

c) conversão administrativa: a Administração transforma um ato com vício de legalidade, aproveitando seus elementos válidos, em um novo ato. O autor reconhece ainda a possibilidade de uma conversão legislativa, promovida, não por meio de ato administrativo, mas por força de lei.

Além das modalidades voluntárias, o referido administrativista faz referência à **sanatória não voluntária** ou **fato sanatório**, nomes atribuídos aos institutos da prescrição e da decadência, que operam a estabilização de defeitos do ato administrativo pelo transcurso de um prazo legal associado à inércia do titular do direito à impugnação.

#### 4.17 CONVERSÃO

Conversão é o aproveitamento de ato defeituoso como ato válido de outra categoria<sup>56</sup>. Exemplo: contrato de concessão outorgado mediante licitação em modalidade diversa da concorrência convertido em permissão de serviço público.

Assim, para a *corrente majoritária*, a conversão caracteriza-se pela mudança na tipificação formal do ato, sem qualquer impacto sobre seu objeto (conteúdo).

A conversão tem natureza **constitutiva**, **discricionária** e **eficácia retroativa** (“*ex tunc*”).

Adotando concepção minoritária, José dos Santos Carvalho Filho trata da conversão como espécie do gênero convalidação. Para o autor, trata-se do saneamento realizado em parte do objeto do ato, pelo qual a Administração, “depois de retirar parte inválida do ato anterior, processa sua substituição por uma nova parte, de modo que o novo ato passa a conter a parte válida anterior e uma parte nova, nascida esta com o ato de aproveitamento. Exemplo: um ato promoveu A e B por merecimento e antiguidade, respectivamente, verificando após que não deveria ser B mas C o promovido por antiguidade, pratica novo ato mantendo a promoção de A (que não teve vício) e insere a de C, retirando a de B, por ser esta válida”<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Nesse sentido, entre outros: Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de direito administrativo*, p. 475; Lucia Valle Figueiredo, *Curso de direito administrativo*.

<sup>57</sup> *Manual de direito administrativo*, p. 167.

#### 4.18 QUADRO SINÓTICO

ATOS ADMINISTRATIVOS																			
<b>FUNÇÃO DOGMÁTICA DA TEORIA DO ATO ADMINISTRATIVO</b>	O ato administrativo cumpre um importante papel de <b>controle sobre as atividades da Administração Pública</b> .																		
<b>ATOS ADMINISTRATIVOS E DEMAIS ATOS JURÍDICOS</b>	Segundo Renato Alessi, há duas <b>formas de compreender a atuação da Administração Pública</b> : a) <b>cinematograficamente</b> : por meio do estudo das atividades jurídicas dinâmicas, isto é, vistas como quem assiste a um filme; b) <b>fotograficamente</b> : analisando o fenômeno jurídico a partir de instantes estáticos capturados como fotografias. Cada ato jurídico é um momento específico no desenvolvimento das atividades reguladas pelo Direito. Todos os ramos jurídicos utilizam esse duplo caminho para aproximarem-se de seus objetos específicos. Em outras palavras, existe um ato jurídico típico para cada ramificação do Direito. Em comum, as diversas categorias de atos jurídicos têm o poder de <b>produzir efeitos jurídicos</b> , ou seja, criar, preservar, modificar ou extinguir direitos e deveres.																		
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Ramo do Direito</th> <th>Ato jurídico típico</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Processual Civil</td> <td>Ato do processo</td> </tr> <tr> <td>Tributário</td> <td>Fato impositivo</td> </tr> <tr> <td>Penal</td> <td>Crime</td> </tr> <tr> <td>Constitucional</td> <td>Lei</td> </tr> <tr> <td>Trabalhista</td> <td>Contrato de trabalho</td> </tr> <tr> <td>Empresarial</td> <td>Ato de comércio</td> </tr> <tr> <td>Civil</td> <td>Negócio jurídico</td> </tr> <tr> <td>Internacional Público etc.</td> <td>Tratado etc.</td> </tr> </tbody> </table>	Ramo do Direito	Ato jurídico típico	Processual Civil	Ato do processo	Tributário	Fato impositivo	Penal	Crime	Constitucional	Lei	Trabalhista	Contrato de trabalho	Empresarial	Ato de comércio	Civil	Negócio jurídico	Internacional Público etc.	Tratado etc.
	Ramo do Direito	Ato jurídico típico																	
	Processual Civil	Ato do processo																	
	Tributário	Fato impositivo																	
	Penal	Crime																	
	Constitucional	Lei																	
	Trabalhista	Contrato de trabalho																	
Empresarial	Ato de comércio																		
Civil	Negócio jurídico																		
Internacional Público etc.	Tratado etc.																		
<b>CONCEITOS DE ATO ADMINISTRATIVO</b>	Toda manifestação expedida no exercício da função administrativa, com caráter infra-legal, consistente na emissão de comandos complementares à lei, com a finalidade de produzir efeitos jurídicos. O conceito pode ser dividido em quatro partes, para facilitar sua integral compreensão: <b>a) toda manifestação expedida no exercício da função administrativa</b> : o ato administrativo nem sempre constitui declaração “de vontade”, pois são comuns os casos de máquinas programadas para expedir ordens em nome da Administração; <b>b) com caráter infralegal</b> : a característica jurídica mais notável do ato administrativo é a sua necessária subordinação aos dispositivos legais; <b>c) consistente na emissão de comandos complementares à lei</b> : de acordo com a célebre fórmula de Michel Stassinopoulos, além de a <b>Administração não poder atuar contra legem</b> (contrariando a lei) ou <i>praeter legem</i> (fora da lei), <b>deve agir secundum legem</b> (conforme a lei). Isso significa que o ato administrativo só pode tratar de matéria previamente disciplinada em lei, estabelecendo desdobramentos capazes de prover sua fiel execução; e <b>d) com finalidade de produzir efeitos jurídicos</b> : como qualquer ato jurídico, o ato administrativo é praticado para adquirir, resguardar, modificar, extinguir e declarar direitos.																		
<b>FATO ADMINISTRATIVO</b>	Os doutrinadores utilizam <b>variados critérios</b> para diferenciar atos e fatos administrativos. Em linhas gerais, podem ser identificadas <b>quatro concepções principais</b> : <b>1) corrente clássico-voluntarista</b> : baseada na tradicional diferenciação do Direito Civil, os adeptos dessa corrente utilizam o <b>critério da voluntariedade</b> para concluir que o <b>ato administrativo</b> é um comportamento humano <b>voluntário</b> produtor de efeitos na seara administrativa, enquanto o <b>fato administrativo</b> é um <b>acontecimento da natureza</b> relevante para o Direito Administrativo, como a <b>prescrição</b> administrativa e a <b>morte de servidor público</b> ; <b>2) corrente antivoluntarista</b> : rejeitando a utilização tradicional do critério da voluntariedade, Celso Antônio Bandeira de Mello sustenta que o <b>ato administrativo é enunciado prescritivo</b> , declaração jurídica voltada a disciplinar como coisas e situações “devem ser”, ao passo que o <b>fato administrativo não possui caráter prescritivo</b> , sendo simplesmente um acontecimento a que a lei atribui consequências jurídicas; <b>3) corrente materialista</b> : adotada em <b>alguns concursos</b> , a terceira concepção																		

