

Guarda Civil Municipal de Niterói

GCM NITERÓI-RJ

Guarda Municipal

SUMÁRIO

DIREITO CONSTITUCIONAL	11
■ PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (ARTS 1º AO 4º DA CF/88)	11
■ DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS (ARTS 5º A 16 DA CF/88)	14
DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS	14
DIREITOS SOCIAIS.....	34
NACIONALIDADE	42
DIREITOS POLÍTICOS	44
■ DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA (ARTS. 18 E 19; ARTS. 20 A 24; ARTS. 25 A 28; ARTS. 29 A 31 DA CF/88).....	47
DA UNIÃO	48
DOS ESTADOS FEDERADOS.....	51
DOS MUNICÍPIOS.....	52
■ NORMAS CONSTITUCIONAIS RELATIVAS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AO SERVIDOR PÚBLICO (ARTS 37 A 41 DA CF/88)	58
PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ART 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL)	58
■ PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DE NATUREZA ÉTICA: MORALIDADE, IMPESSOALIDADE, PROBIIDADE, MOTIVAÇÃO E PUBLICIDADE (ART 77 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO).....	71
■ ORGANIZAÇÃO DOS PODERES (ARTS 44 A 135 DA CF/88)	78
■ DA SEGURANÇA PÚBLICA (ART 144)	135
DIREITO ADMINISTRATIVO.....	141
■ ATOS ADMINISTRATIVOS.....	141
CONCEITO, FORMAÇÃO E EFEITOS.....	141
ELEMENTOS E MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO	141
CARACTERÍSTICAS	145
CLASSIFICAÇÃO.....	146
ESPÉCIES	148

EXTINÇÃO, INVALIDAÇÃO E REVOGAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS	149
■ PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO.....	149
■ PODERES E DEVERES DOS ADMINISTRADORES.....	152
USO E ABUSO DE PODER.....	152
PODER HIERÁRQUICO	153
PODER DISCIPLINAR.....	154
PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA: CONCEITO E COMPETÊNCIA.....	154
PODER DE POLÍCIA ORIGINÁRIO E DELEGADO.....	155
Fundamentos	155
Finalidade	155
Atuação da Administração.....	156
Limites	156
Características	156
Legitimidade e Sanções	156
Responsabilidade Administrativa e Criminal	156
■ RESPONSABILIDADE CIVIL: DIREITO BRASILEIRO	157
APLICAÇÃO DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA.....	158
REPARAÇÃO DO DANO E DIREITO DE REGRESSO.....	159
■ AGENTES PÚBLICOS	159
NORMAS CONSTITUCIONAIS ESPECÍFICAS CONCERNENTES AOS SERVIDORES PÚBLICOS	159
Servidores Públicos	160
Empregado Público	160
REGIMES JURÍDICOS FUNCIONAIS	161
Acumulação de Cargos e Funções.....	161
Acessibilidade, Estabilidade e Remuneração	161
Direitos e Deveres dos Servidores Públicos.....	163
Responsabilidades dos Servidores Públicos	163
CONCURSO PÚBLICO	164
PODER DISCIPLINAR ADMINISTRATIVO DOS SERVIDORES PÚBLICOS	165
■ LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – LIA (LEI FEDERAL Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992) E SUAS ALTERAÇÕES (REDAÇÃO DADA PELA LEI 14.230, DE 2021).....	165

DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	185
■ DAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ARTS. 98 A 101).....	185
■ DA PRÁTICA DE ATO INFRACIONAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ARTS. 103 A 109).....	188
■ DAS GARANTIAS PROCESSUAIS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ARTS. 110 E 111).....	189
■ DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ARTS. 112 A 128).....	190
■ DOS CRIMES E DAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ARTS. 225 A 258).....	193
ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS.....	205
■ LEI Nº 13.022, DE 8 DE AGOSTO DE 2014.....	205
LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO BRASILEIRA	215
■ CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO (LEI FEDERAL Nº 9.503, DE 23 DE SETEMBRO DE 1997).....	215
LEGISLAÇÃO MUNICIPAL.....	257
■ LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE NITERÓI, DE 4 DE ABRIL DE 1990	257
■ ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DE NITERÓI – LEI MUNICIPAL Nº 531, DE 18 DE JANEIRO DE 1985	263
■ ESTATUTO DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL DE NITERÓI – LEI MUNICIPAL Nº 2.838, DE 30 DE MAIO DE 2011	271
■ PLANO DE CARREIRA, CARGOS E REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL DE NITERÓI – LEI MUNICIPAL Nº 3.077, DE 27 DE FEVEREIRO DE 2014	290
■ REGIME ADICIONAL DE SERVIÇO (RAS) PARA PROFISSIONAIS DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL DE NITERÓI – LEI MUNICIPAL Nº 3.028, DE 12 DE ABRIL DE 2013	299
■ USO E COMERCIALIZAÇÃO DE CEROL E DE LINHA CHILENA NO MUNICÍPIO DE NITERÓI – LEI MUNICIPAL Nº 3.074, DE 27 DE JANEIRO DE 2014	301
■ CÓDIGO MUNICIPAL AMBIENTAL DE NITERÓI – LEI MUNICIPAL Nº 2.602, DE 14 DE OUTUBRO DE 2008.....	301
■ CÓDIGO DE POSTURAS DO MUNICÍPIO DE NITERÓI – LEI MUNICIPAL Nº 2.624, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2008.....	331

■ ROTINAS PARA O CONTROLE DE CONDUTAS QUE OCASIONEM PERTURBAÇÃO DO SOSSEGO E DO BEM-ESTAR PÚBLICO POR EMISSÃO DE SOM DE QUALQUER NATUREZA – DECRETO MUNICIPAL Nº 11.542, DE 09 DE DEZEMBRO DE 2013.....	339
■ PROCESSO ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL DE NITERÓI – LEI Nº 3.048 DE 18 DE OUTUBRO DE 2013	339
LÍNGUA PORTUGUESA.....	347
■ LEITURA E COMPREENSÃO DE TEXTOS VARIADOS.....	347
■ MODOS DE ORGANIZAÇÃO DO DISCURSO	349
NARRATIVO.....	349
DESCRITIVO	350
EXPOSITIVO	351
INJUNTIVO	352
ARGUMENTATIVO E DISSERTATIVO	353
■ GÊNEROS DO DISCURSO	353
DEFINIÇÃO, RECONHECIMENTO DOS ELEMENTOS BÁSICOS.....	353
■ COESÃO E COERÊNCIA: MECANISMOS, EFEITOS DE SENTIDO.....	354
■ RELAÇÃO ENTRE AS PARTES DO TEXTO	358
CAUSA E CONSEQUÊNCIA	358
COMPARAÇÃO	358
CONCLUSÃO	358
EXEMPLIFICAÇÃO	358
GENERALIZAÇÃO	359
PARTICULARIZAÇÃO	359
■ CONECTIVOS: CLASSIFICAÇÃO, USO, EFEITOS DE SENTIDO	359
■ FUNÇÕES E CLASSES DE PALAVRAS	359
FLEXÃO NOMINAL.....	360
PRONOMES: EMPREGO, FORMAS DE TRATAMENTO E COLOCAÇÃO	366
VERBOS: PESSOA, NÚMERO, TEMPO E MODO.....	370
FLEXÃO VERBAL.....	371
VOZES VERBAIS	374

