



OS ATOS ADMINISTRATIVOS E SUAS VICISSITUDES

Francisco José Guimarães Peixoto*

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Da Administração Pública; 3. Dos Atos Administrativos; 4. Do Estado Democrático de Direito; 5. Conclusão; 6. Referências.

RESUMO

Devido à grande quantidade de atos que decorrem da Administração Pública, tornou-se necessário caracterizá-los, o qual somado com a evolução do Estado resultou com a criação deste trabalho. A Administração Pública tem por essência a finalidade de proporcionar o bem-estar da coletividade, entre outras, respeitando os direitos e garantias fundamentais desta. Os atos administrativos são os meios utilizados pelo Estado, em conformidade com a Lei, para concretizar suas finalidades, tendo sido necessário neste trabalho conceituar o ato, discriminar seus elementos, revelar seus atributos e detalhar suas espécies. Quanto aos aspectos metodológicos, a pesquisa visa, sob o aspecto doutrinário, analisar os atos administrativos emitidos no Estado Democrático de Direito. Para se chegar ao Estado Democrático de Direito, foi necessário visualizar isoladamente o Estado de Direito e o Estado Democrático como características de uma evolução histórica do Estado, para que ao final se desvenda a edição dos atos administrativos no próprio Estado Democrático de Direito.

Palavras-Chave: Administração Pública. Atos Administrativos. Estado Democrático de Direito.

ABSTRACT

Due to the large number of acts arising from the Administration, it became necessary to characterize them, which coupled with the evolution of the state resulted in the creation of this work. The Government is essentially the purpose of providing the welfare of the community, among others, respecting the rights and guarantees of this. The administrative acts are the means used by the State in accordance with the law, to achieve its goals, this work was necessary to conceptualize the act, discriminate against their elements, their attributes and reveal details on their species. Methodological terms, the research aims, in terms of doctrine to analyze the administrative acts issued in a democratic state. To get to the democratic rule of law was necessary to visualize separately the rule of law and democratic state as the hallmarks of a historical evolution of the state, to the end desvenda the issue of administrative acts in their own democratic state.

Keywords: Public Administration. Administrative Acts. Democratic State of Law.

1 INTRODUÇÃO

* Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Advogado. E-mail: franzeguimaraes@yahoo.com.br

A Administração Pública, segundo Náfel (1984), é a que compete ao Governo Federal, estadual ou municipal, compreendendo o conjunto de órgãos e atos destinados à salvaguarda dos interesses públicos, bem-estar social, garantia dos direitos individuais e preenchimento das finalidades do governo em relação ao Estado. Assim realiza suas funções por meio de atos jurídicos que recebem a nomenclatura especial de atos administrativos.

Esses atos, por sua natureza, conteúdo e forma, diferenciam-se daqueles emanados do Poder Judiciário - decisões judiciais, e do Poder Legislativo – confecções de leis, quando realizam suas competências típicas ou específicas.

O presente mister tem o intuito de vislumbrar o desenvolvimento, ou melhor, o desencadear do ato administrativo em face da Constituição Federal de 1988, tendo como contrapartida o Estado Democrático de Direito que foi contemplada expressamente por esta última.

Durante o trabalho, buscam-se esclarecer pontos controvertidos, tendo como base a doutrina e jurisprudência mais recente e balizada, demonstrando a distinção de Estado de Direito e Estado Democrático. Assim como o conceito, os elementos, os atributos e as espécies de atos administrativos e a correlação com a edição de atos administrativos no Estado Democrático.

Pretende-se realizar uma abordagem distintiva do que vem a ser ato da administração e ato administrativo em decorrência de grandes confusões que gira em torno do problema, em que corriqueiramente utilizam-se como sinônimos.

Portanto, tem-se a frete um tema bastante discutido, mas de forma separada, de um lado o ato administrativo e do outro o Estado Democrático de Direito, cabendo neste trabalho conjugá-los.

Os embates que põem em cheque os atos administrativos juntamente com os questionamentos sobre o Estado Democrático de Direito, somado a escassez de trabalhos onde aglutina as duas questões em um mesmo foco nos levaram a escolha deste tema.

