

**OS REQUISITOS DO ATO ADMINISTRATIVO: UMA LEITURA A PARTIR DA ESTRUTURA LÓGICA DA NORMA JURÍDICA**

**THE REQUIREMENTS OF THE ADMINISTRATIVE ACT: A READING FROM THE LOGICAL STRUCTURE OF THE LEGAL NORM**

**Yuri de Oliveira Dantas Silva<sup>1</sup>**  
Faculdade Pitágoras da Serra, ES, Brasil

**RESUMO**

Objetivou-se analisar o “ato administrativo” a partir de uma perspectiva normativista. Para tal finalidade adotou-se a teoria da norma jurídica como matriz epistemológica. Construídas as premissas, os requisitos do ato administrativo foram abordados a partir da referida matriz.

**Palavras-chave:** normativista; norma jurídica; ato administrativo.

**ABSTRACT**

The objective was to analyze the "administrative act" from a normativist perspective. For this purpose, the theory of the legal norm was adopted as an epistemological matrix. Once the premises were constructed, the requirements of the administrative act were approached from the aforementioned matrix.

**Keywords:** normativist; legal norm; administrative act.

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar o “ato administrativo” a partir da estrutura lógica da norma jurídica. Para tal finalidade na primeira parte do trabalho nossas premissas epistemológicas foram construídas. Assim, o conceito de “norma jurídica”, seu arquétipo formal, a sua criação e as classificações pertinentes foram abordados.

Na segunda parte do trabalho, a dogmática, foram abordados alguns conceitos de “ato administrativo” para, em seguida, definirmos o referido signo de acordo com o nosso modelo aqui adotado. Logo após analisarmos o referido conceito, passamos à análise normativa do ato administrativo, atribuindo significado às variáveis e constantes da estrutura lógica da norma jurídica.

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito pela UFES. Professor Universitário. Advogado. E-mail: yuri.silva@estacio.br.

## 2 ANÁLISE DO DISCURSO: ENUNCIÇÃO E ENUNCIADO

O direito positivo (objeto de estudos) manifesta-se em linguagem na sua função prescritiva. Desta perspectiva, torna-se possível vislumbrar o direito-objeto como o conjunto de enunciados prescritivos expedidos por autoridades por ele mesmo credenciadas. Assim, é possível concluir que os enunciados prescritivos compõem o suporte físico do sistema de direito positivo.

O *enunciado* deve ser construído de acordo com as regras sintáticas do sistema linguístico a que pertence, para que, a partir dele, o intérprete possa construir a *proposição*. Então, o enunciado seria o suporte físico<sup>2</sup> (marcas de tinta no papel), uma oração bem-construída dotada de sentido (*well-formed formula*). Ao sentido montado denomina-se *proposição*.<sup>3</sup>

Em outros termos, “enunciado” é toda a formação frásica dotada de sentido<sup>4</sup>. O jurista, em inesgotável processo de atribuição de sentido, tem o ponto de partida de sua atividade hermenêutica nos enunciados prescritivos. A qualificação “prescritivo”, atribuída a enunciados, é justificada por sua função<sup>5</sup>. Se tomarmos como critério classificatório a função dos enunciados, podemos classificar o signo “enunciado” em: prescritivos e não prescritivos. Na subclasse “enunciados não prescritivos” são elementos os enunciados descritivos/declaratórios, interrogativos e afásicos, para ficarmos com estes. O direito positivo é constituído por “enunciados prescritivos”.

---

<sup>2</sup> O signo, a partir do modelo aqui adotado, apresenta status lógico de relação, em que um suporte físico (palavra escrita ou falada) é associado a um significado (objeto do mundo exterior ou interior) ao qual o homem atribui uma significação (ideia criada pelo sujeito cognoscente a partir da leitura deste suporte físico). Ao adaptarmos essas noções para o Direito, teremos que o suporte físico são os enunciados prescritivos, que têm como seu vetor semântico as condutas humanas (significado) e que quando lidos suscitam na mente do intérprete uma ideia (significação).

<sup>3</sup> Assim é que vários enunciados distintos como “José tem um carro verde” e “O carro verde pertence a José” permitem a composição da mesma proposição (relação pluri-unívoca). Da mesma forma, de um mesmo enunciado, pode-se construir várias proposições como é o caso deste “A manga é verde” (relação uni-plurívoca).

