

Dia 2 - Atos Administrativos - Atributos

Conceito:

São as prerrogativas do Poder Público presentes nos atos administrativos. Decorrem do Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o privado. São chamados também de características dos atos.

A justificação dos poderes, juridicamente regulados, que assistem à Administração Pública reside na qualidade dos interesses que lhe incumbe prover. Bem por isso, a utilização de suas prerrogativas só é legítima quando manobrada para a realização de interesses públicos e na medida em que estes sejam necessários para satisfazê-los.

A Administração Pública lida com **interesses coletivos** (como saúde, segurança, educação), então:

- Ela precisa de **meios diferentes dos particulares** para agir com rapidez e eficiência.
- Por isso, a lei lhe dá **prerrogativas (poderes especiais)**.

💡 **Mas atenção:**

Esses poderes **não são privilégios da Administração**, e sim **instrumentos a serviço do interesse público**.

🎯 Prerrogativas ≠ Privilégios

- Os **particulares** precisam ir à Justiça para exigir algo de outro particular.
- A **Administração Pública** pode impor **obrigações unilaterais**, como multar, interditar, fiscalizar etc.

Mas:

⚠️ Esses poderes **só existem enquanto servirem ao interesse público**.

Se a Administração age por **interesse próprio**, **deshonestidade** ou **abuso de poder**, esses atributos **não valem**.

🧱 Fundamento dos Atributos dos Atos Administrativos

✅ Por que a Administração pode:

- **Impor obrigações sem o consentimento do cidadão?**
→ Porque visa o **interesse público**, e a **lei permite**.
- **Aplicar penalidades diretamente (multa, interdição)?**
→ Porque tem **exigibilidade e executoriedade**.
- **Agir com presunção de legalidade?**
→ Porque seus atos **são presumidos legítimos até prova em contrário**.



Quais são os atributos típicos dos atos administrativos?

Atributo	Significado
Presunção de legitimidade	Presume-se que o ato é legal e verdadeiro.
Imperatividade	O ato impõe obrigações ao cidadão mesmo sem seu consentimento.
Exigibilidade	Pode-se exigir o cumprimento do ato por meios indiretos (ex: multa).
Executoriedade	A Administração pode executar o ato diretamente, sem ordem judicial (em casos previstos).

🔍 Esses atributos **não são "presentes" para a Administração**, mas **instrumentos para proteger o interesse público**.



Atributos NÃO se aplicam a todos os atos

Nem todo ato administrativo tem todos os atributos.



Exemplo: Atos ampliativos

São os que **beneficiam o cidadão**, não impõem obrigações:

- Concessões
- Licenças
- Autorizações

➡ Nesses casos, **não se aplica imperatividade, nem executoriedade**.

➡ São atos que **aumentam os direitos do administrado**, então não precisam desses "poderes de imposição".

1. Presunção de Veracidade

- Presente em todos os atos.
- É relativa - juris tantum
- Os atos gozam de fé pública e os fatos apresentados presumem-se verdadeiros;
- O Estado não tem que provar todas as situações fáticas, devendo o particular lesado comprovar a falsidade das disposições.
- Causa a inversão do ônus da prova - quem tem que provar é o particular.

2. Presunção de Legitimidade

É presunção jurídica relativa, pois admite prova em contrário. Significa que o ato foi editado conforme a lei e com o ordenamento jurídico.

É a adequação da conduta com a norma jurídica posta. É uma prerrogativa dos atos de que produzirão efeitos regularmente desde a sua publicação, até que haja demonstração de que o ato é ilícito.

Se justifica pelo devido processo legislativo e está apto a produzir efeitos desde sua publicação, até que se declare sua ilegalidade por decisão administrativa ou judicial.

3. Imperatividade - poder extroverso

É a imposição de obrigações ao particular, nos limites legais, independente de sua vontade.

- **Presente somente nos atos restritivos:** aqueles que impõe obrigações e deveres aos particulares. Naqueles que definem direitos e vantagens não tem imperatividade (concessão de licença por ex.), nem mesmo nos atos enunciativos (aqueles em que o ente público emite uma opinião ou certifica uma situação de fato).
- Está presente mesmo nos atos reputados como inválidos pelo particular, enquanto não declarada a ilegalidade do ato.
- **Também designado como poder extroverso.**

Exemplos: proibição de estacionar. Notificação para cumprir a função social da propriedade.