A sociedade é dinâmica e ultimamente vem sofrendo constantes modificações e se encontra saindo do perfil de telespectador e passando a construir sua própria história, tudo isto culminando com as diversas formas em que o Estado vem se apresentando com o passar dos últimos séculos.

O perfil do Estado Brasileiro o qual sofreu durante décadas com uma política exploratória, sendo os atos administrativos usados exclusivamente como meios de manter

a vaidade daqueles que detinham o Poder. Com o nascimento do Estado de Direito, mais adiante o Estado Democrático de Direito surge à esperança da população em um Estado preocupado apenas no bem-estar de seus “filhos”.

É nesta perspectiva que se busca engrandecer os debates e as fontes de pesquisas, trazendo algo bastante debatido, mas de uma forma inovadora.

2 DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De acordo com Gasparini (2007), a etimologia do vocábulo “administração” (*manus, mandare*, cuja raiz é man), é-lhe natural á ideia de comando, orientação, direção e chefia, ao lado da noção de subordinação, obediência e servidão, se se entender sua origem ligada a *minor, minus*, cuja raiz é min. De qualquer modo, a palavra encerra a ideia geral de relação hierárquica e de um comportamento eminentemente dinâmico.

A expressão Administração Pública pode ser encarada com base em dois sentidos, objetivo ou subjetivo, a qual dependerá da circunstância em que será empregada a palavra, ganhando estas designações distintas.

De acordo com Carvalho Filho (2008), o sentido objetivo expressa a própria atividade exercida pelo Estado por seus órgãos e agentes, caracterizando assim a função administrativa, enquanto o sentido subjetivo designa o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas, tendo assim, o sujeito da função administrativa.

Conforme ensinamentos de Gasparini (2007), o Estado, por ser pessoa criada pelo Direito, ou seja, ficção jurídica, não possui vontade nem ação próprias, pois estas são qualidades de pessoas naturais. No entanto, são-lhe reconhecidos tais atributos, isto é, um querer e um agir que se constituem pela vontade e pela atuação dos agentes públicos.

O Estado também pode delegar serviço a órgão público de mesma esfera, de esferas diferentes, a um particular (descentralização), ou de forma interna (desconcentração). Entende-se por esferas: União; Estados; Distrito Federal e Municípios.

Mas qual o significado, ou melhor, a diferença de desconcentração e descentralização de serviços públicos? Segundo Carvalho Filho (2008, p. 322), desconcentração é “processo eminentemente interno, significa apenas a substituição de um órgão por dois ou mais com o objetivo de melhorar e acelerar a prestação do serviço”, já descentralização é “o fato administrativo que traduz a transferência da execução de atividade estatal a determinada pessoa, integrante ou não da Administração”.

Para Carvalho Filho (2008, p. 323), a descentralização de serviços estatais se dá em duas modalidades, a legal (Art. 236 da CF) e negocial, vejamos: “São duas as formas básicas através das quais o Estado processa a descentralização: uma delas é a que se efetiva por meio de lei (**delegação legal**) e a outra é a que se dá por negócio jurídico de direito público (**delegação negocial**)”.

Para manifestar o querer e o agir do Estado em suas diferentes esferas, surgiram os órgãos, tendo como alicerce três teorias as quais tentam explicá-lo. São elas: teoria subjetiva; teoria objetiva e teoria mista.

Sobre o conceito de órgãos públicos, Gasparini (2007,p. 49) assevera:

Os órgãos são centros de competência do Estado. Se reunidos sob o critério da hierarquia, que é relação de subordinação existente entre os órgãos públicos com competência administrativa e, por conseguinte, entre seus titulares, compõem a estrutura da Administração Pública e, se somadas suas atribuições, constituem a totalidade das competências do Estado. Os Ministérios, por exemplo, são órgãos públicos, dado serem centros de competências ou atribuições.

Só para esclarecer, os órgãos públicos não são pessoas, mas sim institutos de competências criados pelo Direito, são partes da estrutura do Estado, não possuindo assim personalidade jurídica.