	<p>considera que o <b>ato administrativo</b> é uma <b>manifestação volitiva da Administração</b>, no desempenho de suas funções de Poder Público, visando produzir algum efeito jurídico, enquanto o <b>fato administrativo</b> é toda <b>atividade pública material</b> em cumprimento de uma decisão administrativa; e 4) <b>corrente dinamicista (majoritária nos concursos)</b>: defendendo ponto de vista próximo ao da corrente anterior, José dos Santos <b>Carvalho Filho</b> conceitua fato administrativo como toda <b>"atividade material</b> no exercício da função administrativa, que visa a <b>efeitos de ordem prática</b> para a Administração", ou seja, tudo aquilo que retrata <b>alteração dinâmica</b> na Administração ou <b>movimento na ação administrativa</b>.</p>	
ATOS DA ADMINISTRAÇÃO	<p>A Administração Pública, no exercício de suas diversificadas tarefas, pratica algumas modalidades de atos jurídicos que não se enquadram no conceito de atos administrativos. Nem todo ato da Administração é <b>ato administrativo</b>.                  Há dois entendimentos doutrinários distintos sobre o conceito de atos da Administração:  <b>a) corrente minoritária</b>: defendida por <b>Maria Sylvia Zanella di Pietro</b>, considera que os atos da Administração são <b>todos os atos jurídicos</b> praticados pela Administração Pública, <b>incluindo os atos administrativos</b>; e <b>b) corrente majoritária</b>: adotada por <b>Celso Antônio Bandeira de Mello</b>, <b>Diógenes Gasparini</b>, José dos Santos <b>Carvalho Filho</b> e por <b>todos os concursos públicos</b>, essa segunda concepção considera que atos da Administração são <b>atos jurídicos</b> praticados pela Administração Pública <b>que não se enquadram no conceito de atos administrativos</b>, como os atos legislativos expedidos no exercício de função atípica, os <b>atos políticos</b> definidos na Constituição Federal, os atos regidos pelo direito privado e os atos meramente materiais.</p>	
	<p><b>Espécies de atos da administração</b></p>	<p><b>a) atos políticos ou de governo</b>: não se caracterizam como atos administrativos porque são praticados pela Administração Pública com <b>ampla margem de discricionariedade</b> e <b>têm competência extraída diretamente da Constituição Federal</b>; <b>b) atos meramente materiais</b>: consistem na <b>prestação concreta de serviços</b>, faltando-lhes o caráter prescritivo próprio dos atos administrativos. Exemplos: poda de árvore, varrição de rua e cirurgia em hospital público; <b>c) atos legislativos e jurisdicionais</b>: são praticados excepcionalmente pela Administração Pública no exercício de função atípica; <b>d) atos regidos pelo direito privado ou atos de gestão</b>: constituem casos raros em que a Administração Pública ingressa em relação jurídica submetida ao direito privado, ocupando <b>posição de igualdade perante o particular</b>, isto é, destituído do <b>poder de império</b>; <b>e) contratos administrativos</b>: são vinculações jurídicas bilaterais, distinguindo-se dos atos administrativos que são normalmente prescrições unilaterais da Administração. Exemplos de contratos administrativos: concessão de serviço público e parceria público-privada.</p>
SILÊNCIO ADMINISTRATIVO	<p>Em regra, a inércia administrativa não tem importância para o <b>Direito</b>. Pode ocorrer, porém, de a lei atribuir-lhe algum significado específico, ligando efeitos jurídicos à omissão da Administração. É certo que <b>silêncio não é ato administrativo</b> por ausência de exteriorização de comando prescritivo. Trata-se de simples <b>fato administrativo</b> porque o silêncio nada ordena.</p>	
ATRIBUTOS DO ATO ADMINISTRATIVO	<p>Os atos administrativos são revestidos de <b>propriedades jurídicas especiais</b> decorrentes da supremacia do interesse público sobre o privado. A doutrina mais moderna faz referência a <b>cinco atributos</b>: a) presunção de legitimidade; b) imperatividade; c) exigibilidade; d) autoexecutoriedade; e) tipicidade.</p>	
	<p><b>Presunção de legitimidade</b></p>	<p>O atributo da presunção de legitimidade, também conhecido como <b>presunção de legalidade</b> ou <b>presunção de veracidade</b>, significa que, até prova em contrário, o ato administrativo é considerado válido para o <b>Direito</b>. Importante destacar que se trata de uma <b>presunção relativa (juris tantum)</b>, podendo ser afastada diante de <b>prova inequívoca da ilegalidade</b> do ato.</p>
	<p><b>Há quem diferencie presunção de legitimidade (ou de legalidade) e presunção de veracidade.</b></p>	<p><b>A presunção de legitimidade diria respeito à validade do ato em si, enquanto a presunção de veracidade consagraria a verdade dos fatos motivadores do ato.</b></p>

	<p><b>Presunções de validade, legalidade, veracidade, legitimidade e licitude</b></p>	<p><b>a) presunção de validade</b>: considerada pelo autor um verdadeiro princípio do Direito Administrativo, a presunção de validade apontaria para o pressuposto de que, até prova em contrário, <b>todos os atos da Administração são considerados válidos</b> perante o direito; <b>b) presunção de legalidade</b>: é a presunção de <b>conformidade do ato com a lei</b>; <b>c) presunção de veracidade ou de realidade</b>: é a presunção de verdade dos motivos apontados como <b>fundamentos fáticos</b> para prática do ato; <b>d) presunção de legitimidade</b>: diz respeito à <b>conformidade</b> do ato com a <b>vontade da sociedade</b> ou com os consensos políticos inseridos na competência discricionária; <b>e) presunção de licitude</b>: é a presunção de conformidade do ato com os <b>valores morais</b> tutelados pela ordem jurídica.</p>
	<p><b>Imperatividade ou coercibilidade</b></p>	<p>O atributo da imperatividade significa que o ato administrativo <b>pode criar unilateralmente obrigações aos particulares</b>, independentemente da anuência destes. É uma capacidade de vincular terceiros a deveres jurídicos derivada do chamado <b>poder extroverso</b>. Ao contrário da presunção de legitimidade, a imperatividade é atributo da <b>maioria dos atos administrativos</b>, não estando presente nos atos enunciativos, como certidões e atestados, nem nos atos negociais, como permissões e autorizações.</p>
	<p><b>Exigibilidade</b></p>	<p>Consiste no atributo que permite à Administração <b>aplicar punições</b> aos particulares por violação da ordem jurídica, <b>sem necessidade de ordem judicial</b>. A exigibilidade, portanto, resume-se ao poder de aplicar <b>sanções administrativas</b>, como multas, advertências e <b>interdição</b> de estabelecimentos comerciais.</p>
	<p><b>Autoexecutoriedade</b></p>	<p>Denominada em alguns concursos equivocadamente de <b>executoriedade</b>, a autoexecutoriedade permite que a Administração Pública realize a <b>execução material</b> dos atos administrativos ou de dispositivos legais, <b>usando a força física</b> se preciso for para <b>desconstituir situação violadora da ordem jurídica</b>. A autoexecutoriedade difere da exigibilidade à medida que esta aplica uma punição ao particular, mas não desconstitui materialmente a <b>autoexecutoriedade</b>, além de punir, desfaz concretamente a situação ilegal, constituindo mecanismo de <b>coerção direta</b>.</p>
	<p><b>A autoexecutoriedade é atributo de somente alguns tipos de atos administrativos</b></p>	<p><b>a) aqueles com tal atributo conferido por lei</b>. É caso do fechamento de restaurante pela vigilância sanitária; <b>b) os atos praticados em situações emergenciais</b> cuja execução imediata é indispensável para a preservação do interesse público. Exemplo: dispersão pela polícia de manifestação que se converte em onda de vandalismo.</p>
	<p><b>Tipicidade</b></p>	<p>Por fim, alguns autores acrescentam a tipicidade no rol dos atributos do ato administrativo. A tipicidade diz respeito à <b>necessidade de respeitar-se a finalidade específica</b> definida na lei para cada espécie de ato administrativo. <b>Dependendo da finalidade que a Administração pretende alcançar, existe um ato definido em lei.</b></p>

