



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Atributos do Ato Administrativo

Fabiana David de Carvalho

Rio de Janeiro
2015

FABIANA DAVID DE CARVALHO

Atributos do Ato Administrativo

Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro em Direito Administrativo.

Professor Orientador: Rafael Iorio

Rio de Janeiro
2015

ATRIBUTOS DO ATO ADMINISTRATIVO

Fabiana David de Carvalho

Graduada pela Universidade Gama Filho. Advogada. Pós-Graduada em Direito Especial da Criança e do Adolescente pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Resumo: A administração pública a fim de implementar o interesse público manifesta-se através dos atos administrativos tendo como formação e requisitos de validade os seus elementos essenciais para nesta qualidade adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir, declarar direitos ou impor obrigações aos administrados ou a si própria. Podendo, assim, anular ou revogar os seus atos através de atos vinculados ou discricionários.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Atos Administrativos. Espécies. Atributos do Ato Administrativo. Imperatividade. Auto-Executoriedade.

Sumário: Introdução. 1. Conceito de Ato Administrativo. 2. Espécies de Ato Administrativo. 3. Elementos do Ato Administrativo. 4. Atributos do Ato Administrativo. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O tema proposto trata-se dos atos administrativos no qual trabalharemos no campo da administração pública, sobretudo na organização e dimensão do setor público, as funções do Estado, as formas de modelo de gestão.

Neste diapasão, o objetivo do trabalho é buscar implementar o debate por meio de ponderações sobre o tema e contribuir para um direito administrativo moderno e com mobilidade necessária para acompanhar os tempos de hoje.

Ao longo da pesquisa serão analisados os seguintes tópicos: Ato Administrativo, bem como sua diferenciação com relação ao: ato privado da administração pública; fato administrativo; processo administrativo; e ato de governo. Vislumbramos também a

necessidade de ponderar acerca dos elementos do ato administrativo, bem como os seus atributos no que tange a presunção de legalidade, imperatividade e auto-executoriedade.

Desta forma, o trabalho visa demonstrar os atributos do ato administrativo na produção de seus efeitos jurídicos com a observância da lei sob o regime jurídico de direito público e sujeita ao controle do poder público.

Neste sentido, no decorrer da apresentação do trabalho será demonstrado a rapidez e agilidade em que o atributo do ato administrativo proporciona à administração pública, uma vez que os atos administrativos são considerados presumidamente verdadeiros.

Em contrapartida será abordado a natureza da presunção referente ao ato administrativo, uma vez que poderá ser desconstituída pela prova que deve ser produzida pelo interessado prejudicado garantia esta proporcionada pela inversão do ônus da prova em que inevitavelmente gera ao particular interessado o dever de provar que a administração contrariou a lei. Caso o contrário, os fatos mencionados por ela não são verdadeiros.

Por fim, através da prática do ato a administração pública consegue chegar ao resultado almejado a fim de buscar o interesse público, a finalidade determinada pela lei.

1. CONCEITO DE ATO ADMINISTRATIVO

Ato Administrativo é a manifestação unilateral de vontade da administração pública ou de seus delegatários no exercício da função delegada, que, sob o regime de direito público, pretende produzir os efeitos jurídico com o objetivo de implementar o interesse público. Quanto a manifestação de vontade, o agente deve estar no exercício da função pública¹.

Os contratos são negócios bilaterais é a manifestação bilateral de vontade da administração pública pelo que o negócio jurídico é perfeito, válido e eficaz. Inclusive, temos

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p.105.

a manifestação plurilateral dos contratos que se configura como um acordo de vontades de que participa uma ou mais pessoa administrativa, por meio do qual os contratantes se obrigam reciprocamente a promover condutas ativas ou omissas, visando à obtenção de certo resultado de interesse conjunto². Os consórcios e convênios através da recente Autoridade Pública Olímpica envolvendo União, Município do Rio de Janeiro e o Estado do Rio de Janeiro é um exemplo adequado. É o consórcio que tem por objetivo implementar algumas tarefas, e atividades dos jogos olímpicos de 2016 relacionado na Lei 11.107/2005 -negócio jurídico plurilateral.

