A EFICÁCIA DO ATO ADMINISTRATIVO

FLÁVIO BAUER NOVELLI

SUMÁRIO: *1. Existência e validade do ato administrativo: a chamada invalidade superveniente. 2. Distinção entre existência, validade e eficácia. Condições de eficácia. O ato administrativo como entidade funcional. 3. Efeitos jurídicos: noção e espécies. Fatespécie. Relevância jurídica. 4. O efeito vinculativo. Efeitos preliminares. Procedimento.*

1. A verificação dos efeitos jurídicos a que o ato administrativo se destina (eficácia), pressupõe, lògicamente, a *existência* jurídica do mesmo; ou, em outras palavras, pressupõe que um determinado fato esteja revestido de todos aquêles requisitos que, segundo o direito positivo expresso ou a lógica do sistema legislativo, devam ser considerados essenciais para que nêle se possa reconhecer um ato administrativo (1). No terreno do direito administrativo, porém, onde as disposições legislativas expressas sôbre a matéria ainda são fragmentárias ou faltam de todo, o único método correto para determinar se um certo elemento é imprescindível à existência do ato, só pode ser o recurso aos princípios gerais deduzidos do sistema dêsse mesmo ramo do direito e do sistema legislativo geral (2). Assim, do ponto

---

(1) É um reparo comum, principalmente na doutrina italiana mais recente, que na determinação dos requisitos que se devam ter como substanciais à formação do ato jurídico, bem como, em geral, na determinação das causas de nulidade e invalidade, cumpre considerar exclusivamente as disposições do direito positivo e os princípios gerais que informam o sistema legislativo. Vd., entre outros, SANTORO — PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, Nápoles, Jovene, 1954, p. 217; BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, 2.ª ed., Turim, Utet, 1950, p. 458; GIANNINI, M. S., *Lezioni di diritto amministrativo*, vol. I, Milão, Giuffrè, 1950, p. 379; CANNADA—BARTOLI, *L'inapplicabilità degli atti amministrativi*, Milão, Giuffrè, 1950, p. 28 nota 13; CONSO, *I fatti giuridici processuali penali*, Milão, Giuffrè, 1955, p. 108 segs.; GASPARRI, *Corso di diritto amministrativo*, III, Padua, Cedam, 1956, p. 184; FORSTHOFF, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, I, 6. Aufl., Munique-Berlim, C. H. Beck, 1956, p. 196 segs.

(2) Cfr. a propósito, SEABRA FAGUNDES, *O contrôle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*, 3.ª ed., Rio, Forense, 1957, p. 61, 70. Vd. SANDULLI, *I limiti di esistenza dell'atto amministrativo*, in *Rass. Dir. Pubblico*, 1949, n.º 2,

de vista jurídico, só existe ato administrativo quando em um certo fato concorram os elementos seguintes: *sujeito* (uma autoridade administrativa), *causa* (uma finalidade de administração pública), *conteúdo* (o aspecto material, tìpicamente determinado, da ação administrativa) e *forma* (o modo através do qual o ato se apresenta ou exterioriza (3). O ato administrativo, em tais condições, também se diz perfeito (4), indicando-se, como se sabe, com êsse atributo, não a isenção de qualquer defeito ou vício, mas o modo de ser do ato que é perficiente ou completo, em relação aos requisitos constitutivos. Ato imperfeito, nessa acepção, eqüivale, pois, a ato nulo: um fato destituído de qualquer valor enquanto ato administrativo, ou, pelo menos, enquanto ato administrativo de determinado tipo.

Assim, só o ato perfeito pode produzir, e, muitas vêzes, efetivamente produz, de imediato, as conseqüências jurídicas próprias do esquema normativo em relação ao qual vem a ser reconhecido como perfeito; é, em outras palavras, eficaz ou operativo.

Mas, se a imperfeição do ato (nulidade) exclui a eficácia, isto, em regra, não sucede (admitindo-se, é claro, que o ordenamento possa dispor o contrário), quando a deficiência consiste apenas na falta (originária) de um requisito de que não dependa a própria existência do ato, ou na defectibilidade (também originária), formal ou substancial, de um requisito constitutivo ou não. Dêsse modo, não constituem imperfeição, e, portanto, nulidade, p. ex: a omissão da motivação num ato em que ela seja obrigatória, a simples incompetência da autoridade administrativa.

---

p. 136. FORSTHOFF admite a insuficiência da disciplina legal da matéria (*Lehrbuch*, cit., p. 196) e entende desaconselhável um tratamento exaustivo pela legislação das questões concernentes à invalidade do ato administrativo (p. 146).