3 DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Com a Constituição Federal de 1988, a qual proclamou o Estado Democrático de Direito, trouxe consigo significantes mudanças quando da edição de atos administrativos por parte da Administração Pública, entre estas a obrigatoriedade que têm o Administrador de consignar os pressupostos necessários para a validade dos atos, caso contrário estará ele contaminado de vício de legalidade, fato que o deixará, como regra, sujeito à anulação.

Neste momento se faz necessário a distinção do que vem a ser atos da administração e atos administrativos em decorrência de grandes confusões que gira em torno do problema, em que se utilizam como sinônimos.

Segundo Bandeira de Mello (2007), a Administração Pública pratica diversos atos que não são considerados atos administrativos, como: aqueles regidos pelo direito privado (exemplo – locação de imóvel); os atos materiais (exemplo – pavimentação de uma rua ou mesmo o ministério de uma aula); os atos políticos ou de governo (exemplo -

iniciativa de lei), entre outros.

Assim se podem distinguir atos da administração como todo aquele emanado da Administração Pública sem distinções, em sentido geral, enquanto que os atos administrativos são apenas aqueles regidos pelo Direito Administrativo.

3.1 Conceito

Quanto ao conceito do que vem a ser ato administrativo, não há uniformidade na doutrina, pode nesta oportunidade conceituar como sendo “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” (MEIRELLES, 2008, p.150).

Já Bandeira de Mello (2007, p. 370/372) conceitua o ato administrativo com base em sua extensão, ou seja, dando a este um sentido amplo e um sentido estrito, conforme veremos logo abaixo respectivamente:

[...] declaração do Estado (ou de quem lhe faça às vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviços público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitos a controle de legalidade por órgão jurisdicional. [...] Declaração unilateral do Estado no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante comandos concretos complementares da lei (ou, excepcionalmente, da própria Constituição, aí de modo plenamente vinculado) expedidos a título de lhe dar cumprimento e sujeitos a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.

3.2 Elementos

Alguns doutrinadores não se utilizam da expressão “elementos”, mas sim “requisitos de validade”, podem encará-los como meros sinônimos, ao passo do que importa é saber que são eles os pressupostos necessários para a validade dos atos administrativos, e que são extraídos com base no Art. 2º da Lei nº 4.717/65, que regula a Ação Popular, *in verbis*:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Assim se tem por certo os elementos do ato administrativo, como: competência; forma; objeto; motivo e finalidade. Ao qual se passa a conceituá-los da forma negativa, de acordo com o preceituado na Lei nº 4.717/65:

a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;

b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;

c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

e) o desvio da finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

O nobre doutrinador Gasparini (2007) acrescenta dois elementos, de conteúdo e causa. O conteúdo é aquilo para que o ato se pré-ordena ou a que se destina (exemplo – outorga de uso), já a causa é a relação entre motivo e o conteúdo (exemplo – interdição de indústria poluente).

3.3 Características ou Atributos

“Os atos administrativos emanam de agentes dotados de parcela do Poder Público. Basta essa razão para que precisem estar revestidos de certas características que os tornem distintos dos atos privados em geral” (CARVALHO FILHO, 2008, p. 116). Assim se tem como características, ou como preferir, atributos dos atos administrativos: a Imperatividade; a Presunção de Legitimidade; e a Autoexecutoriedade, de acordo com a doutrina majoritária. No entanto, o doutrinador Gasparini (2007) acrescenta mais um, a Exigibilidade.

A Imperatividade ou Coercibilidade trazem o senso de obrigatoriedade, de cogência do ato administrativo em prol do interesse público. Assim não pode o interesse privado recusar-se ao cumprimento de ordem emanada do ato administrativo que se encontra legalmente constituído.

Presunção de Legitimidade, o ato quando da sua feitura nasce com a presunção,

juris tantum, ou seja, uma presunção relativa ou condicionada, que se admite até prova em contrário dizer que o ato administrativo está conforme a lei.