Assim se o ato administrativo é manifestação unilateral de vontade temos outras formas de manifestação de vontade da administração pública, tais como os contratos como negócios bilaterais e os consórcios e convênios podendo ser tri ou plurilaterais.

O ato administrativo como manifestação unilateral de vontade sempre foi o maior protagonista do Direito Administrativo clássico tendo como origem do direito o caso Agnès Blanco que envolvia execução de serviço público e concluiu para a existência de novo ramo do direito, qual seja, o Direito Administrativo.

O Direito Administrativo veio após a Revolução Francesa e surge com o caso Blanco e o Estado começou a atuar através de autoridade com o monopólio da força, como por exemplo, para garantir a propriedade. E assim, o ato administrativo era o grande protagonista porque representava a vontade do Estado, e por isso o caráter autoritário do Estado é bem marcante. Contudo ocorreu a transformação do Estado após a 2ª Grande Guerra. Hoje, a Administração contemporânea é marcada pelo consenso por ser uma administração democrática consensual e traz mudança do perfil da administração pública em vista de não impor decisão unilateralmente ao indivíduo e é por meio de procedimento que garanta a oitiva, a manifestação do destinatário.

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Parecer elaborado versando sobre minuta de anteprojeto da Lei de Política Nacional de Saneamento Básico*. p.51.

Desta forma, o ato perdeu em parte o papel isolado de protagonista, e hoje, atua com outros instrumentos de atuação cada vez mais frequentes porque ao invés do ato administrativo a tendência hoje é o processo administrativo por meio de decisões, pois muitas decisões vêm através de processo administrativo, como por exemplo, fomento estatal, permissões, licenças, decisões que vão beneficiar o indivíduo que são tomadas no bojo de um processo. Portanto, uma tendência a processualização encontrada em todo o planeta, inclusive, Itália, França e Portugal. No Brasil, a tendência ao processualismo tem como característica a Lei do Processo Administrativo com a virada do século – Lei 9.787/99 que mudou o perfil da Administração Pública Federal.

No Rio de Janeiro, temos a lei específica, Lei 5.427/2009 que trouxe o processo administrativo para o Rio de Janeiro e é uma característica do Direito Administrativo contemporâneo de consenso. As decisões são criadas através de um processo administrativo.

O ato administrativo é fruto do exercício da função administrativa pouco importa se a pessoa que está atuando no caso concreto tem caráter público ou privado, pois se houver na prática uma função administrativa sendo executada os atos praticados serão ato administrativo. Então, se o Poder Judiciário e Legislativo de maneira atípicas exercem funções administrativas então editam atos administrativos. Desta feita, o Poder Judiciário pode revogar seus atos administrativos a qualquer momento por conveniência e oportunidade, inclusive atos lícitos que se tornam inoportunos o que não pode é entrar na conveniência e oportunidade de outro poder e isso seria concentração de poderes³.

A doutrina diferencia ato administrativo e direito privado, uma vez dentro do Estado, em regra, a função administrativa é exercida por ato administrativo. Entretanto, algumas entidades vão exercer atividades privadas que é o caso das empresas estatais.

³ GÓES, Beatriz de Castro. *Administração Pública sob o Princípio da Eficiência*. Rio de Janeiro: EMERJ, 2010, p. 18.

As empresas estatais criada para o exercício da atividade econômica prevista no art. 173 da CRFB/88 é atividade privada por excelência. O art. 173, §1º, II, da CRFB/88 diz que estas estatais econômicas submetem-se no que couber ao mesmo regimento jurídico aplicado as empresas privadas em geral, inclusive com relação a obrigações civis. Se existe estatal econômica no exercício dessa atividade, então os atos praticados serão privados e a própria Constituição Federal diz que o regimento jurídico aplicado será o mesmo aplicado em princípio as empresas privadas⁴. Por tratar-se de uma estatal uma entidade criada pelo Estado se submete ao regime privado, mas, também, deve se submeter ao regime público porque foi criada pelo Estado integrante da administração e vai se submeter aos princípios da Administração Pública, as imposições constitucionais colocadas para a administração de modo que ao lado desse regime privado as estatais também vão sofrer aplicação em curso de normas de direito público - regime híbrido.

