



DIREITO ADMINISTRATIVO

I. Estado, Governo e Administração Pública.....	02
II. Direito Administrativo e Princípios Básicos da Administração.....	06
III. Ato Administrativo.....	11
IV. Agentes Administrativos.....	27
V. Poderes da administração.....	40
VI. Serviços Públicos.....	44
VII. Organização Administrativa.....	61
VIII. Controle e Responsabilização da Administração.....	68





DIREITO ADMINISTRATIVO

I. ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1. ESTADO

No que concerne ao conceito de Estado, é preliminar afirmar que vários são os estudiosos que se propuseram a fazê-lo, e pelo que se percebe ainda não foi suficiente para dirimir tão difícil tarefa, achando-se até esta data posicionamentos controversos, notadamente em relação ao fim e à competência do Estado. Não se tem aqui a pretensão de encerrar os questionamentos, muito antes, a partir das citações de alguns autores, procura-se neste início da pesquisa clarear o tema, como necessidade ao entendimento da tarefa de administrar no sentido público do termo .

A complexidade e a importância do conceito levou os mais variados autores, das mais diferenciadas áreas, a pronunciarem-se sobre o conceito de Estado, dentro dos quais destaca-se George Jellinek (1851-1911), Juiz e Professor alemão, que tendo como ponto de partida uma análise sociológica, afirmou que temos Estado em toda a parte onde haja uma comunidade de homens unificados pelos escopos comuns, fixados em um determinado território .

Para Max Weber (1864-1920), embora o Estado detenha “o monopólio da força legítima”, implica também não só a força mas também a sua legitimação, que vai desde a forma de designação dos seus órgãos até à resolução mínima dos problemas que lhe são socialmente colocados. Nesta concepção entende o sociólogo alemão que o Estado é um aparelho que exerce o poder e a autoridade, sendo “uma associação de dominação política, quando e na medida em que sua subsistência e a vigência de suas ordens, dentro de determinado território geográfico, estejam garantidas de modo contínuo mediante ameaça e a aplicação de coação física por parte do quadro administrativo”, o que se traduz pela expressão “monopólio da violência.”

No entender de Georges Burdeau (1905 – 1988), experimentado cientista político francês, o Estado é uma entidade abstrata que cuida de receber, via transferência, o poder político da pessoa do governante, culminando, assim, com a institucionalização do poder. Considera o autor que a institucionalização do poder é a forma de organização de poder nascida do fato dos homens quererem deixar de obedecer a outro homem, passando a obedecer a uma instituição ou a uma abstração. (BURDEAU, 1980, p.328). E continua:





O Estado é a institucionalização do Poder, desejado por grupos sociais que almejam o seu exercício de uma maneira legítima. Neste sentido Estado é uma organização destinada a manter, pela aplicação do Direito, as condições universais de ordem social. E o Direito é o conjunto das condições existenciais da sociedade, que ao Estado cumpre assegurar. (BURDEAU, 1980, p.328)

Sobre os fins do Estado Azambuja relembra que as teorias são uniformes em sua essência, ao afirmarem que a sua finalidade é realizar o bem público, que neste sentido é representado por dois bens sociais de fundamental importância para os indivíduos, quais sejam a segurança e o progresso¹, devendo ambos se constituir em objeto de proteção por parte do Estado.

Importante, ao final desta contextualização, conhecer acerca da existência de teorias que concebem as origens violentas do Estado, ao contrário do que comumente se pensa no que se refere à sua origem contratual, advinda da vontade dos diversos agrupamentos sociais. Acredita-se que a partir deste conhecimento a tarefa de estabelecer o conceito de Estado tende a se tornar mais fácil, não obstante a visão simplista já apresentada. Neste sentido, vale a pena citar integralmente o seguinte texto de Azambuja (1980, p.100) :