(3) Êstes elementos são, em princípio, e nem poderiam deixar de ser, os elementos essenciais de todo ato jurídico: agente capaz, objeto lícito e possível e forma prescrita ou não defesa em lei (Cód. Civil, art. 82). Mas, pondo de parte certas discordâncias de ordem meramente terminológica, êstes elementos apresentam no direito público uma significação específica e um aspecto característico, correspondentes à natureza e à função próprias do ato administrativo.

SEABRA FAGUNDES (*Ob. cit.*, p. 40), orientando-se pela opinião de Bonnard, ensina que os elementos são cinco: manifestação de vontade, motivo, objeto, finalidade e forma. Recentemente AMILCAR DE ARAÚJO FALCÃO (*Introdução ao direito administrativo*, Rio, D. A. S. P., 1960, p. 51), mais fiel à fórmula do art. 82 do C. C., reduz a três os elementos: sujeito, objeto e forma.

(4) Sôbre o conceito de perfeição, cfr. especialmente, com variações, DE VALLES, *La validità degli atti amministrativi*, Roma, Atheneum,1917, p. 41; SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milão, Giuffrè, reimp., 1959, p. 335; GIANNINI, *Lezioni*, cit., I, p. 403; MIELE, *Principi di diritto amminitrativo*, I., 2.ª ed., Padua, CEDAM, 1953, p. 155; no direito privado, sumamente claro, M. DURMA,*La notification de la volonté*, Paris, Sirey, 1930, p. 288 e 414. Vd. ainda, CONSO, *I fattigiuridici*, cit., p. 15; ID., *Il concetto e le specie d'invalidità*, Milão, Giuffrè, 1955, p. 16, 19 e 46. Entre nós, TITO PRATES, *Atos administrativos nulos e anuláveis*, in Direito, XIII (1942), p. 45; ID., *Lições de direito administrativo*, Rio, Freitas Bastos, 1943, p. 340; LAFAYETTE PONDE, *O ato administrativo, sua perfeição e eficácia*, in *R. D. A.*, vol. 29 (1952), p. 16.

Entendemos, pois, que só se produza a invalidade do ato por uma causa contemporânea à sua formação. De modo que, se êste, no momento em que emana da vontade, mediante a declaração, é válido, qualquer evento posterior atingirá, se fôr o caso, os efeitos jurídicos, na sua fase de desenvolvimento, e não mais o ato, que, como fato é já perfeito e acabado (5).

Em qualquer das duas hipóteses acima, no entanto, o ato é viciado ou defeituoso, pois se apresenta desconforme com uma norma jurídica ou com uma norma administrativa obrigatória, e, portanto, não vale também como ato administrativo, ou como ato administrativo de determinado tipo. Mas, se é *inválido*, não é todavia nulo, pois tem vida, existe como ato administrativo e deve, em conseqüência, sem que isso importe em ofensa alguma à ordem jurídica, pelo contrário, no interêsse dessa mesma ordem jurídica (salvo, é claro, se houver em caso específico determinação legal em contrário) — deve, dizíamos, produzir os efeitos que lhe são próprios (6). Contudo, justamente porque inválido, o ato, embora vivo, não tem vitalidade: os efeitos que determina são precários, isto é, sujeitos a serem desfeitos, me-

---

(5) Assim, substancialmente, ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, I., 6ª ed., Milão Giuffrè, 1950, p. 255; GIANNINI, *Lezioni*, cit., I, p. 411; LESSONA, *Interesse privato e dovere di abrogazione di provvedimenti successivamente inefficaci*, in *Riv. Trim. Dir. Pubblico*, 1952, nº 2, espec. p. 291 segs.; fundamental, ROMANELLI, *Sulla cosidetta invalidità successiva degli atti amministrativi*, agora *in Scritti giuridici Jovene*, Nápoles, 1954, p. 381, segs.; ID., *L'annullamento degli atti amministrativi*, Milão, Giuffrè, 1939, p. 99 segs.; CONSO, *Il concetto*, cit., p. 77; ID., *I fatti giuridici*, cit., p. 180 e aí nota 41; SCOGNAMIGLIO, *Sulla invalidità successiva dei negozi giuridici*, in *Annuario di dir. comparato e di studi legislativi*, 1951, f. I-II, espec. p. 85 segs.; PONTES DE MIRANDA, *Tratado de direito privado*, IV, Rio, Borsoi, 1954, p. 221. *Contra*: ROMANO, *Osservazioni sulla invalidità successiva degli atti amministrativi*, agora in *Scritti minori*, II, Milão, Giuffrè, 1950, p. 335; RANELLETTI, *Teoria degli atti amministrativi speciali*, 7.ª ed., Milão, Giuffrè, 1945, p. 104; MIELE, *Principi*, cit., I, p. 171; GASPARRI, *Corso*, cit., III, p. 168, EHRHARDT SOARES, *Interêsse público, legalidade e mérito*, Coimbra, 1955, p. 379 segs., com argumentação perspícua, mas ainda não convincente.

