

ATOS ADMINISTRATIVOS ATRIBUTOS E CLASSIFICAÇÃO

Segundo a teoria de Hely Lopes Meirelles, os atos administrativos nascem com três atributos:

- Presunção de legitimidade;
- Imperatividade; e
- Autoexecutoriedade.

Presunção de legitimidade

É a presunção de que o ato está de acordo com a lei. Abarca a presunção de veracidade, que presume que os fatos desse ato são verdadeiros.

Assim, se uma pessoa é multada por um agente por transitar sem o cinto de segurança, porém o veículo que ela conduzia era uma motocicleta, essa multa produzirá efeitos até que a nulidade seja declarada, pois o ato irá nascer com a presunção de legitimidade.

No entanto, essa presunção é relativa (*iuris tantum*), pois admite prova em contrário.

Imperatividade

É a imposição do ato ao particular, sem precisar de sua concordância.

Ou seja, quando o Estado aplica uma multa a um particular, não precisa da concordância desse particular para praticar esse ato.

Todavia, existem exceções, que são os atos negociais e enunciativos. Ex.: a emissão de uma certidão ou a concessão de uma licença para dirigir.

Só dependem dessa força imperativa os atos que impõem sanções, restrições ou obrigações, por exemplo.

Autoexecutoriedade

É a execução direta do ato, sem precisar de ordem prévia do Poder Judiciário.

No entanto, a autoexecutoriedade tem uma exceção, que é a cobrança de multas, tributos e processo de desapropriação.

A cobrança de uma multa só se faz pela via judicial. Da mesma forma, quando a Administração Pública precisa cobrar tributos ou realizar uma desapropriação, não pode fazer isso sem o apoio do Judiciário.

Cabe destacar que a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello prevê apenas quatro atributos para os atos administrativos:



- Presunção de legitimidade;
- Imperatividade;
- Exigibilidade; e
- Executoriedade.

A exigibilidade é a colocação de meios indiretos de coerção. Ex.: imposição de uma multa.

Já a executoriedade são os meios diretos de coerção. Ou seja, não depende de autorização do Poder Judiciário.

Já a teoria de Maria Sylvia Zanella Di Pietro prevê quatro atributos para os atos administrativos:

- Presunção de legitimidade;
- Imperatividade;
- Autoexecutoriedade; e
- Tipicidade.

Nesse caso, a tipicidade significa a necessidade de o ato atender apenas ao seu fim legal.

Para fins de prova, é importante conhecer as teorias desses três autores e compreender quais são as suas diferenças. Assim, na hora de responder a uma questão, deve-se observar o enunciado para saber qual autor fundamenta a teoria abordada pela banca.

Vale lembrar que a teoria de Hely Lopes Meirelles é a mais cobrada em provas. Entretanto, podem aparecer os demais autores, a depender da banca e do examinador que elaborou a questão.

DIRETO DO CONCURSO

1. (VUNESP/PC SP/INVESTIGADOR DE POLÍCIA/2023/Q3061333) A respeito das características dos atos administrativos, assinale a alternativa correta.

- a. A autoexecutoriedade é uma característica presente em todos os atos administrativos.
- b. A imperatividade consiste na presunção de que o ato administrativo presumidamente foi emitido em conformidade com a lei.
- c. A presunção de legitimidade não depende de previsão em lei expressa, pois é inerente ao próprio ato administrativo.
- d. A autoexecutoriedade dos atos administrativos é incompatível com o exercício do contraditório e da ampla defesa na esfera administrativa.
- e. Em função da presunção de legitimidade do ato administrativo, compete à Administração, previamente à sua expedição, comprovar que a sua edição está em conformidade com a lei.



- a. A autoexecutoriedade admite exceções.
- b. A imperatividade é a imposição do ato ao particular.
- c. A presunção de legitimidade é inerente ao ato administrativo.
- d. Na realidade, a autoexecutoriedade é compatível com o exercício do contraditório e da ampla defesa.
- e. O ato já nasce com a presunção de legitimidade.