■ TRANSITIVIDADE VERBAL E NOMINAL.....	379
■ ESTRUTURA, CLASSIFICAÇÃO E FORMAÇÃO DE PALAVRAS	380
■ SINTAXE DO PERÍODO SIMPLES	384
■ COORDENAÇÃO E SUBORDINAÇÃO	390
■ REGÊNCIA VERBAL E NOMINAL.....	393
■ FIGURAS DE LINGUAGEM	395
■ FUNÇÕES DA LINGUAGEM.....	398
■ SINÔNIMOS, ANTÔNIMOS, PARÔNIMOS E HOMÔNIMOS.....	398
■ ACENTUAÇÃO GRÁFICA E ORTOGRAFIA.....	400
■ PONTUAÇÃO: REGRAS E EFEITOS DE SENTIDO.....	402
RECURSOS GRÁFICOS: REGRAS, EFEITOS DE SENTIDO.....	402
■ CRASE	405
 CONHECIMENTOS DO MUNICÍPIO DE NITERÓI	 419
■ HISTÓRICO E FORMAÇÃO ADMINISTRATIVA: DA FUNDAÇÃO DA ALDEIA (1691) AOS DIAS ATUAIS	 419
■ INFORMAÇÕES SOCIOECONÔMICAS.....	420
DEMOGRAFIA E TERRITÓRIO.....	420
DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE NITERÓI.....	420
ECONOMIA MUNICIPAL – PIB.....	421
Estabelecimentos por Porte e Setor.....	421
Potencial de Consumo	421
■ INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS.....	421
POPULAÇÃO (COMPOSIÇÃO, CARACTERÍSTICAS, DENSIDADE DEMOGRÁFICA).....	421
PREFEITURA (PODER EXECUTIVO, ESTRUTURA ORGANIZACIONAL, AS SECRETARIAS MUNICIPAIS E AUTARQUIAS).....	421
EDUCAÇÃO: FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....	422
Matrículas.....	422
Docentes.....	422
Registro Escolar	422
CADASTRO CENTRAL DE EMPRESAS	422

REGISTRO CIVIL	423
FINANÇAS PÚBLICAS	423
FROTA	423
MORBIDADE HOSPITALAR	423
CRIMINALIDADE	424

DIREITO ADMINISTRATIVO

ATOS ADMINISTRATIVOS

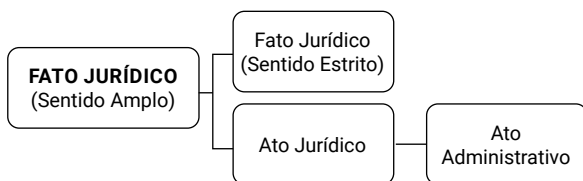
CONCEITO, FORMAÇÃO E EFEITOS

Tudo que praticamos em nossas vidas pode ser considerado como um ato. Mas, para o direito, os atos são aqueles capazes de motivar efeitos jurídicos. E, assim como as pessoas na vida privada, a Administração Pública também pratica atos, os quais possuem potencial de produzir efeitos jurídicos diversos.

Vejam, primeiramente, o conceito de fato jurídico, para que possamos melhor entender o conceito de ato administrativo. Fato jurídico em sentido amplo é todo e qualquer acontecimento, de causa humana ou natural, que tenha **consequências** jurídicas. Em sentido estrito será todo e qualquer acontecimento natural que tenha consequências jurídicas. O fato jurídico em sentido estrito é espécie do fato jurídico em sentido amplo.

Da mesma forma, os atos jurídicos também são espécies do gênero fatos jurídicos. Podemos entender o ato jurídico como uma manifestação unilateral relevante para o mundo jurídico. Como espécie do gênero ato jurídico, temos os atos administrativos.

Por meio dos atos administrativos é que a Administração Pública atinge os efeitos jurídicos relacionados aos diversos interesses públicos que intenta, de acordo com cada situação.



Assim, pode-se dizer que o ato administrativo é uma espécie de ato jurídico praticado pela Administração Pública. Vejamos o conceito dado pelo doutrinador Hely Lopes Meirelles (2016):

Ato administrativo é toda manifestação unilateral da administração pública, que agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato, adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direito, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.

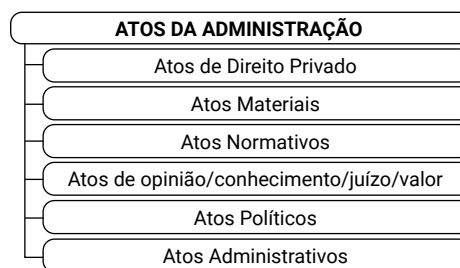
Já Celso Antônio Bandeira de Mello (2010) conceitua os atos administrativos de forma mais abrangente:

Declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes — como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.

