

COORDENAÇÃO

ODETE MEDAUAR

VITOR RHEIN SCHIRATO

OS CAMINHOS DO ATO ADMINISTRATIVO

ALEXANDRE SANTOS DE ARAGÃO

ANTONIO RULLI NETO

BERNARDO STROBEL GUIMARÃES

CARLOS VINÍCIUS ALVES RIBEIRO

DEMIAN GUEDES

DIEGO ZEGARRA VALDIVIA

FERNANDO DIAS MENEZES DE ALMEIDA

FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO

JACQUELINE MORAND-DEVILLER

JULIANA BONACORSI DE PALMA

JUSTINE ESMERALDA RULLI

LUIZ FELIPE HADLICH MIGUEL

MARCOS AUGUSTO PEREZ

MARCOS J. T. DO AMARAL FILHO

ODETE MEDAUAR

RENATA NADALIN MEIRELES

RODRIGO PAGANI DE SOUZA

SOLANGE TELES DA SILVA

VITOR RHEIN SCHIRATO

EDITORA 
REVISTA DOS TRIBUNAIS

OS CAMINHOS DO ATO ADMINISTRATIVO

Coordenação

Odete Medauar
Vitor Rhein Schirato

ALEXANDRE SANTOS DE ARAGÃO – ANTONIO RULLI NETO – BERNARDO STROBEL GUIMARÃES –
CARLOS VINÍCIUS ALVES RIBEIRO – DEMIAN GUEDES – DIEGO ZEGARRA VALDIVIA – FERNANDO DIAS
MENEZES DE ALMEIDA – FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO – JACQUELINE MORAND-DEVILLER
– JULIANA BONACORSI DE PALMA – JUSTINE ESMERALDA RULLI – LUIZ FELIPE HADLICH MIGUEL
– MARCOS AUGUSTO PEREZ – MARCOS J. T. DO AMARAL FILHO – ODETE MEDAUAR – RENATA
NADALIN MEIRELES – RODRIGO PAGANI DE SOUZA – SOLANGE TELES DA SILVA – VITOR RHEIN SCHIRATO

© desta edição: 2012

EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS LTDA.

ANTONIO BELINELO

Diretor Responsável

Visite o nosso site

www.rt.com.br

0645

CENTRAL DE RELACIONAMENTO RT

(atendimento, em dias úteis, das 8 às 17 horas)

Tel. 0800-702-2433

e-mail de atendimento ao consumidor

sac@rt.com.br

Rua do Bosque, 820 – Barra Funda

Tel. 11 3613-8400 – Fax 11 3613-8450

CEP 01136-000 – São Paulo, SP, Brasil

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfilmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos, do Código Penal), com pena de prisão e multa, conjuntamente com busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

Impresso no Brasil [11-2011]

Profissional

Fechamento desta edição [10.11.2011]



ISBN 978-85-203-4195-7

O NEGÓCIO JURÍDICO ADMINISTRATIVO

MARCOS AUGUSTO PEREZ

Doutor e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.
Advogado.

RESUMO: o texto defende a utilização do conceito de negócio jurídico, tal como estabelecido pelo Direito Civil, no âmbito do Direito Administrativo.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública - Ato administrativo - Ato jurídico - Atos involuntários - Atos voluntários - Declaração de vontade - Fato jurídico - Fatos naturais - Impessoalidade - Indisponibilidade dos interesses públicos - Interesse Público - Legalidade - Motivo - Negócio jurídico - Negócio jurídico administrativo - Processo decisório - Vontade da Administração Pública - Vontade das pessoas jurídicas - Vontade objetiva - Vontade subjetiva.

ABSTRACT: The text defends the use of concept of juridical transaction as established by the Civil Law, under the Administrative Law.

KEYWORDS: Public Administration - Administrative act - Juridical act - Involuntary acts - Voluntary acts - Statement of intent - Juridical fact - Natural facts - Impartiality - Unavailability of public interests - Public Interest - Rule of Law - Reasonableness - Juridical transaction - Administrative juridical transaction - Decision-making process - Will of Public Administration - Will of corporations - Objective will - Subjective will.