QUADRO COMPARATIVO DOS ATRIBUTOS DO ATO ADMINISTRATIVO			
Atributo	Síntese	Abrangência	Dica especial
Presunção de legitimidade	O ato é válido até prova em contrário	Todos os atos administrativos + atos da Administração	Presunção relativa que inverte o ônus da prova
Imperatividade	O ato cria unilateralmente obrigações ao particular	Maioria dos atos administrativos	Deriva do poder extroverso
Exigibilidade	Aplicação de sanções administrativas	Maioria dos atos administrativos	Pune, mas não desfaz a ilegalidade
Autoexecutoriedade	Execução material que desconstitui a ilegalidade	Alguns atos administrativos	Só quando a lei prevê ou em situações emergenciais
Tipicidade	Respeito às finalidades específicas	Todos os atos administrativos	Proíbe atos atípicos ou inominados
OUTROS ATRIBUTOS	<p><b>a) existência:</b> consiste no preenchimento de todos os elementos componentes do ato administrativo, a saber: competência, objeto, forma, motivo e finalidade; <b>b) eficácia:</b> segundo o autor, é o atributo segundo o qual o ato administrativo válido presume-se apto a produzir seus regulares efeitos; <b>c) exequibilidade:</b> distinta da eficácia, exequibilidade é a possibilidade de execução imediata do ato eficaz, sempre que sua aplicação prática não estiver subordinada a termo, condição ou algum outro requisito legalmente estabelecido; <b>d) efetividade:</b> é a confirmação social e metajurídica de que o ato alcançou os resultados práticos pretendidos pelo seu autor; <b>e) relatividade:</b> é a referibilidade de todo ato administrativo à sucessão de normas superiores que legitimaram a sua expedição.</p>		
EXISTÊNCIA, VALIDADE E EFICÁCIA	<p>Como todo ato jurídico, o ato administrativo está sujeito a três planos lógicos distintos: a) existência; b) validade; c) eficácia. O plano da <b>existência</b> ou da perfeição consiste no cumprimento do <b>ciclo de formação do ato</b>. O plano da <b>validade</b> envolve a <b>conformidade com os requisitos</b> estabelecidos pelo ordenamento jurídico para a correta prática do ato administrativo. O plano da <b>eficácia</b> está relacionado com a <b>aptidão</b> do ato para produzir efeitos jurídicos.</p>		
	<p><b>Existência ou perfeição do ato administrativo</b></p> <p>O primeiro plano lógico ao qual o ato administrativo se submete é o da <b>existência</b> ou <b>perfeição</b>. Nele, importa verificar se o ato cumpriu integralmente o seu <b>ciclo jurídico de formação</b>, revestindo-se dos elementos e pressupostos necessários para que possa ser considerado um ato administrativo.</p>	<p><b>Teoria do ato administrativo inexistente</b></p> <p>Caracteriza-se como inexistente o ato administrativo praticado com usurpação de poder por pessoa visivelmente incompetente, seja por não pertencer aos quadros da Administração, seja em razão de exercer funções que não lhe conferem qualquer direito de decisão diante daquele caso concreto. Entre os autores brasileiros, sempre houve controvérsia sobre a utilidade prática da teoria da inexistência. Discute-se até que ponto convém diferenciar o ato nulo do inexistente. Contrário à diferenciação, Caio Tácito afirma: "Não transita, livremente, em nosso Direito Administrativo, a noção de ato inexistente, familiar ao direito francês. A doutrina, como as jurisprudências nacionais, quando não ignoram essa categoria de nulidade absoluta, acentuam a sua inocuidade".</p>	

		<p><b>Validade do ato administrativo</b></p> <p>No plano da validade, investiga-se a <b>conformidade do ato administrativo com os requisitos fixados no ordenamento</b> para sua correta produção. O juízo de validade <b>pressupõe a existência</b> do ato, razão pela qual só se pode falar em ato válido ou inválido após o integral cumprimento do seu ciclo de formação.</p>										
		<p><b>Eficácia do ato administrativo</b></p> <p>O plano da eficácia analisa a <b>aptidão do ato para produzir efeitos jurídicos</b>. A doutrina divide os efeitos do ato administrativo em <b>três categorias</b>: <b>a) efeitos típicos</b>: são aqueles <b>próprios do ato</b>; <b>b) efeitos atípicos prodrômicos</b>: são efeitos <b>preliminares</b> ou <b>iniciais</b> distintos da eficácia principal do ato; e <b>c) efeitos atípicos reflexos</b>: são aqueles que atingem terceiros estranhos à relação jurídica principal.</p>										
		<p>Mérito ou <b>merecimento</b> é a <b>margem de liberdade</b> que os atos discricionários recebem da lei para permitir aos agentes públicos escolher, diante da situação concreta, qual a melhor maneira de atender ao <b>interesse público</b>. Trata-se de um <b>juízo de conveniência e oportunidade</b> que constitui o <b>núcleo da função típica</b> do Poder Executivo, razão pela qual é vedado ao Poder Judiciário controlar o mérito do <b>ato administrativo</b>.</p>										
		<p><b>Controle judicial tríplice sobre o mérito do ato administrativo</b></p> <p>Embora a concepção tradicional não admita revisão judicial sobre o mérito dos atos administrativos discricionários, observa-se uma tendência à aceitação do controle exercido pelo Poder Judiciário sobre a discricionariedade, especialmente quanto a três aspectos fundamentais: <b>a) razoabilidade/proporcionalidade da decisão</b>; <b>b) teoria dos motivos determinantes</b>: se o ato atendeu aos pressupostos fáticos ensejadores da sua prática; <b>c) ausência de desvio de finalidade</b>: se o ato foi praticado visando atender ao interesse público geral.</p>										
		<p><b>Grave inoportunidade e grave inconveniência</b></p> <p>A <b>grave inoportunidade</b>, quando da expedição de ato administrativo discricionário sem observância do momento e do motivo apropriados, violaria o princípio da <b>razoabilidade</b>. Quanto ao juízo de <b>conveniência</b>, relaciona-se diretamente com a escolha do <b>conteúdo</b> e a <b>intensidade dos efeitos</b> do ato jurídico praticado pela Administração. Assim, a desatenção a esses dois aspectos do ato acarretaria <b>grave inconveniência</b>, ferindo o princípio da <b>proporcionalidade</b>.</p>										
		<p><b>Corrente clássica (Hely Lopes Meirelles)</b></p> <p style="text-align: center;">CORRENTE CLÁSSICA</p> <p style="text-align: center;">5 requisitos</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td>Competência ou sujeito</td> <td>Vinculado</td> </tr> <tr> <td>Objeto</td> <td>Discricionário</td> </tr> <tr> <td>Forma</td> <td>Vinculado</td> </tr> <tr> <td>Motivo</td> <td>Discricionário</td> </tr> <tr> <td>Finalidade</td> <td>Vinculado</td> </tr> </table>	Competência ou sujeito	Vinculado	Objeto	Discricionário	Forma	Vinculado	Motivo	Discricionário	Finalidade	Vinculado
Competência ou sujeito	Vinculado											
Objeto	Discricionário											
Forma	Vinculado											
Motivo	Discricionário											
Finalidade	Vinculado											
		<p><b>REQUISITOS DO ATO</b></p> <p><b>1) Competência ou sujeito:</b> a competência é requisito <b>vinculado</b>. Para que o ato seja válido, inicialmente é preciso verificar se foi praticado pelo agente competente segundo a legislação para a prática da conduta. Assim, competência administrativa é o <b>poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho de suas funções</b>.</p>										

