CONCEITO

Atos administrativos são apenas uma das espécies de atos praticados pela administração. É possível, que a administração pratique vários tipos de atos:

- **Atos políticos**: não se sujeitam ao controle jurisdicional em abstrato. Claro que é possível indenização – controle judicial de efeitos concretos do ato, por exemplo - mas não o controle jurisdicional do ato em si. Ex.:: Súmulas vinculantes não determinam atos políticos.
- **Atos privados**: aqui, a administração abre mão das prerrogativas públicas e é tratada como particular. Acontece somente em determinadas situações.
- **Atos materiais**: são aqueles que executam atividade. São chamados também de **fatos administrativos.**
- **Atos administrativos:** são os **praticados no exercício da função administrativa**, no exercício do direito público, e ensejando a **manifestação de vontade do Estado.** Segundo Marçal Justen Filho:

> É uma manifestação da vontade funcional apta a gerar efeitos jurídicos, produzida no exercício da função administrativa.



Classificação dos atos administrativos

Quanto à liberdade de atuação do agente público: Vinculados X Discricionários

- **Vinculado:** lei estabelece todos os elementos objetivamente. Não há qualquer margem de escolha para o agente público.
- **Discricionário:** também previsto em lei, mas se confere ao agente público uma margem de escolha (ou por determinações expressas ou por conceitos indeterminados). O agente pode complementar o ato de acordo com seu juízo de conveniência e oportunidade.

Quanto ao alcance do ato administrativo: Gerais X Individuais

- **Gerais:** quando se descreve uma situação fática e todos aqueles que se adequem à situação fática devem obedecer a esse ato.
- **Individuais:** é aquele que individualiza as pessoas atingidas por ele.

Atenção: a nomeação de 300 candidatos aprovados em um determinado concurso é ato individual, pois **cada candidato** é nomeado pessoalmente. É feita a individualização de quem é atingido, então.

Quanto a formação do ato administrativo: Simples X Complexo X Composto

- **Simples:** é perfeito e acabado com a simples manifestação de vontade de um único agente. Ex.: portaria de nomeação de um analista do TRT.

- **Complexos:** ato administrativo que só se aperfeiçoa por soma de vontades absolutamente independentes. Ex.: nomeação de um Procurador da Fazenda Nacional (depende de ato do ministério da fazenda e da AGU); aposentadoria do servidor (pois precisa da manifestação do órgão ao qual o agente é vinculado e do Tribunal de Contas).

> Obs. efeito prodrômico: exigência de outro ato para aperfeiçoamento do primeiro.

- **Composto:** também depende de mais de uma manifestação de vontade, mas se tem uma vontade principal e uma acessória.

Quanto à destinação do ato administrativo: Internos X Externos

- **Internos:** voltados para a própria administração.
- **Externos:** orientados aos cidadãos em geral.

Quanto ao objeto

- **Atos de império**: são atos praticados de oficio pelos agentes públicos e impostos coercitivamente aos administrados, em nome do princípio da supremacia do interesse público. Ex: desapropriação de um bem privado, interdição de estabelecimento comercial, apreensão de mercadorias, etc.
- **Atos de gestão:** a Administração Pública atua como se fosse uma pessoa privada, não se valendo da citada supremacia. Ex: alienação de bem público, aluguel de bem imóvel de

autarquia a um particular;
- **Atos de expediente:** são aqueles atos internos da administração pública, relacionados às rotinas de andamento dos variados serviços executados por seus órgãos e entidades administrativos. Assim, não têm conteúdo decisório.

Quanto ao número de partes do ato administrativo: Unilateral X Bilateral X Plurilateral

- **Unilateral:** formação da vontade pelo órgão emitente.
- **Bilateral:** formação da vontade entre dois interesses distintos.
- **Plurilateral:** conjugação de uma pluralidade de interesses.

Quanto à modificação da esfera jurídica dos afetados pelo ato administrativo: Ampliativo X Restritivo

- **Ampliativos:** concedem direitos e garantias aos usuários/cidadãos.
- **Restritivos:** restringem direitos e garantias aos usuários/cidadãos.

