EFICÁCIA DO ATO ADMINISTRATIVO

FLÁVIO BAUER NOVELLI

SUMÁRIO: — 5 — *Noção e limites da eficácia. Limites objetivos e subjetivos. a) — Limites objetivos: especiais; b) — Limites objetivos: temporais. Retroatividade; c) — Atos de eficácia instantânea e continuada. Cessação da eficácia; d) — Limites subjetivos: partes e terceiros.* 6 — *Imperatividade dos provimentos administrativos.* 7 — *Executividade e executoriedade. Conclusões.*

* 5. Já vimos que quando se fala, sem qualquer acréscimo ou restrição, em eficácia do ato administrativo (ou do fato jurídico em geral), a expressão significa: realização do efeito jurídico mediante o qual deve cumprir-se a função própria do ato, isto é, realização do efeito final. E ato administrativo eficaz é então aquêle que efetivamente produz êsse efeito. Assim, pois, contràriamente ao que entende a doutrina dominante, se a eficácia consiste na produção dos efeitos típicos do ato, não é, evidentemente, exato defini-la, como fazem êsses autores, a simples *idoneidade* ou *aptidão* para produzi-los, mesmo que tal idoneidade se qualifique como concreta, efetiva ou atual. O ato não é nem se diz eficaz enquanto se conserva meramente idôneo para, ou capaz de modificar uma situação precedente, mas enquanto realiza concretamente essa modificação, enquanto, por outras palavras, traduz a aptidão que a norma lhe dá para operá-la, na operação pròpriamente dita. Eficácia é fôrça jurídica em ato, em ação, e não só aptidão ou potência. Nem é possível, em boa lógica, identificar as duas entidades, sob a mesma designação de eficácia (32).

---

* N. da Red. — A primeira parte dêste trabalho está publicada no volume anterior.

32 Assim, Conso, *I fatti giuridici,* cit., pág. 34 nota 72.

Vd. também Scognamiglio, *Fatto giuridico,* cit., pág. 132; Falzea, *Il soggetto,* cit., pág. 27 nota 57; Benvenuti, *Appunti di diritto amministrativo* (Parte generale), 3ª ed., 1955, Pádua, Cedam, pág. 100.

A doutrina adota, quase que invariàvelmente, o conceito criticado, Vd. para todos, Giannini, *Lezioni,* cit., I, pág. 380 e 405, admitindo porém (pág. 379), a revisão crítica da noção dominante. Esta leva a contradições ou imprecisões, de que se pode ver um exemplo em De Valles, *La validità,* cit., pág. 60 segs.

A eficácia do ato administrativo, quer dizer, a realização do efeito a que o ato de destina, está, naturalmente, seja por determinação da lei, seja por disposição contextual, sujeita a certos limites : situa-se, necessàriamente, dentro de certas dimensões espaciais e temporais, e tem, do ponto de vista subjetivo, uma incidência de diversa natureza, mais ou menos delimitada, ou, uma incidência genérica, como se verá em seguida.

a) Quanto à eficácia do ato administrativo no espaço, afirma-se (33) que êsse, mais do que explicar sua eficácia em um território, afeta normalmente a uma determinada pessoa, ou a determinadas pessoas, concerne a um sujeito individualizado, o seu destinatário.

Mas esta limitação da eficácia direta do ato administrativo por via de um critério predominantemente pessoal, parece deficiente e não de todo exata, pois além de fazer caso omisso de certas hipóteses em que se verifica uma ulterior fixação, legal ou voluntária, de limites territoriais dentro dos quais o ato particular é eficaz (p.ex.: a autorização de pesquisa ou de lavra, que tem como destinatário uma pessoa determinada, só é eficaz dentro da área estipulada; a matrícula de faiscador ou garimpeiro é pessoal e eficaz sòmente dentro da zona correspondente à coletoria em que foi feita; a licença de pesca poderá eventualmente ser dada com uma limitação territorial de eficácia), revela-se evidentemente insubsistente nos *atos gerais*, isto é, naqueles que têm como destinatário, não um sujeito determinado, mas uma pluralidade indefinida de sujeitos, uma coletividade.

Incluem-se entre êsses atos gerais não só os atos (administrativos) normativos (regulamentos, circulares, instruções, etc.) mas também aquêles atos que, embora dotados de generalidade, não têm um conteúdo abstrato, os chamados atos administrativos gerais de conteúdo não normativo (ato que abre o voluntariado militar, que fixa a data de abertura e de encerramento do período de permissão da caça, editais de concurso ou de concorrência, tabelamento de preços, ordens de recenseamento, etc.) (34).

Em relação a êstes atos gerais — cujo âmbito de eficácia não pode ser *a priori* individualmente determinado, pois que os mesmos dispõem, ainda que não *erga omnes*, para uma pluralidade não definida de pessoas e se destinam justamente a produzir efeitos perante todos quantos

---

33 Guaita, *Eficacia del acto adm.*, cit., pág. 160. A questão da eficácia dos atos administrativos no espaço tem sido pouco estudada, encontrando-se na doutrina italiana as referências mais amplas a respeito do assunto.

34 Cfr., inclusive para a exemplificação, Sandulli, *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, in *Scritti giuridici in memoria di Orlando*, vol. II, Pádua, Cedam, 1957, pág. 447; Id., *Appunti sull'atto amministrativo collettivo nel quadro dell'aspetto quantitativo de gli atti giuridici*, in *Scritti giuridici Jovene*, Nápoles, 1954, pág. 433; Zanobini, *Corso*, cit., I, pág. 217; Giannini, *Atto amministrativo*, verb. *in Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, IV, 1959, pág. 167, 186.

se achem na condições genéricas por êles indicadas — não pode deixar de, sob forma direta ou indireta, estabelecer-se, em princípio espacialmente o alcance da eficácia, como acontece com os atos normativos, embora reconhecendo que a respectiva eficácia atinge apenas os seus efetivos destinatários.

Assim, na determinação da eficácia do ato administrativo no espaço, o critério básico, como foi autorizadamente assinalado (35), há de ser o da *competência territorial* da autoridade, observando-se, contudo, que essa regra nada tem de absoluta e que em caso algum se confundem o alcance da competência e o da eficácia. Nem podia ser diferentemente, pois, quer se encare a competência como atuação de um princípio organizatório, quer como garantia jurídica, ela sempre constitui, como é sabido, apenas medida do poder, delimitação normativa de conteúdo e quantidade da atividade do órgão, e não um cânon de eficácia dos atos do mesmo. Por isso, não só a norma jurídica pode prefixar à eficácia dos atos administrativos no espaço um alcance mais ou menos amplo que o da correspondente competência territorial da autoridade, como também a esta mesma — a observação, neste particular, é de GIANNINI (36) — normalmente se reconhece um poder discricionário de determinar, quando cabível, o âmbito espacial de eficácia dos atos respectivos, que não tenham objeto singular.

b) O momento inicial da eficácia do ato jurídico, e em particular do ato administrativo, é determinado, como se viu, pelo completamento da fatespécie. Assim, se êste se dá com a perfeição de um fato único (fatespécie simples) ou com a perfeição cronològicamente coincidente de mais de um fato (fatespécie complexa de formação concomitante), a perfeição e a eficácia são simultâneas e imediatas. Mas, se o ato, como é de resto freqüente, ou melhor, como é normal no direito administrativo, faz parte de uma fatespécie complexa de formação sucessiva (p. ex.: atos sujeitos a têrmo inicial, a aprovação, a registro, a comu-

---

35 Giannini, *Atto amministrativo*, cit., pág. 185. *Contra*, segundo parece, Sandulli, *Manuale*, cit., pág. 302: "Per quanto riguarda i *limiti spaziali* è da osservari innanzi tutto che non attiene affato al problema la determinazione dell'ambito spaziale della potestà delle singole autorità". Por entender, assim radicalmente, que a eficácia dos atos administrativos no espaço não se prende à delimitação territorial do poder da autoridade, Sandulli é levado a admitir que os limites espaciais de eficácia dos atos administrativos são também necessàriamente "segnati dalla *localizzazzione del contenuto*, dell'atto" (pág. 303) (grifado na transcrição). E exemplifica então com as licenças de comércio, as licenças para construir, as concessões de pesca, etc. Mas, seria o caso de indagar, — porventura a localização do sujeito, ou a da coisa, ou o local do acontecimento de um fato, ou do exercício de uma atividade, ou da realização de um ato, não são justamente alguns dos critérios pelos quais se determina a competência territorial? Vd. a respeito, Giannini, *Lezioni*, cit., I, pág. 299; Gasparri, *Corso*, cit., I, Bolonha, C. Zuffi, 1953, pág. 217.

36 *Atto amministrativo* cit., pág. 185. Vd. também, Miele, *Principi*, cit., pág. 166.

nicação, etc.), a respectiva eficácia surgirá naturalmente em um momento — aquêle em que se completar a fatespécie — posterior ao da perfeição do próprio ato.

Cumpre lembrar, porém, que o pricípio segundo o qual os efeitos só se verificam a partir do instante em que se completa a fatespécie, por si mesmo não exclui a *eficácia retroativa* do ato : isto é, não exclui que os efeitos, uma vez manifestados, possam incidir sôbre a situação precedente, modificando-a desde um momento anterior ao da sua manifestação (a chamada condição retroativa), ou desde um momento anterior à perfeição (anulação, revogação, convalidação, conversão, atos de eficácia declaratória, atos interpretativos, etc.). É inerente à natureza dêstes atos e de outros análogos, a fôrça retroativa, pois a sua específica função consiste precisamente em reagir *ab initio* (com eficácia invalidante ou convalidante) sôbre a deficiência, em sentido amplo, de uma situação precedente. A eficácia (invalidante ou convalidante, *lato sensu*) de tais atos, justamente se diz complementar; e desta espécie de eficácia, a retroatividade não é senão a conseqüência lógica e necessária (37).

Mas o reconhecer-se que ao provimento administrativo pode ou deve caber, em certos casos, essa função jurídica específica, isto é, o reconhecer-se-lhe eventualmente inerente a fôrça retroativa, não diminui a significação que tem, também para êle, como se verá, o princípio da eficácia *ex nunc*, ou princípio da irretroatividade (38).

