

2016

TUDO  
em  
UM

PARA

OAB

DOCTRINA E QUESTÕES COMENTADAS

NOVO  
CED  
CPC  
LEI 13.256/2016

1ª FASE

Coordenadores



Alessandro Sanchez



Alexandre Gialluca



João Aguirre



Nestor Távora

Autores



Alessandro Spilborghs



Arthur Trigueiros



Cristiano Rodrigues



Daniela Mendonça



Diogo Aguiar



Eduardo Dompieri



Fabiano Melo



Fernando Cavalcante



Gabriela R. Pinheiro



Hermes Cramacon



Josley Soares



Luiz Delloro



Nathalia Masson



Renan Flumian



Renato Montans de Sá



Wander Garcia

2016 © Wander Garcia

**Coordenadores:** Alessandro Sanchez, Alexandre Gialluca, João Aguirre, e Nestor Távora

**Autores:** Alessandro Spilborghs, Arthur Trigueiros, Cristiano Rodrigues, Daniela Mendonça, Diogo Aguiar, Eduardo Dompieri, Fabiano Melo, Fernando Cavalcante, Gabriela R. Pinheiro, Hermes Cramacon, Josley Soares, Luiz Dellore, Nathalia Masson, Renan Flumian, Renato Montans de Sá e Wander Garcia

**Editor:** Márcio Dompieri

**Gerente Editorial:** Paula Tseng

**Equipe Editora Foco:** Georgia Dias e Ivo Shigueru Tomita

**Capa:** R2 Editorial

**Projeto gráfico e Diagramação:** Ladislau Lima

**Impressão e Acabamento:** Gráfica PROL

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

---

Tudo em um OAB : doutrina e questões comentadas / Alessandro Sanchez, Alexandre Gialluca, João Aguirre e Nestor Távora, coordenadores – Indaiatuba, SP : Editora Foco Jurídico, 2016. – (Coleção tudo em um)

ISBN 978-85-8242-148-2

1. Ordem dos Advogados do Brasil – Exames, questões etc.  
2. Direito – Concursos I. Garcia, Wander. II. Série.

15-11324

CDU-347.965.8(81)(079.1)

---

**Índices para Catálogo Sistemático:**

1. Exames de Ordem : Ordem dos Advogados do Brasil : Direito 347.965.8(81)(079.1)
2. Ordem dos Advogados do Brasil : Exames de Ordem : Direito 347.965.8(81)(079.1)

**DIREITOS AUTORAIS:** É proibida a reprodução parcial ou total desta publicação, por qualquer forma ou meio, sem a prévia autorização da Editora Foco, com exceção do teor das questões de concursos públicos que, por serem atos oficiais, não são protegidas como Direitos Autorais, na forma do Artigo 8º, IV, da Lei 9.610/1998. Referida vedação se estende às características gráficas da obra e sua editoração. A punição para a violação dos Direitos Autorais é crime previsto no Artigo 184 do Código Penal e as sanções civis às violações dos Direitos Autorais estão previstas nos Artigos 101 a 110 da Lei 9.610/1998.

**Atualizações e erratas:** a presente obra é vendida como está, sem garantia de atualização futura. Porém, atualizações voluntárias e erratas são disponibilizadas no site [www.editorafoco.com.br](http://www.editorafoco.com.br), na seção *Atualizações*. Esforçamo-nos ao máximo para entregar ao leitor uma obra com a melhor qualidade possível e sem erros técnicos ou de conteúdo. No entanto, nem sempre isso ocorre, seja por motivo de alteração de software, interpretação ou falhas de diagramação e revisão. Sendo assim, disponibilizamos em nosso site a seção mencionada (*Atualizações*), na qual relataremos, com a devida correção, os erros encontrados na obra. Solicitamos, outrossim, que o leitor faça a gentileza de colaborar com a perfeição da obra, comunicando eventual erro encontrado por meio de mensagem para [contato@editorafoco.com.br](mailto:contato@editorafoco.com.br).

Impresso no Brasil (02.2016)  
Data de Fechamento (02.2016)



2016

Todos os direitos reservados à  
Editora Foco Jurídico Ltda.

Al. Júpiter, 578 – Galpão 01 – American Park Distrito Industrial  
CEP 13347-653 – Indaiatuba – SP

E-mail: [contato@editorafoco.com.br](mailto:contato@editorafoco.com.br)  
[www.editorafoco.com.br](http://www.editorafoco.com.br)

# COORDENADORES E AUTORES

## SOBRE OS COORDENADORES

---

### Alessandro Sanchez

Mestre em Direito. Professor de Direito Empresarial, Filosofia do Direito e Ética Profissional na rede de ensino LFG. Nessa mesma instituição é Coordenador do curso para a 2ª fase e da Pós-Graduação em Direito Empresarial. Palestrante e Conferencista. advogado e autor de diversas obras jurídicas.

(Twitter: @Prof\_SANCHEZ)

---

### Alexandre Gialluca

Advogado, Palestrante, Especialista em Direito Notarial e Registral, Professor de Direito Empresarial exclusivo da Rede LFG e Ex-Coordenador dos Cursos Jurídicos e OAB da Rede LFG.

(Twitter: @AleGialluca)

---

### João Ricardo Brandão Aguirre

Advogado. Doutor em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP. Mestre em Direito Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Especialista em Direito Processual Civil pelo Centro de Extensão Universitária. Presidente do Instituto Brasileiro de Direito de Família em São Paulo - IBDFAM/SP. Coordenador dos Cursos Jurídicos da Rede LFG. Professor da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Autor.

(Twitter: @profaguirre)

---

### Nestor Távora

Ex-Defensor Público/AL. Advogado. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia. Especialista em Ciências Criminais pelas Faculdades Jorge Amado. Professor da Escola de Magistrados da Bahia. Professor da Fundação Escola Superior do Ministério Público da Bahia. Professor da Escola Superior de Advocacia Orlando Gomes. Professor da Faculdade Baiana de Direito nos cursos de graduação e Pós-Graduação. Professor da rede de ensino LFG.

(Twitter: @nestortavora)

## SOBRE OS AUTORES

---

### Alessandro Spilborghs

Pós-graduado em Direito Tributário e Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor de Direito Tributário e Processo Tributário exclusivo da Rede LFG/Anhanguera. Professor de cursos de pós-graduação. Advogado e consultor.

(Twitter: @alespilborghs)

---

### Arthur Trigueiros

Procurador do Estado de São Paulo. Professor da Rede LFG e do IEDI. Autor de diversas obras de preparação para Concursos Públicos e Exame de Ordem. Pós-graduado em Direito.

(Twitter: @proftrigueiros)

---

### Cristiano Rodrigues

Advogado. Mestre em Ciências Penais pela Universidade Candido Mendes do Rio de Janeiro - UCAM-RJ. Doutorando em Ciências Criminais pela Universidade de Coimbra – Portugal. Professor exclusivo da Rede LFG de ensino, Professor de diversos cursos de Pós-graduação em Direito no Brasil. Professor Conferencista em vários congressos jurídicos nacionais e internacionais. Autor de diversas obras jurídico-penais.

(Twitter: @prof\_crodrigues)

---

### Daniela Mendonça

Advogada. Especialista em Ciências Criminais. Professora da Rede de Ensino LFG.

---

### Diogo Lemos Aguiar

Advogado. Mestre em Direito Penal pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Escola Paulista de Direito – EPD. Professor da Rede de Ensino LFG. Professor Universitário.

(Twitter:@Profdiogoaguiar)

---

### Eduardo Dompieri

Professor do IEDI. Autor de diversas obras de preparação para Concursos Públicos e Exame de Ordem. Pós-graduado em Direito.

(Twitter: @eduardodompieri)

---

### Fabiano Melo

Professor dos cursos de graduação e pós-graduação em Direito e Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/Minas). Professor de Direito Ambiental e Direitos Humanos da Rede LFG/Kroton. Professor convidado em cursos de pós-graduação no país. Apresentador do Programa Prova Final da TV Justiça. Conferencista e autor de obras jurídicas.

(Twitter: @fabiano\_prof)

---

### Fernando Cavalcante

Professor assistente do IEDI. Especialista em Processo Civil pela PUC/SP. Monitor de Processo Civil na PUC/SP. Advogado.

---

### Gabriela Rodrigues Pinheiro

Advogada. Pós-Graduada em Direito Civil e Processual Civil pela Escola Paulista de Direito. Professora Universitária e do IEDI Cursos *On-line* e preparatórios para concursos públicos exame de ordem. Autora de diversas obras jurídicas para concursos públicos e exame de ordem.

---

### Hermes Cramacon

Advogado. Professor do Complexo Damásio de Jesus e do IEDI. Professor de Direito do Trabalho e Processo do Trabalho da Faculdade UNIESP. Pós-graduado em Direito.

(Twitter: @hermescramacon)

---

### Josley Soares Costa

Juiz do Trabalho Substituto do TRT/SP. Pós graduação em Direito e Processo do Trabalho pela PUC/SP. Professor da Rede LFG.

(Twitter: @profjosley)

**Luiz Dellore**

Doutor e Mestre em Direito Processual Civil pela USP. Mestre em Direito Constitucional pela PUC/SP. Professor do Mackenzie, EPD, IEDI, IOB/Marcato e outras instituições. Advogado concursado da Caixa Econômica Federal. Ex-assessor de Ministro do STJ. Membro do IBDP (Instituto Brasileiro de Direito Processual), do IPDP (Instituto Panamericano de DerechoProcesal) e diretor do CEAPRO (Centro de Estudos Avançados de Processo). Colunista do portal jota.info.

Facebook: Luiz Dellore II

(Twitter: @dellore)

---

**Nathalia Masson**

Mestre em Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional pela PUC-RJ. Professora de Direito Constitucional. Autora de diversas obras jurídicas.

(Twitter: @ProfNathMasson)

---

**Renan Flumian**

Professor e Coordenador Acadêmico do IEDI. Mestre em Filosofia do Direito pela *Universidad de Alicante*, cursou a *Session*

*Annuelle D'enseignement do Institut International des Droits de L'Homme*, a Escola de Governo da USP e a Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público. Autor e coordenador de diversas obras de preparação para Concursos Públicos e o Exame de Ordem. Advogado.

(Twitter: @RenanFlumian)

---

**Renato Montans de Sá**

Advogado. Mestre e Especialista em Direito Processual Civil pela PUC-SP. Professor da Rede LFG. Coordenador do curso de Pós-graduação em Direito Processual Civil Moderno da Universidade Anhanguera-Uniderp/Rede LFG.

(Twitter: @RenatoMontans)

---

**Wander Garcia**

Doutor e Mestre em Direito pela PUC/SP. Um dos maiores especialistas em Concursos Públicos e Exame de Ordem do País, é autor *best seller* com mais de 1 milhão de livros vendidos na área. Também é diretor da Editora FOCO e atuou como professor e coordenador nos maiores cursos preparatórios do País, como LFG, Damásio e IEDI.

(Twitter: @wander\_garcia)

# COMO USAR O LIVRO

Para que você consiga um ótimo aproveitamento deste livro, atente para as seguintes orientações:

1º Tenha em mãos um **vade mecum** ou um **computador** no qual você possa acessar os textos de lei citados.

Neste ponto, recomendamos o **Vade Mecum de Legislação FOCO 2016 – 3ª edição**, que é o *Vade Mecum* com o melhor conteúdo impresso do mercado – confira em [www.editorafoco.com.br](http://www.editorafoco.com.br).

2º Se você estiver estudando a teoria (fazendo um curso preparatório ou lendo resumos, livros ou apostilas), faça as questões correspondentes deste livro na medida em que for avançando no estudo da parte teórica.

3º Se você já avançou bem no estudo da teoria, leia cada capítulo deste livro até o final, e só passe para o novo capítulo quando acabar o anterior; vai mais uma dica: alterne capítulos de acordo com suas preferências; leia um capítulo de uma disciplina que você gosta e, depois, de uma que você não gosta ou não sabe muito, e assim sucessivamente.

4º Iniciada a resolução das questões, tome o cuidado de ler cada uma delas **sem olhar para o gabarito e para os comentários**; se a curiosidade for muito grande e você não conseguir controlar os olhos, tampe os comentários e os gabaritos com uma régua ou um papel; na primeira tentativa, é fundamental que resolva a questão sozinho; só assim você vai identificar suas deficiências e “pegar o jeito” de resolver as questões; marque com um lápis a resposta que entender correta, e só depois olhe o gabarito e os comentários.

5º **Leia com muita atenção o enunciado das questões.** Ele deve ser lido, no mínimo, duas vezes. Da segunda leitura em diante, começam a aparecer os detalhes, os pontos que não percebemos na primeira leitura.

6º **Grife as palavras-chave, as afirmações e a pergunta formulada.** Ao grifar as palavras importantes e as afirmações você fixará mais os pontos-chave e não se perderá no enunciado como um todo. Tenha atenção especial com as palavras “correto”, “incorreto”, “certo”, “errado”, “prescindível” e “imprescindível”.

7º Leia os comentários e **leia também cada dispositivo legal** neles mencionados; não tenha preguiça; abra o *Vade Mecum* e leia os textos de leis citados, tanto os que explicam as alternativas corretas, como os que explicam o porquê de ser incorreta dada alternativa; você tem que conhecer bem a letra da lei, já que mais de 90% das respostas estão nela; mesmo que você já tenha entendido determinada questão, reforce sua memória e leia o texto legal indicado nos comentários.

8º Leia também os **textos legais que estão em volta** do dispositivo; por exemplo, se aparecer, em Direito Penal, uma questão cujo comentário remeta ao dispositivo que trata da falsidade ideológica, aproveite para ler também os dispositivos que tratam dos outros crimes de falsidade; outro exemplo: se aparecer uma questão, em Direito Constitucional, que trate da composição do Conselho Nacional de Justiça, leia também as outras regras que regulamentam esse conselho.

9º Depois de resolver sozinho a questão e de ler cada comentário, você deve fazer uma **anotação ao lado da questão**, deixando claro o motivo de eventual erro que você tenha cometido; conheça os motivos mais comuns de erros na resolução das questões:

DL – “desconhecimento da lei”; quando a questão puder ser resolvida apenas com o conhecimento do texto de lei;

DD – “desconhecimento da doutrina”; quando a questão só puder ser resolvida com o conhecimento da doutrina;

DJ – “desconhecimento da jurisprudência”; quando a questão só puder ser resolvida com o conhecimento da jurisprudência;

FA – “falta de atenção”; quando você tiver errado a questão por não ter lido com cuidado o enunciado e as alternativas;

NUT – “não uso das técnicas”; quando você tiver se esquecido de usar as técnicas de resolução de questões objetivas, tais como as da **repetição de elementos** (“quanto mais elementos repetidos existirem, maior a chance de a alternativa ser correta”), das **afirmações generalizantes** (“afirmações generalizantes tendem a ser incorretas” – reconhece-se afirmações generalizantes pelas palavras *sempre, nunca, qualquer, absolutamente*,

*apenas, só, somente exclusivamente* etc.), dos **conceitos compridos** (“os conceitos de maior extensão tendem a ser corretos”), entre outras.

10° Confie no **bom-senso**. Normalmente, a resposta correta é a que tem mais a ver com o bom-senso e com a ética. Não ache que todas as perguntas contêm uma pegadinha. Se aparecer um instituto que você não conhece, repare bem no seu nome e tente imaginar o seu significado.

