



Repositório Autorizado de Jurisprudência
Tribunal Regional Federal 1ª Região - nº 22/01
Tribunal Regional Federal 2ª Região - 2002
Tribunal Regional Federal 3ª Região - nº 14/01
Tribunal Regional Federal 4ª Região - nº 12/01
Tribunal Regional Federal 5ª Região - nº 11/01

Direito Público

Fórum Administrativo



Palavras-chave: Administração Pública. Ato administrativo. Processo administrativo.

Sumário: 1 Considerações preliminares - 2 O ato administrativo na concepção clássica - 3 Expansão da concepção clássica - 4 Panorama dos dados geradores de mudanças em concepções do Direito Administrativo - 5 A pregação em favor do processo administrativo - 6 Dúvidas quanto a características do ato administrativo - 7 Dúvidas quanto à centralidade do ato administrativo - 8 Entendimento doutrinário no sentido da centralidade do processo administrativo - 9 Existe figura central no Direito Administrativo? Pode-se aventar figura central ou tema central, na atualidade? - 10 Conclusão

tratamento macroscópico. Embora pareçam abstrações, apresentam relevantes consequências no direito legislativo e na prática administrativa.

2 O ato administrativo na concepção clássica

Sem dúvida o ato administrativo integra o acervo de matrizes clássicas do Direito Administrativo, sendo um dos elementos de sua elaboração no século XIX. Cogita-se que a expressão *ato administrativo* tenha sido empregada pela primeira vez em 1812, na 4ª edição do Repertório de Guyot, a cargo de Merlin.

Nas obras doutrinárias encontram-se diferentes versões para explicar o significado ou a justificativa da elaboração teórica do ato administrativo na época.

2.a) Segundo uns, o ato administrativo seria resultante das ideias de separação de poderes e de Estado de Direito. Sob o ângulo da primeira, o surgimento do ato administrativo atenderia à ideia de que deveria haver um meio de expressão de cada um dos poderes; para o Poder Executivo, como Administração, este meio seria o ato administrativo, que não é a lei, nem a sentença, pois estes exprimem a função dos demais poderes. Sob o ângulo da segunda, o ato administrativo traduziria a sujeição dos governantes e agentes estatais à lei. A Administração, inserida no Poder executivo, age submetendo-se à lei; as regras para edição do ato administrativo expressariam, em grande parte, a sujeição à lei. Surge, mesmo, a concepção da Administração mera executora da lei? E o ato

Este artigo, integrante de obra coletiva de Direito Administrativo, visa discutir, de modo breve, sobre algumas indagações quanto a mudanças que afetam a concepção e o estudo do ato administrativo. Há novos paradigmas em matéria de ato administrativo, nos primórdios do século XXI? *Pode-se dizer que o ato administrativo deixou de ser figura central do Direito Administrativo? É possível afirmar que a atenção, antes centrada no ato administrativo, se deslocou para o processo administrativo? O processo administrativo tornou-se o tema central do Direito Administrativo? Há tema central no Direito Administrativo moderno?* Mostra-se oportuno observar que o presente estudo cuida, nuclearmente, de concepções e teorias em torno das questões supratrazidas, num

1 Considerações preliminares

Em nosso livro *O direito administrativo em evolução*, escrito em 1990 e publicado em 1992, 1ª

edição, tratamos do ato administrativo no âmbito do capítulo dedicado às linhas de transformação de matrizes clássicas do Direito Administrativo. Alguns acréscimos foram efetuados na 2ª edição, publicada em 2003. O título do presente trabalho diz respeito, sobretudo, a duas afirmações já con-

tidas naquela 1ª edição, no teor seguinte: *o ato administrativo deixou de ser o foco predominante do Direito Administrativo; no estudo do ato administrativo há tendência a se deslocar a atenção para o modo de sua formação, em especial para o processo administrativo que o antecede.*

Publicado anteriormente em: ARAÇÁ, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 405-419. ISBN 978-85-7700-186-6.