A competência administrativa possui as seguintes **características**: a) **natureza de ordem pública**: pois sua definição é estabelecida pela lei, estando sua alteração fora do alcance das partes; b) **não se presume**: porque o agente somente terá as competências expressamente outorgadas pela legislação; c) **improrrogabilidade**: diante da falta de uso, a competência não se transfere a outro agente; d) **inderrogabilidade** ou **irrenunciabilidade**: a Administração não pode abrir mão de suas competências porque são conferidas em benefício do interesse público; e) **obrigatoriedade**: o exercício da competência administrativa é um dever para o agente público; f) **incaducabilidade** ou **imprescritibilidade**: a competência administrativa não se extingue, exceto por vontade legal; g) **delegabilidade**: em regra, a competência administrativa pode ser transferida temporariamente mediante delegação ou avocação. Porém, são **indelegáveis**: competências **exclusivas**, a edição de **atos normativos** e a **decisão de recursos** (art. 13 da Lei n. 9.784/99); **2) Objeto**: é o **conteúdo** do ato, a ordem por ele determinada, ou o **resultado prático** pretendido ao se expedi-lo. Todo ato administrativo tem por objeto a **criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas** concernentes a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à **ação da Administração Pública** (Hely Lopes Meirelles, *Direito administrativo brasileiro*, p. 150). O objeto é requisito **discricionário**. **3) Forma**: é requisito **vinculado**, envolvendo o **modo de exteriorização** e os **procedimentos prévios** exigidos na expedição do ato administrativo. Diante da necessidade de controle de legalidade, o cumprimento da **forma legal** é sempre **substancial para a validade** da conduta. Em regra, os atos administrativos deverão observar a **forma escrita**, admitindo-se excepcionalmente atos gestuais, verbais ou expedidos visualmente por máquinas, como é o caso dos semáforos, especialmente em casos de urgência e transitoriedade da manifestação; **4) Motivo**: é a **situação de fato** e o **fundamento jurídico** que autorizam a prática do ato. Constitui requisito **discricionário** porque pode abranger margem de liberdade outorgada por lei ao agente público. Exemplo: a ocorrência da infração é o motivo da multa de trânsito. Não se confunde com **motivação**, que é a explicação por escrito das razões que levaram à prática do ato; e **5) Finalidade**: **requisito vinculado**, a finalidade é o objetivo de interesse público pretendido com a prática do ato. Sempre que o ato for praticado visando à defesa de interesse alheio ao interesse público, será **nulo por desvio de finalidade** ou **détournement du pouvoir**.

Corrente moderna (Celso Antônio Bandeira de Mello)	CORRENTE MODERNA	
	6 requisitos	
	Sujeito	Vinculado
	Motivo	Discricionário
	Requisitos procedimentais	Vinculado
	Finalidade	Discricionário
	Causa	Vinculado
	Formalização	Discricionário

**1) Sujeito**: é o **pressuposto subjetivo** centrado na análise sobre quem praticou o ato. Para Celso Antônio **Bandeira de Mello**, no tema referente ao sujeito devem ser estudadas a **capacidade do agente**, a **quantidade de atribuições do órgão** que o produziu, a **competência do agente** emanador e a **existência de óbices à atuação** no caso concreto. Trata-se de requisito **vinculado**; **2) Motivo**: constitui **pressuposto objetivo** atinente à situação fática que autoriza a prática do ato. É requisito **discricionário**; **3) Requisitos procedimentais**: são atos jurídicos prévios e indispensáveis para a prática do ato administrativo, caracterizando-se como **pressuposto objetivo e vinculado**. Exemplo: a homologação da licitação, na modalidade concorrência pública, pressupõe os atos de habilitação e classificação (requisitos procedimentais); e **4) Finalidade**: é o **pressuposto teleológico** do ato administrativo. Trata-se do **bem jurídico** pertinente ao interesse público pretendido com a prática do ato. Contrariando a maioria da doutrina, Celso Antônio **Bandeira de Mello** admite **margem de liberdade na finalidade** legal do ato. Assim, a finalidade adquire a condição de **requisito discricionário** para o referido autor;

**5) Causa**: é o **pressuposto lógico** consistente no nexo de **adequação entre o motivo e o conteúdo** do ato administrativo. Se o agente pratica um ato incoerente ou desproporcional com a situação concreta que ensejou sua expedição, há um problema na **causa** do ato, tornando-o nulo. A causa constitui **requisito vinculado**; e **6) Formalização**: é o **pressuposto formal** relacionado com o modo como o ato deve ser praticado. Coincide com a noção de **forma** adotada pela corrente tradicional. Admite-se margem de liberdade quanto à forma do ato, constituindo **requisito discricionário**.

Diferentes teorias sobre a nulidade do ato

**a) teoria unitária**: defendida por **Hely Lopes Meirelles**, essa teoria sustenta que **qualquer ilegalidade** no ato administrativo é causa de **nulidade**. Ou a lei é cumprida ou não é. Inexistiriam graus de violação da norma legal. **Todo ato viciado é nulo**; **b) teoria binária**: amplamente baseada nas **concepções civilistas** sobre nulidade do ato jurídico, a teoria binária divide os atos administrativos ilegais em **nulos e anuláveis**; **c) teoria ternária**: segundo essa outra visão, defendida por Miguel Seabra Fagundes, ao lado dos **atos nulos** e dos **atos anuláveis** haveria também os **atos irregulares**, que seriam portadores de defeitos superficiais e irrelevantes, incapazes de causar a extinção do ato administrativo; **d) teoria quaternária**: sustentada por Celso Antônio **Bandeira de Mello** e adotada na maioria dos concursos, a teoria quaternária reconhece quatro tipos de atos ilegais: **1) atos inexistentes**: quando faltar algum elemento ou pressuposto indispensável para o cumprimento do ciclo de formação do ato; **2) atos nulos**: assim considerados os portadores de defeitos graves **insuscetíveis de convalidação**, tornando obrigatória a anulação; **3) atos anuláveis**: **aqueles possuidores de defeitos leves**, passíveis de convalidação; **4) atos irregulares**: detentores de defeitos levíssimos e irrelevantes normalmente quanto à forma, não prejudicando a validade do ato administrativo.

VÍCIOS EM ESPÉCIE

**1) Quanto ao sujeito**: podem ocorrer **quatro defeitos principais** quanto à competência para a prática do ato administrativo:

**a) usurpação de função pública**: é o mais grave defeito atinente ao requisito do sujeito, ocorrendo quando ato privativo da Administração é praticado por particular que não é agente público; **b) excesso de poder**: ocorre quando a autoridade pública, embora competente para praticar o ato, **ultrapassa os limites de sua competência**, exagerando na forma de defender o interesse público; **c) funcionário de fato**: exerce **função de fato** o indivíduo que ingressou irregularmente no serviço público em decorrência de vício na investidura; e **d) incompetência**: de acordo com o art. 2º, parágrafo único, *a*, da Lei n. 4.717/65, a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou. A incompetência torna anulável o ato, autorizando sua convalidação.

**2) Quanto ao objeto**: no requisito do conteúdo, o ato administrativo pode ter dois defeitos principais: **a) objeto materialmente impossível**: ocorre quando o ato exige uma conduta irrealizável. É causa de **inexistência do ato administrativo**; e **b) objeto juridicamente impossível**: a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa violação de lei, regulamento ou outro ato normativo (art. 2º, parágrafo único, *c*, da Lei n. 4.717/65). É o defeito que torna nulo o ato quando seu conteúdo determina um comportamento contrário à ordem jurídica. Porém, quando o comportamento exigido constituir crime, o ato torna-se inexistente.

**3) Quanto à forma**: o vício de forma consiste na **omissão** ou na **observância incompleta** ou irregular de **formalidades indispensáveis** à existência ou seriedade do ato (art. 2º, parágrafo único, *b*, da Lei n. 4.717/65). O defeito na forma torna anulável o ato administrativo, sendo possível sua convalidação.

**4) Quanto ao motivo**: esse defeito ocorre quando houver inexistência ou falsidade do motivo: **a) inexistência do motivo**: a inexistência do motivo se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente **inadequada ao resultado obtido** (art. 2º, parágrafo único, *d*, da Lei n. 4.717/65); e **b) falsidade do motivo**: quando o motivo alegado não corresponde àquele efetivamente ocorrido.

