

Ato administrativo (Conceito, Requisitos, Atributos, Espécies, Extinção)

Conceito: Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da administração pública que, agindo nesta qualidade, tenha por fim imediato resguardar, adquirir, modificar, extinguir e declarar direitos ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.

Requisitos dos atos administrativos

Dizem respeito aos requisitos para a validade de um ato administrativo:

- **Competência:** Conjunto de poderes que a lei confere aos agentes públicos para que exerçam suas funções com eficiência e assim assegurem o interesse público. A competência é um poder-dever, é uma série de poderes, que o ordenamento outorga aos agentes públicos para que eles possam cumprir a contento seu dever de atingir da melhor forma possível o interesse público. Nenhum ato será válido se não for executado por autoridade legalmente competente. É requisito de ordem pública, ou seja, não pode ser derogado pelos interessados nem pela administração. Pode, no entanto, ser delegada (transferência de funções de um sujeito, normalmente para outro hierarquicamente inferior) e avocada (órgão superior atrai para si a competência para cumprir determinado ato atribuído a outro inferior). Se a competência for, legalmente, **exclusiva** de certo órgão ou agente, não poderá ser delegada ou avocada.

Características da competência: **irrenunciabilidade, Inderrogabilidade, Improrrogabilidade, Imprescritibilidade:**

- **Finalidade:** Deve sempre ser o interesse público. É o objetivo que a administração pretende alcançar com a prática do ato administrativo, sendo aquela que a lei institui explícita ou implicitamente, não sendo cabível que o administrador a substitua por outra. A finalidade deve ser sempre o interesse público e a finalidade específica prevista em lei para aquele ato da administração. É nulo qualquer ato praticado visando exclusivamente ao interesse privado, no entanto é válido o ato visando ao interesse privado (desde que, cumulativamente, ele vise também ao interesse público).
- **Forma:** É o revestimento exteriorizador do ato administrativo. Todo ato administrativo é, em princípio, formal. Em sentido amplo, a forma é o procedimento previsto em lei para a prática do ato administrativo. Em sentido estrito, refere-se ao conjunto de requisitos formais que devem estar presentes no ato administrativo.
- **Motivo:** É a situação de direito ou de fato que autoriza ou determina a realização do ato administrativo, podendo ser expresso em lei (atos vinculados) ou advir do critério do administrador (ato discricionário)^[2]. Difere da **motivação**, que é a exposição dos motivos.
- **Objeto ou conteúdo:** É o efeito jurídico imediato que o ato deve produzir. Por exemplo, o ato administrativo de demissão produz o desligamento do servidor público.

Atributos

- **Presunção de legitimidade:** Decorrente do princípio da legalidade da administração, o que faz esta presunção ser inerente ao nascimento do ato administrativo, ou seja, todos os atos nascem com ela. Tal pressuposto faz com que o ônus da prova em questão de invalidade do ato administrativo se transfira para quem a invoca, fazendo que o ato seja de imediata execução, mesmo arguido de vícios que o invalidem.
- **Autoexecutoriedade:** torna possível que a administração execute de imediato o ato administrativo, independentemente de ordem judicial. Existem duas exceções para a não auto-executoriedade, sendo que umas delas é que tem que haver o processo de execução.
- **Imperatividade ou Coercibilidade:** impõe a coercibilidade para o cumprimento ou execução do ato administrativo, decorrendo da própria existência do ato, independentemente da declaração de validade ou invalidade daquele.
- **Exigibilidade:** coerção indireta, no Direito administrativo corresponde à multa.
- **Tipicidade:** O ato administrativo deve corresponder a tipos previamente definidos pela lei para produzir os efeitos desejados. Assim, para cada caso, há a previsão de uso de certo tipo de ato em espécie. A esse atributo denomina-se tipicidade. A lei deve sempre estabelecer os tipos de atos e suas consequências, garantindo ao particular que a Administração Pública não fará uso de atos inominados, impondo obrigações da forma não prevista na lei. Por igual motivo, busca impedir a existência de atos totalmente discricionários, pois eles sempre deverão obediência aos contornos estipulados em lei, contudo a tipicidade está presente somente nos atos administrativos unilaterais.

