

Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco

TJ-PE

Técnico Judiciário

SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA.....	11
■ COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS DE GÊNEROS VARIADOS.....	11
LINGUAGEM VERBAL E NÃO-VERBAL	13
■ RECONHECIMENTO DE TIPOS E GÊNEROS TEXTUAIS.....	13
■ DOMÍNIO DA ORTOGRAFIA OFICIAL.....	22
■ DOMÍNIO DOS MECANISMOS DE COESÃO TEXTUAL.....	23
EMPREGO DE ELEMENTOS DE REFERENCIAÇÃO, SUBSTITUIÇÃO E REPETIÇÃO, DE CONECTORES E DE OUTROS ELEMENTOS DE SEQUENCIAÇÃO TEXTUAL.....	23
■ CONHECIMENTO LINGUÍSTICO	28
DOMÍNIO DA ESTRUTURA MORFOSSINTÁTICA DO PERÍODO	28
RELAÇÕES DE COORDENAÇÃO ENTRE ORAÇÕES E ENTRE TERMOS DA ORAÇÃO	34
RELAÇÕES DE SUBORDINAÇÃO ENTRE ORAÇÕES E ENTRE TERMOS DA ORAÇÃO	34
REGÊNCIA VERBAL E NOMINAL.....	37
CONCORDÂNCIA VERBAL E NOMINAL.....	38
■ EMPREGO DAS CLASSES DE PALAVRAS	44
Colocação dos Pronomes Átonos	54
EMPREGO DE TEMPOS E MODOS VERBAIS.....	55
■ EMPREGO DOS SINAIS DE PONTUAÇÃO	64
■ EMPREGO DO SINAL INDICATIVO DE CRASE	67
■ ESTILÍSTICA/SEMÂNTICA.....	69
SIGNIFICAÇÃO DAS PALAVRAS.....	69
■ REESCRITA DE FRASES E PARÁGRAFOS DO TEXTO	71
SUBSTITUIÇÃO DE PALAVRAS OU DE TRECHOS DE TEXTO; REORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA DE ORAÇÕES E DE PERÍODOS DO TEXTO; REESCRITA DE TEXTOS DE DIFERENTES GÊNEROS E NÍVEIS DE FORMALIDADE.....	71
■ FIGURAS DE LINGUAGEM	73
RACIOCÍNIO LÓGICO.....	85
■ PROPOSIÇÕES: LÓGICA DE ARGUMENTAÇÃO.....	85

PREMISSA E CONCLUSÃO	85
SILOGISMO	88
REGRAS DO SILOGISMO CATEGÓRICO	88
PROPOSIÇÕES SIMPLES	90
PROPOSIÇÕES COMPOSTAS	91
TABELAS-VERDADE	92
Negação de Proposições	93
■ EQUIVALÊNCIA ENTRE PROPOSIÇÕES	96
■ CONJUNTOS	105
OPERAÇÕES COM CONJUNTOS	105
PERTINÊNCIA E INCLUSÃO	107
■ SEQUÊNCIAS LÓGICAS	108
SEQUÊNCIAS NUMÉRICAS	108
PROGRESSÃO ARITMÉTICA	108
PROGRESSÃO GEOMÉTRICA	110
NORMAS APLICÁVEIS AOS SERVIDORES PÚBLICOS	115
■ LEI Nº 6.123/1968 E SUAS ALTERAÇÕES	115
ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS CIVIS DO ESTADO DE PERNAMBUCO	115
■ LEI COMPLEMENTAR Nº 100 - CÓDIGO DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE PERNAMBUCO	136
CAPÍTULO I – ARTIGOS DE 17 A 47	136
■ RESOLUÇÃO Nº 395, DE 29/03/2017	141
REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO	141
NOÇÕES DE SUSTENTABILIDADE	175
■ RESOLUÇÃO TSE Nº 23.474/2016	175
■ RESOLUÇÃO CNJ Nº 201/2015	177
■ DECRETO Nº 7.746/2012	179
■ POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇAS DO CLIMA (LEI Nº 12.187/2009)	180

■ POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (LEI Nº 12.305/2010).....	183
■ CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	198
■ AGENDA AMBIENTAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (A3P).....	199
NOÇÕES SOBRE DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	209
■ LEI Nº 13.146 DE 2015.....	209
■ RESOLUÇÃO CNJ Nº 401 DE 16 DE JUNHO DE 2021	230
NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO	243
■ NOÇÕES DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	243
CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO	244
CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO	248
ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA.....	252
AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES, EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA	253
■ ATO ADMINISTRATIVO	264
CONCEITO	264
REQUISITOS	265
ATRIBUTOS	269
CLASSIFICAÇÃO.....	269
ESPÉCIES	271
■ PODERES ADMINISTRATIVOS.....	271
USO E ABUSO DO PODER.....	272
REGULAMENTAR	273
HIERÁRQUICO.....	274
DISCIPLINAR.....	275
DE POLÍCIA.....	276
■ CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	278
CONTROLE EXERCIDO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	282
CONTROLE LEGISLATIVO	286
CONTROLE JUDICIAL	289

■ RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	292
RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO DIREITO BRASILEIRO	292
REQUISITOS PARA A DEMONSTRAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO	294
RESPONSABILIDADE POR ATO COMISSIVO E POR OMISSÃO DO ESTADO	294
CAUSAS EXCLUDENTES E ATENUANTES DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO	295
■ REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO	297
CONCEITO	298
■ PRINCÍPIOS EXPRESSOS E IMPLÍCITOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	300
NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL.....	311
■ CONSTITUIÇÃO.....	1
CONCEITO	1
CLASSIFICAÇÕES.....	3
■ PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS	4
■ DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS	7
DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS	8
DIREITOS SOCIAIS.....	28
NACIONALIDADE	35
CIDADANIA E DIREITOS POLÍTICOS	38
PARTIDOS POLÍTICOS.....	40
■ ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA.....	45
UNIÃO	45
ESTADOS.....	47
MUNICÍPIOS.....	49
DISTRITO FEDERAL	50
TERRITÓRIOS.....	50
■ ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	51
DISPOSIÇÕES GERAIS	51
SERVIDORES PÚBLICOS	61
■ PODER EXECUTIVO	64

ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA E DOS MINISTROS DE ESTADO	67
■ PODER LEGISLATIVO	68
CONGRESSO NACIONAL	68
CÂMARA DOS DEPUTADOS	70
SENADO FEDERAL	71
DEPUTADOS E SENADORES	71
■ PODER JUDICIÁRIO	76
DISPOSIÇÕES GERAIS	76
ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO	76
COMPETÊNCIAS	81
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ): COMPOSIÇÃO E COMPETÊNCIAS	88
■ FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA	89
MINISTÉRIO PÚBLICO	89
ADVOCACIA PÚBLICA	93

NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ADMINISTRAÇÃO DIRETA, INDIRETA E FUNDACIONAL

ADMINISTRAÇÃO DIRETA

Definição e Estrutura

A Administração Direta é composta pelos órgãos que integram a estrutura organizacional dos entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, sendo diretamente subordinados ao poder central. Esses órgãos não possuem personalidade jurídica própria, pois fazem parte da estrutura do próprio ente federado, exercendo atividades administrativas típicas do Estado, como saúde, segurança pública, educação e infraestrutura.

A estrutura da Administração Direta baseia-se no princípio da centralização, no qual as funções administrativas são exercidas diretamente pelo próprio Estado, por meio de seus órgãos e agentes públicos, esse modelo visa garantir maior controle sobre as ações governamentais e manter a unidade na execução das políticas públicas.

A base normativa da Administração Direta encontra-se na Constituição Federal de 1988, especialmente nos artigos 37 a 41, que estabelecem princípios da Administração Pública, regras para organização dos órgãos e diretrizes para atuação dos agentes públicos. Além disso, a Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, traz normas importantes para a organização e funcionamento dos órgãos da Administração Direta.

