ESTRUTURA E CONDIÇÕES DE VALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO

FRANCISCO ERIVALDO SANTANA *

— Elementos essenciais do ato administrativo — Competência — Forma — Objeto — Motivo — Fim — Conclusão.

O ato administrativo tem, em sua estrutura, os seguintes elementos essenciais:

I — competência;
II — forma;
III — objeto;
IV — motivo;
V — fim.

A validade do ato administrativo está condicionada à satisfação de certas condições relativas aos seus elementos estruturais.

I — *Competência.* Competência administrativa é a aptidão conferida por lei a um órgão da administração para o exercício de determinadas atribuições.

É condição de validade do ato administrativo a sua prática por agente competente. Inválido por ilegalidade, dada a violação da lei, é o ato administrativo praticado por agente incompetente.

Competente é o agente que, legalmente investido em função pública, atua no âmbito das atribuições desta. De conseguinte apresentam-se inválidos, por incompetência, os atos administrativos editados por quem:

a) não esteja legalmente investido em função pública;

b) embora legalmente investido em função pública, atua fora das atribuições desta.

* Advogado no Ceará.

Atente-se, porém, que a competência administrativa pode ser originária ou derivada (delegação).

Ainda quanto ao agente, acarreta, também, a invalidade do ato administrativo os vícios da vontade, por ser ele uma declaração de vontade.

Destarte, são inválidos os atos administrativos praticados por funcionários:

a) que não se achem em plena posse da razão;

b) que se encontrem sob erro, dolo ou coação.

II — *Forma.* Forma é o modo de exteriorização do ato.

Enquanto no Direito Privado, a liberdade de forma do ato jurídico é a regra geral; no Direito Público, inclusive o Administrativo, domina a regra do formalismo.

Norma geral, a forma dos atos administrativos é escrita para efeito de confrontação entre o ato e a lei, que o esteia.

Há, contudo, atos administrativos consubstanciados em ordens verbais e até mesmo em sinais convencionais, como ocorre com as instruções momentâneas de superior a inferior hierárquico, as determinações de polícia em casos de urgência e a sinalização do trânsito.

Condição de validade do ato administrativo é o seu revestimento pela forma prescrita ou não proibida pelas regras do Direito Administrativo. Inválido, pois, por ilegalidade, dada a violação frontal da lei, é o ato administrativo praticado pela forma que não a prescrita ou por forma defesa pelas regras do Direito Administrativo.

Não se deve confundir forma com formalidade, que também interessa à validade do ato administrativo.

Por formalidade se entendem as providências prévias, simultâneas ou mesmo posteriores à prática do ato, as quais o autorizam ou solenizam. Por exemplo, a demissão de funcionário estável depende da existência de falta que a autorize, apurada em processo administrativo. Sem esta formalidade (providências prévias que autorizam a prática do ato de demissão), inválido é o ato demissório.

Certos atos administrativos exigem publicação no *Diário Oficial.* Invalida o ato o desatendimento da formalidade. E em determinados casos, a formalidade consiste num procedimento administrativo: conjunto ordenado de atos sucessivos e autônomos entre si que ensejam a prática de ato final.

III — *Objeto.* O objeto do ato administrativo é o seu efeito prático na órbita administrativa. Constitui, assim, o conteúdo do ato.

Condições de validade do ato administrativo são a licitude, moralidade, possibilidade e certeza do seu objeto.

"Objeto lícito é o traço do objeto que não contraria normal legal. Objeto moral é o objeto que não contraria os princípios da ordem ética que rege determinada coletividade. Possível é o atributo que decorre de uma necessidade lógica, porque em todo ato jurídico deve existir uma possibilidade de referência às exigências físicas da realidade objetiva. Finalmente, certeza é o quarto atributo que deve reunir o objeto: a vontade manifestada há que visar efeitos jurídicos precisos, perfeitos, quanto à natureza dos efeitos, das pessoas, das coisas e as próprias circunstâncias de tempo e de lugar (Cretella Júnior. In: *Lições de direito administrativo,* José Bushatsky, Editor, 1970. p. 151).

IV — *Motivo.* Motivo do ato administrativo é a situação de fato ou de direito que autoriza ou determina a sua prática.

Quando a lei confere ao administrador poder para a prática de um ato, explicitando motivos (circunstâncias autorizantes ou determinantes de sua edição), outorga-lhe uma competência condicionada.

O titular de uma competência condicionada praticará o ato, para cuja edição tem poder, quando e somente quando se verificar qualquer das circunstâncias autorizantes ou determinantes da prática do ato (motivos do ato). E os atos decorrentes do exercício de uma competência condicionada são chamados, por conseqüência, atos condicionados.