Autoexecutoriedade, logo a realização do ato este está apto a ser executado e imediatamente alcançado, não necessitando de autorização para tal finalidade. Isto decorre da busca a qual o Estado se propõe a alcançar, o interesse público, o bem-estar social. Assim, caso fosse necessário buscar a executoriedade de seus atos por meio de terceiros, poderia trazer prejuízos ao Estado de forma inimaginável.

A exigibilidade chega a ser confundido com a autoexecutoriedade, mas esta é a qualidade de impelir os particulares a obedecerem as obrigações impostas pelo ato, sem necessidade de qualquer ajuda do Poder Judiciário (exemplo – aplicação de multa em decorrência de transgressão do ato administrativo).

3.4 Espécies

Entre a multidão de classificações que existem na doutrina sobre as espécies de atos administrativos, prefere-se pela de Hely Lopes Meirelles (2007), que será lastreada logo abaixo, por ser didático e melhor estruturado para uma compreensão sistêmica. Sendo que esta se agrupa em cinco espécies das quais se dissipam várias subespécies, são elas:

I – Atos Administrativos Normativos – são atos que contém um comando do Executivo de forma geral, visando da melhor forma a aplicação da Lei. São eles:

a) *decretos* são atos que competem única e exclusivamente aos Chefes do Executivo, destinados a prover situações individuais e gerais, previstas de forma expressa ou não pela legislação pátria. Têm-se duas formas de decreto, o autônomo, que dispõe matéria ainda não regulada em lei, e o regulamentar, que visa explicar a lei e facilitar sua execução;

b) *regulamentos* são postos em vigor através de decretos, para especificar os preceitos da lei ou prover situações ainda não previstas em lei;

c) *instruções normativas*, atos expedidos pelos Ministros de Estado, Art.87, parágrafo único, inciso II, da CF, para a execução de leis, decretos e regulamentos, mas que podem ser utilizados por outros órgãos superiores;

d) *regimentos* destinam-se a reger o funcionamento de órgãos colegiados e de corporações legislativas, tem o escopo para atuar eminentemente interno;

e) *resoluções* são expedidas pelas altas autoridades do Poder Executivo, exceto o

Presidente da República, por colegiados administrativos, pelos presidentes de tribunais, e pelo legislativo;

f) *deliberações* são normas (atos gerais) e decisões (atos individuais) decorrentes de órgãos colegiados.

II – Atos Administrativos Ordinários - são atos que tem como objetivo a disciplina do funcionamento da Administração e da conduta funcional de seus agentes. São eles:

a) *instruções* atos escritos e gerais, expedidas pelo superior hierárquico a respeito de modo e forma de executar determinado serviço, com a finalidade de assegurar a unidade de ações em sua execução;

b) *circulares* têm caráter uniforme e por ser necessariamente escrito, expedido a um determinado grupo de agentes públicos, incumbidos de certos serviços ou atribuições;

c) *avisos* são atos destinados a dar notícia ou conhecimento de assuntos emanados dos Ministros de Estado afetos aos seus ministérios;

d) *portarias* são de âmbito puramente interno pelos quais os chefes de órgãos, repartições ou serviços ordenam determinações gerais ou específicas aos seus subordinados, ou ordenam serviços para funções e cargos secundários;

e) *ordens de serviço* determinações especiais dirigidas aos responsáveis por serviços ou obras públicas, as quais podem autorizar seu início, ou conter imposições de caráter administrativo, ou requisitos técnicos para sua realização;

f) *providimentos* caráter eminentemente interno, contendo determinações e instruções desencadeadas por Corregedores ou pelos Tribunais para regularização e uniformização dos serviços, com escopo de evitar erros e omissões na observância da lei;

g) *ofícios* são comunicações escritas que basicamente as autoridades fazem entre si, mas também podem ser realizadas entre subalternos e superiores e entre Administração e particulares, em caráter oficial;

h) *despachos* são decisões que as autoridades executivas, legislativa e judiciária, sendo estas duas últimas quando no desempenho de suas funções administrativas, proferem em papéis, requerimentos e processos afetos a sua apreciação.