* Publicado anteriormente em: ARAÇÁ, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 405-419. ISBN 978-85-7700-186-6. Esta ideia da Administração como simples executora da lei vem sendo contestada, há décadas, sobretudo por autores italianos. Entre estes, Cassese, com a pergunta: se a Administração somente desempenhava funções de mera execução das leis, como destruíamos a tão ampla liberdade de escolha no exercício do poder discricionário? (*Le Basi del Diritto Amministrativo*. Torino: Einaudi, 1989, p. 23); outros afirmam que tal concepção nunca foi praticada e nem seria viável.

2.b) Associado ao Estado de Direito emerge,

ainda, outra forma de ver. Na comparação aos modos de decidir vigentes no Estado Absoluto, o ato administrativo não mais permite que a vontade do governante se concretize sem um meio prévio de expressão, o ato administrativo, cuja teoria irá prefixar seus efeitos e estabelecer as normas para sua edição. Para Sabino Cassese o ato administrativo "serve para sintetizar as normas a que estão submetidos os atos de exercício dos poderes administrativos (...)"³ Apresentava-se, então, como garantia aos particulares, sem deixar de lado as prerrogativas do Poder Público. Estas se traduziam, sobretudo, por amplas margens de escolha, pelas características de presunção de legalidade, unilateralidade, auto-executoriedade e imperatividade.

2.c) Outra explicação vincula a elaboração teórica do ato administrativo ao controle jurisdicional. Num primeiro momento, porque o ato administrativo estava fora do alcance da apreciação do juiz, no direito francês. Neste sentido, o ensinamento de Garcia de Enterría e Tomás-Ramón Fernández: "Inicialmente o conceito surge na França na esteira, e como expressão prática, do princípio da separação entre Administração e Justiça: tratar-se-ia de um ato jurídico isento do poder jurisdicional do juiz enquanto produto da autoridade administrativa e, por isto, submetido somente ao controle desta (na qual se incluem os órgãos do contencioso-administrativo em sua primeira configuração)"⁴

Num segundo momento, o vínculo se explica porque o ato administrativo, formalizando uma decisão da autoridade, possibilitaria uma reação *a posteriori* do particular, invocando o controle jurisdicional (jurisdição administrativa na França). A propósito, as notas de Vasco Manuel Pascoal

² Hoje, em boa parte da doutrina processualista, não mais se vê a jurisdição com a tarefa exclusiva de executar a lei. "A afirmação de que através da jurisdição o Estado procura a realização do direito material (escopo jurídico do processo), sendo muito pobre em si mesma, há de coordenar-se com a ideia superior de que os objetivos buscados são, antes de mais nada, objetivos sociais; trata-se de garantir que o direito objetivo material seja cumprido, o ordenamento jurídico preservado em sua autoridade e a paz e a ordem na sociedade favorecidas pela imposição da vontade do Estado" (CENTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*, 23. ed., São Paulo: Malheiros, 2007).

³ É um ato administrativo, então valem as prescrições determinantes para o ato administrativo, por exemplo, as prescrições sobre admissibilidade, a forma, os pressupostos de conformidade ao direito, a impugnação, a revogação e assim por diante" (*Elementos de direito administrativo*. Trad. Luis Afonso Heck, de conferências proferidas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2001. p. 89).

⁴ *Curso de Derecho Administrativo*, 10. ed. Madrid: Civitas, 2000. p. 538.

