

ATO ADMINISTRATIVO: CONCEITO E ELEMENTOS

Pedro Henrique Xavier*

SUMÁRIO

I – CONCEITO DE ATO ADMINISTRATIVO

1. Noção de atividade administrativa do Estado
 - 1.1 – Administração Pública em sentido subjetivo
 - 1.2 – Administração Pública em sentido objetivo
 - 1.3 – Administração Pública como atividade residual
 - 1.4 – Administração Pública em sentido formal
 - 1.5 – Conceito proposto
2. Noção de fato e ato jurídicos
 - 2.1 – O ato administrativo como declaração produtora de efeitos jurídicos
 - 2.2 – Atos unilaterais gerais e individuais
 - 2.3 – Atos unilaterais e atos bilaterais
3. Definição de ato administrativo

II – ELEMENTOS DO ATO ADMINISTRATIVO

1. Sujeito
2. Motivo
3. Conteúdo
4. Forma
5. Finalidade

III – CONCLUSÕES

*Trabalho apresentado à Disciplina de Direito Administrativo

INTRODUÇÃO

O Direito Administrativo, de autonomia e sistematização ainda recentes, caracteriza-se por uma incompleta sedimentação de seus conceitos básicos. Essa constatação, embora abone o reconhecimento de alguma perplexidade no balisamento de seus limites, em contrapartida acentua-lhe o caráter dinâmico, responsável pelo grande progresso verificado em seu estudo.

Isso é particularmente notável no que concerne à conceituação do *ato administrativo*. Dado que o Direito Administrativo é o direito comum da atividade administrativa¹, segue que o ato administrativo constitui noção fundamental do próprio Direito Administrativo².

Assim, a busca de sua conceituação nada mais é que a própria inquirição do total de atividades disciplinadas pelo Direito Administrativo; sem exagêro, é a delimitação de sua essência e seus limites.

Representa esse trabalho uma tentativa — que de antemão reconheço lacunosa e mesmo superficial — de abordagem do tema, de cuja importância é sintoma e extraordinária amplitude da investigação doutrinária a respeito. Longe de pretender esgotar o assunto (tarefa ademais impossível face às limitações de seu autor), o presente estudo não intenta senão gizar alguns aspectos inerentes à conceituação e formação do ato administrativo, quedando-se deliberadamente à margem de quaisquer digressões a respeito de sua validade e eficácia.

I — CONCEITO DE ATO ADMINISTRATIVO

Está a doutrina de tal maneira fragmentada numa multiplicidade de conceitos do que seja ato administrativo, que podem ser anotadas quase tantas definições quantos autores que as articulam. Salvo uma ou outra exceção³, a regra é o desencontro conceitual.

As divergências, contudo, são antes de forma que de fundo, raramente traduzindo mais que simples desencontro terminológico. Na verdade, temerário afirmar existam conceitos *melhores* ou *piores*; haverá, isto sim, definições mais ou menos *úteis*, conforme se revelem detentoras de maior ou menor *funcionalidade* relativamente aos fins a que se propõem.

Inexistem, pois, definições *falsas* ou *verdadeiras*, não tendo as palavras significado outro senão aquele que se lhes dá⁴. Nestas condições, a conceituação de ato administrativo será sempre uma questão

1 Francis-Paul BÉNOIT, *Le Droit Administratif Français*, ed. Dalloz 1968, pg. 67.

2 CRETELLA JUNIOR, *Do Ato Administrativo*, ed. Bushatsky, 1977, pg. 1.

3 Raro exemplo disso é a concordância manifestada por GARRIDO FALLA com os termos da definição proposta por Guido ZANOBINI. Fernando GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol I, Parte Geral, Madrid, 1982, pg. 447.

4 GENARO CARRIÓ. *Notas sobre derecho y language*, Buenos Aires, 1965, pg. 66.

de liberdade de estipulação⁵, o que de modo algum diminui a importância da investigação, ante a necessidade de se estabelecer um campo mais ou menos preciso de aplicação do conceito, para que se saiba qual o regime jurídico aplicável a uma dada situação.

Como o direito "resume-se a imputar certas conseqüências a determinados antecedentes, o trabalho do jurista consiste em conhecer a disciplina aplicável às diversas situações"⁶. Importa, portanto, ao conceituar, não o fazermos de maneira tão ampla que se aplique determinada conseqüência a um fato cujas características não estejam equiparadas pelo regime jurídico, nem de modo tão restrito que nos leve a distinguir o que o direito não discrimina.

Na procura de uma definição valiosa, devemos levar em conta: a) quais os objetos de que nos ocuparemos; b) isto posto, qual o regime jurídico que se lhes aplique, a fim de detectarmos que objetos recebem um mesmo tratamento jurídico, e que objetos têm um tratamento distinto; c) identificadas as situações que merecem idêntico tratamento jurídico, agrupá-las (ou não) sob determinada classificação será sempre uma questão de conveniência e utilidade.⁷

Portanto, a indagação de um conceito de ato administrativo deve principiar pela identificação, dentre as diversas atividades do Estado, daquela na qual se localize o objeto a definir; individualizada, frente às demais, a *atividade administrativa* do Estado, estaremos capacitados a formular uma noção de ato administrativo; a partir daí, conforme nosso interesse e proveito lógico resultante da decomposição, poderemos encontrar tantas sub-espécies de ato administrativo quanto minuciosos quisermos ser.

Resulta, por conseguinte, que a idéia de ato administrativo está logicamente ligada ao conceito de atividade administrativa do Estado.

1. NOÇÃO DE ATIVIDADE ADMINISTRATIVA DO ESTADO.

A dificuldade conceitual assinalada quanto ao ato administrativo é tão ou mais evidente relativamente à aceção de atividade administrativa; de fato, os óbices à aceitação de um conceito unívoco e incontroverso de ato administrativo dimanam do malogro doutrinário na perfeita caracterização do que seja *função administrativa*.

Com efeito, o problema da identificação da atividade administrativa, em contraste com a atividade jurisdicional e legislativa do Estado, ainda se encontra na expectativa de uma solução que não esbarre nas contradições e defeitos lógicos oponíveis aos critérios até agora desenvolvidos, sem exceção.

