

1. ATOS ADMINISTRATIVOS.

Diferença entre ato e Fato

- O Ato é imputável ao homem.
- O fato é um acontecimento natural
- O fato jurídico é um fato que produz efeitos no mundo do direito.
- O fato administrativo é o fato jurídico que faz uso de normas de direito público, em especial o direito administrativo (exemplo: a morte de um funcionário gera vacância do cargo).
- O fato DA administração: fato que produza efeitos, envolva a administração, mas não produz efeitos jurídicos no direito administrativo (não gera direitos administrativos).

Ato Jurídico

- Conceito: toda manifestação de vontade com a finalidade de adquirir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos.
- Requisitos de validade: agente capaz; objeto lícito; possível; determinado ou determinável.
- Ato jurídico = Gênero
- Ato administrativo = Espécie.

Atos administrativos e Atos da administração

- **Ato DA administração** é qualquer ato praticado o exercício da função administrativa (normativos, de governo, de direito privado e administrativos propriamente ditos).
- **Ato Administrativo** é uma espécie de ato jurídico com particularidades em relação aos outros.
 - Embora haja divergência doutrinária os atos políticos por ser regulados pela constituição não são um ato administrativo (trata-se da função política).
 - Ato ou fato administrativo = ato ou fato jurídico com efeitos de direito público.
- O Ato administrativo só existe nos países em que a administração tem uma posição diferente dos particulares.

Classificação Subjetiva e Objetiva de Ato Administrativo

- Conceito Subjetivo, orgânico, formal: órgãos que praticam o ato administrativo – nessa classificação seriam administrativos os atos da administração. Esse conceito não é adotado.
- Conceito Objetivo, funcional, material: atividades exercidas na função administrativa – ainda que exercidas pelo legislativo em sua função atípica.
 - A função administrativa prima pelo interesse público, sendo parcial, subordinada e concreta.

Pressupostos do Ato Administrativo:

- Vontade do Estado (declaração do Estado);
- Regime Jurídico Público (afastam-se os atos de direito privado praticados pelo Estado);
- Produz efeitos jurídicos imediatos;
- Passível de controle judicial;
- Sujeita-se á lei.

Requisitos (Elementos) do Ato Administrativo:

➤ **Sujeito (Competência):**

- Sujeito é a pessoa a quem a lei atribui competência para praticar um ato.
- Competência: “trata-se do conjunto de atribuições das pessoas jurídicas, órgãos e agentes, fixadas pelo direito positivo”.
- Regras da competência:
 - Decorre sempre da lei;
 - É inderrogável, pois concedida em benefício do interesse público.
 - Pode ser objeto de delegação ou avocação.
- Quando não há previsão do órgão competente o ato poderá ser feito pelo chefe do executivo que decidirá quem deve se manifestar.
- Alguns atos, como os normativos, não podem ser delegados.
- Critérios de distribuição:
 - Matéria: distribui-se entre ministérios/secretarias;
 - Território: distribui-se por zona de atuação;
 - Tempo: atribuição que devem ser exercidas em certos períodos;
 - Fracionamento: distribuição por diversos órgãos.

➤ **Forma:**

- Há duas concepções de forma:
 - Restrita: exteriorização do ato (escrita, verbal, por decreto, portaria, etc);
 - Ampla: todas as formalidades que devem ser observadas durante o processo.
- Em regra os atos administrativos têm forma escrita, mas pode ser consolidado pela forma oral ou de sinais (ex. guarda de trânsito).
- Se a lei determinar que a forma é escrita, não cabe a alguém proceder de outra forma.
- A forma visa garantir a legalidade do ato.

➤ **Objeto (Conteúdo):**

- Trata-se da matéria sobre a qual o ato administrativo irá tratar.
- É ele que vai fazer com que o direito seja criado, alterado ou extinto, nos termos da lei.
- O objeto deve ser lícito, possível, certo e moral.
- Efeitos jurídicos:
 - Natural: decorre da lei.
 - Acidental: decorre de cláusulas acessórias (termo, modo ou encargo, condição).

