

CLASSIFICAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Os aa podem ser objeto de diversas classificações, conforme o critério que seja adotado para agrupá-los.

As classificações que se repetem com maior frequência na doutrina são as seguintes:

Quanto aos *destinatários do ato* .

1. atos *individuais*¹

Têm destinatários especificados; O(s) destinatário(s) é(são) sujeito ou sujeitos determinados;

Não importa o número de destinatários, importa a determinação destes.

Podem, assim, dirigir-se a um (singulares) ou a vários sujeitos (plúrimos), desde que estes sejam individualizados, determinados;

Ex: nomeação e demissão de servidores; tombamento de um imóvel.

2. atos *gerais*

São expedidos sem destinatários especificamente determinados;

Alcançam todos os sujeitos que se encontrarem na mesma situação de fato abrangida por seus preceitos;

São atos de comando impessoal;

Ex: edital de concurso público; férias coletivas aos servidores

¹ CABM - Têm por destinatário sujeito ou sujeitos especificamente determinados;

Podem ser:

a) singulares

O destinatário é o único sujeito especificado;

Ex: nomeação de um funcionário

b) plúrimos

Os destinatários são múltiplos sujeitos especificados;

Quanto à *estrutura do ato*

1. *Atos concretos*

São atos de comando concreto.

Dispõem para um único e específico caso, esgotando-se em uma única aplicação;

Ex: exoneração de um servidor;

2. *Atos abstratos*

São atos de comando abstrato;

Prevêem reiteradas aplicações, que ocorrem cada vez que se verificar a hipótese prevista no ato;

São os atos normativos da AP

Ex: regulamentos, portarias, resoluções;

Quanto ao *grau de liberdade da AP em sua prática*

1. *atos discricionários*

Os que a AP pratica dispendo de certa margem de liberdade para atuar;

A lei que regula a matéria deixa um campo para apreciação subjetiva para a AP;

Ex: autorização para porte de arma;

2. *atos vinculados*

Os que a AP pratica sem margem alguma de liberdade para decidir;

A lei que regula a matéria previamente tipifica o único comportamento possível da AP diante da hipótese prevista.

Ex: licença para edificar; aposentadoria por tempo de contribuição.

Ex: nomeação, em uma única lista, de múltiplos sujeitos especificados

Quanto aos *efeitos* .

1. atos *constitutivos*

Aqueles pelos quais a AP cria, modifica ou extingue direito;
Fazem nascer uma situação jurídica, produzindo-a originariamente, modificando-a ou extinguindo-a;
Ex: autorização para exploração de jazida, demissão de um funcionário.

2. atos *declaratórios*

Aqueles em que a AP apenas reconhece um direito que já existia antes do ato².

Ex: conclusão de vistoria em edificação, afirmando que está ou não em condições habitáveis;

3. atos *enunciativos*

Aquele pelo qual a AP apenas atesta uma determinada situação de fato ou de direito.

Ex: atestado, certidão

Quanto aos *resultados sobre a esfera jurídica dos administrados*

1. atos *ampliativos*

Aumentam a esfera jurídica do destinatário

Ex: concessões, permissões, autorizações, admissões, licenças.

2. atos *restritivos*

Diminuem a esfera jurídica do destinatário ou lhe impõe novas obrigações, deveres ou ônus;

Ex: sanções administrativas, proibições, os que extinguem os atos ampliativos;

² Afirmam a preexistência de uma situação de fato e de direito.

Quanto à *situação de terceiros*

1. atos *internos*;

Produzem seus efeitos apenas no interior da AP;

Ex: pareceres, informações;

2. atos *externos*;

Produzem efeitos sobre terceiros;

Ex: licença;

Quanto à *formação da vontade da AP.*

1. atos *simples*

Resultam da manifestação de vontade de um único órgão, unipessoal ou colegiado

Podem ser:

1.1. *singulares*

A vontade expressada no ato provém de uma só autoridade;

Ex: despacho de um chefe de seção;

1.2. *colegiados*

A vontade expressada no ato provém do concurso de várias vontades unificadas de um mesmo órgão, que no final substancia-se na declaração do órgão colegiado;

Ex: decisões de comissões, conselhos;

2. atos *complexos*³

Resultam da manifestação de vontade de dois ou mais órgãos⁴, formando um único ato;

As manifestações de vontade se fundem para formar um único ato;

O essencial é o conjunto de vontades de órgãos diferentes para a formação de um único ato.