5 Agustín A. GORDILLO, Tratado de Derecho Administrativo, tomo 1, pg. I-7, Ed. Macchi, 1977.

6 Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO, Ato Administrativo e Direitos dos Administrados, Ed. RT, 1981, pg. 2.

7 GORDILLO, op. cit., pg. I-10.

Mais úteis alguns; criticáveis todos, porém, os diferentes conceitos de atividade administrativa estão longe de representar um critério seguro e coerente para a definição de Administração Pública *stricto sensu*. Quando muito, servem de marcos referenciais ao investigador. Examinemo-los, ainda que a nível de suas superfícies:

1.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM SENTIDO SUBJETIVO (ou orgânico):

Partindo da premissa — absolutamente correta — de que todo aquele que detém o poder tende a dele abusar, MONTESQUIEU desenvolveu a doutrina da separação dos poderes, na qual deita raízes a chamada concepção subjetiva ou orgânica da função administrativa.

Segundo esse critério, examina-se a atividade conforme a sua procedência, isto é, pelo sujeito ou órgão de que emane⁸. A atividade seria legislativa, jurisdicional ou administrativa, conforme exercitada por órgãos do Poder Legislativo, Judiciário ou Executivo.

O raciocínio seria aceitável se as funções legislativa, administrativa e jurisdicional estivessem confiadas exclusivamente a órgãos legislativos, administrativos e judiciais. Todavia, as coisas não são exatamente assim. Como observa Benjamin VILLEGAS BASAVILBASO, “a denominada divisão de poderes é, na realidade, uma divisão de funções . . . e a especialização de funções não é, nem poderia ser absoluta; tal concepção é meramente teórica.”⁹

Realmente, não escapa a qualquer observador que as diversas atividades estatais não se desenvolvem em compartimentos estanques e independentes, nenhum dos órgãos exercendo suas atribuições típicas com exclusividade. Nesse sentido as objeções unânimes da doutrina ao aludido critério¹⁰.

1.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM SENTIDO OBJETIVO (substancial ou material):

Ante a insuficiência da aceção subjetiva, a doutrina tentou elaborar um conceito material de função administrativa, como “a atividade prática que o Estado desenvolve para cuidar, de modo imediato, os interesses públicos que assume nos próprios fins”¹¹, ou ainda como “uma das funções do Estado que tem por objeto a satisfação direta e imediata das necessidades coletivas por atos concretos, dentro do ordenamento jurídico e conforme os fins da lei.”¹²

8 FERNANDO ANDRADE DE OLIVEIRA. Conceituação do Direito Administrativo, Anais do I Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, 1975, pg. 125/126.

9 Benjamin VILLEGAS BASAVILBASO, Derecho Administrativo, ed. TEA, 1949, tomo I, pg. 8.

10 De modo especial, BÉNOIT põe em dúvida a própria noção de Poder Executivo. Le Droit. . . , cit., pg. 33.

11 Guido ZANOBINI, Corso di Diritto Amministrativo, tomo I, pg. 13.

12 Benjamin VILLEGAS BASAVILBASO, op. cit., tomo I, pg. 43.

Busca-se, agora, o conteúdo essencial da atividade, para que este informe a natureza da função exercida. Contudo, ao direito não interessa tanto o conteúdo material do objeto de análise, mas antes suas consequências frente ao ordenamento jurídico¹³. Prova disso é que a função administrativa compreende atividades que materialmente não diferem daquelas próprias da função legislativa (a edição de regulamentos) e mesmo jurisdicional (recursos administrativos).

1.3 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO ATIVIDADE RESIDUAL:

No chamado critério negativo ou residual, condiciona-se o conceito de administração aos conceitos de legislação e jurisdição. A administração pública é assim definida *por exclusão* das demais atividades do Estado.

Não são poucos os autores que aceitam o caráter residual da função administrativa. FLEINER entende por administração toda a atividade desenvolvida pelo Estado para alcançar seus fins essenciais, excluídas a legislação e a jurisdição.¹⁴ Para OTTO MAYER, é a atividade do Estado para a realização de seus fins, excetuada a jurisdição.¹⁵

A incorreção lógica desse sistema foi muito bem assinalada por GARRIDO FALLA, que aludiu ao absurdo lógico de empregar um critério para definir legislação e jurisdição e empregar logo os mesmos termos, porém com distinto valor, para definir negativamente a Administração.¹⁶ Interessante notar que o critério residual é identicamente atacado por GORDILLO¹⁷, que inobstante termina por chegar a uma conclusão que denominou “mista”, mas que encerra elementos iniludivelmente negativos, conceituando a função administrativa como “toda a atividade que realizam os órgãos administrativos, e a atividade que realizam os órgãos legislativos e jurisdicionais, excluídos os atos e fatos materialmente legislativos e jurisdicionais.”¹⁸

1.4 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM SENTIDO FORMAL:

Esse critério, que não deve ser compreendido no sentido de forma

13 Para RÉGIS FERNANDES DE OLIVEIRA (Ato Administrativo, ed. R. T., pg. 8), não importa “analisar a atividade administrativa pelo seu conteúdo intrínseco, mas pela posição que tem no sistema normativo.” O autor cita, textualmente, a observação de Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO, que sustenta ser o aspecto material metajurídico, pois pretende reconhecer na atividade administrativa uma significação autônoma, independentemente do que a respeito dispuser o sistema jurídico.

14 FRITZ FLEINER, Instituciones de Derecho Administrativo, Barcelona, pg. 7.

15 OTTO MAYER, Le Droit Administratif Allemand, cit. por Villegas Basavilbaso, Tratado, vol. I, pg. 12.

16 Fernando GARRIDO FALLA, Tratado . . . , vol. 1, pg. 37.

17 AGUSTÍN GORDILLO, Tratado . . . , tomo 1, pg. VII-7.

18 *ibidem*, pg. VII-42.

de criação e exteriorização do ato, vincula-se à definição e gradação dos efeitos do ato jurídico perante o direito.¹⁹

Interessa, portanto, não o conteúdo material do ato, ou sua origem, mas antes sua *eficácia* jurídica. Assim, a atividade administrativa do Estado é aquela sujeita ao regime jurídico administrativo, como tal entendido o conjunto de princípios e normas que lhe conferem caracteres específicos, em contraste com os demais ramos do Direito.