Quando a lei confere ao administrador poder para a prática de um ato, sem, contudo, explicitar motivos (circunstâncias autorizantes ou determinantes de sua edição), outorga-lhe uma competência discricionária.

O titular de uma competência discricionária praticará o ato, para cuja edição tem poder, quando lhe parecer oportuno e conveniente, já que a lei não dita as circunstâncias que autorizam ou determinam a sua prática. E os atos resultantes de uma competência discricionária são chamados, por conseqüência, atos discricionários.

Os atos condicionados devem ser motivados; os discricionários, não.

Explica-se: os atos condicionados devem ser praticados quando e somente quando se verificar qualquer dos motivos legalmente explicitados. De conseguinte, exige-se do administrador, ao editá-los, a demonstração da efetiva verificação de uma das circunstâncias que autorizam ou determinam a sua prática.

Condição específica à validade do ato administrativo condicionado é a sua prática dentro dos motivos legais. Editado fora destes, será inválido por manifesta ilegalidade. Inválido será também, quando editado sem motivação.

No ato discricionário, não se exige motivação. É evidente: não se pode pretender demonstração de verificação de motivo que a lei não dita. Se, contudo, o administrador, ao praticar o ato, o motivar, vincular-se-á aos motivos aduzidos, cuja efetiva ocorrência se exige para a validade do ato. Ora, os motivos aduzidos foram tomados como determinantes do ato. Se não correspondem à realidade, há flagrante ilegitimidade na edição do ato.

V – *Fim.* O fim ou finalidade do ato administrativo é o seu objetivo, a sua meta.

Como a Administração Pública só se justifica como fator de realização dos interesses coletivos, o fim de todo ato administrativo há de ser a efetivação de um interesse público.

Condição de validade do ato administrativo é, pois, que ele se preordene à concretização de um interesse público.

O elemento fim ou finalidade tem fundamental importância para a validade dos atos discricionários. Com efeito, quando a lei cataloga motivos ensejadores de um ato, como ocorre com os condicionados, é evidente que, nas situações arroladas como determinantes ou autorizantes de sua prática, já considerou a lei os fins a serem atingidos. Quando, porém, não enumera os motivos ensejadores do ato – é o caso dos discricionários –, deve o administrador escolher as situações em que sua expedição se destine, efetivamente, à consecução de fim público. Assentado o ato em situação em que se vise à satisfação de interesse particular ou capricho, haverá desvio de finalidade, também dito desvio de poder.

O desvio de finalidade é vício que invalida o ato administrativo. E a invalidade, no caso, não decorre de ilegalidade: não há violação frontal da lei; resulta de ilegitimidade, ligada à questão de merecimento ou mérito do ato: o administrador, na prática do ato, não soube escolher motivo que o preordenasse ao legítimo fim da Administração – o interesse público ou coletivo. Lesou-se, por conseguinte, o princípio da finalidade, que, ao lado do da legalidade, ordena a atuação administrativa.

Uma última consideração: os atos aqui denominados condicionados são chamados de vinculados pela totalidade dos administrativistas, por entenderem que "na prática de tais atos o Poder Público fica vinculado às condições legais ou regulamentares, e delas não se pode afastar ou desviar, sem viciar irremediavelmente a ação administrativa." (Hely Lopes Meirelles. *Direito Administrativo Brasileiro,* Editora Revista dos Tribunais, 2. ed., 1966, p. 172/3).

Em todo ato administrativo – condicionado ou discricionário –, o administrador fica vinculado às indicações legas ou regulamentares. Na prática

de ato discricionário, o administrador tem liberdade de oportunidade e conveniência, porque, entre as indicações legais ou regulamentares, não há explicitação de motivos, mas atendidos deverão ser os demais lineamentos legais.

Preferível, pois, é a denominação "atos condicionados", no exato sentido de que a sua prática condicionada à verificação de algum dos motivos legalmente explicitados.

Não deixe de ler o n.º 1 da **Revista de Ciência Política**

Eis os trabalhos publicados nesse número:

Modernização do sistema político — Dr. René Rohan, professor da Universidade de Praga.

Desigualdades eleitorais no Brasil — Gláucio Ary Dillon Soares

Breve nota sobre a história das teorias políticas — Paulo Dourado Gusmão.

Universidade e desenvolvimento — Angela Maria de Menezes Peçanha.

REVISTA DE CIÊNCIA POLÍTICA — n.º 1 — março de 1973.

À venda nas principais livrarias

Pedidos para Fundação Getulio Vargas — Praia de Botafogo, 188 C.P. 21.120 — ZC 05.