(6) Quanto ao fundamento da eficácia do ato inválido, Vd., entre outros, MIELE, *Principi*, cit., I, p. 168-9; CANNADA—BARTOLI, *L'inapplicabilità*, cit., p. 36; GASPARRI, *Corso*, cit. III, p. 196 segs., espec. 198; BETTI, *Neg. giur.*, cit., p. 463, os dois primeiros invocando o princípio da conservação dos valores jurídicos e os dois últimos atribuindo-a à exigência de certeza no comércio jurídico. (Vd. um percuciente reexame dêste e de outros problemas concernentes à invalidade em CONSO, *Il concetto*, cit., espec. p. 24, 45 segs.).

Observa perfeitamente SCOGNAMIGLIO, *Contributo alla teoria del negozio giuridico*, Nápoles, Jovene, 1950, p. 419, que a anulabilidade, forma menos radical da invalidade, pressupõe, pela sua própria complexidade, um considerável apuramento da técnica legislativa e tende a difundir-se com o progresso desta. Aliás, entre os administrativistas, FORSTHOFF, *Lehrbuch*, cit., I, p. 199, enxerga na diversidade de conseqüências que gera a invalidade, no campo do direito público e do direito privado, uma diferença fundamental entre o ato administrativo e a declaração de vontade de direito civil. E GIANNINI (*Lezioni*, cit., I, p. 384 segs. e 426) afirma que no direito administrativo positivo, desconhece-se a figura da nulidade como figura geral.

diante uma pronúncia (constitutiva) jurisdicional ou administrativa de *anulamento,* que incidirá sôbre o próprio ato (7).

2. Pode suceder, porém, que o ato (provimento) administrativo seja plenamente conforme ao modêlo legal, quer dizer, perfeito e válido, e entretanto não produza imediatamente, de per si, os efeitos a que se destina. É o que acontece, por exemplo, quando a produção dêstes se encontra subordinada, por disposição voluntária ou legal (mas principalmente legal), à verificação de um outro fato, apôsto ao provimento em função de condição ou têrmo suspensivo. Nesse caso, que, na administração pública é o que ordinàriamente sucede, à perfeição corresponde, não a produção dos efeitos (eficácia), mas a simples idoneidade para produzí-los. GIANNINI, após esclarecer que no provimento administrativo normalmente os efeitos concretos não se produzem com a perfeição, observa exatamente: "Quindi possiamo stabilire, per iniziare, che mentre la validità e l'invalidità sono predicati dell'atto in quanto atto, l' efficacia o l'inefficacia traggono origine dal gioco, intorno all'atto, di situazioni oggettive prodotte da fatti giuridici" (8).

Em suma, as noções de perfeição, validade e eficácia do ato administrativo, como do ato jurídico em geral, exprimem realidades estreitamente correlatas, mas nìtidamente distintas (9), pois, segundo vimos, validade e eficácia (que pressupõem a perfeição) nem sempre coincidem cronològicamente no mesmo ato, podendo dar-se que seja ineficaz o ato (provimento) perfeito e válido, como, ao contrário, eficaz o ato inválido. A exata distinção de tais categorias ou situações é, como se sabe, da maior relevância, porque o ato, embora perfeito e válido, enquanto perdurar o estado de pendência, não pode nem ser *levado a efeito,* sendo inválidos e, eventualmente, ilícitos, os atos de execução que se antecipem ao pronunciamento do órgão de contrôle ou ao ato de comunicação, nem ser *impugnado* judicialmente, salvo no

---

(7) Sôbre o anulamento, além das conhecidas monografias de Romanelli, Codacci — Pisanelli, Baldi Papini e Santi Romano, e as de Resta e Alessi sôbre a revogação, Vd., na doutrina brasileira, SEABRA FAGUNDES, *Revogação e anulamento do ato administrativo,* in *R. D. A.,* vol. II, fasc. II (1945) p, 482 e vol. III (1946), p. 1; HÉLIO HELENE, *Notas sôbre a anulação do ato administrativo,* in *Arquivos da Assessoria Técnico-Legislativa,* S. Paulo, 1952, p. 49; J. FREDERICO MARQUES, *A revogação dos atos administrativos,* in *R.D.A.,* vol. 39 (1955), p. 16, 20 e segs.; MENDES DE ALMEIDA, *Revogação dos atos administrativos,* in *R. D. A.,* vol. 56 (1959), p. 42.

Sôbre a ilegalidade dos atos administrativos e o seu anulamento judicial, Vd. o que dispunha o art. 13, § 9º, letras *a* e *b* da Lei nº 221, de 20-11-1894. Além da jurisprudência citada nos trabalhos referidos, Vd. as decisões do T. F. Recursos in *R. D. A.,* vol. 42 (1955), p. 227 e vol. 46 (1956), p. 189.