Se uma estatal econômica edita atos privados quando executa atividade econômica que submete ao regime administrativo, automaticamente teremos atuações administrativas clássicas, ato administrativo. Vai haver um, porém em relação a definição do regime jurídico aplicado em algumas situações dessas atividades econômicas. Foi o que ocorreu nas partes relacionadas as licitações promovidas pelas estatais econômicas o que ensejou a edição da **súmula 333 do STJ**⁵ no que tange a necessidade de licitação de estatal econômica. Desta forma, não haverá a necessidade de licitar para atividade fim e sim para atividade meio. No momento da realização de licitação editam atos da administração e quando violar direito líquido e certo cabe Mandado de Segurança. Por isso, cabe Mandado de Segurança para os casos de concurso público de estatal porque é ato administrativo atividade da Administração

⁴ JUSTEN FILHO, op. cit., p.59.

⁵ Súmula 333 do STJ: Cabe Mandado de Segurança contra ato praticado em licitação promovida por sociedade de economia mista ou empresa pública. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 333 do STJ. <http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=333&b=SUMU&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 06 nov. 2014.

Pública. No entanto, se edita atos privados de mera gestão neste caso, não cabe Mandado de Segurança.

No âmbito das relações privadas editam-se atos privados. Contudo, pode ter atos de direito administrativo de concessionárias e permissionárias de serviços públicos que vão prestar por delegação e, neste caso é atividade pública não importa se é público ou privada. O STJ tem admitido Mandado de Segurança contra ato praticado por concessionária e permissionária prestadoras de serviço público e o próprio conceito traz esse ideia de Ato Administrativo porque há manifestação unilateral de vontade feita também por delegatários e enquanto executores de serviço público são atos administrativo público. O seu conteúdo é administrativo, mas não é formalmente público porque o ato não é exarado por agente estatal.

2. ESPÉCIE DE ATO ADMINISTRATIVO

O ato administrativo relaciona-se com o exercício da função administrativa, independente da qualidade do agente. É a manifestação formal jurídica de vontade com intenção de produzir efeitos jurídicos criar, modificar ou extinguir.

Já no fato administrativo não há um consenso absoluto para a maioria é um acontecimento concreto é um fato que traz repercussão jurídica para o direito tendo como exemplo, a morte de servidor, é um acontecimento concreto fato e traz como consequências jurídicas do ato administrativo a vacância do cargo.

O problema é que tradicionalmente, Hely Lopes Meirelles afirma à época que fato é consequência do Ato Administrativo⁶. Contudo, não é sempre consequência porque alguns casos não dependerão de Direito Administrativo prévio. Exemplo, a desapropriação indireta

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 167.

que não observa o devido processo legal⁷ porque se fosse observado o devido processo legal primeiro teria decreto expropriatório, tentativa de acordo, caso contrário ação de desapropriação no qual o juiz fixará indenização.

Dentre os processualistas precursores da ideia de um núcleo processual, o mais citado é Carnelutti⁸. A tendência hoje é a processualização de atividade administrativa. Assim, cada vez mais terá um processo como um ambiente que vai ser formado o ato administrativo. Então, ao invés de um ato administrativo apenas unilateral, um ato administrativo que é criado no âmbito do Estado sem qualquer participação, sem qualquer oitiva dos destinatários, ao invés desse ato administrativo com essa característica autoritário tradicional teremos, atualmente, uma atuação mais processualizada da administração no qual os futuros destinatários que serão afetados pela decisão poderão apresentar suas manifestações no processo.