É sabido que a sanção dêsse princípio pelo ordenamento corresponde a uma indeclinável e universal exigência de certeza das relações jurídicas, e assim, não podia deixar de formular-se, antes de tudo, para o próprio legislador, como uma norma restritiva do poder de criação do direito objetivo. No plano subordinado da atividade administrativa, porém, essa mesma exigência de certeza jurídica, cuja ponderação e garantia se presume deva ter sido prèviamente realizada, em têrmos normativos (isto é, em forma imperativa, geral e abstrata) na lei, deve considerar-se já plenamente atendida com a só vigência do *princípio de legalidade*: a administração pública está adstrita a só agir com fun-

---

37 Assim, Carnelutti, *Teoria*, cit., pág. 211, espec. 319 segs.

38 Sôbre o princípio da irretroatividade dos atos administrativos, vd. especialmente: Perrone Capano, *La retroattività degli atti amministrativi*, Nápoles, Jovene, 1950; Auby, *L'incompétence "ratione temporis" — "Recherches sur l'application des actes administratifs dans le temps"*, in *Rev. Droit Public Sc. Politique*, 1953, pág. 5-60; Jeanneau, *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative*, Paris, Sirey, 1954, pág. 92 segs.; Dupeyroux, *La règle de la non-rétroactivité des actes administratifs*, Paris, Libr. Gén. Dr. Jur., 1954; M. Letourneur *Le principe de la non-rétroactivité des actes administratifs*, in *Études et documents. Conseil d'État*, vol. 9, 1955, pág. 37 segs., Tito Prates, *Dir. adm.*, cit., pág. 401.

damento numa norma jurídica, não já, esclarece GIANNINI (39), no sentido de que ela não deva praticar atos ilegais — o que seria óbvio — mas significando que a norma jurídica disciplina todos os momentos da ação da autoridade, *de modo positivo.*

A vigência, portanto, do princípio de legalidade na administração, com o sentido a que aludimos, cumpre plenamente a função que ao princípio de irretroatividade compete no plano normativo. De fato, os casos apontados pela doutrina como limites à retroatividade do ato administrativo, todos configuram hipóteses em que a retroatividade resulta com certeza em violação de lei : ofensa a direitos ou situações definitivamente constituídas; incidência sôbre situações jurídicas de terceiros estranhos à relação; inexistência de um pressuposto ou de um elemento essencial do ato; restrição do exercício de direitos ou faculdades ou imposição de deveres ou obrigações, e, de modo geral, os casos em que a operatividade está legalmente subordinada ao prévio conhecimento do ato pelo seu destinatário (atos receptícios) (40).

Não se nos afigura, pois, concebível impugnar-se um ato administrativo só por um "vício" de retroatividade, se, da própria retroatividade ao mesmo tempo não se infere, direta ou indiretamente, uma ilegalidade. Outrossim, se resulta da eficácia retroativa mesma, de forma direta ou indireta, uma violação de lei, não teria, sequer sentido, falar, sob diverso fundamento, numa questão de retroatividade.

O princípio da irretroatividade vale pois, em nosso entender, também para os atos administrativos; não, porém, conforme admite a doutrina predominante, por si mesmo, independentemente, como um princípio geral e dotado de plena autonomia lógico-jurídica, mas como uma simples especificação, como uma projeção em certo sentido, do mesmo princípio de legalidade : isto é, desde que, no caso, a interdição da eficácia retroativa resulte, quer da consideração do fim público a que se endereça tôda a atividade administrativa, quer da própria lei (expressa ou implìcitamente), no âmbito determinado da respectiva fatespécie. Em outras palavras, relativamente aos atos administrativos, pode falar-se pròpriamente num princípio de irretroatividade, com a ressalva, porém, de que o mesmo está como que absorvido no princípio mais amplo, mais compreensivo da legalidade, ao qual essencialmente se subordina. Assim, a questão da retroatividade, necessária ou voluntária, do ato administrativo, se resolve, fundamentalmente, numa questão concreta de legalidade do ato retroativo.

---

39 *Lezioni,* cit., I, pág. 77. Vd. também, Zanobini, *Corso,* cit., I, pág. 23 segs.; Id. *L'attività amministrativa e la legge,* agora in *Scritti vari di diritto pubblico,* Milão, Giuffrè, 1955, pág. 203; Caio Tácito, *A administração e o contrôle da legalidade,* in R. D. A., vol. 37 (1954) pág. 1 segs.

40 Sôbre êstes limites, vd., entre outros Perrone Capano, *ob. cit.,* pág. 47 segs., espec. 53; Zanobini, *Corso,* cit., I, pág. 234; Sandulli, *Manuale,* cit., pág. 304; Dupeyroux, *Ob. cit.,* pág. 85 segs.; Giannini, *Atto amministrativo,* cit., pág. 185; Miele, *Principi,* cit., pág. 163 segs.

Deve lembrar-se, outrossim, para concluir estas sumárias considerações, que a eficácia retroativa consiste, afinal de contas, num simples expediente de técnica jurídica, e, como tal, impossível de identificar-se plenamente à eficácia de um outro ato de igual conteúdo mas que não deva desenvolver a sua ação no passado. A retroatividade, mesmo a necessária, encontra normalmente determinados limites de ordem legal ou de ordem fática ou natural insuperáveis (preservação de certas situações em atenção à boa-fé de terceiros, por razões de eqüidade ou considerações de interêsse público, fatos já verificados, efeitos de que já se perdeu a disponibilidade, etc.) que, se não a impedem de todo, muitas vêzes vêm a reduzir-lhe mais ou menos consideràvelmente o alcance. Assim, ao lado da situação criada no passado pelo ato administrativo retroativo, podem subsistir e comumente subsistem alguns efeitos ou conseqüências pràticamente ineliminàveis, próprios da antiga situação modificada ou substituída (41).

c) Quanto à duração da eficácia, cabe relembrar aqui, em poucas palavras, a conhecida distinção entre atos de *eficácia instantânea* e atos de *eficácia continuada* (42). O fundamento dessa distinção está, como se sabe, em que, no primeiro caso, a função que o ato deve realizar cumpre-se por inteiro no mesmo momento da aparição do efeito, de modo que a sua capacidade produtiva se esgota instantâneamente (anulamento, ordem, visto, atos de expropriação, etc.). Naturalmente isto não significa, como foi justamente observado (43), que se exaurindo a operatividade do ato com a manifestação de um efeito único e pontual, desapareçam as situações jurídicas que êle determinara. Perduram, evidentemente, tais situações, mas é pretérita e não atual a sua vinculação funcional ao ato que lhes deu causa, pois êste, do ponto de vista da produtividade de efeitos jurídicos já se realizou totalmente; é, por assim dizer, uma fonte estanque. O significado fundamental desta inatualidade da vinculação funcional entre o ato e a situação por êle criada, consiste em que nesse caso, o sujeito, isto é, a administração pública, não tem uma *titularidade atual* da relação, não tem a *disponibilidade* da mesma, entendendo-se como tal "o poder que assiste a êste (sujeito) de produzir modificações jurídicas inerentes à relação" (44).

No segundo caso, ao invés disso, a produção dos efeitos não se faz de um jato, instantâneamente, mas se estende por um determinado tracto temporal. A função própria do ato se realiza necessàriamente com uma certa duração, através de momentos sucessivos. O ato admi-

---

41 Guaita, *Eficacia del acto adm.*, cit., pág. 164; Sandulli, *Manuale,* cit., pág. 304.

42 Vd. a respeito, Sandulli, *Manuale,* cit., pág. 305; Resta, *La revoca degli atti amministrativi,* Milão, Giuffrè, 1935, pág. 105 segs.; Mastropasqua, *I limiti subbiettivi di efficacia dell'atto amministrativo,* Milão, Giuffrè, 1950, pág. 68.

43 Sandulli, *Manuale,* cit., pág. 305.

44 Alessi, *La revoca degli atti amministrativi,* 2ª ed., Milão, Giuffrè, 1956, pág. 14 segs.

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

nistrativo, mesmo depois de produzido o efeito típico, mantém a potencialidade de novos efeitos (concessão, admissão, ordem ou autorização relativas a um comportamento continuado). "Eficácia duradoura, observa exatamente RESTA (45), significa capacidade continuada de produzir efeitos jurídicos, isto é, possibilidade da produção de efeitos por um certo tempo. Tal capacidade deve, naturalmente, entender-se como possível fonte, não como nascente ininterrupta de efeitos jurídicos. Em outras palavras, um ato de eficácia continuada pode mesmo produzir um só efeito (em regra todo ato produz um efeito típico, que o caracteriza) sem que por isto possa considerar-se extinta sua capacidade continuativa de produção, porque não só o efeito produzido, mas todos os possíveis reflexos daquele efeito devem referir-se, como à sua fonte natural, ao ato em questão".

Vimos há pouco que em relação aos atos de eficácia instantânea, a realização mesma do efeito típico põe têrmo à funcionalidade dêles (p. ex.: conversão, desapropriação, aprovação, etc.).

Quanto aos atos de eficácia continuada porém — em virtude do próprio caráter duradouro da respectiva função jurídica, à qual correspondem, do ponto de vista subjetivo uma igual duração da titularidade (isto é, disponibilidade) da relação e, objetivamente, a possibilidade de nela incidirem fatos supervenientes — vários são naturalmente os modos pelos quais pode cessar a respectiva eficácia.

Em primeiro lugar, a eficácia dêstes atos administrativos pode findar: *a*) por ter sido atingido um *têrmo* eventualmente prefixado (p. ex.: na relação de emprêgo público temporário, na concessão de serviço público), admitindo-se, sob determinadas condições, e dentro de certos limites, sua *prorrogação*, implícita ou mediante ato expresso; *b*) por ter se verificado o fato porventura previsto como *condição resolutiva*, ou *c*) por haver sido realizada a *prestação* objeto do ato (p. ex.: a entrega da obra, na concessão de obra pública).

De um modo geral, porém, os atos de eficácia continuada, inclusive aquêles já sujeitos a um têrmo ou condição resolutiva ou cujo objeto constitua uma prestação determinada, podem, por expressa ou implícita determinação legal, cessar, direta ou indiretamente, em virtude da superveniência de um fato que incida de qualquer modo sôbre a própria relação jurídica ou sôbre um elemento da mesma, especialmente a sua causa.