Portanto, atos administrativos são ações praticadas pela Administração Pública com objetivo de exercer suas funções e cumprir suas atribuições; pode-se dizer que é uma espécie do gênero atos da administração. Vejamos a diferença entre eles:

- **Atos da administração:** toda manifestação da Administração, compreendendo os atos de direito privado, os atos materiais, os atos normativos, os atos de opinião/conhecimento/juízo/valor, os atos políticos e os atos administrativos;
- **Ato administrativo:** manifestação unilateral da Administração Pública com objetivo de atingir o interesse público por meio de efeitos jurídicos. Esse conceito deve ser entendido como a atuação da Administração Pública, a qual, por meio de seu poder de império, impõe-se perante o particular.

Vejam o esquema a seguir:



Importante frisar o caráter infralegal dos atos administrativos, pois imprescindível é a submissão da Administração Pública, seus agentes e órgãos à soberania popular.

Importante!

É imprescindível que o ato administrativo esteja previsto em lei, e seu conteúdo não pode ser contrário a ela (*contra legem*), mas deve complementá-la, apresentando, então, uma conformidade (*secundum legem*).

ELEMENTOS E MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO

Os requisitos ou elementos dos atos administrativos são assuntos com imensa divergência doutrinária. A maioria dos concursos públicos ainda adota a concepção mais clássica dos requisitos dos atos administrativos e, por isso, daremos maior destaque a ela.

De modo geral, a corrente clássica, defendida por autores como Hely Lopes Meirelles, tende a dispor cinco requisitos dos atos administrativos para a sua formação, utilizando como inspiração o preceito legal disposto no art. 2º, da Lei nº 4.717, de 1965:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Sendo assim, são cinco os requisitos ou elementos do ato administrativo: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Quando ocorre a ausência ou algum tipo de vício sobre um deles, pode-se ter até mesmo a nulidade total do ato.

Atenção! Para auxiliar na memorização dos requisitos/elementos dos atos administrativos, lembre-se do mnemônico CO-FI-FO-M-OB:

Competência
Finalidade
Forma
Motivo
Objeto

Diante disso, cumpre analisarmos, a seguir, cada um deles.

Competência

É o conjunto de atribuições de determinado agente público, entidade ou órgão. Para que haja o respeito a esse requisito, é necessário que a autoridade que pratica o ato esteja respaldada por atos normativos, ainda que infralegais.

Competência diz respeito à **capacidade** do agente público para o exercício dos atos administrativos.

É requisito de **validade**, haja vista que, no direito administrativo, a lei é a responsável por estabelecer as competências atribuídas a seus agentes para o desempenho de suas funções. Quando o agente atua fora dos limites da lei, diz-se que cometeu ato nulo por excesso de poder. É, por isso, sempre um ato vinculado.

Desta forma, a competência possui certas características próprias, a saber: obrigatória, intransferível, irrenunciável, imodificável, imprescritível e improrrogável. Veremos de modo mais específico cada uma delas a seguir:

- **obrigatória**, porque representa um dever do agente público;
- **intransferível**, o que significa que, de modo geral, a competência é um quesito personalíssimo, não pode ser transferido para terceiros;
- **irrenunciável**, porque o agente público não pode abrir mão de sua competência;
- **imodificável**, o que significa que a competência, uma vez estabelecida, não pode sofrer alterações posteriores;
- **imprescritível**, porque a competência perdura ao longo do tempo, ela não caduca;
- **improrrogável**, o que significa dizer que se é competente hoje, continuará sendo sempre, exceto por previsão legal expressa em sentido contrário.

No entanto, essas características não vedam a possibilidade de delegação, quando prevista em lei. Por isso, pode-se dizer também que a **delegabilidade** é outra característica da competência.

Porém, atente ao disposto no art. 13, da Lei nº 9.784, de 1999:

Art. 13 Não podem ser objeto de delegação:
I - a edição de atos de caráter normativo;
II - a decisão de recursos administrativos;
III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade

Alguns atos, então, não podem ser delegados a outras autoridades, principalmente se tais atos são de competência exclusiva do agente público.