(8) *Lezioni,* cit., I, p. 381.

(9) Cfr. GIANNINI, *Ob. loc. cits.* e p. 403, e ainda, CONSO, *Il concetto,* cit., p. 10 segs., especialmente quanto à autonomia do conceito de invalidade em relação aos de imperfeição e ineficácia.

caso de mandado de segurança, alegando-se justo receio de violação de direito (Lei nº 1533, de 31 de dezembro de 1951) (10).

Contudo, todo fato jurídico, e portanto, todo ato administrativo, em virtude desta mesma qualificação normativa, realiza ou deve realizar uma (ou mais de uma) determinada função, em razão da qual foi justamente atribuída ao fato histórico, pela norma, aquela qualificação. Esta função é cumprida precisamente mediante a aparição do efeito jurídico, que consiste na modificação da realidade jurídica preexistente ao fato. Neste sentido se diz (11) que o fato é uma entidade *funcionalmente jurídica,* e por isso, inseparável do seu efeito; de tal sorte que, um fato jurídico em geral, e, portanto, um provimento administrativo, pràticamente não existe como tal, quando *definitivamente* incapaz de produzir efeitos jurídicos (12).

Em conclusão, se, por um lado, o fato (jurídico) é previsto pela norma, passando assim a existir para o mundo do direito, precisamente para a determinação daquela conseqüência ou efeito jurídico que se teve em vista com a sua previsão; e se, por outro lado, o ordenamento condiciona a verificação do efeito (entende-se, de um efeito não precário) à correspondência do fato com o paradigma normativo, pode-se afirmar que tanto a ineficácia, isto é, a eficácia suspensa, do ato (provimento) válido, como a eficácia do ato inválido, são, pela regra, situações transitórias, que tendem necessàriamente a resolver-se na conjunção de eficácia e validade ou na ineficácia definitiva e absoluta que corresponde à nulidade.

3. Todo ato administrativo, como todo fato jurídico, realiza ou deve realizar, portanto, em virtude dessa mesma qualificação normativa, segundo acabamos de ver, uma (ou mais de uma) determinada função; e esta se cumpre mediante certa modificação da realidade jurídica preexistente ao ato, modificação a que se dá o nome de *efeito jurídico*. Esta modificação, segundo alguns, pode consistir na constituição, na modificação ou na extinção de uma relação jurídica; ao que acrescentam outros a constituição, a modificação ou a extinção de

---

(10) Vd. SEABRA FAGUNDES, *O contrôle,* cit., p. 323; AURÉLIO GUAITA, *Eficacia del acto administrativo,* in *Rev. de Admn. Pública,* nº 25, 1958, p. 162.

(11) D. RUBINO, *La fattispecie e gli effetti giuridici preliminari,* Milão, Giuffrè, 1939, p. 15, nota 1, p. 48, 86 e 95.

(12) A ineficácia, observa CARIOTA—FERRARA, *Il negozio giuridico nel diritto privato italiano,* Nápoles, Morano, (1947), p. 367 e nota 5, é essencialmente transitória. O negócio definitivamente ineficaz é nulo ou inútil, e não apenas ineficaz. Entre a nulidade e a ineficácia preventivamente definitiva, diz, por sua vez, RUBINO (*La fattispecie,* cit., p. 94), não existe nenhuma diferença jurídica apreciável. Esta situação foi denominada (A. Scialoja) *inutilidade,* cumprindo acentuar que a inutilidade do ato jurídico, entidade funcional, corresponde *pràticamente* à inexistência como ato jurídico, isto é, à cessação da função. *Contra,* em parte, A. FALZEA, *Il soggetto nel sistema dei fenomeni giuridici,* Milão, Giuffrè, 1939, p. 26, 27 nota 55.

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN

uma qualificação jurídica, de um *status*, de uma situação, de uma qualidade dos sujeitos (13).

Para distinguir o efeito através do qual se cumpre a função específica do ato (ou fato), de outros e diversos efeitos jurídicos que o mesmo pode produzir, chama-se ao primeiro, efeito final, típico, principal ou definitivo. E é em relação ao adimplemento ou inadimplemento da sua função específica, isto é, à realização do efeito final, que pràticamente se põe a questão da eficácia ou da ineficácia do ato administrativo, como do fato jurídico em geral.

Entre os efeitos diversos do efeito típico (que, como já se disse, realiza a função que identifica o ato administrativo) encontram-se os *efeitos reflexos* e os *efeitos preliminares*. Atendendo porém a que os efeitos reflexos via de regra se manifestam em relação a terceiros, e os efeitos preliminares constituem um fenômeno característico da fase formativa do ato administrativo, a êles sucintamente nos referiremos, ao tratar, respectivamente, dos limites subjetivos de eficácia e, de modo geral, dos efeitos preparatórios.

