

Atos administrativos

Parte 1

Todos os direitos reservados.

A comercialização não autorizada desta obra, por qualquer meio, eletrônico ou reprográfico, ainda que parcial, constitui ato ilícito, respondendo os infratores nos termos da legislação civil e penal vigentes.

Ato administrativo:

1. Conceito:

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ato administrativo é a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob o regime jurídico de direito público e sujeita ao controle pelo Poder Público.

Observação: elementos presentes no conceito:

- Manifestação de vontade;
- Praticada pela Administração Pública ou por quem lhe faça às vezes;
- Sob o regime de direito público → Com prerrogativas em relação ao particular;
- Submissão ao controle judicial.

Diferenças:

Fato administrativo (para algumas bancas examinadoras é sinônimo de atos materiais) → são atos praticados pela Administração desprovidos de manifestação de vontade cuja natureza é meramente executória. Ex. Demolição de uma casa, construção de uma parede na Administração, realização de um serviço etc.

Atos da Administração → são atos praticados pelo Poder Público sob o amparo do direito privado. Neste caso, a Administração é tratada igualmente com o particular. É o caso, por exemplo, da permuta, compra e venda, locação, doação etc.

Diante desta última diferenciação, é possível alegar que existem atos da Administração (por terem sido praticados pelo Poder Executivo) que não são atos administrativos (pois não são regidos pelo direito público).

2. Atributos (características).

P- Presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos;

A- Autoexecutoriedade;

T- Tipicidade;

I- Imperatividade.

a) Presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos:

Conceito → os atos administrativos são presumidos verdadeiros e legais até que se prove o contrário. Assim, a Administração não tem o ônus de provar que seus atos são legais e a situação que gerou a necessidade de sua prática realmente existiu, cabendo ao destinatário do ato o encargo de provar que o agente administrativo agiu de forma ilegítima. Este atributo está presente em todos os atos administrativos.

Principais informações sobre o atributo:

Fundamento → Rapidez e agilidade na execução dos atos administrativos.

Natureza da presunção → Relativa, uma vez que pode ser desconstituída pela prova que deve ser produzida pelo interessado prejudicado.

Inversão do ônus da prova → O particular prejudicado que possui o dever de provar que a Administração Pública contrariou a lei ou os fatos mencionados por ela não são verdadeiros.

Conseqüências:

- Até a sua desconstituição, o ato continua produzir seus efeitos normalmente;
- Tanto a Administração como o Poder Judiciário têm legitimidade para analisar as presunções mencionadas.

b) Autoexecutoriedade

Conceito → os atos administrativos podem ser executados pela própria Administração Pública diretamente, independentemente de autorização dos outros poderes.

De acordo com a doutrina majoritária, o atributo da autoexecutoriedade não está presente em todos os atos administrativos, mas somente:

- Quando a lei estabelecer. Ex. Contratos administrativos (retenção da caução quando houver prejuízo na prestação do serviço pelo particular).
- Em casos de urgência. Ex. Demolição de um prédio que coloca em risco a vida das pessoas.

c) Tipicidade

Conceito → É o atributo pelo qual o ato administrativo deve corresponder a figuras previamente definidas pela lei como aptas a produzir determinados efeitos. O presente atributo é uma verdadeira garantia ao particular que impede a Administração de agir absolutamente de forma discricionária. Para tanto, o administrador somente pode exercer sua atividade nos termos estabelecidos na lei.

Somente está presente nos atos unilaterais. Não existe tipicidade em atos bilaterais, já que não há imposição de vontade da Administração perante a outra parte. É o caso dos contratos, onde a sua realização depende de aceitação da parte contrária.

d) Imperatividade

Conceito → Os atos administrativos são impostos a todos independentemente da vontade do destinatário. De acordo com Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, rigorosamente, imperatividade traduz a possibilidade de a administração pública, unilateralmente, criar obrigações para os administrados, ou impor-lhe restrições.

Este atributo decorre do poder extroverso do Estado, cuja principal característica é de impor seus atos independentemente da concordância do particular.

Basta que o ato exista no mundo jurídico para que produza imperatividade. No entanto, o atributo somente está presente nos atos que impõem ao particular obrigação (comandos administrativos). Há imperatividade, portanto, nos atos de apreensão de alimentos, interdição de estabelecimento etc.