<sup>4</sup> O enunciado tem como pressuposto o sentido sintático. Não se pode afirmar que “Não aula hoje talvez” seja um enunciado, vez que não se constrói nenhuma proposição da leitura do texto entre parênteses. O mesmo é um sem sentido sintático.

<sup>5</sup> Paulo de Barros Carvalho faz a exposição das funções da linguagem em: “CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário: linguagem e método**. 4.ed. São Paulo: Noeses, 2011. p. 37 -53”.

A diferença entre os enunciados proferidos na linguagem ordinária e os enunciados proferidos na linguagem do direito positivo reside, principalmente, em: (1) seus efeitos jurídicos, (2) procedimento; (3) enunciação.

Independentemente da forma do enunciado, quando o mesmo habita o universo do direito positivo, os efeitos jurídicos são, aos enunciados, atribuídos pelo direito positivo. Alguns exemplos ajudarão a esclarecer essa distinção. A emissão do enunciado “João é o proprietário do bem imóvel x” gera efeitos diversos dependentes do contexto em que situam o emissor e o receptor. Se a mencionada frase é enunciada no documento normativo “sentença”, haverá a constituição de uma relação jurídica, se a mesma frase for lançada em uma conversa de bar ela se torna uma “mera declaração de fato”. O mesmo raciocínio se aplica ao enunciado “A sentença y carece de fundamentação”. Se o enunciado for dito em uma sala de aula, há o efeito “x”, por outro lado, se for expedido em um acórdão, o efeito é outro, qual seja: a invalidação da sentença. Um último exemplo: a promessa constante em um contrato possui efeitos jurídicos, já a promessa emitida em um jogo de futebol não cria direitos e deveres jurídicos.

No que diz respeito ao procedimento (2), a produção de enunciados prescritivos é também normativamente prescrita pelo direito positivo, ao passo que na linguagem ordinária o procedimento é convencionalmente estipulado. Por exemplo: não há outra forma de se produzir uma sentença judicial sem que o Estado-Juiz observe as regras contidas no Código de Processo Civil.

Por último, em (3) é a partir do ato de enunciação que o agente normativamente credenciado (competência) ejeta textos (enunciados prescritivos) no sistema do direito positivo. O ato de criar textos integrantes da linguagem ordinária em nada transforma o sistema de direito positivo.

Neste ponto é importante destacar o que se entende, especificamente, por “enunciação”. O “enunciado” é o resultado da atividade humana em *dizer* algo. O procedimento de criar, produzir o enunciado, denomina-se “enunciação”. A enunciação é toda a atividade humana psicofísica de produção de enunciados<sup>6</sup>. Isso

---

<sup>6</sup> No mesmo sentido pontua Fiorin: “... a enunciação é o ato de produzir enunciados, que são as realizações linguísticas concretas.” In: “FIORIN, José Luiz. A linguagem em uso. In: FIORIN, José Luiz (Org.). **Introdução à linguística**: objetos teóricos. V.I. Contexto: São Paulo. 2003. p. 167

permite afirmar que a fonte do enunciado é a enunciação<sup>7</sup>. Não há enunciado sem enunciação, da mesma forma que não há enunciação sem enunciado. Todo enunciado pressupõe a respectiva enunciação e vice-versa. A enunciação é o ato produtor do enunciado, enquanto o enunciado é o produto de tal ato. A enunciação como não-linguagem é intangível ao homem. Os atos de produzir (enunciação) um vinho, de cozinhar um bolo, de pintar um quadro, de escrever um romance, por exemplo, se esvaem no tempo e no espaço. Ficam o bolo, o vinho, o quadro, o romance (todos considerados como enunciados).

O enunciado é, necessariamente, produzido por um (ou alguns) sujeito(s), em certo tempo (momento), em certo espaço (local), de acordo com certo procedimento. O vinicultor produz o vinho de acordo com certo procedimento, em certo dia, em certo local e tem como produto o vinho. Em termos comparativos, o ato de fazer o vinho seria a enunciação e o vinho em si seria o enunciado.

Com o direito-positivo não ocorre de maneira diferente. Os enunciados prescritivos são criados por sujeitos credenciados pelo sistema (competentes) em certo local, em determinado dia e de acordo com certo procedimento (que é o instituído em normas superiores). Esses enunciados prescritivos são dispostos em um documento normativo. Esse documento normativo pode ter vários nomes, tais como: lei complementar, lei ordinária, sentença, acórdão ou decisão interlocutória, por exemplo.