Ex: decreto que é assinado pelo Chefe do Executivo e referendado pelo Ministro de Estado⁵;

3. atos *compostos*

Resultam da manifestação de dois ou mais órgãos, havendo 1 ato principal e um ato acessório (há dois ou mais atos).

A vontade de um órgão é instrumental em relação à de outro, que edita o ato principal;

A exequibilidade do ato depende da verificação por parte de outro órgão;

Enquanto no ato complexo fundem-se as vontades para a prática de *um só ato*, no ato composto, praticam-se *dois atos*, um principal e outro acessório;

³ Não se confunde com o procedimento. No ato complexo integram-se as vontades de vários órgãos para a obtenção de um mesmo ato; no procedimento adm praticam-se diversos atos intermediários e autônomos para a obtenção de um ato final e principal. Ex: de procedimento – concorrência, embora realizada por um único órgão, o ato final e principal (adjudicação da obra ou serviço) é precedido de vários atos autônomos e intermediários (edital, verificação de idoneidade, julgamento das propostas) até chegar-se ao resultado pretendido pela AP.

⁴ os órgãos podem ser da mesma entidade ou de entidades diversas;

⁵ Ex: investidura de um funcionário é um ato complexo consubstanciado na nomeação feita pelo Chefe do Executivo e complementado pela posse e exercício dados pelo chefe da repartição em que vai servir o

Ex: nomeação do Procurador Geral da República, que depende da prévia aprovação do Senado (art. 128, § 1º CF/1988) – a nomeação é o ato principal e a aprovação prévia é o ato acessório; dispensa de licitação que depende de homologação pela autoridade superior para produzir efeitos (art. 26 da LL) – a dispensa é o ato principal e a homologação o acessório.

Quanto à *formação do ato*

1. atos *unilaterais*

São formados pela declaração jurídica de uma só parte⁶;

Ex: demissão de um funcionário, multa, autorização;

2. atos *bilaterais*

São formados por uma acordo de vontades entre as partes; são atos convencionais;

Ex: contrato, concessão de serviço público

nomeado; Ex: nomeação, procedida por autoridade de um dado órgão, que deve recair sobre pessoa cujo nome consta de lista tríplice elaborada por outro órgão

⁶ Não afeta a unilateralidade o fato do ato depender, para sua produção ou para seus efeitos, do concurso da vontade do particular, seja solicitando-lhe a prática, seja aceitando seus efeitos – ex: pedido de alvará de *licença* para edificar ou de *autorização* para porte de arma.

Quanto às *prerrogativas com que atua a AP* .

1. atos de *império*

Os que a AP pratica usando suas prerrogativas e privilégios, com autoridade. A AP pratica usando de sua supremacia sobre o destinatário e lhe impõe obrigatório atendimento.

Ex: ordem de interdição de um estabelecimento

2. atos de *gestão*

Os que a AP pratica sem o uso de prerrogativas e privilégios, em situação de igualdade com os particulares

A AP pratica sem usar sua supremacia sobre o destinatário.

Ex: venda ou locação de um bem

ATOS ADMINISTRATIVOS *IN SPECIE*

Quanto ao conteúdo, a doutrina enumera as seguintes principais espécies de atos administrativos:

*Concessão*⁷

É o contrato pelo qual a AP delega a alguém⁸:

- a) a prestação/execução de serviço público⁹;
ex: concessão para o desempenho de serviço de telecomunicação; disciplinada pela Lei nº 8.987/95
- b) a execução de obra pública¹⁰, com posterior direito de explorar economicamente o bem;¹¹ (também Lei nº 8.987/95)
ex: concessão para construção de rodovia, adquirindo o direito de cobrar pedágio dos que utilizam o resultado da obra
- c) o uso privativo de bem público
ex: concessão de uso de box em mercado municipal

⁷ A expressão “concessão” designa de maneira genérica a forma pela qual são expedidos atos ampliativos da esfera jurídica de alguém.