Em que pese a inegável contribuição do critério à procura da exata compreensão da função administrativa do Estado, não escapa a aceção formal à crítica (fundada, diga-se) de que, ao definir a atividade administrativa como aquela exercitada segundo o Direito Administrativo, incorre em evidente tautologia.

1.5 – CONCEITO PROPOSTO:

Penso que o ponto distintivo fundamental reside na possibilidade de determinado plexo de atividades estatais ser sempre sindicável em Juízo. Aqui estaria a dessemelhança entre a função legislativa (sujeita apenas ao controle de sua constitucionalidade) e jurisdicional (não confundida a garantia do duplo grau de jurisdição com revisão judicial do ato administrativo).

Tentando, pois, sintetizar um conceito de atividade administrativa que, embora obviamente imperfeito e por certo objetável, seja ao menos *útil* à elaboração de uma noção de ato administrativo, concluiria por defini-la como *o conjunto de atividades do Estado, exercitadas sob a lei formal, sujeitas ao controle jurisdicional de sua legitimidade*.

Justifico a definição: sob o prisma formal, a atividade administrativa costuma ser conceituada através dos princípios que lhe são próprios; assim, a legalidade, hierarquia, presunção de legitimidade, formalismo, revisibilidade judicial e auto-executoriedade, regentes da atividade administrativa, serviriam para defini-la como tal. Embora essenciais à compreensão e delimitação do regime jurídico administrativo, não é preciso que todos esses atributos estejam presentes em determinado ato, para caracterizá-lo como típico da função administrativa do Estado. Entendo que sempre que o Estado exerce determinada atividade na execução da lei formal, ainda que aparentemente sem usar das

19 FERNANDO ANDRADE DE OLIVEIRA, op. cit., pg. 142; RÉGIS FERNANDES DE OLIVEIRA, op. cit., pg. 12. Guido ZANOBINI observa que é mérito da doutrina recente a demonstração da distinção entre os elementos subjetivo e formal dos atos de Estado, posto que o elemento formal se refere à específica eficácia jurídica de um determinado ato. (op. cit., pg. 22). Comentando a síntese de ZANOBINI, aduz FERNANDO ANDRADE DE OLIVEIRA que ao lado do conceito de Administração Pública em sentido material, como atividade dirigida ao cumprimento dos fins do Estado, outros dois devem ser considerados: sob o aspecto subjetivo, corresponde ao complexo de órgãos e autoridades que têm como competência principal o exercício da função administrativa e, finalmente, sob o formal, compreende todos os provimentos que tenham a eficácia própria de atos administrativos, quaisquer que sejam os seus conteúdos e os sujeitos de que emanem.” (op. loc. citados).

prerrogativas inerentes ao poder público, essa atividade estará compreendida no conceito de atividade administrativa, e portanto sujeita ao controle jurisdicional de sua legitimidade. Não distingo, pois, entre os chamados "atos privados da administração" e os atos administrativos, eis que, qualquer que seja a atividade do Estado, estará sempre submetida a regime de Direito Público, sendo ilusória a afirmação de que certas atividades situam o estado em posição de igualdade com o particular. Com efeito, mesmo nos chamados "atos de direito privado", poderá o Estado invocar em seu benefício as prerrogativas que lhe são próprias, o que afasta a pretensa sujeição de tais atos à regência de normas jurídicas de Direito Privado. Se o objeto de tais atos é peculiar ao Direito Privado, o mesmo não se pode afirmar quanto aos demais elementos que o compõem, sempre disciplinados pelo Direito Público (sujeito, motivo, forma e finalidade).

A atuação administrativa usualmente se realizará a nível imediatamente infralegal; não se afasta, contudo, a possibilidade dessa atividade se verificar a nível diretamente infraconstitucional, sem que isso justifique a criação de uma categoria própria de atos (os assim chamados "atos políticos", ou de governo). A esse tópico voltarei mais à frente.

Conforme anteriormente afirmado, a noção de atividade ou função administrativa é imprescindível à compreensão do ato administrativo; necessário se faz, porém, que antes se aclarem, ainda que em rápida sinopse, os conceitos de fato e ato jurídico.

2. NOÇÃO DE FATO E ATO JURÍDICOS.

Ao Direito a importância de determinado acontecimento não reside no seu conteúdo intrínseco; tampouco no maior ou menor grau de influência que exerça sobre as pessoas.

Um fato será, isso sim, juridicamente relevante, na medida em que sejam seus efeitos qualificados pelo ordenamento jurídico; é preciso que desse acontecimento decorra uma consequência jurídica.²⁰

É, ainda, da doutrina já consolidada, que os acontecimentos juridicamente relevantes (*fatos jurídicos*) podem se verificar independentemente da vontade humana (fato jurídico objetivo) ou dela serem originários — atos humanos; por sua vez, estes serão importantes para o Direito por contrários ao ordenamento (*atos ilícitos*), ou por gerarem consequência jurídica lícita (*atos jurídicos*).

Não restam dúvidas de que seja o ato administrativo espécie do gênero ato jurídico; evidencia-se, entretanto, que não se pode, pura e simplesmente, trasladar ao Direito Administrativo, linearmente, as noções antes expostas, e com isso qualificar o ato típico da administração como sendo "o ato jurídico praticado pela Administração Pública." Ora, uma identificação desse jaez, por manifestamente insuficiente, é

²⁰ Guido ZANOBINI, op. cit., pg. 209.

imprestável à correta conceituação do ato administrativo. Primeiramente porque nos reporta à noção organicista de função administrativa, com suas notórias limitações. Além disso, a bisonha translação, ao Direito Público, de definições e classificações próprias do Direito Privado não produz senão graves equívocos, que principiam pelo que BIELSA intitulou "diferenças sociais" entre ambos os sistemas.²¹

Com efeito, a impropriedade da utilização, no Direito Administrativo, de noções de índole privatística, se manifesta já a partir da própria diferenciação tradicional entre ato e fato jurídico, em que os primeiros se caracterizam por serem declarações de *vontade*; ora, a vontade do agente, o desiderato pessoal do funcionário, não reveste importância alguma no ato administrativo; sua relevância cinge-se aos chamados atos discricionários, e sempre no âmbito estabelecido pelo legislador.