11° Faça um levantamento do **percentual de acertos de cada disciplina** e dos **principais motivos que levaram aos erros cometidos**; de posse da primeira informação, verifique quais disciplinas merecem um reforço no estudo; e de posse da segunda informação, fique atento aos erros que você mais comete, para que eles não se repitam.

12° Uma semana antes da prova, faça uma **leitura dinâmica** de todas as anotações que você fez e leia de novo os dispositivos legais (e seu entorno) das questões em que você marcar “DL”, ou seja, desconhecimento da lei.

13° Para que você consiga ler o livro inteiro, faça um bom **planejamento**. Por exemplo, se você tiver 90 dias para ler a obra, divida o número de páginas do livro pelo número de dias que você tem, e cumpra, diariamente, o número de páginas necessárias para chegar até o fim. Se tiver sono ou preguiça, levante um pouco, beba água, masque chiclete ou leia em voz alta por algum tempo.

14° Desejo a você, também, muita **energia, disposição, foco, organização, disciplina, perseverança, amor e ética!**

Wander Garcia

# APRESENTAÇÃO

Escrita pelos mais conceituados especialistas em capacitação para o Exame de Ordem, a presente obra constitui relevante instrumento para todos aqueles que buscam um eficiente preparo a fim de lograrem a habilitação para o exercício da advocacia.

Com linguagem dinâmica, facilitando a aprendizagem, a obra explora o conteúdo programático exigido pela Ordem dos Advogados do Brasil e seus autores também comentam as questões exigidas em provas mais recentes, permitindo ao leitor aliar a teoria à prática, simulando condições de prova e tornando possível verificar o avanço em seu processo de aprendizado.

Tudo isso em um único volume, editado com a qualidade diferenciada da Editora FOCO, a mais renomada editora especializada em concursos e OAB, visando simplificar o estudo e permitir ao aluno alcançar a sua aprovação.

João Aguirre



# SUMÁRIO

<b>COORDENADORES E AUTORES</b>	<b>III</b>
<b>COMO USAR O LIVRO</b>	<b>V</b>
<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>VII</b>
<b>DOCTRINA COMPLETA</b>	<b>1</b>
<b>1. ÉTICA PROFISSIONAL – NOVO CED</b>	<b>3</b>
1. ÉTICA PROFISSIONAL E OS PRINCIPAIS DIPLOMAS NORMATIVOS QUE REGEM A MATÉRIA.....	3
2. ADVOCACIA E ATIVIDADES PRIVATIVAS DE ADVOCACIA .....	4
3. DA INSCRIÇÃO NA OAB.....	9
4. DO ESTÁGIO PROFISSIONAL .....	13
5. MANDATO .....	15
6. DIREITOS DO ADVOGADO.....	17
7. SOCIEDADE DE ADVOGADOS.....	21
8. ADVOGADO EMPREGADO .....	26
9. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.....	27
10. INCOMPATIBILIDADES E IMPEDIMENTOS.....	31
11. INFRAÇÕES E SANÇÕES DISCIPLINARES.....	34
12. PROCESSO DISCIPLINAR.....	36
13. OAB E SUA ESTRUTURA .....	39
14. ELEIÇÕES E MANDATO NA OAB .....	41
15. SIGILO PROFISSIONAL .....	43
16. PUBLICIDADE NA ADVOCACIA.....	43
<b>2. FILOSOFIA</b>	<b>47</b>
1. O ESTUDO DA FILOSOFIA APLICADA AO DIREITO.....	47
2. CONCEITO DE DIREITO.....	47
3. A ÉTICA E A MORAL .....	48
4. JUSTIÇA .....	49
5. ORDENAMENTO E SISTEMA JURÍDICO EM BOBBIO.....	49
6. INTERPRETAÇÃO DO DIREITO .....	50
7. MÉTODOS CLÁSSICOS DE INTERPRETAÇÃO.....	50
8. A LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO .....	52
BIBLIOGRAFIA .....	53
<b>3. DIREITO CONSTITUCIONAL</b>	<b>55</b>
1. TEORIA DA CONSTITUIÇÃO.....	55
2. PODER CONSTITUINTE .....	56
3. DIREITO CONSTITUCIONAL INTERTEMPORAL .....	59
4. DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.....	59
5. DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS .....	60
6. DIREITOS SOCIAIS.....	66

7. DIREITO DE NACIONALIDADE .....	67
8. DIREITOS POLÍTICOS .....	69
9. AÇÕES CONSTITUCIONAIS .....	71
10. ORGANIZAÇÃO POLÍTICO ADMINISTRATIVA DO ESTADO.....	74
11. REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS .....	76
12. PODER LEGISLATIVO .....	77
13. PROCESSO LEGISLATIVO .....	81
14. PODER EXECUTIVO .....	85
15. PODER JUDICIÁRIO .....	87
16. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE .....	91

#### 4. DIREITOS HUMANOS

97

1. INTRODUÇÃO .....	97
2. PRINCIPAIS DOCUMENTOS NORMATIVOS DO MARCO ANTIGO DOS DIREITOS HUMANOS .....	99
3. DIREITOS HUMANOS SOB A ÓTICA GERACIONAL.....	101
4. CARACTERÍSTICAS DOS DIREITOS HUMANOS .....	102
5. CLASSIFICAÇÃO .....	104
6. RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL E MITIGAÇÃO DA SOBERANIA.....	104
7. DIREITO HUMANITÁRIO.....	106
8. DIREITO DOS REFUGIADOS .....	108
9. SISTEMA GLOBAL DE PROTEÇÃO.....	110
10. SISTEMA GLOBAL DE PROTEÇÃO ESPECÍFICA.....	117
11. TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL – TPI .....	122
12. SISTEMA REGIONAL DE PROTEÇÃO .....	125
13. SISTEMA AMERICANO DE PROTEÇÃO ESPECÍFICA.....	151
14. INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO .....	154
15. DIREITOS HUMANOS NO BRASIL .....	156

#### 5. DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

165

1. INTRODUÇÃO .....	165
2. DIFERENÇAS ENTRE O DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO E O DIREITO INTERNO .....	165
3. FUNDAMENTOS.....	165
4. FONTES DO DIREITO INTERNACIONAL .....	166
5. TRATADO.....	168
6. ESTADO .....	173
7. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS.....	184
8. SER HUMANO.....	194
9. RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL.....	198
10. SOLUÇÃO PACÍFICA DE CONTROVÉRSIAS INTERNACIONAIS.....	200
11. DIREITO COMUNITÁRIO.....	204
12. TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL (TPI).....	209

#### 6. DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO

213

1. INTRODUÇÃO .....	213
2. FONTES.....	213
3. REGRAS DE CONEXÃO DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO.....	214
4. APLICAÇÃO DO DIREITO ESTRANGEIRO .....	221
5. COMPETÊNCIA INTERNACIONAL .....	222

6. HOMOLOGAÇÃO DE SENTENÇA ESTRANGEIRA .....	227
7. ORDEM PÚBLICA – ART. 17 DA LINDB .....	230
8. REFLEXOS DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL .....	230

## **7. DIREITO TRIBUTÁRIO 233**

1. INTRODUÇÃO AO DIREITO TRIBUTÁRIO.....	233
2. SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL .....	233
3. TRIBUTO.....	242
4. IMPOSTOS EM ESPÉCIE .....	249
5. CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL.....	255

## **8. DIREITO ADMINISTRATIVO 267**

1. REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO .....	267
2. PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO .....	267
3. PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	274
4. ATOS ADMINISTRATIVOS .....	278
5. ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	291
6. AGENTES PÚBLICOS .....	302
7. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....	320
8. BENS PÚBLICOS.....	325
9. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA E NO DIREITO DE PROPRIEDADE .....	328
10. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.....	338
11. LICITAÇÃO PÚBLICA .....	346
12. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	367
13. SERVIÇO PÚBLICO .....	371
14. CONCESSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO .....	372
15. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO.....	379
16. PROCESSO ADMINISTRATIVO .....	384

## **9. DIREITO AMBIENTAL 395**

1. PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL .....	395
2. CONCEITO DE MEIO AMBIENTE .....	396
3. CLASSIFICAÇÃO DE MEIO AMBIENTE .....	396
4. A CONSTITUIÇÃO E O MEIO AMBIENTE .....	396
5. COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS EM MATÉRIA AMBIENTAL .....	397
6. SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (SISNAMA).....	399
7. POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE.....	399
8. LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	399
9. LEI COMPLEMENTAR 140/2011 .....	401
10. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL.....	402
11. RESPONSABILIDADE PENAL AMBIENTAL .....	403
12. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL .....	404
13. SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO .....	405
14. CÓDIGO FLORESTAL .....	408
15. POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS .....	410
BIBLIOGRAFIA .....	411

<b>10. DIREITO CIVIL</b>	<b>413</b>
1. LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO – LINDB .....	413
2. PARTE GERAL .....	418
3. DIREITO DAS OBRIGAÇÕES .....	447
4. DIREITO DOS CONTRATOS .....	458
5. RESPONSABILIDADE CIVIL .....	480
6. DIREITO DAS COISAS.....	484
7. DIREITO DE FAMÍLIA.....	499
8. DIREITO DAS SUCESSÕES.....	521
9. MARCO CIVIL DA INTERNET BRASILEIRA (LEI 12.965/2014) .....	528
<b>11. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE</b>	<b>535</b>
1. DIRETRIZ CONSTITUCIONAL DA TUTELA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	535
2. A LEI 8.069/1990 (ECA) E A PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE.....	535
3. DO DIREITO À VIDA E À SAÚDE .....	535
4. DO DIREITO À LIBERDADE, AO RESPEITO E À DIGNIDADE.....	536
5. DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA .....	536
6. DO DIREITO À EDUCAÇÃO, À CULTURA, AO ESPORTE E AO LAZER .....	538
7. DO DIREITO À PROFISSIONALIZAÇÃO E À PROTEÇÃO NO TRABALHO.....	539
8. DA PREVENÇÃO.....	539
9. DAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO .....	540
10. DO ATO INFRACIONAL .....	540
11. DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS .....	540
12. DO CONSELHO TUTELAR .....	541
<b>12. DIREITO DO CONSUMIDOR</b>	<b>543</b>
1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	543
2. LEGISLAÇÃO .....	543
3. PRINCÍPIOS DO DIREITO DO CONSUMIDOR .....	543
4. RELAÇÃO JURÍDICA DE CONSUMO .....	547
5. RESPONSABILIDADE PELO FATO DO PRODUTO OU DO SERVIÇO (DEFEITO) .....	551
6. RESPONSABILIDADE PELO VÍCIO DO PRODUTO OU DO SERVIÇO (VÍCIO) .....	553
7. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA DA SOCIEDADE ( <i>DISREGARD OF THE LEGAL ENTITY</i> ) .....	556
8. PRÁTICAS COMERCIAIS.....	557
9. PROTEÇÃO CONTRATUAL .....	559
10. SANÇÕES ADMINISTRATIVAS NAS RELAÇÕES DE CONSUMO .....	563
11. SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR – SNDC.....	564
12. CONVENÇÃO COLETIVA DE CONSUMO.....	565
13. DEFESA DO CONSUMIDOR EM JUÍZO: INDIVIDUAL E COLETIVA.....	565
<b>13. DIREITO EMPRESARIAL</b>	<b>569</b>
1. DIREITO DE EMPRESA .....	569
2. SOCIEDADES.....	572
3. CONTRATOS EMPRESARIAIS.....	580
4. TÍTULOS DE CRÉDITO.....	582
5. RECUPERAÇÃO JUDICIAL, EXTRAJUDICIAL E FALÊNCIA.....	586
6. PROPRIEDADE INDUSTRIAL.....	592

**14. DIREITO PROCESSUAL CIVIL – NOVO CPC****595****INTRODUÇÃO: SISTEMA PROCESSUAL À LUZ DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL – (LEI 13.105/2015, COM ALTERAÇÕES DA LEI 13.256/2016) ..... 595**

1. TEORIA GERAL DO PROCESSO CIVIL (PARTE GERAL DO NCPC).....	596
2. PROCESSO DE CONHECIMENTO.....	628
3. PROCEDIMENTOS ESPECIAIS (TÍTULO III DO LIVRO I DA PARTE GERAL DO NCPC).....	648
4. PROCESSO DE EXECUÇÃO E CUMPRIMENTO DE SENTENÇA.....	655
5. RECURSOS E PROCESSOS NOS TRIBUNAIS.....	671
6. REVOGAÇÕES E VIGÊNCIA.....	692

**15. DIREITO PENAL****693****I – PARTE GERAL ..... 693**

1. PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DE DIREITO PENAL.....	693
2. TEORIA DA NORMA.....	694
3. CLASSIFICAÇÃO DE CRIMES.....	695
4. RELAÇÃO DE CAUSALIDADE.....	696
5. <i>ITER CRIMINIS</i> .....	697
6. TEORIA DO CRIME.....	699
7. TEORIA DO ERRO.....	703
8. CONCURSO DE PESSOAS.....	705
9. CONCURSO DE CRIMES.....	706
10. TEORIA DA PENA.....	707
11. AÇÃO PENAL.....	715
12. PUNIBILIDADE.....	717

**II – PARTE ESPECIAL – PRINCIPAIS CRIMES EM ESPÉCIE..... 721**

1. DOS CRIMES CONTRA A VIDA.....	721
2. DAS LESÕES CORPORAIS.....	724
3. DA PERICULITAÇÃO DA VIDA E DA SAÚDE.....	725
4. DOS CRIMES CONTRA A HONRA.....	725
5. DOS CRIMES CONTRA A LIBERDADE INDIVIDUAL.....	726
6. DOS CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO.....	727
7. DOS CRIMES CONTRA A DIGNIDADE SEXUAL.....	732
8. DOS CRIMES CONTRA A PAZ PÚBLICA.....	733
9. DOS CRIMES CONTRA FÉ PÚBLICA.....	734
10. CRIMES PRATICADOS POR FUNCIONÁRIO PÚBLICO CONTRA A ADMINISTRAÇÃO EM GERAL.....	736
11. DOS CRIMES PRATICADOS POR PARTICULAR CONTRA A ADMINISTRAÇÃO EM GERAL.....	738
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	741

**16. DIREITO PROCESSUAL PENAL****743**

1. INTRODUÇÃO AO PROCESSO PENAL.....	743
2. INQUÉRITO POLICIAL.....	745
3. AÇÃO PENAL.....	747
4. AÇÃO CIVIL <i>EX DELICTO</i> .....	750
5. JURISDIÇÃO E COMPETÊNCIA.....	751
6. INCIDENTES PROCESSUAIS.....	754