⁸ sempre mediante prévia licitação (art. 175 CF e art. 2º Lei 8.987/95)

⁹ Art. 2º, II Lei 8.987/95 – “Art. 2º Para os fins do disposto nesta lei, considera-se: II – concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;”

¹⁰ Art. 2º, III Lei 8.987/95 – “Art. 2º Para os fins do disposto nesta lei, considera-se: III – concessão de serviço público precedida de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstra capacidade para a sua realização, por conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;”

¹¹ MJF – poder haver concessão da exploração de obra já existente – nestes casos, impõe-se ao concessionário o dever de manter, reformar ou ampliar a obra. Trata-se de hipótese que se identifica com aquela prevista no art. 2º, III da Lei de Concessões, haja vista que o particular assume o encargo de realizar certas prestações com previsão de remuneração por meio de exploração do bem. A distinção existente é econômica: quanto maior o investimento a ser feito pelo particular, tanto mais elevada será a tarifa a ser cobrada dos usuários.

Na concessão disciplinada pela Lei nº 8.987/1995, denominada concessão comum, é comum se encontrar na doutrina a afirmação de que o risco do empreendimento é exclusivo do concessionário, e o Poder Público, em regra, não transfere recursos ou garante a rentabilidade¹².

As PPPs – Parcerias Público Privadas (Lei nº 11.079/2004) são formalizadas através de concessões¹³. Mas são concessões onde há uma contraprestação oferecida ao concessionário pelo Poder Público¹⁴ (através, p.ex., de pagamentos ou oferecimento de garantia).

¹² Pode, no entanto, haver contraprestação do Poder Público, como adverte MJF;

¹³ MJF - Para as PPPs (parcerias público-privadas) aplicam-se as regras das concessões, sendo que a questão central nas mesmas reside na sistemática de financiamento do empreendimento. O particular deverá custear a execução da obra, mas o PP prestará garantia séria e firme de que arcará com os valores necessários à liquidação da dívida, no longo prazo. Essa garantia é utilizada pelo particular perante o sistema financeiro, de modo a reduzir os custos.

¹⁴ Ter-se-ia, assim, três espécies de concessões:

a) concessão comum (Lei 8.987/95);

b) concessão patrocinada (Lei 11.079/04) ppp – usada para a execução de serviço público, na qual além da tarifa cobrada do usuário, há uma contraprestação (pagamento, garantia) oferecida ao concessionário pelo Poder Público;

c) concessão administrativa (Lei 11.079/04) ppp – usada para a prestação de serviços de que a AP seja usuária direta ou indireta, na qual a remuneração do concessionário é fundamentalmente a contraprestação paga pela AP (não existe tarifa cobrada do usuário). Ex: construção e exploração de hospital público

Permissão

É classicamente definida como ato unilateral, discricionário e precário (revogável a qualquer tempo)¹⁵, pelo qual a AP delega a alguém:

a) a execução de serviço público¹⁶;

Disciplinada pela Lei nº 8.987/95¹⁷

ex: há casos de permissão de exploração de serviço público de transporte coletivo

b) a utilização de bem público;

ex; permissão para a instalação de banca de jornal em logradouro público

Costuma-se afirmar na doutrina, com base na noção clássica de 'permissão', que ela difere da 'concessão' por ser ato unilateral (ao passo que a 'concessão' é bilateral - contrato), tendo a permissão caráter precário, ou seja, pode ser revogada a qualquer tempo por motivo de interesse público.

Críticas feitas a tal afirmação:

- ato unilateral?

O art. 175, § único, I CF/1988 e o art. 40 da Lei 8.987/95 estabeleceram que a permissão será formalizada mediante "contrato".

- precário?

A atual natureza contratual da permissão mitiga a característica da precariedade.

¹⁵ gratuito ou oneroso

¹⁶ Art. 2º, IV Lei 8.987/95 – “Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: IV – permissão de serviços público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.”

¹⁷ também deve ser precedida de licitação (art. 175 CF e art. 2º Lei 8.987/95)

Além disso, a existência de prazo determinado para a concessão nunca significou impossibilidade de revogação da mesma por motivo de interesse público. Tanto na concessão como na permissão admite-se extinção dessa ordem.