Nesta hipótese, a cessação pode dar-se: *a*) *ipso jure*, pelo próprio *evento* ou *circunstância superveniente* (p. ex.: morte da pessoa a que o ato se refere; perecimento do objeto; definitiva impossibilidade da prestação; perda da nacionalidade, etc.), procedendo o necessário ato

---

45 *La revoca*, cit., pág. 108.

administrativo a mera declaração da verificação do fato resultante (vacância, caducidade), ou então, *b*) depender de *manifestação de vontade,* em regra expressa, capaz de constituir, só ou juntamente com outros fatos, o efeito supressivo. Tal manifestação pode provir, quer do particular (p. ex.: renúncia, quando admissível, subordinada à anuência da administração), quer da administração pública, através de um qualquer provimento contrário, ou de provimentos diversos, de conteúdo pròpriamente extintivo, conforme a natureza da relação e a do fato ou circunstância superveniente que figure como pressuposto (p.ex.: a encampação de uma concessão; a exoneração ou a demissão de um funcionário; a expulsão de um estudante de um estabelecimento oficial de ensino; a revogação de uma licença de porte de arma, etc.) (46).

Mas a produtividade dos atos administrativos de eficácia continuada, além de cessar definitivamente, pode sofrer uma cessação provisória, uma temporânea paralização, determinada por um fato não integrante da fatespécie ou por um ato administrativo sucessivo de *suspensão.* Findando-se, portanto, a cessação temporária, por ter se escoado o respectivo têrmo, ou pela própria transitoriedade do fato que a causara, o ato suspenso, cuja capacidade produtiva não se extinguira, normalmente volta à produção dos efeitos (47).

d) Ao tratarmos da questão dos efeitos do ato administrativo no espaço, verificamos que a mesma se encontra, sob mais de um aspecto, vinculada à dos limites subjetivos da eficácia. Mas, uma referência, por breve que seja, a êste importante problema (48), impõe que a fim de evitar equívocos se precisem, preliminarmente, dois pontos.

Deve observar-se, em primeiro lugar, que a eficácia do ato administrativo (ou pelo menos a eficácia dos atos administrativos cuja função não se exaure no interior da administração) comporta uma propriedade característica a *imperatividade,* por isso que, como a lei ou a sentença, o ato (provimento) administrativo corresponde a uma concretização de poder público capaz de incidência imediata na esfera jurídica dos sujeitos. Em virtude do caráter autoritário de que assim se acha revestido, o ato administrativo, ainda que inválido, e enquanto não anulado, se impõe de modo *direto* e *geral.*

---

46 Cfr. Sandulli, *Manuale,* cit., pág. 305 segs.; Zanobini, *Corso,* cit., I, pág. 242; Guaita, *Ob. cit.,* pág. 164 segs., Mastropasqua, *Ob. cit.,* pág. 68.

47 Sôbre o assunto, além de Forti, *Lezioni,* cit., II, pág. 32; Sandulli, *Manuale,* cit., pág. 313, vd. especialmente, Gargiulo, *La sospensione dell'atto amministrativo da parte del Consiglio di Stato,* Nápoles, Jovene, 1948; Tourdias, *Le sursis a exécution des décisions administratives,* Libr. Gén. Dr. Jur., Paris, 1957.

48 Vd. a respeito, Giannini, *Atto amministrativo,* cit., pág. 185; Guaita, *Ob. cit.,* pág. 160; Mastropasqua, *Ob. cit. passim;* Fragola, *Teoria giuridica della riflessione con particolare riguardo agli atti amministrativi,* Nápoles, Pellerano-Del Gaudio, 1950.

De fato, destinando-se o ato administrativo a efetuar, nos limites da lei, específica e imediatamente, a satisfação de um interêsse público concreto, não se compreende possa o mesmo deixar de impor-se a todos, ou que todos não se encontrem, em relação a êle, pelo menos em princípio ou virtualmente, numa situação de sujeição (49). Assim, do ponto de vista subjetivo, não há como falar, abstratamente, em limites à imperatividade do ato (provimento) administrativo. É interessante notar, a título de exemplo, que êste aspecto autoritário do ato administrativo se mostra mais freqüente e claramente nas concessões, e em particular na de serviço público; nas autorizações, especialmente quando relativas a atividades perigosas; nas variadas manifestações do poder ordenatório e do poder certificante da administração, etc.

Quando, por outro lado, se faz referência a um problema da eficácia subjetiva do ato administrativo, aí se entende certamente a eficácia no seu exato sentido de realização dos efeitos jurídicos (principal e acessórios ou secundários). Portanto, a correspondente distinção entre partes e terceiros (e entre categorias diversas de terceiros) com respeito ao ato administrativo, do mesmo modo que com respeito ao negócio jurídico ou à sentença, reveste evidentemente um significado jurídico, na medida em que indica, ao lado de diferentes situações de sujeição, uma situação de indiferença (jurídica) do administrado, em face da realização dos efeitos jurídicos, ou seja, da *eficácia* do ato. Por isso — e como não se compreendem no conceito estrito de eficácia (desde que não estão em causa efeitos jurídicos) — também normalmente não interessam ao problema da determinação da extensão subjetiva da mesma, as *conseqüências puramente materiais* ou *de fato*, as *operações* ou *atividades materiais de execução ou adimplemento*, ainda que, à eficácia de um ato administrativo possam de qualquer modo ser referidas (p. ex.: as prestações aos particulares, em geral, nos serviços públicos; os danos ocasionados à propriedade vizinha na demolição de um edifício ruinoso; a execução de obras públicas, etc.). Contudo, o caráter de mero fato, de uns, ou a natureza de simples atividade material de adimplemento ou execucão, das outras, evidentemente não lhes exclui a relevância jurídica (50).

Devemos passar enfim a um exame sumário da própria questão da eficácia subjetiva. O ato administrativo está destinado, em princípio, a exercer a sua eficácia em relação a um interessado principal e direto, o seu destinatário, e à própria administração pública que o emitiu.

---

49 Sôbre a imperatividade, de modo geral, inclusive para referências bibliográficas, vd. o número seguinte.

50 Quanto às operações ou atividades materiais, vd. Sandulli, *Manuale*, cit., pág. 254.

Êste destinatário e a própria administração agente, constituem, portanto, as *partes* do ato administrativo (51).

Observa, entretanto, VILLAR PALASÍ (52), que a delimitação do que deve entender-se por parte no ato administrativo, apresenta dificuldades várias, em virtude da radical diferença existente entre as declarações de vontade do Poder Público e as declarações negociais dos particulares. Mas se essa particularidade, diga-se de passagem, pode, a princípio, suscitar perplexidades na concepção da figura das partes do ato administrativo, parece que o resultado dessa análise — e é o que demonstram também as conclusões que, após o exame das opiniões de KELSEN, LIEBMAN e SEGNI, apresenta VILLAR PALASÍ — só poderia ser um conceito de parte essencialmente conforme ao que encontramos na teoria geral do direito (de onde a noção procede) e no direito privado (53).

A noção de parte, porém, como só se põe, pràticamente, pela oposição efetiva ou virtual desta a outros sujeitos que podem estar, relativamente ao ato jurídico, numa posição diversa (terceiros), só tem também, efetivamente, razão de ser, e é suscetível de utilizar-se no

---

51 Para o conceito de parte do ato administrativo, vd. Guaita, *Ob. cit.*, pág. 160; Mastropasqua, *Ob. cit.*, pág. 71 segs.; Fragola, *Teoria giuridica*, cit., espec. pág. 14 segs. Villar Palasí, *Concesiones administrativas*, verb. in *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Ed. Seix, vol. IV, 1952, espec., pág. 731, 759 segs.

52 *Ob. cit.*, pág 731.

53 Não se encontrou ainda no direito administrativo, ao que parece, êsse conceito próprio de parte ou de terceiro que alguns reclamam ou propõem. Nem vemos razões para que êle deva tê-lo. Talvez haja mesmo nessa pretensão um êrro de perspectiva, motivado, segundo cremos, pela inadequação de certas figuras jurídicas de contornos acentuadamente privatistas invocadas para explicar determinadas situações de direito público. Assim, para dar um exemplo, no caso da concessão de serviço público, não é a noção geral de terceiro, utilizada também pelo direito privado, que não serve aos fins do direito administrativo, e sim o esquema civilista da estipulação em favor de terceiro que se mostra evidentemente impróprio para comportar, em sua peculiaridade, a situação dos usuários.

Em confirmação do ponto de vista exposto no texto, parece oportuno reproduzir o pensamento de um eminente civilista, verificando como o conceito de parte por êle adotado, se presta às exigências do direito administrativo. Betti (*Neg. giur.*, cit., pág. 77, 258), depois de acentuar a superioridade do critério da realidade dos interêsses em jôgo para determinar as noções de parte e terceiro, conceitua a parte como sendo, não só o autor do negócio, mas quem, embora não tendo cooperado para dar vida à fatespécie negocial (nem mesmo mediante uma prévia autorização ou uma adesão ulterior), é sujeito da correspondente relação jurídica, estando portanto destinado a sentir diretamente os efeitos do negócio.

Mastropasqua (*Ob. cit.*, pág. 72) aceita a opinião de Betti, mas dá depois à noção de parte uma amplitude a nosso ver absolutamente inaceitável (pág. 73 segs.). Vd. também a nota 55.

Nas observações sôbre a eficácia subjetiva do ato administrativo, tivemos sempre presente, procurando adaptá-la à teoria dêste, a excelente sistematização de Betti sôbre a eficácia subjetiva do negócio jurídico e da sentença em seu *Neg. giur.*, cit., pág. 258 segs., e no *Diritto processuale civile italiano*, 2ª ed., Roma, 1936, pág. 604 segs.

direito administrativo, quando estão em causa atos em que se verifica êsse pressuposto. Quando se trata, porém, de atos expedidos com fundamento num poder normativo (regulamento) — tendo em vista que com respeito a êsses, pela generalidade e pelo caráter abstrato do mandamento nêles contido, todos se encontram, como no caso de lei formal, na mesma posição de sujeição à eficácia, pois que a sua observância se impõe *erga omnes* — conseqüentemente não terá cabimento falar em partes e terceiros, em destinatários e não destinatários (54).