Órgãos da Administração Direta

Os órgãos da Administração Direta são unidades internas do Estado que desempenham funções administrativas sem possuir personalidade jurídica própria. Eles se classificam de acordo com sua posição na hierarquia estatal e sua função dentro da estrutura governamental. Entre as principais categorias de órgãos, destacam-se:

- **Órgãos independentes:** São aqueles situados no topo da estrutura administrativa, sem subordinação hierárquica a outros órgãos, como a Presidência da República, Governos Estaduais e Prefeituras Municipais;
- **Órgãos autônomos:** Possuem autonomia administrativa, financeira e técnica, mas ainda estão sujeitos ao controle do chefe do Poder Executivo. Exemplos incluem os Ministérios e Secretarias Estaduais e Municipais;

- **Órgãos superiores:** São unidades de direção e assessoramento que exercem funções de comando e controle sobre os órgãos subordinados, como departamentos e coordenadorias dentro dos ministérios e secretarias;
- **Órgãos subalternos:** Estão na base da estrutura administrativa, executando tarefas operacionais e de execução direta das políticas públicas, como delegacias de polícia, postos de saúde e escolas públicas.

Características e Competências

A Administração Direta possui características fundamentais que a diferenciam da Administração Indireta e definem seu modo de atuação. Dentre elas, destacam-se:

- **Despersonalização jurídica:** Os órgãos da Administração Direta não possuem personalidade jurídica própria, pois fazem parte do próprio ente federativo. Isso significa que suas ações são imputadas diretamente ao Estado;
- **Hierarquia e centralização:** As decisões e diretrizes são estabelecidas pelos órgãos superiores e executadas pelos órgãos subordinados, garantindo uniformidade na aplicação das políticas públicas;
- **Competência prevista na Constituição e nas leis:** Os órgãos da Administração Direta exercem atribuições conferidas diretamente pela Constituição Federal e por normas infraconstitucionais, sem necessidade de delegação específica;
- **Execução direta das políticas públicas:** A Administração Direta é responsável por prestar serviços essenciais à população, como segurança pública, saúde, educação e infraestrutura, sem a necessidade de intermediação de outras entidades.

A Administração Direta está ligada diretamente na organização e gestão do Estado, garantindo a implementação das políticas públicas e a prestação de serviços à sociedade, seu funcionamento é essencial para a execução das atividades administrativas de forma eficiente, transparente e alinhada aos princípios constitucionais.

ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

Definição e estrutura

A Administração Indireta é composta por entidades que possuem personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, financeira e patrimonial, criadas pelo Estado para desempenhar atividades de interesse público, diferentemente da Administração Direta, onde os órgãos integram a estrutura do próprio ente federativo, na Administração Indireta, as entidades possuem maior autonomia, embora continuem vinculadas ao Estado por meio de controle administrativo e supervisão ministerial.

A Constituição Federal de 1988 e a legislação infraconstitucional estabelecem a organização da Administração Indireta, que é composta por autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. O Decreto-Lei nº 200/1967 e a Lei nº 13.303/2016 (Estatuto das Estatais) são normativos fundamentais para compreender o funcionamento dessas entidades.

A estrutura da Administração Indireta visa descentralizar a execução de atividades estatais, permitindo maior especialização na prestação de serviços públicos e no desempenho de atividades econômicas estratégicas.

Autarquias

As autarquias são entidades administrativas dotadas de personalidade jurídica de direito público, criadas por lei específica para o desempenho de atividades típicas do Estado, que exigem maior autonomia em relação à Administração Direta. Elas exercem funções públicas sem finalidade lucrativa e estão sujeitas a regime jurídico próprio.

Fundações Públicas

As fundações públicas são entidades criadas pelo Estado para desenvolver atividades de interesse público, especialmente nas áreas de educação, cultura, pesquisa científica, saúde e assistência social. Elas podem ter personalidade jurídica de direito público ou privado, dependendo da legislação que as institui.