7. PROVAS.....	758
8. PRISÕES.....	764
9. PROCEDIMENTO.....	768
10. RECURSOS.....	775

## 17. DIREITO DO TRABALHO INDIVIDUAL E COLETIVO 779

### PARTE I – DIREITO INDIVIDUAL DO TRABALHO ..... 779

1. INTRODUÇÃO.....	779
2. DIREITO INTERNACIONAL DO TRABALHO.....	784
3. CONTRATO DE TRABALHO.....	784
4. EFEITOS RELACIONADOS AO CONTRATO DE TRABALHO.....	790
5. ASSÉDIO MORAL.....	792
6. SUJEITOS DA RELAÇÃO DE EMPREGO.....	792
7. REMUNERAÇÃO E SALÁRIO.....	809
8. DURAÇÃO DO TRABALHO.....	814
9. ALTERAÇÃO DO CONTRATO DE TRABALHO.....	824
10. EXTINÇÃO DO CONTRATO DE TRABALHO.....	828
11. ESTABILIDADE ABSOLUTA E ESTABILIDADE PROVISÓRIA/GARANTIA DE EMPREGO.....	836
12. NORMAS DE PROTEÇÃO AO TRABALHO.....	840
13. FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO – FGTS.....	847

### PARTE II – DIREITO COLETIVO DO TRABALHO ..... 851

1. ASPECTOS GERAIS E PRINCÍPIOS.....	851
2. ORGANIZAÇÃO SINDICAL.....	852
3. CONFLITOS COLETIVOS DE TRABALHO.....	856
4. GREVE.....	861

## 18. DIREITO PROCESSUAL DO TRABALHO 865

1. CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO DO TRABALHO.....	865
2. ORGANIZAÇÃO DA JUSTIÇA DO TRABALHO.....	867
3. ATOS, TERMOS, PRAZOS E NULIDADES PROCESSUAIS.....	875
4. PARTES E PROCURADORES.....	877
5. DISSÍDIO INDIVIDUAL.....	882
6. RECURSOS.....	889
7. EXECUÇÃO.....	907
8. AÇÕES ESPECIAIS.....	914
9. REFLEXOS DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL AO PROCESSO DO TRABALHO.....	920

## QUESTÕES COMENTADAS 925

### 1. ÉTICA PROFISSIONAL – NOVO CED 927

1. ATIVIDADES DE ADVOCACIA.....	927
2. MANDATO.....	929
3. ESTÁGIO PROFISSIONAL.....	932
4. DIREITOS DO ADVOGADO.....	934
5. INSCRIÇÃO NA OAB.....	946
6. SOCIEDADE DE ADVOGADOS.....	949

7. ADVOGADO EMPREGADO .....	952
8. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS .....	952
9. INCOMPATIBILIDADES E IMPEDIMENTOS.....	956
10. DEVERES ÉTICOS .....	959
11. SIGILO PROFISSIONAL .....	962
12. INFRAÇÕES E SANÇÕES DISCIPLINARES .....	964
13. PROCESSO DISCIPLINAR.....	969
14. ORGANIZAÇÃO DA OAB.....	970
15. PUBLICIDADE NA ADVOCACIA .....	972

## **2. FILOSOFIA 975**

1. HERMENÊUTICA E INTERPRETAÇÃO .....	975
2. MORAL E DIREITO .....	976
3. JUSTIÇA .....	977
4. RACIONALISMO .....	978

## **3. DIREITO CONSTITUCIONAL 979**

1. TEORIA DA CONSTITUIÇÃO .....	979
2. DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS .....	979
3. AÇÕES CONSTITUCIONAIS .....	981
4. DIREITO DE NACIONALIDADE .....	983
5. DIREITOS POLÍTICOS .....	985
6. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE .....	986
7. ORGANIZAÇÃO DO ESTADO .....	991
8. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	995
9. PODER LEGISLATIVO .....	995
10. PROCESSO LEGISLATIVO .....	997
11. PODER EXECUTIVO .....	1000
12. PODER JUDICIÁRIO .....	1002
13. FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA.....	1005
14. ORDEM SOCIAL.....	1005

## **4. DIREITOS HUMANOS 1007**

1. TEORIA GERAL E DOCUMENTOS HISTÓRICOS.....	1007
2. GERAÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS .....	1008
3. CARACTERÍSTICAS DOS DIREITOS HUMANOS .....	1009
4. SISTEMA GLOBAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS.....	1010
5. SISTEMA GLOBAL DE PROTEÇÃO ESPECÍFICA DOS DIREITOS HUMANOS .....	1012
6. SISTEMA REGIONAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS – SISTEMA INTERAMERICANO.....	1014
7. SISTEMA AMERICANO DE PROTEÇÃO ESPECÍFICA DOS DIREITOS HUMANOS.....	1020
7.1. CONVENÇÃO INTERAMERICANA PARA PREVENIR E PUNIR A TORTURA .....	1020
8. DIREITOS HUMANOS NO BRASIL .....	1020
9. DIREITO DOS REFUGIADOS .....	1026

## **5. DIREITO INTERNACIONAL 1027**

### **DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO ..... 1027**

1. TEORIA E FUNDAMENTOS.....	1027
2. ESTADO – SOBERANIA E TERRITÓRIO .....	1027

3. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS .....	1031
4. SER HUMANO .....	1031
5. MECANISMOS DE SOLUÇÃO PACÍFICA DE CONTROVÉRSIAS INTERNACIONAIS .....	1031
6. DIREITO COMUNITÁRIO .....	1033
7. QUESTÕES COMBINADAS E OUTROS TEMAS DE DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO .....	1033

## **DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO ..... 1034**

1. REGRAS DE CONEXÃO DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO .....	1034
2. COMPETÊNCIA INTERNACIONAL .....	1038
3. COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA INTERNACIONAL .....	1038
4. QUESTÕES COMBINADAS E OUTROS TEMAS DE DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO .....	1039

## **6. DIREITO TRIBUTÁRIO ..... 1041**

1. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA .....	1041
2. PRINCÍPIOS TRIBUTÁRIOS .....	1042
3. IMUNIDADES .....	1043
4. DEFINIÇÃO DE TRIBUTO E ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS .....	1044
5. LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA – FONTES .....	1044
6. VIGÊNCIA, APLICAÇÃO, INTERPRETAÇÃO E INTEGRAÇÃO .....	1046
7. FATO GERADOR E OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA .....	1046
8. LANÇAMENTO E CRÉDITO TRIBUTÁRIO .....	1046
9. SUJEIÇÃO PASSIVA, RESPONSABILIDADE, CAPACIDADE E DOMICÍLIO .....	1047
10. SUSPENSÃO, EXTINÇÃO E EXCLUSÃO DO CRÉDITO .....	1049
11. IMPOSTOS E CONTRIBUIÇÕES EM ESPÉCIE .....	1050
12. GARANTIAS E PRIVILÉGIOS DO CRÉDITO .....	1052
13. DÍVIDA ATIVA, INSCRIÇÃO, CERTIDÕES .....	1053
14. AÇÕES TRIBUTÁRIAS .....	1054
15. SIMPLES NACIONAL – MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE .....	1054

## **7. DIREITO ADMINISTRATIVO ..... 1055**

1. PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS .....	1055
2. PODERES ADMINISTRATIVOS .....	1055
3. ATO ADMINISTRATIVO .....	1057
4. ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	1062
5. SERVIDORES PÚBLICOS .....	1067
6. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....	1070
7. INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE E NO DOMÍNIO ECONÔMICO .....	1071
8. BENS PÚBLICOS .....	1074
9. RESPONSABILIDADE DO ESTADO .....	1075
10. LICITAÇÕES E CONTRATOS .....	1076
11. SERVIÇO PÚBLICO, CONCESSÃO E PPP .....	1079
12. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO .....	1082
13. PROCESSO ADMINISTRATIVO .....	1083

## **8. DIREITO AMBIENTAL ..... 1085**

1. COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA AMBIENTAL .....	1085
2. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO .....	1086
3. LICENCIAMENTO AMBIENTAL .....	1088

4. RESPONSABILIDADE EM MATÉRIA AMBIENTAL .....	1090
5. DIREITO PENAL AMBIENTAL .....	1092
6. ESTATUTO DA CIDADE .....	1092
7. MATA ATLÂNTICA .....	1093
8. INDÍGENAS .....	1094
9. CÓDIGO FLORESTAL .....	1094
10. SANEAMENTO BÁSICO .....	1095

## 9. DIREITO CIVIL 1097

1. LINDB – LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO .....	1097
2. GERAL .....	1097
3. OBRIGAÇÕES .....	1103
4. CONTRATOS .....	1108
5. RESPONSABILIDADE CIVIL .....	1113
6. COISAS .....	1116
7. FAMÍLIA .....	1121
8. SUCESSÕES .....	1125

## 10. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE 1129

1. CONCEITOS BÁSICOS E PRINCÍPIOS .....	1129
2. DIREITOS FUNDAMENTAIS. DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA .....	1129
3. PREVENÇÃO .....	1133
4. MEDIDAS DE PROTEÇÃO .....	1134
5. ATO INFRACIONAL – DIREITO MATERIAL .....	1135
6. ATO INFRACIONAL – DIREITO PROCESSUAL .....	1136
7. CONSELHO TUTELAR .....	1136
8. ACESSO À JUSTIÇA .....	1137
10. INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS E CRIMES .....	1138

## 11. DIREITO DO CONSUMIDOR 1139

1. CONCEITO DE CONSUMIDOR. RELAÇÃO DE CONSUMO .....	1139
2. PRINCÍPIOS E DIREITOS BÁSICOS .....	1139
3. RESPONSABILIDADE DO FORNECEDOR .....	1141
4. PRÁTICAS COMERCIAIS .....	1144
5. PROTEÇÃO CONTRATUAL .....	1146
6. DEFESA DO CONSUMIDOR EM JUÍZO .....	1148
7. SNDC E CONVENÇÃO COLETIVA .....	1149

## 12. DIREITO EMPRESARIAL 1151

1. SOCIEDADES .....	1151
2. SOCIEDADES ANÔNIMAS .....	1155
3. CONTRATOS EMPRESARIAIS .....	1157
4. TÍTULOS DE CRÉDITO .....	1159
5. RECUPERAÇÃO EXTRAJUDICIAL E FALÊNCIA .....	1162
6. NOME EMPRESARIAL .....	1165
7. PROPRIEDADE INDUSTRIAL .....	1165
8. DIREITO DE EMPRESA .....	1166

<b>13. DIREITO PROCESSUAL CIVIL – NOVO CPC – LEI 13.105/2015</b>		<b>1169</b>
1. PARTE GERAL E PROCESSO DE CONHECIMENTO.....		1169
2. RECURSOS.....		1175
3. PROCESSO DE EXECUÇÃO E CUMPRIMENTO DE SENTENÇA .....		1176
4. TUTELA PROVISÓRIA.....		1179
5. PROCEDIMENTOS ESPECIAIS.....		1179
6. TEMAS COMBINADOS ENTRE PROCESSO DE CONHECIMENTO, PROCESSO DE EXECUÇÃO, TUTELAS DE URGÊNCIA E PROCEDIMENTOS ESPECIAIS.....		1181
<b>14. DIREITO PENAL</b>		<b>1183</b>
1. PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS .....		1183
2. TEORIA DA NORMA .....		1184
3. TEORIA DO CRIME .....		1185
4. TEORIA DO ERRO .....		1189
5. CULPABILIDADE .....		1191
6. CONCURSO DE PESSOAS .....		1193
7. TEORIA DA PENA.....		1195
8. CONCURSO DE CRIMES .....		1198
9. AÇÃO PENAL .....		1199
10. EXTINÇÃO DE PUNIBILIDADE .....		1199
11. CRIMES EM ESPÉCIE .....		1200
12. LEIS EXTRAVAGANTES .....		1207
<b>15. DIREITO PROCESSUAL PENAL</b>		<b>1209</b>
1. INTRODUÇÃO AO PROCESSO PENAL.....		1209
2. INQUÉRITO POLICIAL.....		1209
3. AÇÃO PENAL .....		1210
4. AÇÃO CIVIL <i>EX DELICTO</i> .....		1211
5. JURISDIÇÃO E COMPETÊNCIA.....		1211
6. INCIDENTES PROCESSUAIS.....		1212
7. PROVAS.....		1213
8. PRISÃO.....		1214
9. PROCEDIMENTO.....		1215
10. TRIBUNAL DO JÚRI.....		1215
11. JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS .....		1216
12. SENTENÇA PENAL .....		1217
13. NULIDADES .....		1218
14. RECURSOS.....		1219
15. AÇÕES AUTÔNOMAS DE IMPUGNAÇÃO .....		1221
16. LEGISLAÇÃO EXTRAVAGANTE .....		1222
<b>16. DIREITO DO TRABALHO</b>		<b>1225</b>
1. FONTES E PRINCÍPIOS DO DIREITO DO TRABALHO.....		1225
2. CONTRATO DE TRABALHO.....		1225
3. SUJEITOS DA RELAÇÃO DE TRABALHO – MODALIDADES ESPECIAIS DE TRABALHADORES.....		1227
4. REMUNERAÇÃO E SALÁRIO.....		1228
5. JORNADA DE TRABALHO – DURAÇÃO DO TRABALHO.....		1232
6. ALTERAÇÃO, SUSPENSÃO E INTERRUÇÃO DO CONTRATO DE TRABALHO – FÉRIAS.....		1234

7. TÉRMINO DO CONTRATO DE TRABALHO .....	1236
8. ESTABILIDADE .....	1242
9. NORMAS DE PROTEÇÃO DO TRABALHO – TRABALHO DO MENOR – TRABALHO DA MULHER .....	1243
10. DIREITO COLETIVO DO TRABALHO .....	1244
11. TEMAS COMBINADOS .....	1245
<b>17. DIREITO PROCESSUAL DO TRABALHO</b> .....	<b>1249</b>
1. PRINCÍPIOS PROCESSUAIS .....	1249
2. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO .....	1249
3. ATOS, TERMOS E PRAZOS PROCESSUAIS .....	1249
4. PARTES E PROCURADORES .....	1250
5. RECLAMAÇÃO TRABALHISTA E RESPOSTAS DA RECLAMADA .....	1251
6. PROCEDIMENTO SUMARÍSSIMO .....	1256
7. RECURSOS .....	1257
8. EXECUÇÃO .....	1262
9. AÇÕES ESPECIAIS .....	1264
10. TEMAS COMBINADOS .....	1265



# 8. DIREITO ADMINISTRATIVO

Wander Garcia

## 1. REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

### 1.1. Conceito

**Regime jurídico** pode ser conceituado como *o conjunto harmônico de princípios e normas que incidem sobre determinada categoria ou instituto de direito*.

Há dois grandes regimes jurídicos: o de *direito público* e o de *direito privado*. O primeiro, que mais nos interessa, é aquele destinado a reger as relações jurídicas em que o Poder Público está presente, atuando numa posição de supremacia.

O Poder Público tem deveres extremamente importantes para a sociedade. Tais deveres englobam tarefas de *segurança*, de *fiscalização e controle* de condutas antissociais, de oferecimento de *serviços essenciais*, como educação, saúde, energia elétrica, água, transporte, dentre outros. Para que tais deveres sejam devidamente cumpridos é necessário que haja um regime jurídico diferenciado, um **regime jurídico de direito público**, que tem duas grandes marcas: a) supremacia do interesse público sobre o interesse privado; b) indisponibilidade do interesse público.

Porém, não se pode esquecer que o Poder Público age em **três grandes atividades**, quais sejam: a) *atividade legislativa*, de elaborar leis; b) *atividade administrativa*, de executar direta e concretamente a lei; c) *atividade jurisdicional*, de aplicar a lei, mediante provocação, com o fito de compor conflitos de interesse caracterizados por pretensões resistidas.