SUMÁRIO: 1. Introdução - 2. O conceito de negócio jurídico - 3. A vontade da Administração Pública - 4. O negócio jurídico administrativo - 5. Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO

No Direito Administrativo brasileiro é frequente o tratamento do ato administrativo enquanto espécie do gênero ato jurídico.¹ A abordagem da doutrina, neste ponto, tenta conciliar a Teoria Geral do Direito e o Direito Civil, ramos que conceituam o ato jurídico, explicam suas formas de manifestação e seus requisitos de validade, com o Direito Administrativo, encontrando na espécie, ato administrativo, traços característicos próprios tais como a imperatividade, a autoexecutoriedade, entre outros.

O Direito Administrativo brasileiro, com relação a esse tema, parece filiar-se primeiramente a escola administrativa francesa ou às escolas que buscam matriz no direito administrativo francês,² além de tomar emprestado o conceito

-
1. Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2008. p. 183: “No direito brasileiro, alguns autores definem o ato administrativo a partir do conceito de ato jurídico. Consideram que este é o gênero da que aquele é uma das espécies. Com efeito, o conceito de ato jurídico pertence à teoria geral do direito, não sendo específico do Direito Civil”. No mesmo sentido MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. Forense, 2009. p. 152: “o ato administrativo, como manifestação de vontade da Administração destinada a produzir efeitos jurídicos, é uma espécie do gênero ato jurídico”; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 367: “O ato administrativo é um ato jurídico, pois se trata de uma declaração que produz efeitos jurídicos. É uma espécie de ato jurídico”; e, mais remotamente, MASAGÃO, Mário. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Ed. RT, 1997. p. 144: “Os atos administrativos constituem uma espécie do gênero atos jurídicos,” ou CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Tratado de direito administrativo*. Livraria Freitas Bastos, 1955. v. 1, p. 195: “O ato administrativo, como todo ato jurídico, é, antes de tudo, manifestação da vontade”.
 2. Recolhemos do Direito Administrativo francês formulação quase idêntica a dos autores brasileiros, por exemplo, em VEDEL, Georges; e DELVOLVÉ, Pierre. *Droit administratif*. Dalloz, 1994. p. 235: “É necessário reconhecer que os atos jurídicos são manifestações de vontade destinadas a produzir efeitos de direito: o ato administrativo unilateral responde antes de mais nada a essa definição”, ou ainda em RIVERO, Jean e WALINE, Jean. *Droit administratif*. Dalloz, 1994. p. 79: “O ato jurídico da administração, ao contrário, é, como todo ato jurídico, um ato de vontade destinado a introduzir uma mudança nas relações de direito que existem no momento em que ele é editado”, ou MOREAU, Jacques. *Droit administratif*. Presses Universitaires de France, 1989. p. 155: “O ato administrativo é uma espécie particular de um gênero mais amplo, o ato jurídico”. Em relação aos autores sob a influência da escola francesa temos: GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo. 2000. t. 1, p. X-8 (muito embora apresente críticas no t. 3, p. I-2, da mesma obra); DIEZ, Manuel Ma-

de ato jurídico do Código Civil brasileiro de 1916. Essas duas fontes, por sua vez, guardam estreita relação com a doutrina civilista francesa construída sobre as lacunas deixadas pelo Código Napoleônico.³

No Brasil, entretanto, não mais vigora o Código Civil de 1916, revogado pelo Código Civil de 2002, o qual foi buscar no Código Civil Alemão a teoria do negócio jurídico, relegando a uma posição secundária o conceito de ato jurídico.

O objeto do presente artigo é discutir as consequências dessa alteração legislativa no âmbito do Direito Administrativo brasileiro e saber se atualmente há um divórcio entre o Direito Civil brasileiro e nosso Direito Administrativo ou, ao contrário, se o conceito de negócio jurídico pode ser tomado como um gênero do qual o negócio jurídico administrativo seria uma espécie.