Empresas Públicas

As empresas públicas são entidades da Administração Indireta criadas pelo Estado para a realização de atividades econômicas ou prestação de serviços públicos. Possuem personalidade jurídica de direito privado e capital exclusivamente público, podendo atuar em setores estratégicos.

Sociedades de Economia Mista

As sociedades de economia mista são entidades da Administração Indireta constituídas sob a forma de sociedade anônima, em que o Estado detém a maior parte do capital votante, mas permite a participação de acionistas privados. Seu objetivo é atuar em atividades econômicas ou prestação de serviços públicos.

I ADMINISTRAÇÃO FUNCIONAL

Conceito e distinção em relação às demais formas de administração

A Administração Funcional refere-se a um modelo de descentralização administrativa em que determinadas funções do Estado são atribuídas a entidades ou órgãos que possuem autonomia para exercer atividades especializadas, sem vínculo hierárquico direto com a Administração Direta. Diferente da Administração Direta, onde os órgãos são subordinados ao poder central do ente federativo, e da Administração Indireta, onde há entidades com personalidade jurídica própria, a Administração Funcional caracteriza-se pela autonomia técnica e decisória concedida a determinadas instituições ou corporações, especialmente para garantir a imparcialidade e a eficiência na execução de suas atribuições.

A descentralização funcional ocorre quando o Estado transfere o desempenho de determinadas funções a órgãos independentes ou entidades autônomas, conferindo-lhes liberdade para a tomada de decisões dentro de sua esfera de competência. Essa descentralização tem como objetivo evitar interferências

políticas e garantir que essas instituições atuem com maior especialização e independência.

A distinção entre Administração Funcional e as demais formas de administração podem ser compreendida a partir de alguns critérios essenciais:

- Em relação à Administração Direta: A Administração Funcional não se submete diretamente à hierarquia administrativa do Poder Executivo, pois seus órgãos e entidades gozam de autonomia decisória.

Em relação à Administração Indireta: Diferentemente das autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, as entidades funcionais não possuem personalidade jurídica própria, mas contam com garantias institucionais para a realização de suas funções sem ingerência política.

Em relação à descentralização territorial: Enquanto a descentralização territorial transfere a gestão administrativa para entes distintos (como Estados e Municípios), a descentralização funcional transfere competências para entidades especializadas que atuam em determinado campo de interesse público.

Órgãos independentes e entidades autônomas

Dentro da Administração Funcional, destacam-se duas categorias principais de instituições que exercem suas funções com maior independência: os órgãos independentes e as entidades autônomas.

Órgãos independentes

Os órgãos independentes são aqueles que não estão subordinados hierarquicamente a nenhum outro órgão da Administração e possuem autonomia funcional e administrativa para exercer suas atribuições. Em geral, são previstos na Constituição Federal e desempenham funções essenciais ao funcionamento do Estado democrático de direito.

Exemplos de órgãos independentes no Brasil incluem:

- **Poder Legislativo (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais):** Responsável pela elaboração das leis e pelo controle da Administração Pública;
- **Poder Judiciário (STF, STJ, TRFs, TJs, etc.):** Órgãos que exercem a função jurisdicional de interpretar e aplicar o direito, sendo garantida sua independência;
- **Ministério Público (MPF, MPes e MPDFT):** Instituição autônoma que atua na defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais;
- **Tribunais de Contas (TCU, TCEs e TCMs):** Responsáveis pelo controle externo das contas públicas.

Entidades autônomas

As entidades autônomas são instituições que exercem funções especializadas sem vínculo direto de subordinação ao Poder Executivo, sendo responsáveis por atividades de interesse público que exigem elevado grau de especialização.

Exemplos de entidades autônomas incluem:

Agências Reguladoras (ANVISA, ANEEL, ANATEL, etc.): Criadas para regular e fiscalizar setores estratégicos da economia, garantindo equilíbrio entre os interesses do mercado e da sociedade.

Conselhos Profissionais (OAB, CRM, CREA, CRC, etc.): Instituições que regulam e fiscalizam o exercício de profissões regulamentadas, assegurando a qualificação e a conduta ética dos profissionais.