De modo que, no direito administrativo, a noção de parte (e a de terceiro também, é claro) só pode ser pròpriamente referida: *a*) aos atos chamados *especiais* ou *particulares*, isto é, aos atos que concernem a uma ou mais pessoas e a um ou mais casos *determinados ou passíveis de determinação* (a concessão, a autorização, a nomeação, e, de modo geral, os atos que se destinam a operar sôbre as relações por êles instituídas; as admissões, os atos de contrôle, os atos permissivos, os atos de segundo grau, etc.), e *b*) aos *atos gerais de conteúdo não normativo*, a que anteriormente nos referimos, os quais, pôsto que se dirigindo a uma generalidade de sujeitos *a priori* não individuados, mas se destinando a operar nos limites de um caso concreto, atingem apenas os seus efetivos destinatários.

Como já dissemos, o sujeito ou os sujeitos aos quais êstes atos *diretamente* concernem e que são, de modo *principal* e *imediato*, tocados pelos seus efeitos jurídicos (portanto, a administração agente e os administrados destinatários diretos da declaração ou dos seus efeitos) é que são as *partes* dos mesmos.

Assim, o ato (provimento) administrativo das categorias indicadas — embora como ato autoritário se imponha de modo imediato e geral, manifestando-se a sua imperatividade *erga omnes* — é, *no que concerne à produção mesma dos efeitos*, por via de regra, jurìdicamente irrelevante para terceiros, que não só sejam estranhos a êle e à relação por êle constituída, mas cuja situação, pràticamente incompatível com o ato, também não apresente condições de ser, do ponto de vista jurídico, por êle atingida. Êstes são, pois, *terceiros jurìdicamente indiferentes* (55). Não indiferentes no sentido de que, enquanto

---

54 Para esta observação, especialmente formulada a propósito da lei formal, vd., Santi Romano, *Osservazioni sulla efficacia della legge*, agora in *Scritti minori*, cit., I, pág. 398; De Valles, *La norma giuridica*, in *Scriti giuridici in onore della Cedam*, vol. II, Pádua, Cedam, 1953, pág. 396.

55 Sôbre a noção de terceiro em direito administrativo, vd. Mastropasqua, *Ob. cit.*, pág. 83 segs.; Fragola, *Teoria giuridica, cit.*, pág. 61 segs.; Id., *Gli atti amministrativi*, cit., pág. 49 segs.; Villar Palasí, *Ob. cit.*, pág. 759 segs.; Guaita, *Ob. cit.*, pág. 161.

De um modo geral, porém, embora não caibam nos limites dêsse trabalho discutir o problema, dissentimos da opinião sustentada por êsses autores (com exceção de Guaita talvez, no sentido de que deve o direito administrativo ter também uma noção própria de terceiro. Limitamo-nos a reiterar as sumárias observações

estranhos ao ato (e à relação) lhes seja lícito desconhecê-lo, mas no de que, embora reconhecendo-o e respeitando-o, não podem os seus efeitos tocá-los. Assim, nestes limites, o princípio *res inter alios actatertio neque prodest, neque nocet* tem e não poderia deixar de ter aplicação também no campo do direito administrativo.

Todavia, mesmo nesta hipótese, o ato administrativo poderá eventualmente ocasionar ao terceiro um *prejuízo de fato* que, em regra deve ser suportado sem possibilidade (jurídica) de reação direta e de reparação. Encontram-se neste caso, p. ex.: o farmacêutico estabelecido, ao expedir-se licença para a abertura de uma farmácia nas vizinhanças; o candidato em condições de ser promovido para uma única vaga a ser provida por antigüidade, ao dar-se a reintegração de seu antigo ocupante, e assim por diante.

O ato administrativo pode ter, no entanto, verdadeira repercussão jurídica, isto é, produzir *efeitos jurídicos*, também para pessoa distinta das partes, seja ou não estranha à relação dêle resultante. Não importa, para êste fim, que, em alguns casos tais efeitos sejam, com respeito ao terceiro, precários e destinados em princípio a desaparecer, por isso que ilegítimos; importa que cheguem a produzir-se, isto é, que se manifeste a eficácia do ato, incidindo, ainda que transitòriamente, na relação do terceiro.

Os terceiros ora considerados não são todos da mesma categoria; mas atendendo à circunstância comum de que o ato produz ou tende

---

que formulamos a propósito da noção de parte na nota 53, insistindo em que as referências mais freqüentes à figura do terceiro no direito administrativo, se originam, como já vimos, do fato de alguns pretenderem explicar os efeitos do contrato de concessão de serviço público com respeito aos usuários, recorrendo ao instituto privatista da estipulação em favor de terceiro. Assim, p. ex.: Bielsa, *Derecho administrativo*, vol. II, 5ª ed., B. Aires, Ed. Depalma, 1955, pág. 223, 288. Em nossa jurisprudência, vd. sentença do Juiz Hely L. Meirelles, in *R. D. A.*, vol. 25 (1951), pág. 263; Trib. Just. Dist. Fed., in *R. D. A.*, vol. 39 (1955), pág. 248; *R. D. A.*, vol. 55 (1959), pág. 144.

Mas, em que pese as opiniões tão autorizadas, a nosso ver, nem êstes pretensos terceiros são realmente terceiros (juridicamente interessados) (neste sentido, exatamente, apesar de inaceitável o seu conceito de terceiro, Mastropasqua, *ob. cit.*, pág. 178). nem, admitindo que o fôssem, a teoria da estipulação em favor de terceiro explicaria satisfatòriamente a situação em que se encontram os usuários de um serviço público concedido. Vd. a respeito desta última questão, além dos clássicos Hauriou, Jèze, Bonnard, mais recentemente, a lúcida exposição de Péquignot, *Théorie générale du contrat administratif*, Paris, E. Pédone, 1945, pág. 547 segs., espec. 567-72; De Laubadère, *Traité théorique et pratique des contrats administratifs*, vol. II, Paris, Libr. Gén. Dr. Jur., 1956, pág. 94; Gallo, *I rapporti contrattuali nel diritto amministrativo*, Pádua, Cedam, 1936, pág. 202 segs.

Fala-se de terceiro, ainda em um outro sentido, em matéria de polícia, para indicar os destinatários de uma imposição, diversos do autor da perturbação ou do possuidor dos bens de que derive o perigo ou o dano. Mas é claro que êstes, se, em relação à situação objetiva, são terceiros, do ponto de vista da eficácia do ato (que é o que nos interessa) são partes e não terceiros. Sôbre êstes terceiros, vd. Virga, *La potestà di polizia*, Milão, Giuffrè, 1954, pág. 86, 91.

a produzir, com respeito a êles, uma vantagem ou prejuízo *jurídico*, cabe-lhes, indistintamente, a designação de *terceiros juridicamente interessados*.

Formam a primeira categoria dêsses terceiros, os sujeitos estranhos a um provimento especial ou geral de conteúdo não normativo e à relação por êle instituída, e cuja situação jurídica, não só independe da que fôra objeto do provimento referido, como é, também, *pràticamente incompatível* com os seus efeitos. Êsses terceiros, por isso que não estão, normalmente, submetidos à eficácia do ato, não devem, do mesmo modo, suportar o *prejuízo ilegítimo* que êsse estaria de fato em condições de causar a um seu direito. Assim, o ordenamento proporciona a êsses terceiros a possibilidade de obter a exclusão do efeito produzido a seu respeito pelo ato (56). Pertencem a esta categoria de terceiros, p. ex.: o proprietário de imóvel, com o respectivo título transcrito, que, ao efetivar-se a desapropriação do confrontante, sofre uma ilegítima restrição do seu direito de propriedade; o prejudicado pela concessão de privilégio de invenção; de modo geral, os terceiros cujos direitos se ressalvam nos atos de concessão e autorização (cláusula *salvo jure tertii*), no caso de realizar-se o efeito de que decorrerá para os mesmos um prejuízo ilegítimo, etc.

Uma outra categoria de terceiros interessados compreende os terceiros participantes, ainda que em posição subordinada, da relação instituída por um ato administrativo ampliativo da esfera jurídica do respectivo destinatário (em regra, concessões e autorizações). Êsses terceiros, determinados ou não, individualmente, são designados em cláusula especial ou particular, inserta no próprio ato, através da qual a administração pública impõe ao interessado principal e direto na concessão ou autorização, uma obrigação acessória de realizar determinada prestação em favor dos referidos terceiros.

---

56 No direito administrativo, em virtude do princípio de predominância do interêsse público, pode ser que a lei, em determinados casos, autorize a permanência do efeito prejudicial, proporcionando ao terceiro apenas a possibilidade jurídica de obter uma reparação. Evidente, porém, que assim a hipótese já não é a mesma. O sujeito aí não se inclui mais nessa primeira categoria de terceiros interessados, eis que o seu interêsse (jurídico, é claro) não se limita, como nessa hipótese, à exclusão do efeito prejudicial, mas, ao contrário, decorre da sujeição mesma à eficácia (efeito reflexo).

A êsse propósito conclui Giannini (*Atto amministrativo*, cit., pág. 186), um tanto dubitativamente, que enquanto os provimentos concessórios e autorizatórios devem respeitar os direitos de terceiros, os provimentos ablatórios (expropriação, requisição, imposição de limitações, etc.) não estão sujeitos a êstes limites, operando, entretanto, como fatos produtivos de responsabilidade por atos legítimos. Vd., no entanto, a respeito das autorizações e concessões, nesse particular, Vitta (*Diritto amministrativo*, vol. I, 4ª ed., Turim, Utet, 1954, pág. 432-5), que distingue, para tal efeito, entre concessões outorgadas só no interêsse do concessionário, ou também no interêsse da administração pública.