Essas marcas de sujeito, tempo, espaço e procedimento são projetadas no documento normativo. Ou seja, ao se deparar com um documento normativo o intérprete consegue saber a resposta a essas quatro perguntas: “quem o produziu?”; “quando o produziu?”; “onde o produziu?”; “como o produziu?”. Isso porque o ato de produzir o documento normativo (enunciação) projeta no documento normativo os dêiticos<sup>8</sup>, ou marcas da enunciação, que são quatro: 1 – sujeito competente, 2 - espaço; 3 - tempo; 4 - procedimento.

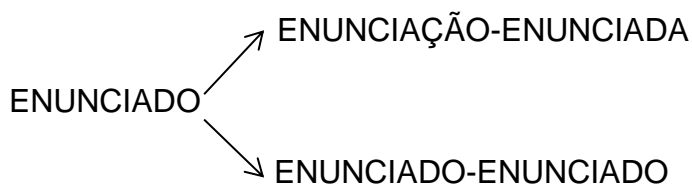
---

<sup>7</sup> A respeito da enunciação enquanto fonte do direito, cf. “MOUSSALLEM, Tárek. **Fontes do Direito Tributário**. 2.ed. São Paulo: Noeses, 2006. P. 59 – 65.”

<sup>8</sup> Segundo a definição de Fiorin, o dêitico é “um elemento linguístico que indica o lugar ou o tempo em que um enunciado é produzido ou então os participantes de uma situação de produção do enunciado, ou seja, de uma enunciação.” Afirmação presente em: “FIORIN, José Luiz. A linguagem em uso. In:

Assim, dois conjuntos de enunciados surgem no documento normativo, de maneira inconfundível: (1) um que se volta a pessoa, ao tempo, ao espaço e ao procedimento da criação (enunciação); (2) o outro se dirige ao texto enunciado propriamente dito desprovido de marcas da enunciação. O primeiro conjunto é a “enunciação-enunciada” e ao segundo é o “enunciado-enunciado”.

Dessarte pode-se assim dividir o enunciado em dois grupos:



Veja-se esta situação: estudantes da Faculdade de Direito da Estácio de Sá, em Vitória, ao ingressarem em sala de aula, deparam-se no quadro com o seguinte enunciado:

AVISO

Amanhã não haverá aula de Direito Civil devido ao fato de o Professor da cadeira estar doente.

Vitória, 27 de março de 2021.

A Coordenação

No exemplo acima podem ser verificadas duas espécies de enunciados. A “enunciação-enunciada” composta pelo sujeito (Coordenação), pelo tempo (dia 27 de março de 2021) e pelo espaço (cidade de Vitória). A mensagem expedida “Amanhã não haverá aula de Direito Civil devido ao fato de o Professor da cadeira estar doente.” se configura como “enunciado-enunciado”.

Por meio da análise textual (enunciação-enunciada) é que se reconstrói o efêmero ato da enunciação. A enunciação-enunciada constitui o sujeito, tempo, espaço e procedimento. Tais propriedades exsurgem também nos textos de direito positivo.

De todo documento normativo (leis, medidas provisórias, decretos, acórdãos, sentenças, contratos, atos administrativos) é possível que se vislumbre ambas as categorias de enunciados. Da leitura de uma sentença cível, por exemplo, o intérprete é remetido ao procedimento prescrito pelo Código de Processo Civil, ao sujeito que criou a sentença (Estado-Juiz), ao tempo e ao espaço em que a tal texto foi produzido. Esses são os dêiticos: remetem o leitor à instância enunciativa e compõem o que se convencionou chamar aqui de “enunciação-enunciada”. O conteúdo da sentença (tudo aquilo que não for dêitico) forma o enunciado-enunciado.

Os enunciados constituem a porção física (suportes físicos) do direito positivo, acessível ao sujeito cognoscente, contudo não se pode confundir os enunciados com as construções conceituais realizadas a partir da leitura dos mesmos. Isso significa que há dois planos ontologicamente distintos: o plano da expressão (empírico) e o plano proposicional (juízo). Essa distinção será útil para se traçar diferença entre enunciados prescritivos (lei, artigo de lei, parágrafos, incisos etc) e a norma jurídica como resultado da interpretação numa estrutura hipotético-condicional, objeto do próximo tópico.