A *atividade legislativa* é objeto do Direito Constitucional, destacando-se o tema do “processo legislativo”.

A *atividade jurisdicional* é objeto do Direito Processual (penal, civil, do trabalho etc.).

Já a *atividade administrativa* é objeto do Direito Administrativo. Esse ramo do Direito regula o chamado **regime jurídico administrativo**, que pode ser definido como *o conjunto harmônico de princípios e normas que regem os bens, os órgãos, os agentes e a atividade administrativa, a qual visa realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado*.

É importante destacar que o Direito Administrativo rege toda e qualquer atividade da Administração, seja ela do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, já que os dois últimos poderes também exercem (atipicamente) atividades administrativas. Por exemplo, quando exercer o poder disciplinar sobre servidores ou fazer licitação para adquirir bens.

Assim, um membro do Poder Judiciário (magistrado) pratica tanto atos jurisdicionais (ex.: quando exara uma sentença) como atos administrativos (ex.: quando aplica uma advertência ao servidor do fórum).

### 1.2. Origem

Só é possível falar-se em regime jurídico administrativo com o aparecimento do Estado de Direito, em que a lei passa a valer tanto para os administrados como para o administrador.

Tal se deu com o declínio dos regimes absolutistas, marcados pela vontade incontrastável dos soberanos, e que foi perdendo espaço, até se extinguir, após a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão na França (1789) e a Declaração de Independência dos Estados Unidos (1796).

Os Estados de Direito, por sua vez, valeram-se da ideia de separação dos Poderes desenvolvida por Montesquieu (*O Espírito das Leis*, 1748).

## 2. PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

### 2.1. Introdução

Vejamos primeiro o que são princípios.

Princípios são *normas jurídicas de especial relevância e alta carga valorativa que, além de vincular, servem de vetor interpretativo a todos os destinatários do Direito*.

São, então, (1) alicerces do ordenamento jurídico, (2) normas vinculantes, (3) vetores interpretativos, (4) normas relevantes, (5) além de deterem alta carga valorativa.

Pode-se dizer que os princípios gerais do Direito Administrativo decorrem de dois outros basilares, quais sejam, o da supremacia do interesse público sobre o privado e o da indisponibilidade do interesse público.

O princípio da **supremacia do interesse público sobre o interesse privado**<sup>1</sup> parte da ideia de que o fim do Estado é o bem comum, e não o individual. Assim, deve prevalecer o interesse público, o interesse comum, e não o interesse particular que cada um tem.

Essa supremacia pode ser verificada nas seguintes *prerrogativas* da Administração: a) presunção de legitimidade dos atos administrativos; b) prazos maiores no processo civil; c) prazo prescricional menor contra o Estado; d) imperatividade, exigibilidade, coercibilidade e autoexecutoriedade de boa parte dos atos administrativos, atributos esses que

1. Celso Antônio Bandeira de Mello define interesse público como o “interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem” (*Curso de Direito Administrativo*, p. 59). Aliás, o interesse público pode ser primário (verdadeiro interesse público) ou secundário, interesse que diz respeito apenas à pessoa jurídica estatal (que não é verdadeiro interesse público), como o interesse de arrecadar mais tributos. Hely Lopes Meirelles, por sua vez, entende por interesse público as “aspirações ou vantagens licitamente almejadas por toda a comunidade administrada, ou por uma parte expressa de seus membros” (*Direito Administrativo Brasileiro*, p. 81).

permitem a autotutela da Administração, que não precisa buscar o Poder Judiciário para a imposição de grande parte de seus atos.

A doutrina diferencia a chamada *supremacia estatal geral*, que incide sobre todas as pessoas, da *supremacia estatal especial*, que incide sobre as pessoas com quem o Estado tem relação jurídica específica. A submissão de todos nós às leis de trânsito é um exemplo da supremacia estatal geral. Já a submissão das concessionárias de serviço público às imposições do Poder Concedente é exemplo da supremacia estatal especial.

O princípio da **indisponibilidade do interesse público**, por sua vez, decorre da ideia de República (coisa de todos). Ele indica que os interesses públicos não podem ser objeto de disposição, devendo o Poder Público velar por sua proteção e promoção. A ordem jurídica trará o perfil do que é interesse público, cabendo à Administração Pública buscar seu atendimento. Decorrem desse princípio os seguintes: a) princípio da legalidade; b) princípio da isonomia; c) princípio da motivação; d) princípio da publicidade, dentre outros.

Passemos, agora, ao estudo dos demais princípios do Direito Administrativo, que, repita-se, são expressões dos dois acima referidos.

## 2.2. Princípios do Direito Administrativo em espécie

### 2.2.1. Princípio da legalidade

Esse princípio pode ser **conceituado** como *aquele pelo qual a Administração Pública só pode fazer o que a lei determinar ou permitir*.

O princípio da legalidade está **previsto** expressamente no art. 37, *caput*, da CF.

Trata-se de princípio próprio do Estado de Direito. Aliás, o Direito Administrativo nasce justamente com o aparecimento desse tipo de Estado.

O princípio em questão afirma que a atividade administrativa é sublegal, devendo expedir comandos complementares à lei. É muito famosa a frase de Seabra Fagundes a respeito da legalidade: “administrar é aplicar a lei de ofício”.

Na **prática**, isso significa que a Administração Pública não pode fazer coisa alguma sem que haja uma lei prévia dizendo que ela está autorizada ou tem a obrigação de fazê-la.

Recentemente, tomei conhecimento de um **exemplo** interessante: o Prefeito de uma determinada cidade resolveu baixar um ato administrativo determinando que todo o comércio local fechasse aos domingos, sem que houvesse lei alguma na cidade trazendo essa determinação. Tal conduta fere o princípio da legalidade, pois o Prefeito só poderia ter agido se houvesse uma lei municipal nesse sentido.

O Chefe do Poder Executivo tem o poder de regulamentar a lei, e não de fazer a própria lei. Nesse sentido, o art. 84, IV, da CF dispõe que o Presidente da República – e os demais Chefes do Executivo (Prefeito e Governador, por simetria) – têm competência para expedir decretos e regulamentos para a fiel execução da lei. Esses decretos têm por objetivo explicar a lei e dizer como ela deverá ser cumprida.

Ou seja, no Brasil temos *regulamentos de execução de lei*, e não *regulamentos autônomos de lei*.

No exemplo dado, o Prefeito daquela cidade poderia baixar um regulamento para o fim de executar a lei que proíbe o comércio aos domingos, caso a lei existisse (regulamento de execução de lei). Mas não poderia criar a própria proibição do comércio por meio de um decreto (regulamento autônomo de lei).

O princípio da legalidade é tão forte que no Direito brasileiro há pouquíssimas **exceções**.

A primeira exceção diz respeito aos *regulamentos autônomos de lei*. O art. 84, VI, da CF criou duas exceções, em que o Chefe do Executivo poderá, por decreto, fazer algo que somente a lei poderia fazer: a) dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) dispor sobre a extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

Um exemplo da situação “a” é um Prefeito, por decreto, transformar uma secretaria municipal em outra secretaria municipal (ex.: transformar a secretaria de administração em secretaria de gestão pública). O que não é possível é extinguir ou criar um órgão público, mas transformar um órgão é plenamente possível.

Um exemplo da situação “b” é um Prefeito, por decreto, extinguir 30 cargos de telefonista da prefeitura, por estarem vagos esses cargos e não haver mais interesse em provê-los, em virtude da tecnologia dos sistemas de telefonia não mais requerer tantos cargos de telefonista numa repartição pública.

A segunda exceção ao princípio da legalidade é a *medida provisória* (art. 62, CF). Com efeito, a medida provisória, apesar de não ser *lei em sentido estrito*, tem *força de lei*.

Assim, é possível que uma medida provisória, mesmo que não haja lei sobre um dado assunto, inove na ordem jurídica e determine algo para a Administração Pública.

Um exemplo foi a medida provisória que regulamentou as obrigações que cada um de nós passamos a ter com o “Apagão Elétrico” que assolou o Brasil há alguns anos. A medida provisória em questão foi possível porque estávamos numa situação de relevância e urgência, que justificava a edição da medida em detrimento do processo normal de elaboração de diplomas legislativos.

Porém, de acordo com a Constituição, a medida provisória não pode ser expedida para qualquer matéria. A EC 32/2001 estabeleceu, no art. 62, § 1º, da CF, vedação à edição de medidas provisórias sobre as seguintes matérias: *nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares; matéria reservada à lei complementar; disposição que vise à detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro*.

Parte da doutrina faz uma diferenciação entre a *legalidade* e a *reserva legal*. Há matérias que podem ser reguladas por lei e por medida provisória, hipótese em que se fala em obediência à legalidade. Há matérias que só podem ser reguladas por lei em sentido formal, hipótese em que se fala

em obediência à reserva legal. As matérias mencionadas no parágrafo anterior obedecem ao princípio da reserva legal. Como exemplo, temos o direito penal, matéria que só pode ser regulada por lei, nunca por decreto ou medida provisória (art. 5º, XXXIX, CF).

Por fim, vale diferenciar o princípio da legalidade para a Administração, com o **princípio da legalidade para o particular**. O primeiro está previsto no art. 37, *caput*, da CF, ao passo que o segundo, no art. 5º, II, da CF (“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”). O primeiro dispõe que a Administração só pode fazer o que a lei determinar ou permitir, enquanto que o segundo dispõe que o particular pode fazer o que bem entender, a não ser o que a lei proibir. Portanto, a Administração está amarrada, presa. Ela só pode fazer algo se a lei desamarrar e permitir que esse algo seja feito. Já o particular está livre, podendo fazer o que quiser. Ele só ficará impedido de fazer algo quando vier uma lei proibindo que ele o faça.

### 2.2.2. Princípio da impessoalidade

Esse princípio pode ser **conceituado** como *aquele que impõe tratamento igualitário às pessoas, respeito à finalidade e também a ideia de que os atos dos agentes públicos devem ser imputados diretamente à Administração Pública e nunca à pessoa do agente*.

O princípio da impessoalidade está **previsto** expressamente no art. 37, *caput*, da CF.

Repare que o princípio tem três comandos: a) *impõe igualdade de tratamento*; b) *impõe respeito ao princípio da finalidade*; c) *impõe neutralidade do agente*, que não pode fazer autopromoção.

Um exemplo de violação ao primeiro comando (“a”) é o agente público, responsável para julgar a concessão de alvarás para construção, dar prioridade aos pedidos de alvará formulados por amigos seus em detrimento das demais pessoas que tiverem pedido o alvará em data anterior.

Um exemplo de violação ao segundo comando (“b”) é o agente público usar um ato que tem uma finalidade legal “X” com o objetivo de atender a uma finalidade “Y”, como ocorre quando se utiliza o ato “remoção” – cuja finalidade é organizar melhor as funções de agentes públicos ou transferir um agente público para outro local, a pedido deste – com a finalidade de punição.

Um exemplo de violação ao terceiro comando (“c”) é um Prefeito determinar a utilização de um símbolo usado na sua campanha eleitoral em todas as obras da prefeitura. Tal situação é expressamente vedada pelo art. 37, § 1º, da CF, que dispõe que a publicidade oficial deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, *símbolos* ou imagens que caracterizem *promoção pessoal*.

O terceiro comando do princípio da impessoalidade também tem outros tipos de reflexo. Um deles é a possibilidade de reconhecer a validade de atos praticados por funcionário público irregularmente investido no cargo ou função sob o fundamento de que tais atos configuram atuação do órgão e não do agente público. Isso ocorre, pois, se

todos os atos praticados pela Administração são *imputados* diretamente a esta (o agente público é neutro, ou seja, é um mero órgão da Administração), mesmo os atos praticados por alguém irregularmente investido em função pública poderão ser considerados válidos já que, em última análise, são atos da Administração e podem ser preservados se estiverem de acordo com as demais normas jurídicas.

### 2.2.3. Princípio da moralidade administrativa

Esse princípio pode ser **conceituado** como *aquele que impõe obediência à ética da Administração, consistente no conjunto de preceitos da moral administrativa, como o dever de honestidade, lealdade, boa-fé e probidade*.

O princípio da moralidade está **previsto** expressamente no art. 37, *caput*, da CF.

Todavia, a Constituição não determina que a moralidade exigida por seu art. 37, *caput*, esteja juridicizada. Aliás, se assim o fosse, bastaria a exigência de respeito ao princípio da legalidade. A Constituição também não está se referindo à moralidade comum, pois o art. 5º, LXXIII, da CF, ao tratar das hipóteses de cabimento de ação popular, é mais específico no tema e usa a expressão completa, qual seja, “moralidade administrativa”, que é a moralidade no interior da administração e não no bojo da sociedade como um todo.

Assim, quando a Constituição exige, também, respeito à moralidade está impondo o dever de atendimento a moralidade administrativa (e não à moralidade comum), mas não está se referindo a uma moralidade juridicizada, mas a uma moralidade extraída da prática diária da boa administração. Ou seja, está-se exigindo um comportamento com respeito aos padrões éticos de boa-fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade. Aliás, nesse sentido é o disposto no art. 2º, parágrafo único, IV da Lei 9.784/1999, no Código de Ética Profissional do Servidor Público Federal (Decreto 1.171/1994) e na Lei 8.112/1990.

São exemplos de atos que ferem o princípio da moralidade administrativa os seguintes: a) Prefeito e Câmara aumentam a remuneração dos agentes públicos em demasia a fim de se fortalecerem e de inviabilizarem economicamente a gestão posterior; b) Prefeito e Câmara geram grande diminuição de impostos para a gestão seguinte, com a mesma finalidade espúria mencionada; c) desapropriação realizada com o fim de prejudicar um inimigo político; d) uso de cartões corporativos do governo para gastos de ordem pessoal.

Não é necessária lesão ao erário para o desrespeito a esse princípio. Um prefeito que desapropria um imóvel com a finalidade de prejudicar um inimigo político, estará sujeito à invalidação dessa desapropriação pela violação ao princípio da moralidade, mesmo que o imóvel fosse necessário mesmo e que não houvesse, então, prejuízo econômico com o ato.

Dentro do tema do princípio da moralidade, vale fazer referência a outros institutos jurídicos relacionados.

O primeiro deles é a **improbidade administrativa**, que consiste na *imoralidade administrativa qualificada pelo prejuízo ao patrimônio público, pelo enriquecimento ilícito do agente ou pela ofensa aos princípios da Administração Pública*. A prática de tal ato importará, nos termos da Constituição, a

suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível (art. 37, § 4º, CF). A Lei 8.429/1992 repete tais sanções e acrescenta outras (art. 12 da Lei 8.429/1992), que serão estudadas em capítulo próprio.

Outro importante instituto é o da **ação popular**. Essa ação, que visava apenas à anulação de ato lesivo ao patrimônio público, passou a ser cabível, com a CF/1988, também para anular ato lesivo ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural e à *moralidade administrativa*.

Também se relaciona com o princípio da moralidade uma das hipóteses que caracterizam crime de responsabilidade do Presidente da República, consistente no ato que atenta contra a *probidade* na administração (art. 85, V, da CF).