Já antes observáramos que o ato administrativo pode apresentar-se plenamente conforme ao modêlo legal, isto é, perfeito e válido, e entretanto não produzir imediatamente efeitos jurídicos (finais), dando como exemplo o provimento de eficácia condicionada ou sujeita à decorrência de um têrmo inicial. Temos, assim, de um lado, fatos que, sòzinhos, imediatamente produzem efeitos jurídicos (definitivos), e de outro, fatos que, só junto com outros fatos jurídicos produzirão tais efeitos.

Aquêle fato, ou complexo de fatos, a que o ordenamento atribui a produção de um certo efeito jurídico, constitui o que se chama uma *fatespécie* (14). Segue-se daí que (sob o aspecto da determinação do efeito típico) alguns fatos jurídicos são, por si mesmos, uma fatespécie (fatespécie simples), enquanto outros, aquêles que só juntamente com outros fatos determinarão o efeito típico, são (relativamente a êste, é óbvio) apenas parte de uma fatespécie complexa (15).

---

(13) Vd. para todos, CONSO, *I fatti giuridici*, cit., p. 4,5.

(14) Ou *suporte fáctico*, como sugere PONTES DE MIRANDA, *Tratado*, cit., I, 1954, espec. p. 19, 74 e 95. Pareceu-nos, por diversas razões, preferível adaptar a expressão latina medieval *facti species* (literalmente, figura do fato), da qual, segundo BETTI, *Neg. giur.*, cit., p. 2 nota 2, deriva o têrmo italiano correspondente.

Dentre as várias definições, Vd. a de SCOGNAMIGLIO, *Neg. giur.*, cit., p. 276, aliás conforme com a acepção tradicional: "Fattispecie è qualsiasi fatto o complesso di fatti ipotizzato dalla norma (per gli effetti giuridici) e, dunque, giuridicamente rilevante". Vd. ainda, RUBINO, *La fattispecie*, cit., p. 3 segs.; FALZEA, *Il soggetto*, cit., p. 125 segs.; BETTI, *Istituzioni di diritto romano*, I, reimp. 2ª ed., Pádua, CEDAM, 1947, p. 3, 79; CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, 3ª ed., Roma, Foro Italiano, 1951, p. 42, 230; H. J. WOLFF, *Verwaltungsrecht*, I, Munique-Berlim, C.H. Beck, 1956, p. 150; amplas indicações de literatura alemã e italiana, em SANDULLI, *Il procedimento*, cit., p. 3, nota 7 e p. 43 segs., e CONSO, *I fatti giuridici*, cit., p. 2, esp. nota 2.

(15) CONSO, *I fatti giuridici*, cit., p. 34, 42 segs., esp. 45.

Portanto, o ordenamento prefigura hipóteses em que a existência jurídica e a eficácia do fato são fenômenos simultâneos (fatespécie simples), e hipóteses em que à existência do fato, isoladamente considerado, não corresponde a produção imediata do efeito final (fatespécie complexa). Voltando ao exemplo do provimento de efeitos diferidos: à perfeição do ato administrativo sujeito a contrôle, a aceitação do interessado, a comunicação ou a um têrmo inicial, corresponde, não a produção do efeito final a que o mesmo se dirige, mas a simples *idoneidade* para produzí-lo, até que venha a completar-se a fatespécie, com a verificação do evento pôsto como condição, ou com a decorrência do têrmo inicial.

Em suma, a eficácia do ato administrativo, como do fato jurídico em geral só se explica, quando todos os elementos integrantes da correspondente fatespécie já se tenham realizado, isto é, quando esta se apresente completa (16).

Uma vez presentes, porém, os elementos constitutivos do fato (negócio ou provimento) jurídico, isto é, aquêles elementos que compõem a sua figura legal, êste, como vimos, *existe* jurìdicamente. Ora, se o ordenamento estabelece entre aquêle determinado esquema (o esquema do fato e não ainda o da fatespécie complexa de que o mesmo faz parte) e os efeitos típicos, através da qualificação como fato jurídico, uma conexão mais ou menos imediata, que consiste, no mínimo, na idoneidade para ser a causa próxima de tais efeitos, segue-se que, desde o momento da existência, o fato, porque tal, embora ainda não eficaz, no sentido pouco antes fixado, já é, e não pode deixar de ser *jurìdicamente relevante* (17).

---

(16) Vd. a respeito, PONTES DE MIRANDA, Tratado, cit., V, 1955, p. 6; SANDULLI, *Il procedimento,* cit., p. 188-190 e 296; ROMANELLI, *L'annullamento,* cit., p. 140; GIANNINI, *Lezioni,* cit., I, p. 403 segs.; MIELE, *Principi,* cit.; I, p. 162; SCOGNAMIGLIO, *Fatto giuridico e fattispecie com plessa, in Studi Urbinati,* 1953-54, p. 112, que se refere a uma regra fundamental da inteireza da fatespécie, segundo a qual os efeitos jurídicos se produzirão sòmente quando todos os elementos da figura se tenham realizado.