III - Atos Administrativos Negociais – são atos que contém uma declaração de vontade do Poder Público coincidente com a pretensão do particular, a qual visa à concretização de negócios jurídicos públicos ou à atribuição de certos direitos ou vantagens ao interessado. São eles:

a) *licença*, ato vinculado e definitivo pelo qual o Poder Público, verificando que o

interessado atendeu a todas as exigências impostas pela lei, faculta-lhe o desempenho de atividades ou fatos materiais anteriormente vedados ao particular;

b) *autorização*, ato discricionário e precário pelo qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse que a lei condiciona à aquiescência prévia da Administração Pública;

c) *permissão*, ato puramente negocial, discricionário e precário, pelo qual a Administração faculta ao particular a execução de serviços de interesse público, ou o uso especial de bens públicos, a título gratuito ou remunerado, nas condições estabelecidas pela Administração;

d) *aprovação*, a Administração verifica a legalidade e o mérito de outro ato ou de situações e realizações materiais de seus próprios órgãos, de outras entidades ou de particulares, dependentes de seu controle, e consente na sua execução ou manutenção;

e) *admissão*, ato vinculado pelo qual a Administração verifica a satisfação de todos os requisitos legais realizados pelo particular, deferindo-lhe determinada situação jurídica de seu exclusivo ou predominante interesse;

f) *visto* é o ato pelo qual a própria Administração controla outro ato dela ou de um administrado, verificando sua legitimidade formal para dar-lhe exequibilidade;

g) *homologação*, controle que a autoridade hierarquicamente superior possui para examinar a legalidade e a conveniência de ato anterior da própria Administração, podendo também ser de outra entidade ou de particular, para que possa dar-lhe eficácia;

h) *dispensa* é o ato que exime o particular do cumprimento de determinada obrigação que até então exigida por lei;

i) *renúncia* é a liberação definitiva do particular perante a Administração em virtude desta ter extinguido unilateralmente um crédito ou um direito próprio;

j) *protocolo administrativo*, ato negocial pelo qual a Administração acerta com o particular a realização de determinado empreendimento ou atividade ou a abstenção de certa conduta, tendo como finalidade interesses recíprocos.

IV - Atos Administrativos Enunciativos - são atos que enunciam apenas uma situação existente, sem qualquer manifestação de vontade da Administração Pública. São eles:

a) *certidões* são cópias fiéis, de inteiro teor ou resumidas, autênticas de atos constantes de processo, livro ou documento que se encontra em órgão ou repartição pública;

b) *atestados*, comprovações realizadas pela Administração de um fato ou uma situação de que tenha conhecimento por seus órgãos ou repartições competentes;

c) *pareceres*, manifestações escrita de órgãos técnicos sobre determinado assunto posto á sua consideração;

d) *apostilas*, atos enunciativos ou declaratórios de uma situação anterior criada por lei que fora agora concretizado pelo seu descumprimento ou não.

V - Atos Administrativos Punitivos - são atos que possuem uma sanção imposta pela Administração Pública em face daqueles, servidores ou não, que transgredirem disposições legais em sentido geral. São eles:

a) *multa*, imposição pecuniária imposta ao particular a título de compensação do dano presumido da infração que este causara;

b) *interdição de atividade*, vedação realizada pela Administração a alguém pela prática de atos sujeitos ao seu controle ou que incidam sobre seus bens;

c) *destruição de coisas*, ato sumaríssimo perpetrado pela Administração que se inutilizam alimentos, substancias, objetos ou instrumentos imprestáveis ou nocivos ao consumo ou de uso proibido por lei;

d) *atos punitivos de atuação interna*, atos praticados de forma interna tendo como objetivo a disciplina de seus agentes, conforme regime jurídico a que pertença.

4 DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A Evolução do Estado se deu em decorrência das aspirações, ou melhor, da busca social de melhores condições de vida por parte da população somada com a ânsia dos burgueses (comerciantes) de encontrar novos mercados que pudessem consumir seus produtos, sem falar que as classes mais baixas não mais suportavam os desmandos de seus governantes, culminando assim com as diversas modificações do Estado.