Ainda no tema “direitos políticos”, a Constituição dispõe que lei complementar deve trazer hipóteses de **inelegibilidade**, a fim de proteger a *probidade administrativa*, a *moralidade* para o exercício do mandato e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta e indireta. (art. 14, § 9º, CF).

Por fim, também pode ser instaurada CPI para investigar fato determinado relacionado à violação do princípio da moralidade administrativa (art. 58, § 3º, da CF), sem prejuízo da atuação do Tribunal de Contas no caso (por ausência de legitimidade do ato, que inclui a moralidade deste – art. 70, *caput*, da CF), do ajuizamento de ações civis públicas e da impugnação individual do ato em ações comuns ou especiais (como o mandado de segurança), quando se desejar anular ato que viola o princípio.

Enfim, essa relação de situações em que a moralidade é exigida revela o quão esse princípio é importante para o nosso Direito, mormente se pensarmos no número de escândalos que nosso País revela a cada dia, o que faz com que a aplicação do princípio aos casos concretos tenha função primordial para termos um País probo e que atenda cada vez mais aos justos anseios da população.

#### 2.2.4. Princípio da publicidade

Esse princípio pode ser **conceituado** como *aquele que impõe ampla divulgação dos atos oficiais, para conhecimento público e início dos efeitos externos*.

O princípio da publicidade está **previsto** expressamente no art. 37, *caput*, da CF.

O conceito apresentado revela que o princípio tem dois grandes **sentidos**: a) garantir que todos tenham conhecimento das coisas que acontecem na Administração Pública; b) garantir que os atos oficiais só tenham efeitos externos após sua publicação.

Com isso, os cidadãos em geral poderão exercer sua cidadania, questionando atos governamentais, solicitando o controle destes e até ingressando com ações contra atos que estejam em desacordo com a ordem jurídica. Da mesma forma, o Ministério Público e as demais pessoas legitimadas também terão elementos para fazer esse tipo de controle.

As pessoas individualmente prejudicadas também recebem a proteção do princípio da publicidade. Um exemplo

é aquele que recebe uma multa de trânsito. Tal pessoa só terá de pagar a multa se receber uma notificação oficial no prazo previsto em lei. A notificação é, portanto, requisito de eficácia da multa aplicada. O art. 281, parágrafo único, II, da Lei 9.503/1993, dispõe que o auto de infração será arquivado e seu registro julgado insubsistente se não houver, no prazo máximo de 30 dias, notificação da autuação.

Nesse sentido, é importante reforçar a ideia de que a *publicidade* dos atos oficiais é requisito de **eficácia** dos atos administrativos, e não requisito de *existência* ou de *validade* destes.

Por outro lado, o princípio da publicidade tem **exceções**. Ou seja, há casos em que o interesse público justificará que determinados atos oficiais sejam deixados em sigilo, ainda que temporariamente.

Confira os casos em que se admite o sigilo dos atos oficiais: a) para a defesa da segurança da sociedade e do Estado; b) em investigações policiais; c) para o resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

A Lei 12.527/2011 regula o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º da CF (“todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”).

Essa lei se aplica a todos os entes federativos. Por conta dela, houve um movimento muito amplo no sentido de os entes da Administração Pública passarem a divulgar pela internet a remuneração e o subsídio dos agentes públicos, por se tratar de obrigação que decorre dos termos da lei.

Essa lei trata também dos requisitos do pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades estatais (arts. 10 a 14) e também das restrições de acesso à informação (arts. 21 a 31).

Uma regra fundamental da lei dispõe que “não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais” (art. 21).

A lei detalha melhor os casos em que cabe sigilo por motivo de segurança da sociedade e do Estado (art. 23), sigilo esse que varia entre 5, 15 e 25 anos (informações reservada, secreta e ultrassecreta, respectivamente), bem como os casos em que cabe sigilo por motivo de respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, que poderão ter seu acesso restrito pelo prazo máximo de 100 anos (art. 31).

Há decisão do STJ que entendeu que fere a Lei de Transparência o não fornecimento pela União de extrato completo dos gastos de cartão corporativo utilizado por chefe de Escritório da Presidência (MS 20.895-DF, j. 12.11.2014). Também fere o princípio da publicidade a sonogação pelo Ministério das Relações Exteriores do nome das pessoas que receberam passaporte diplomático (STJ, MS 16.179-DF, j. 09.04.2014). O STF também entendeu que viola a transparência negativa do Senado Federal de apresentar comprovantes de despesas de verbas indenizatórias dos Senadores (MS 28.178, j. 04.03.2015).

Por fim, vale dizer que se sujeitam a essa lei todos os órgãos da Administração Direta, todas as suas entidades

e também as aquelas controladas direta ou indiretamente pelos entes políticos (art. 1º), sendo que a Lei 9.784/1999 se aplica subsidiariamente (art. 20). Quanto ao respeito ao princípio da publicidade no âmbito dos **processos administrativos em geral**, a Lei 9.784/1999 estabelece, em seu art. 2º, parágrafo único, V, a obrigatoriedade da divulgação dos atos administrativos, devendo-se publicar no Diário Oficial as principais fases do processo. Os demais atos podem ser afixados na porta do ente ou conforme o disposto na lei local. O artigo 28 da Lei 9.784/1999 obriga, ainda, à intimação do interessado, por correspondência, por exemplo, para tomar ciência dos atos do processo administrativo.

Vale lembrar que a propaganda oficial não pode caracterizar promoção pessoal (*vide* novamente o art. 37, § 1º, CF), devendo ser objetiva e com caráter informativo, educativo ou de orientação social.

### 2.2.5. Princípio da eficiência

Esse princípio pode ser **conceituado** como *aquele que impõe o dever de a Administração Pública atender satisfatoriamente às necessidades dos administrados, bem como de o administrador público fazer o melhor, como profissional, diante dos meios de que dispõe.*

O princípio da eficiência está **previsto** no art. 37, *caput*, da CF, por força da EC 19/1998, que o introduziu expressamente na Constituição.

Porém, mesmo antes da EC 19/1998, já se falava na Constituição em controle interno dos Poderes para atender a eficiência (art. 74, II, CF), de modo que o princípio estava no mínimo implícito na redação original da Constituição.

Ademais, o Decreto-Lei 200/1967, que regula a Administração Pública federal, também tem regras voltadas para a eficiência, como as seguintes: a) fortalecimento do sistema de mérito (art. 25, VII); b) dirigentes capacitados (art. 25, V); c) supervisão ministerial das entidades da administração indireta (art. 26, III); d) demissão de servidor ineficiente ou desidioso (art. 100).

Ocorre que, com a **Reforma do Estado**, ocorrida em 1998, percebeu-se a necessidade de trazer um princípio geral de eficiência. Tal reforma estava preocupada em diminuir o controle de meios (administração burocrática) e focar no controle de fins (administração gerencial), controle este que se volta para os resultados, ou seja, para a eficácia.

Na verdade, *a administração pública gerencial* não abandona as conquistas da *administração pública burocrática*, em especial o combate aos vícios da *administração pública patrimonialista* (corrupção, personalismo, confusão entre o patrimônio do soberano e o público, nepotismo etc.).

Porém, não se pode buscar a eficiência a qualquer custo. Esse princípio deve ser obedecido sem desconsiderar os demais, como o da legalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Vale anotar que a eficiência não significa racionalização econômica, com busca incessante de redução de custos e otimização de recursos. Essa busca está ligada ao princípio da economicidade, que também tem guarida nos princípios administrativos (art. 70 da CF). Ao contrário, por vezes, o

princípio da eficiência mitiga um pouco o princípio da economicidade no ponto em que exige que haja um mínimo de qualidade e de efetividade na atuação estatal, o que, muitas vezes, impõe um maior investimento público.

Para concretizar o princípio da eficiência, a EC 19/1998 também trouxe para o servidor público mais um requisito para adquirir a estabilidade, qual seja, o de que passe por uma *avaliação especial de desempenho*, sendo que, mesmo depois de adquiri-la, deverá se submeter a *avaliações periódicas de desempenho*, podendo ser exonerado, caso não seja aprovado em qualquer delas (art. 41, § 1º, III, da CF). Para a Administração, a EC em questão trouxe a possibilidade de realização de *contrato de gestão*, aumentando a autonomia dos órgãos e entidades públicos em troca da fixação de metas de desempenho a cumprir (art. 37, § 8º, CF).

### 2.2.6. Princípio da segurança jurídica

Esse princípio pode ser **conceituado** como *aquele que impõe a exigência de maior estabilidade nas relações jurídicas de forma a se atender ao interesse público.*

O princípio da segurança jurídica não está **previsto** expressamente na CF. Porém, está implícito no art. 5º, XXXVI, pelo qual a lei não pode prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

No plano infraconstitucional, o princípio está previsto expressamente no art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999.

O princípio da segurança jurídica tem as seguintes **consequências**:

- a) decorre dele o dever de respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 5º, XXXVI, CF); exemplo de aplicação dessa regra foi a decisão do STF que impediu que nova norma do Ministério da Educação aumentasse os requisitos para a concessão de financiamento estudante pelo FIES em relação a estudantes que já vinham se beneficiando do financiamento (ADPF 341, j. 27.05.2015);
- b) permite a convalidação de atos anuláveis, ou seja, de atos que podem ser repetidos sem o vício que os inquinava;
- c) permite a conversão de atos nulos em atos de outra categoria, na qual serão válidos;
- d) permite a manutenção de atos nulos expedidos há muito tempo, desde que haja excepcionalíssimo interesse público (ex.: loteamento popular antigo feito sem autorização administrativa);
- e) proíbe a aplicação retroativa de nova interpretação por parte da Administração (inciso XIII do parágrafo único do art. 2º da lei acima referida); tal proibição visa a preservar a boa-fé, a confiança do administrado na Administração;
- f) protege expectativas legítimas de promessas firmes. Ex.: permissão de uso de bem público dada pelo Estado com prazo determinado, que acaba sendo revogada antes do final do prazo; com base no princípio da proteção da confiança, é possível que o permissionário requeira em juízo que continue com a permissão ou que receba indenização pela quebra da confiança;
- g) não gera direito adquirido a regime funcional ou contratual;
- h) “a garantia da irretroatividade da lei, prevista no art. 5º, XXXVI, da Constituição da República, não é invocável pela entidade estatal que a tenha editado” (Súmula 654 do STF);

i) “os valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, quando pagos indevidamente pela Administração Pública em função de interpretação equivocada de lei, não devem ser devolvidos” (STJ, AgRg no Ag 1.423.790, DJ 30.11.2012).

O princípio da segurança jurídica também pode ser considerado em dois aspectos: a) no aspecto objetivo, está ligado à irretroatividade das leis e das novas interpretações, e a finalidade é proteger o próprio sistema (endosseguença); b) no aspecto subjetivo, está ligado ao princípio da proteção à confiança legítima.

De acordo com o princípio da confiança legítima, quando (1) o Estado expede um ato conclusivo capaz de gerar confiança no administrado, (2) levando este a praticar determinada conduta no sentido da expectativa criada pelo Estado, (3) este fica adstrito a manter a sua palavra mesmo se o ato for ilegal, (4) salvo má-fé do administrado.

Um exemplo interessante é a situação em que a administração outorga ao particular uma permissão de serviço público pelo prazo de 4 anos, tratando-se de prazo ideal para a amortização de investimentos pelo permissionário e recebimento de retorno compatível pelo seu trabalho, sendo que, dois anos depois, a permissão vem a ser revogada. A aplicação do princípio da confiança fará com que o Estado tenha de voltar atrás na revogação do ato ou tenha essa revogação do ato anulada. Em o Estado demonstrando interesse público na anulação do ato, a aplicação do princípio determinará a condenação do Estado a pagar indenização pela perda antecipada da permissão pelo particular.

### 2.2.7. Princípio da razoabilidade

Esse princípio pode ser **conceituado** como *aquele que impõe o dever de agir dentro de um padrão normal, evitando-se negligência e excesso e atuando de forma compatível entre os meios e fins previstos na lei.*

O princípio da razoabilidade não está expresso na Constituição Federal.

Porém, o art. 5º, LXXVIII, da CF, introduzido pela EC 45/2004, introduziu o direito à *razoável* duração do processo judicial e administrativo. A expressão “razoável”, apesar de ligada à questão do processo célere, acaba trazendo à tona o valor da razoabilidade.

Assim, o princípio da razoabilidade continua implícito de modo geral na CF, mas pelo menos está expresso para fins de duração do processo no nosso Texto Maior.

Apesar disso, ele pode ser encontrado exposto em alguns textos infralegais, como o da Constituição do Estado de São Paulo (art. 111) e no art. 2º, *caput*, da Lei de Processo Administrativo Federal (Lei 9.784/1999).

Além do mais, o art. 2º, parágrafo único, VI, da Lei 9.784/1999 também acaba por tratar do princípio da razoabilidade ao trazer a seguinte obrigação à Administração em seus atos: “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”.

São **exemplos** de violação ao princípio da razoabilidade os seguintes: a) demissão de um agente público, quando era suficiente uma suspensão; b) cumulação indistinta de todas

as sanções por ato de improbidade administrativa, mesmo em casos mais leves, como de violação a princípios da administração; c) requisição administrativa de bens ou serviços em quantidade maior do que a necessária; d) dissolução de passeata pacífica por meio de arma de fogo.

O princípio somente tem **incidência** em relação a atos *discricionários*, não incidindo em relação a atos *vinculados*. Isso porque, quando um ato é vinculado, a Administração só tem uma opção de ato a ser praticado, não havendo que se falar em mais de uma possibilidade e, portanto, que o ato fere a razoabilidade. Porém, quando se tem um ato discricionário, existe mais de uma opção para o administrador, ocasião em que se poderá discutir se a atitude tomada está ou não de acordo com a razoabilidade.

Uma dúvida muito frequente é se o princípio da razoabilidade é sinônimo do **princípio da proporcionalidade**. Essa dúvida ganha ainda mais relevância pelo fato de o art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999 dispor que a Administração deve respeitar a *razoabilidade* e também a *proporcionalidade*.

Na prática, costuma-se usar a expressão “proporcionalidade” para situações que envolvem quantidade. São situações em que se tem um “meio” (por exemplo, a possibilidade de aplicação de mais de um valor de multa) e “fim” (punir e prevenir que alguém cometa a infração). Por exemplo, se uma multa poderia variar de R\$ 100 a R\$ 1.000,00 e acaba sendo fixada em R\$ 1.000,00, diz-se que houve violação ao princípio da proporcionalidade se o caso não era grave.

A expressão “razoabilidade” acaba sendo utilizada para outras situações que não envolvem questão matemática, mas sim a busca de uma conduta igualitária da Administração. Por exemplo, se um Prefeito, mesmo diante do caos na área da saúde, resolver fazer uma obra para reformar a praça em frente ao hospital, em detrimento de maiores investimentos no próprio serviço de saúde, diz-se que houve violação ao princípio da razoabilidade. Nesse caso, o investimento na praça (que beneficia pessoas que nela brincam e passeiam) é discriminatório e desigual em relação à falta de investimento na saúde (considerando o caos em que se está e que a questão da saúde envolve o valor mais importante de todos, que é a vida)? Na análise dessa relação de congruência o princípio da razoabilidade orientará para a busca da medida mais igualitária e menos discriminatória.