2. (CESPE/CEBRASPE/PC AL/ESCRIVÃO DE POLÍCIA/2021/Q2070499) Acerca dos atos administrativos, julgue os itens seguintes.

A presunção de que os atos administrativos são editados em conformidade com o ordenamento jurídico é relativa, pois admite prova em contrário por parte do interessado.



Os atos administrativos nascem com a presunção de legitimidade, porém essa presunção é relativa (*iuris tantum*).

CLASSIFICAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS:

1. Quanto aos destinatários

ATOS GERAIS: São aqueles que não possuem destinatário determinado, mas alcança todos que estão em idêntica situação. Prevalecem sobre os atos individuais anteriormente expedidos, ainda que provindos da mesma autoridade. São os atos normativos praticados pela Administração. Ex: Estabelecimento da velocidade de uma via; decreto que disciplina a coleta de lixo domiciliar; placa que fixa locais de estacionamento; portaria que altera horário de atendimento de um órgão público; edital de licitação ou concurso público. O decreto pode se enquadrar na categoria dos atos normativos (gerais), mas também pode ter caráter individual, quando for para especificar uma situação determinada, como ocorre com o decreto expropriatório, ou seja, aquele que dá origem ao processo de desapropriação.

ATOS INDIVIDUAIS / ESPECIAIS: São aqueles que possuem destinatários certos. Dirigem-se a destinatários específicos, criando-lhes situação jurídica particular. O mesmo ato pode abranger um ou vários sujeitos, desde que sejam individualizados. Ex: regularização de terreno irregular; nomeação de candidatos em concurso público.

2. Quanto ao alcance

ATOS INTERNOS: são atos destinados a produzir efeitos, como regra, dentro das repartições administrativas, e que, por isso mesmo, incidem, normalmente, sobre os órgãos e agentes da Administração que os expediram. Ex: portaria que determina que os servidores devem usar o crachá de identificação ou que determina a entrega de declaração do imposto de renda no setor de recursos humanos da respectiva unidade em que é lotado o servidor.

ATOS EXTERNOS: destinados a produzir efeitos, como regra, fora da Administração. São todos aqueles que alcançam os administrados, os contratantes e, em certos casos, os próprios servidores, provendo sobre seus direitos, obrigações, negócios ou conduta perante a Administração Pública. Ex: nomeação de candidatos a concurso público; alteração de horário de atendimento em determinado órgão; portaria que fixa o recesso forense de um Tribunal.

Como visam a produzir seus efeitos fora da Administração, necessitam, em regra, de publicidade, através de divulgação em meio oficial.

3. Quanto ao objeto

ATOS DE IMPÉRIO: são todos aqueles que a administração pratica usando de sua supremacia sobre o administrado ou o servidor e lhes impõe obrigatório atendimento. Expressam a vontade soberana do Estado e seu poder de coerção. Na prática de atos de império, a Administração utiliza toda a sua supremacia em relação ao administrado, impondo medidas que geram o dever de pronto atendimento, como, por exemplo, desapropriação, interdição de atividades, multa, apreensão de mercadorias.

ATOS DE GESTÃO: são os que a Administração pratica sem usar de sua supremacia sobre os administrados. Tais atos, desde que praticados regularmente, geram direitos subjetivos e permanecem imodificáveis pela Administração, salvo quando precários por sua própria natureza. Ex: autorização e licença.

ATOS DE EXPEDIENTE: são todos aqueles que se destinam a dar andamento aos processos e papéis que tramitam pelas repartições públicas, preparando-os para a decisão de mérito final, a ser proferida pela autoridade competente. Não possuem conteúdo decisório. Ex: juntada de documentos e despacho.

Os atos de império e gestão tiveram importância sobretudo na época da irresponsabilidade estatal vigente no período absolutista. Admitiu-se a responsabilidade pelos atos de gestão praticados pelo Estado e continuava a irresponsabilidade perante atos de gestão. Atualmente não há mais essa diferença para o tratamento da responsabilidade do Estado.