⁵ Em busca do ato administrativo perdido. Coimbra: Almedina, 1996. p. 45-46. Os dois momentos *supra*, que expressam o vínculo da elaboração teórica do administrativo ao controle jurisdicional, são apontados por este autor. Harmut Maurer sublinha tal vínculo observando que, na Alemanha, o ato administrativo só emergiu como noção individualizada nas leis sobre os tribunais administrativos promulgadas, após a segunda guerra mundial, as quais asseguravam e disciplinavam a proteção jurisdicional contra todos os atos da administração (*Droit Administratif Allemand*. Trad. francesa de Michel Fromont. Paris: LGDJ, 1995. p. 185).

privilegio da Administração, manifestação do poder administrativo no caso concreto, um ato unilateral cujos efeitos são suscetíveis de ser impostos aos particulares por via coativa. Por outro lado, ele constitui um instrumento de garantia dos particulares, na medida em que abre a via de acesso à Justiça, permitindo a defesa dos privados diretamente as atuações administrativas lesivas dos seus direitos"⁵

A elaboração teórica do ato administrativo, nos seus primórdios, inspirou-se, em parte, em elementos da teoria dos atos jurídicos, construída pelo Direito Civil. Por isso o conceito de ato administrativo emitido pela doutrina clássica, em geral, apresenta o seguinte teor básico: é a manifestação de vontade da autoridade administrativa que reconhece, modifica ou extingue direitos e impõe obrigações. Ou ainda: é a declaração de vontade efetuada por um agente da Administração Pública no exercício de um poder administrativo.

Deste período advêm as características ou atributos do ato administrativo, fixadas com o intuito de diferenciá-lo de outros atos jurídicos e de evidenciar a carga *autoritária* de que seria dotado. Assim, elencam-se as seguintes, em geral: - *unilateralidade* - o ato administrativo é editado pela autoridade, no sentido de ser dispensável qualquer atuação ou colaboração do particular.

- *presunção de legalidade, legitimidade e veracidade* - o ato administrativo ingressa no mundo jurídico e produz efeitos com o pressuposto da observância de todas as normas relativas a sua edição e do conteúdo justo e verdadeiro, ainda que provido de vícios.

- *auto-executoriedade*, que no direito francês e em direitos de outros países

característica da sentença) – o ato administrativo é colocado em prática, de imediato, pela própria Administração, não sendo necessária a intermediação ou consentimento de nenhum outro poder para que seus efeitos se realizem. *- imperatividade* – os efeitos do ato administrativo se impõem coercitivamente a todos que alcança, independentemente de anuência prévia ou posterior. Em conceitos existentes em cursos ou manuais de Direito Administrativo por vezes figuram alguns atributos *supra*. Veja-se, por exemplo, no livro de Jacqueline Morand-Devillier: “O modo normal da ação administrativa é o ato unilateral, decisão executória, criadora de direitos e obrigações em relação aos administrados (...)”⁶

3 Expansão da concepção clássica

Os estudos doutrinários sobre o ato administrativo conheceram grande expansão na primeira metade do século XX, sobretudo no Direito italiano. Tornaram-se muito difundidas, no Brasil, as seguintes obras específicas: De Valles, *La validità degli atti amministrativi*, 1916; Treves, *La presunzione di legittimità degli atti amministrativi*, 1935; Lucifredi, *L'atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, 1939; Romanelli, *L'annullamento degli atti amministrativi*, 1939; Ranelletti, *Teoria degli atti amministrativi speciali*, 1945.

No direito italiano e no direito francês surgiram publicações, em número menor, também na década de 60 até meados da década de 70 do século XX, por exemplo: Giannini, *verbete Atti amministrativi*, na *Enciclopedia di Diritto*, v. IV, 1959; Virga, *Il provvedimento amministrativo*, 1968; Fragoia, *Gli atti amministrativi*, 1964; Vincenti, *Le pouvoir de décision unilatérale des autorités administratives*, 1966; Schwarzenberg, *L'autorité de la chose décidée*, 1969; Lavialle, *L'évolution de la conception de la décision exécutoire en droit administratif français*, 1974; Dupuis, *Définition administrative française*, 1975; *Mélanges Eisenmann*, 1975, p. 205 e ss; Hostiou, *Procédure et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français*, 1975.

⁶ *Cours de Droit Administratif*. 10^e éd. Paris: Montchrestien, 2007, p. 337.