### **3 A NORMA JURÍDICA**

Os enunciados prescritivos são o ponto de partida para que o sujeito cognoscente construa as unidades completas de significação deôntica estruturadas na forma do condicional ( $H \rightarrow C$ ) denominadas “normas jurídicas”. Em resumo é este o percurso gerador de sentido da constituição da norma jurídica:

Para alcançar a estrutura lógico-sintática de significação, o jurista percorre, numa inesgotável construção de sentido, estes três subsistemas do direito positivo: (a) S1 – o subsistema das formulações literais, ou seja, o conjunto dos enunciados prescritivos (produto das enunciações); (b) S2 – o subsistema de significações isoladas de enunciados prescritivos; (c) S3 – o subsistema das normas jurídicas, como unidades de sentido deôntico, obtidas

mediante o grupamento de significações organizadas em um arquétipo formal de implicação.<sup>9</sup>

A estrutura lógico-sintática da norma jurídica (se A, então deve ser B) é composta por variáveis e por constantes. Alcança-se a estrutura lógica da norma jurídica por sucessivos processos de formalização, tendo como ponto de partida os enunciados prescritivos para ao cabo e ao fim desvelar seu arquétipo.

Os enunciados prescritivos não são normas jurídicas. Pelo menos não no sentido aqui trabalhado. No sentido trabalhado por Paulo de Barros Carvalho<sup>10</sup> e que é o adotado, temos a “norma jurídica” como a significação (ou proposição) realizada a partir da leitura dos textos de direito positivo. Mas essa significação deve ter um sentido normativo (ou deontico), deve ser um juízo hipotético-condicional, a forma da implicação deve estar presente, para que se construa uma norma jurídica. Essa forma, que permeia todo o direito, é “Se...,então...”. Se acontecer a hipótese X, então deve ser a consequência Y. Essa é a forma que a norma jurídica deve obedecer, pelo menos no conceito por nós aqui utilizado. Isso nos permite concluir que não é toda a significação construída a partir da leitura de enunciados prescritivos que será suficiente para a construção de uma norma jurídica; a significação deve obedecer a forma implicacional “se, então”. Por exemplo, da leitura do enunciado “Brasília é a Capital Federal.” ou “revogam-se as disposições em contrário”, não se constrói nenhuma norma jurídica, mas, sim, significações isoladas.

As normas jurídicas, na maioria das vezes, são construídas a partir da leitura de vários enunciados prescritivos. Tal como um quebra-cabeça, une-se as peças soltas para formar um todo coerente, que forma a imagem do todo. Esse “todo”, no caso aqui exposto, seria o sentido deontico, ou implicacional. A norma jurídica é, assim, a unidade mínima de manifestação do deontico (dever ser).

Assim, pode-se concluir, nessa primeira parte deste tópico, que a norma jurídica (significação/proposição/juízo) deve obedecer a uma estrutura de implicação para existir. Essa estrutura é construída, geralmente, a partir da leitura de mais de um enunciado prescritivo.

<sup>9</sup> MOUSSALLEM, Tárek. **Revogação em matéria tributária**. 2. Ed. São Paulo: Noeses, 2011. p 111.

<sup>10</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário: linguagem e método**. 4.ed. São Paulo: Noeses, 2011. P. 40.

A norma jurídica (seja veículo introdutor, seja norma introduzida) possui uma estrutura implicacional, tendo a seguinte forma:  $D[H \rightarrow Rp(Sa, Sp)]$ . A lógica opera com categoremata e sincategoremata. Os categoremata são preenchíveis, são as variáveis, ao passo que os sincategoremata são as constantes lógicas, insuscetíveis à saturação. Quanto à fórmula, expliquemo-la:

“D” – functor deôntico não modalizado, sincategorema, que abarca toda a estrutura normativa, conferindo-lhe validade normativa;

“H” – descrição de conduta normativamente regulada, suficiente para dar ensejo ao nascimento de uma relação jurídica;

“ $\rightarrow$ ” – functor deôntico que simboliza a relação de implicação entre a hipótese e a consequência; é um sincategorema;

“R” – simboliza a relação jurídica, faz o elo entre os dois sujeitos de direito. É uma variável relacional. Apresenta-se na tríplice modalidade: permitido (P), proibido (V) e obrigatório (O).

“p” – representa a conduta prescrita.

“Sa” – representa o sujeito ativo, detentor de um direito subjetivo a ser exigido em face de ‘Sp’;

“Sp” – representa o sujeito passivo, aquele que tem o dever jurídico perante ‘Sa’.

Pois bem, toda norma jurídica terá essa estrutura. Seja veículo introdutor, seja norma introduzida (como será exposto mais adiante), esses e só esses, serão os elementos da norma jurídica.