As teorias que consideram o Estado nascido da violência e da força são quase contemporâneas das teorias contratuais. [...] Sem dúvida, é no pensamento político contemporâneo que as doutrinas da origem violenta do Estado adquiriram foros de verdades científicas. Quase todos os sociólogos, inspirados nas idéias de Darwin, vêem na sociedade política o produto da luta pela vida, nos governantes a sobrevivência dos mais aptos, na estrutura jurídica dos Estados a organização da concorrência. O darwinismo político seria a expressão científica do maquiavelismo, pois insensivelmente inclui no conceito de força não só a violência mas também a astúcia . [...] Gumplowicz diz que o Estado é um fenômeno social, produto de ações naturais, de que a primeira é “a subjugação de um grupo social por outro grupo e o estabelecimento, pelo primeiro, de uma organização que lhe permite dominar o outro.

¹ Thomas Hobbes, observador das vicissitudes da sociedade inglesa no século XVII imaginou que o terror disseminado pelos bandos privados na luta religiosa só poderia ser contido pela concentração do poder e da força

no Leviatã, figura que idealizou para tentar personificar o Estado, como ser soberano, a quem os súditos, livres, porém atormentados pela cobiça e pelo medo de morrer, são levados a abrir mão da liberdade em prol da ação do Estado, que passa a garantir a segurança dos cidadãos contra as ameaças de violência interna e externa. Advém daí a suprema obrigação do Estado de dar proteção total ao cidadão.





Oppenheimer quase que reproduz as palavras de Gumpowicz, quando diz: “O Estado é, inteiramente quanto à sua natureza durante os primeiros estágios de existência, uma organização social imposta por um grupo vencedor a um grupo vencido, organização cujo único objetivo é regular a dominação do primeiro sobre o segundo, defendendo sua autoridade contra as revoltas internas e os ataques externos. [...] E esta dominação não teve jamais outro fim senão o da exploração econômica do vencido pelo vencedor. Nenhum outro Estado primitivo, em toda a história universal teve origem diversa. (Oppenheimer – L’ État, pág. 6).

Finalmente, objetivando arrematar o conceito suscitado é cuidadoso lembrar o ensinamento de Miranda (1998), para quem, em relação às características principais do Estado, é representado em sua totalidade pela complexidade de organização e atuação; de institucionalização, de coercibilidade e de autonomização do poder político.

2. GOVERNO

É comum perceber as pessoas se referirem ao Estado como governo e vice versa. O erro deve merecer máxima atenção, conforme alerta Johnson (1997), que quanto a isto assim se refere :

“Estado não é a mesma coisa que governo, embora os termos sejam muitas vezes usados um pelo outro fora da sociologia e da ciência política. O Estado é uma instituição social, o que significa que consiste de uma forma ou plano social de como várias funções devem ser desempenhadas. O sistema parlamentar, por exemplo, é uma maneira de realizar as várias tarefas de governo, tal como promulgar a legislação. O governo, contudo, é um conjunto particular de pessoas que, em qualquer dado tempo, ocupam posições de autoridade dentro do Estado. Neste sentido, os governos se revezam regularmente, ao passo que o Estado perdura e só pode ser mudado com dificuldades e muito lentamente. (JOHNSON, 1997, p. 91)

Uma vez esclarecida a questão, percebe-se como necessário conhecer outras definições do termo governo, como condição preponderante para entender adiante o que seja governança, cuja terminologia está diretamente relacionada aos objetivos que traçamos no início desta pesquisa.

Para Di Pietro (2002, p.56) governo ou função política compreende a atividade de direção suprema e geral do Estado, visando atingir os seus fins, compreendendo, pois, as atividades co-legislativas e de direção, o que deve ser entendida por função política.





Não diferentemente ao que ocorre com a complexa tarefa de dirimir a confusão entre Estado e Governo, percebe-se ainda a dificuldade de estabelecer relação entre Governo e Administração Pública. Importante, então, relembrar o posicionamento de Heli Lopes Meirelles:

O governo é atividade política e discricionária; administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à forma técnica. Governo é a conduta independente; administração é conduta hierarquizada. O governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução; Administração executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução. A administração é o conjunto instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do governo (MEIRELLES, 1990, p.61).