**5) Quanto à finalidade**: no requisito finalidade, o defeito passível de atingir o ato administrativo é o **desvio de finalidade**, que se verifica quando o agente pratica o ato visando **fim diverso daquele previsto**, explícita ou implicitamente, **na regra de competência** (art. 2º, parágrafo único, *e*, da Lei n. 4.717/65).

VÍCIOS EM ESPÉCIE		
Defeito	Caracterização	Consequência
Usurpação de função pública	Particular pratica ato privativo de servidor	Ato inexistente
Excesso de poder	Ato praticado pelo agente competente, mas excedendo os limites da sua competência	Ato nulo
Funcionário de fato	Indivíduo que ingressou irregularmente no serviço público	Agente de boa-fé: ato anulável; Agente de má-fé: ato nulo
Incompetência	Servidor pratica ato fora de suas atribuições	Ato anulável
Objeto materialmente impossível	Ato exige conduta irrealizável	Ato inexistente
Objeto juridicamente impossível	Ato exige comportamento ilegal	Exigência ilegal: ato nulo; Exigência criminosa: ato inexistente
Omissão de formalidade indispensável	Descumprimento da forma legal para prática do ato	Ato anulável
Inexistência do motivo	O fundamento de fato não ocorreu	Ato nulo
Falsidade do motivo	O motivo alegado não corresponde ao que efetivamente ocorreu	Ato nulo
Desvio de finalidade	Ato praticado visando fim alheio ao interesse público	Ato nulo

A enorme variedade de atos administrativos obriga a doutrina a realizar diversas classificações a fim de identificar semelhanças e diferenças no regime jurídico aplicável a cada espécie. Vamos analisar as classificações fundadas nos mais importantes critérios doutrinários.

**Atos discricionários e atos vinculados** **a) atos vinculados** são aqueles praticados pela Administração **sem margem alguma de liberdade**, pois a lei define de antemão todos os aspectos da conduta. Atos **vinculados** não podem ser revogados porque **não possuem mérito**, que é o juízo de conveniência e oportunidade relacionado à prática do ato. Entretanto, podem ser **anulados** por vício de legalidade; e **b) atos discricionários** são praticados pela Administração, **dispondo de margem de liberdade** para que o agente público decida, diante do caso concreto, qual a melhor maneira de atingir o interesse público. Os atos discricionários são caracterizados pela existência de um **juízo de conveniência e oportunidade no motivo** ou no **objeto**, conhecido como **mérito**. Por isso, podem tanto ser **anulados** na hipótese de vício de legalidade quanto **revogados** por razões de interesse **público**.

QUADRO COMPARATIVO ENTRE ATOS VINCULADOS E DISCRICIONÁRIOS

Ato vinculado	Ato discricionário
Praticado sem margem de liberdade	Praticado com margem de liberdade
Exs.: aposentadoria compulsória, lançamento tributário	Exs.: decreto expropriatório, autorização, permissão
Não tem mérito	Tem mérito
Pode ser anulado, mas não revogado	Pode ser anulado e revogado
Sofre controle judicial	Sofre controle judicial, exceto quanto ao mérito
	Não se confunde com ato arbitrário

CLASSIFICAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

**Atos simples, compostos e complexos**  
**a) atos simples** são aqueles que resultam da **manifestação de um único órgão**, seja singular (simples singulares) ou colegiado (simples colegiais ou coletivos); e **b) atos compostos** são aqueles praticados por um **único órgão**, mas que dependem da verificação, visto, aprovação, anuência, homologação ou "de acordo" por parte de outro, como **condição de exequibilidade**. A manifestação do segundo órgão é secundária ou complementar; **c) atos complexos** são formados pela **conjugação de vontades de mais de um órgão ou agente**. A manifestação do último órgão ou agente é **elemento de existência** do ato complexo. Somente após ela, o ato torna-se perfeito, ingressando no mundo jurídico. Com a integração da vontade do último órgão ou agente, é que o ato passa a ser atacável **pela** via **judicial** ou administrativa.

QUADRO COMPARATIVO ENTRE ATOS SIMPLES, COMPOSTO E COMPLEXO

	Simple	Composto	Complexo
<b>Mecanismo de formação</b>	Manifestação de um único órgão	Praticado por um órgão, mas sujeito à aprovação de outro	Conjugação de vontades de mais de um órgão ou agente
<b>Exemplo importante</b>	Decisão do conselho de contribuintes	Auto de infração que depende do visto de autoridade superior	Investidura de funcionário
<b>Dica especial</b>	A vontade do único órgão torna o ato existente, válido e eficaz	A vontade do segundo órgão é condição de exequibilidade do ato	A vontade do último órgão ou agente é elemento de existência do ato
<b>O que guardar</b>	Mesmo se o órgão for colegiado, o ato é simples	Apareceu na prova "condição de exequibilidade", o ato é composto	No ato complexo, todas as vontades se fundem na prática de ato uno

**Quanto aos destinatários**  
**a) atos gerais ou regulamentares:** dirigidos a uma **quantidade indeterminável de destinatários**. São atos portadores de determinações, em regra, abstratas e impessoais, não podendo ser impugnados judicialmente até produzirem efeitos concretos em relação aos **destinatários**; **b) atos coletivos ou plúrimos:** expedidos em função de um **grupo definido** de destinatários. Exemplo: alteração no horário de funcionamento de uma repartição pública. A publicidade é atendida com a simples comunicação aos interessados; e **c) atos individuais:** aqueles direcionados a um **destinatário** determinado. Exemplo: promoção de servidor público. A exigência de publicidade é cumprida com a comunicação ao destinatário.

**Quanto à estrutura**  
**a) atos concretos:** regulam **apenas um caso**, esgotando-se após a primeira aplicação. Exemplo: ordem de demolição de um imóvel com risco de desabar; **b) atos abstratos ou normativos:** aqueles que se aplicam a uma quantidade indeterminável de situações concretas, não se esgotando após a primeira aplicação. Têm sempre **aplicação continuada**. A competência para expedição de atos normativos é **indelegável** (art. 13, I, da Lei n. 9.784/99).

**Quanto ao alcance**  
**a) atos internos:** produzem **efeitos dentro da Administração**, vinculando somente órgãos e agentes públicos. Por alcançarem somente o ambiente administrativo doméstico, não exigem publicação na imprensa oficial, bastando cientificar os interessados. Exemplos: portaria e instrução ministerial; e **b) atos externos:** produzem **efeitos perante terceiros**. Exemplo: fechamento de estabelecimento e licença.