Universidades Públicas: Instituições de ensino superior que possuem autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira, conforme previsto no artigo 207 da Constituição Federal.

Essas entidades, embora vinculadas ao Estado, possuem grau significativo de autonomia para tomar decisões e executar suas atividades, assegurando maior independência técnica e operacional.

Para melhor ilustrar o funcionamento da Administração Funcional, podemos considerar alguns exemplos práticos de como essa descentralização contribui para a eficiência da gestão pública:

- **Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA):** Como agência reguladora, a ANVISA possui autonomia para fiscalizar, normatizar e autorizar a comercialização de medicamentos, alimentos e produtos de saúde. Sua independência evita interferências políticas que poderiam comprometer a segurança sanitária do país;
- **Ordem dos Advogados do Brasil (OAB):** Como conselho profissional, a OAB tem a função de regulamentar a advocacia no Brasil, aplicando sanções éticas e promovendo o aperfeiçoamento da classe. Mesmo sendo uma entidade de interesse público, não faz parte da Administração Direta nem Indireta, possuindo autonomia funcional;
- **Universidade de São Paulo (USP):** Como instituição pública de ensino superior, a USP possui autonomia didático-científica para definir seus currículos, criar programas de pesquisa e gerir seus próprios recursos, conforme previsto na Constituição Federal. Essa independência favorece a qualidade do ensino e da pesquisa acadêmica;
- **Tribunal de Contas da União (TCU):** Órgão independente responsável pela fiscalização dos gastos públicos, garantindo que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e dentro da legalidade.

REQUISIÇÃO

Definição e fundamento jurídico

A requisição administrativa é um instituto do Direito Administrativo que permite ao poder público utilizar bens ou serviços privados em situações de urgência e interesse coletivo, mediante indenização posterior, caso haja dano. Essa medida é fundamentada na supremacia do interesse público sobre o privado e tem como objetivo garantir a continuidade de serviços essenciais ou a proteção da coletividade em circunstâncias excepcionais.

A base jurídica da requisição administrativa encontra-se no artigo 5º, inciso XXV, da Constituição Federal de 1988, que dispõe:

“No caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.”

Além disso, o instituto é regulado pelo Código Civil (art. 1.228, §3º) e por legislações específicas, como o Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), além de normas estaduais e municipais que detalham sua aplicação em diferentes contextos.

A requisição administrativa caracteriza-se como um ato unilateral, discricionário e autoexecutório do Estado, ou seja, a Administração Pública pode realizá-la independentemente da anuência do particular, desde que respeitados os limites legais.

LIMITES E REQUISITOS LEGAIS PARA A REQUISIÇÃO

A requisição administrativa, por ser um instrumento que interfere na propriedade privada, deve obedecer a requisitos e limites legais para garantir que seu uso seja legítimo e proporcional. Os principais requisitos são:

Iminente perigo público: A requisição só pode ser feita quando há risco imediato à coletividade, como em casos de guerra, pandemias, desastres naturais ou crises sanitárias.

Competência da autoridade pública: Apenas autoridades expressamente previstas em lei podem requisitar bens ou serviços, como o Presidente da República, governadores, prefeitos e algumas autoridades delegadas, dependendo do caso.

Temporariedade: O bem ou serviço requisitado deve ser devolvido assim que cessar a situação emergencial que motivou a medida.

Indenização ulterior em caso de dano: Se o bem requisitado sofrer danos, o proprietário tem direito a indenização proporcional ao prejuízo causado.

Além disso, o abuso ou uso indevido da requisição administrativa pode ser questionado judicialmente, sendo possível ao particular recorrer ao Judiciário para impedir ou reverter a medida caso seja considerada ilegal ou desnecessária.

DIFERENCIAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO DIRETA, INDIRETA E FUNCIONAL

A Administração Direta é composta pelos órgãos que fazem parte da estrutura dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), sem possuir personalidade jurídica própria. Esses órgãos atuam de forma centralizada, subordinados diretamente ao chefe do Poder Executivo, e exercem funções típicas do Estado, como segurança pública, saúde, educação e fiscalização. Exemplo disso são os Ministérios, Secretarias Estaduais e Municipais, que implementam políticas públicas de forma hierarquizada e sem autonomia financeira ou administrativa.