4. Exigibilidade

A **exigibilidade** é um dos atributos (características) dos **atos administrativos**.

Ela significa que a Administração Pública pode:

- **Cobrar o cumprimento de uma obrigação** que ela impôs;
- **Sem precisar ir ao Judiciário;**
- Usando **meios indiretos de coação** (pressão), como **multas**.

⚠ Importante: a exigibilidade **não permite o uso da força direta**. Para isso existe outro atributo: **autoexecutoriedade**.

Definição

É a **capacidade do Estado de obrigar o cidadão a cumprir uma decisão administrativa, sem precisar de ordem judicial**, usando **meios legais de pressão**, como **multa**.

✓ Exemplo prático:

Imagine que um comerciante está fazendo muito barulho além do permitido.

1. A prefeitura notifica o dono para **diminuir o som**.
2. Ele **ignora**.
3. A prefeitura aplica uma **multa administrativa**.

➡ Ela não precisou ir ao juiz para aplicar essa penalidade.

➡ Isso é **exigibilidade: meio indireto** (multa) para **forçar o cumprimento** da ordem.

Resumo:

Característica	Exigibilidade
O que é?	Poder de exigir o cumprimento de um ato administrativo
Como funciona?	Usa meios indiretos de pressão (ex: multa)
Precisa do Judiciário?	❌ Não
Exemplo	Aplicar multa a quem desrespeita norma sanitária

5. Executoriedade ou Autoexecutoriedade

É a aplicação dos meios diretos de execução dos atos administrativos, uma vez que a aplicação de meios indiretos de coerção (exigibilidade) não atenderam ao interesse público.

O ente público pratica o ato que seria de obrigação do particular sem necessidade participação deste e sem que haja suprimimento judicial.

Não está presente em todos os atos. Depende:

- Previsão legal
- Situação de urgência. Nesses casos, pode haver a prática do ato, admitindo o contraditório diferido, posterior.

É o poder da Administração de **agir diretamente, forçando fisicamente** o cumprimento da obrigação, **sem ordem judicial prévia**.

 **É ação direta, material**, como fechar um estabelecimento ou apreender algo.

Diferença entre Exigibilidade e Executoriedade

Característica	Exigibilidade	Executoriedade
Tipo de coação	Indireta (ex: multa)	Direta (física/material)
Vai ao Judiciário?	Não precisa	Também não precisa
Pode forçar fisicamente?	❌ Não	✅ Sim
Exemplo	Aplicar multa por calçada não construída	Apreender medicamento vencido

Exigibilidade

Exemplo 1: A prefeitura notifica um morador para construir a calçada em frente ao seu terreno.

- Se ele não fizer, **leva multa**.
- A prefeitura **não pode obrigá-lo fisicamente** a pegar cimento e construir.
- Mas ela pode construir a calçada e **cobrar depois** → isso é **execução de ofício, não coação física direta**.

Exemplo 2: A prefeitura exige **certidão negativa de débitos** para liberar um alvará.

- Se você não pagar o imposto, ela **não te obriga a pagar à força**, mas **nega o alvará**.

➡ Isso é **exigível**, mas **não executável diretamente**.

■ Executoriedade

Exemplo 1: A vigilância sanitária fecha um restaurante com comida estragada.

- A medida é **exigível** (por interesse público).
- E é **executável diretamente** (fecham o local na hora, **sem ordem judicial**).

Exemplo 2: Internação compulsória de pessoa com doença infectocontagiosa.

- A Administração **atua diretamente**, internando mesmo **sem consentimento**, quando há risco à saúde pública.

➡ Aqui temos **executoriedade: ação direta, imediata, sem precisar recorrer ao Judiciário**.

💬 Conclusão

- **Exigibilidade** = a Administração pode **exigir** que o cidadão cumpra uma obrigação, **usando pressão (multa, restrição)**, mas **sem forçar fisicamente**.
- **Executoriedade** = a Administração pode **agir diretamente**, forçando **materialmente** o cumprimento, **sem ordem judicial**.

🔗 **Nem todo ato exigível é executivo, mas todo ato executivo também é exigível.**

⚖️ Quando a executoriedade é permitida?