### 3.1 NORMAS GERAIS, INDIVIDUAIS, ABSTRATAS E CONCRETAS

A norma jurídica pode ser objeto de inúmeras divisões lógicas. Por opção metodológica, restringir-nos-emos à análise das normas gerais, individuais, abstratas e concretas. Classificação, essa, operada a partir das partes componentes da norma jurídica – antecedente e consequente.

A norma será abstrata ou concreta quando se toma como referência o seu antecedente normativo.



A norma é abstrata quando o seu antecedente normativo indicar as notas que determinado acontecimento precise preencher para que haja a incidência normativa, ou seja, o antecedente normativo abstrato é a classe (hipótese); é enunciado conotacional. A norma abstrata possuirá critérios que devam ser preenchidos para que haja a incidência normativa. “Se contratar...”; “Se realizar doação...”; “Se for proprietário bem imóvel...” são alguns exemplos.

Se a norma abstrata nos confere critérios a serem preenchidos, quando esses critérios de uso (conotação) forem preenchidos especificamente podemos falar em norma concreta.

A norma concreta é o preenchimento das notas da hipótese, ou seja, a norma concreta é a denotação. Esse enunciado denotativo refere-se a um fato ocorrido, relatado em linguagem competente que se encaixa (ou subsume) às notas da hipótese. “João contratou...”; “Pedro realizou doação...”; “José é proprietário de bem imóvel...” também são exemplos. Por outro giro, o antecedente concreto é o fato jurídico que mais adiante será esmerilhado.

No que tange aos atributos “geral” e “individual”, o que é tomado como referência é o consequente normativo. A norma será geral quando os sujeitos da relação jurídica não estão determinados, individualizados. O respeito à propriedade alheia não é um dever jurídico específico e direcionado a apenas alguns sujeitos, mas, sim, à coletividade. Quando os sujeitos da relação jurídica são determinados, a norma é individual. Como exemplos de normas gerais e abstratas nós temos aquelas construídas a partir do Código de Processo Civil, por exemplo. Já normas individuais e concretas nós temos como exemplo as sentenças judiciais.

### 3.2 O VEÍCULO INTRODUTOR E A NORMA INTRODUZIDA

A partir da leitura de todo documento normativo pode-se construir no mínimo duas normas jurídicas: o veículo introdutor e a norma introduzida. Nossa atenção será direcionada a essas normas, neste momento.

O veículo introdutor é a norma jurídica que se constrói a partir da leitura dos dêiticos expressos no documento normativo, ou seja, a partir da enunciação-enunciada. Da leitura de enunciados que remetam o sujeito à instância enunciativa,

constrói-se a norma jurídica “veículo introdutor”. Os enunciados que expressam o sujeito que produziu o documento normativo, o tempo em que o documento foi produzido, o espaço e o procedimento utilizado, são a base para a construção da mencionada norma jurídica.

A norma jurídica “veículo introdutor”, como norma que é, obedece à estrutura implicacional ( $a \rightarrow c$ ), que é a forma mais simples da estrutura normativa “ $D[H \rightarrow Rp(Sa, Sp)]$ ”. No antecedente normativo “a” ou “H” há a descrição do sujeito que criou aquele documento normativo, o tempo, o espaço e procedimento (ou seja, remete o leitor à instância enunciativa), ao passo que o conseqüente “c” ou “ $Rp(Sa, Sp)$ ” significa que todos devem obedecer à prescrição contida no corpo do documento normativo. O functor deôntico “ $\rightarrow$ ” expressa a relação de implicação entre ambos os termos, ou variáveis, ou categoremáticas. Sendo assim, temos “Dado que o agente x, no dia y, no espaço w, realizou o procedimento z, deve ser a observância de toda a coletividade às disposições expressas no corpo do documento normativo”. O exposto na frase anterior não é nada mais nada menos do que a estrutura implicacional preenchida. Lembremo-nos: as variáveis lógicas são saturadas, ao passo que as constantes não.

Já a partir dos enunciados que não contém as marcas da enunciação, ou enunciado-enunciado, constrói-se a (ou “as”) norma jurídica introduzida. Norma, essa, que possui a mesma estrutura expressa no parágrafo anterior, qual seja:  $D[H \rightarrow Rp(Sa, Sp)]$ . Em uma infração de trânsito, por exemplo, pode-se construir a seguinte norma jurídica “dado que o condutor do veículo x, no dia y, no local w, estava dirigindo sem cinto de segurança, deve ser o direito do Estado cobrar a multa X e o dever do sujeito P arcar com esse valor”, ou “dado que o estabelecimento x não cumpriu as normas de vigilância sanitária, deve ser o seu fechamento”. Esses são exemplos de normas introduzidas.