Essas mudanças se iniciaram em meados do século XVIII, nesta época a estrutura feudal dominava a Europa, ocasião em que começaram a surgir movimentos revolucionários que culminaram rompendo com o Estado Feudal para dar lugar ao Estado de Direito, onde os novos governantes, assim como o povo, deveriam submeter às leis.

Todavia, o novo modelo de Estado dava sinais de inoperância, pois os governantes manipulavam a feitura das leis em benefício próprio. Assim, os governos determinavam como seriam feitas as leis e as cumpriam, instante em que o povo verificou que o modelo adotado não fazia sentido. Neste campo emergiu a ideia de que além da

obediência a lei, deveria o povo participar de sua feitura de forma mais incisiva, obedecendo também aos anseios do povo, tendo nascido aí em meados do século XIX o Estado Democrático.

O povo ainda não satisfeito devido à democracia ser dinâmica, dada a necessidade de se alcançá-la ao máximo, que seria além da obediência às leis, o desenvolvimento de um governo do povo, pelo povo e para o povo. Surge aí a o Estado Democrático de Direito.

Assim, segundo Cunha Júnior (2010), a Constituição de 1988 declara ser o Brasil um Estado Democrático de Direito, sendo novidade entre o povo, e sintetiza um movimento tendente a orientar o Estado de Direito a realizar os postulados da Democracia. Efetivamente, o Estado Democrático de Direito é princípio fundamental que reúne os princípios do Estado de Direito e do Estado democrático de forma indissociável.

4.1 Estado de Direito

O Estado de Direito, segundo Silva (2007, p. 112/113), *in verbis*:

[...] era um conceito tipicamente liberal; daí falar-se em Estado Democrático de Direito, cujas características básicas foram (a) submissão ao império da lei, que era a nota primária de seu conceito, sendo a lei considerada como ato emanado formalmente do Poder Legislativo, composto de representantes do povo, mas do povo-cidadão; (b) divisão de poderes, que separe de forma independente e harmônica os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como técnica que assegure a produção das leis ao primeiro e a independência e imparcialidade do último em face dos demais e das pressões dos poderosos particulares; (c) enunciado e garantia dos direitos individuais. Essas exigências continuam a ser postulados básicos do Estado de Direito, que configura uma grande conquista da civilização liberal.

A origem do Estado de Direito, conforme Cunha Júnior (2010, p. 512), “está vinculada à luta da burguesia contra o absolutismo que dominava até a metade do século XVIII. Tinha por bandeira, basicamente, a submissão de todos, sobretudo do Estado, ao império da lei; a separação de poderes e a declaração de direito individuais” (2010, p. 512).

Mas antes de adentrarmos ao Estado Democrático se faz necessário comentar que houve uma transformação do Estado de Direito em Estado Social de Direito em virtude de o primeiro deixar de ser formal, neutro e individualista, transformando-se em Estado material ao qual se pretende realizar a justiça social, que tenda a realizar o bem-estar

geral. O Estado de Direito, quer como Estado Liberal de Direito quer como Estado Social de Direito, nem sempre se caracterizou em Democrático.

4.2 Estado Democrático

Já quanto ao Estado Democrático, pode-se dizer que é o Estado no qual o Poder não advém dele próprio, mas sim do povo e é exercido por este, direta ou indiretamente, conforme está preceituado no Art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, *in verbis*: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em **Estado Democrático de Direito** e tem como fundamentos” (grifo nosso). O Estado Democrático tem como base a soberania popular, sendo que nos dias atuais visualiza-se em quase todos os Estados, governos ou sociedades a democracia, ou seja, a soberania popular, ao menos formalmente. Assim nos contribui as palavras de Bonavides (2003, p. 267):

Nos dias correntes, a palavra democracia domina com tal força a linguagem política deste século, que raro o governo, a sociedade ou o Estado que se não proclamem democráticos. No entanto, se buscarmos debaixo desse termo o seu real significado, arriscamo-nos á mesma decepção angustiante que varou o coração de Bruto, quando o romano percebeu, no desengano das paixões republicanas, quanto valia a virtude. Mas a democracia que não é mais que um nome também debaixo dos abusos que a infamaram, nem por isso deixou de ser a potente força condutora dos destinos da sociedade contemporânea, não importa a significação que se lhe empresta.