2. O CONCEITO DE NEGÓCIO JURÍDICO

Não se chega ao conceito geral de negócio jurídico sem antes verificar o que são fatos jurídicos. Os fatos jurídicos são os acontecimentos aos quais as normas jurídicas atribuem o efeito de criar, extinguir ou modificar relações jurídicas. São acontecimentos ou eventos que decorrem ou da atividade humana (doar, comprar, por exemplo) ou de fatos naturais (morte, nascimento, entre outros).⁴

Dentre os fatos jurídicos decorrentes da atividade humana, há aqueles que se manifestam a partir da declaração de vontade de uma pessoa, os quais, a par-

ria. Manual de derecho administrativo. Plus Ultra, 1991. p. 176; ESCOLA, Héctor Jorge. Compendio de derecho administrativo. Ediciones de Palma, 1990. v. 1, p. 492; CASAGNE, Juan Carlos. *Derecho administrativo*. Abeledo-Perrot, 1994. v. II, p. 46; ENTERRÍA, Eduardo García de, e FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. La Ley, 2006. (primeira edição argentina). vol. 1, p. 549 e ALVAREZ-GENDÍN, Sabino. *Tratado general de derecho administrativo*. Boch, Casa editorial, 1958. t. I, p. 318; PARADA, Ramon. *Derecho administrativo*. Marcial Pons, 1993., v. 1, p. 92.

3. Cf. COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil*. São Paulo : Saraiva, 2003. v. 1, p. 282: "A codificação civil brasileira de 1916 inspirou-se, na estrutura, no Código Civil alemão do fim do século XIX. Mas não se aproveitou de uma das mais frutíferas inovações da cultura jurídica alemã, refletida naquela lei, que é a figura do negócio jurídico. O nosso Código Civil manteve-se fiel à noção de ato jurídico, originada na doutrina francesa, definindo-o como ato lícito destinado à aquisição, resguardo, transferência, modificação ou extinção de direitos." No mesmo sentido: PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições de direito Civil*. Forense, 1997. v. 1, p. 304.

4. Cf. RODRIGUES, Silvio. *Direito civil*. São Paulo: Saraiva, 2007. v. 1, pp. 155/157.

tir das estipulações do ordenamento jurídico, produzem resultados ou efeitos consoantes à vontade do agente, estes são os chamados negócios jurídicos.⁵

Dizendo de outro modo, encontrando-se atualmente regulado pelos artigos 104 e seguintes do Código Civil brasileiro, o negócio jurídico é o fato humano (*ato jurídico* nos termos da Codificação de 1916) em que o sujeito manifesta a intenção de produzir o resultado previsto no ordenamento jurídico. A antiga expressão *ato jurídico* é utilizada uma única vez pelo novo Código Civil brasileiro, no seu art. 185, dando ao intérprete a nítida sensação de possuir aplicação residual ou de constituir referência aos atos involuntários, os quais, ainda que lícitos, produzem efeitos por simples adstrição de seu resultado à imposição legal e não por fiarem-se à vontade de seu autor.

Dessa definição emergem relativamente claras duas observações: (1) o conceito de negócio jurídico, na órbita do Direito Civil brasileiro, substituiu o antigo conceito de ato jurídico, ainda que os dois (o novo conceito de negócio jurídico e o antigo conceito de ato jurídico) não se distanciem tanto do ponto de vista prático; (2) para a doutrina civilista que se volta à interpretação na nova regra codificada, a diferença fundamental entre o mero ato jurídico e o negócio jurídico é que neste se encontra presente o elemento volitivo, o motivo que levou o agente a realizá-lo, como pressuposto essencial para sua caracterização, enquanto no terreno dos meros atos jurídicos há involuntariedade na conduta do agente.

3. A VONTADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ora, sendo os negócios jurídicos em essência voluntários, a primeira pergunta que se faz, ao se cogitar sobre a aplicação deste conceito ao Direito Admi-

5. Cf. PEREIRA, Caio Mario da Silva. Op. cit., vol. 1, p. 303: "É a noção de ato jurídico *lato sensu* que abrange as ações humanas, tanto aquelas que são meramente obedientes à ordem constituída, determinantes de consequências jurídicas *ex lege*, independentemente de serem ou não queridas como aquelas outras declarações de vontade, polarizadas no sentido de uma finalidade, hábeis a produzir efeitos jurídicos queridos. A esta segunda categoria, constituída de uma declaração de vontade dirigida no sentido da obtenção de um resultado, é que a doutrina tradicional denominava ato jurídico (*stricto sensu*), e a moderna denomina *negócio jurídico*." No mesmo sentido WALD, Arnoldo. *Direito Civil*. São Paulo: Saraiva, 2010. vol. 1, p. 220; GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil*. São Paulo: Saraiva, 2011. vol. 1, p. 319; AZEVEDO, Antônio Junqueira de. *Negócio Jurídico*. Existência, validade e eficácia. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 16; ASCENÇÃO, José de Oliveira. *Direito Civil*. vol. 2, p. 66; COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil*. vol. 1, p. 283.