No entanto, a lei permite a delegação e a avocação. Esta sempre ocorrerá no contexto hierárquico entre os órgãos envolvidos, o que não se impõe ao instituto da delegação, que poderá ocorrer entre órgãos sem subordinação hierárquica.

Dica

Algo que tem sido extremamente abordado em prova diz respeito às competências indelegáveis – competência exclusiva, atos normativos e recursos administrativos. A fim de memorizá-las, lembre-se do mnemônico **CE-NO-RA**:

Competência Exclusiva
Atos Normativos
Recursos Administrativos

Em relação à avocação, somente será vedada quanto às competências exclusivas do órgão subordinado. Ademais, cumpre salientar que deverá se dar apenas de forma excepcional, devidamente justificada e de forma temporária.

Vejam agora alguns vícios que podem recair sobre o requisito competência.

Inicialmente temos o **usurpador de função**. Neste caso, uma pessoa passa-se por agente público, exercendo suas atribuições sem ter qualquer ligação com a Administração Pública. Aqui não há possibilidade de convalidação do ato (conserto, correção), pois ele é inexistente. Tal conduta é crime previsto no art. 328, do Código Penal. Exemplo: pessoa finge-se de fiscal para extorquir e aplica multa.

Em seguida, temos o **excesso de poder**, que ocorre quando a autoridade competente pratica um ato até previsto no ordenamento jurídico, mas fora de suas atribuições. Tal ato é passível de convalidação, desde que seja realizado pela autoridade que teria competência para praticar o ato inicialmente. Exemplo: superior hierárquico aplica pena de suspensão de 20 dias, quando a lei permitia a aplicação de até 15 por ele, sendo competente outra autoridade para a aplicação de 20 dias.

Finalmente, temos a **função de fato**. Neste caso, temos o exercício de um cargo público, por exemplo, por um empossado irregular. Imaginemos que João prestou concurso para um cargo que possui como requisito o ensino superior; contudo, quando da apresentação dos documentos, não apresentou o certificado de conclusão de ensino superior, detalhe este que passou despercebido pelos responsáveis. Posteriormente, o vício é identificado e João deixa de ocupar o cargo. Assim, os atos praticados enquanto João exercia a função pública deverão ser considerados válidos, desde que tenha havido boa-fé dos terceiros interessados, conforme teoria da aparência de legalidade, a qual prevê, por exemplo, que não há como o terceiro interessado ser prejudicado pela irregularidade do agente se, *a priori*, não sabia sobre tal fato.

Atenção! Somente praticam atos administrativos os órgãos públicos aos quais foi atribuída tal função. Os atos administrativos praticados por quem não possui sua competência são considerados inválidos.

Finalidade

Pode-se dizer que a finalidade é o objetivo que o ato busca alcançar, é o seu propósito. De forma geral, todo ato administrativo tem como finalidade satisfazer o interesse público, contudo, cada um deles terá também uma finalidade específica.

Em outras palavras, a finalidade é o objetivo a ser almejado pela prática daquele ato administrativo. Em muitos casos, o objetivo almejado é a proteção do interesse público. Sempre que o ato for praticado tendo em vista o interesse alheio, será nulo por desvio de finalidade.

Por exemplo: o trancamento de um estabelecimento, após constatação de falta de cuidados higiênicos com os alimentos, visa à proteção da vida e da saúde dos cidadãos que frequentam aquele local. Pode-se afirmar, de modo geral, que a finalidade de um ato administrativo sempre será a proteção dos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana.

No entanto, de acordo com o contexto aplicável, teremos uma finalidade específica àquele ato praticado. Diante disso temos dois conceitos: finalidade geral (mediata) e finalidade específica (imediate).

- **Finalidade geral (mediata):** satisfação do interesse público;
- **Finalidade específica (imediate):** alcance do resultado específico esperado para o ato.