Então, a essa altura, podemos concluir que de todo documento normativo é possível que se construa pelo menos duas normas jurídicas – o veículo introdutor e a norma introduzida.

#### 4 O ATO ADMINISTRATIVO-DOCUMENTO E AS NORMAS CONSTRUÍDAS A PARTIR DE SUA LEITURA

O “ato administrativo” é um signo ambíguo, ou seja, não há univocidade quanto à sua conotação. A seguir, algumas definições de “ato administrativo” serão expostas.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, “ato administrativo” significa:

declaração do Estado, ou de quem lhe faça as vezes, no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgãos jurisdicionais<sup>11</sup>.

Já para Carvalho Filho, “ato administrativo” é:

a exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público.<sup>12</sup>

E para Maria Sylvia Zanella di Pietro, “ato administrativo” tem o sentido de:

declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário.<sup>13</sup>

Para finalizar os conceitos, apresentamos o de Hely Lopes Meirelles, para quem “ato administrativo” é:

toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria<sup>14</sup>.

As definições acima expostas são conhecidas pelo operador do direito. Contudo, a definição do conceito de “ato administrativo”, proposto por Eurico de Santi, parte da matriz epistemológica aqui erigida. Ei-lo:

Ato-norma administrativo é, com efeito, uma norma jurídica individual e concreta que em seu prescritor estabelece uma relação jurídica entre a Administração e o particular, condicionada pela ocorrência de uma hipótese-fática concreta, dirigida à realização das normas gerais e abstratas, postas pelo Estado ou quem lhe faça as vezes no exercício da função administrativa.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 16.

<sup>12</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 95

<sup>13</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. P. 196.

<sup>14</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 145.

<sup>15</sup> SANTI, Eurico Marcos Diniz. **Lançamento Tributário**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 75.

Assim, a partir de uma leitura normativa do “ato administrativo”, o mesmo, enquanto documento normativo (licenças, lançamentos, multas, alvarás etc) é composto por enunciados prescritivos. Como exposto anteriormente, todo enunciado pressupõe uma enunciação (ato de criar enunciados). Com o “ato administrativo” ocorre rigorosamente o mesmo processo.

O “ato administrativo”, então, é composto por um conjunto de enunciados: enunciação-enunciada e enunciado-enunciado. A partir da leitura da enunciação-enunciada cria-se, a nível proposicional, o veículo introdutor e partir da leitura do enunciado-enunciado cria-se a norma introduzida. Essa é uma síntese de o que foi exposto mais acima.

Então teremos: i) ato administrativo documento (suporte físico); ii) ato administrativo veículo introdutor (significação); iii) ato administrativo norma introduzida (significação).

Ocorre que nem sempre são construídas normas individuais e concretas a partir da leitura do ato administrativo, como no exemplo de Resoluções expedidas por Agências Reguladoras, instruções normativas da Receita Federal e Decretos do Chefe do Executivo. Da leitura dos mencionados atos administrativos constroem-se normas gerais e abstratas.

Assim, a definição do conceito de “ato administrativo”, a partir de nossas premissas, é: “Norma jurídica que em seu conseqüente estabelece uma relação jurídica entre a Administração e o particular posta (a norma) pelo Estado ou quem lhe faça as vezes no exercício da função administrativa.”

## **5 REQUISITOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS**

O direito positivo controla a regularidade das normas jurídicas produzidas. Com o ato administrativo não é diferente. A corrente clássica entende que os requisitos que devem ser preenchidos corretamente pelo agente competente que cria o ato administrativo estão positivados no art. 2º da lei n. 4.717/65. De maneira majoritária entende-se que o agente que cria o ato administrativo-documento deve observar cinco requisitos: competência, forma, finalidade, motivo e objeto. O propósito, neste tópico, é realizar de maneira breve uma exposição de cada um dos requisitos para em

seguida realizar uma leitura normativa de cada um, ou seja, como que cada elemento aparece na estrutura lógica da norma jurídica.

Sem fazer uma análise exaustiva, até porque este não é o fim aqui perseguido, podemos dizer, bem sucintamente que a “competência” delimita quem é o agente público apto, habilitado pelo sistema, a expedir aquele ato; é o sujeito competente (competência que se constrói a partir do direito positivo) a criar o mencionado ato.