nistrativo, é se ao criar, extinguir ou modificar relações jurídicas a Administração Pública põe em prática sua vontade? Poderíamos formular de outro modo o questionamento: os fatos jurídicos aos quais denominamos usualmente atos administrativos são atos voluntários, o que implicaria dizer que poderiam enquadrar-se na moldura do conceito de negócio jurídico hoje vigente entre nós?

Apesar de praticamente todos os administrativistas acima citados, inspirados na doutrina clássica francesa, afirmarem tratar-se o ato administrativo de uma manifestação de vontade ou de uma declaração de vontade da Administração apta a produzir efeitos de direito, é necessário saber que não é pacífica essa posição.

Para muitos é demasiado tormentoso, a partir dos princípios fundamentais que regem a atividade administrativa (e.g. impessoalidade, legalidade, indisponibilidade dos interesses públicos), admitir que a Administração, na condição de pessoa jurídica, pratique atos conforme a sua vontade.⁶ Para outros, ao falar-se no ato administrativo como expressão da vontade, não se deve confundir-la com a vontade psicológica inerente aos indivíduos, mas a uma vontade especialíssima, pois instrumentalmente voltada à realização dos escopos legais, das finalidades públicas da Administração, enfim, do interesse público.⁷

Não é essa efetivamente a visão que defendemos. Não conseguimos divisar qual a diferença essencial ou ontológica entre a declaração de vontade emiti-

6. Cf. MEDAUAR, Odete. *Administração Pública: do ato ao processo. Direito administrativo e seus novos paradigmas*. (Coords. Alexandre Santos de Aragão e Floriano de Azevedo Marques Neto), Fórum, 2008. p. 413: "Encontram-se ressalvas quanto à inserção, no conceito de ato administrativo, dos termos *declaração de vontade*, por sua similaridade à noção de ato ou negócio jurídico como instrumento da autonomia privada. Segundo Ricardo Villata, 'os atos administrativos são episódios de uma atividade funcionalizada e exercício de poderes revestidos da especificidade do fim (interesse público); por conseguinte, de um lado, os fins (objetivamente entendidos) do agir da Administração são sempre relevantes, tratando-se de atividades positivamente disciplinadas por normas e, de outro, os efeitos se produzem independentemente da correspondência do conteúdo do ato à intenção do agente.'"

7. Cf. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 259: "Uma característica da função administrativa consiste na funcionalização e objetivação da vontade do indivíduo que atua como órgão público. A manifestação individual é um processo volitivo humano, mas não é protegida em si mesma pelo direito. Somente é tutelada quando for objetivamente vinculada à satisfação das necessidades coletivas. Esse vínculo entre a vontade humana do órgão e a realização dos fins estatais caracteriza a atividade administrativa. Existe uma vontade funcionalizada e objetivada, o que diferencia o ato administrativo do ato jurídico privado."

da por qualquer pessoa jurídica de direito privado e as decisões tomadas pela Administração Pública. As pessoas jurídicas de modo geral, sejam privadas ou públicas, são uma criação do direito. Ambas não têm vontade, do ponto de vista psicológico, íntimo, como possuem as pessoas naturais ou físicas. Daí a expressão de sua vontade ser, verdadeiramente, a expressão de um interesse objetivo no sentido da realização de suas finalidades sociais, seja no caso da pessoa jurídica privada que vise a comercializar uma mercadoria, seja no caso da pessoa jurídica pública voltada, por exemplo, a punir um contribuinte inadimplente.