Na Argentina foram publicados, entre outros, os seguintes: Manuel Maria Diez, *El acto administrativo*, 2^a edição, 1961; Fiorini, *Teoría Jurídica del acto administrativo*, 1969; Cassagne, *El acto administrativo*, 1974. No Brasil houve bom número de publicações sobre o ato administrativo ou seus aspectos até meados da década de 70 do século XX, entre os quais: Seabra Fagundes, *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*, 1954; Miguel Reale, *Revogação e anulação do ato administrativo*, 1968; Fernando Henrique Mendes de Almeida, *O ato administrativo na teoria dos atos jurídicos*, 1969; Themistocles Brandão Cavalcanti, *Teoria dos atos administrativos*, 1973; CreteIla Junior, *Do ato administrativo*, 1977. No período de formação da concepção clássica emergiram vários aspectos controversos; alguns se estendem ao momento atual e defluem de manuais ou obras específicas da presente época, também.

Uma das polémicas diz respeito a qualificar ou não de ato administrativo os atos de caráter normativo, tais como os regulamentos de execução; no entendimento de alguns somente os atos que produzem efeitos concretos sobre indivíduos determinados seriam atos administrativos. Na doutrina italiana, sobretudo especial, há corrente segundo a qual o ato administrativo é a decisão resultante de escolha discricionária; o ato vinculado não seria ato administrativo resultante do exercício de poder. Um outro ponto de conflito: para alguns, os atos administrativos internos, com o nome de *medidas de ordem interna* no direito francês, não seriam decisões executórias para o fim de ensejar apreciação jurisdicional (pela justiça ordinária ou administrativa). Ai se enquadrariam as circulares, instruções, portarias, ordens de serviço. Mas, como se sabe, tais atos são utilizados, no Brasil, para impor obrigações ou encargos, produzindo efeitos externos às repartições públicas; desta forma deixariam de ter o objetivo de organização interna dos serviços.

A forte atenção conferida ao tema do ato administrativo levou a atribuir-lhe a qualificação de *figura central do Direito Administrativo* ou das atividades da Administração Pública. Nesta linha escreve Riccardo Villata: "É observação recorrente entre os estudiosos que a doutrina publicista da primeira metade deste século tinha posto no centro do exercício da função administrativa o episódio de manifestação pontual representado pelo ato administrativo (...)"⁷ O publicista português Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva refere-se "ao ato administrativo, centro da dogmática jurídico-administrativa clássica"⁸.

Após a década de 70 do século XX o interesse e a publicação de estudos específicos sobre o ato administrativo se reduziram muito, embora a matéria figurasse em todos os manuais e cursos. Aconteceu algo similar a um "reponso", após intensa atividade, ou acaso. Ou, talvez, mera aceitação dos principais elementos da concepção clássica, o que dificultaria a motivação para novos estudos. Daí o criativo título, *Em busca do ato administrativo perdido*, do professor português Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva, editado em 1996.

4 Panorama dos dados geradores de mudanças em concepções do Direito Administrativo

De modo sintético indicam-se os fatores (sem exauri-los), ocorridos a partir da segunda metade do século XX, que propiciaram mudanças em concepções clássicas do Direito Administrativo e levaram ao ingresso, em seu catálogo, de novos temas:⁹

a) reivindicação de *democracia administrativa*. Tornou-se famosa a afirmação de Jean Rivery, em 1965, de que na França havia incompatibilidade absoluta entre as concepções de democracia la vigentes e a ação administrativa, em especial porque o indivíduo permanecia súdito,

Tais fatores contribuíram para mudanças nos enfoques doutrinários do Direito Administrativo e na prática administrativa. Figuras tradicionais, como o interesse público, o poder discricionário, o contrato administrativo, o ato administrativo, passaram a ser revisitados. Novos temas emergiram na esteira de um contexto político-institucional diferente daquele cenário da clássica elaboração do Direito Administrativo, com reflexo na concepção do ato administrativo. O processo