A “forma” é a exteriorização do ato, modo pelo qual o ato se exterioriza, e o procedimento a ser seguido, que é definido em lei. O ato administrativo é o resultado de um procedimento administrativo prévio. A doutrina diferencia a “exteriorização” do ato de seu “procedimento”. Entendo que caso a exteriorização do ato seja feita irregularmente, o procedimento fora violado, daí não ser necessária a divisão da forma em “forma-ato” e “forma-procedimento”, já que designam o mesmo fenômeno, qual seja, a não observância ao procedimento.

A “finalidade” significa que o ato do agente público deve atender ao interesse público, genericamente falando; especificamente, significa qual a finalidade específica daquele ato. A finalidade genérica do ato é seguida quando o interesse público for observado, já a finalidade específica do ato está definida em lei. Como a doutrina as diferencia, nomeá-los-ei como “finalidade-genérica” e “finalidade-específica”, subclasses distintas.

O “motivo” é o pressuposto de fato ou de direito que dá ensejo à prática do ato. Dividiremos o “motivo” em “motivo-fato” e em “motivo-direito”, uma vez que a referência semântica em ambos é diferente. “Motivo-fato” é preenchido quando o acontecimento exposto no ato administrativo for verdadeiro; tiver acontecido no “mundo real”. “Motivo-direito” é o pressuposto jurídico; é a lei que ampara a expedição daquele ato administrativo.

O “objeto” é o objetivo imediato da vontade exteriorizada; é o resultado prático, o efeito jurídico produzido por aquele ato administrativo.

A partir da ideia mais acima elaborada, constata-se que o ato administrativo válido preenche a sete requisitos, e não a cinco, como a doutrina nos ensina. Os requisitos são: agente habilitado (competência), forma, finalidade-genérica, finalidade-específica, motivo-fato, motivo-direito e objeto.

O agente público deve respeitar esses sete requisitos para expedir o ato administrativo-documento. Mas como saber se ele preencheu esses requisitos; como saber se as condições de validade do ato foram obedecidas? A partir da análise das normas jurídicas construídas a partir do documento normativo.

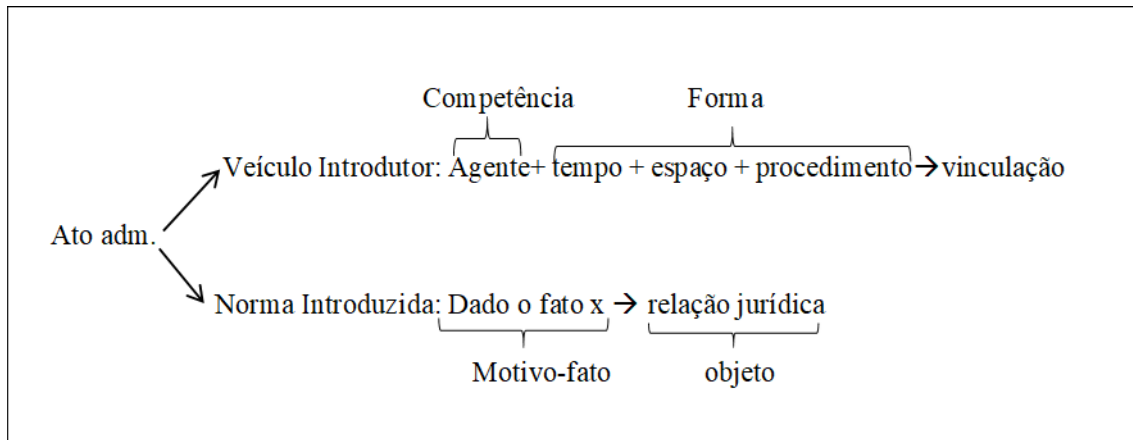
O ato administrativo-documento será composto de um conjunto de enunciados, sendo possível discernir quais são os enunciados-enunciados e quais são as enunciações-enunciadas. Da leitura desses enunciados constrói-se norma jurídica, como dito mais acima. A estrutura é a implicacional; denota a ideia de juízo hipotético condicional.

A norma “veículo introdutor”, construída a partir da enunciação-enunciada, tem a seguinte configuração: Se o agente público competente, no dia  $x$ , no local  $y$ , seguindo o procedimento  $w$ , expediu o ato administrativo  $p$ , então deve ser obrigatoriedade da coletividade respeitar os preceitos veiculados, como mais acima exposto.