3.Requisitos ou elementos do ato:

- Sujeito competente ou Competência;
- Forma;
- Finalidade;
- Motivo;
- Objeto ou conteúdo.

a) Sujeito competente ou Competência:

É o poder decorrente da lei conferido ao agente administrativo para o desempenho regular de suas atribuições. Somente a lei pode determinar a competência dos agentes na exata medida necessária para alcançar os fins desejados. É um elemento sempre vinculado.

Celso Antonio Bandeira de Mello enumera as principais características do elemento:

- Exercício obrigatório para órgãos e agentes públicos;
- Intransferível. Vale lembrar que a delegação permitida pela lei não transfere a competência, mas sim a execução temporária do ato.
- Imodificável pela vontade do agente;
- Imprescritível, já que o não exercício da competência não gera a sua extinção.

A Lei 9784/99 permite a delegação e a avocação dos atos administrativos. Contudo, em face do primeiro, a lei menciona:

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.

b) Finalidade

A finalidade, segundo os ensinamentos de Di Pietro, é o resultado que a Administração deve alcançar com a prática do ato. É aquilo que se pretende com o ato administrativo.

De acordo com o princípio da finalidade, a Administração Pública deve buscar sempre o interesse público e, em uma análise mais restrita, a finalidade determinada pela lei. É um elemento sempre vinculado.

Assim, o elemento pode ser considerado em seu sentido amplo (qualquer atividade que busca o interesse público) ou restrito (resultado específico de determinada atividade previsto na lei). O vício no elemento finalidade gera o desvio de finalidade, que é uma modalidade de abuso de poder.

c) Forma

O ato deve respeitar a forma exigida para a sua prática. É a materialização, ou seja, como o ato se apresenta no mundo real.

A regra na Administração Pública é que todos os atos são formais, diferentemente do direito privado que se aplica a liberdade das formas.

È um elemento sempre vinculado, de acordo com a doutrina majoritária.

Todos os atos, em regra, devem ser escritos e motivados. Excepcionalmente, podem ser praticados atos administrativos através de gestos e símbolos. Ex. semáforos de trânsito, apitos de policiais etc.

d) Motivo

Consiste na situação de fato e de direito que gera a necessidade da Administração em praticar o ato administrativo. O pressuposto de direito é a lei que baseia o ato administrativo, ao passo que o pressuposto de fato corresponde as circunstancias, situações, acontecimentos, que levam a Administração a praticar o ato.

Não confundir motivo e motivação. Esta, por sua vez, é a demonstração dos motivos, ou seja, é a justificativa por escrito de que os pressupostos de fato realmente existiram.

Por fim, vale lembrar que o motivo pode ser discricionário ou vinculado. Segundo Edimur Ferreira de Faria, *o motivo deve estar previsto na lei explícita ou implicitamente. Se explícito, à autoridade não compete escolher; deve praticar o ato de acordo com o motivo, sempre que a hipótese se verificar. Não estando o motivo evidenciado na lei, cabe ao agente, no exercício da faculdade discricionária, escolher ou indicar o motivo, devidamente justificado.*

O renomado autor mineiro menciona a possibilidade de o motivo ser um elemento vinculado na primeira situação narrada, ou discricionário na parte final de sua conclusão.

e) Objeto ou conteúdo

É a modificação fática realizada pelo ato no mundo jurídico. São as inovações trazidas pelo ato na vida de seu destinatário.

Exemplos:

Ato → licença para construir;

Objeto → permitir que o interessado edifique legitimamente;

Ato → Aplicação de multa;

Objeto → efetivar uma punição.

Segundo Fernanda Marinela, o objeto corresponde ao efeito jurídico imediato do ato, ou seja, o resultado prático causado em uma esfera de direitos. Representa uma consequência para o mundo fático em que vivemos e, em decorrência dele, nasce, extingue-se, transforma-se um determinado direito. É um elemento vinculado e discricionário.

- **Competência → Vinculado;**
- **Forma → Vinculado;**
- **Finalidade → Vinculado;**
- **Motivo → Vinculado / Discricionário**
- **Objeto → Vinculado/ Discricionário**

Obras Consultadas:

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 23ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

ALEXANDRINO, Marcelo & PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 17ª edição. São Paulo: Editora Método, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 15ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 3ª edição. Salvador: Editora Jus Podivm, 2007.