É uma tendência histórica as agências reguladoras estabelecerem uma necessidade de processualização da atividade regulatória a fim de estabelecer, previamente, um processo administrativo com a instauração de audiências e consultas públicas que apresentam maior legitimidade na decisão a ser tomada dando a oportunidade de ouvir a população tornando-se mais consensual e legítima, consenso entre Administração Pública, cidadãos e sociedade civil⁹. É chamada de ato administrativo – democracia participativa.

O ato administrativo através de uma democracia administrativa e democracia direta, segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a instituição de audiências públicas (um dos instrumentos participativos possíveis) com essa finalidade devem ser feitas por lei, de

⁷ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Temas de Direito Administrativo sob Tutela Judicial*, no Estado Democrático Eficiente. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 147-156.

⁸ MEDAUAR, Odete. *A Processualidade no Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 20.

⁹ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Participação Administrativa*, Belo Horizonte, 2011, p.6.

competência privativa do Poder Executivo que pretender, dessa forma, valer-se da participação do administrado (art. 61, § 1º, e, da Constituição)¹⁰.

Administração com característica de consensualidade com legitimidade maior porque vai se manifestar no processo¹¹. Se o ato é estático o processo é dinâmico, uma vez que o processo vai sendo gestado, formado e as pessoas poderão se manifestar.

No que tange a ato administrativo e ato de governo podendo ser chamado de Administração Pública x Governo. São as mais complexas na prática.

Tradicionalmente, o ato administrativo é editado no meio da função técnica em princípio pelo executivo. Contudo, também é editada por qualquer um dos poderes judiciário e legislativo.

Os **agentes não políticos**: na regra geralmente são concursados e são nomeados para a função estatutária e em outros casos celetista (emprego público) e vão exercer função por tempo indeterminado.

No **ato político**: há o exercício de função eminentemente política e função política envolvendo decisões fundamentais do Estado, especialmente, locação de recursos orçamentários. Com orçamento limitado para atingir demandas infinitas. Neste caso, a decisão é política engloba priorização de interesses públicos e quem executa esta atividade são os agentes políticos. O **ato político** é estudado pelo direito constitucional chamado de **politização da justiça**. O Supremo Tribunal Federal tem caráter político e decide as questões fundamentais do Estado. Supre lacunas administrativas, controla ações e omissões do Estado e entra em esferas tipicamente legislativas, executivas e eminentemente tem caráter político. Destarte, **modula efeitos social político**.

¹⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da Participação Política*, 1992, p.126.

¹¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Princípios do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p.163.

Com relação aos agentes políticos e não político possui duas consequências concretas nessa discussão sendo a primeira a Súmula vinculante n. 13 do STF¹² a respeito do Nepotismo em que consolidou entendimento que não se aplica aos agentes políticos.

A segunda consequência concreta é a questão de Improbidade Administrativa com base na Lei 8.429/92 em que o STF tem decidido que não se aplica ao agente político a lei de improbidade (com discordância do Superior Tribunal de Justiça). Será classificado como crime de responsabilidade e a lei e a própria Constituição Federal vão trazer normas e procedimentos especiais, sanções próprias para esse crime. Como é o caso do Presidente da República é crime de responsabilidade Lei 1.079/50 regra sendo processado pelo Senado Federal determinando a perda do cargo político e a suspensão dos direitos políticos.

3. ELEMENTOS DO ATO ADMINISTRATIVO

São cinco os elementos do ato administrativo e eles aparecem no art. 2º da Lei da Ação Popular – Lei 4.717/65. Entretanto, a própria constituição consagra esses cinco elementos: Agente competente, forma, finalidade, motivo e objeto.

O ato administrativo é uma espécie de ato jurídico no plano da existência, validade e eficácia¹³. Para existir tem que ter um objeto e forma; para ser válido o objeto tem que ser capaz; e o objeto lícito e possível com forma prescrita e não defesa em lei¹⁴.

¹² Súmula Vinculante n. 13 do STF: A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1227>> acesso em: 18 nov. 2014.