O vício que recai sobre finalidade **não** poderá ser **convalidado**. Aqui temos duas hipóteses, que vão seguir a linha dos conceitos de finalidade colocados acima.

Podemos ter como base o exemplo clássico de um servidor que, ao cometer uma infração, é punido com a remoção para um local que possui déficit daquele tipo de servidor. Vejamos alguns pontos para que possamos identificar a finalidade **geral** e a finalidade **específica**.

É sabido que a Administração Pública, pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, não admite o cometimento de infrações e, sendo elas cometidas, deverão ser punidas. Ao punir o servidor, a finalidade **geral** foi atendida, já que considerou o interesse público. Contudo, a finalidade **específica** que embasaria a remoção pelo motivo de carência daquele tipo de servidor foi violada, já que o ato foi realizado com o intuito de penalizar o agente, possuindo, assim, **desvio de finalidade**.

Forma

A forma é o modo pelo qual o ato administrativo é exteriorizado; trata-se, portanto, do seu revestimento. Ressalta-se que como os atos administrativos devem obedecer estritamente às disposições legais, estão submetidos, em regra, ao princípio da **solenidade**.

Embora haja predominância da **escrita**, é permitida a prática de atos administrativos por meio de **gestos, palavras, sinais ou imagens**. Como exemplos, temos o guarda de trânsito, que emite gestos, a fim de controlar o fluxo de automóveis em determinada via, ou o semáforo, que indica, por meio de imagem, quando o condutor deve prosseguir e quando deve parar, entre outros.

Assim, trata-se de ato vinculado, quando exigido por lei, e discricionário, quando a sua escolha couber ao próprio agente público.

Em regra, os atos administrativos são sempre exteriorizados por escrito, mas podem também ser orais, gestuais ou até mesmo expedidos por máquinas. O art. 22, da Lei nº 9.784, de 1999, determina que:

Art. 22 Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

Em caso de equívoco ao exteriorizar determinado ato administrativo, o vício, geralmente, é **sanável**. Contudo, o desrespeito à forma do ato acarreta sua nulidade.

De forma geral, pode-se dizer que enquanto no direito privado a regra é pela liberdade da forma, no direito público a liberdade é exceção. Os atos administrativos devem seguir o formato que lhes é preestabelecido por lei. Um exemplo são os concursos públicos, estabelecidos por um ato administrativo que informa sobre o certame: o edital.

Motivo

Agora vamos ao requisito **motivo**, que corresponde aos fundamentos de fato e de direito que respaldam a execução do ato administrativo; em outras palavras, é a justificativa para que tenha sido realizado o ato. Vamos entender melhor isso.

Em outras palavras, temos que o motivo é a **circunstância de fato** ou de **direito** que **determina** ou **autoriza a prática do ato**, isto é, a situação fática que justifica a realização do ato.

Aqui temos duas definições passíveis de serem cobradas em prova.

- **Motivo de direito:** a previsão em lei de hipótese que irá permitir a execução do ato;
- **Motivo de fato:** a ocorrência da hipótese prevista em lei no mundo real.

Para o melhor entendimento, é interessante um exercício de imaginação. Imagine-se diante do espelho. A sua imagem é uma projeção abstrata, enquanto você é real. Assim são os motivos de fato e de direito. Eles são como o corpo e a imagem. Para que o ato possa ser praticado, você deve ter tanto a ocorrência na realidade como a sua previsão abstrata em lei.

O motivo pode ser tanto requisito vinculado como discricionário, dependendo do comando legal imposto aos agentes. Assim, o motivo será vinculado quando a lei expressamente obrigar o agente a agir de um certo modo, como na hipótese de lançamento tributário (o fiscal da receita não tem direito de escolha, se deve ou não fazer o lançamento).

Situação diversa é a do pedido de demissão de servidor público no caso de incontinência pública (inciso V, art. 132, da Lei nº 8.112, de 1990), hipótese em que a autoridade competente tem maior liberdade para avaliar se a demissão é realmente ato necessário ou não, dependendo do caso concreto.

Temos agora uma informação com a qual você deve ter muito cuidado: **não confunda motivo com motivação**.