A Administração pode **agir diretamente e usar força** sem ordem judicial **somente em dois casos**:

1. ✅ **Quando a lei autoriza expressamente** (exemplo: Código de Trânsito permite remoção de veículo).
2. ⚠️ **Quando há urgência e é essencial para proteger o interesse público**, e **não dá tempo de esperar o Judiciário**.

💡 Nesse segundo caso, entende-se que **a lei permite de forma implícita**, porque o interesse público não pode esperar.

🛡️ E se a Administração abusar da executoriedade?

Mesmo com executoriedade, o cidadão **não fica sem defesa!**

O que ele pode fazer?

- **Mandado de segurança** (preventivo ou repressivo) → art. 5º, LXIX, da CF.
- **Habeas corpus**, se houver ameaça à liberdade → art. 5º, LXVIII.
- **Ação judicial** por **indenização**, se houve dano → art. 37, §6º da CF.

✓ O Poder Público **pode ser responsabilizado** por uso **abusivo ou ilegal** da executoriedade.

✦ Direito Privado x Direito Administrativo

Direito Privado (entre particulares)	Direito Administrativo (Estado x cidadão)
Precisa de decisão judicial para tornar algo exigível.	O ato administrativo já nasce com exigibilidade ou executoriedade .
Precisa de execução judicial para forçar cumprimento.	O Estado pode executar por si só , em certos casos.
Exceções raras:	- Exigibilidade: hoteleiro pode reter bagagem do hóspede inadimplente. - Executoriedade: retomada imediata da posse após esbulho.

6. Tipicidade

- Criado por Maria Sylvia De Pietro.
- Exigência de que todo ato administrativo esteja previsto em lei.
- Tipicidade é o atributo pelo qual o ato administrativo deve corresponder a figuras definidas previamente pela lei como aptas a produzir determinados resultados. Para cada finalidade que a Administração pretende aclamar, existe um ato definido em lei.

FASES DE CONSTITUIÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO

Termo	O que significa?	Características	Exemplo	Observações
Perfeição	O ato cumprе todas as etapas formais para existir. Seu processo formativo terminou.	- Não é retratável. - Pode ser revisado ou anulado pela autotutela (Súmulas 346 e 473 STF). - Ato imperfeito : ainda em formação.	A nomeação assinada pelo prefeito.	Ato perfeito ainda pode ser inválido ou ineficaz.
Validade	O ato está conforme a lei (competência, finalidade, forma, motivo, objeto).	- Só é analisada se o ato existe (perfeito). - Pressupõe conformidade com TODOS os requisitos legais.	Nomeação feita por quem tem competência e respeitando a Constituição.	O ato pode ser perfeito, mas inválido.
Eficácia	Capacidade do ato de produzir efeitos no mundo real .	- Alguns têm eficácia imediata. - Outros dependem de termo/condição. - Ato pendente : eficaz apenas após condição.	Servidor nomeado toma posse e entra em exercício.	Ato pode ser válido e perfeito, mas ainda ineficaz .

Termo	O que significa?	Características	Exemplo	Observações
Efeitos Próprios	São os efeitos diretos e típicos do ato.	Representam o objeto/conteúdo da conduta administrativa.	Ex.: Ato de remoção → mudança de lotação.	Produzem efeitos próprios ou impróprios.
Efeitos Impróprios	São efeitos reflexos/indiretos , não planejados.	Efeito Reflexo : atinge terceiros. Efeito Prodrômico : impõe nova atuação administrativa; quebra da inércia. Ex.: atos compostos e complexos.	Ex.: A apreensão de mercadoria impacta fornecedores e clientes.	Não são o objetivo principal do ato, mas decorrem dele.

COMBINAÇÕES POSSÍVEIS:

Situação	Descrição	Exemplo
a) Perfeito, válido e eficaz	Ato 100% regular e já produz efeitos.	Nomeação correta e ativa de um servidor.
b) Perfeito, inválido e eficaz	Ato com vício, mas que já está funcionando.	Demissão feita sem motivação legal, mas o servidor já saiu.
c) Perfeito, válido e ineficaz	Ato bem feito, mas ainda não está valendo. Termo, condição ou publicação	Licença autorizada para daqui a 10 dias.
d) Perfeito, inválido e ineficaz	Ato com vício e ainda não produz efeitos.	Multa aplicada ilegalmente, mas ainda depende de homologação.
e) Ato consumado	Já produziu todos os efeitos.	