Por isso, sustenta AGUSTÍN GORDILLO, que a margem de aplicação do Direito Civil ao Direito Administrativo, ou melhor, à Administração Pública, é cada vez mais reduzida no mundo moderno, a um tal ponto que se pode sustentar que hodiernamente o direito civil não é aplicável, em princípio, a nenhum campo da atividade administrativa.²²

A assertiva não é exagerada, na medida em que a sistemática própria do direito Civil não explica nenhuma das grandes questões do Direito Administrativo (a estrutura hierárquica da Administração; a relação entre agente e órgão; etc.).

Outro, conseqüentemente, o caminho que nos levará a uma conceituação aceitável do que seja ato administrativo.

2.1 – O ATO ADMINISTRATIVO COMO DECLARAÇÃO PRODUTORA DE EFEITOS JURÍDICOS.

Da análise da atividade administrativa do Estado exsurge o reconhecimento que esta pode ser subdividida em duas partes: uma, produtora de efeitos jurídicos; outra, que não os produz.

Numa outra subdivisão, é possível notar que parte dessa atividade se traduz por *declarações* (de vontade, conhecimento ou juízo), enquanto outra se reduz à mera atuação material.

Com isso, a atuação administrativa pode ser reduzida a quatro situações:

- a) atuação material desprovida de efeitos jurídicos: *atos não jurídicos* (ex: o auxiliar administrativo leva um relatório duma sala à outra);
- b) declaração de vontade, juízo ou conhecimento, desprovida de efeitos jurídicos: *atos não jurídicos*, ou os assim chamados "atos de administração" (ex: informes e relatórios; atos não produtores de efeitos jurídicos diretos, como a produção de provas em procedimento administrativo; perícias, etc.);

21 Rafael BIELSA, Derecho Administrativo, ed. Depalma, tomo II, pg. 2.

22 AGUSTÍN A. GORDILLO, Tratado . . . , tomo 3, pg. 1-3.

c) atuação material da qual decorrem efeitos jurídicos: *atos jurídicos* (ex: o agente de polícia efetua uma detenção ilegal);

d) declaração de vontade, juízo ou conhecimento, provida de efeitos jurídicos *atos jurídicos* (ex: a nomeação de um funcionário).

Por esse critério, em linhas gerais sintetizado por GORDILLO, passa a ser inteiramente desprovida de importância a caracterização dos assim denominados "atos da administração". Enquanto desprovidos de efeitos jurídicos diretos, são alheios ao ordenamento jurídico.

A partir daí é possível o estabelecimento de um conceito de ato administrativo, que será mais ou menos amplo, conforme os elementos que se desejem — ou não — agregar à sua noção. E, por enquanto, teríamos que o *ato administrativo é a declaração do Estado, realizada no exercício da função administrativa, que produz efeitos jurídicos.*²³

É óbvio que, até aqui, não estaríamos distinguindo os atos administrativos dos chamados atos bilaterais (*contratos administrativos*), nem dos atos gerais (*regulamentos*).

Ora, já se disse que conferir maior ou menor amplitude a um determinado conceito decorre antes da *utilidade* do critério que de qualquer outro fator. Assim, embora a rigor tanto o contrato administrativo quanto o regulamento pudessem ser caracterizados como atos administrativos (em sentido amplo), não se questiona seja *útil* estabelecer um conceito estrito de ato administrativo, do qual estariam excluídos os atos bilaterais e gerais.²⁴

2.2 – ATOS UNILATERAIS GERAIS E INDIVIDUAIS:

A questão, portanto, não está em alinharmos com esta ou aquela corrente doutrinária²⁵, mas em auferir alguma utilidade na distinção. Mesmo porque, sendo os regulamentos espécie do gênero ato administrativo, uns e outros têm características extremamente semelhantes,

23 cf. AGUSTÍN GORDILLO, op. cit., tomo 1, pg. VIII-10.

24 Para GORDILLO, o ideal seria contar com um léxico mais amplo, com uma denominação genérica (ato administrativo) para todos os atos produtores de efeitos jurídicos (os unilaterais individuais, os unilaterais gerais e os contratuais), e outras específicas para cada uma das espécies. (op. cit., tomo 3, pg. IV-3). O problema, continua o renomado administrativista, é que a linguagem resultou, neste ponto, insuficiente, e embora tenha conferido nome próprio aos "regulamentos" e "contratos administrativos", não outorgou um nome específico para os atos unilaterais e individuais: conseqüentemente, parte da doutrina os denomina "atos administrativos especiais", enquanto outra os chama simplesmente "atos administrativos", aplicando aos demais somente seus nomes específicos, sem repetir-lhes o denominador comum "atos administrativos";

25 JAIME VIDAL PERDOMO e JULIO PRAT, citados por Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO (op. cit., pg. 7) incluem os regulamentos como atos administrativos; CINO VITTA (Diritto Amministrativo, vol. I, pg. 272) distingue o ato administrativo em sentido amplo, no qual inclui o regulamento, do sentido restrito, no qual o exclui; GORDILLO enuncia nove pontos distintivos entre o regime dos regulamentos e atos individuais (Tratado . . . , tomo 3, pg. IV-6 e segs.); Juan Carlos CASSAGNE também exclui o regulamento de seu conceito de ato administrativo (El Acto Administrativo, pg. 101 e segs.). Para Guido ZANOBI- NI, o regulamento é lei em sentido material (op. cit., pg. 67).

dos quais o principal é sua submissão a idêntico regime jurídico: o administrativo. Nesse sentido a opinião de GARRIDO FALLA, sublinhando que "o importante é encontrar o conjunto de atos submetidos ao regime jurídico administrativo, e certamente que neste sentido há que se admitir que tão atos administrativos são os gerais como os concretos ou especiais, pois uns e outros estão submetidos aos dois princípios fundamentais do regime administrativo: submissão à lei e às normas hierarquicamente superiores e a possibilidade de fiscalização judicial para fazer efetiva dita submissão."²⁶ Por isso, não hesita o mestre madrileno em incluir o regulamento como ato administrativo.²⁷

De fato, a superação do critério material, relativamente à caracterização da atividade administrativa do Estado, colabora para a diminuição da importância da distinção entre atos individuais e regulamentos, inexistindo qualquer incoerência lógica na afirmação de serem ambos atos administrativos.