4. Quanto ao regramento ou vinculação ou grau de liberdade

ATOS VINCULADOS: são aqueles para os quais a lei estabelece os requisitos e condições de sua realização. Nessa categoria de atos, as imposições legais absorvem, quase que por completo, a liberdade do administrador, uma vez que sua ação fica adstrita aos pressupostos estabelecidos pela norma legal para a validade da atividade administrativa. Ex: aposentadoria compulsória aos 75 anos.

ATOS DISCRICIONÁRIOS: São aqueles em que a lei permite ao agente público realizar um juízo de conveniência e oportunidade (mérito) para decidir a solução mais adequada ao caso concreto.



20m

5. Quanto à formação / número de vontades

Essa é uma das mais confusas em razão de algumas divergências doutrinárias...

O estudo dos atos quanto à sua formação se refere ao número de vontades necessárias para a correta formação do ato.

Alguns atos administrativos dependem de apenas uma única manifestação de vontade, de um órgão ou agente público, para a sua formação. Outros dependem de atos secundários para aprovar um ato anterior principal. E outros resultam da conjugação de diversas manifestações de vontade para formação de um único ato.

ATOS SIMPLES: é o que resulta da manifestação de vontade de um único órgão, uni-pessoal ou colegiado, ou de apenas um agente público.

Não importa o número de pessoas que participam da formação do ato. O ponto relevante é que a expressão da vontade deve provir apenas de um único órgão ou agente. Ex: portaria expedida por Presidente de tribunal; aplicação de multa; recurso apreciado por junta de recursos de uma entidade que fiscaliza trânsito (órgão colegiado). Portanto, é considerado ato simples um ato expedido por um único agente, como proveniente de um órgão colegiado.

ATO COMPOSTO: é o que resulta da vontade única de um órgão ou agente, mas depende da aprovação, ratificação ou confirmação por parte de outro para produzir seus efeitos.

Há, na verdade, uma só vontade autônoma, ou seja, de conteúdo próprio. As demais são meramente instrumentais, porque se limitam à verificação de legitimidade do ato de conteúdo próprio.

No ato composto, existe um ato principal e outro(s) ato(s) acessório(s) que apenas confirma, aprova, ratifica o ato principal. Constitui-se de uma vontade (ato) principal e outra instrumental.

Na verdade, são dois atos: principal e acessório. Como, por exemplo, autorização que depende de um visto ou um parecer que deve ser aprovado pela autoridade superior.

Maria Sylvia entende que a nomeação do Procurador Geral da República é ato composto, pois, para a sua formação, concorrem dois atos, indicação do Presidente da República e aprovação do Senado Federal, um principal e outro apenas de caráter instrumental. A autora também entende que a homologação de licitação é espécie de ato composto.

ATO COMPLEXO: é aquele que se forma pela conjugação de vontades de mais de um órgão (dois ou mais órgãos) ou agentes. O ato complexo somente estará formado quando todas as vontades exigidas forem declaradas.

Em suma:

Uma vontade → **um ato simples**

Uma vontade principal + uma vontade principal = **ato complexo**

Um ato principal + ato acessório que confirme a vontade principal = **ato composto**

Obs.: segundo o Supremo Tribunal Federal, o registro de aposentadoria no Tribunal de Contas é ato complexo. Isso porque depende da vontade dos dois órgãos interessados para o ato ser considerado perfeito e acabado.

DIRETO DO CONCURSO

3. (CESPE/CEBRASPE/PC AL/ESCRIVÃO DE POLÍCIA/2021/2070498) Acerca dos atos administrativos, julgue os itens seguintes.

São classificados simples os atos administrativos editados a partir da vontade de um único órgão público, seja ele singular, seja colegiado.



Esse é o conceito de ato simples.

6. Quanto à eficácia

VÁLIDO: é o ato que está em conformidade com a lei.

NULO: é o com vício insanável (finalidade, motivo e objeto). Não admite a convalidação, pois apresenta defeito tão grave que não é possível a correção.

ANULÁVEL: ato que contém vício sanável.

INEXISTENTE: é o que apenas tem aparência de manifestação regular da administração, mas não chega a se aperfeiçoar como ato administrativo, não produzindo efeitos no Direito Administrativo. É o clássico ato praticado por usurpador da função pública que se apropria de uma função pública sem ser de nenhuma forma nela investido, e

também em relação a atos materialmente impossíveis, como, por exemplo, a nomeação de pessoa morta.