Já a norma introduzida terá a seguinte conteúdo: dado o fato  $x$ , então deve ser a relação jurídica entre destinatário e o Poder Público, com o objeto  $y$ .

Uma multa, por exemplo, é um ato administrativo e seu veículo introdutor se configura da seguinte forma: o agente público  $x$ , no dia  $y$ , no local  $y$ , seguindo o procedimento  $w$ , expediu o auto de infração “ $p$ ”, então deve ser a obediência de toda a coletividade aos enunciados veiculados. A norma introduzida é, por exemplo: dado que o condutor ultrapassou o semáforo “fechado”, então deve ser aplicada a multa de  $x$  reais.

A estrutura do ato administrativo, a partir da teoria da norma jurídica, se afigura da seguinte maneira:



O requisito “competência” é analisado a partir do veículo introdutor, em seu antecedente; quem expediu, produziu, o ato administrativo deve ser o agente público credenciado pelo sistema a criá-lo (=competente).

A “forma” é analisada a partir do veículo introdutor também, mas a partir da leitura do “tempo, espaço e procedimento”. Esses dêiticos remetem o sujeito cognoscente ao local e data da criação do ato administrativo, bem como ao seu procedimento.

O “motivo-fato” e está contido no antecedente da norma introduzida, ou seja, o pressuposto de fato que rendeu ensejo à prática do ato; é o fato que, uma vez praticado, gera a suficiência do suporte fático. Ocorre que quando estivermos ante o um ato administrativo que veicule normas gerais e abstratas, não teremos um fato jurídico, mas, sim, uma hipótese normativa. Já o “motivo-direito” está abarcado pelo functor deôntico não modalizado “D”.

O “objeto” está no conseqüente da norma introduzida. Instaura-se uma relação entre o particular e entre o Poder Público. Essa relação, como toda a relação jurídica, terá um objeto. A mudança, que é essa alteração no mundo jurídico, é o objeto do ato administrativo.

A “finalidade” (geral e específica) não consta da estrutura lógica da norma jurídica, pois ela é uma relação entre o ato administrativo e as normas nas quais ele busca fundamento de validade. Nos dizeres de Eurico de Santi:

[...]a finalidade é nexó lógico internormativo. É dada pelo cotejo entre a prescrição da finalidade legal que designa a relação intranormativa (o 'conteúdo') em abstrato (na norma jurídica que regula a criação do ato-norma) e o fim concreto, prescrito pela relação jurídica intranormativa do ato-norma ('conteúdo do ato'). É a concatenação semântica, entre o 'conteúdo legal' e o 'conteúdo do ato norma', é, pois, a relação hiponímica que se estabelece entre estes enunciados prescritivos [...]<sup>16</sup>

Assim, este é o enquadramento normativo dado aos requisitos do ato administrativo.

## 6 CONCLUSÃO

O "ato administrativo", a partir da teoria aqui adotada, pode ser entendido como: i) documento normativo; ii) veículo introdutor; iii) norma introduzida. O documento normativo é a base material do ato administrativo, ao passo que o veículo introdutor e a norma introduzida são normas jurídicas. Constatou-se que o veículo introdutor abarca os requisitos "competência" e "forma", ao passo que a norma introduzida abarca o "motivo-fato" e o "objeto". Quando estivermos diante de um ato administrativo que veicule normas gerais e abstratas, não se fala em motivo-fato (fato jurídico), mas, sim, em hipótese normativa (conotação).

A finalidade é vista como uma relação existente entre o ato administrativo e as normas que fundamentaram a sua validade. Por último, o "motivo-direito" é visto como o functor "D", que é a constante que confere juridicidade ao ato.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário: linguagem e método**. 4.ed. São Paulo: Noeses, 2011

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

---

<sup>16</sup> SANTI, Eurico Marcos Diniz. **Lançamento Tributário**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 79.



FIORIN, José Luiz. A linguagem em uso. In: FIORIN, José Luiz (Org.). **Introdução à linguística: objetos teóricos**. V.I. Contexto: São Paulo. 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MOUSSALLEM, Tárek. **Fontes do Direito Tributário**. 2.ed. São Paulo: Noeses, 2006.

\_\_\_\_\_. **Revogação em matéria tributária**. 2. Ed. São Paulo: Noeses, 2011.

SANTI, Eurico Marcos Diniz. **Lançamento Tributário**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.