Neste contexto, o poder político, advindo do governo, é o que preside, integra e harmoniza todos os grupos sociais, possibilitando a convivência entre os membros destes grupos, mediante um conjunto de regras que compõe o direito comum a todos eles.

3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo o que ensina Di Pietro (2002, p.53) “o vocábulo administração abrange a atividade superior de planejar, dirigir, comandar, como a atividade subordinada de executar”. Para a autora a expressão Administração pública é utilizada comumente em dois sentidos, sendo os sentidos subjetivo e objetivo.

Subjetivamente ou no sentido formal, a Administração Pública deve ser entendido como sendo os entes que exercem atividade administrativa, tais quais as pessoas jurídicas, os órgãos e os agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que triparte a atividade estatal, qual seja a função administrativa.

No sentido objetivo ou material, Administração Pública designa a natureza da atividade exercida pelos entes citados acima – a função administrativa – predominantemente incumbida ao Poder Executivo, abrangendo o fomento, a polícia administrativa e o serviço público.

No entendimento de Meirelles (1990) a Administração, numa visão global é todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização dos serviços demandados por ele, visando à satisfação das necessidades coletivas. Conforme posiciona o autor, a Administração não pratica atos de governo, pratica tão somente atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes, o que se denomina atos administrativos.





Alessi *apud* Meirelles (1990, p.84) deixa claro que subjetivamente Administração Pública é o conjunto de órgãos a serviço do Estado, e objetivamente é expressão do Estado agindo *in concreto* para satisfação dos seus fins de conservação, bem estar individual dos cidadãos e de progresso social.

Quanto à natureza e os fins da Administração pública, Meirelles (1990) afirma que a natureza da administração pública é a de um múnus público para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento de bens, serviços e interesses da coletividade, sendo que os fins da administração pública resumem-se num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Assim, conclui-se que toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo.

II. DIREITO ADMINISTRATIVO

1. CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Para uma melhor conceituação do Direito Administrativo, lançaremos mão da lição de Maria Sylvia Zanella di Pietro, para quem o Direito Administrativo é “o ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública”.

2. FONTES

O Direito Administrativo possui, basicamente, quatro fontes principais: a lei, o costume, a jurisprudência e a doutrina.

3.1. Lei

É a principal fonte do Direito Administrativo. É a fonte primária porque inaugura um novo direito, inova no ordenamento jurídico (todas as demais fontes são derivadas). A expressão lei possui uma concepção ampla, abrangendo todos os atos normativos resultantes do Poder Legislativo como as leis ordinárias, complementares, leis delegadas, decretos legislativos, e até a própria Constituição Federal.





3.2. Costume

É prática reiterada e uniforme de um comportamento social. Pode ser utilizada desde que não contrarie a lei e a moral. Não pode ser confundido com a praxe administrativa, prevista no art. 100, III do CTN, como sendo as práticas reiteradamente observadas pelas autoridades administrativas, ou seja, a prática reiterada de atos administrativos exercidos dentro dos limites legais.

3.3. Jurisprudência

São decisões judiciais num mesmo sentido que acabam por influenciar o Direito Administrativo. São exemplos as decisões proferidas em ADI (Ações Diretas de Inconstitucionalidade), em ADC (Ações Diretas de Constitucionalidade), em RE (Recursos Extraordinários), em REsp (Recursos Especiais), etc.

3.4. Doutrina

A doutrina é um conjunto teórico de princípios aplicáveis ao Direito. É o elemento constitutivo da Ciência Jurídica, resultado do trabalho de estudiosos, autores, juristas e cientistas, com função de construir e consolidar entendimentos (paradigmas) de matérias que envolvem o Direito Administrativo.

3. PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A Administração Pública rege-se por diversos princípios, os quais norteiam seus atos de forma a garantir a consecução de sua finalidade. O art. 37 da Constituição da República dispõe que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

- **PRINCÍPIO DA LEGALIDADE**

Tem-se este princípio como um dos basilares da Administração Pública, pois, segundo ele, *toda e qualquer atividade administrativa deve ter por fundamento a lei*. É uma sujeição, um limite ao qual o administrador público está submetido, pois todos os seus atos deverão ser pautados na lei.





Para a Administração, tudo o que não estiver autorizado em lei, lhe é vedado. Por este princípio, para um ato administrativo ser legítimo é insuficiente o fato de não ser ofensivo à lei. Cumpre que seja praticado com embasamento em alguma norma permissiva que lhe sirva de fundamento. Não basta a não-contradição, deve haver quase que uma *submissão*.

Em alguns momentos, entretanto, a legalidade é posta num segundo plano pela própria Constituição Federal, permitindo o administrador agir sem autorização legal como na adoção das medidas provisórias (art. 62), na instituição do estado de defesa (art. 136) e do estado de sítio (art. 137 a 139), além do caso do art. 84, VI, da CRFB/88, referente ao Decreto Autônomo (inovação trazida pela Emenda Constitucional 32/2001).

- **PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE**

Para Celso Antonio Bandeira de Mello² nada mais é que o princípio da *isonomia ou igualdade*. Hely Lopes Meirelles³ já entende ser o clássico princípio da *finalidade*.

A atividade administrativa não pode ter por fim pessoa específica, determinada, com o objetivo de lhe garantir privilégios que não sejam estendidos de forma isonômica aos demais. Deve ser destinada a todos os cidadãos de forma geral, sem discriminação,⁴ por força inclusive do art. 5º, I, da CRFB/88 que afirma: *todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [...]*, ou seja, a finalidade da lei é que todos sejam tratados de forma impessoal.

Exemplo clássico que se tem do princípio da impessoalidade é a regra contida no art. 37, II, da CRFB/88 exigindo para a investidura em cargo ou emprego público aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego. Também o é a exigência da realização de licitação previamente às contratações (salvo exceções legais). A impessoalidade objetiva o tratamento igualitário que a Administração Pública deve dispensar a todos os administrados.

José Afonso da Silva⁵ traz importante observação. A impessoalidade pode ser tanto em relação aos administrados como à própria Administração. A primeira forma de impessoalidade foi a que até aqui se trabalhou (em relação aos administrados). Já a segunda forma quer dizer que a responsabilidade pelos atos praticados não é direcionada ao agente que o praticou, mas sim à pessoa jurídica a que ele pertence, por força da Teoria do Órgão.

² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 55.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 93.

⁴ FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 49.

⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 648.





É através, também, deste princípio que se veda a promoção pessoal dos administradores, forte no art. 37, §1º, da CRFB/88: “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, *dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos*”. Outro exemplo recente é a edição da *Súmula Vinculante nº 13* do STF que estabeleceu a *vedação do nepotismo*. Ainda os arts. 2º, parágrafo único, III, 18 a 21, da Lei nº 9.784/99 e art. 149, §2º, da Lei nº 8.112/90.

- **PRINCÍPIO DA MORALIDADE**

Ainda que de difícil definição, o princípio da moralidade está ligado ao conceito de *honestidade, de conduta ilibada, ética, decente, lealdade: de bom administrador*. De acordo com a doutrina moderna e a jurisprudência, a imoralidade é vista como uma forma de ilegalidade, e, portanto, sujeita ao controle do Poder Judiciário.

A não observância deste princípio pode gerar inúmeras consequências legalmente previstas como: propositura de Ação Popular (art. 5º, LXXIII, da CRFB/88 e Lei nº 4.717/65), de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85, art. 1º, IV) e de Ação de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92).

Para a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁶, em se tratando de matéria administrativa, sempre que se verificar que o *comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, ainda que em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, a idéia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa*.

- **PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE**

Princípio que torna obrigatória a divulgação dos atos praticados pela Administração Pública. É inerente ao próprio conceito de democracia, ou seja, atribui *dever de transparência, de visibilidade do Poder Público*.