Mas persiste a utilidade da diferenciação, quando menos para efeitos didáticos e metodológicos. O próprio GARRIDO FALLA, v. g., por diversas vezes, utiliza sistematicamente os dois conceitos, como ao estabelecer os regulamentos como fontes do Direito Administrativo.²⁸ Isso vem demonstrar que a distinção efetivamente detém uma utilidade prática, razão ao meu ver suficiente para sua adoção.

2.3 – ATOS UNILATERAIS E ATOS BILATERAIS:

Embora não tão evidente como na distinção entre atos individuais e regulamentos, também aqui se registra alguma divergência doutrinária. JELLINEK²⁹ afirma que o ato bilateral da Administração Pública está a meio caminho, entre o unilateral e o contrato. ZANOBINI³⁰ nega aos atos bilaterais a condição de atos administrativos, e os classifica como "atos de direito administrativo", mas não "atos administrativos". Entre nós, REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA, após estabelecer uma distinção (ao meu ver irrelevante) entre contratos de direito administrativo e contratos regidos pelo Direito Privado, conclui pela separação dos atos e contratos administrativos, afirmando que o ato administrativo é unilateral, enquanto que os contratos são bilaterais.³¹

A pergunta que se repete é: existe utilidade na discriminação? Embora se possa argumentar, e com razão, que os contratos celebrados com o poder público estarão sempre subordinados a normas especiais, de direito administrativo (mesmo excetuando-se, eventualmente, seu objeto), normas essas incontrastáveis com as normas de direito comum

26 Fernando GARRIDO FALLA, op. cit., pg. 446.

27 *ibidem*

28 GARRIDO FALLA, op. cit., pg. 249.

29 W. JELLINEK, citado por F. GARRIDO FALLA, op. cit., pg. 478.

30 Guido ZANOBINI, op. cit., pg. 197.

31 Regis FERNANDES DE OLIVEIRA, op. cit., pgs. 41 e 43.

aplicáveis aos contratos celebrados entre particulares, é inquestionável que as diferenças entre o ato administrativo unilateral e o contrato administrativo são marcantes. Admitido que o contrato administrativo não é ato *puramente* estatal, as diferenças entre ambos tornariam *praticamente* impossível a análise conjunta dos regimes dos atos e contratos administrativos. Por isso, é *útil* distinguir, do conceito genérico antes exposto (ato administrativo é a declaração do Estado, realizada no exercício da função administrativa, que produz efeitos jurídicos) os chamados atos bilaterais, ou contratos administrativos.

3. DEFINIÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO.

Segue-se que, por certo, um conceito abrangente, amplo, de ato administrativo, englobaria tanto os regulamentos quanto os contratos administrativos: todos sujeitam-se à lei e ao controle jurisdicional, traços marcantes de semelhança com os atos administrativos, em geral.

Todavia, por excessivamente ancha, tal conceituação se ressentiria da ausência de qualquer valor prático, vez que embora unidas ao gênero comum pelos pontos comuns antes mencionados, ambas as espécies (regulamento e contrato) têm traços característicos próprios, que lhes conferem identidade específica. Importa, pois, desenvolver uma definição de ato administrativo que tome em conta a necessidade dessa distinção.

Essa definição poderia ser assim formulada: *Ato administrativo é a declaração unilateral, no exercício da função administrativa, que produz efeitos jurídicos individuais.*³²

Declaração, porque engloba tanto o ato de vontade, cognição ou juízo³³; *unilateral*, portanto excluindo-se os contratos; *no exercício da função administrativa*, esta entendida nos termos do item 1.5, *supra*; *que produz efeitos jurídicos*, afastando-se do conceito os chamados atos de administração, desprovidos de conseqüências juridicamente relevantes; *individuais*, o que confere traço distintivo relativamente aos regulamentos.

Note-se, ademais, que a definição acima proposta inclui, como atos administrativos, os chamados *atos políticos* ou de governo (v. g., a anistia e o indulto). Acompanho, pois, e integralmente, a opinião de FERNANDO ANDRADE DE OLIVEIRA, no sentido de que tais atos "merecem essa designação exatamente por sua origem constitucional e tão somente por essa razão, já que não têm individualidade própria para comportar uma quarta categoria de atos do Estado e nem mesmo podem ser limitados e definidos quanto ao aspecto subjetivo ou orgânico, porque emanam dos diferentes órgãos que constituem a estrutura superior do Estado."³⁴ Portanto, "não há diferenciação substancial aceitá-

32 Esta é basicamente a definição proposta por GORDILLO (op. cit., pg. IV-39).

33 Desnecessário aludir à origem estatal dessa declaração, posto que, se realizada no exercício da função administrativa, pode perfeitamente ser produzida por quem faça as vezes do Estado, sem desnaturar seu caráter administrativo.

34 FERNANDO ANDRADE DE OLIVEIRA, op. cit., pg. 116.

vel entre os atos de governo e os atos administrativos, quando o único fundamento a que se tem recorrido é o deque, pelos primeiros, há *execução da Constituição*, enquanto que pelos outros há *execução da lei*.”³⁵

35 *ibidem*, pg. 122.

II – ELEMENTOS DO ATO ADMINISTRATIVO

A decomposição e exame isolado dos elementos que formam o ato administrativo não tem finalidade outra senão facilitar a investigação do agir da administração, fornecendo destarte um caminho prático para a aferição de sua legitimidade.

Não se pode, todavia, compreender o ato administrativo através da sua simples divisão estrutural em elementos. A atuação administrativa é essencialmente dinâmica, não podendo ser assimilada em sua plenitude pela simples averiguação de elementos que, por natureza e definição, estão indissolúvelmente ligados.

Por isso, essa análise do ato administrativo — a partir de seus elementos — tem sido alvo de grandes críticas doutrinárias, como as formuladas por AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, em cujas palavras.

*o agir da Administração está sempre ligado à verificação de determinados fatos ou situações a que a norma administrativa alude. E já vimos que estes fatos, a competência e os fins ou atribuições da administração são essencialmente uma e a mesma coisa. São formas ou modos de ser de uma mesma realidade, ou dum mesmo conceito jurídico que se costuma dividir e subdividir, quase se diria para obscurecer obstinadamente os problemas do direito administrativo.*¹

Realmente, a tentativa de compreender o ato administrativo a partir de sua análise anatômica conduz inexoravelmente à identificação de um sem número de elementos, por seu turno subdivisíveis *ad infinitum*, sem que com essa dissecação se logre chegar à essência mesma do ato administrativo.²

Assim sendo, o exame dos usualmente denominados “elementos”³

1 AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, Reflexões sobre a teoria do Desvio de Poder em Direito Administrativo, pg. 19 — citado por Celso A. BANDEIRA DE MELLO, op. cit., pg. 33.