- b) diluição da distância entre Estado e sociedade, como idéia e como prática. Acentuaram-se pleitos de mais ouvida e atuação da sociedade na tomada de decisões administrativas;
- c) a Administração tende a ser menos imperial, buscando soluções mediante acordo, negociação e consenso dos cidadãos. E se revela propensa a utilizar, com muita frequência, instrumentos contratuais;
- d) surgimento de número infinito de associações e entidades que exercem pressão junto à Administração para interferir nas decisões;
- e) a Administração Pública, em grande parte da doutrina, deixou de ser considerada mera executora da lei; passou a atuar na sua elaboração, a editar atos normativos com mais frequência; além do mais, ampliou, no âmbito do Estado Social, as atividades prestacionais, dificilmente enquadradas como execução da lei em caso concreto, à maneira de um *silogismo*;
- f) preocupação acentuada, por parte da doutrina recente, com a efetividade dos direitos assegurados pela Constituição, vendo-se a Administração como principal operadora;
- g) preocupação com a melhoria das relações entre Administração e administrados.

⁷ Latio administrativo, na obra coletiva *Dirito Amministrativo*, vol. II. Bolonha: Monduzzi, 1998, p. 1390.

⁸ *Em busca do ato administrativo perdido*. Coimbra: Alameda, 1996, p. 99.

⁹ Para estudo mais aprofundado sobre tais fatores v. nosso *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

¹⁰ primeira vez em 1965, *Mélanges offerts à René Savatier*.

de outorga, e a natureza potestativa¹⁸.
 ue ou rigar a natureza, ou inventar uma presunção de legalidade dos atos administrativos, ou ainda recorrer a características específicas da Administração, ou do próprio Estado, para justificar efeitos que decorrem de poderes unilaterais de decisão, de natureza potestativa¹⁸.

7 Dúvidas quanto à centralidade do ato administrativo

Nos textos, a seguir transcritos, (há vários outros) encontram-se afirmações no sentido de que o ato administrativo não mais seria a figura central do Direito Administrativo.

Para Garcia de Enterría e Tomás-Ramón Fernández, "a teoria do ato administrativo está suportando um peso excessivo, o de tentar expressar em uma espécie de célula básica o microcosmo definidor, a substancialidade e toda a peculiaridade do Direito Administrativo". "Em nosso direito positivo (nos permitimos crer que assim ocorrerá nos demais) o ato administrativo é mais uma instituição do Direito Administrativo, não 'a' instituição por excelência, que tenha de resumir todas as peculiaridades deste Direito."¹⁹

No prefácio do seu livro, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva diz que "o ato administrativo, em nossos dias, perdeu seu papel de protagonista exclusivo do relacionamento dos indivíduos com a Administração, para passar a ter de partilhar essa posição com outras formas de atuação, que se tornaram cada vez mais habituais".²⁰

De seu lado, o espanhol Luciano Parejo Alfonso sublinha: "já se ressaltou antes como o crescimento da Administração prestacional ou, mais genericamente, social valorizou a dimensão temporal e teleológica das relações jurídico-administrativas, com superação, assim, da perspectiva tradicional puramente pontual ou do caso concreto, enquanto baseada em decisões (visão, pois, fragmentada e estática – caso a caso – do administrativo). Explícita-se, pois, a perda de protagonismo ou centralidade do ato administrativo, em favor de outras formas, consideradas mais

suas e comunitárias, e a referência a poderes autoritários não basta mais.¹³ Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva, ressalta: "a unilateralidade do ato administrativo não significa que os particulares não colaborem na determinação (integral ou parcial) do seu conteúdo, ou que não negociem com a Administração a prestação de contrapartidas dos benefícios recebidos"; "Dai que se deva concluir que os atos administrativos de concertação ou de aliciamiento dos particulares para o desempenho de tarefas no domínio da Administração prestadora e conformadora ou infra-estrutural não cabem na noção de definição unilateral do direito aplicável aos particulares"; "a própria ideia de unilateralidade, se não me parece de afastar nestes casos (pelo menos, no que respeita à fonte de efeitos do ato), deveria ser igualmente repensada como uma realidade suscetível de apresentar cambianes e variações, permitindo mesmo a colaboração do particular no procedimento de emissão do ato".¹⁴