Com previsão Constitucional no art. 37, §1º, a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social. Aparece previsto em inúmeras normas: art. 5º, XXXIII primeira parte, e inciso XXXIV; art. 93, IX e X todos da CRFB/88, na Lei nº 8.666/93 art. 3º, §3º primeira parte, arts. 21 e 61, parágrafo único, art. 14, da Lei nº 9.784/99, entre outros.

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 79.





A publicidade gera a *eficácia* dos atos administrativos e também alguns *efeitos* como: a *presunção do conhecimento*, o desencadeamento do *decurso do prazo* para interposição de recursos; o início da contagem dos prazos de prescrição e decadência, entre outros (por exemplo, os efeitos da declaração de utilidade pública estão previstos no art. 7º, do Decreto-Lei nº 3.365/41), mas é importante salientar que não é ela (a publicidade) elemento constitutivo do ato administrativo, sendo, somente, requisito para sua eficácia.

Escapam à regra da publicidade: art. 5º XXXIII, da CRFB/88 (com relação às informações imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, regulado pela Lei nº 11.111/05) e ainda o inciso LX, o art. 14, § 11 da CRFB/88, o art. 37, §3º, II, da CRFB/88, o art. 20 do CPP, o art. 155 do CPC, entre outros

• PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Presente no *caput* do art. 37 da CRFB/88, desde a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, consubstancia-se na *busca pela qualidade do serviço público prestado*. Busca a otimização, rapidez e aperfeiçoamento dos resultados com o menor desperdício de recursos possíveis. Ou seja, melhor desempenho, com menor custo.

Ainda que somente em 1998 tenha integrado o *caput* do art. 37, da CRFB/88, já era previsto na própria Constituição Federal de 1988 no artigo 74, II, no art. 144, §7º e até mesmo em legislação esparsa como no Decreto-Lei nº 200/67, art. 26, III e na Lei nº 8.987/95, art. 6º, §1º.

A avaliação especial de desempenho, condição para a aquisição da estabilidade, prevista no art. 41, §4º, a avaliação periódica de desempenho, exposta no art. 41, §1º, III, a criação e manutenção de escolas de governo, art. 39, §2º, a criação do subsídio como forma remuneratória, art. 39, §4º todos da CRFB, são exemplos da aplicação do princípio da eficiência. A edição de súmulas vinculantes (art. 103-A, da CRFB/88) e a duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, da CRFB/88) configuram-se, também, como busca pelo dever de eficiência.

É a relação custo-benefício⁷ que deve presidir todas as ações públicas. A palavra liga à idéia de *serviço rápido e preciso*. Exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, rendimento e busca da perfeição.

⁷ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 22.





III. ATOS ADMINISTRATIVOS

1. CONCEITO

Ato administrativo é toda manifestação de vontade, juízo de valor, conhecimento, predisposta à produção de efeito jurídico (art. 81 do CC), praticada pela Administração Pública ou por quem lhe representar no exercício de suas atividades, ou seja, conforme preleciona HELY LOPES MEIRELLES, ato administrativo é “toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública, que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.” .

2. REQUISITOS

O ato administrativo é composto por elementos assemelhados aos do ato jurídico, mas concernentes ao direito administrativo, a saber: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. A ausência de um dos elementos pode resultar na invalidação do ato, na sua ilegalidade, ou ainda na possibilidade de sua anulação pelo poder Judiciário.

a) Competência

A competência é o poder concedido ao agente da Administração para o desempenho de suas funções. Assim, para ter validade, o ato administrativo deve ter sido praticado por agente competente. É a lei que estabelece quais atos podem ser realizados, como, por exemplo, a lei que determina que somente o Presidente da República poderá nomear Ministros de Estado.

b) Finalidade

Tendo em vista que a Administração Pública tem como fim o interesse coletivo, o ato administrativo deve ter como único objetivo a satisfação do interesse público, devendo este vincular a ação do administrador. Tal finalidade encontrar-se-á sempre estabelecida em lei, ainda que de forma implícita.