Não há uniformidade de vistas na doutrina, no concernente à natureza destas cláusulas particulares (57). Como quer que seja, a fim de que o beneficiado pela prestação possa caracterizar-se como um terceiro desta categoria, e não como verdadeira parte da relação (usuário) ou terceiro sujeito a um efeito reflexo (categoria seguinte), deve a prestação acessória, embora conexa com o objeto principal do ato, não se incluir no conteúdo normal da relação, nem determinar-se em lei ou regulamento (58). Em outras palavras, importa que a obrigação acessória favorável ao terceiro, só se possa considerar imposta com a sua expressa inserção no ato, pressupondo, assim, que assista à administração, nesse particular, um poder de dispor discricionàriamente. Incluem-se nesta categoria de terceiros, p. ex.: os favorecidos pelas modalidades ou prescrições eventualmente estabelecidas pela autoridade administrativa para o exercício de uma atividade autorizada; os favorecidos pelas exigências impostas ao concessionário, numa concessão para a produção de energia hidrelétrica, quanto à realização de obras ou o exercício de atividades, no interêsse da salubridade, da irrigação, do escoamento das águas, etc.

Por outro lado, a êstes terceiros, independentemente de qualquer manifestação sua, corresponderá, em regra, não um interêsse simples, mas um interêsse jurìdicamente protegido, e até mesmo um verdadeiro direito à prestação, à tolerância ou à omissão imposta ao desti-

---

57 Enquanto alguns (sem dúvida a maioria) se referem a um verdadeiro *modus*, ônus ou encargo, elemento acidental ou eventual do ato administrativo (além de outros, Lucifredi, *L'atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, Milão, Giuffrè, 1941, pág. 235-61, espec. 255 segs.; Zanobini, *Corso*, cit., I, pág. 203; Alessi, *Sistema istituzionale di diritto amministrativo italiano*, Milão, Giuffrè, 1953, pág. 280; Vitta, *Diritto amministrativo*, cit., I, pág. 403, 431; Franchini, *Le autorizzazioni amministrative costitutive di rapporti giuridici fra l'amministrazione e i privati*, Milão, Giuffrè, 1957, pág. 57 segs.; Sandulli, *Notazioni in tema di provvedimenti autorizzativi*, in *Riv. Dir. Pubblico*, 1957, nº 4, espec. pág. 799; Gasparri, *Autorizzazione*, verb. in *Enciclopedia del diritto*, IV, espec. pág. 513, O. Mayer, *Derecho administrativo alemán*, trad. H. Heredia e E. Krotoschin, vol. II, B. Aires, Ed. Depalma, 1950, pág. 73 segs.; Wolff, *Verwaltungsrecht*, cit., I, pág. 208; W. Antoniolli, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Viena, Manzsch Verlags, 1954, pág. 207), outros discordam dêsse entendimento, seja por considerarem que o ato administrativo não admite a inserção de *modus*, pròpriamente dito, seja por excluirem, de um modo geral, a possibilidade da aposição de elementos acidentais ao ato administrativo pela administração (Pugliatti, *Atto giuridico e determinazioni accessorie di volontà*, agora in *Diritto civile* (*Método-teoria-prática*), Milão, Giuffrè, 1951, espec. pág. 128 segs.; Giannini, *Lezioni*, cit., I, pág. 328 segs., espec. 330), mas — e ressalvando desde logo que o assunto não pode ser convenientemente apreciado numa simples nota — o que nos parece inegável é que essas cláusulas, em que pese à sua peculiaridade (decorrente do fato de acederem a atos típicos de direito público), participam até certo ponto (o que no direito privado seria evidentemente inadmissível) tanto da natureza do *modus*, quanto da estipulação em favor de terceiro, sem se identificarem de todo, é claro, com a estrutura própria dêsses institutos no direito privado.

58 Vd. sôbre êste ponto, entre outros, Zanobini, *Corso*, cit., I, pág. 203; Lucifredi, *L'atto amministrativo*, cit., pág. 251.

natário pelo ato administrativo; conseqüentemente, têm êles a possibilidade de exigi-la, quer diretamente, em ação proposta contra o obrigado, quer indiretamente, através da administração.

Cabe examinar enfim a última categoria de terceiros interessados. Já vimos que o ato administrativo, como o ato jurídico em geral, se identifica por um efeito típico, através do qual se cumpre a função específica que está destinado a realizar pela qualificação normativa. Vimos também que, a êste efeito característico fundamental (e por isto mesmo normalmente presente ao intento do sujeito), podem agregar-se necessàriamente, só pela previsão legal, sejam ou não queridos, certos efeitos que, mesmo quando não menos importantes, são, em relação ao primeiro, *marginais* ou *secundários*. Tais efeitos — caracterizados pelo automatismo e pela subordinação funcional ao efeito típico, carecendo, pois, totalmente de autonomia no plano jurídico — o ato não os produziria, segundo uma categorizada doutrina (59), enquanto ato, mas enquanto fato jurídico em sentido estrito, tendo em vista a irrelevância da vontade nêle expressa, para que os mesmos se manifestem.

São justamente êstes efeitos secundários que no caso nos interessam. De fato, tais efeitos não só se produzem com referência às próprias partes, mas, muito freqüentemente — em virtude do fenômeno geral, particularmente importante no direito administrativo, da conexão das situações jurídicas (representada por nexos jurídicos de dependência, de prejudicialidade, de interseção, etc.) — atingem também a terceiros.

Assim, a última categoria de terceiros interessados constitui-se daqueles que, sendo estranhos ao ato e à relação, não estão diretamente sujeitos à sua eficácia; mas como decorrência de uma previsão normativa que tem em conta, por sua vez, uma incindível conexão de situações, o ato administrativo exerce sôbre a situação jurídica do terceiro, uma influência ou repercussão determinada, que adquire a forma de efeito necessário, *reflexo* ou *indireto* (60).

São terceiros sujeitos à eficácia reflexa, p. ex.: o credor com garantia hipotecária ou o locatário do imóvel expropriado, que, com a desapropriação ficam: o primeiro com o direito sub-rogado no preço, e o segundo com o contrato rescindido; o comerciante, que pela desapropriação de área contígua tem o seu comércio extraordinàriamente prejudicado, adquire o direito a reclamar perdas e danos; os titulares de

---

59 Vd. a respeito dêsse fenômeno de pluriqualificação normativa, especialmente estudado pelos processualistas, as lúcidas páginas de Giannini, *Lezioni*, cit., I, pág. 361 segs., espec. 372-76; cfr. também, Sandulli, *Il procedimento*, cit., pág. 46 nota 16; Id., *Manuale*, cit., pág. 89; Resta, *La revoca*, cit., pág. 267; D'Alessio, *Istituzioni*, cit., II, pág. 157.

60 Sôbre os efeitos reflexos no direito administrativo, vd., Mastropasqua, *Ob. cit.*, espec. págs. 116, 157 segs.; Fragola, *Teoria giuridica*, cit., pág. 51 segs., embora façamos restrições às teses de ambos.

direitos sôbre o prédio serviente, no caso de decretar-se uma servidão de aqueduto pela administração, têm os respectivos direitos modificados no de disputar uma cota no preço da indenização; de um modo geral, estão sujeitos, em determinadas condições, a efeitos reflexos, os terceiros, funcionários de uma mesma classe ou carreira, por fôrça de atos de que decorram vacância ou provimento, etc.

6. A eficácia dos atos administrativos cuja função não se esgota no âmbito interno da própria administração (provimentos), é revestida, como já se viu, de uma fôrça inerente aos atos típicos do poder público em geral — a *imperatividade* (61), em virtude da qual, as modificações da realidade jurídica em que o ato incide, se operam de modo autoritário. A imperatividade, comunicando-se ao ato enquanto expressão do poder público, corresponde à posição de supremacia que a êsse impreterìvelmente compete, como portador de fins públicos, isto é, de certos fins, que, pelo seu caráter transcendente ao sujeito, demandam de ordinário uma disciplina impositiva.

Do que ficou dito desde logo se infere que a imperatividade não comparece, já não se diga em todos os atos da administração, mas nem mesmo em todos os atos administrativos. De fato, carecem dêsse atributo, não só os atos de direito privado e as atividades meramente materiais ou executivas (operações) da administração, como também os contratos ou acôrdos de direito público e certos atos administrativos pròpriamente ditos, visto que, nos casos ora lembrados, o ato ou operação, ou não tem relevância jurídica externa e autônoma, ou se destina a regular não autoritàriamente a satisfação de um interêsse público específico, ou ainda, não tem aptidão para incidir diretamente nas situações jurídicas dos administrados (atos internos).

Aquilo que no sistema do direito processual é a autoridade da sentença, diz GIANNINI, corresponde, no sistema do direito administrativo, à autoridade de provimento administrativo, por isso que, acrescenta exatamente, e como que inspirado na célebre definição de OTTO MAYER, "também o provimento administrativo contém, em certo sentido, uma pronúncia da vontade da lei no caso concreto" (62). Contudo, a imperatividade, ou autoridade de provimento administrativo, encontra, é certo, equivalente na autoridade da sentença, se se entende como tal autoridade apenas a eficácia natural e constante desta, enquanto ato realizado por um órgão do Estado; mas constitui opinião predominante, e não de agora, na melhor doutrina, que o símile já não

---

61 Vd. Giannini, *Lezioni,* cit., I, pág. 416; Id., *Atto amministrativo,* cit., pág. 187; Sandulli, *Manuale,* cit., pág. 260; Forsthoff; *Lehrbuch,* cit., I, pág. 223, que fala em obrigatoriedade (*Verbindlichkeit*); Liebman, *Eficácia e autoridade da sentença,* trad. Buzaid e Aires, Rio, Forense, 1945, pág. 105, 108, 112 segs.; Oswaldo A. Bandeira de Mello, *A executoriedade dos atos administrativos,* in *Direito,* vol. XV, 1942, pág. 43.

62 *Lezioni,* cit., I, pág. 416.

se estende à intangibilidade e definitividade dos efeitos, ou seja, à fôrça de coisa julgada, que é, em determinadas condições, uma qualidade privativa da eficácia da sentença, aquela específica consistência que, nos limites do direito positivo, aos efeitos desta se acrescenta, enquanto nela se encontra uma expressão típica da jurisdição (63).