Segundo MJF o ponto fundamental não reside na possibilidade ou impossibilidade de extinção a qualquer tempo, mas sim nos efeitos de tal extinção: na concessão, a revogação por interesse público (encampação) implica no dever de indenizar o particular¹⁸; já no caso da permissão, a revogação por interesse público em regra não produz direito a indenização¹⁹.

Para MJF, outra distinção primordial entre concessão e permissão relaciona-se à destinação dos dois institutos:

A concessão é adequada a transferir a prestação de serviços, quando esta transferência importar atuação de médio e longo prazo, exigindo investimentos maiores²⁰;

A permissão é utilizável para delegações onde a remuneração obtida a curto prazo é suficiente para compensar o particular, não havendo investimentos de grande monta. Nela, há ausência de o particular realizar investimentos para a implantação ou desenvolvimento do serviço. Ou, se houver esse dever, os investimentos não necessitam de prazo mínimo de exploração para serem amortizados.

¹⁸ correspondente aos resultados que poderia obter até o termo final do período contratualmente estabelecido;

¹⁹ no caso concreto pode ocorrer de haver direito de indenização ao permissionário, dependendo isto “das condições efetivas da outorga, assim como da conduta adotada pela AP” - MJF

²⁰ a concessão representa um regime mais estável, com maior segurança ao concessionário

Autorização

Ato unilateral, discricionário e precário pelo qual a AP:

a) faculta ao particular a prática de ato ou atividade privados que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos;
ex: autorização para pesquisa e lavra de recursos naturais (art. 176, §§ 1º e 3º CF); autorização para porte de arma (art. 19 da Lei de Contravenções Penais – DL 3.688/41²¹)

- inclui-se aqui a autorização para particulares explorarem atividade privada de interesse público²²

Ex: autorização para a exploração de serviço de taxi

b) faculta ao particular o uso privativo de bem público;

Ex: autorização para a realização de comício; autorização para a realização de passeio ciclístico

Licença

Ato unilateral, vinculado, pelo qual a AP faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade.

Uma vez cumpridas as exigências legais, a AP não pode negá-la. A licença é ato vinculado. Nisso ela distingue-se da autorização, que é ato discricionário.

Na autorização a AP aprecia discricionariamente a pretensão do particular em face do interesse público, para outorgar ou não a autorização; ex: autorização para porte de arma;

Na licença, cabe à AP tão somente verificar no caso concreto se foram preenchidos os requisitos legais exigidos para a outorga e, em caso afirmativo, expedir o ato, sem possibilidade de recusa;

ex: licença para construir e para dirigir automóveis;

²¹ na lei denomina-se impropriamente de licença

²² tratam-se de atividades que, embora não sejam tipicamente públicas, convém ao Estado conhecer e credenciar seus executores e sobre eles exercer controle.

Aprovação

Ato unilateral e discricionário pelo qual a autoridade exerce controle *a priori* ou *a posteriori* do ato administrativo.

Admite-se, assim²³:

a) aprovação prévia

Quando aprecia a conveniência e oportunidade relativas a ato ainda não editado, liberando sua prática

Ex: pronunciamento do Conselho da República sobre a intervenção federal (art. 90, I CF)

b) aprovação *a posteriori*

Quando manifesta sua concordância com ato praticado e dela depende a fim de que se torne eficaz; equivale ao referendo do ato.

Ex: aprovação pelo Senado Federal da exoneração do Procurador-Geral da República (art. 52, XI CF)

Homologação

Ato unilateral e vinculado pelo qual a AP reconhece a legalidade de um ato jurídico;

Se realiza sempre *a posteriori* e examina somente o aspecto de legalidade. Nisso se distingue da aprovação *a posteriori*, que examina aspectos de conveniência e oportunidade para o interesse público.

Ex: ato de autoridade que homologa o procedimento da licitação (art. 43, VI Lei 8.666/93)

²³ Ex: CF prevê atos do Poder Executivo que dependem de aprovação pelo Poder Legislativo:
Art. 52 - aprovação prévia do Senado para escolha p. ex. do Procurador-Geral da República (III, e), de chefe de missão diplomática de caráter permanente (IV);
Art. 49 – aprovação do Congresso Nacional para aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares (XIV).