Então se pode dizer claramente que democracia é o regime político pelo qual o poder emana do povo e é desempenhado em benefício do povo pelo povo de forma direta ou indireta. Bonavides (2003) faz uma distinção, na história das instituições políticas, de três modalidades de democracia: a direta, a indireta e a semidireta ou, simplesmente democracia não representativa (direta), e a democracia representativa (indireta ou semidireta), sendo esta última dos dias atuais.

A democracia direta, ao qual teve seu nascedouro na Grécia onde o povo se reunia na Ágora (praça pública) para o exercício direto desta democracia, sem necessidade de representantes, sendo o voto desencadeado pelo povo naquele momento de reunião, decidindo assim o melhor para o Estado (*pólis*).

Quanto à democracia indireta, é a qual o povo escolhe seus representantes para a vida política direta, que iram decidir e querer em nome deste. O Estado moderno de larga base territorial, onde o homem moderno vive sob a égide de um princípio político

severamente unificador e visível supremacia, não se enquadrando mais no Estado-cidade de outrora, onde o homem livre (cidadão) vivia apenas para as coisas da *pólis*.

Já a democracia semidireta, significa o meio-termo entre democracia direta dos antigos e a democracia representativa tradicional dos modernos. Onde se tem a democracia representativa (indireta) e em outro momento a democracia direta, quando o povo exercita determinados institutos como: plebiscito; referendun; e iniciativa popular.

Desse modo, sem sombra de dúvidas, pode-se dizer que o Estado da República Federativa do Brasil adota a democracia semidireta, a qual predomina na maior parte dos Estados.

4.3 A edição dos atos administrativos no Estado Democrático de Direito

A Administração Pública e o particular não estão no mesmo pé de igualdade, sendo que a Administração detém supremacia e certos privilégios, para que esta possa cumprir suas finalidades.

Estas finalidades estão expressas nos atos administrativos, os quais para serem editados precisam de uma série de protocolos os quais já foram abordados outrora, como: seu conceito, quais são seus elementos, quais suas características, e o mais importante, saber quais espécies de atos existem em nosso ordenamento. Mas não é o bastante para poder se exteriorizar um ato, necessário que se faça à vista aos princípios norteadores do Direito Administrativo e do Estado Democrático de Direito que fora imposto pela Carta Cidadã.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, consigo veio, de forma expressa, alguns princípios básicos para nortear a Administração Pública no desencadear de seus atos. Mas a doutrina e jurisprudência reconhecem outros princípios, fora aqueles consignados na Constituição Federal.

Já a doutrina moderna ou pós-positivista no estudo da norma jurídica tem consignado que esta se faz pela junção de duas categorias, os princípios e as regras. Sendo que as regras funcionam de forma disjuntiva, ou seja, um possível conflito entre regras será dirimido com base no plano da validade (hierarquia; especialidade; e primariedade), uma das regras será tida por nula. Já os princípios não se excluem em caso de conflito, mas se ponderam, ou melhor, há o que chamamos de ponderação de valores, onde se atribui a um princípio o grau de preponderância sob o outro.

O Administrador é obrigado a consignar além dos pressupostos necessários para a

validade dos atos, os princípios, caso contrário, ele estará contaminado de vício de legalidade, fato que o deixará, como regra, sujeito à anulação.

São princípios expressos na Constituição Federal de 1988, mais precisamente em seu Art. 37, *caput*, *in verbis* (grifo nosso):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte.

Tem como princípios administrativos não consignados, de forma expressa, na Constituição, os seguintes: supremacia do interesse público, autotutela, indisponibilidade, continuidade dos serviços públicos, segurança jurídica, razoabilidade e o da proporcionalidade, entre muitos outros.