Em nosso direito, como já foi por mais de uma vez assinalado, onde geralmente se admite que os atos administrativos são, em princípio revogáveis de ofício; onde à verificação de relativa inimpugnabilidade na esfera administrativa, por via de regra correspondem amplas possibilidades de impugnação judicial, e onde, afinal, o regime jurídico dos atos da administração, em tôda a sua fragmentariedade e complexidade, fixa, contudo, de modo geral, princípios bem diversos, não parece que se possam identificar, na eficácia dos atos administrativos, os atributos que caracterizam a fôrça de coisa julgada. Como bem precisou THEMÍSTOCLES CAVALCANTI (64), "A *res judicata* é o definitivo, imutável; a administração ativa é o permanente movimento e a adaptação constante ao interêsse público".

A autoridade do provimento administrativo se expressa, analìticamente, de vários modos. Antes de tudo, como já foi acentuado ao tratarmos da eficácia subjetiva, pelo fato de cumprir a todos reconhecê-lo e respeitá-lo como manifestação própria de um órgão do Estado, em que foi objeto de ponderação, nos limites da lei, um interêsse público

---

63 Vd., inclusive para outras indicações de doutrina, Liebman, *Ob. cit.*, espec. pág. 114 segs.; Giannini, *Lezioni*, cit., I, pág. 417; Rubens Gomes de Sousa, *A coisa julgada no direito tributário*, in *R. D. A.*, vol. V (1946), espec. pág. 63 segs.; Themístocles Cavalcanti, *Tratado de direito administrativo*, vol. IV, 3ª ed., Rio, Freitas Bastos, 1956, pág. 552. Vd. a opinião recente de Vedel, *Droit administratif*, vol. I, Paris, Pres. Univ., 1958, pág. 126, no sentido de que o ato administrativo (decisão executória) não adquire em tempo algum a condição de coisa julgada, mas tem uma fôrça superior à dos atos privados unilaterais — "a autoridade de coisa decidida", pela qual se impõe a terceiros independentemente da vontade dêstes, não se suspende pela impugnação e eventualmente se executa de modo coativo pela própria administração. Trata-se, afinal, como já se terá visto, da imperatividade mesma, apesar do nome um tanto ambíguo.

O certo é que, nem mesmo na doutrina germânica, onde, primeiramente com Bernatzik e Tezner e depois com a Escola de Viena, a tese favorável à extensão da coisa julgada aos atos administrativos encontrou acolhida mais franca, nem mesmo aí se admitiu tal extensão sem consideráveis atenuações, ficando essa geralmente restringida à chamada coisa julgada formal (*formelle Rechtskraft*), isto é, à inimpugnabilidade (*Unanfechtbarkeit*) das decisões de controvérsia na esfera administrativa. Vd., entre outros, O. Mayer, *Derecho administrativo*, cit., I, pág. 263; Fleiner, *Les principes généraux du droit administratif allemand*, trad. Eisenmann, Paris, Ed. Delagrave, 1933, pág. 124; Forsthoff, *Lehrbuch*, cit., I, pág. 223 segs.

64 *Tratado*, cit., IV, pág. 555, Vd. acórdão do Supremo Tribunal Federal, in *R. D. A.*, vol. I, fasc. II (1945), pág. 551, com comentário de José Augusto de Carvalho Melo. Sôbre a revogabilidade, vd., a literatura indicada na nota 7, acrescentando-se, Barros Júnior, *Recursos administrativos*, in *R. D. A.*, vol. 13 (1948), espec. pág. 53.

concreto. "En ce sens, diz percucientemente HAURIOU (65), une nomination de fonctionnaire, une concession sur le domaine public, une autorisation de tutelle donnée à un contrat, sont des actes disciplinaires parce qu'ils deviennet opposables *erga omnes* et créent des situations qui s'imposent au public; désormais, le fonctionnaire nommé aura droit à l'obéissance de tous, le concessionnaire du domaine public jouira de sa concession envers et contre tous (sauf précarité vis-à-vis de l'administration), l'entrepreneur de travaux publics déclaré adjudicataire, lorsque l'adjudication aura été approuvée, aura cette qualité *erga omnes*";... E isso porque, explica HAURIOU: "Ce qui est public doit être opposable à tous et le devient grâce à la décision exécutoire".

Mas a imperatividade, ou autoridade de provimento administrativo, sempre, é claro, com base em uma norma, se manifesta ainda, mais especìficamente: pela fôrça probante *erga omnes* dos atos de produção de certeza jurídica (Cód. Civil, art. 138), que os mesmos só vêm a perder pela declaração judicial de falsidade; pela possibilidade que assiste aos provimentos destinados a restringir, no interêsse público, a esfera jurídica dos administrados (desapropriação, ocupação, etc.), de nessa esfera incidirem de modo direto e imediato, produzindo as conseqüências limitativas correspondentes, sem que ao interessado seja dado contrariá-las; e enfim, pela possibilidade de constituir unilateralmente obrigações para os administrados, impondo-lhes, como p.ex., nas ordens de polícia, a observância de certo comportamento (66).

O significado fundamental do caráter autoritário de que o ato (provimento) administrativo é investido, consiste, outrossim, em que êste, desde que realizado o correspondente procedimento, é imediatamente eficaz, ou como alguns dizem, executivo; impõe-se obrigatòriamente de modo direto e geral, ainda que inválido, e se conserva eficaz, mesmo depois de impugnado, enquanto não fôr objeto de um outro provimento administrativo ou jurisdicional que lhe retire a eficácia, de modo provisório ou definitivo. A realização imediata e direta das mutações jurídicas a que o ato se destina, e a inembargabilidade da sua eficácia pela oposição ativa ou pela impugnação dos interessados, constituem, pois, manifestação primeira e infalível da imperatividade mesma. "O ato administrativo, observa exatamente FORSTHOFF a propósito da eficácia do ato inválido, em que pese à sua regularidade ou viciosidade, é, em todo caso, expressão da autoridade do Estado, e tem, como tal, uma pretensão de cumprimento" (67).

---

65 *Précis*, cit., pág. 363 e nota.

66 Sandulli, *Manuale*, cit., pg. 260; Vedel, *Droit administratif*, cit., I, pág. 127.

67 *Lehrbuch*, cit., I, pág. 199. Assim, parece inaceitável a opinião segundo a qual a eficácia e a executoriedade do ato se justificariam por uma presunção de legitimidade. E não só porque ambas independem, jurídica e pràticamente, dessa presunção (para a demonstração disso, vd. Zanobini, *Corso*, cit., I, pág. 236), como porque a própria noção de presunção de legitimidade dos atos administrativos (sôbre a qual, vd. Treves, *La presunzione di legittimità degli atti amministrativi*,

Acentuando, por seu turno, sob o título de privilégio do "préalable", ora um, ora outro dos caracteres que, em conjunto, designamos como imperatividade, a doutrina francesa destaca contudo, particularmente, nesse atributo da eficácia do provimento administrativo (decisão executória), a idoneidade para fazer de *título executivo*, independentemente de intervenção judicial, e assim ensejar, em determinadas condições, o emprêgo do constrangimento (68).

7. A imperatividade é, pois, uma propriedade da *eficácia* do provimento, ou, se se quiser, uma propriedade que comparece no provimento eficaz, isto é, naquele cujo ciclo de formação se encerrou e cujas condições de operatividade já se realizaram; êste, como já vimos, é imediatamente *executivo*, por isso que mais nenhum impedimento jurídico se opõe à verificação do seu efeito fundamental.

Ora, se a função que o ato administrativo é chamado a realizar na ordem jurídica e na prática, determina, pela qualificação normativa, a sua natureza e o seu conteúdo típico, êstes, por sua vez determinam, correspondentemente, modos diversos de manifestação da eficácia.

É assim que, a função própria de alguns atos se cumpre de todo, só com a declaração em que os mesmos se consubstanciam. São provimentos (ou atos) de natureza meramente declaratória ou constitutiva de qualidades, situações ou *status* jurídicos (p. ex.: atos negativos, atos certificativos, declaração de utilidade pública de uma associação, conferimento de um título honorífico, inscrição numa ordem profissional, etc.), cujos efeitos se verificam *ipso jure*, e cujo fim prático é atingido, sem demandar a realização de outros atos ou atividades materiais de execução; como diz GIANNINI (69), são provimentos que se executam com a própria pronúncia.

Ao lado dêstes se encontram aquêles outros provimentos, em regra os que constituem, modificam ou extinguem relações bilaterais, os permissivos, os extintivos ou limitativos de direitos dos administrados, os que impõem obrigações (p. ex., concessão, promoção ou exoneração de um funcionário, licença para construir, desapropriação, ordem, etc.), nos quais a declaração é por si só insuficiente para conseguir-se o fim

---

Pádua, Cedam, 1936) se revela falta de fundamento. Vd. a respeito, Giannini, *Lezioni*, cit., I, p. 423 e *Atto amministrativo*, cit., pág. 187; Resta, *La legittimità degli atti giuridici*, in *Scritti giuridici in memoria di Orlando*, vol. II, pág. 391, espec. 403 segs. Esta "presunção de legitimidade" pode ser de fato, do ponto de vista psicológico, um fator importante no processo de realização do provimento, mas não tem verdadeira significação jurídica.

68 Vd., entre outros, especialmente, De Laubadère, *Traité élémentaire*, pág. 177; Rivero, *Droit administratif*, cit., pág. 80; Virally, *Acte administratif*, cit., pág. 23, § 197.

69 *Atto amministrativo*, cit., pág. 188, Vd. ainda, Santi Romano, *Corso di diritto amministrativo*, 3ª ed., Pádua, Cedam, 1937, pág. 282; Zanobini, *Corso*, cit., I, pág. 235; Rivero, *Droit administratif*, cit., pág. 81.

prático a que o ato se destina, e apenas introduz, com o efeito principal, a origem de outras conseqüências de ordem jurídica ou material, mutações do estado de fato ou mesmo tôda uma complexa atividade ulterior, que vai formar o ciclo de desenvolvimento da relação. Nesses casos, a execução não é consubstancial à pronúncia; a esta, necessàriamente se segue um *plus*, constituído por outros atos, procedimentos, ou atividades materiais de execução ou adimplemento, que competirá à própria administração pública e/ou ao administrado destinatário realizar.