(17) Sôbre o conceito de relevância jurídica, Vd., entre outros, FALZEA, *Il soggetto,* cit., p. 3, 24 e 26 segs.; SCOGNAMIGLIO, *Neg. giur.,* cit., p. 277; CONSO, *I fatti giuridici,* cit., p. 38. "Ogni elemento", observa SANDULLI (*Il procedimento,* cit., p. 395), "in tanto si qualifica come elemento giuridico, in quanto appare rilevante nel mondo del diritto, e cioè in quanto l'ordinamento faccia derivare da esso delle conseguenze di qualche rilievo, vale a dire degli effetti giuridici. Ogni atto giuridico è quindi, per definizione, un elemento dotado di una propria efficacia. Il fatto che si parli di atti, o comunque di elementi giuridici inefficaci, non implica per ciò mai una valutazione in senso assoluto, in relazione alla possibilità che tali atti o tali elementi esplichino una propria forza operativa. Esso implica invece soltanto che questi non siano per sè soli — e cioè senza il concorso di altri elementi *sufficienti* in relazione a un *certo particolare effetto giuridico,* che nel caso specifico si prende in esame".

Vd. ainda, CARNELUTTI, *Teoria generale,* cit., p. 324; GASPARRI, Corso, cit., II, 1955, p. 51-53; PONTES DE MIRANDA, *Tratado,* cit., V. p. 7.

Realmente, a existência jurídica do fato, isto é, a existência de um fato jurìdicamente relevante, induz, por si mesma, de pronto, uma modificação da realidade jurídica, e portanto, um "efeito que pode ser, à primeira vista, assim identificado: que existe precisamente o negócio (ou, em nosso caso, o provimento), que antes não existia (e aqui está a modificação da realidade jurídica)" (18).

4. À modificação da realidade jurídica consubstanciada no fato da existência de uma declaração ou comportamento que se enquadre no esquema legal de um ato (provimento) administrativo, corresponde, como aspecto prático de maior importância, ou como efeito mínimo, a *fôrça vinculativa* da situação criada com a só existência do ato (válido) (19).

O efeito vinculativo acompanha, pois, imediata e infalìvelmente todo ato vàlidamente pôsto no mundo do direito pela administração. Esta particularidade tem sido especialmente acentuada na doutrina francesa. Com notável vigor, assim já se exprimia HAURIOU: "L'effet de droit que tend à produire la manifestation de volonté administrative contenue dans la décision exécutoire se produit instantanément *par la seule emission de cette volonté* (grifado no original) (20). A opinião de DE LAUBADÈRE não é menos categórica: "On pourrait donc concevoir que l'administration fût en toute hypothèse et sans réserve liée par les actes qui émanent d'elle dès le moment où ils ont étés émis" (21). Assim também MICHEL VIRALLY: "Le principe, en matière administrative, est que l'acte administratif a valeur juridique dès sa signature" (22). E ainda recentìssimamente, com a costumeira precisão, assim se manifestava RIVERO: "La décision produit son effet sitôt qu'elle est prise; l'administration est, dès ce moment, tenue de s'y conformer en ce qui la concerne; mais elle ne peut l'opposer aux particuliers, c'est-à-dire leur en faire application, que lorsqu'ils ont été mis à même de la connaître;..." (23).

---

(18) SCOGNAMIGLIO, *Neg. giur.*, cit., p. 279.

(19) PONTES DE MIRANDA, *Tratado*, cit., V. p. 7 segs.; SCOGNAMIGLIO, *Neg. giur.*, cit., p. 280, 299 segs. Breves referências, em CODACCI—PISANELLI, *L'annulamento degli atti amministrativi*, Milão, Giuffrè, 1939, p. 18, 19; FORSTHOFF, *Lehrbuch*, cit., I, p. 223, o qual, conforme a doutrina germânica predominante, trata o problema sob a rubrica da *materielle Rechtskraft*, em que se inclui a vinculação (*bindung*) (p. 225).

(20) *Précis de droit administratif et de droit public*, 11ª ed., 1927, Paris, Sirey, p. 362.

(21) *Droit administratif spécial*, Paris, Presses Univ. de France, 1958, p. 15, e também, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Libr. Gén. Dr. Jur., 1953, p. 175.

(22) *Acte administratif*, verb. in *Répertoire de droit public et administratif*, Dalloz, I, p. 18, § 139.

(23) *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1960, p. 84. Vd. também, OTTAVIANO, *La comunicazione degli atti amministrativi*, Milão, Giuffrè, 1953, p. 30.