Na verdade o que vemos é que, em todas as pessoas jurídicas, públicas ou privadas, a manifestação de vontade é o resultado objetivo de um processo decisório instintivo, voltado à realização de suas finalidades institucionais, ora mais ora menos complexo a depender do modelo organizacional adotado. Em uma sociedade anônima, pessoa jurídica privada, por exemplo, é comum que determinadas decisões sejam fruto de deliberação singular de um diretor ou do coletivo dos diretores; por vezes, não é permitido aos diretores decidirem sobre certos assuntos, de alçada do conselho: outros temas exigem quórum qualificado, enfim a vontade expressa pela pessoa jurídica advém da soma vetorial de todos os interesses, concepções e ideias veiculados no seu processo decisório. Não é uma vontade subjetiva, mas objetiva, pois destinada a realizar o interesse da coletividade ou do patrimônio representado pela pessoa jurídica. O que ocorre na Administração Pública é em grande medida semelhante. Suas decisões são sempre fruto de processos decisórios explicitados nos seus normativos organizacionais e voltadas à realização de suas finalidades intrínsecas e extrínsecas: haverá tanto decisões da alçada de um funcionário, como as que devem ser submetidas aos escalões superiores ou a coletivos formados internamente, alguns até com participação da coletividade, da população, cujo interesse, em última instância, a Administração Pública representa.⁸

8. Vários autores tangenciam nosso ponto de vista e parecem nos apoiar: SOBRINHO, Manoel de Oliveira Franco. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1979. p. 140: "Na vontade, elemento lógico do ato administrativo, reside o primeiro impulso operacional, identificando em razão de causas e motivos a competência como o objeto e o fim."; CAETANO, Marcelo. *Manual de direito administrativo*. Forense, 1978. p. 386: "Resulta daqui que também a vontade humana aparece elaborada juridicamente e se, nuns casos, sobretudo nos atos intencionais indeterminados, a norma atender também a realidades psicológicas, em muitos outros fabrica uma vontade hipotética, segundo imposições da Justiça e da segurança jurídica, a que chamamos vontade normativa. Vimos oportunamente que a vontade das pessoas coletivas cuja expressão compete aos respectivos órgãos é do tipo normativo, embora a sua manifestação em cada caso concreto dependa da intervenção de outras pessoas, que são os titulares dos órgãos.";

É possível, muitas vezes, que essas manifestações ou declarações, conforme emitidas por pessoas jurídicas públicas ou privadas, se diferenciem em relação aos seus atributos, aos seus elementos constitutivos ou aos seus requisitos de validade, mas não se diferenciam em sua essência, em sua natureza jurídica, enquanto manifestações ou declarações de vontade emitidas ou decisões tomadas por pessoas jurídicas.

Há que de se convir que em teoria a figura que é difícil aceitar, que em nossa opinião não deveria de fato existir, é a prática pela Administração Pública de atos involuntários, entendidos como tais aqueles que não foram objeto da reflexão, de deliberação pelos agentes e autoridades administrativas competentes, aqueles que não tenham motivo ou estejam desvinculados da realização consciente e efetiva de sua finalidade institucional, do interesse público.

Em suma, dessas reflexões tiramos a certeza de que não há qualquer incompatibilidade entre o instituto do negócio jurídico, regulado pelo Direito Civil, e os chamados atos administrativos. Se isso é verdade, e acreditamos que seja, o Direito Administrativo brasileiro deveria passar a evitar a repetição do bordão: “o ato administrativo é espécie do gênero ato jurídico”, eis que este último, pelo nosso atual ordenamento jurídico, restou confinado à categoria dos fatos jurídicos decorrentes das atividades humanas, porém *involuntários*. A insistência na frase clássica pode legar evidentes confusões conceituais aos estudantes e aplicadores do Direito Administrativo.

4. O NEGÓCIO JURÍDICO ADMINISTRATIVO

Frise-se, logo, que os chamados atos administrativos não são involuntários. São, sim, expressão de uma vontade não subjetiva, mas finalística, objetiva,⁹

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 441: “A *vontade jurídica* há pouco referida, não é vontade individual ou psicológica, impulso livre do ser humano, que o Estado, embora pessoa capaz de direitos e obrigações não possui. Trata-se de vontade funcional, do agente público, correspondente à vontade (também livre) de, no exercício de suas funções, declarar a vontade do Estado (como também o fazem os representantes das empresas privadas), vontade esta que se denomina *vontade normativa* do Estado. A vontade funcional expressa para realizar fins ou interesses de uma coletividade é o que a origina, quase como sinônimo de *vontade coletiva*.”