OUTRAS CLASSIFICAÇÕES DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Quanto ao objeto	a) atos de império: praticados pela Administração em <b>posição de superioridade</b> diante do particular. Exemplos: desapropriação, multa, interdição de atividade; b) atos de gestão: expedidos pela Administração em <b>posição de igualdade</b> perante o particular, sem usar de sua supremacia e regidos pelo direito privado; c) atos de expediente: dão andamento a processos administrativos. São atos de rotina interna praticados por agentes subalternos sem competência decisória.
Quanto à manifestação de vontade	a) atos unilaterais: dependem de <b>somente uma vontade</b> ; e b) atos bilaterais: dependem da <b>anuência das duas partes</b> .
Quanto aos efeitos	a) atos ampliativos: aqueles que <b>aumentam a esfera de interesse</b> do particular; b) atos restritivos: <b>limitam a esfera de interesse</b> do destinatário. Exemplo: sanções administrativas.
Quanto ao conteúdo	a) atos constitutivos: <b>criam novas situações jurídicas</b> . Exemplo: admissão de aluno em escola pública; b) atos extintivos ou desconstitutivos: <b>extinguem situações jurídicas</b> ; c) atos declaratórios ou enunciativos: <b>visam preservar direitos</b> e afirmar situações preexistentes; d) atos alienativos: realizam a <b>transferência de bens</b> ou direitos a terceiros; e) atos modificativos: <b>alteram situações</b> preexistentes; e f) atos abdicativos: aqueles em que o <b>titular abre mão</b> de um direito. Exemplo: renúncia à função pública.
Quanto à situação jurídica que criam	a) atos-regra: criam situações <b>gerais, abstratas e impessoais</b> , não produzindo direito adquirido e podendo ser revogados a qualquer tempo; b) atos subjetivos: criam situações <b>particulares, concretas e pessoais</b> . Podem ser modificados pela vontade das partes; e c) atos-condição: praticados quando <b>alguém se submete a situações criadas pelos atos-regra</b> , sujeitando-se a alterações unilaterais.
Quanto à eficácia	a) atos válidos: são praticados pela autoridade competente, <b>atendendo a todos os requisitos</b> exigidos pela ordem jurídica; b) atos nulos: aqueles expedidos em desconformidade com as regras do sistema normativo. Possuem <b>defeitos insuscetíveis de convalidação</b> , especialmente nos requisitos do objeto, motivo e finalidade; c) atos anuláveis: praticados pela Administração Pública com vícios sanáveis na competência ou na forma. <b>Admitem convalidação</b> ; d) atos inexistentes: possuem um <b>vício gravíssimo</b> no ciclo de formação impeditivo da produção de qualquer efeito jurídico; e) atos irregulares: portadores de <b>defeitos formais levíssimos</b> que não produzem qualquer consequência na validade do ato.
Quanto à exequibilidade	a) atos perfeitos: atendem a <b>todos os requisitos</b> para sua plena exequibilidade; b) atos imperfeitos: aqueles <b>incompletos</b> na sua formação; c) atos pendentes: preenchem todos os elementos de existência e requisitos de validade, mas a <b>irradiação de efeitos depende</b> do implemento de <b>condição suspensiva</b> ou <b>termo inicial</b> ; e d) atos consumados ou exauridos: produziram <b>todos os seus efeitos</b> .
Quanto à retratabilidade	a) atos irrevogáveis: são <b>insuscetíveis de revogação</b> , tais como: os atos vinculados, os exauridos, os geradores de direito subjetivo e os protegidos pela imutabilidade da decisão administrativa; b) atos revogáveis: aqueles sujeitos à <b>possibilidade de extinção por revogação</b> ; c) atos suspensíveis: praticados pela Administração com a possibilidade de ter os <b>efeitos interrompidos</b>

		temporariamente diante de situações excepcionais; e d) atos precários: expedidos pela Administração Pública para <b>criação de vínculos jurídicos efêmeros</b> e temporários, <b>passíveis de desconstituição a qualquer momento</b> pela autoridade administrativa diante de razões de <b>interesse público superveniente</b> .
	Quanto ao modo de execução	a) atos autoexecutórios: podem ser <b>executados pela Administração</b> sem necessidade de ordem judicial. Exemplo: requisição de bens; e b) atos não autoexecutórios: dependem de <b>intervenção do Poder Judiciário</b> para produzir seus efeitos regulares. Exemplo: execução fiscal.
	Quanto ao objetivo visado pela administração	a) atos principais: são aqueles com a <b>existência bastante em si</b> , não sendo praticados em função de outros atos; b) atos complementares: <b>aprovam ou confirmam</b> o ato principal, desencadeando a produção de efeitos deste; c) atos intermediários ou preparatórios: <b>concorrem para a prática de um ato principal e final</b> ; d) atos-condição: são praticados como <b>exigência prévia</b> para a realização de outro ato; e) atos de jurisdição ou jurisdicionais: são praticados pela Administração Pública envolvendo uma <b>decisão sobre matéria controversa</b> .
	Quanto à natureza da atividade	a) atos de administração ativa: criam uma <b>utilidade pública</b> ; b) atos de administração consultiva: <b>esclarecem</b> , informam ou sugerem providências indispensáveis para a prática de ato administrativo; c) atos de administração controladora: impedem ou autorizam a produção dos atos de administração ativa, servindo como mecanismo de <b>exame da legalidade ou do mérito</b> dos atos controlados; d) atos de administração verificadora: <b>apuram a existência</b> de certo direito ou situação; e e) atos de administração contenciosa: <b>decidem no âmbito administrativo questões litigiosas</b> .
	Quanto à função da vontade administrativa	a) atos negociais ou negócios jurídicos: produzem diretamente <b>efeitos jurídicos</b> ; e b) atos puros ou meros atos administrativos: não produzem diretamente efeitos, mas funcionam como requisito para desencadear, no caso concreto, <b>efeitos emanados diretamente da lei</b> .
		a) atos normativos: são aqueles que contêm <b>comandos</b> , em regra, <b>gerais e abstratos</b> para viabilizar o cumprimento da lei. Para alguns autores, tais atos seriam <b>leis em sentido material</b> ; b) atos ordinatórios: são <b>manifestações internas</b> da Administração decorrentes do <b>poder hierárquico</b> , disciplinando o funcionamento de <b>órgãos</b> e a <b>conduta de agentes públicos</b> . Assim, não podem disciplinar comportamentos de particulares por constituírem determinações <i>intra muros</i> ; c) atos negociais: manifestam a vontade da Administração em <b>concordância com o interesse de particulares</b> ; d) atos enunciativos ou de pronúncia: <b>certificam ou atestam uma situação existente</b> , não contendo manifestação de vontade da Administração Pública; e e) atos punitivos: <b>aplicam sanções</b> a particulares ou servidores que pratiquem condutas irregulares.
ESPÉCIES DE ATO ADMINISTRATIVO	Atos normativos	a) decretos e regulamentos: são atos administrativos, em regra, <b>gerais e abstratos</b> , privativos dos <b>Chefes do Executivo</b> e expedidos para dar fiel execução à lei (art. 84, IV, da CF); b) instruções normativas: são atos normativos de <b>competência dos Ministros</b> praticados para viabilizar a execução de leis e outros atos normativos; c) regimentos: decorrentes do <b>poder hierárquico</b> , são atos administrativos praticados para disciplinar o <b>funcionamento interno</b> de órgãos colegiados e casas legislativas; d) resoluções: são atos administrativos inferiores aos decretos e regulamentos, expedidos por <b>Ministros de Estado, presidentes de tribunais, de casas legislativas</b> e de <b>órgãos colegiados</b> , versando sobre <b>matérias de interesse interno</b> dos respectivos órgãos; e e) deliberações: são atos normativos ou decisórios de <b>órgãos colegiados</b> .