O vínculo jurídico resultante da só existência do ato (válido) consiste, fundamentalmente, no dever que surge para o órgão da administração em virtude dêsse mesmo fato, de respeitar a disposição nêle contida, enquanto êste se considera, *por princípio*, preordenado a realizar do melhor modo possível o interêsse público concreto que lhe constitui a causa.

Não se pretende com isso excluir que o vínculo possa especificar-se e apresentar aspectos colaterais, quando além do interêsse público (e é o que ordinàriamente sucede) outros interêsses devam ser satisfeitos com o mesmo ato. Em conseqüência, alarga-se o âmbito de incidência do efeito vinculativo, eventualmente ao exterior da administração, assumindo maior intensidade e ganhando novas e talvez mais eficazes formas de tutela. Todavia, o efeito vinculativo envolve, originàriamente, e em qualquer circunstância, a existência de um interêsse público, ainda que às vêzes não idêntico ao que inicialmente o ato visara atender.

Êsse efeito, muito embora comumente tomado pela irrevogabilidade, e, de fato, mais fàcilmente "visível" à prática como tal, dela se distingue, no entanto, como a causa se distingue da conseqüência (24). Efeito vinculatório e irrevogabilidade são momentos e aspectos diversos da atuação da eficácia jurídica. Se ambos se identificassem, deveria a concreta possibilidade de revogação corresponder à inexistência de vínculo, desde antes e no momento mesmo de revogar. Mas, ao contrário do que à primeira vista possa parecer, o significado, no caso, de uma concreta possibilidade de revogação, abstraindo-se do fato da existência ou inexistência de outros limites, é apenas o seguinte: que existe (até a revogação) um efeito vinculativo legìtimamente não atendível, ou, em outras palavras, que a vinculabilidade (atual) deve ou pode ceder ante a vontade contrária da administração.

Esta vontade contrária da administração está, naturalmente, ou deve estar, fundada em um juízo sôbre a atendibilidade do vínculo; e êste juízo é, ao menos *em princípio*, um juízo de mérito, um juízo sôbre competência de interêsses (públicos) que, mesmo reconhecendo a insubsistência de outros fatos ou circunstâncias correntemente admitidos como limites à revogação (ato baixado no exercício de um poder vinculado, inexistência de um poder atual de disposição, surgimento de direitos, etc.) (25), só poderia concluir pela concreta possibilidade de revogar, ante a revelação de que a retirada do ato serve melhor ao interêsse público concreto que a prática do mesmo ato visara atender (26).

---

(24) Para essa distinção, vd., SCOGNAMIGLIO, *Neg. giur.*, cit., p. 299 segs.; PONTES DE MIRANDA, *Tratado*, cit., V, p. 7.

(25) Vd. sôbre tais limites, FORTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, II, 2ª reimp. da 4.ª ed., Nápoles, Jovene, 1950, p. 178.

(26) Neste sentido, sôbre a revogação em geral, perspicuamente, EHRHARDT SOARES, *Interêsse público*, cit., p. 436 segs., espec. 437 e 445.

A revogação injustificada, isto é, a insubmissão ilegítima ao vínculo, constitui,

Além dêste efeito vinculativo, que se manifesta sempre, como conseqüência direta e imediata da própria existência, e, portanto, da relevância jurídica do ato administrativo, alguns outros efeitos, também diversos, como já vimos, do efeito final, podem preceder a aparição dêste. O que os caracteriza é terem êles uma função não autônoma nem definitiva, pois são *efeitos preliminares* ou *prodrômicos* (27), em relação de instrumentalidade com efeitos futuros, os efeitos definitivos. Constituem efeitos preliminares, característicos da fase de pendência, p. ex.: o poder-dever de manifestar-se o órgão de contrôle, no prazo legal, sôbre o ato sujeito a aprovação, homologação ou visto; a faculdade de manifestar o interessado a aceitação do provimento; o direito ou interêsse (expectativa) a que não seja impedida ou frustrada a realização do efeito final; o poder de praticar atos assecuratórios, e especialmente o de agir (administrativa ou judicialmente) em defesa do desenvolvimento normal da relação, e assim por diante.

Êstes efeitos preliminares destinam-se pois a operar apenas durante a fase de expectação (28), preparando e garantindo a aparição do efeito final. Não há lugar, conseqüentemente, para os mesmos, pois que inexiste essa fase de expectação, se os fatos que integram a fatespécie complexa devem realizar-se contemporâneamente, isto é, se se trata de uma fatespécie complexa de formação concomitante. Ao contrário, verificam-se os efeitos preliminares, se, entre o realizar-se dos fatos que compõem a fatespécie complexa, interpõe-se uma certa distância de tempo, ou seja, quando a fatespécie complexa é de formação sucessiva (29).