9. Cf. MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Ed. RT, 1996. p. 152: “Em muitos conceitos de ato administrativo aparece a locução *manifestação da vontade do Estado*, pois o direito civil a utiliza para definir o ato e o negócio jurídico nas relações entre particulares. O uso desses termos poderia levar à ideia de vontade como

fruto do convívio no âmago do Estado de diferentes posições e concepções, de diferentes interesses, enfim, que convergem, por meio dos processos decisórios regulados para a realização concreta dos objetivos sociais colimados, para a efetivação do chamado interesse público.¹⁰

Isso, repita-se, não individualiza o ato administrativo no sentido de o diferenciar dos negócios jurídicos realizados por qualquer pessoa jurídica privada, senão pela presença do Estado como agente. Também no caso das pessoas jurídicas privadas a vontade negocial se apresenta como resultado de um processo objetivo e interno de decisão e encontra-se ligada inseparavelmente à realização de seus objetivos sociais.

Essa noção, é bom reiterar, afasta-nos de qualquer suspeita de que a prática de atos voluntários ou de negócios jurídicos pela Administração Pública a conduziria à traição dos princípios da impessoalidade, da indisponibilidade dos interesses públicos ou mesmo da legalidade (no sentido da realização de um governo de leis e não um governo de homens). A vontade das pessoas jurídicas em geral e, portanto, também da Administração Pública, não é subjetiva, ao contrário, é inextrincavelmente e objetivamente atada à consumação de suas finalidades sociais e, no caso da Administração Pública, atada ao interesse público, à legalidade e demais princípios voltados a impedir que esta se desvie dos caminhos traçados pela Constituição.

Em termos gerais, portanto, admitimos que a Administração Pública realize negócios jurídicos. De fato, partindo do conceito hoje encontrado na doutrina civilista nacional, a maioria das ações que denominamos atos administrativos poderia ser caracterizada como negócios jurídicos.¹¹

fator subjetivo. (...) uma das características das decisões administrativas encontra-se na avaliação mais ampla dos interesses em confronto e no sentido de efeitos no todo, mesmo naquelas que, aparentemente, repercutem em âmbito restrito. Hoje deve-se entender a 'vontade' que se exprime no ato administrativo, como momento objetivo, não como fato psíquico, de caráter subjetivo".

10. Cf. MARQUES NETO, Floriano Peixoto. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 55: "Se a emergência e a manutenção do poder decisório no Estado soberano e, conseqüentemente, a demarcação da esfera pública dependem da permanente busca (efetiva ou retórica) do bem comum, da satisfação coletiva ou do interesse público, far-se-á necessária a emergência de um aparato formal e procedimental para definir o conteúdo destas fórmulas gerais. Quanto mais complexos forem tais necessidades ou interesses, tanto mais se terá que complexizar este aparato."
11. É bom que fique claro o fato de que nossa afirmação deriva da noção corrente de negócio jurídico na opinião dos civilistas brasileiros. Vale observar que pelo menos parte da

Mas seriam as razões aqui lançadas suficientes para afirmarmos a existência do *negócio jurídico administrativo* ou a conveniência de passar-se a empregar essa expressão no lugar do clássico ato administrativo?

A expressão ato administrativo é bastante arraigada não só entre nós, mas mundialmente. Não vemos grande vantagem em abandoná-la, para a adesão a uma nova terminologia como, por exemplo, *negócio administrativo* ou *negócio jurídico administrativo* para, a partir daí, reprisar grande parte da teoria sedimentada em torno do ato administrativo, só que com nova roupagem. Isso não quer dizer que não se deva, ao menos no Brasil, parar de classificar o ato administrativo como uma espécie ou modalidade do ato jurídico, já que em nosso ordenamento o ato administrativo identificar-se-á, sim, com o negócio jurídico e, não, com o ato jurídico (este, repita-se, desatado da vontade de que sua prática produza os efeitos que o ordenamento jurídico estatui).¹²