Atos ordinatórios	<p><b>a) instruções:</b> expedidas pelo superior hierárquico e destinadas aos seus subordinados, são <b>ordens escritas e gerais</b> para disciplina e execução de determinado serviço público; <b>b) circulares:</b> constituem <b>atos escritos de disciplina de determinado serviço público voltados a servidores que desempenham tarefas em situações especiais</b>. Diferem das instruções porque <b>não são gerais</b>; <b>c) avisos:</b> atos <b>exclusivos de Ministros de Estado</b> para regramento de temas da competência interna do <b>Ministério</b>; <b>d) portarias:</b> atos internos que <b>iniciam sindicâncias, processos administrativos</b> ou promovem <b>designação de servidores</b> para cargos secundários. São expedidas por <b>chefes de órgãos e repartições públicas</b>; <b>e) ordens de serviço:</b> são <b>determinações</b> específicas dirigidas aos <b>responsáveis por obras e serviços</b> governamentais autorizando seu início, permitindo a contratação de agentes temporários ou fixando especificações técnicas sobre a atividade. <b>Não são atos gerais</b>; <b>f) ofícios:</b> são <b>convites</b> ou <b>comunicações escritas</b> dirigidas a servidores subordinados ou particulares sobre assuntos administrativos ou de ordem social; e <b>g) despachos:</b> são <b>decisões</b> de autoridades públicas manifestadas <b>por escrito em documentos</b> ou <b>processos</b> sob sua responsabilidade.</p>
Atos negociais	<p><b>a) licença:</b> constitui ato administrativo <b>unilateral, declaratório e vinculado</b> que libera, a todos que preenchem os requisitos legais, o desempenho de atividades em princípio vedadas pela lei. Trata-se de <b>manifestação do poder de polícia</b> administrativo, <b>desbloqueando atividades</b> cujo exercício depende de autorização da Administração; <b>b) autorização:</b> ato <b>unilateral, discricionário, constitutivo e precário</b> expedido para a realização de serviços ou a utilização de bens públicos <b>no interesse predominante do particular</b>; <b>c) permissão:</b> ato <b>unilateral, discricionário</b> (corrente majoritária) e <b>precário</b> que faculta o exercício de serviço de interesse coletivo ou a utilização de bem público. Difere da autorização porque a permissão é outorga no <b>interesse predominante da coletividade</b>; <b>d) concessão:</b> é uma nomenclatura genérica que abarca diversas categorias de atos ampliativos da <b>esfera privada de interesses</b>. A mais importante categoria é a <b>concessão de serviço público</b>, ato <b>bilateral</b> e precedido de <b>concorrência pública</b>, pelo que o Estado transfere a uma <b>empresa privada</b> a prestação de serviço público mediante <b>remuneração paga diretamente pelo usuário</b>; <b>e) aprovação:</b> é o ato administrativo <b>unilateral e discricionário</b> que realiza a <b>verificação prévia</b> ou posterior da <b>legalidade</b> e do <b>mérito de outro ato</b> como condição para sua produção de efeitos; <b>f) admissão:</b> ato administrativo <b>unilateral e vinculado</b> que faculta, a todos que preencherem os requisitos legais, o <b>ingresso em repartições governamentais</b> ou defere certas condições subjetivas; <b>g) visto:</b> constitui ato <b>vinculado</b> expedido para <b>controlar a legitimidade formal</b> de outro ato de particular ou agente público; <b>h) homologação:</b> é o ato administrativo <b>unilateral e vinculado de exame da legalidade</b> e conveniência de outro ato de agente público ou de particular. A homologação é condição de exequibilidade do ato controlado; <b>i) dispensa:</b> é o ato administrativo <b>discricionário</b> que <b>exime o particular</b> do desempenho de certa tarefa; <b>j) renúncia:</b> é o ato <b>unilateral, discricionário, abdicativo e irreversível</b> pelo qual a Administração Pública <b>abre mão de crédito ou direito próprio</b> em favor do particular; <b>k) protocolo administrativo:</b> é a manifestação administrativa em <b>conjunto com o particular</b> versando sobre a <b>realização de tarefa</b> ou <b>abstenção de certo comportamento</b> em favor dos interesses da Administração e do particular, simultaneamente.</p>

DIFERENÇAS ENTRE CONCESSÃO, PERMISSÃO E AUTORIZAÇÃO			
	Concessão	Permissão	Autorização
Quanto à natureza	Ato bilateral (contrato administrativo)	Ato unilateral, discricionário e precário	Ato unilateral, discricionário, constitutivo e precário
DIFERENÇAS ENTRE CONCESSÃO, PERMISSÃO E AUTORIZAÇÃO			
	Concessão	Permissão	Autorização
Quanto aos beneficiários	Só pessoas jurídicas	Pessoas físicas e pessoas jurídicas	Pessoas físicas e pessoas jurídicas
Quanto à licitação	Exige prévia	Exige licitação em qualquer modalidade	Exige licitação em qualquer modalidade
Quanto ao prazo	Determinado	Pode ter prazo indeterminado	Pode ter prazo indeterminado
Quanto à forma de outorga	Lei específica	Autorização legislativa	Autorização legislativa
Dica especial	Na concorrência que antecede a concessão, a fase do julgamento antecede a habilitação	É outorgada no interesse predominante da coletividade (interesse público)	É outorgada no interesse predominante do particular
Exemplos	Rodovias, telefonia fixa, rádio, TV e empresas aéreas	Transporte de passageiros e taxistas	Instalação de mesas de bar em calçada
Atos enunciativos	<p><b>a) certidões:</b> são cópias autenticadas de <b>atos ou fatos permanentes</b> de interesse do requerente constantes de <b>arquivos públicos</b>; <b>b) atestados:</b> são atos que <b>comprovam fatos ou situações transitórias</b> que <b>não constem de arquivos públicos</b>; <b>c) pareceres técnicos:</b> manifestações expedidas por <b>órgãos técnicos</b> especializados referentes a assuntos submetidos a sua <b>apreciação</b>; <b>d) pareceres normativos:</b> são pareceres que <b>se transformam em norma obrigatória</b> quando aprovados pela repartição competente; <b>e) apostilas:</b> equiparam-se a uma <b>averbação</b> realizada pela Administração <b>declarando um direito</b> reconhecido por norma legal.</p>		
Atos punitivos	<p><b>a) multa:</b> constitui <b>punição pecuniária</b> imposta a quem descumprir disposições legais ou determinações administrativas; <b>b) interdição de atividade:</b> é a <b>proibição administrativa do exercício</b> de determinada atividade; <b>c) destruição de coisas:</b> é o ato sumário de <b>inutilização de bens</b> particulares <b>impróprios para consumo</b> ou de <b>comercialização proibida</b>.</p>		
Espécies de ato quanto à forma e quanto ao conteúdo	<p>A doutrina costuma diferenciar as espécies que constituem <b>formas de ato administrativo</b> e aquelas que representam <b>conteúdos de ato administrativo</b>. Isso porque algumas nomenclaturas específicas são <b>veículos introdutores de normas</b>, enquanto outras constituem a <b>própria norma</b>.</p>		
FORMAS E CONTEÚDOS DE ATOS ADMINISTRATIVOS			
Formas de ato	Conteúdos veiculados		
Decreto	Regulamentos, outros atos normativos e, excepcionalmente, atos concretos		
Alvará	Autorizações e licenças		
Resolução	Deliberações colegiadas		
Aviso	Ofícios e instruções		
Portaria	Instruções, ordens de serviço e circulares		