A respeito da *imperatividade*, o professor de Florença, Domenico Sorace, questiona sua incidência em atos administrativos nos quais a modificação da situação jurídica corresponde a exato pedido do particular.¹⁵ Cassese menciona "a pretensa *imperatividade* do ato: noção que, além de não distinguir o ato de outros atos unilaterais, é enganosa, porque sugere uma prevalência da vontade da administração sobre a do destinatário do ato" e indica atos que, no direito italiano, pressupõem o consenso do destinatário.¹⁶

De seu lado, Garcia de Enterría e Tomás-Ramón Fernández afirmam que "a teorização de uma 'decisão executória' como o protótipo do ato administrativo" mostra-se imprecisa, pois deixa à margem vários tipos de ato administrativo, como os subvencionais; "a autotutela é um atributo da Administração como sujeito, mas não tem de expressar-se em todos e cada um dos seus atos jurídicos".¹⁷

Em frase curta, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva, engloba críticas a vários aspectos da concepção clássica de ato administrativo: "Não

¹³ Ob. cit., p. 1410-1411.
¹⁴ Ob. cit., p. 563-565.
¹⁵ Promemoria per una nuova voce – Atto amministrativo. In: *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, 1988, v. III, p. 751.
¹⁶ *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, vol. I, Milão: Giuffrè, 2004, p. 238-239.
¹⁷ Ob. cit., p. 538.
¹⁸ Ob. cit., p. 561.
¹⁹ Ob. cit., p. 538, 539.
²⁰ Ob. cit., p. 5.

Vê-se, então, que renomados administrativistas contemporâneos não mais aceitam o caráter central do ato administrativo no exercício da função administrativa e nos estudos do Direito Administrativo. Ainda que se discorde do seu teor, tais assertões suscitam dúvidas a respeito do caráter central ou nuclear do ato administrativo na presente época e demandam argumentos a quem pretende refutá-las.

8 Entendimento doutrinário no sentido da centralidade do processo administrativo

Muitos autores, em especial na doutrina italiana, conferem, ao processo administrativo, o caráter de protagonista, antes atribuído ao ato administrativo. A título de exemplo, seguem-se alguns textos referentes:

"Portanto, acima dos específicos episódios constituídos pelos atos que a expressam, é a atividade da Administração que se coloca como tipo legal. Daí o deslocamento, do centro de gravidade dos estudos, do ato para a função e para o procedimento que a representa." "O procedimento, instrumento de aquisição dos interesses, mediante o qual a função se manifesta, vem a por em segundo plano o ato, tradicionalmente entendido como momento de composição entre autoridade e liberdade".²²

Nas palavras de Rosário Ferrara, "o que positivamente conta é a centralidade do processo administrativo no quadro dos ordenamentos contemporâneos (...)"²³

O professor português Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva propõe a *relação jurídica* e o *processo administrativo* "como duas orientações dogmáticas alternativas destinadas a resolver a situação de "beco sem saída" em que se encontrava a clássica doutrina do ato administrativo (...)"²⁴

Ante esta linha de pensamento, pode-se indagar: o processo administrativo tornou-se a figura central ou a noção nuclear do Direito Administrativo?

O deslinde pressupõe a resposta a outra pergunta, a seguir:

pergunta, a seguir.

²¹ *Crisis y Renovación en el Derecho Público*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2003, p. 175.

²² VILLATA, ob. cit., p. 1392.

²³ *Introduzione al diritto amministrativo*. Roma-Bari: Laterza, 2002, p. 104.

²⁴ Ob. cit., p. 433.

²⁵ *Droit administratif allemand*. Trad. francesa de Michel Fromont. Paris: LGDL, 1995, p. 171.

na atualidade?