Os efeitos preliminares constituem assim um fenômeno particularmente freqüente e importante na fatespécie complexa de formação su-

---

portanto, uma disfunção administrativa; o ato que a pronuncia é viciado, e a verificação da invalidade, ainda que no caso se trate de mera lesão de interêsse público, pode desencadear reações diversas, como sejam: a punição do funcionário, o anulamento do ato revocatório, etc. Sôbre algumas das questões abordadas e a correspondente terminologia, GASPARRI, *Corso*, cit., III, p. 49 segs., 70, 147 segs. Quanto ao cabimento da aplicação de sanções ao funcionário infrator do dever de boa administração, Vd. FALZONE, *Il dovere di buona amministrazione*, Parte I, Milão, Giuffrè, 1953, p. 153 e nota 103.

(27) Vd. a respeito, RUBINO, *La fattispecie*, cit., espec. p. 107 segs.; FALZEA, *Il soggetto*, cit., p. 21 segs.; CARIOTA—FERRARA. *Neg. giur.*, cit., p. 11 segs.; BETTI, *Neg. giur.*, cit., p. 33, 526 segs.; PONTES DE MIRANDA, *Tratado*, cit., V. p. 282, espec. 287 segs.; CONSO, *I fatti giuridici*, cit., p. 32 nota 68; FORTI, *Lezioni*, cit., II, p. 22; SANDULLI, *Il procedimento*, cit., p. 302 segs.; D'ALESSIO, *Instituzioni di diritto amministrativo italiano*, II, 4ª ed., Turim, UTET,... 1949, p. 151; MIELE, *Principi*, cit., I, p. 158; GASPARRI, *Corso*, cit., II, p. 53 segs., com interessante exemplificação.

(28) Isto não acontece em relação ao efeito vinculativo, que, embora lógica e pràticamente distinto do efeito final, pode realizar-se contemporâneamente com êste (vd. SCOGNAMIGLIO, *Neg. giur.*, cit., p. 340) e, segundo parece, ao menos em relação aos atos administrativos, sobreviver à fase de expectação.

(29) Cfr. CONSO, *I fatti giuridici*, cit., p. 115; BETTI, *Neg. giur.* cit., p. 5.

cessiva conhecida pelo nome de *procedimento* (30), e que se pode descrever como uma série de atos necessàriamente interligados tendo em vista a obtenção de um efeito final. Tais efeitos preliminares surgidos no procedimento (correspondentes a atos procedimentais isoladamente considerados, a mais de um ato ou a tôda uma parte da série de atos) podem manifestar-se em qualquer das fases em que doutrinàriamente se costuma dividí-lo (preparatória, constitutiva e integrativa da eficácia) (31); e como efeitos preliminares, do mesmo modo que aquêles que se verificam numa fatespécie complexa que não constitui procedimento, não têm uma função autônoma. Acham-se igualmente, — embora para certos fins (p. ex.: contrôle, impugnação) possam estar dotados de uma parcial autonomia, — vinculados ao efeito conclusivo da série por uma fundamental relação de instrumentalidade, de modo que sua função se exgota no próprio âmbito do procedimento.

---

(30) Na doutrina mais recente (referimo-nos à doutrina italiana à qual incontestàvelmente cabe no presente o mérito de algumas contribuições fundamentais no estudo da matéria), e entre os autores que dispensaram maior atenção à figura do procedimento administrativo, vd., além das obras gerais em que o assunto foi mais extensamente tratado (SANDULLI, *Manuale;* ZANOBINI, *Corso;* MIELE, *Principi;* GIANNINI, *Lezioni;* ALESSI, *Sistema;* BODDA, *Lezioni;* GASPARRI, *Corso*), especialmente: FORTI, *Atto e procedimento amministrativo, in Studi di dir. pubblico,* Roma, 1937, I, p. 455-475; SANDULLI, *Il procedimento,* cit., *passim;* BENVENUTI, *Funzioni amministrativa, procedimento, processo,* in *Riv. Trim. Dir. Pubblico,* 1952, nº 1, p. 118 segs.; CONSO, *I fatti giuridici,* cit., p. 121 segs.; GALEOTTI, *Osservazioni sul concetto di procedimento giuridico,* in *JUS,* 1955, IV, p. 502 segs. ID., *Contributo alla teoria del procedimento legislativo,* Milão, Giuffrè, 1957, espec. p. 1-117.

Entre os nossos autores o assunto não tem merecido a devida atenção. Vd. contudo, TITO PRATES, *Direito administrativo,* Rio, Freitas Bastos, 1939, p. 379; ID., *Lições* cit., p. 324; GUIMARAES MENEGALE, *Direito Administrativo e ciência da administração,* II, 2.ª ed., Rio, Borsoi, 1950, p. 321 segs.

(31) Vid. SANDULLI, *Il procedimento,* cit., p. 78; ID.; *Manuale di diritto amministrativo,* 4ª ed., Nápoles, Jovene, 1957, p. 289.