Quando o fim prático do provimento é plenamente obtido com a mera pronúncia; quando a sua atuação é tôda cumprida pela própria administração pública, ou ainda, quando dela deve encarregar-se ou participar o interessado, mas o provimento é ampliativo da sua esfera jurídica, não surge, como é de prever, problema algum, ou, ao menos, não surge um problema específico relativo à execução. Êste se cria, se o provimento extingue ou restringe direitos do administrado ou impõe-lhe uma obrigação, contando, de algum modo, para a satisfação prática do que dispõe, com a participação da vontade do sujeito. Pode dar-se, e é o que na maioria das vêzes sucede, que ainda nesse caso, o destinatário se submeta à disposição e consinta em cumpri-la. Mas, no caso contrário, torna-se necessário executá-la coativamente, para superar o impedimento ou o embaraço oposto pelo obrigado (70).

A executividade do provimento administrativo, neste último caso, é, assim, em regra acompanhada pela *executoriedade* (71) — manifestação do poder de autotutela da administração pública (autotutela satisfatória), pelo qual a lei lhe concede a possibilidade de realizar coativamente o provimento, no caso de oposição do sujeito obrigado (72).

---

70 Giannini, *Atto amministrativo*, cit., pág. 188; Benvenuti, *Autotutela*, verb. in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, pág. 553.

71 Além das obras gerais de direito administrativo, vd. Borsi, *L'esecutorietà degli atti amministrativi*, Turim, Ed. F. Bocca, 1901; Ranelletti, *Teoria*, cit., pág. 125; Cannada-Bartoli, *L'inapplicabilità*, cit., pág. 232; Benvenuti, *Autotutela*, cit., pág. 553 segs.; Rodriguez Moro, *La ejecutividad del acto administrativo*, Madri, Inst. Est. Adm. Local, 1949; Gonzalez Perez, *Sobre la ejecutoriedad de los actos administrativos*, in *Rev. Crit de Der. Imobiliario*, Madri, nº 316, 1954, pág. 706; Guaita, *La eficacia*, cit., pág. 171; Oswaldo A. Bandeira de Mello, *A executoriedade*, cit.; Tomás de Vilanova Monteiro Lopes, *A execução forçada do ato administrativo unilateral*, in *R. D. A.*, vol. 45 (1956), pág. 605 (antes, no *Jornal do Comércio*, Rio, 15-1-956); Moacyr Amaral Santos, *Ações cominatórias no direito brasileiro*, vol. II, S. Paulo, Ed. Max Limonad, 1958, pág. 672. Seabra Fagundes, *O contrôle dos atos administrativos*, cit., p. 244; Hely Lopes Meirelles, *Direito municipal brasileiro*, vol. I, S. Paulo, Ed. Rev. Tribunais, 1957, pág. 278; Darcy Bessone, *Poder de polícia* (parecer), in *Rev. Tribunais*, vol. 210, 1953, espec. pág. 54 segs.

72 Giannini, *Lezioni*, cit., I, pág. 422; Sandulli, *Manuale*, cit., pág. 260; Cannada-Bartoli, *L'inapplicabilità*, cit., pág. 234; Gonzalez Perez, *Sobre la ejecutoriedad*, cit., pág. 711.

Salvo raras exceções em que, ainda assim, prevalece a finalidade acautelatória (legítima defesa, retenção por benfeitorias, penhor legal no caso do art. 779, Cód. Civil, etc.) — a autotutela privada, ou exercício das próprias razões pelo particular, constitui crime (Cód. Penal, art. 345). Normalmente, o particular deve obter a prévia declaração judicial do próprio direito, e recorrer ainda uma vez ao Juiz, para proceder, se necessário, a sua execução forçada. Ao contrário, as pretensões da administração fundadas em um provimento a cuja atuação prática a imperatividade por si mesma não baste, são asseguradas, dentro de certos limites, como seqüência lógica e necessário complemento da própria imperatividade, ainda em razão da natureza pública do poder que a administração exerce — pela executoriedade: isto é, pela possibilidade de realização coativa, mediante um procedimento administrativo de execução (73).

A êsse respeito, WALINE observa, em comentário a conclusões pronunciadas pelo Comissário do Govêrno ROMIEU, perante o Tribunal de Conflitos: "Admitir a possibilidade da administração executar de ofício suas decisões é muito grave, porque importa em reconhecer-lhe um poder de que ela se arrisca a abusar, pondo em perigo tôdas as liberdades públicas; mas, de outro lado, é inadmissível que uma lei possa ser abertamente desrespeitada, e que a fôrça da inércia possa ser oposta à sua execução: a última palavra deve caber à própria lei. Êle (ROMIEU) entendia, pois, que em certos casos a administração tinha o direito de empregar a fôrça para a execução das suas decisões, mas estabelecia condições" (74).

Entretanto, a autotutela executiva que assiste à administração, se visa à realização material do interêsse público específico que é a causa do provimento, não se destina, como é claro, institucionalmente, a estatuir sôbre o direito da própria pretensão. A autotutela, diz GIANNINI (75), não constitui um *privilegium*, no sentido de não derrogar o princípio constitucional (também existente em nosso ordenamento, Const., art. 141 §§ 4º e 26) de que a verificação e o final pronunciamento sôbre quaisquer pretensões, mesmo as da administração, competem ao Judiciário. É o que, em outras palavras, ensina SEABRA FAGUNDES, ao advertir que "embora acarretando, às vêzes, efeitos de certo modo irretratáveis, a execução por ato da própria Administração tem caráter provisório, porquanto fica sempre à mercê de ulterior apreciação jurisdicional" (76).

---

73 Sôbre o fundamento da executoriedade, especialmente, Ranelletti, *Teoria*, cit., pág. 127; Zanobini, *Corso*, cit., I, pág. 236; Gonzalez Perez, *ob. cit.*, pág. 713; Seabra Fagundes, *O contrôle dos atos adm.*, cit., pág. 245.

74 *Droit administratif*, 7.ª ed., Paris, Sirey, 1957, pág. 485.

75 *Atto amministrativo*, cit., pág. 189.

76 *O contrôle dos atos adm.*, cit., pág. 244, 254 e 255 nota 3.

Assim, a executoriedade é, antes de tudo, um poder que a lei atribui a certas autoridades administrativas, e não, precisamente, um predicado dos atos dessas mesmas autoridades. Êstes atos, são ou não são válidos, são um ato dêste ou daquele tipo, são ou não são imperativos. Mas não são ou não deixam de ser, do mesmo modo, executórios. A executoriedade, a bem dizer, não caracteriza ato algum, no sentido de que não contribui para a sua identificação, não compõe, nem do ponto de vista funcional, a sua fisionomia jurídica (77). O mais que se pode afirmar é que alguns atos não têm, em tempo algum, a possibilidade de tornar-se executórios, enquanto outros, aquêles que comumente se dizem executórios, ou que se consideram potencialmente executórios, dizem-se tais, ou consideram-se tais, porquanto eventualmente poderão dar ocasião a um procedimento executivo. Dito de outro modo, o que existe é um poder administrativo de executar coativamente, que se exerce apenas em relação a certos atos, e, quanto a êstes, em certas circunstâncias.

Por via de conseqüência, também não se confundem, ao contrário do que alguns pensam, eficácia e executoriedade; isto é, a executoriedade não é a própria eficácia modificada ou agravada. Esta última é um *prius*, em relação à executoriedade; de modo que, ao manifestar-se esta, a modificação jurídica em que aquela consiste, necessàriamente já terá ocorrido. Antes, a existência de u'a mutação jurídica (obrigação de dar, fazer ou suportar) não seguida de cumprimento, constitui pressuposto lógico e condição legitimante da executoriedade. Esta última é fôrça posta a serviço da eficácia; ou melhor, da necessidade de realizar materialmente um efeito jurídico já verificado, de converter em atuação prática, a situação jurídica (obrigação) resultante da eficácia do provimento.

Diz, muito justamente, FERNÁNDEZ DE VELASCO (78): "... ato e execução, administrativamente considerados, são expressão de faculdades ou atividades administrativas, mas que não se subordinam, no sentido de que a executoriedade derive do ato". "... a executoriedade é uma faculdade administrativa condicionada à existência do ato, porém independente dêste".

A concepção da executoriedade como poder autônomo ou como específica manifestação do poder geral de autotutela administrativa, de um lado torna mais nítida a distinção entre esta e a concreta atividade da execução forçada, ou seja, entre a possibilidade de (ordenar o) emprêgo de um procedimento executivo, e a sua materialização, a ação de ofício, o que, em matéria de competência, não deixa de ter importância. Por outro lado, essa concepção ainda per-

---

77 *Contra,* Romanelli, *L'annullamento,* cit., pág. 127 segs.

78 *El acto administrativo,* Madri, 1929, pág. 24, 25. Vd. também, Borsi, *L'esecutorietà,* cit., pág. 6; Capaccioli, *La gestione di affari in diritto amministrativo,* Pádua, Cedam, 1956, pág. 92 segs.

mite explicar a executoriedade (em caso de urgência) de provimentos para os quais a lei pode não ter previsto particularmente o exercício da autotutela executiva.

Não há, outrossim, executoriedade administrativa, porque não há *autotutela* executiva, se o provimento não se executa coativamente pela própria administração. Assim, a chamada *executoriedade imprópria,* aquela em que a execução forçosa, pròpriamente dita, não se realiza mediante um procedimento executivo da administração (79), não constitui uma espécie do gênero executoriedade administrativa. Êsse modo de ver é ainda uma conseqüência de considerar-se a executoriedade, não como um poder de algumas autoridades, e sim como uma qualidade de certos atos. MERKL, após elucidar que "a execução administrativa é aquela que se caracteriza pela competência de um órgão administrativo, enquanto que a execução judicial é tal pela competência dos tribunais", observa precisamente que "o que decide a classificação de uma atuação executiva não é a procedência do *ato que se vai executar,* mas, exclusivamente, o fato de que a *execução forçosa* seja realizada por um tribunal ou pela administração" (80).