	O ato administrativo é praticado, produz efeitos e desaparece. Seu ciclo vital encerra-se de diversas maneiras, conhecidas como <b>formas de extinção do ato administrativo</b> . Algumas vezes, a extinção é <b>automática</b> porque opera sem necessidade de qualquer pronunciamento estatal. É a chamada <b>extinção de pleno direito ou ipso iure</b> . Noutros casos, a extinção ocorre pela força de um <b>segundo ato normativo</b> expedido especificamente para eliminar o ato primário.	
	<b>Atos não eficazes</b>	Quando o ato não é eficaz, pode ser extinto pela <b>retirada</b> (revogação e anulação) ou pela <b>recusa do beneficiário</b> .
EXTINÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS	<b>Atos eficazes</b>	Tratando-se de <b>atos eficazes</b> , a fim de sistematizar as diversas modalidades extintivas, a doutrina identifica <b>quatro categorias principais de extinção dos atos administrativos</b> : <b>1) Extinção ipso iuri pelo cumprimento integral de seus efeitos</b> : quando o ato administrativo produz todos os efeitos que ensejaram sua prática, ocorre sua <b>extinção natural e de pleno direito</b> . A extinção natural pode dar-se das seguintes formas: <b>a) esgotamento do conteúdo</b> : o ato exaure integralmente a sua eficácia após o cumprimento do conteúdo. Exemplo: edital de licitação de compra de vacinas após a vacinação realizada; <b>b) execução material</b> : ocorre quando a ordem expedida pelo ato é materialmente cumprida. Exemplo: ordem de guinchamento de veículo extinta após sua execução; <b>c) implemento de condição resolutive ou termo final</b> : o ato é extinto quando sobrevém o evento preordenado a cessar sua aplicabilidade. Exemplo: término do prazo de validade da habilitação para conduzir veículos. <b>2) Extinção ipso iuri pelo desaparecimento do sujeito ou do objeto</b> : o ato administrativo é praticado em relação a pessoas ou bens. Desaparecendo um desses elementos, o ato extingue-se automaticamente. <b>3) Extinção por renúncia</b> : ocorre quando o próprio beneficiário abre mão da situação proporcionada pelo ato. <b>4) Retirada do ato</b> : é a forma de extinção mais importante para provas e concursos públicos. Ocorre com a expedição de um ato secundário praticado para extinguir ato anterior. As modalidades de retirada são: <b>revogação, anulação, cassação, caducidade e contraposição</b> .
	<b>Revogação</b>	Revogação é a extinção do <b>ato administrativo</b> perfeito e eficaz, com <b>eficácia ex nunc</b> , praticada pela <b>Administração Pública</b> e fundada em razões de interesse público ( <b>conveniência e oportunidade</b> ). Na <b>revogação</b> , ocorre uma <b>causa superveniente</b> que altera o juízo de conveniência e oportunidade sobre a permanência de determinado ato discricionário, obrigando a Administração a expedir um segundo ato, chamado <b>ato revocatório</b> , para extinguir o ato anterior.
MODALIDADES DE RETIRADA DO ATO ADMINISTRATIVO	<b>Competência</b>	A revogação é de <b>competência da mesma autoridade que praticou o ato revogado</b> .
	<b>Objeto</b>	O ato revocatório é expedido somente para extinguir ato administrativo ou relação <b>jurídica</b> anterior. Essa é sua finalidade específica. Assim, o <b>ato passível de revogação</b> é um ato <b>perfeito e eficaz</b> , destituído de qualquer vício.
	<b>Fundamento e motivo da revogação</b>	O motivo da revogação é a <b>superveniência de fato novo</b> impondo outro juízo sobre o interesse público relativo ao ato praticado. O ato revocatório <b>deve ser fundamentado</b> , apresentando qual foi o fato superveniente justificador da revogação.

	<b>Efeitos da revogação</b>	<b>O ato se torna inconveniente e inoportuno</b> . Por isso, o Direito preserva os efeitos produzidos pelo ato até a data de sua revogação. Daí falar-se que a revogação produz <b>efeitos futuros, não retroativos, ex nunc ou proativos</b> .
	<b>Natureza do ato revocatório</b>	O ato revocatório é ato <b>secundário, constitutivo e discricionário</b> .
	<b>Forma do ato revocatório</b>	<b>O ato revocatório deve ter obrigatoriamente a mesma forma do ato revogado</b> .
	<b>Natureza da revogação</b>	Natureza de poder
	<b>Características da competência revocatória</b>	A competência para revogar atos administrativos é <b>intransmissível, irrenunciável e imprescritível</b> .
ANULAÇÃO OU INVALIDAÇÃO	Anulação ou invalidação é a extinção de um <b>ato ilegal</b> , determinada pela Administração ou pelo Judiciário, com eficácia retroativa – <i>ex tunc</i> .	
	<b>Competência</b>	A anulação pode ter como sujeito ativo a <b>Administração</b> ou o <b>Poder Judiciário</b> . Os fundamentos da anulação administrativa são o poder de <b>autotutela</b> e o <b>princípio da legalidade</b> , tendo <b>prazo decadencial de cinco anos</b> para ser decretada.
	<b>Objeto e natureza do ato anulatório</b>	O <b>ato passível de anulação</b> é um ato administrativo <b>ilegal, defeituoso</b> . O ato anulatório é <b>secundário, constitutivo e vinculado</b> .
	<b>Efeitos da anulação</b>	A anulação produz <b>efeitos retroativos, passados, ex tunc ou pretéritos</b> . A anulação de <b>atos unilaterais ampliativos</b> e a dos <b>praticados pelo funcionário de fato</b> , desde que nos dois casos seja comprovada a <b>boa-fé</b> , terá, entretanto, <b>efeitos ex nunc</b> .
	<b>Forma do ato anulatório</b>	Deve observar a <b>mesma forma</b> utilizada para a prática do <b>ato anulado</b> .
	<b>Anulação e indenização</b>	<b>Em regra não gera dever de indenizar o particular prejudicado</b> , exceto se comprovadamente sofreu dano especial para a ocorrência do qual não tenha colaborado.
	<b>Limites ao dever anulatório</b>	a) <b>ultrapassado o prazo legal</b> ; b) houver <b>consolidação dos efeitos produzidos</b> ; c) for mais conveniente para o interesse público manter a situação fática já consolidada do que determinar a anulação ( <b>teoria do fato consumado</b> ); d) houver <b>possibilidade de convalidação</b> .

QUADRO COMPARATIVO ENTRE ANULAÇÃO E REVOGAÇÃO		
	Anulação	Revogação
<b>Motivo</b>	Illegalidade	Conveniência e oportunidade (interesse público)
<b>Competência</b>	Administração e Poder Judiciário	Somente a Administração
<b>Efeitos</b>	Retroativos ( <i>ex tunc</i> )	Não retroativos ( <i>ex nunc</i> )
<b>Ato que realiza</b>	Ato anulatório	Ato revocatório
<b>Natureza</b>	Decisão vinculada	Decisão discricionária
<b>Alcance</b>	Atos vinculados e atos discricionários	Atos discricionários perfeitos e eficazes
<b>Prazo</b>	5 anos	Não tem
<b>Dica especial</b>	Anulação de atos ampliativos e dos praticados por funcionário de fato tem efeitos <i>ex nunc</i>	A revogação só pode ser realizada com a superveniência de fato novo que deve constar da motivação do ato revocatório
	<b>Cassação</b>	É a modalidade de extinção do ato administrativo que ocorre quando o administrado <b>deixa de preencher condição necessária</b> para permanência da vantagem. Exemplo: habilitação cassada porque o condutor ficou cego.
	<b>Caducidade ou decaimento</b>	Consiste na extinção do ato em consequência da <b>sobrevinda de norma legal proibindo situação</b> que o ato autorizava. Funciona como uma <b>anulação</b> por causa <b>superveniente</b> . Como a caducidade não produz <b>efeitos automáticos</b> , é necessária a prática de um ato <b>constitutivo secundário</b> determinando a <b>extinção</b> do ato decaído.
	<b>Contraposição</b>	Ocorre com a expedição de um <b>segundo ato</b> , fundado em <b>competência diversa</b> , cujos <b>efeitos são contrapostos</b> aos do ato inicial, produzindo sua extinção. A contraposição é uma espécie de revogação praticada por autoridade distinta da que expediu o ato inicial.
	<b>Extinções inominadas</b>	O avançado estágio de desenvolvimento da teoria da extinção do ato administrativo não impede a constatação de situações concretas em que o ato <b>desaparece sem que haja enquadramento</b> em qualquer das modalidades acima referidas. São <b>extinções atípicas</b> ou inominadas.
<b>CONVALIDAÇÃO</b>	Convalidação, <b>sanatória</b> , <b>aperfeiçoamento</b> , <b>convalescimento</b> , <b>sanação</b> , <b>terapêutica</b> , <b>depuração</b> ou <b>aproveitamento</b> é uma forma de <b>suprir defeitos leves</b> do ato para preservar sua <b>eficácia</b> . É realizada por meio de um <b>segundo ato</b> chamado <b>ato convalidatório</b> . O ato convalidatório tem <b>natureza vinculada</b> (corrente majoritária), <b>constitutiva</b> , <b>secundária</b> e <b>eficácia ex tunc</b> .	
<b>CONVERSÃO</b>	Conversão é o <b>aproveitamento de ato defeituoso como ato válido</b> de outra categoria. Exemplo: contrato de concessão outorgado mediante licitação em modalidade diversa da concorrência convertido em permissão de serviço público. O ato de conversão é <b>constitutivo</b> , <b>discricionário</b> e com <b>eficácia ex tunc</b> .	