➤ **Motivo:**

- Pressupostos de fato ou de direito que levam a administração a agir.
- Teoria dos motivos determinantes: a validade do ato está vinculada aos motivos indicados como seu fundamento (não pode haver atos futuros contraditórios com o motivo anterior).
- Motivos são os fatos, DIFERENTE de Motivação que é a expressão dos fatos (motivos).
- Em regra os atos administrativos devem ser motivados, mas é possível haver dispensa expressa, como no caso da demissão “ad nutum”.

➤ **Finalidade:**

- É o resultado que a administração pretende alcançar.
- Há dois sentidos para se interpretar a finalidade:
 - Em sentido amplo: finalidade pública.
 - Em sentido restrito: finalidade específica.
- Quando há a infração em relação à finalidade, ocorre desvio de poder.

Perfeição, Validade e Eficácia:

- **Ato Perfeito:** Possui os cinco elementos.
- Ato administrativo perfeito não é sinônimo de ato jurídico perfeito.
- **Ato Imperfeito:** Quando está inacabado – um dos elementos na se encerrou da forma como deveria (ex. há motivo, mas não há motivação).
- **Ato Válido:** É o ato que está em conformidade com a lei.
- **Ato Eficaz:** É o ato que está pronto para produção de efeitos (não depende de um termo).
- **Ato Ineficaz:** Depende de termo, condição ou ato de controle para produzir efeitos.

- **Ato Administrativo Perfeito pode ser:**
- Valido e eficaz;
- Válido e ineficaz;
- Inválido e eficaz;
- Inválido e ineficaz.

Atributos do Ato Administrativo:

- Os atributos do ato administrativo são características que diferem os atos da administração dos atos privados.
- **Presunção de Legitimidade ou Veracidade.**
- Legitimidade = Legalidade, conformidade com a lei.
- Veracidade = os fatos informados pela administração presume-se verdadeiros.
- **Imperatividade:**
- Imposição de obrigações a terceiros pela Administração independente de sua vontade.
- O interesse legítimo de terceiro não pode ser contrariado a menos que a lei permita.
- Não existe imperatividade em atos do interesse administrado, nem nos meros atos administrativos (que tem característica enunciativa, como atestado, certidão, etc).
- **Auto Executoriedade:**
- **Exigibilidade:**
 - A administração exige de alguém que faça algo, sem necessidade de recorrer ao judiciário, com uso de meios indiretos de coerção (multa).
- **Executoriedade:**
 - O poder público compele materialmente ao cumprimento da obrigação por ela imposta (ex. interdição, apreensão).
 - Ocorre em casos expressamente previstos na lei ou em casos emergenciais.
 - Se a ação for abusiva cabe Mandado de Segurança e Hábeas Corpus.

Classificação dos Atos Administrativos:

- Os atos administrativos podem ser imperativos (impõe obrigações ao particular independente de sua concordância) ou não imperativos.
- Os atos não imperativos podem ser atos negociais (unilaterais) ou negocio jurídico administrativo (bilateral – contrato).
- **Quanto às prerrogativas:**
 - Atos de império: Com uso de todas as prerrogativas.
 - Atos de gestão: Equiparado aos particulares.
- Essa divisão foi substituída por:
 - Atos administrativos: direito público.
 - Atos da administração: direito privado.
- **Quanto à função da vontade:**
- Ato administrativo propriamente dito;
- Mero ato administrativo (ex. declaração de opinião, conhecimento ou desejo).
- **Quanto à formação da vontade:**
- Simples: Apenas um órgão se manifesta;
- Complexo: Mais de um órgão se manifesta para um único ato.
- Composto: Mais de um órgão se manifesta para mais de um ato.
- **Quanto aos destinatários:**
- Gerais: Abstratos.
- Individuais: Concretos.
- **Quanto à exeqüibilidade:**
- Perfeito: Em condição de produzir efeitos jurídicos (tiver os 5 elementos do ato adm).
- Imperfeito: Não completou o ciclo de formação (não corre a prescrição nesse caso).
- Pendente: Depende de condição ou termo (mesma idéia de eficácia).
- Consumado: Definitivo, seus efeitos se exauriram (não é passível de revisão).

