

Entendendo os Atos Administrativos

Ato jurídico é toda manifestação de vontade que tenha por finalidade adquirir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos. Os negócios jurídicos, para que tenham validade, dependem de agente capaz, objeto lícito, possível, determinado ou determinável e forma prescrita ou não defesa em lei. A noção de ato jurídico é mais ampla que a de negócio jurídico, compreendendo-se este como a exteriorização de vontade produzida com o propósito de gerar certo efeito jurídico desejado.

A Administração Pública edita atos jurídicos, ou exprime sua vontade, e esta é capaz de produzir os efeitos jurídicos mencionados. Sendo a manifestação de vontade resultante do exercício da função administrativa e o efeito dela decorrente submisso ao direito público, tem-se em princípio, o ato administrativo. Ato jurídico corresponde ao gênero, e dele é espécie o ato administrativo.

Os atos da Administração não compreendem apenas os atos administrativos, mas também os atos jurídicos regidos pelo direito privado (doação, compra e venda, emissão de títulos de crédito) e que podem ser praticados pela Administração Pública, ainda que primariamente sejam também submissos ao regime jurídico-administrativo.

Quanto a espécie de atos, apresentam-se em duas categorias: quanto ao conteúdo (autorização, licença, admissão, permissão, aprovação e homologação) e quanto a forma (decreto, portaria, resolução, circular, despacho e alvará).

➤ **ATOS NORMATIVOS:** São atos que contem um comando geral, impessoal, como o regulamento, o decreto, o regimento e a resolução. O regimento é ato administrativo normativo de aplicação interna, destinando-se a prover o funcionamento dos órgãos. A resolução é ato editado por altas autoridades – ministros e secretários de Estado – e se destina a esclarecer situações própria da sua área de atuação. As deliberações, que podem ser normativas ou meramente decisórias, retratam a conjugação de vontade da maioria que compõe o órgão colegiado, possuindo a natureza de ato normativo. Este não produz efeitos concretos e imediatos, sob pena de perder tal característica.

➤ **ATOS ORDINÁRIOS:** São atos disciplinadores da conduta interna da Administração, endereçados aos servidores, como as instruções, os avisos, os ofícios, as portarias, as ordens de serviço, ou memorandos. As portarias normalmente são utilizadas para designar servidores para determinada função, ou dão início a sindicância e a procedimento administrativo disciplinar. Nessa hipótese deverá, na medida do possível, seguir supletivamente o regramento estabelecido pela legislação processual penal. As ordens de serviço e os memorandos, por vezes, dão início à execução do contrato administrativo, indicando ao particular a possibilidade de iniciar a contraprestação avençada.

➤ **ATOS ENUNCIATIVOS:** Anunciativos são os atos que apenas atestam, certificam ou declaram uma situação de interesse do particular ou da própria Administração, tal como ocorre com as certidões, atestados, pareceres normativos, pareceres técnicos. A certidão não pode ser negada pela Administração ao legitimado interessado (CF, art. 5º, XXXIV, b). Ela consigna o registro em livro, papel ou documento oficial. O atestado apenas comprova um fato havido, ainda que sujeito a alteração. Os pareceres técnicos não se

sujeitam a modificação pelo superior hierárquico, porquanto não há subordinação em matéria técnica. Os pareceres podem ser facultativos, obrigatórios ou vinculantes. Os pareceres vinculantes, ou imperativos, porque obrigam a Administração ao seu acatamento, podem gerar a responsabilização daquele que os emite (STF, MS 24.584). Exemplo disso são os pareceres técnicos oriundos das Consultorias Jurídicas das Secretarias de Estado, que não se sujeitam a controle hierárquico e que podem, se a lei assim determinar, reunir o atributo da imperatividade para a própria Administração.

➤ **ATOS NEGOCIAIS:** Negociais são os atos que exprimem manifestação de vontade bilateral e concordante: Administração e particular sugerindo a realização de um negócio jurídico. São editados a partir da manifestação de vontade do particular e a edição não depende, portanto, da imperatividade. Licença, autorização e permissão são os exemplos correntes. A licença, a autorização (espécies de alvará) e a permissão são expedidas a pedido ou a requerimento do interessado, carecendo sempre da manifestação concordante da vontade de ambos. A licença não pode ser negada sempre que cumpridas as exigências para a sua obtenção, constituindo esta direito individual líquido e certo. Daí ser indenizável a sua revogação posterior. A autorização pode ser recusada e a qualquer tempo invalidada. A permissão exprime, por fim, faculdade outorgada ao particular para a utilização especial de bem público ou prestação de serviço público. Exemplos: alvará de licença para edificar, construir e exercer profissão; autorização para o porte de arma de fogo, para caça e pesca amadoras; permissão para instalação da banca de jornais e revistas em logradouro público. As permissões devem ser licitadas (CF, art. 175)

➤ **ATOS PUNITIVOS:** Punitivos são os atos que contêm uma sanção imposta ao particular ou ao agente público ante o desrespeito às

disposições legais, regulamentares ou ordinatórias. São exemplos a multa administrativa (única a depender do Judiciário para a sua execução), a interdição administrativa, a destruição de coisas, o afastamento temporário de cargo ou função pública. Todos dependem de procedimento administrativo contraditório (ampla defesa, inclusive) e são de iniciativa vinculada.

Por fim, o conceito de ato administrativo reclama a concorrência de três pressupostos:

- a) que exprima a manifestação de vontade do Estado ou de quem lhe faça as vezes;
- b) que seja regido por normas de direito público (ainda que primariamente);
- c) que produza um efeito jurídico de interesse público ou alcance os fins desejados pelo Estado.