para referir-se aos atos administrativos sem prévia previsão em lei.

Sendo assim, a lei deve sempre estabelecer os tipos de atos e suas consequências, promovendo ao particular a garantia de que a Administração Pública não fará uso de atos inominados, sem tipificação, que imponham obrigações cuja previsão legal não existe. É um atributo que deriva do próprio princípio da legalidade.

Portanto, a tipicidade é uma característica marcante da expropriação de bens particulares pelo poder público. É o caso de desapropriação administrativa, hipótese em que o poder público tem a prerrogativa de tirar da esfera de alguma pessoa física a titularidade sobre bem imóvel, transformando-o em bem público.

Imperatividade

Temos também a imperatividade, que é o poder da Administração Pública de impor ao particular seus atos administrativos, mesmo que contrários ao interesse particular. É decorrente do poder extroverso do Estado, que permitirá a imposição de deveres e obrigações ao particular.

Compreendida também como **coercibilidade**, os atos administrativos impõem-se aos destinatários, independentemente de sua concordância, outorgando-lhes deveres e obrigações.

A imperatividade garante ao poder público a capacidade de produzir atos que geram consequências perante terceiros. O Estado somente consegue alcançar seus objetivos de forma eficiente se ele se encontrar em posição superior aos seus governados.

Assim, todo ato administrativo tem um caráter obrigatório, sendo seu descumprimento geralmente

vinculado à aplicação de sanções. Assim, a administração poderá unilateralmente criar uma obrigação aos particulares, mesmo sem a anuência destes.

Importante ressaltar que esse é um atributo que nem sempre estará presente nos atos administrativos, pois mostrar-se-á apenas quando impuser condições ao particular.

A justificativa da criação unilateral dos atos administrativos, ainda que contra a vontade dos administrados, é o poder coercitivo do Estado, também denominado poder extroverso ou poder de império. Esse não é um atributo comum a todos os atos, mas tão somente aos que impõem obrigações aos administrados.

Assim, não têm essa característica os atos que outorgam direitos (autorização, permissão, licença), bem como aqueles meramente administrativos (certidão, parecer).

I PRESSUPOSTOS DO ATO ADMINISTRATIVO

São dois os pressupostos do ato administrativo: de existência e de validade.

Quanto à existência, devemos voltar-nos ao objeto do ato. Caso o objeto seja inexistente, o ato administrativo também o será, pois não há sobre o que recair. Não há, em nenhuma hipótese, possibilidade de efeito prático do ato em questão.

Vencida, em relação ao ato administrativo eventualmente analisado, a análise quanto ao pressuposto de existência, podemos avaliar o pressuposto de validade. Aqui temos nada mais do que uma questão lógica, pois não é cabível discutir a validade de algo que é inexistente.

Nesse aspecto, teremos a análise dos elementos competência e motivo, pois, caso maculados, não tornam inexistente o ato administrativo, mas ferem sua validade.

Em outros termos, será válido o ato administrativo que está em plena conformidade com as normas que a ele são aplicáveis. A validade do ato não se confunde com a sua eficácia — que é a aptidão do ato para produzir os efeitos por ele pretendidos quando de sua produção.

I CLASSIFICAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Atos administrativos existem dos mais variados tipos. Para efeitos didáticos, costuma-se dividir e agrupá-los, formando-se uma verdadeira classificação desses atos. Portanto, passemos a analisar as diversas modalidades de atos administrativos.

Desta forma, são várias as classificações dos atos administrativos. Destacaremos aqui algumas que estão entre as mais cobradas em concursos públicos.

Quanto aos Destinatários

Os atos podem ser gerais ou individuais.

- **Atos gerais:** os destinatários são indeterminados;
- **Atos individuais:** seus destinatários são determinados.

A classificação não leva em conta o número de destinatários, mas se eles são determinados ou não.

Quanto ao Grau de Liberdade

Os atos podem ser discricionários ou vinculados.

- **Atos discricionários:** possuem margem de valoração e escolha para o agente público que o pratica, conhecida como **mérito administrativo**. Neste caso, há uma avaliação subjetiva prévia à edição do ato. É o caso das permissões para o uso de bem público. No caso de o ato discricionário não ser mais conveniente e oportuno para a Administração Pública, a solução mais correta para sua extinção é a revogação;
- **Atos vinculados:** são aqueles praticados pela Administração Pública sem nenhuma liberdade de atuação; há pouca ou nenhuma margem de escolha na prática dos atos administrativos. Assim, a lei define todas as margens de sua conduta. Havendo vício no ato vinculado, pode-se pleitear a sua anulação, pois trata-se de vício de legalidade. É o caso, por exemplo, da concessão de aposentadoria para o contribuinte beneficiário.

Lembrando os elementos dos atos administrativos (competência, finalidade, forma, motivo e objeto), destacamos que a diferença nessa classificação que acabamos de colocar recai apenas sobre dois deles: motivo e objeto. Ou seja, todos os demais termos são vinculados, enquanto estes dois que citamos são discricionários, se assim for o ato.

Quanto ao Âmbito de Aplicação

Os atos podem ser internos e externos.

- **Atos internos:** produzem efeitos apenas dentro da estrutura da Administração Pública;
- **Atos externos:** impactam os administrados.

Destacamos que, uma vez que os atos externos recairão sobre o cidadão, deverão ser necessariamente publicados, o que não se aplica aos atos internos.

Quanto à Manifestação de Vontade

Os atos podem ser simples, complexos ou compostos.

- **Atos simples:** são aqueles que nascem da manifestação de vontade de apenas um órgão, seja ele unipessoal (formado só por uma pessoa) ou colegiado (composto por várias pessoas). O ato que altera o horário de atendimento da repartição pública, emitido por uma única pessoa, bem como a decisão administrativa do Conselho de Contribuintes do Ministério da Fazenda, que expressa vontade única apesar de ser órgão colegiado, são exemplos de atos simples. Portanto, pode-se dizer que há uma única manifestação de vontade, ainda que de um órgão que seja composto por mais de um agente público;
- **Atos complexos:** são aqueles que se formam pela união de várias vontades, isto é, que necessitam da manifestação de vontade de dois ou mais órgãos diferentes para a sua formação. Enquanto todos os órgãos competentes não se manifestarem da forma devida, o ato não estará perfeito;
- **Atos compostos:** são aqueles que advêm de manifestação de apenas um órgão. Porém, para que produzam efeitos, dependem da aprovação, visto ou anuência de outro ato, que os homologa, como condição para a executoriedade.