- **Quanto aos efeitos:**
- Constitutivo: cria, modifica ou extingue um direito.
- Declaratório: reconhece um direito existente.
- Enunciativo: não gera efeitos jurídicos.

Atos Administrativos em Espécie – Quanto ao conteúdo:

- **Admissão:**
- Ato unilateral e vinculado.
- Utilidade: para utilizar serviço público; para ingresso em próprio (área) público.
- Devem ser atendidos alguns requisitos.
- **Permissão:**
- Ato unilateral discricionário e precário (destituível a qualquer tempo).
- Utilidade: prestação de serviço público pelo particular; uso de área pública.
- Alguns doutrinadores entendem que seria um contrato, mas é considerado um ato administrativo.
- Há entendimento de que se algumas questões foram vinculadas (como o prazo) haveria alguns direitos, mas não à manutenção, apenas a indenização ou similares.
- **Autorização:**
- Ato unilateral, discricionário e precário (destituível a qualquer tempo).
 - Ato constitutivo.
- Utilidade: prestação de serviço público pelo particular; uso de área pública; exercício do poder de polícia (ex. fiscalização de materiais bélicos).
- Fundamento: Poder de polícia do Estado sobre a atividade privada.
- **Diferença entre Autorização e Permissão:**
- Não há diferença objetiva entre autorização e permissão, mas o que é levado em consideração é a precariedade.
- Se a precariedade for menor, o caso é de permissão;
- Se a precariedade for maior, o caso é de autorização.
- **Aprovação:**
- Ato unilateral e discricionário (segue os critérios de oportunidade e conveniência).
- Utilidade: serve para o exercício do controle.
- Pode ocorrer “a priori” (tendo então característica de autorização) ou “a posteriori” (equivale a um referendo do ato).
- **Homologação:**
- Ato unilateral e vinculado (segue os critérios da legalidade).
- Utilidade: serve para o exercício do controle.
- Será sempre “a posteriori”.
- **Licença:**
- Ato unilateral e vinculado.
 - Ato declaratório.
- Utilidade: Faculta o exercício de uma atividade a quem preencha os requisitos legais.
- **Parecer:**
- Mero ato administrativo.
- Utilidade: Manifestação opinativa de órgão consultivo.
- Pode ser facultativo, obrigatório ou vinculante.
- Sendo facultativo não será vinculante, mas pode ser o motivo de um ato.
- Sendo obrigatório é exigido por lei, mas não há vinculação em agir de acordo com ele.
- Sendo vinculante é obrigatório pela lei e deve ser acatado.
- **Visto:**
- Mero ato administrativo, unilateral.
- Utilidade: atesta a legitimidade formal de outro ato jurídico.

Atos Administrativos em Espécie – Quanto à forma:

- **Decreto:**
- Ato exclusivo do chefe do executivo.
- Quanto às regras pode ser:
 - Decreto Geral: regras gerais e abstratas;
 - Regulamentar ou de execução – para fiel execução da lei;
 - Independente ou autônomo – matéria não regulamentada em lei.
 - Decreto Individual: tem efeito concreto. (Ato administrativo propriamente dito).
- **Resolução:**
- Ato para a manifestação de órgão colegiados ou ato geral individual.
- **Alvará:**
- Instrumento para a expedição de autorização e licenças.
- **Portaria:**
- Ato para a designação de servidores (idéia de hierarquia).
- **Despacho:**
- Decisão das autoridades administrativas.
- Pode ser normativo: se por meio dele é aprovado parecer de órgão técnico sobre assunto de interesse geral.
- **Circular:**
- Instrumento para expedição de ordens internas.