A motivação é o próprio ato de exposição do motivo. Para ficar mais clara a diferença entre motivo e motivação, tenha em mente que o motivo é um acontecimento no mundo de algo que a legislação prevê, enquanto a motivação é a exposição do fato, relacionando-o à previsão legal no próprio papel.

Ademais, tem-se que o motivo é elemento de formação, sendo, portanto, obrigatório estar presente em todos os atos. Já a motivação não necessita ser sempre observada, contudo é obrigatória sua observância e, se não cumprida, resulta em vício de forma.

MOTIVO	MOTIVAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> ● Elemento de formação ● Deve ser observado em todos os atos ● Caso não observado, resulta vício de motivo 	<ul style="list-style-type: none"> ● Não é elemento de formação ● Deve ser observada em regra, mas há atos que a dispensam ● Caso não observada, resulta vício de forma

Vejamos agora o que traz a Lei nº 9.784, de 1999, sobre a motivação de atos administrativos.

Lei nº 9.784, de 1999

Art. 50 Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

Há a possibilidade da motivação de um ato administrativo por meio da referência a outro ato ou processo. É o que a doutrina chama de **motivação aliunde**, que significa “a outro lugar”.

Finalmente, é importante que se conheça a **Teoria dos Motivos Determinantes**, bastante cobrada em provas. Segundo ela, se os motivos apontados no ato administrativo forem inválidos, também o será o ato administrativo praticado, mesmo que a motivação tenha se dado de forma desnecessária.

É o caso de exoneração de ocupante de cargo em comissão. A lei prevê que, para esse tipo de exoneração, não é necessária a motivação, sendo de livre nomeação e exoneração. Contudo, caso a autoridade exonere o ocupante com fundamento (motivação) em falta de verba e isso não seja verificado, a exoneração torna-se nula, devido à referida teoria.

Objeto

Por fim, temos o objeto do ato administrativo, que será o próprio conteúdo do ato, seu efeito jurídico, a alteração que ele causa. Pode ser confundido com a finalidade, porém esta possui efeito mediato, enquanto o objeto possui efeito imediato.

Todo ato administrativo tem por objeto a **criação, modificação ou comprovação** de situações jurídicas concernentes a pessoas, bens ou atividades sujeitas ao exercício do poder público. É por meio dele que a administração:

- **exerce** seu poder;
- **concede** um benefício;
- **aplica** uma sanção;
- **declara** sua vontade;
- **estabelece** um direito do administrado etc.

O objeto pode não estar previsto expressamente na legislação, cabendo ao agente competente a opção que seja mais oportuna e conveniente ao interesse público. A definição de objeto do ato administrativo trata-se, por isso, de **ato discricionário**.

Assim, todo ato administrativo, para ser formado, precisa necessariamente seguir os cinco elementos elencados anteriormente: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. O descumprimento de qualquer um desses requisitos, via de regra, pode desencadear a nulidade do ato.

O vício no elemento objeto é **insanável**.

O motivo e o objeto são os elementos que constituem o mérito administrativo, que é a margem de escolha e valoração por parte do agente competente.

O mérito administrativo também pode ser citado pelo examinador por meio do termo discricionariedade. Nada mais é do que outra forma de se referir à margem de escolha que o agente competente tem diante de um ato administrativo discricionário.

Por fim, ressalta-se a importantíssima informação quanto à vinculação e discricionariedade dos elementos do ato administrativo, classificação que se estende aos requisitos. A competência, a finalidade e a forma possuem somente natureza vinculada. Já o motivo e o objeto podem ter tanto natureza vinculada quanto discricionária, a critério da lei. A fim de memorizar isso, atente às informações dispostas na tabela a seguir:

COMPETÊNCIA	FINALIDADE	FORMA	MOTIVO	OBJETO
Elemento vinculado sanável, em regra	Elemento vinculado insanável	Elemento vinculado sanável, em regra	Elemento vinculado ou discricionário insanável	Elemento vinculado ou discricionário insanável

Atenção! Para lembrar os requisitos do ato administrativo, utilize o mnemônico **COFIFOMOB**.