Em conclusão, portanto, podemos afirmar que não há um divórcio entre o Direito Civil brasileiro e nosso Direito Administrativo. O conceito de negócio jurídico pode ser tomado emprestado do Direito Civil ou da Teoria Geral do Direito como um gênero do qual o ato administrativo seria uma espécie. Assim, para nós, todos os atos administrativos são negócios jurídicos (negócios administrativos ou negócios jurídicos administrativos, ainda que não entendamos conveniente essa inovação em matéria terminológica), em que pese nem

doutrina administrativista chega a utilizar-se da expressão negócio jurídico distinguindo-a do ato jurídico. Para estes os atos administrativos seriam necessariamente unilaterais, enquanto os negócios jurídicos, na condição de instrumentos de ação da Administração Pública, seriam bilaterais ou plurilaterais. Cf. FORSTHOFF, Hernst. *Tratado ...* cit., p. 283-284, ALVAREZ-GENDÍN, Sabino. Op. cit., p. 319 (citando Korman) e SOBRINHO, Manoel de Oliveira Franco. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1979. p. 156: "(...) manifestações administrativas que exigem bilateralidade de vontades atuantes ligadas a uma finalidade conforme interesses recíprocos". Já a doutrina civilista admite a existência de negócios jurídicos unilaterais, como também bi ou plurilaterais: Cf. DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003. vol. 3, p. 4; PEREIRA, Caio Mário da Silva. Op. cit., vol. 1, p. 314; COELHO, Fábio Ulhoa. Op. cit., vol. 1, p. 286.

12. Não se aplica, nesse contexto a crítica feita por ENTERRÍA e FERNANDEZ. Op. cit., vol. 1, p. 554, à KORMANN, diante do particularismo da comparação entre o Direito Administrativo espanhol e a doutrina do mestre alemão que tentou aproximar a figura do ato administrativo do negócio jurídico tal como concebido no Direito Civil. Em nosso caso, a doutrina civilista do início do século XXI, dá ao negócio jurídico uma definição tão ampla que não há como, num esforço de interpretação sistemática, não a defrontar e compreender sua perfeita aplicação ao domínio do Direito Administrativo.

todos os negócios jurídicos (notadamente aqueles de natureza essencialmente privada) serem atos administrativos. Admitimos que essa constatação venha a gerar novas reflexões em torno do ato administrativo em nosso ordenamento, as quais, entretanto, fogem do âmbito estreito do objeto deste trabalho.

5. BIBLIOGRAFIA

- ALVAREZ-GENDÍN, Sabino. *Tratado general de derecho administrativo*. Bosch, Casa Editorial, 1958.
- ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- ASCENSÃO, José de Oliveira. *Direito civil*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- AZEVEDO, Antônio Junqueira de. *Negócio jurídico. Existência, validade e eficácia*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CAETANO, Marcello. *Manual de direito administrativo*. Forense, 1978.
- CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho administrativo*. Abeledo-Perrot, 1994.
- CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Tratado de direito administrativo*. Livraria Freitas Bastos, 1955.
- COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil*. São Paulo: Saraiva, 2003.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2008.
- DIEZ, Manuel María. *Manual de derecho administrativo*. Plus Ultra, 1991.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003.
- ENTERRÍA, Eduardo García de e Fernández, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. La Ley, 2006. (primeira edição argentina).
- ESCOLA, Héctor Jorge. *Compendio de derecho administrativo*. Ediciones Depalma, 1990.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo. 2000.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MARQUES NETO, Floriano Peixoto. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MASAGÃO, Mario. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Ed. RT, 1977.
- MEDAUAR, Odete. *Administração pública: do ato ao processo. Direito administrativo e seus novos paradigmas*. (coord. Alexandre Santos de Aragão e Floriano de Azevedo Marques Neto), Editora Fórum, 2008.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Ed. RT, 1996.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MOREAU, Jacques. *Droit Administratif*. Presses Universitaires de France, 1989.

- te
a
as
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. Editora Forense, 2009.
- PARADA, Ramon. *Derecho administrativo*. Marcial Pons, 1993.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. Editora Forense, 1997.
- RIVERO, Jean e Waline, Jean. *Droit administratif*. Dalloz, 1994.
- RODRIGUES, Silvio. *Direito civil*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- SOBRINHO, Manoel de Oliveira Franco. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1979.
- VEDEL, Georges; Delvolvé, Pierre. *Droit administratif*. Presses Universitaires de France, 1992.
- WALD, Arnoldo. *Direito civil*. São Paulo: Saraiva, 2010.