¹³ LOPES, Marcelo Netto de Moura. *Controle Jurisdicional dos Atos Discricionários da Administração Pública*. Brasília, 2009, p. 13.

¹⁴ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 70-71.

Se o ato administrativo é uma espécie de norma jurídica ele possui também os três elementos: sujeito, objeto e forma, mas como ele é uma espécie de ato jurídico tem suas peculiaridades.

Basicamente, a finalidade do Estado é atender o interesse público. O motivo nos atos jurídicos em geral começa a discutir a importância da causa, dos motivos dos atos privados, dos negócios privados e assim, cada vez mais o ato administrativo se parece com o ato jurídico em geral.

O agente tem que ser capaz e competente. O objeto é necessário ser lícito prescrito e não defeso em lei. Já a formalidade é maior porque reflete a coletividade.

A finalidade pública (interesse público) e o motivo é a situação de fato e de direito que justifica a prática do ato e a causa do ato. No entanto. Este motivo para a doutrina é diferente da motivação.

Todo ato tem que ser motivado em regra para controle, o art. 93, X, da CRFB/88 exige motivação para decisões administrativas dos tribunais. É a regra (Celso Antonio Bandeira de Melo¹⁵ e Maria Sylvia Zanella Di Pietro)¹⁶ e foi consagrado no âmbito federal através da lei 9.784/99 em seu art. 2º - princípio da motivação.

Entretanto, José dos Santos Carvalho Filho, entende que só por lei pode motivar em seu entendimento, motivação não é regra, pois só vai haver motivação nos casos em que a lei exigir expressamente¹⁷.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto posiciona-se no sentido de que a motivação é exigida apenas nos atos decisórios quando restringe direitos ou interesses haja vista que a motivação seria interessante para manter a ampla defesa e o contraditório¹⁸.

¹⁵ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22. ed. rev e. atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p.384.

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p.211.

¹⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 123.

Alguns autores diferenciam motivo do móvel. É aquilo que move internamente o agente público na hora de editar o Ato Administrativo. O móvel é o elemento psíquico do agente. É o que passa na cabeça do agente quando emite o ato.

O motivo é o elemento objetivo do ato administrativo, assim o móvel só é relevante para os atos discricionários porque faz escolhas e tem que estar movido por sentimento público legítimo e tem que estar no seu juízo normal devendo estar de acordo com a lei tornando-se perfeito e válido, pois não cabe arbitrariedade do agente tais como sentimentos pessoais a fim de prejuízo de outrem. Está sujeito a punição por improbidade.

O objeto é a alteração que consegue almejar. É o conteúdo do ato administrativo, por exemplo, o ato que demite servidor público o objeto é a punição; e o ato que determina a construção de uma escola o objeto é a construção da escola.

4. ATRIBUTOS DO ATO ADMINISTRATIVO

Se o ato é editado por agente público nomeado para aquela função, geralmente, aprovado em concurso público tem vínculo legítimo com o Estado e vai ter que agir em conformidade com a lei. Existem controles dessa atuação administrativa, tais como controles preventivos e repressivos, controles internos e externos.

No **Controle preventivo** tem como exemplo as minutas de edital de licitação que devem ser aprovada pelo órgão jurídico caso contrário são nulas as licitações com fulcro no art. 38, § único da Lei 8.666/93. Já o **controle repressivo** é realizado pelo Tribunal de Contas.

O primeiro atributo refere-se a **presunção de legitimidade, legalidade e veracidade** o ato é editado por pessoa legítima que detinha legitimidade para tanto onde foi nomeado e eleito para exercê-lo. Por tais razões, a presunção de veracidade e legitimidade decorre da

¹⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p.126.

incidência do princípio da legalidade, visto que, como a Administração Pública só está autorizada a fazer o que se encontra previsto em lei, pela lógica dedutiva todos os seus atos são, em tese, regulares, salvo prova em contrário.¹⁹ O segundo atributo é a **imperatividade** o ato administrativo é coercitivo, imperativo através de manifestação unilateral que impõe sua vontade ao indivíduo através do monopólio da força e da supremacia do interesse público. Terceiro atributo é a **auto - executoriedade** prerrogativa da administração pública de implementar sua vontade com suas próprias forças sem necessidade de órgão externo (Poder Judiciário).