Contudo, o poder de autotutela executiva, por importante que seja para a realização dos fins da Administração, não é, no Estado de Direito, conatural à função administrativa. Do simples fato de encontrar-se no ato administrativo uma concretização de poder público e de estar a sua eficácia revestida de imperatividade, não se segue sempre que também lhe assista a possibilidade (jurídica) de execução coativa. A imperatividade é condição necessária mas não suficiente da executoriedade. Por outras palavras, dentro da administração, em virtude do princípio da legalidade, o poder de autotutela executiva inclui-se na competência só de algumas autoridades. E quando existe, pode exercer-se, pràticamente, apenas em relação a certos atos e, quanto a êstes, só em determinadas circunstâncias.

No sistema do Estado de Direito, em que se reconheçam direitos públicos subjetivos aos particulares, não basta, evidentemente, à instauração de um procedimento executivo, destinado à realização coativa de uma pretensão, que a lei autorize a imposição da obrigação (de direito substancial) (81). A situação que a esta corresponde, a de *obrigado,* ao exercer-se a autotutela executiva se transforma em uma situação nova, de *sujeição* à executoriedade, não prevista naquela. De-

---

79 Sôbre essa, M. Amaral Santos, *Ob. cit.,* II, pág. 678.

80 *Teoria general del derecho administrativo,* trad. esp. Madrí, Ed. Rev. Der. Privado, 1935, pág. 368.

81 A distinção entre obrigatoriedade, imposição da obrigação e executoriedade é formulada por Cannada-Bartoli, *L'inapplicabilità,* cit., pág. 235 segs., em têrmos muito precisos.

corre da primeira, a necessidade de observar um comportamento determinado; enquanto que da segunda, surge uma situação, correlacionada com a primeira, mas diversa, de submissão à execução, de obrigação de tolerar ou suportar a realização coativa do direito.

Importa, pois, a executoriedade, numa grave restrição ao direito de propriedade ou de liberdade dos particulares, distinta da obrigação cujo inadimplemento pràticamente a justifica. Ora, no Estado de Direito, uma restrição dessa ordem só é admissível com base na lei formal. "Note-se, diz SEABRA FAGUNDES (82), que a execução forçada por via administrativa, embora implìcitamente compreendida como necessária ao alcance dos fins pertinentes à Administração, é dependente de autorização expressa da lei. Só nos casos em que a lei a permita ou prescreva há de ter lugar". "Pode-se dizer que, em nosso sistema jurídico, havendo choque entre as atividades da Administração Pública e os direitos do indivíduo, só se permite àquela o uso de podêres expressos na lei. Não há lugar para controvérsia: a execução administrativa forçada depende, em cada caso, de permissão ou autorização legal".

Parece-nos, entretanto, que em casos de efetiva urgência, e não de uma simples presunção de urgência, a fim de não permitir o sacrifício de interêsse público relevante (ordem, segurança ou salubridade pública), poderá a administração, sem ofensa ao princípio da legalidade, recorrer à execução coativa, ainda que não expressamente prevista para o caso, usando dos meios absolutamente indispensáveis à tutela do interêsse, e respondendo, nada obstante isso, pelos danos que causar (83).

De resto, a amplitude e as modalidades da necessária autorização legislativa (autorização geral ou particular; imposição prévia de sanções de natureza diversa; gradação obrigatória dos meios de execução, etc.) constituem questões de ordem política, resolvidas, assim, variadamente, pelo direito positivo. Ao intérprete dêste, ao jurista, cabe apenas, em cada caso, estabelecer o sentido e o alcance das normas que as dispõem.

Por fim, além da autorização legal e da existência de um provimento administrativo eficaz que imponha determinada obrigação ao administrado, e executoriedade pressupõe a *obrigação incumprida*. Se não há imposição de obrigação através de um provimento administrativo e se o obrigado não resiste, ativa ou passivamente, ao seu cumpri-

---

82 *O contrôle dos atos adm.*, cit., pág. 248 nota 2. Vd., também, Benvenuti, *Autotutela*, cit., pág. 553.

83 Na jurisprudência do Conselho de Estado, informa De Laubadère, *Traité élémentaire*, cit., pág. 181, mesmo no caso de ser legal a decisão executada, se é ilegal o emprêgo do constrangimento (*voie de fait*), incorre a administração (e eventualmente o funcionário) em responsabilidade pelos danos.

mento, não há verdadeira executoriedade. Esta encontra, pois, a sua razão de ser, e deve ser imediatamente "referida à situação determinada pelo inadimplemento do obrigado" (84).

Os procedimentos administrativos destinados à atuação da executoriedade são: a *apreensão forçada,* no caso da recusa da entrega de bens determinados (Dec. Lei nº 4.812, de 8/10/42, art. 31, §§ 4º e 7º); a *execução de ofício,* por conta do obrigado, das prestações de fazer fungíveis, não cumpridas dentro dos prazos fixados (art. 33, par. único, do Reg. de Defesa San. Vegetal; art. 40, § 5º, do Dec. Lei nº 8.938, de 26/1/46); a *coerção direta,* no caso de prestações infungíveis, limitacões, obrigações de suportar (prestacão forçada do servico militar; internamento coativo em um leprocômio:: vacinação forçada; dispersão pela fôrça de uma reunião proibida; prisão no caso do art. 150 do Reg. de Seg. e Polícia das Estr. Ferro) (85).

Os procedimentos administrativos acima enumerados podem ser antecedidos ou acompanhados de certas medidas de *coerção indireta* (multas, suspensão de atividades, restrição de direitos, etc.). Conquanto possam empregar-se tais penas administrativas com o fim de coadjuvar a execução forcada, mormente nos casos de impossibilidade de emprêgo ou insuficiência dos meios da coercão direta, é preciso ter sempre em vista que a execução forçada administrativa, em sentido estrito, como a execução processual, produz ou tende a produzir, "com meios equivalentes a mesma satisfação prática que se teria obtido com o voluntário cumprimento do devedor" (86). De fato, a executoriedade não se destina a punir, sancionar o incumprimento, mas a satisfazer diretamente o interêsse público específico através do cumprimento forçado, enquanto que a pena administrativa, ainda quando se inclua num procedimento executivo, não tem, ou não tem diretamente como objeto, a realização da prestação, mas o castigo de uma

---

84 Cannada-Bartoli, *L'inapplicabilità,* cit., pág. 239. Não nos parece, portanto, que esteja com a razão Seabra Fagundes (*O contrôle dos atos adm., cit.*, pág. 245 nota 4), quando afirma que "em alguns casos especialíssimos, a execucão por via administrativa tem cabimento, mesmo na ausência de oposição do indivíduo". O exemplo que apresenta S. Fagundes (demolição de uma parede para evitar a propagação de um incêndio, quando é até desconhecido o proprietário do imóvel prejudicado), não é, todavia, um caso de executoriedade pròpriamente dita. Aliás, o exemplo é atribuído pelo ilustre autor a Lucifredi (*Le prestazioni obbligatorie in natura dei privati alle pubbliche amministrazioni* (Teoria generale), Padua, Cedam, 1934, pág. 201 nota 1), mas parece ter havido equívoco, pois Lucifredi é categórico: no texto, "... non c'è esecuzione coattiva, infatti, se non c'è preventiva disobbedienza".. e na nota, "... non siamo nel caso (de execução coativa), quindi, ad. es.," ... etc.

85 Vd. Seabra Fagundes, *Ob. cit.,* pág. 246.

86 Calamandrei, *Instituciones de derecho procesal civil,* trad. Sentis Melendo, B. Aires, Ed. Depalma, 1943, pág. 139.

infração (87). Assim, enquanto que a execução se dirige imediatamente à prestação e mediatamente à pessoa do obrigado, a pena administrativa, ao contrário, se endereça diretamente ao infrator, e só indiretamente se reflete na execução.

CONCLUSÕES

1. As noções de perfeição, validade e eficácia do ato administrativo exprimem realidades estreitamente correlatas, mas nìtidamente distintas.

2. O ato administrativo, como todo ato jurídico, é uma entidade funcional, cuja eficácia (não precária) o ordenamento condiciona à correspondência com o paradigma normativo. Por isso, a ineficácia do ato válido e a eficácia do ato inválido são situações que tendem a resolver-se na conjunção de eficácia e validade ou na ineficácia definitiva e absoluta.

3. A eficácia do ato administrativo, como do fato jurídico em geral, só se manifesta com a realização de todos os elementos integrantes da fatespécie.

4. Todo ato vàlidamente emitido pela administração, produz, de imediato, um efeito vinculativo, distinto da irrevogabilidade, que consiste no dever de respeitá-lo, porque preordenado a realizar um interêsse público concreto.

5. A eficácia consiste na realização do efeito jurídico mediante o qual deve cumprir-se a função própria do ato, e não na simples idoneidade para produzi-lo.

6. O critério básico para determinar-se a eficácia do ato administrativo no espaço é o da competência territorial da autoridade que o emitiu.

7. O princípio da irretroatividade vale também para os atos administrativos; não, porém, como um princípio dotado de plena autonomia lógico-jurídica, mas como uma especificação do princípio de legalidade.

8. As partes do ato administrativo são o sujeito ao qual o ato diretamente concerne e é de modo principal e imediato tocado pelos seus efeitos jurídicos e a própria administração que o emitiu.

---

87 Vd. a respeito, Galateria, *I provvedimenti amministrativi di urgenza* (*Le ordinanze*), Milão, Giuffrè, 1953, pág. 95; Garrido Falla, *Los medios de la policia y la teoria de las sanciones administrativas*, in *Rev. Adm. Pública*, 1959, nº 28, pág. 33 segs.

9. A noção de parte, no direito administrativo, só pode ser referida aos atos especiais e aos atos gerais de conteúdo não normativo.

10. O conceito de terceiro do direito administrativo é essencialmente o mesmo da teoria geral do direito e do direito privado.

11. O provimento administrativo, como todo ato típico do poder público, é dotado de imperatividade, em virtude da qual o mesmo se impõe de modo direto, imediato e geral. A imperatividade é um atributo específico da eficácia dos atos que, como o provimento administrativo, são manifestação de autoridade.

12. A executoriedade é manifestação do poder de autotutela da administração pública. Consiste no poder que a lei confere a certas autoridades, de impor a realização coativa do provimento administrativo, no caso de resistência do obrigado. A executoriedade é fôrça jurídica posta a serviço da eficácia e se destina a assegurar-lhe a atuação prática.