c) Forma

A forma do ato administrativo é um requisito vinculado e indispensável à sua perfeição. Diferentemente da vontade dos particulares, a administração exige procedimentos especiais e forma legal, e deve ser o ato, em regra, escrito e expresso para ser revestido de validade. A ausência de forma torna o ato inexistente.





d) Motivo

O ato administrativo, para ter validade, deve possuir sempre o motivo de atender ao interesse público, com o fim de atingir o bem comum. Dessa forma, para que o ato seja perfeito, o motivo poderá ser tanto expreso, operando, nesse caso, como um elemento vinculador, ou discricionário, quando estiver a critério do legislador. A falta de motivo ou a indicação de motivo falso acarretam a nulidade do ato.

e) Objeto

Objeto é o efeito jurídico imediatamente produzido pelo ato, que pode traduzir-se em extinção ou transformação de determinado direito. Para identificar-se o objeto de um ato administrativo basta verificar o que este ato enuncia, prescreve ou dispõe.

O objeto do ato deve ser lícito (conforme a lei), possível (realizável no mundo dos fatos e do direito), certo (definido acerca do destinatário, dos efeitos, do tempo e do lugar) e moral (de acordo com os padrões comuns de comportamento, aceitos como corretos, justos e éticos), de modo que a ausência de qualquer um desses requisitos pode viciar o ato.

3. ATRIBUTOS

A supremacia do interesse público determina que os atos administrativos devam portar certos atributos peculiares, que os distinguem dos atos jurídicos de direito privado. São eles:

a) Presunção de legitimidade

A presunção de legitimidade é característica presente em todo e qualquer ato da Administração Pública, independente de previsão legal. Salvo prova em contrário, presumem-se legítimos os atos da administração e verdadeiros os fatos por ela alegados. Tal presunção é relativa, ou “juris tantum”, sendo que o ato administrativo só deixará de produzir efeitos através de processo judicial ou nos casos de revisão no âmbito da Administração.

b) Imperatividade

Por ser ato de império emanado por autoridade pública, é por intermédio deste atributo que os atos administrativos se impõem a terceiros, independentemente de sua concordância.





A imperatividade está presente apenas nos atos administrativos que impõem obrigações (atos normativos, ordinatórios, punitivos), inexistindo no caso dos atos que concedem direitos solicitados pelo administrado (licença, autorização, permissão ou admissão), ou daqueles cujo caráter é apenas enunciativo (certidão, atestado, parecer).

A imperatividade independe da declaração de validade ou invalidade do ato, decorrendo apenas da existência do mesmo. Assim, todo ato administrativo deve ser cumprido ou atendido enquanto não for retirado do mundo jurídico por revogação ou anulação.

c) Auto-executoriedade

A Administração Pública pode executar diretamente seus atos e fazer cumprir determinações, sem precisar recorrer ao Judiciário, até com o uso de força, se necessário, sempre que a auto-execução for autorizada por lei. Contudo, a execução de seus atos deve ser precedida de notificação e acompanhada do respectivo auto circunstanciado, a fim de que seja demonstrada a legalidade do ato e possibilitadas as medidas judiciais cabíveis à defesa dos direitos dos particulares que se sentirem lesados.

4. CLASSIFICAÇÃO

4.1. Quanto aos Destinatários

a) Atos Gerais ou regulamentares

São os atos expedidos sem um destinatário específico, com finalidade normativa, e têm alcance sobre todos os sujeitos que se encontrem na mesma situação fática contida em seus preceitos. Exemplos de atos gerais: regulamentos, portarias, resoluções, circulares, instruções, deliberações, regimentos.

Os atos gerais prevalecem sobre os individuais, ainda que provenham da mesma autoridade.

Nas hipóteses em que os atos gerais produzem efeitos externos, há necessidade de publicação no órgão oficial para entrarem em vigor e produzirem seus resultados jurídicos, pois os destinatários só ficam submetidos às imposições após essa divulgação.