Tradicionalmente são esses os atributos, no entanto alguns doutrinadores apontam para um quarto atributo. O **quarto atributo a tipicidade** é atributo clássico dos atos unilateral. Basicamente que, os atos que restringem direitos e interesses devem ser tipificados na lei. A ideia é que não possa criar com a necessidade de ser previamente tipificado na legislação. Neste sentido, a tipicidade é o atributo pelo que o ato administrativo deve corresponder a figuras definidas previamente pela lei como aptas a produzir determinados resultados. Para cada finalidade que a Administração pretende alcançar existe um ato definido em lei.²⁰

Na **legitimidade e legalidade** o ato presume-se a lei corresponde a própria legalidade. A atividade Administração Pública tem de estar prevista na lei, de molde que o particular poderá fazer ou deixar de fazer tudo o que é permitido e o que não lhe for defeso, proibido; por outro lado, a Administração Pública só poderá realizar determinada atividade se houver calço legal ou regulamentar, que de suporte à realização daquela atividade administrativa²¹.

Na **veracidade** os fatos narrados pelo agente público presume-se verdadeiros como exemplo o auto de infração de trânsito.

¹⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002, p. 159-160.

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014., p.210.

²¹ BOTELHO, Roberto. Princípio da Legalidade, artigo Disponível em: <<http://www.jusmilitaris.com.br/novo/uploads/docs/princlegal.pdf> 18.05.2014> acesso em: 21 jan. 2015.

Essas duas presunções apresenta efeitos pelo que o ato será autoexecutável (que será outro atributo). Entretanto, se o ato é, presumidamente, válido e verdadeiro presume-se que o ato está em conformidade com a lei e desde logo será implementado e o poder público poderá usar a força para fazer valer sua vontade. Essa é a presunção de **auto – executoriedade**. Contudo, o efeito mais citado é a chamada inversão do ônus da prova. Assim, a presunção de veracidade acarreta a inversão do ônus da prova.

A **inversão do ônus da prova** é em decorrência da presunção de veracidade, pois na presunção de legitimidade o ato presume-se de acordo com a lei. Neste sentido, na presunção de veracidade a outra parte vai ter que provar que os fatos não são verídicos. Em regra, o ônus é sempre do particular. Entretanto, só no efeito negativo que flexibiliza com a inversão relativizada, pois se não existe presunção quem tem que provar é Estado, posicionamento pacificado no STJ, em que o autor da ação não precisa fazer prova de fato negativo.

A presunção de veracidade e legitimidade é uma característica dos atos da administração, mas não é encontrada nos atos privados da administração pública nos casos em que a estatal econômica desenvolve atividade econômica tipicamente privada e concorre com empresas privadas. O art. 173, § 1º, II, da CRFB/88 manda aplicar o mesmo regime jurídico das empresas privadas. O ato de uma empresa privada não tem presunção de veracidade e legalidade e os atos privados da administração pública também não terão esses atributos. E assim, nem todo o ato da administração pública teria presunção de legitimidade e veracidade.

A imperatividade apresenta a ideia de manifestação unilateral de vontade impõe-se de forma coercitiva unilateral. Por sua vez, na coercibilidade o ato administrativo tem que ser cumprido porque é uma exigência, imposição do Estado e o particular que não se sujeitar vai se submeter a sanções. No entanto, nem todos os atos da administração tem atributo da imperatividade e nem sempre atua de forma unilateral impondo sua vontade em vista de uma

administração pública com atuação consensualizada. E por tais, razões torna-se oportuno, citarmos duas **exceções**: atos negociais e atos enunciativos.