Já a Administração Indireta e a Administração Funcional representam formas de descentralização administrativa, a Administração Indireta é composta por entidades com personalidade jurídica própria, criadas para desempenhar atividades específicas do Estado com maior autonomia, como as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. Um exemplo é a Caixa Econômica Federal, que, embora vinculada ao governo, possui gestão própria. Por outro lado, a Administração Funcional refere-se à delegação de funções a órgãos ou entidades que exercem competências especializadas sem vínculo hierárquico direto com a Administração

Direta, como agências reguladoras e conselhos profissionais, garantindo maior autonomia técnica para suas decisões.

REFERÊNCIAS

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 34. ed. São Paulo: Forense, 2021.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 48. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.
- BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 (Estatuto das Estatais).

ATOS ADMINISTRATIVOS

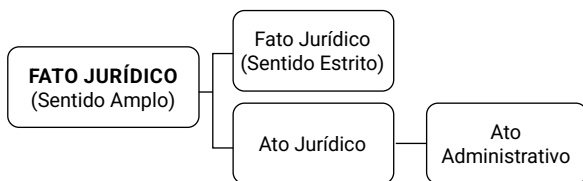
CONCEITO

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.

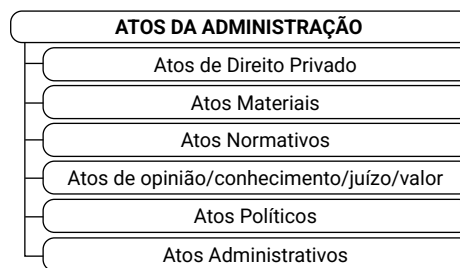
Já Celso Antônio Bandeira de Mello (2010) conceitua os atos administrativos de forma mais abrangente:

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.

Vejamos 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 sua 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 ocorre quando o servidor público que responde a processo administrativo disciplinar por incontinência pública e conduta escandalosa na repartição solicita sua exoneração (inciso V, art. 132, da Lei nº 8.112, de 1990).

Nessa hipótese, a Administração pode optar por suspender a análise do pedido até a conclusão do processo, uma vez que a demissão, quando aplicável, é uma penalidade de natureza obrigatória, e não uma escolha discricionária da autoridade competente.

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
● Elemento de formação ● Deve ser observado em todos os atos ● Caso não observado, resulta vício de motivo	● Não é elemento de formação ● Deve ser observada em regra, mas há atos que a dispensam ● Caso não observada, resulta vício de forma

Vejamos 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**.

I 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).

II 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 executividade.

Costuma-se afirmar que o ato posterior é acessório do anterior, pois a manifestação do segundo ato não possui a mesma matéria do primeiro: ele apenas complementa a aplicação deste. Exemplo: a nomeação de servidor público, que deve sempre anteceder a sua aprovação em concurso público.

Quanto à Formação

Os atos podem ser unilaterais, bilaterais ou multilaterais.

- **Ato unilateral:** manifestação de apenas uma pessoa;
- **Ato bilateral:** manifestação de duas pessoas;
- **Ato multilateral:** manifestação de várias pessoas.

Quanto ao Objeto

Os atos poderão ser de império, de gestão ou de expediente.

- **Atos de império:** possuem em si o poder extroverso de Estado, impondo ao particular a vontade da Administração Pública. Pode-se dizer que são aqueles praticados pela administração em posição de superioridade perante os particulares, como na imposição de multa por infração administrativa;
- **Atos de gestão:** praticados com intuito de gerir o patrimônio público, em pé de igualdade com os particulares. É o caso da alienação de bem público;
- **Atos de expediente:** são atos de mera rotina interna das repartições, sem conteúdo decisório, elaborados por autoridade subalterna, que não tem capacidade decisória. Exemplo: numeração dos autos no processo judicial.