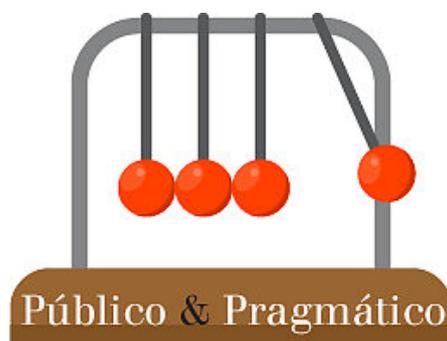




Reestruturação da teoria dos negócios jurídicos administrativos

No Direito Administrativo brasileiro a teoria do negócio jurídico foi absorvida integralmente pelos contratos administrativos. Falar em negócio jurídico administrativo no Brasil é o mesmo que se referir a contrato administrativo. Isto causou e vem causando sequelas para o Direito Público, sobretudo quanto aos negócios jurídicos no seio da Administração Pública.



Os dois principais nomes brasileiros que se dedicaram ao estudo do

negócio jurídico administrativo são o de José Cretella Júnior [1] e Edmir Netto de Araújo [2]. Para o primeiro, negócio jurídico administrativo é *"a declaração de vontade, na qual o efeito jurídico pode recair apenas sobre aquele a quem a vontade é dirigida, decorrente da declaração e enquanto esta seja querida"* [3]. Assumindo uma postura restrita em relação à adoção do negócio jurídico pela Administração Pública, José Cretella Júnior delimita que apenas *"nos casos de contratos de direito comum ou contratos de direito civil, regidos por normas de direito privado, com algumas distorções ou derrogações a favor do Estado, quando celebra acordos com o particular, é que teremos o denominado negócio jurídico administrativo"* [4]. Já para Edmir Netto de Araújo, negócio jurídico administrativo é compreendido como

"O acordo de vontades do qual participa a Administração, a qual, não abdicando da potestade pública de que é detentora, celebra com o particular determinados pactos, objetivando o interesse público; ou o acordo de vontades entre entidades da própria Administração, em qualquer de suas esferas, objetivando a consecução de fins comuns a essas entidades, de personalidades jurídicas próprias" [5].

Tradicionalmente, portanto, negócio jurídico administrativo é concebido pela doutrina publicista brasileira como expressão da vontade unilateral da Administração Pública. Em contrariedade à essência negocial do negócio jurídico, no âmbito administrativo ele representa a forma pela qual a Administração Pública estabelece relações jurídicas unilaterais e impositivas com os particulares.

Nesse sentido, o **principal problema** é que a teoria do negócio jurídico, para ser adjetivada de "administrativa", foi distorcida pela visão tradicional do Direito Administrativo, subordinador, impositivo, hierárquico, autoritário e unilateral. Para justificar a existência do contrato administrativo, a teoria precisou adaptar enormemente os negócios jurídicos. Tanto é assim que resulta redundante falar em contrato administrativo e negócio jurídico administrativo.



Não se identifica atualmente no ordenamento outra espécie de negócio jurídico administrativo além dos contratos administrativos. Isto porque, embora possa se compreender o acordo administrativo enquanto negócio jurídico, não há como designá-lo simplesmente negócio jurídico administrativo, pois inevitavelmente se estaria enquadrando-o na teoria dos contratos administrativos [6]. A dogmática, tal qual posta na atualidade, como dito, impede o surgimento de novas espécies do gênero negócio jurídico administrativo.

Uma curiosidade desta constatação é a tendência de **fuga dos negócios jurídicos administrativos**. É mais conveniente para os estudiosos classificar os acordos administrativos como *atos administrativos bilaterais*, por exemplo, correndo todos os riscos de torná-los meros ramos dependentes de estruturas já consolidadas, do que defendê-los como autônomos perante o Direito Administrativo, dizendo-os espécies do gênero negócio jurídico.

Daí a sugestão para a agenda pragmática do direito administrativo: começar a pensar em uma reestruturação da teoria dos negócios jurídicos administrativos, que, sem negar condicionantes essenciais do regime administrativo, se desprenda dos contratos administrativos, permitindo a criação de novos instrumentos de ação pública que resgatem a essência negocial, comutativa, sinalagmática, bilateral, paritária e vinculante, própria dos negócios jurídicos.

[1] CRETELLA JÚNIOR, José. Negócio jurídico administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 164, p. 29-49, fev. 1986. Com base na doutrina italiana, o autor elenca o rol do que se denomina negócio jurídico administrativo: “a) atos unilaterais, tais como a nomeação, a renúncia, a aprovação, a autorização e o regulamento, a deliberação; b) contratos de direito público, administrativos, tais como a concessão de serviço público, a concessão de uso de bem público, a concessão de obra pública, a concessão de obra pública, ou de direito constitucional, tal como a outorga ou concessão de cidadania ou contrato de naturalização; c) contratos plurilaterais, como os consórcios intermunicipais, intercomunais e interprovinciais; d) contratos de direito comum ou de direito civil, quando a administração, descendo de seu pedestal, se despoja de seu *ius imperii* e celebra acordos, vestindo a roupagem do particular, abdicando da verticalidade e adotando a horizontalidade, tais como a compra e venda, a locação, a permuta, o empréstimo, a empreitada, o fornecimento contínuo ou descontínuo”. (CRETELLA JÚNIOR, José. Negócio...Op. cit., p. 46 e 47).

[2] ARAÚJO, Edmir Netto de. **Do negócio jurídico administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

[3] CRETELLA JÚNIOR, José. Negócio...Op. cit., p. 40.

[4] Idem.



[5] ARAÚJO, Edmir Netto de. Do negócio...Op. cit., p. 213.

[6] Cf.: BARROS FILHO, Wilson Accioli de. **Acordos Administrativos Público-Privados** : Delineamentos teóricos e prática nos precatórios. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 59.

Date Created

14/08/2022