Extinção dos Atos Administrativos:

- 1) Cumprimento dos seus efeitos;
- 2) Revogação (Por razão de oportunidade e conveniência – ex-nunc);
- 3) Invalidação (Anulação por ilegalidade);
- 4) Cassação (Por descumprimento de um requisito pelo particular);
- 5) Caducidade (Por uma norma que contradiz o ato);
- 6) Contraposição (Por ato contrário com efeitos contrapostos);
- 7) Renúncia (O beneficiário abre mão).

Anulação ou Invalidação:

- Tem a idéia de invalidação, ilegalidade.
- Pode ocorrer:
 - Pela administração (independente de provocação);
 - Pelo judiciário (mediante provocação);
- Quando houver interesse de terceiro, em qualquer caso, deve haver ampla defesa.
- Se o prejuízo da anulação é maior que o ônus da manutenção é possível não anular o ato.
- **Vícios Relativos ao Sujeito:**
- Incompetência:
 - Usurpação de função (crime – art. 328): praticado por quem não está investido na função. Nesse caso o ato é inexistente (nulo), não pode haver convalidação.
 - Abuso de poder: Excesso de poder (exorbita de suas atribuições); Desvio de Poder (ato com finalidade diversa da lei).
 - O excesso de poder e o desvio podem configurar abuso de autoridade, nesse caso não pode ser convalidado.
 - O excesso de poder é um vício relativo ao sujeito;
 - O desvio de poder é um vício relativo à finalidade e nunca pode ser convalidado.
 - Função de Fato: Ocorre quando há irregularidade na investidura de cargo. O ato é válido por haver uma aparência de legalidade.

- Incapacidade:
 - Impedimento: gera uma presunção absoluta de incapacidade – Os atos podem ser convalidados.
 - Suspeição: Gera presunção relativa de incapacidade – Se não for argüido no momento oportuno, o vício fica sanado.

- **Vícios Relativos ao Objeto:**
- O objeto deve ser lícito, possível de fato e de direito material, determinado ou determinável.

- **Vícios Relativos à Forma:**
- Omissão o observância incompleta de formalidade indispensável à existência ou seriedade do ato.

- **Vícios Relativos ao Motivo:**
- Ocorre quando a matéria de fato ou de direito em que se fundamenta o ato é materialmente inexistente ou juridicamente inadequado ao resultado obtido.

- **Conseqüências dos Vícios:**
- **Nulidade:** Violam regras que não poderiam faltar – o ato não poderá ser convalidado.
- **Anulabilidade:** Violam um requisito que é melhor para o interesse público ser considerado válido – o ato pode ser convalidado – pode ocorrer em caso de sujeito incompetente ou vício na forma.
- **Inexistência:** Condutas criminosas que não podem ser convalidadas.

Convalidação:

- É o saneamento que supre o vício existente.
- Podem ser convalidados os vícios quanto ao sujeito em caso de incompetência (se a matéria não for exclusiva), os vícios quanto à forma, se não for essencial para a validade do ato; os quanto ao motivo e finalidade NUNCA poderão ser convalidados.
- Quanto ao objeto e conteúdo os vícios também não podem ser convalidados.
- **Conversão:** Um ato ilegal é substituído por outro que seja legal, com efeitos “ex-tunc”.
- **Reforma:** Razões de oportunidade e conveniência, com efeitos “ex-nunc”.

- **Confirmação**
- Renúncia ao poder de anular o ato.
- Não pode se houver prejuízo a terceiro.

- **Revogação:**
- Revisão dos próprios atos pela administração, só pode acontecer em atos discricionários, se os efeitos não tiverem se encerrado.