Espécies de ato administrativo

Segundo Hely Lopes Meirelles, podemos agrupar os atos administrativos em 5 cinco tipos:

- **Atos normativos:** são aqueles que contém um comando geral do Executivo visando ao cumprimento de uma lei. Podem apresentar-se com a característica de generalidade e abstração (decreto geral que regulamenta uma lei), ou individualidade e concreção (decreto de nomeação de um servidor). Segundo Márcio Fernando Elias Rosa são exemplos: regulamento, decreto, regimento e resolução.
- **Atos ordinatórios:** são os que visam a disciplinar o funcionamento da Administração e a conduta funcional de seus agentes. Emanam do poder hierárquico, isto é, podem ser expedidos por chefes de serviços aos seus subordinados. Logo, não obrigam aos particulares. Segundo Rosa, são exemplos: instruções, avisos, ofícios, portarias, ordens de serviço ou memorandos.
- **Atos negociais:** são todos aqueles que contêm uma declaração de vontade da Administração, apta a concretizar determinado negócio jurídico ou a deferir certa faculdade ao particular, nas condições impostas ou consentidas pelo Poder Público. De acordo com Rosa, são exemplos: licença, autorização e permissão.
- **Atos enunciativos:** são todos aqueles em que a Administração se limita a certificar ou a atestar um fato, ou emitir uma opinião sobre determinado assunto, constantes de registros, processos e arquivos públicos, sendo sempre, por isso, vinculados quanto ao motivo e ao conteúdo. Segundo Rosa, são exemplos: certidões, atestados e pareceres.
- **Atos punitivos:** são aqueles que contêm uma sanção imposta pela lei e aplicada pela Administração, visando punir as infrações administrativas e condutas irregulares de servidores ou de particulares perante a Administração. Segundo Rosa, são exemplos: multa administrativa, interdição administrativa, destruição de coisas e afastamento temporário de cargo ou função pública.

Extinção dos atos administrativos

- **Extinção natural** (extingue-se pelo natural cumprimento do ato) ou por **retirada do ato** na classificação abaixo.
- **Revogação**: em virtude de a administração não mais julgar oportuno e conveniente o ato administrativo, pode aquela revogá-lo motivadamente e garantindo a ampla defesa dos interessados, fazendo cessar seus efeitos a partir do momento da revogação. Assim, todos os efeitos surgidos enquanto o ato permaneceu válido também o são. A revogação é prerrogativa da administração, não podendo ser invocada por meio judicial.
- **Anulação ou invalidação**: se um ato administrativo possuir vícios insanáveis, deve a administração anulá-lo de ofício ou por provocação de terceiro. Também o judiciário pode anular tal ato. A anulação age retroativamente, ou seja, todos os efeitos provocados pelo ato anulado também são nulos.
- **Cassação**: extingue-se o ato administrativo quando seu beneficiário descumpra as condições que permitiam a manutenção do ato e seus efeitos.
- **Caducidade ou decaimento**: ocorre a retirada de um ato administrativo se advir legislação que impeça a permanência da situação anteriormente consentida, ou seja, o ato perde seus efeitos jurídicos em virtude de norma superveniente contrária àquela que respaldava a prática do ato. Quanto à nomenclatura desta extinção em razão de proibição da atividade antes permitida, os juristas utilizam os termos caducidade ou decaimento
- **Contraposição**: emissão de ato administrativo, com fundamento em competência diversa da que gerou o ato anterior, mas cujos efeitos são contrapostos ao dele)
- **Convalidação**: não é espécie de extinção, mas sim o processo de que se vale a administração para aproveitar atos administrativos com vícios sanáveis, de modo a confirmá-los no todo ou em parte. Convalidam-se tais atos pelos seguintes modos:
 - 1 Retificação: a autoridade que praticou o ato ou seu superior hierárquico decide sanar o ato inválido anteriormente praticado, suprimindo a ilegalidade que o vicia;
 - 2 Reforma ou conversão: o novo ato suprime a parte inválida do anterior, mantendo sua parte válida.