2 Disso é exemplo o trabalho de Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO (op. cit., pg. 36 e ss.), que chega a enunciar, entre elementos e pressupostos do ato, nada menos que: conteúdo, forma, sujeito, vontade, motivo, requisitos procedimentais, finalidade, causa e formalidades. Esses “pontos cardeais” são por sua vez novamente divididos pelo autor, de sorte que encontraremos um conteúdo essencial e outro acidental; o conteúdo essencial, novamente repartido em natural e implícito; o acidental, subdivisível em . . . etc.

3 Já se afirmou a impropriedade da expressão “elementos”, vez que sob essa denominação não poderíamos logicamente conceber o agente como tal (tampouco a finalidade e os motivos), posto que exteriores ao ato em si, que somente poderia ser composto de conteúdo e forma. É a opinião, v. g., de Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO, op. cit., pg. 35.

do ato administrativo nada mais é que o retrato momentâneo de algo que, por natureza, é inafastavelmente cinético. Esse instantâneo, pois, propicia apenas uma imagem — sem dúvida útil — porém incompleta do que se quer examinar.

Apesar disso, essa decomposição se justifica ante a utilidade evidente que proporciona na sondagem das condições de legitimidade da edição do ato administrativo. Disso é prova a circunstância de o próprio AFONSO R. QUEIRÓ, malgrado suas críticas acerbas à análise estrutural do ato administrativo, a ela recorrer para definir os limites do poder discricionário.⁴

É válido, portanto, o estudo dos elementos do ato administrativo, desde que se tenha presente a advertência de MARCELO CAETANO, de que “os elementos essenciais encontrem-se fundidos no acto, formam uma unidade que só a análise lógica dissocia para maior comodidade de estudo.”⁵

Quais são esses elementos? Entendo que sua enumeração se reduz a uma questão de conveniência. Assim sendo, sua “escolha” será melhor ou pior, não em decorrência de maior ou menor coerência lógica, mas tão somente na medida em que efetivamente atenda à sua finalidade precípua, puramente didática e metodológica. Dado que esta a única justificativa da análise estrutural do ato administrativo, qualquer classificação porventura adotada não deixará, jamais, de ser arbitrária.

Isso explica, ao meu ver, o porquê da grande divergência doutrinária quanto à enumeração desses elementos. Enquanto alguns autores ultrapassam a cada dezena, outros não aludem a mais do que quatro elementos.⁶

Ora, sendo a ciência jurídica sobretudo um sistema de princípios,⁷ importa ter presente que a legitimidade do ato administrativo repousa antes no seu todo que na adequação desse ou aquele “elemento” ao ordenamento jurídico. Ou seja, mais importante que escandi-lo em seus elementos é examiná-lo à luz dos princípios e postulados básicos, regentes da atividade administrativa do Estado.

Passa a ter importância apenas relativa, pois, a enumeração dos elementos (ou pressupostos, como se queira) do ato administrativo, não sendo de todo inconveniente adicionar ou suprimir este ou aquele componente.

4 AFONSO QUEIRÓ, *Estudos de Direito Administrativo*, Coimbra, pg. 10 e ss.

5 MARCELLO CAETANO, citado por ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA, *Erro e Ilegalidade no acto Administrativo*, pg. 98.

6 Compare-se, v. g., Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO (op. cit., pg. 36), ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA, op. cit., pg. 97; AGUSTIN GORDILLO, op. cit., tomo 3, pg. VIII-2. Veremos que tanto o número como a discriminação dos elementos variam de forma substancial. A divergência não se limita à terminologia, mas chega à própria concepção do que seja ato administrativo.

7 Conforme assinala FERNANDO ANDRADE DE OLIVEIRA (op. cit., pg. 99). Seu caráter essencialmente axiológico é corretamente apontado por VICENTE RAO (O Direito e a Vida dos Direitos, tomo I, pg. 255/256)

Assim sendo, e sem nenhuma preocupação quanto ao estabelecimento de um elenco exaustivo, podemos decompor o ato administrativo (e aqui conforme parcela significativa da doutrina) em sujeito, motivo, conteúdo, forma e finalidade.

1. SUJEITO:

É quem pratica o ato. Preferível a expressão "sujeito" ao termo "competência", eis que essa é atributo do sujeito.⁸ Isso fica evidente na definição de competência assinada por MARCELLO CAETANO: "o complexo de poderes funcionais conferidos por lei a cada órgão ou cargo, para desempenho das atribuições da pessoa coletiva em que esteja integrado."⁹

O processo de formação da vontade do sujeito poderá ou não ser relevante; conforme se trate de ato vinculado ou discricionário. Nestes, o vício da vontade levará ao reconhecimento da invalidade do ato.

Vale ressaltar que o ato administrativo poderá emanar de um sujeito não integrado no aparelhamento estatal, como é o caso do concessionário de serviço público, ou qualquer pessoa à qual seja delegada determinada função administrativa.

2. MOTIVO:

É a circunstância de fato em face da qual o ato é praticado. É preciso que a hipótese legal, autorizadora da prática do ato administrativo, esteja adequada à situação de fato nela prevista. Para tanto, é preciso verificar a efetiva ocorrência do fato, e sua correspondência com a hipótese legal autorizadora da edição do ato.

Classicamente sistematizados por GASTON JÈZE¹⁰, vêm os motivos tendo sua importância reconhecida pelos tribunais, como é exemplo acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, que decidiu que "em se tratando de ato fundado em motivos ou pressupostos de fato indispensáveis, é perfeitamente possível ao Poder Judiciário o exame da ocorrência desses pressupostos, para decidir da regularidade deles."¹¹

2.1 – MOTIVO E CAUSA TÊM O MESMO SIGNIFICADO?

ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA¹² argumenta que não, definindo causa como "a relação entre os pressupostos do ato e o seu objeto", enquanto que os pressupostos ou motivos seriam a situação de fato ou de direito que está necessariamente na base do ato.

8 da qual se utilizam diversos autores, como ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA e AGUSTÍN GORDILLO (op. citadas).