Os **atos negociais** são atos de consentimento editados a pedido do particular, desta forma não são impositivos, exemplos: licença, autorização e permissões. **Atos enunciativos** é também uma exceção de que não há o atributo da imperatividade pois, apenas enuncia um fato e não tem o condão de sanção, exemplo: o parecer porque não é unilateral impositivo.

Mais um atributo dos atos administrativos é a chamada auto -executoriedade, qualidade que autoriza o poder público a compelir materialmente o administrado, de forma unilateral, independentemente de intervenção do Poder Judiciário.²² É prerrogativa da administração de executar a sua vontade com suas próprias forças. Apoiada na doutrina estrangeira principalmente a francesa. Apresenta distinção entre auto - executoriedade (executoriedade direta) e exigibilidade (executoriedade indireta).

Na auto – executoriedade também chamada de executoriedade direta o poder público usa da força por meios diretos para fazer valer sua vontade. A exigibilidade também denominada executoriedade indireta hipótese em que usa de meios indiretos de coerção para que o particular cumpra a vontade do Estado.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, quando da explicação dos atributos exigibilidade e executoriedade, ensina ser a executoriedade o poder de compelir, constranger fisicamente, e a exigibilidade o poder de induzir à obediência. Porém, ambos com uma mesma característica central: o fato de se imporem sem a necessidade de a Administração ir a juízo.²³

Neste sentido, para compelir o cumprimento da vontade do Estado retira-se a auto - executoriedade propriamente dita da própria legislação e implicitamente o ordenamento

²² FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 273-276.

²³ Revista âmbito Jurídico, Uma Breve Reflexão sobre a Auto-executoriedade e dos Atos Administrativos. Disponível em: < <http://www.ambito-juridico.com.br/pdfsGerados/artigos/10126.pdf> > acesso em: 18 mai. 2014.

reconhece a auto-executoriedade pelo monopólio da força cujo objetivo é evitar danos irreparáveis.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou demonstrar o ato administrativo pautado no direito administrativo contemporâneo de consenso, portanto com uma tendência a processualização, tendo como característica a lei do processo administrativo que mudou o perfil da administração pública federal. Postura, positiva para o direito administrativo tornando-o mais consensual e legítima, principalmente através de uma democracia mais participativa em decorrência de audiências e consultas públicas.

Apresentamos as mudanças no cenário político/social através da modulação de efeitos social político através do direito constitucional chamado de politização da justiça.

Neste trabalho apresentamos as características do ato administrativo e dos próprios atos privados da administração pública, quais sejam os atos de legislação privada que o Estado pode valer-se deles.

Diante do exposto, as mudanças no ramo do direito administrativo criaram novas situações sem, contudo, abandonar o interesse público. Neste sentido, a mudança é consequência da evolução histórica atrelada a sua necessidade para atender as demandas sociais de grande valia para o desenvolvimento do Estado.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BOTELHO, Roberto. Princípio da Legalidade, artigo disponível em: <<http://www.jusmilitaris.com.br/novo/uploads/docs/princlegal.pdf> 18.05.2014>. Acesso em 26 jan. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GÓES, Beatriz de Castro. *Administração Pública sob o Princípio da Eficiência*, Rio de Janeiro, EMERJ, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Parecer elaborado versando sobre minuta de anteprojeto da Lei de Política Nacional de Saneamento Básico*.

LOPES, Marcelo Netto de Moura. *Controle Jurisdicional dos Atos Discricionários da Administração Pública*, Brasília, 2009.

MEDAUAR, Odete. *A Processualidade no Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros. 2010.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22. ed. rev e. atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

_____, Diogo de Figueiredo. *Direito da Participação Política*, 1992.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Participação Administrativa*, Belo Horizonte, 2011.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Princípios do Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Temas de Direito Administrativo sob Tutela Judicial, no Estado Democrático Eficiente*, Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

Revista âmbito Jurídico, Uma Breve Reflexão sobre a Auto-executoriedade e dos Atos Administrativos. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/pdfsGerados/artigos/10126.pdf>>. Acesso em: 18 mai. 2014.