2. PROCESSO ADMINISTRATIVO.

- **PROCESSO:**
- Processo está ligado à idéia de avanço e progresso e é um instrumento de atuação do Estado.
- Há regras que existem em qualquer processo: competência e necessidade de atendimento do interesse público (por isso o processo tem mais característica de direito público).
- Assim, processo é uma série de atos coordenados para a realização dos fins estatais

	PROCESSO ADMINISTRATIVO	PROCESSO JUDICIAL
Atuação:	Provocação de Terceiro ou Iniciativa da Administração	Provocação de Terceiro
Relação Jurídica:	Bilateral (partes)	Trilateral (partes + juiz)
Participação do Estado:	Parte Atua no próprio interesse	Terceiro Resolve um interesse do particular
Onerosidade:	Gratuito	Oneroso
Decisão:	Não faz coisa julgada	Faz coisa julgada

- **PROCESSO ADMINISTRATIVO:**
- Sentidos nos quais a expressão é utilizada:
 - Conjunto de documentos relacionados a um assunto de interesse da Administração;
 - Sinônimo de Processo disciplinar (embora haja diferenças);
 - Conjunto de atos coordenados para solução de um conflito no âmbito Administrativo;
 - Série de atos preparatórios de uma decisão da Administração.
- **Processo x Procedimento:**
- Processo é instrumento para o exercício da função administrativa.
- Procedimentos são formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos. Traz a idéia de rito (desenvolve-se em um processo).
 - Procedimento está ligado à maneira como se dará a seqüência de atos coordenados.
 - Caso não haja previsão de procedimento para um ato, a forma será livre.
 - Se houver um procedimento previsto, sua inobservância gera ilegalidade do ato.
 - A nulidade do procedimento se dá em relação a cada ato.
- Normalmente há procedimentos quando há interesse público ou direitos dos administrados.
- A Lei 9.784/99 regula o processo Administrativo em relação à Administração Federal.
- **Fases do Processo.**
- 1) Instauração
 - Pode ser de ofício ou a pedido do interessado;
 - Compõe o requerimento e integra os requisitos do ato.
- 2) Instrução: diligências necessárias para instruir.
 - O alegado deve ser provado e as provas não podem ser ilícitas.
- 3) Decisão.
- **Modalidades:**
- 1) Gracioso: Os próprios órgãos administrativos devem fazer atuar a vontade concreta da lei, visando fins estatais.
 - No Brasil todos os processos administrativos são gratuitos.
- 2) Contencioso: Desenvolve-se perante um órgão específico que profere decisões com força de coisa julgada.
 - Não há contencioso administrativo no Brasil.

- **Princípios:**
- **1. Publicidade:** todo interessado tem direito de acesso ao processo e de ser notificado das decisões de seu interesse.
- **2. Oficialidade:** A Administração, de ofício, pode instaurar o processo administrativo.
- **3. Obediência às formas e aos procedimentos:** A administração tem que atender às regras da forma, mas a regra geral é o informalismo para evitar que a administração não crie burocracia excessiva.
- **4. Gratuidade.**
- **5. Ampla defesa e contraditório.**
- **6. Atipicidade:** Não há necessidade de tipicidade, aplica-se a razoabilidade e a discricionariedade.
- **7. Pluralidade de Instâncias:** Em regra os recursos podem chegar até a máxima autoridade administrativa (máximo três instancias no processo administrativo federal).
- **8. Economia Processual:** Evitar formalismos excessivos.
- **9. Participação Popular.**

- **Processo Administrativo Disciplinar:**
- Para apenar o funcionário servidor é obrigatória a instauração de um processo disciplinar, ainda que a infração não esteja prevista em lei.
- Os processos ocorrem perante uma comissão (permanente ou não).
- Instauração: Se não houver elementos para instauração, haverá sindicância. Se houver processo penal ao mesmo tempo e for absolvido no direito penal por motivos que se relacionem ao processo administrativo (que o ato não ocorreu ou foi praticado por pessoa diversa) também se transfere essa decisão para o processo administrativo.
- Instrução: A citação ocorre com a entrega da portaria.
- Defesa;
- Relatório;
- Decisão.

- **Processo Sumário:**
- Em São Paulo utiliza-se a sindicância para aplicação de penas em infrações menores.
- Nesse caso deve haver ampla defesa e contraditório.
- Verdade sabida: não pode existir, pois é necessário haver contraditório e ampla defesa em virtude do Estado Democrático de Direito.