Espécies de atos administrativos

Normativos:

São atos praticados pelo Estado para os quais se estabelecem normas gerais e abstratas. São decorrência do **poder normativo**, isto é, da possibilidade de se expedirem normas gerais e abstratas dentro dos limites da lei. Espécies:

- **Regulamentos** (decretos) – ato privativo do chefe do executivo.
- **Avisos** (ministeriais) – são os atos normativos dos ministérios, órgãos imediatamente inferiores ao do chefe do executivo.
- **Instruções normativas** – atos expedidos por outras autoridades públicas. São **atos administrativos normativos** por qualquer outra autoridade.
- **Deliberações** / **Resoluções** – são atos normativos dos órgãos colegiados, sejam eles integrantes da administração direta ou da indireta com poder normativo (Ex.: agências reguladoras).

Ordinatórios:

São atos praticados para ordenação interna da atividade pública. São atos praticados internamente para a organização e não atingem terceiros. Decorrem do poder hierárquico.

São espécies:

- **Portaria** – ato interno individual. É praticada por chefes de órgãos públicos e atinge indivíduos específicos, normalmente seus subalternos, determinando que eles realizem certos atos.
- **Circular** – normas internas uniformes (que não extrapolam a administração pública). São ordens escritas voltadas a determinados agentes. Ex.: definição de horário de

funcionamento da repartição.
- **Ordem de serviço** – delegação de ordens e divisão de tarefas. Distribuição de atividade interna do órgão.
- **Memorandos** – ato de comunicação interna. Comunicação entre agentes do mesmo órgão.
- **Ofícios** – ato de comunicação externa. Comunicações oficiais realizadas pela Administração a terceiros, podendo ser entre agentes de órgãos diversos, entre autoridades diferentes ou entre autoridade pública e particular.

Negociais

São atos de consentimento. O estado concede ao particular algo que este pleiteia. No ato negocial deve haver coincidência entre manifestação de vontade do particular e o interesse do particular. Todos os atos negociais são expedidos por meio de **alvará** (forma do ato negocial).

Podem ser:

- **Licença** – sempre é um **ato de polícia**. É ato por meio do qual a administração permite ao particular a realização de uma **atividade fiscalizada**. (diferente de autorização de polícia, a licença não é ato discricionário e sim **vinculado**).

Licença tem critério objetivo definido em lei e o particular terá direito subjetivo à concessão da licença a outrem. Ex.: licença para construir casa.

- **Autorização** – ato administrativo **discricionário** e **precário**. Precário, pois pode ser desfeito a qualquer tempo, independente de indenização. Temos 2 espécies:
    - **Autorização de uso de bem público:** todas as vezes que particular pretende usar bem público de forma normal, não precisa de consentimento do Estado (Ex.: passear na praia). No entanto, se a utilização é especial, precisa de autorização (Ex.: casar-se na praia). Neste caso, é necessária autorização de uso!
    - **Autorização de polícia**: para atividade material fiscalizada pelo poder público – Ex.: portar arma, abrir escola etc.
- **Permissão** –Trata-se da permissão de USO de bem público (e não de serviço!). Aqui, permite-se ao particular usar o bem público de forma especial. Ex.: fazer feirinha na praça. É Ato administrativo, que, apesar de ter natureza de ato, depende de licitação para que seja regular.

> ATENÇÃO: Qual a diferença entre autorização de uso e permissão de uso? Autorização é feita no interesse do particular e a permissão é feita no interesse público. Se tiver condição de uso (termo), prazo, deixa de ser precário.

- **Admissão** – ato por meio do qual se permite que particular usufrua de serviço público prestado pelo Estado. Ex.: matrícula na escola pública.

Enunciativos

São atos por meio dos quais a administração pública atesta fato ou emite opinião.

- **Parecer** – ato enunciativo opinativo. Emite opinião do poder público sobre determinada situação. O parecer não produz efeito direto no mundo jurídico.

Quando se trata de parecer, a doutrina fala que podem ser: **facultativos** ou **obrigatórios**, estes últimos sendo os definidos em lei como necessários à validade do processo administrativo – Ex.: licitação.

Note: parecer não vincula! A autoridade pode, fundamentadamente, seguir o parecer ou contrariá-lo.

- Atos que atestam situações de fato:

- **Atestado** – verifica-se situação de fato e atesta.
- **Certidão** – espelho de registro. Algo já está registrado, e na certidão é espelhado para a sociedade.
- **Apostila** (averbação) – É o assentamento de informação. Ex.: certidão de tempo por contribuição INSS que é averbada no local de trabalho.

> Obs. parte da doutrina defende que atos enunciativos não são atos administrativos, pois não são atos que manifestam vontade do poder público.

Punitivos

É ato sancionatório. Devem ser analisados com base em 2 princípios: (i) proporcionalidade; e (ii) devido processo legal.