Outras diferenças apontadas são as seguintes: a) quanto à origem, a razoabilidade se desenvolveu no direito anglo-saxônico (na Inglaterra, sob o prisma do devido processo legal em geral, trazido na Magna Carta; nos EUA, sob o prisma do devido processo legal substantivo), ao passo que a proporcionalidade, no direito germânico; b) quanto ao âmbito de incidência, o princípio da proporcionalidade é aplicado quando se está diante de uma relação em que há “meio” e “fim”, ao passo que o da razoabilidade, quando se está diante de uma relação de “critério distintivo” e “medida tomada”, em que se deve buscar a igualdade, ou seja, uma relação de congruência entre o “critério distintivo” e a “medida tomada”; b) quanto a conteúdo valorativo, a razoabilidade de fundamento nas noções de racionalidade e equilíbrio (mais subjetivas) e a proporcionalidade, nas noções de adequação, necessidade e ponderação (mais objetivas).

# 7. DIREITO ADMINISTRATIVO

Wander Garcia

## 1. PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

(XVII EXAME DE ORDEM UNIFICADO – FGV) O Estado X publicou edital de concurso público de provas e títulos para o cargo de analista administrativo. O edital prevê a realização de uma primeira fase, com questões objetivas, e de uma segunda fase com questões discursivas, e que os 100 (cem) candidatos mais bem classificados na primeira fase avançariam para a realização da segunda fase. No entanto, após a divulgação dos resultados da primeira fase, é publicado um edital complementar estabelecendo que os 200 (duzentos) candidatos mais bem classificados avançariam à segunda fase e prevendo uma nova forma de composição da pontuação global. Nesse caso,

- (A) a alteração não é válida, por ofensa ao princípio da impessoalidade, advindo da adoção de novos critérios de pontuação e da ampliação do número de candidatos na segunda fase.
- (B) a alteração é válida, pois a aprovação de mais candidatos na primeira fase não gera prejuízo aos candidatos e ainda permite que mais interessados realizem a prova de segunda fase.
- (C) a alteração não é válida, porque o edital de um concurso público não pode conter cláusulas ambíguas.
- (D) a alteração é válida, pois foi observada a exigência de provimento dos cargos mediante concurso público de provas e títulos.

### COMENTÁRIO

A letra A está correta, pois, de fato, viola-se o princípio da impessoalidade no caso, devendo ser anulado o edital complementar; assim, evita-se que a medida tenha sido tomada, por exemplo, para beneficiar amigos de autoridade, que tenham ficado entre a posição número 100 e a posição número 200, garantindo-se a impessoalidade necessária na Administração e também o princípio da moralidade (art. 37, *caput*, da CF);

As letras B e D estão incorretas, pois há violação aos princípios da impessoalidade e da moralidade, como seu viú; aliás, o caso é tão absurdo que viola também o princípio da igualdade, já que algumas pessoas podem ter desistido de participar do certame por saberem que somente os cem primeiros seriam chamados para a segunda fase, ao passo que se soubessem que seria chamado o dobro de pessoas quem sabe teriam participado do concurso público;

A letra C está incorreta, pois, a invalidade decorre da violação aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da igualdade, e não da suposta ambiguidade, vez que nenhuma das cláusulas é ambíguas (duvidosas ou que geram margem a mais de uma interpretação), já que são cláusulas claras e cristalinas (100 ou 200 pessoas).

(IX EXAME DE ORDEM UNIFICADO – FGV) De acordo com o art. 2º, inciso XIII, da Lei n. 9.784/1998, a Administração deve buscar a interpretação da norma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada a aplicação retroativa da nova interpretação.

Assinale a alternativa que indica o princípio consagrado por esse dispositivo, em sua parte final.

- (A) Legalidade.
- (B) Eficiência.
- (C) Moralidade.
- (D) Segurança das relações jurídicas.

### COMENTÁRIO

A letra D está correta, pois, a vedação da aplicação retroativa de nova interpretação diz respeito ao princípio de segurança das relações jurídicas, até porque não haveria segurança jurídica aos administrados se a Administração interpretasse a lei de um modo “X” para um determinado caso concreto, tomando uma determinada decisão na sequência e, um tempo depois, mudasse a interpretação e consequentemente reapreciasse questão já decidida, aplicando a nova forma de interpretar uma dada norma e prejudicando um particular.

## 2. PODERES ADMINISTRATIVOS

Para resolver as questões deste item, vale citar as definições de cada poder administrativo apresentadas por Hely Lopes Meirelles, definições estas muito utilizadas em concursos públicos. Confira:

a) **poder vinculado** – “é aquele que o Direito Positivo – a lei – confere à Administração Pública para a prática de ato de sua competência, determinando os elementos e requisitos necessários à sua formalização”; b) **poder discricionário** – “é o que o Direito concede à Administração, de modo explícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo”; c) **poder hierárquico** – “é o de que dispõe o Executivo para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes, estabelecendo a relação de subordinação entre os servidores do seu quadro de pessoal”; d) **poder disciplinar** – “é a faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração”; e) **poder regulamentar** – “é a faculdade de que dispõem os Chefes de Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) de explicar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência ainda não disciplinada por lei”; f) **poder de polícia** – “é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”. (Direito Administrativo Brasileiro, 26. ed., São Paulo: Malheiros, p. 109 a 123)

(XVI EXAME DE ORDEM UNIFICADO – FGV) Determinado município resolve aumentar a eficiência na aplicação das multas de trânsito. Após procedimento licitatório, contrata a sociedade empresária Cobra Tudo para instalar câmeras do tipo “radar”, que fotografam infrações de trânsito, bem como para disponibilizar agentes de trânsito para orientar os cidadãos e aplicar multas. A mesma sociedade empresária ainda ficará encarregada de criar um Conselho de Apreciação das multas, com o objetivo de analisar todas as infrações e julgar os recursos administrativos. Sobre o caso apresentado, assinale a afirmativa correta.

- (A) É possível a contratação de equipamentos eletrônicos de fiscalização, mas o poder decisório não pode ser transferido à empresa.
- (B) Não é cabível a terceirização de qualquer dessas atividades, por se tratar de atividade-fim da Administração.
- (C) A contratação é, a princípio, legal, mas somente permanecerá válida se o município comprovar que a terceirização aumentou a eficiência da atividade.
- (D) Não é possível delegar a instalação e gestão de câmeras do tipo “radar” à empresa contratada, mas é possível delegar a criação e gestão do Conselho de Apreciação de multas.

### COMENTÁRIO

A letra A está correta, pois, no caso em tela tem-se a expressão do chamado “poder de polícia” ou “polícia administrativa”; esse poder só pode ser exercido por autoridade pública (autoridade estatal) e não por particulares; estes só podem contribuir com atividades materiais (instalação e operação de radares, por exemplo), mas não com atividades volitivas (aplicação de multas), já que estas só podem ser subscreitas por autoridade pública;

A letra B está incorreta, pois cabe a terceirização das atividades meramente materiais, como são as atividades de instalação e operação dos radares; somente a parte do Conselho de Multas e da aplicação da multa em si é que não pode ser passada ao particular no caso narrado pela questão;

A letra C está incorreta, pois não é possível passar as atividade de conselho de multas e aplicação de multas aos particulares, por ser atividade própria de autoridade pública;

A letra D está incorreta, pois é justamente o contrário, ou seja, atividades de instalação e gestão podem ser passadas para o particular (são atividades meramente materiais) e as demais não, por serem privativas de autoridade pública.

(XIV EXAME DE ORDEM UNIFICADO – FGV) A Secretaria de Defesa do Meio Ambiente do Estado X lavrou auto de infração, cominando multa no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) à empresa Explora, em razão da instalação de uma saída de esgoto clandestina em uma lagoa

naquele Estado. A empresa não impugnou o auto de infração lavrado e não pagou a multa aplicada. Considerando o exposto, assinale a afirmativa correta.

- (A) A aplicação de penalidade representa exercício do poder disciplinar e autoriza a apreensão de bens para a quitação da dívida, em razão da executoriedade do ato.
- (B) A aplicação de penalidade representa exercício do poder de polícia e autoriza a apreensão de bens para a quitação da dívida, em razão da executoriedade do ato.
- (C) A aplicação de penalidade representa exercício do poder disciplinar, mas não autoriza a apreensão de bens para a quitação da dívida.
- (D) A aplicação de penalidade representa exercício do poder de polícia, mas não autoriza a apreensão de bens para a quitação da dívida.

#### COMENTÁRIO

A letra D está correta, pois, trata-se de poder de polícia e é vedada a apreensão de bens como meio coercitivo para cobrança de multas.

As letras A e C estão incorretas, pois a aplicação de penalidades representa o exercício do *poder de polícia*, e não do *poder disciplinar*, valendo lembrar que o poder de polícia se dirige à coletividade em geral, condicionando as pessoas ao cumprimento da lei, ao passo que o poder disciplinar se dirige às pessoas que têm específico vínculo com o estado (e não à coletividade em geral), como são os agentes públicos, sujeitos a processos disciplinares nos quais o poder disciplinar atuará;

A letra B está incorreta, pois a Súmula STF n. 323 dispõe que “é inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos”, interpretação que se estende à coerção para pagamento de multas;

(XIII EXAME DE ORDEM UNIFICADO – FGV) José da Silva é o chefe do Departamento de Pessoal de uma Secretaria de Estado. Recentemente, José da Silva avocou a análise de determinada matéria, constante de processo administrativo inicialmente distribuído a João de Souza, seu subordinado, ao perceber que a questão era por demais complexa e não vinha sendo tratada com prioridade por aquele servidor. Ao assim agir, José da Silva fez uso

- (A) do poder hierárquico.
- (B) do poder disciplinar.
- (C) do poder discricionário.
- (D) da teoria dos motivos determinantes.

#### COMENTÁRIO

A letra A está correta, pois, segundo o art. 15 da Lei 9.784/1999, “Será permitida, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a avocação temporária de competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior” (g.n.). Dessa forma, tem-se uma expressão do poder hierárquico.

(XI EXAME DE ORDEM UNIFICADO – FGV) Atendendo a uma série de denúncias feitas por particulares, a Delegacia de Defesa do Consumidor (DECON) deflagra uma operação, visando a apurar as condições dos alimentos fornecidos em restaurantes da região central da capital. Logo na primeira inspeção, os fiscais constataram que o estoque de um restaurante tinha produtos com a validade vencida. Na inspeção das instalações da cozinha, apuraram que o espaço não tinha condições sanitárias mínimas para o manejo de alimentos e o preparo de refeições. Os produtos vencidos foram apreendidos e o estabelecimento foi interditado, sem qualquer decisão prévia do Poder Judiciário.

Assinale a alternativa que indica o atributo do poder de polícia que justifica as medidas tomadas pela DECON.

- (A) Coercibilidade.
- (B) Inexigibilidade.
- (C) Autoexecutoriedade.
- (D) Discricionariedade.

#### COMENTÁRIO

As letras A e C estão corretas. Trata-se de questão imprecisa. As alternativas que tratam da “inexigibilidade” e da “discricionariedade” podem ser descartadas com tranquilidade, pois não guardam relação com o enunciado. Este está a perguntar qual atributo se tem quando o Poder Público toma medidas de ordem material (no caso, apreensão de bens) sem prévia decisão do Judiciário. Em nossa opinião, tanto a alternativa que trata da *coercibilidade*, como a que trata da *autoexecutoriedade* poderiam ser assinaladas, pois estão presentes no

enunciado. A coercibilidade diz respeito ao poder de a Administração usar a força para que sua decisão seja obedecida, o que é típico em apreensões e interdições. Há quem chame a coercibilidade de executoriedade e até de autoexecutoriedade. Já a expressão autoexecutoriedade também é utilizada para indicar aquele atributo que permite a Administração atuar em alguns casos mesmo sem prévia decisão do Judiciário. Como o enunciado da questão acabou focando nesse ponto (atuação da Administração “sem qualquer decisão prévia do Poder Judiciário”) a questão talvez pudesse ser acertada por exclusão. De qualquer forma, acreditamos que essa questão está bastante imprecisa e merecia anulação.

(X EXAME DE ORDEM UNIFICADO – FGV) Oscar é titular da propriedade de um terreno adjacente a uma creche particular. Aproveitando a expansão econômica da localidade, decidiu construir em seu terreno um grande galpão. Oscar iniciou as obras, sem solicitar à prefeitura do município “X” a necessária licença para construir, usando material de baixa qualidade. Ainda durante a construção, a diretora da creche notou que a estrutura não apresentava solidez e corria o risco de desabar sobre as crianças. Ao tomar conhecimento do fato, a prefeitura do município “X” inspecionou o imóvel e constatou a gravidade da situação.

Após a devida notificação de Oscar, a estrutura foi demolida.

Assinale a afirmativa que indica o instituto do direito administrativo que autoriza a atitude do município “X”.

- (A) Tombamento.
- (B) Poder de polícia.
- (C) Ocupação temporária.
- (D) Desapropriação.

#### COMENTÁRIO

A letra B está correta, pois, a medida tomada se deu no âmbito do poder de polícia, ou seja, no poder de condicionar a liberdade e a propriedade aos interesses coletivos, no caso, ao interesse coletivo de que uma construção sem licença e com risco de ruína não prossiga;

A letra A está incorreta, pois o tombamento é declaração de que um bem tem especial valor de natureza histórica ou cultural para fins de proteção, o que não é o caso do bem narrado no enunciado, consistente em construção de um imóvel qualquer, sem licença e com material de baixa qualidade;

A letra C está incorreta, pois a ocupação temporária consiste no direito de uso do Poder Público sobre um bem particular não edificado, de forma transitória, remunerada ou gratuita, com o objetivo de executar obras, serviços ou atividades públicas (art. 36 do Dec.-lei 3.365/1941), o que não é o caso narrado no enunciado;

A letra D está incorreta, pois na desapropriação o particular perde a propriedade para o Poder Público, o que não é o caso narrado no enunciado.

(II EXAME DE ORDEM UNIFICADO – FGV) A doutrina costuma afirmar que certas prerrogativas postas à Administração encerram verdadeiros poderes, que são irrenunciáveis e devem ser exercidos sempre que o interesse público clamar. Por tal razão são chamados poder-dever. A esse respeito é correto afirmar que:

- (A) o poder regulamentar é amplo, e permite, sem controvérsias, a edição de regulamentos autônomos e executórios.
- (B) o poder disciplinar importa à administração o dever de apurar infrações e aplicar penalidades, mesmo não havendo legislação prévia.
- (C) o poder de polícia se coloca discricionário, conferindo ao administrador ilimitada margem de opções quanto à sanção a ser, eventualmente, aplicada.
- (D) o poder hierárquico é inerente à ideia de verticalização administrativa, e revela as possibilidades de controlar atividades, delegar competência, avocar competências delegáveis e invalidar atos, dentre outros.

#### COMENTÁRIO

A letra D está correta, pois, o poder hierárquico, de fato, é vertical (ou seja, exerce-se de um órgão superior para um órgão subordinado) e possibilita o controle das atividades do subordinado, bem como a delegação de competências, a avocação e a invalidação de atos.