Segundo Carvalho Filho (2008), os princípios revelam diretrizes fundamentais para a Administração Pública, de modo que só se poderá considerar válida a conduta desta se estiver compatível com eles.

Por questões de limitação deste trabalho, passa-se a discorrer apenas sobre os princípios expressos na Constituição Federal de 1988, em seu Art. 37, procurando chegar a uma definição mais próxima daquela aceita pela doutrina e jurisprudência majoritária.

O Princípio da Legalidade reza que todo ato deve ser pautado na lei; Enquanto o Princípio da Impessoalidade diz que a administração deve tratar os administrados de forma isonômica quando se encontram em idêntica situação jurídica. Já o Princípio da Moralidade preza pelos preceitos éticos, pela probidade e pela honestidade de seus gestores; Entretanto, o Princípio da Publicidade impõe a total divulgação dos atos da Administração Pública, com exceção daqueles acobertados pelo sigilo, tendo em vista a possibilidade do controle popular; e O Princípio da Eficiência expõe a necessidade que a Administração possui de produzir mais, com rapidez, e de forma econômica em prol dos administrados.

O Princípio Democrático de Direito, o qual possui um *status* de excelência, dado haver saído de um Estado que era apenas de Legalidade, para um que é Democrático e Legal, nos revela que o Direito está para a Democracia assim como a Democracia está para o Direito, essenciais em suas formas.

É bom lembrar que os Poderes da República Federativa do Brasil, dentre outras funções, possuem a de primar pelo cumprimento deste princípio fundamental. O Judiciário tem por função principal resolver os conflitos em decorrência de pretensões

resistidas do povo, o Executivo tem por preocupação o cumprimento das leis e com os anseios do povo, e o Legislativo, com a confecção de leis democráticas, com a participação do povo.

O verdadeiro Estado Democrático de Direito se faz necessário, dentre tantos princípios e garantias fundamentais que o poder emane do povo, de forma direta ou indireta, devendo o Estado se preocupar com a Democracia Material (ou Substantiva), realizando-se, portanto em sua plena capacidade, sob pena de se operar apenas a Democracia Formal (ou Aparente). São nesta perspectiva que devem ser criados e materializados os atos administrativos, sob o foco da Democracia Material, sem descurar dos princípios que os norteiam.

5 CONCLUSÃO

Após a análise dos pontos previstos para a consecução deste trabalho em relação à Administração Pública, aos elementos, atributos e espécies de atos administrativos, elencaram-se uma série de doutrinadores aos quais se completam, como José dos Santos Carvalho Filho, Celso Antônio Bandeira de Mello, Diogenes Gasparini, entre outros.

O Estado Democrático de Direito não passou de uma evolução do Estado Monárquico para o Estado Político, e este último para os dias atuais, um regime que tenta valorizar o povo, por meio de aspirações deste.

A emissão dos atos administrativos não deve, e, no entanto, não podem fugir dos parâmetros impostos pelo novo ordenamento das leis, as quais impetram severas punições, sendo a sua nulidade uma delas, e a mais severa, diga-se de passagem, responsabilizando-se sempre que possível o agente que a desencadeou.

Procurou-se mostrar ao máximo o que a Constituição Federal de 1988 trouxe de revolucionário para o nosso ordenamento jurídico. Sendo a escolha de tal tema, com fulcro em um objetivo maior, a de fomentar a matéria no meio jurídico, pois, se encontra um pouco defasada e escassa. Servindo tal artigo científico como material base ou parâmetro para novas pesquisas na área.

6 REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. Rev. e Atual. 12. tir. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 20. ed. Rev. e Atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. Rev. Amp. e Atual. Bahia: JusPODIVM, 2010.

GASPARINE, Diogenes. **Direito administrativo**. 12. ed. Rev. e Atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

NÁUFEL, José. **Novo dicionário jurídico brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Parma, 1984.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVEIRA BUENO, Francisco da. **Minidicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Lisa, 1988.

VADE MECUM. **Acadêmico de direito**. 8. ed. São Paulo: Rideel, 2009: CD-ROM.

**Submetido em 23 nov. 2019. Aceito em 04 dez. 2019.*