Recapitulando o exposto até aqui, vejamos o seguinte exemplo. Imaginemos que João, servidor público, faltou por mais de 30 dias seguidos. Assim, a autoridade competente (**competência**), visando atender ao interesse público (**finalidade geral**), devido ao acontecido e conforme previsão legal (**motivo**), demiti-lo (**finalidade específica**), mediante publicação de portaria (**forma**). Após a expedição da exoneração (**objeto**), João não poderá voltar a exercer aquela função pública.

Atenção! Sujeito, requisitos procedimentais e causa são os requisitos **vinculados**, enquanto o motivo, a finalidade e a formalização são requisitos **discricionários**.

I CARACTERÍSTICAS

Atributos são as **características** dos atos administrativos que os distinguem dos demais atos jurídicos, pois estão submetidos ao regime jurídico administrativo. Essas características traduzem em prerrogativas concedidas à administração pública para que ela possa atender de maneira adequada às necessidades da população.

Os atos administrativos possuem características fundamentais para que possam atingir os fins a que se propõem. São elas: presunção de veracidade e de legitimidade, autoexecutoriedade, tipicidade e imperatividade.

Para auxiliar na memorização de todos os atributos/características, tenha em mente o mnemônico **PATI**:

Presunção de veracidade e de legitimidade
Autoexecutoriedade
Tipicidade
Imperatividade

Ademais, outra dica que pode auxiliar é o fato de que os atributos iniciados por consoante estão presentes em todos os atos administrativos.

Veremos cada um desses atributos de modo mais específico a seguir.

Presunção de Legitimidade e Veracidade

Os atos administrativos gozam de presunção de veracidade e de legitimidade; todo ato administrativo é tido como válido e produz efeitos jurídicos, até que se prove o contrário. Em termos simples, significa que as informações trazidas pelos atos administrativos deverão ser tidas como verdadeiras (veracidade) e conforme a lei (legitimidade) até que haja prova em contrário. Uma vez praticado o ato administrativo, ocorre a inversão do ônus da prova (em regra), cabendo ao particular provar eventual impropriedade que ele contenha.

Se, pelo princípio da legalidade, ao administrador só cabe fazer o que a lei permite, então, presume-se que o fez respeitando a lei.

Nosso direito admite **duas** formas de presunção:

- presunção ***juris et de jure***, que significa “de direito e por direito”; é presunção absoluta, que não admite prova em contrário;
- presunção ***juris tantum***, resultante do próprio direito e, embora por ele estabelecida como verdadeira, admite prova em contrário.

Atenção! A presunção relativa, que estudamos neste momento, é também conhecida como presunção ***juris tantum***. Em sentido oposto, a presunção absoluta, não aplicável neste tema, é também conhecida como presunção ***jure et de jure***.

Portanto, a presunção atinge todos os atos, inclusive aqueles praticados pela administração com base no direito privado. Qualquer que seja o ato praticado pela Administração Pública, será presumidamente legítimo e verdadeiro.

Autoexecutoriedade

A autoexecutoriedade é a característica dos atos administrativos que confere à Administração Pública a capacidade de executar diretamente seus atos independentemente de recorrer a qualquer outro poder.

Os atos administrativos são unilaterais, ou seja, são praticados por uma única parte, sendo esta a Administração Pública. Em outras palavras, eles criam obrigações, direitos ou efeitos jurídicos para terceiros sem a necessidade de acordo ou consentimento desses.

De forma similar à imperatividade, nem sempre estará presente nos atos administrativos.

A expressão “auto” advém do fato de que o poder público não necessita de autorização judicial para desconstituir a situação irregular e violadora da ordem jurídica, o que a difere da exigibilidade, que não tem o condão de, por si só, desconstituir a irregularidade do ato, apenas pune o infrator. Para tanto, necessita da presença de dois requisitos: a **previsão legal**, como nos casos de poder de polícia, e o **caráter de urgência**, a fim de preservar o interesse coletivo.