9 citado por ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA, op. cit., pg. 99

10 GASTON JÈZE, Teoria Geral dos Motivos Determinantes, em Principios Generales del Derecho Administrativo, tomo III, pg. 223.

11 Revista dos Tribunais, vol. 283, pg. 236.

12 André GONÇALVES PEREIRA, op. cit., pg. 122

Ao meu ver, desde que admitida a necessária adequação entre a situação fática e o conteúdo do ato, como requisito indispensável à sua validade, torna-se desimportante a caracterização da causa como elemento à parte.

2.2 – MOTIVO E MOTIVAÇÃO.

O motivo não se confunde com a motivação do ato, a fundamentação pela qual são enunciados os pressupostos em que se baseou o sujeito para justificar a providência tomada. Esta é a chamada “exposição de motivos”, geralmente ontida nos diversos “considerando” que antecedem o conteúdo do ato praticado.

Merece apreciação o problema da motivação do ato praticado, na ausência de expressa exigência legal. Estaria o sujeito obrigado a motivar? A resposta de JÊZE é negativa¹³. Na opinião de CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, porém, tratando-se de ato discricionário quanto ao motivo ou conteúdo, a motivação será obrigatória¹⁴. Sem dúvida, esta a solução que melhor se coaduna com a proteção aos direitos dos administrados, na medida em que assegura a legitimidade do ato, impedindo a administração de concertar alegações que justifiquem, embora a destempo, a providência que tomou.¹⁵

3. CONTEÚDO:

É o efeito prático que o ato visa obter¹⁶, ou “a própria prescrição ou injunção que o ato contém.”¹⁷ Em síntese, é a alteração na ordem jurídica face à edição do ato. É a imposição da multa, no ato administrativo punitivo; é a transferência compulsória da propriedade, numa desapropriação.¹⁸

Prescrevem os autores¹⁹ que o conteúdo pode ser natural, implícito e eventual. Conteúdo natural é a parte do ato que corresponde à essência da declaração; parte necessária, portanto, do ato administrati-

13 GASTON JÊZE, *op. cit.*, pg. 232.

14 Celso A. BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, pg. 77.

15 *ibidem*

16 cf. Fernando GARRIDO FALLA, *op. cit.*, pg. 521.

17 cf. ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA, *op. cit.*, pg. 99.

18 Anote-se a lição de Guido ZANOBINI, *op. cit.*, pg. 246, que diferencia o objeto do conteúdo do ato: o objeto é a coisa, a atividade; o conteúdo, o que se dispõe sobre essa coisa ou atividade: “consiste in ciò che con esso l’autorità intende disporre, ordinare, permettere, attestare, certificare. Il contenuto varia, quindi, secondo la categoria alla quale l’atto amministrativo appartiene” (pg. 250).

REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA diz que o conteúdo é o próprio ato: quando se desapropria algum imóvel, o conteúdo do ato é a própria desapropriação, enquanto seu objeto é o imóvel desapropriado. (*op. cit.*, pg. 54).

Nesse sentido a opinião de Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO, de que “conteúdo e objeto” são duas realidades perfeitamente distintas. (*op. cit.*, pg. 40).

19 Fernando GARRIDO FALLA, *op. cit.*, pg. 522; Guido ZANOBINI, *op. cit.*, pg. 192.

vo, e que serve para individualizá-lo frente aos demais. Por exemplo, o conteúdo natural de uma desapropriação é a transferência coativa da propriedade particular para o poder público. O conteúdo implícito decorre do ato, mesmo que não esteja expresso. "porque o ordenamento jurídico o supõe em todos os atos da mesma espécie. Assim, no direito de nomeação para um alto cargo político, subentende-se implícita a cláusula de temporariedade da nomeação."²⁰ O conteúdo eventual traduz-se em cláusulas que se podem incorporar ao ato, como a condição, o modo e o termo.

4. FORMA:

Outra vez se registra, agora quanto ao elemento forma, grande divergência doutrinária; esta, porém, se atentamente analisada, se resume quase que inteiramente a testilhas terminológicas, sem conseqüências práticas dignas de menção. Para uns, o conceito de forma não abrange os chamados *requisitos procedimentais*, afetos ao elemento "vontade"²¹; outros não consideram a forma como elemento do ato administrativo, mas sim a *formalidade*, distinta daquela porque prevista no ordenamento.²²

Ora, entendida a forma como o modo pelo qual o ato administrativo se dá a conhecer, impossível deixar de considerá-la elemento de importância essencial à compreensão do ato típico da administração. Como pondera ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA, se não houver um mínimo de manifestação exterior da vontade, não haverá ato administrativo²³.

Com efeito, a importância da forma enquanto fator de garantia dos interesses gerais da coletividade e dos interesses particulares de indivíduos afetados pela atividade administrativa foi magistralmente assinalada por GASTON JÉZE²⁴, que não limitou a noção de forma à mera externalização da vontade do agente, mas nela fez incluir os cha-

20 F. GARRIDO FALLA; op. cit., pg. 522.

21 É o pensamento de GORDILLO (op. cit., tomo 3, pg. X-26)

22 cf. REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA, op. cit., pg. 56.

23) GONÇALVES PEREIRA, op. cit., pg. 99

24 O ensinamento de GASTON JÉZE merece integral transcrição: "En derecho público, las formas son garantías automáticas creadas por las leyes o los reglamentos para asegurar el buen funcionamiento de los servicios públicos, evitando las decisiones irreflexivas, prematuras, insuficientemente estudiadas. Los agentes administrativos no tienen, para combatir su negligencia o su imprudencia, la preocupación de su interés o de su responsabilidad personales. Es preciso, pues, proteger automáticamente mediante formas, al mismo tiempo, los intereses generales de la colectividad y los intereses particulares de los individuos afectados por las medidas adoptadas por los agentes públicos. . . . A cada una de estas formalidades corresponde, según el pensamiento del legislador, un recurso para evitar un error, impedir una injusticia, asegurar la madurez y la oportunidad de la decisión, de manera que el acto sólo se presume correcto cuando se han observado todas las formas requeridas. . . . En realidad, las formas no son más que condiciones impuestas al ejercicio de la competencia de los agentes públicos, limitaciones de su competencia." (op. cit., pg. 291)

mados requisitos procedimentais, vale dizer, o processo de formação da vontade.