A letra A está incorreta, pois o poder regulamentar consiste no poder de explicar a lei, com vistas à sua fiel execução; assim, como regra, tal poder não permite a edição de decretos autônomos de lei (*decretos autônomos*), mas tão somente a edição de decretos de execução de lei (*decretos executórios*); apenas em situações excepcionais (art. 84, VI, da CF) é que é cabível decreto autônomo de lei; assim, está incorreto dizer que o poder regulamentar é *amplo* e admite, *sem controvérsias*, a edição de regulamentos *autônomos*;

A letra B está incorreta, pois esse poder implica no dever de apurar infrações e aplicar penalidades apenas no âmbito das relações internas da Administração (ex: demissão de um agente público), não sendo tão amplo como a alternativa faz parecer, devendo-se lembrar de que a aplicação externa de penalidades (ex: uma multa de trânsito) caracteriza outro poder, o poder de polícia; não bastasse, a alternativa também incorre em erro ao dizer que esse poder pode ser exercido mesmo não havendo legislação prévia, pois, de acordo com o princípio da legalidade, a Administração só pode agir se houver lei prévia autorizando ou determinando a sua atuação;

A letra C está incorreta, pois o poder de polícia pode ser tanto vinculado como discricionário, a depender de a lei conferir ou não margem de liberdade para o agente público; não bastasse, quando há discricionariedade, esta não confere ilimitada margem de opção para o agente, pois discricionariedade não é arbitrariedade, mas *margem* de liberdade;

(II EXAME DE ORDEM UNIFICADO – FGV) O poder de polícia, conferindo a possibilidade de o Estado limitar o exercício da liberdade ou das faculdades de proprietário, em prol do interesse público

- (A) gera a possibilidade de cobrança, como contrapartida, de preço público.
- (B) se instrumentaliza sempre por meio de alvará de autorização.
- (C) afasta a razoabilidade, para atingir os seus objetivos maiores, em prol da predominância do interesse público.
- (D) deve ser exercido nos limites da lei, gerando a possibilidade de cobrança de taxa.

#### COMENTÁRIO

A letra D está correta, pois o poder de polícia deve atuar nos limites da lei, em virtude do princípio da legalidade, e, conforme já escrito, dá ensejo à cobrança de taxa (art. 145, II, da CF).

A letra A está incorreta, pois, segundo o art. 145, II, da CF, o exercício do poder de polícia dá ensejo à cobrança de *taxa*, e não de *preço público*;

A letra B está incorreta, pois o poder de polícia pode resultar em alvará de autorização ou em alvará de licença; no primeiro caso, quando a Administração atua com discricionariedade (ex: alvará de porte de arma); no segundo, quando a Administração atua com vinculação (ex: alvará de construção de uma casa);

A letra C está incorreta, pois a razoabilidade é princípio da Administração Pública (art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999), e, como tal, não pode ser afastada;

### 3. ATO ADMINISTRATIVO

#### 3.1. Conceitos, requisitos e atributos

Para resolver as questões sobre os requisitos e atributos do ato administrativo, vale a pena trazer alguns elementos doutrinários. Confira:

**Requisitos do ato administrativo** (são requisitos para que o ato seja **válido**)

- **Competência:** *é a atribuição legal de cargos, órgãos e entidades.* São vícios de competência os seguintes: a1) usurpação de função: alguém se faz passar por agente público sem o ser, ocasião em que o ato será inexistente; a2) excesso de poder: alguém que é agente público acaba por exceder os limites de sua competência (ex.: fiscal do sossego que multa um bar que visita por falta de higiene); o excesso de poder torna nulo ato, salvo em caso de incompetência relativa, em que o ato é considerado anulável; a3) função de fato: exercida por agente que está irregularmente investido em cargo público, apesar de a situação ter aparência de legalidade; nesse caso, os praticados serão considerados válidos, se houver boa-fé.
- **Objeto:** *é o conteúdo do ato, aquilo que o ato dispõe, decide, enuncia, opina ou modifica na ordem jurídica.* O objeto deve ser lícito, possível e determinável, sob pena de nulidade. Ex.: o objeto de um alvará para construir é a *licença*.
- **Forma:** *são as formalidades necessárias para a seriedade do ato.* A seriedade do ato impõe a) respeito à forma propriamente dita; b) motivação.
- **Motivo:** *fundamento de fato e de direito que autoriza a expedição do ato.* Ex.: o motivo da interdição de estabelecimento consiste no fato de este não ter licença (motivo de fato) e de a lei proibir o funcionamento sem licença (motivo de direito). Pela *Teoria dos Motivos Determinantes*, o motivo invocado para a prática do ato condiciona sua validade. Provando-se que o motivo é inexistente, falso ou mal qualificado, o ato será considerado nulo.
- **Finalidade:** *é o bem jurídico objetivado pelo ato.* Ex.: proteger a paz pública, a salubridade, a ordem pública. Cada ato administrativo

tem uma finalidade. **Desvio de poder (ou de finalidade):** *ocorre quando um agente exerce uma competência que possuía, mas para alcançar finalidade diversa daquela para a qual foi criada.* Não confunda o *excesso de poder* (vício de sujeito) com o *desvio de poder* (vício de finalidade), espécies do gênero *abuso de autoridade*.

**Atributos do ato administrativo** (são as qualidades, as prerrogativas dos atos)

- **Presunção de legitimidade** *é a qualidade do ato pela qual este se presume verdadeiro e legal até prova em contrário;* ex.: uma multa aplicada pelo Fisco presume-se verdadeira quanto aos fatos narrados para a sua aplicação e se presume legal quanto ao *direito aplicado*, a pessoa tida como infratora e o valor aplicado.
- **Imperatividade** *é a qualidade do ato pela qual este pode se impor a terceiros, independentemente de sua concordância;* ex.: uma notificação da fiscalização municipal para que alguém limpe um terreno ainda não objeto de construção, que esteja cheio de mato.
- **Exigibilidade** *é a qualidade do ato pela qual, imposta a obrigação, esta pode ser exigida mediante coação indireta;* ex.: no exemplo anterior, não sendo atendida a notificação, cabe a aplicação de uma multa pela fiscalização, sendo a multa uma forma de *coação indireta*.
- **Autoexecutoriedade** *é a qualidade pela qual, imposta e exigida a obrigação, esta pode ser implementada mediante coação direta, ou seja, mediante o uso da coação material, da força;* ex.: no exemplo anterior, já tendo sido aplicada a multa, mais uma vez sem êxito, pode a fiscalização municipal ingressar à força no terreno particular, fazer a limpeza e mandar a conta, o que se traduz numa *coação direta*. A autoexecutoriedade não é a regra. Ela existe quando a lei expressamente autorizar ou quando não houver tempo hábil para requerer a apreciação jurisdicional.

**Obs. 1:** a expressão autoexecutoriedade também é usada no sentido da qualidade do ato que enseja sua imediata e direta execução pela própria Administração, independentemente de ordem judicial.

**Obs. 2:** repare que esses atributos não existem normalmente no direito privado; um particular não pode, unilateralmente, valer-se desses atributos; há exceções, em que o particular tem algum desses poderes; mas essas exceções, por serem exceções, confirmam a regra de que os atos administrativos se diferenciam dos atos privados pela ausência nestes, como regra, dos atributos acima mencionados.

(XII EXAME DE ORDEM UNIFICADO – FGV) O Estado X concedeu a Fulano autorização para a prática de determinada atividade. Posteriormente, é editada lei vedando a realização daquela atividade. Diante do exposto, e considerando as formas de extinção dos atos administrativos, assinale a afirmativa correta.

- (A) Deve ser declarada a nulidade do ato em questão.
- (B) Deve ser declarada a caducidade do ato em questão.
- (C) O ato em questão deve ser cassado.
- (D) O ato em questão deve ser revogado.

#### COMENTÁRIO

A letra B está correta, pois, os casos de ilegalidade superveniente à edição do ato dizem respeito ao instituto da caducidade ou decaimento (ex: o particular tem permissão para circular com transporte coletivo por van e uma lei posterior elimina esse tipo de transporte coletivo; nesse caso, tem-se caducidade);

A letra A está incorreta, pois a anulação (ou declaração de nulidade) recai sobre ato que já nasceu ilegal, que não é o caso da questão;

A letra C está incorreta, pois a cassação recai sobre atos administrativos válidos na origem e que continuam válidos, mas que determinam, para que continuem beneficiando particulares, que o particular cumpra certos requisitos para dele continuar gozando; nesses casos, quando o particular descumprir esses requisitos, o ato administrativo respectivo deve ser cassado (ex: imagine que o particular tenha direito a uma permissão de serviço público mediante o pagamento de retribuições e outras obrigações e que venha a não mais pagar a retribuição e a não mais cumprir as obrigações; nesse caso terá o ato administrativo de permissão que o beneficia devidamente cassado pela Administração);

A letra D está incorreta, pois a revogação recai sobre ato que se tornou, por fato novo, inconveniente ou inoportuno no caso concreto, mas ainda permitido pela lei, o que não se dá no caso narrado no enunciado da questão.

(IX EXAME DE ORDEM UNIFICADO – FGV) Autarquia competente para a fiscalização de estabelecimentos comerciais que vendam gêneros alimentícios verifica que o maior supermercado do município estava com o funcionamento irregular, bem como vendia produtos com o

prazo de validade vencido. Além de todas as outras sanções cabíveis na espécie, a Autarquia aplicou multa ao estabelecimento. Com o objetivo de assegurar que a multa fosse paga, a Autarquia apreendeu produtos (dentro do prazo de validade) cujo valor somasse exatamente o valor da multa, e que tivessem proveito para a autarquia, como água mineral, café e açúcar.

Com base na situação descrita, assinale a afirmativa correta.

- (A) A apreensão de bens com o objetivo de quitação de multa regularmente aplicada pela fiscalização é manifestação da autoexecutoriedade do poder de polícia, sendo legitimamente exercida pela Autarquia.
- (B) Não é cabível a apreensão de bens, neste caso, pois ela somente seria viável se a Administração tivesse feito pesquisa e constatado que os preços correspondem à média de mercado.
- (C) A Administração goza da prerrogativa da autoexecutoriedade, mas a cobrança das multas aplicadas não pode se dar de maneira forçada, *manu militari*, devendo ser feita por meio de processo judicial, caso não ocorra o pagamento administrativamente.
- (D) A apreensão de bens para quitação de multa pode se dar sobre produtos cuja validade está vencida ou, como no caso, sobre produtos bons para consumo, e não pode ser questionada por se inserir no mérito do ato administrativo.

#### COMENTÁRIO

A letra C está correta, pois, apesar da Administração poder executar as leis sem ter de buscar o Judiciário, a cobrança de multas de maneira forçada só pode se dar no âmbito de um processo judicial.

As letras A, B e D estão incorretas, pois, segundo a Súmula STF n. 323, “é inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos”;

### 3.2. Classificação e espécies de ato administrativo

Antes de verificarmos as questões deste item, vale trazer um resumo das principais espécies de atos administrativos.

Espécies de atos administrativos segundo Hely Lopes Meirelles:

- **Atos normativos** são aqueles que contêm comando geral da Administração Pública, com o objetivo de executar a lei. Ex.: regulamentos (da alçada do chefe do Executivo), instruções normativas (da alçada dos Ministros de Estado), regimentos, resoluções etc.
- **Atos ordinatórios** são aqueles que disciplinam o funcionamento da Administração e a conduta funcional de seus agentes. Ex.: instruções (são escritas e gerais, destinadas a determinado serviço público), circulares (escritas e de caráter uniforme, direcionadas a determinados servidores), avisos, portarias (expedidas por chefes de órgãos – trazem determinações gerais ou especiais aos subordinados, designam alguns servidores, instauram sindicâncias e processos administrativos etc.), ordens de serviço (determinações especiais ao responsável pelo ato), ofícios (destinados às comunicações escritas entre autoridades) e despacho (contém decisões administrativas).
- **Atos negociais** são declarações de vontade coincidentes com a pretensão do particular. Ex.: licença, autorização e protocolo administrativo.
- **Atos enunciativos** são aqueles que apenas atestam, enunciam situações existentes. Não há prescrição de conduta por parte da Administração. Ex.: certidões, atestados, apostilas e pareceres.
- **Atos punitivos** são as sanções aplicadas pela Administração aos servidores públicos e aos particulares. Ex.: advertência, suspensão e demissão; multa de trânsito.

Confira mais classificações dos atos administrativos:

#### - Quanto à liberdade de atuação do agente

**Ato vinculado** é aquele em que a lei tipifica objetiva e claramente a situação em que o agente deve agir e o único comportamento que poderá tomar. Tanto a situação em que o agente deve agir, como o comportamento que vai tomar são únicos e estão clara e objetivamente definidos na lei, de forma a inexistir qualquer margem de liberdade ou apreciação subjetiva por parte do agente público. Exs.: licença para construir e concessão de aposentadoria.

**Ato discricionário** é aquele em que a lei confere margem de liberdade para avaliação da situação em que o agente deve agir ou para escolha do melhor comportamento a ser tomado.

Seja na situação em que o agente deve agir, seja no comportamento que vai tomar, o agente público terá uma margem de liberdade na escolha do que mais atende ao interesse público. Neste ponto fala-se em mérito administrativo, ou seja, na valoração dos motivos e escolha do comportamento a ser tomado pelo agente.

Vale dizer, o agente público fará apreciação subjetiva, agindo segundo o que entender mais conveniente e oportuno ao interesse público. Reconhece-se a discricionariedade, por exemplo, quando a regra que traz a competência do agente traz conceitos fluidos, como *bem comum*, *moralidade*, *ordem pública* etc. Ou ainda quando a lei não traz um motivo que enseja a prática do ato, como, por exemplo, a que permite nomeação para cargo em comissão, de livre provimento e exoneração. Também se está diante de ato discricionário quando há mais de uma opção para o agente quanto ao momento de atuar, à forma do ato (ex.: verbal, gestual ou escrita), sua finalidade ou conteúdo (ex.: advertência, multa ou apreensão).

A discricionariedade sofre alguns temperamentos. Em primeiro lugar é bom lembrar que todo ato discricionário é parcialmente regado ou vinculado. A competência, por exemplo, é sempre vinculada (Hely Lopes Meirelles entende que *competência*, *forma* e *finalidade* são sempre vinculadas, conforme vimos). Ademais, só há discricionariedade nas situações marginais, nas zonas cinzentas. Assim, se algo for patente, como quando, por exemplo, uma dada conduta fere veementemente a moralidade pública (ex.: pessoas fazendo sexo no meio de uma rua), o agente, em que pese estar diante de um conceito fluido, deverá agir reconhecendo a existência de uma situação de imoralidade. Deve-se deixar claro, portanto, que a situação concreta diminui o espectro da discricionariedade (a margem de liberdade) conferida ao agente.

Assim, o Judiciário até pode apreciar um ato discricionário, mas apenas quanto aos aspectos de legalidade, razoabilidade e moralidade, não sendo possível a revisão dos critérios adotados pelo administrador (mérito administrativo), se tirados de dentro da margem de liberdade a ele conferida pelo sistema normativo.

#### - Quanto às prerrogativas da administração

**Atos de império** são os praticados no gozo de prerrogativas de autoridade. Ex.: interdição de um estabelecimento.

**Atos de gestão** são os praticados sem uso de prerrogativas públicas, em igualdade com o particular, na administração de bens e serviços. Ex.: contrato de compra e venda ou de locação de um bem imóvel.