Admissão

É ato unilateral e vinculado pelo qual a AP reconhece ao particular, que preencha os requisitos legais, o direito ao gozo de uma situação jurídica ou à prestação de um serviço público.

Sendo ato vinculado, os requisitos de outorga da prestação administrativa são previamente definidos, de modo que todos os que os satisfaçam têm direito de obter o benefício.

Ex: internamento em um hospital público, ou seja, a utilização de um serviço hospitalar; admissão como aluno em escola pública; admissão como usuário de uma biblioteca pública – são formas de gozo de serviço público que dependem de admissão, o qual não pode ser negado aos que preencherem as condições normativas requeridas para seu desfrute.

Quanto à forma

Formas por via das quais a AP manifesta os atos. Veículos de expedição dos atos.

Decreto .

É a forma de que se revestem os atos individuais ou gerais do Chefe do Executivo (art. 84 CF/1988).

O Decreto pode ser de caráter:

a) normativo e geral

Contém regras gerais e abstratas

Dirige-se a todas as pessoas que se encontrem na mesma situação

Ex: regulamentos/atos normativos – Regulamento do IR

Nestes casos, a aprovação é ato com conteúdo administrativo, embora formalmente integre os atos do

b) específico e individual

Tem alcance individualizado, efeito específico, concreto

Ex: declaração de utilidade pública para fins de desapropriação; nomeação ou demissão de um servidor público

O Decreto diferencia-se de qualquer outra forma por ser privativa dos atos do Chefe do Executivo no exercício de suas competências específicas.

Portaria

Usada normalmente para a prática de atos e tomada de decisões relativas:

- a) ao andamento das atividades (normativo);
- b) à vida funcional dos servidores (ex: designação de servidor p/ uma função)
- c) ou para abertura de inquéritos, sindicâncias e processos administrativos.

Há discussão na doutrina acerca dos efeitos da *portaria*.

Há os que defendem que ela só poder ter efeitos internos, ou seja, só pode se dirigir aos servidores - HLM²⁴ e MJF

Há os que defendem que ela pode ter efeitos externos, vale dizer, pode se dirigir às pessoas que estão fora das repartições públicas - JCJ²⁵

Legislativo.

²⁴ HLM – A AP vem se utilizando distorcidamente de Portarias e Instruções, que só deveriam dispor para seus servidores, mas que contêm imposições aos cidadãos, próprias de atos externos (decretos);

²⁵ JCJ – Na órbita exterior, dirigindo-se ao público, a portaria reúne traços de generalidade, mas não de novidade. Por ela, p.ex., pode-se disciplinar, no trânsito, a indicação das mãos das ruas, pode-se fixar preços de gêneros alimentícios.

Instrução, Circular, Ordem de Serviço e Aviso

Todas servem para a orientação e transmissão de ordens relativas ao andamento dos serviços²⁶ pelos servidores.

Diferença apontada por alguns doutrinadores: *instrução* dirige-se a todos os servidores de uma repartição²⁷; *circular, ordem de serviço* e *aviso* dirigem-se a uma categoria determinada de servidores²⁸ ou dizem respeito a algum serviço específico;

Resolução

Forma pela qual se exprimem as deliberações dos órgãos colegiados.

São também usadas para a expedição de atos por altas autoridades do Executivo (mas não o Chefe do Executivo, que só deve expedir decretos). Usada principalmente por Ministros

Tem efeitos internos e externos.

Alvará

Forma para expedição de autorização e licenças.

A licença e a autorização são o conteúdo do ato;

O alvará é a forma.

Parecer

Ato pelo qual os órgãos consultivos da AP emitem opinião sobre assuntos técnicos ou jurídicos de sua competência.

²⁶ modo de execução dos serviços;

²⁷ maior generalidade;

²⁸ menor generalidade;

Ofício

Forma pela qual os agentes administrativos se comunicam formalmente.

Por meio do ofício encaminham-se documentos e informações em geral.

Regimento

Ato que tem por finalidade disciplinar o funcionamento de entidades ou órgãos.

Ex: Regimento Interno da Procuradoria Geral do Município

Suas normas têm efeito interno (pois são relativas ao funcionamento do órgão), mas, por vezes, as regras regimentais têm repercussão externa (ex: no tocante à tramitação de recursos adm).