Não é essa a opinião de AGUSTÍN GORDILLO, para quem os trâmites e formalidades que se devem cumprir antes da declaração administrativa somente poderiam ser atacados como vícios de preparação da vontade.²⁵

Afinal, os requisitos procedimentais integram o elemento forma? Não vejo porque responder negativamente. Esse conjunto de formalidades e trâmites pelos quais a vontade administrativa se configura tem características formais incontestáveis. Embora tais formalidades, que principiam, v.g., pela regular intimação do interessado para produzir provas e acompanhar aquela produzida pela administração, não possam ser impugnadas diretamente, mas apenas no momento em que se exterioriza o ato final, nem por isso deixam de ser relevantes, integrando-se metodologicamente como elementos formais do ato administrativo, informadores da regularidade de sua emissão. Inadequando-se qualquer desses atos-trâmites aos ditames do ordenamento jurídico, too o ato estará eivado de nulidade por vício de natureza formal, principalmente quando esta forma (aí incluídos, obviamente, os atos-trâmites) consubstanciar elementos de garantia coletiva ou individual frente à administração.

A forma é, pois, o modo como se revela a vontade administrativa²⁶. O processo de revelação dessa vontade não é instantâneo, mas principia juntamente com a formação dessa vontade, incluindo-se o modo de sua integração (o procedimento administrativo).²⁷

Não vejo, portanto, qualquer importância prática na distinção entre forma, formalidades e pressupostos formalísticos.²⁸

Mas não é apenas o momento do início da revelação do ato que importa considerar. Discute-se, também, quando se efetiva esse exteriorização.. Isto é, se o ato se reputa exteriorizado quando escrito, ou quando remetido ao interessado, ou quando de qualquer modo dado a conhecer. Em outras palavras: a simples elaboração material de uma decisão administrativa lhe confere aptidão para a produção de efeitos jurídicos? Penso que não.. Como observa MICHEL STASSINOPOULOS²⁹, a forma estará realizada a partir do momento — e só então — em que o ato seja comunicado ou publicado, conforme o caso.

Esse entendimento é endossado por Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO, na afirmação de que um comportamento "só adquire a qualidade de ato jurídico, só ganha FORMA perante o direito, quando cumpre aquilo que é o mínimo para ressoar juridicamente, a saber: che-

25 AGUSTIN GORDILLO, *op. cit.*, tomo 3, pg. X-39.

26 ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA, *op. cit.*, pg. 99

27 cf.) ARRIDO FALLA, *op. cit.*, pg. 545.

28 Em desacordo com a opinião de Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO (*op. cit.*, pg. 81).

29 Michel STASSINOPOULOS, *Traité des Actes administratifs*, citado por Celso A. BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, pg. 46.

gar ao destinatário, transpondo o plano pessoal do agente para ingressar no plano social."³⁰

Somente através da publicidade (comunicação pessoal ou publicação) é que ocorrerá esta transposição do individual para o social. Não importa o destinatário tome ou não efetivo conhecimento do ato; com a publicidade, estarão cumpridos os requisitos legais para a sua revelação.³¹

A publicidade, conseqüentemente, não é uma formalidade subsequente ao ato administrativo, mas a ele adere e se integra, como um elemento do próprio ato. Não é outra coisa senão um elemento formal.³²

Conclui-se, portanto, que o ato somente existirá quando efetivamente publicado (aí incluída a eventual comunicação direta ao interessado, nos casos previstos em lei), pouco importando a data de sua edição material.

A questão não é acadêmica, mas encerra problemas práticos, posto que: a) o efetivo nascimento do ato informará qual a lei que o rege; b) a retirada de um ato editado (mas não publicado) não traduzirá revogação," mas simples interrupção das providências materiais necessárias ao surgimento do ato"³³; c) o nascimento do ato informará eventual direito subjetivo que o mesmo possa gerar.

Interessante notar, ainda, que há atos de particulares que se integram como requisitos formais ao ato administrativo. É o caso da audiência do interessado, especialmente em procedimentos punitivos ou disciplinares.

5. FINALIDADE:

O fim, ou finalidade, é excluído dos elementos do ato administrativo por ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA, que afirma sua existência apenas na vontade psicológica, o que lhe confere relevo apenas no ato discricionário: "neste é que a lei exige, para fazer surgir a vontade normativa, que tenha seguido um determinado fim, sob pena de caracterizar-se o desvio de poder."³⁴

Mesmo com importância diminuída quanto aos atos absolutamente vinculados, creio ser útil o exame da finalidade como relevante elemento do ato administrativo; com efeito, considerada a finalidade como "o bem jurídico objetivado pelo ato"³⁵, sua aferição terá grande valia na caracterização do desvio de poder (a utilização do ato para um propósito distinto daquele que lhe é adequado).

30 Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO, op. cit., pg. 47.

31 ibidem

32 Agustín GORDILLO, op. cit., pg. X-20.

33 Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO, op. cit., pg. 55.

34 GONÇALVES PEREIRA, op. cit., pg. 108

35 Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO, op. cit., pg. 78.

“O fim, e não a vontade, domina todas as formas de administração”, sintetiza RUI CIRNE LIMA³⁶. De fato, a afirmação do fim como elemento essencial do ato administrativo é de importância vital para o controle do arbítrio, limitando-se a autoridade estatal ao seu escopo último: a satisfação do interesse público, entendido não de forma genérica e inespecífica — uma panacéia para acobertar propósitos espúrios — mas sim o fim do *serviço*, determinado e particularizado. Ou seja, é necessário que a autoridade proceda tendo em vista a finalidade específica para a qual lhe tenha sido conferida competência.³⁷

III – CONCLUSÕES

a) não existe um conceito definitivo de ato administrativo, noção profundamente ligada à acepção de atividade administrativa do Estado; por isso, a escolha desta ou aquela definição deve atender precipuamente à sua utilidade prática, didática e metodológica;

b) a dissecação do ato administrativo em elementos jamais induzirá a compreensão de sua essência; justifica-se, porém, ante a utilidade evidente que proporciona na investigação da legitimidade de sua edição.

36 RUI CIRNE LIMA, *Princípios de Direito Administrativo*, pg. 22.

37 CRETELLA JUNIOR, *op. cit.*, pg. 47.