7. Quanto à elaboração ou exequibilidade

PERFEITO: é aquele que já completou o seu ciclo necessário de formação, já percorreu todas as fases necessárias para sua produção. Na análise da perfeição, verifica-se apenas se o seu ciclo (fases) de produção foi concluído. A análise da legalidade do ato será aferida no plano da validade.

O cargo de Ministro do STJ pode ser ocupado por advogado, nos termos definidos pelo art. 104 da CF. Essa investidura dependerá de lista sêxtupla elaborada pela OAB enviada ao STJ, que elaborará lista tríptica entre os nomes escolhidos, e, em seguida, encaminhando ao Presidente da República para escolha de um candidato que, ainda, será submetido à aprovação do Senado Federal. O ato será perfeito quando passar por todas essas etapas (fases) de produção. Entretanto, se esse ato é ou não legal é uma questão que será analisada no plano da validade.

Logo adiante, vamos distinguir os planos da perfeição, validade e eficácia e veremos que combinações poderemos ter.

IMPERFEITO: é o que se apresenta incompleto na sua formação. Ato que não completou o seu ciclo ou as suas fases necessárias de formação. Na verdade, não há um 'ato imperfeito'. Ele não existe ainda como ato administrativo. Mas essa classificação é feita para fazer uma contraposição ao ato perfeito.

Aproveitando o mesmo exemplo anterior, investidura de Ministro do STJ na vaga de advogado, o ato será imperfeito se estiver pendente de conclusão de alguma de suas fases. Se já houve elaboração de lista pela OAB e envio ao STJ e este já formulou a lista tríptica para apreciação presidencial, mas que ainda depende de escolha de um dos nomes pelo Presidente e aprovação do Senado Federal, o ato será imperfeito.

PENDENTE: é aquele que, embora perfeito, por reunir todos os elementos de sua formação, não produz efeitos, por não ter sido verificado o termo ou condição de que depende sua produção de efeitos. O ato pendente pressupõe um ato perfeito, pois completou todas as suas fases necessárias de formação, mas só irá produzir seus efeitos quando o termo ou a condição for implementada. É o que ocorreria na expedição de uma multa de trânsito que obedeceu a todos os procedimentos fixados em lei, mas que está sendo questionada judicial ou administrativamente e, por isso, teve sua exigibilidade suspensa. Assim, o pagamento da sanção dependerá do provimento ou não da decisão judicial ou administrativa.

Termo é o evento futuro e certo. Férias marcadas para determinado mês será um ato pendente até que se verifique o termo, qual seja, chegar o mês marcado para o gozo de férias. Com o advento do mês marcado, o ato produzirá seus efeitos, e o servidor se ausentará do serviço durante o prazo fixado.

A **condição** é evento futuro e incerto. Uma multa de trânsito que está sendo questionada por recurso administrativo não está produzindo o efeito de obrigar ao pagamento e a perda de pontos na licença para dirigir. Entretanto, se o recurso for improvido, o condutor deve pagar multa e terá a subtração dos pontos, ou seja, o ato produzirá seus efeitos em razão da condição ter se implementado.



CONSUMADO ou EXAURIDO: é aquele que já produziu todos os seus efeitos esperados. O gozo das férias pelo servidor representa a consumação do ato. Uma autorização de uso de bem público para realização de festa de igreja estará consumada com o encerramento do evento.

O ato consumado não admite a revogação, pois, com a consumação, ele se extingue naturalmente, uma vez que produziu todos os seus efeitos.



GABARITO

1. c
2. C
3. C

Este material foi elaborado pela equipe pedagógica do Gran Online, de acordo com a aula preparada e ministrada pelo professor Gustavo Scatolino.

A presente gravação tem como objetivo auxiliar no acompanhamento e na revisão do conteúdo ministrado na videoaula. Não recomendamos a substituição do estudo em vídeo pela leitura exclusiva deste material.