O tema permite lembrar a teoria da *Escola de Serviço Público*, encabeçada por Duguit e Jéze, autores franceses das primeiras décadas do século XX, para os quais em torno da noção de serviço público gravita todo o Direito Público e o Direito Administrativo (e a própria noção de Estado, definido como a cooperação de serviços públicos organizados e controlados pelo governo, nesta *Escola*). E lembra, ainda, Hauriou, da mesma época, que teceu críticas à concepção de serviço público, invocando, como noção-chave, a de *puissance publique*, colocando a vontade do Estado em primeiro plano e o serviço público em segundo lugar.

O autor português supra-referido, já se disse, atribui à *relação jurídica* e ao *processo administrativo* a qualificação de noções centrais do Direito Administrativo.

Harmut Maurer menciona corrente de autores alemães que vê, na *relação jurídica*, o fundamento ou o fio condutor de uma teoria geral de Direito Administrativo (embora não se filie a esta posição).²⁵

A pergunta, no título deste item, remete a Jean Rivero, em artigo publicado pela primeira vez em 1953, na *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, e reproduzido em *Pages de Doctrine*, v. II, LGDJ, p. 187-202, 1980. No referido estudo, denominado *Existe-t-il in critère du Droit Administratif*, Jean Rivero tece críticas à invocação das figuras do *serviço público* e *puissance publique* como critérios do Direito Administrativo; afirma que a primeira, nesta conotação, está ultrapassada. Quanto à segunda, não engloba todas as normas do Direito Administrativo, pois ao lado das prerrogativas existem as sujeições; esta busca, por parte dos estudiosos deste ramo, de uma noção-chave visava ter um elemento para delimitar a competência da jurisdição administrativa e da jurisdição comum, sobretudo no direito francês; tais esforços para encontrar um critério único não foram inúteis, porque permitiram revelar preceitos relevantes da disciplina: o erro residiu em hipotrofiar cada um e opô-los uns aos outros. Para o mesmo autor, o critério do Direito Administrativo não existe.

Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

de este ramo. Na verdade o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo. A propósito, as oportunas ponderações

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):
 MEDAUAR, Odete. Administração Pública: do ato ao processo. *Fórum Administrativo - Direito Público* - FA, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, p. 167-174, jun. 2009.

trativo (ou melhor, contribui para eliminar enfatizações injustificadas), mas não deve conduzir ao oposto, e ainda mais discutível, convencimento de que o próprio ato se reduziria a um conceito puramente abstrato, a mera categoria lógica inexistente na realidade, da qual não seria possível buscar uma disciplina constante. Mesmo no mais amplo quadro de uma atividade funcionalizada e procedimentalizada, os atos constituem instrumento típico (não o único) pelo qual a Administração age e do qual são analisados estrutura e função. "26 tipologia e eficácia, requisitos de validade, etc.": sob o processo administrativo desponhou sob o contexto da democracia administrativa, da meta-horária das relações Administração/Administrado, da atuação dos administrados na tomada de decisões, entre outros fatores. E tornou-se um dos grandes tópicos do Direito Administrativo moderno, suscitando, no presente, mais estudos que o ato administrativo. Sua relevância, adquirida nos últimos tempos, não leva, contudo, a tratá-lo como figura central do Direito Administrativo, pois, na esteira da ligação de Rivero, não existe critério único ou noção-chave do Direito Administrativo. Na 1ª edição do nosso *O direito administrativo em evolução*, publicada em 1992, já dizia-mos: "O direito administrativo, além da finalidade de limite ao poder e garantia dos direitos individuais antes o poder, deve preocupar-se em elaborar fórmulas para a efetivação de direitos sociais e econômicos, de direitos coletivos e difusos, que exigem prestações positivas"; o direcionamento metodológico da elaboração do Direito Administrativo deve incidir, de modo precípuo, sobre as relações Administração/Administrados, no sentido de concretização dos direitos assegurados a estes. Este há de ser o precípuo foco da elaboração (e prática) do Direito Administrativo, mais adequada do cientificamente que a procura de uma figura central.