**Atos de expediente** são os destinados a dar andamento aos processos e papéis que tramitam pelas repartições, preparando-os para decisão de mérito a ser proferida pela autoridade. Ex.: remessa dos autos à autoridade para julgá-lo.

A distinção entre ato de gestão e de império está em desuso, pois era feita para excluir a responsabilidade do Estado pela prática de atos de império, de soberania. Melhor é distingui-los em atos regidos pelo direito público e pelo direito privado.

#### - Quanto aos destinatários

**Atos individuais** são os dirigidos a destinatários certos, criando-lhes situação jurídica particular. Ex.: decreto de desapropriação, nomeação, exoneração, licença, autorização, tombamento.

**Atos gerais** são os dirigidos a todas as pessoas que se encontram na mesma situação, tendo finalidade normativa.

São diferenças entre um e outro as seguintes:

- só ato individual pode ser impugnado individualmente; atos normativos, só por ADIN ou após providência concreta.
- ato normativo prevalece sobre o ato individual
- ato normativo é revogável em qualquer situação; ato individual deve respeitar direito adquirido.
- ato normativo não pode ser impugnado administrativamente, mas só após providência concreta; ato individual pode ser impugnado desde que praticado.
- **Quanto à formação da vontade**

**Atos simples:** decorrem de um órgão, seja ele singular ou colegiado. Ex.: nomeação feita pelo Prefeito; deliberação de um conselho ou de uma comissão.

**Atos complexos:** decorrem de dois ou mais órgãos, em que as vontades se fundem para formar um único ato. Ex.: decreto do Presidente, com referendo de Ministros.

**Atos compostos:** decorrem de dois ou mais órgãos, em que vontade de um é instrumental à vontade de outro, que edita o ato principal. Aqui existem dois atos pelo menos: um principal e um acessório.

Exs.: nomeação do Procurador Geral da República, que depende de prévia aprovação pelo Senado; e atos que dependem de aprovação ou homologação. Não se deve confundir atos compostos com atos de um procedimento, vez que este é composto de vários atos acessórios, com vistas à produção de um ato principal, a decisão.

#### - Quanto aos efeitos

**Ato constitutivo** é aquele em que a Administração cria, modifica ou extingue direito ou situação jurídica do administrado. Ex: permissão, penalidade, revogação e autorização.

**Ato declaratório** é aquele em que a Administração reconhece um direito que já existia. Ex: admissão, licença, homologação, isenção e anulação.

**Ato enunciativo** é aquele em que a Administração apenas atesta dada situação de fato ou de direito. Não produz efeitos jurídicos diretos. São juízos de conhecimento ou de opinião. Ex: certidões, atestados, informações e pareceres.

#### - Quanto à situação de terceiros

**Atos internos** são aqueles que produzem efeitos apenas no interior da Administração. Ex.: pareceres, informações.

**Atos externos** são aqueles que produzem efeitos sobre terceiros. Nesse caso, dependerão de publicidade para terem eficácia. Ex.: admissão, licença.

#### - Quanto à estrutura.

**Atos concretos** são aqueles que dispõem para uma única situação, para um caso concreto. Ex.: exoneração de um agente público.

**Atos abstratos** são aqueles que dispõem para reiteradas e infinitas situações, de forma abstrata. Ex.: regulamento.

Confira outros atos administrativos, em espécie:

- **Quanto ao conteúdo:** a) **autorização:** ato unilateral, discricionário e precário pelo qual se faculta ao particular, em proveito deste, o uso privativo de bem público ou o desempenho de uma atividade, os quais, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos. Exs.: autorização de uso de praça para festa beneficente; autorização para porte de arma; b) **licença:** ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha requisitos legais o exercício de uma atividade. Ex.: licença para construir; c) **admissão:** ato unilateral e vinculado pelo qual se reconhece ao particular que preencha requisitos legais o direito de receber serviço público. Ex.: aluno de escola; paciente em hospital; programa de assistência social; d) **permissão:** ato administrativo unilateral, discricionário e precário, pelo qual a Administração faculta ao particular a execução de serviço público ou a utilização privativa de bem público, mediante licitação. Exs.: permissão para perueiro; permissão para uma banca de jornal. Vale lembrar que, por ser precária, pode ser revogada a qualquer momento, sem direito à indenização; e) **concessão:** ato bilateral e não precário, pelo qual a Administração faculta ao particular a execução de serviço público ou a utilização privativa de bem público, mediante licitação. Ex.: concessão para empresa de ônibus efetuar transporte remunerado de passageiros. Quanto aos bens públicos, há também a concessão de direito real de uso, oponível até ao poder concedente, e a cessão de uso, em que se transfere o uso para antes ou órgãos públicos; f) **aprovação:** ato de controle discricionário. Vê-se a conveniência do ato controlado. Ex.: aprovação pelo Senado de indicação para Ministro do STF; g) **homologação:** ato de controle vinculado. Ex.: homologação de licitação ou de concurso público; h) **parecer:** ato pelo qual órgãos consultivos da Administração emitem opinião técnica sobre assunto de sua competência. Podem ser das seguintes espécies: facultativo (parecer solicitado se a autoridade quiser); obrigatório (autoridade é obrigada a solicitar o parecer, mas não a acatá-lo) e vinculante (a autoridade é obrigada a solicitar o parecer e a acatar

o seu conteúdo; ex.: parecer médico). Quando um parecer tem o poder de decidir um caso, ou seja, quando o parecer é, na verdade, uma decisão, a autoridade que emite esse parecer responde por eventual ilegalidade do ato (ex.: parecer jurídico sobre edital de licitação e minutas de contratos, convênios e ajustes – art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993).

- **Quanto à forma:** a) **decreto:** é a forma de que se revestem os atos individuais ou gerais, emanados do Chefe do Poder Executivo. Exs.: nomeação e exoneração (atos individuais); regulamentos (atos gerais que têm por objeto proporcionar a fiel execução da lei – art. 84, IV, da CF); b) **resolução e portaria:** são as formas de que se revestem os atos, gerais ou individuais, emanados de autoridades que não sejam o Chefe do Executivo; c) **alvará:** forma pela qual a Administração confere licença ou autorização para a prática de ato ou exercício de atividade sujeita ao poderes de polícia do Estado. Exs.: alvará de construção (instrumento da licença); alvará de porte de arma (instrumento da autorização).

(IX EXAME DE ORDEM UNIFICADO – FGV) Determinada área de proteção ambiental, situada em encosta de morro, vinha sendo ocupada, há muitos anos, sem qualquer ato de autorização pelo Poder Público, por alguns particulares, que lá construíram suas residências. José, que desde jovem sofre de problemas respiratórios, agravados pela poluição dos grandes centros urbanos, postula, junto à Administração, licença para construir sua casa nessa área protegida, cercada de verde, na esperança de uma melhor qualidade de vida. A licença não é concedida.

Sobre o caso concreto, assinale a afirmativa correta.

- (A) A administração não pode ter comportamentos contraditórios, devendo conceder a licença a José, em nome da segurança jurídica e da confiança legítima, uma vez que há anos tolera ocupação na mesma área por outros particulares.
- (B) Ainda que não caiba falar em proibição de comportamento contraditório, o caso apresenta uma ponderação de valores, devendo ser priorizada a proteção a condições dignas de vida em detrimento da proteção ambiental.
- (C) O indeferimento por parte do Poder Público foi correto, considerando que a mera tolerância de condutas ilegais por parte da Administração não assegura que outro particular, invocando a isonomia, cometa as mesmas ilegalidades.
- (D) Os particulares que já tiverem construído suas casas na encosta protegida possuem direito subjetivo à obtenção de licença para a legalização de suas construções, já que a inação da Administração gerou legítima expectativa de habitação na localidade.

#### COMENTÁRIO

A letra C está correta, pois, conforme mencionado no comentário às demais alternativas, a omissão da Administração na fiscalização de outros particulares não justifica que aquela, diante de um pedido ilegal feito por outro particular, haja de forma contrária à lei, vez que o princípio da legalidade não convive com esse tipo de situação.

As letras A, B e D estão incorretas, pois o fato de a Administração estar se omitindo em relação à fiscalização de outros particulares não justifica que essa própria Administração, diante de um pedido ilegal feito por outro particular, haja de forma contrária à lei; o princípio da legalidade não convive com esse tipo de situação; o correto é a Administração indeferir o pedido do interessado e tomar medidas em relação aos outros particulares, cabendo representação ao Ministério Público caso a Administração continue se omitindo; vale mencionar que há ilegalidades, como a mencionada no enunciado da questão, que são permanentes, renovando-se a cada dia, não havendo que se falar em segurança jurídica, mormente em situação grave como é a de lesão a bens ambientais, cuja pretensão de reparação ambiental vem, inclusive, sendo considerada imprescindível pela jurisprudência.

(VI EXAME DE ORDEM UNIFICADO – FGV) A autorização de uso de bem público por particular caracteriza-se como ato administrativo

- (A) discricionário e bilateral, ensejando indenização ao particular no caso de revogação pela administração.
- (B) unilateral, discricionário e precário, para atender interesse predominantemente particular.
- (C) bilateral e vinculado, efetivado mediante a celebração de um contrato com a administração pública, de forma a atender interesse eminentemente público.

(D) discricionário e unilateral, empregado para atender a interesse predominantemente público, formalizado após a realização de licitação.

#### COMENTÁRIO

A letra B está correta, pois, traz elementos adequados do conceito de autorização, que pode ser definida como o *ato unilateral, discricionário e precário, para atender interesse predominante particular, que faculta a este o uso de bem público*;

A letra A está incorreta, pois a autorização é ato *unilateral*, e não *bilateral*; além disso, a autorização é ato *precário*, que, assim, não enseja indenização em caso de revogação pela administração;

A letra C está incorreta, pois a autorização é ato *unilateral* (e não bilateral) e *discricionário* (e não vinculado); ademais, por não se ato bilateral, não é um contrato;

A letra D está incorreta, pois a autorização, diferentemente da permissão e da concessão, visa atender a interesse predominantemente *privado e não* requer licitação.

(VI EXAME DE ORDEM UNIFICADO – FGV) A decisão tomada por uma das Câmaras do Conselho de Contribuintes de determinada Administração Estadual é considerada ato

- (A) composto, pois resulta da manifestação de mais de um agente público.
- (B) complexo, pois depende da manifestação de aprovação, com o relator, de outros agentes.
- (C) qualificado, pois importa na constituição da vontade da Administração quanto a matéria específica.
- (D) simples, pois resulta da manifestação de vontade de um órgão dotado de personalidade administrativa.

#### COMENTÁRIO

O Conselho de Contribuintes, apesar de ser um órgão colegiado (composto por mais de um agente público), é um órgão só. Portanto, por envolver um órgão só, não é ato *composto*, nem ato *complexo*. Trata-se de um ato *simples*.

### 3.3. Discricionariedade e vinculação

(II EXAME DE ORDEM UNIFICADO – FGV) No âmbito do Poder discricionário da Administração Pública, não se admite que o agente público administrativo exerça o Poder discricionário

- (A) quando estiver diante de conceitos legais e jurídicos parcialmente indeterminados, que se tornam determinados à luz do caso concreto e à luz das circunstâncias de fato.
- (B) quando estiver diante de conceitos legais e jurídicos técnico científicos, sendo, neste caso, limitado às escolhas técnicas, por óbvio possíveis.
- (C) quando estiver diante de conceitos valorativos estabelecidos pela lei, que dependem de concretização pelas escolhas do agente, considerados o momento histórico e social.
- (D) em situações em que a redação da Lei se encontra insatisfatória ou ultrapassada.

#### COMENTÁRIO

A letra D está correta. A examinadora considerou correta esta alternativa, entendendo que, mesmo que a lei esteja ultrapassada, o agente público deve aplicá-la; no entanto, entendemos que a alternativa está incorreta, pois, nessas situações, o agente público deverá fazer a interpretação da lei visando aplicá-la segundo as exigências do bem comum (art. 5º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB), conceito esse (de “bem comum”) vago e que gera discricionariedade; além disso, caso o agente público esteja diante de lacunas *axiológica* ou *ontológica* (lacunas típicas das situações de norma injusta e norma ultrapassada), este deverá integrar a lei, nos termos do art. 4º da LINDB, sendo certo que, nos dois casos, o agente atuará com discricionariedade, pois a utilização da analogia, dos costumes e dos princípios gerais do direito envolve apreciação de elementos de ordem subjetiva, não se tratando de competência matemática, vinculada.

A letra A está incorreta. A examinadora considerou incorreta esta alternativa, entendendo que, mesmo nesse caso, poder-se-ia falar em discricionariedade, por haver conceito legal parcialmente indeterminado; todavia, em nossa opinião, essa alternativa está correta, pois a discricionariedade “é a margem de liberdade que *remanesce* ao agente público depois de verificados os aspectos de legalidade e os *contornos do caso concreto*”; na situação narrada, o colorido do caso concreto retirou totalmente a margem de liberdade do agente público, de modo que não haverá discricionariedade no caso; por exemplo, um Prefeito tem margem de liberdade para decidir se vai ou não investir no combate à dengue, pois há outras prioridades de saúde pública igualmente relevantes; todavia, caso haja uma epidemia de grandes proporções na cidade, essa circunstância *fática* retira

a discricionariedade do Prefeito em investir ou não no combate à dengue, determinando que o Chefe do Executivo haja nesse sentido; Celso Antônio Bandeira de Mello assevera que “haverá casos em que pessoas sensatas, equilibradas, normais, serão todas concordes em que só um dado ato – e não outro – atenderia à finalidade da lei invocada; ou, então, assentirão apenas em que, de todo modo, determinado ato, com certeza objetiva, não a atenderia. Segue-se que, em hipóteses deste jaez, se a Administração agir de maneira diversa, evidentemente terá descumprido a finalidade legal. Por isso não lhe aproveitará invocar a norma atributiva da discricção, pois, consoante se disse, a discricção na regra de Direito é condição necessária, mas não suficiente para configurá-la quando da prática do ato. A discricionariedade do ato só existe in concreto, ou seja, perante o quadro da realidade fática com suas feições polifacéticas, pois foi em função disto que a lei se compôs de maneira a obrigá-la” (*Curso de Direito Administrativo*, 24. ed., p. 424);

A letra B está incorreta, pois os conceitos técnicos enunciados na lei podem ter conteúdo vago e fluido, podendo o agente público estar diante de discricionariedade;

A letra C está incorreta, pois *conceitos valorativos*, por definição, são vagos e fluidos (ex: conceito de moralidade administrativa), ensejando, então, discricionariedade;

### 3.4. Extinção do ato administrativo

Segue resumo acerca das formas de extinção dos atos administrativos

- **Cumprimento de seus efeitos:** como exemplo, temos a autorização da Prefeitura para que seja feita uma festa na praça de uma cidade. Este ato administrativo se extingue no momento em que a festa termina, uma vez que seus efeitos foram cumpridos.
  - **Desaparecimento do sujeito ou do objeto sobre o qual recai o ato:** morte de um servidor público, por exemplo.
  - **Contraposição:** *extinção de um ato administrativo pela prática de outro antagônico em relação ao primeiro*. Ex.: com o ato de exoneração do servidor público, o ato de nomeação fica automaticamente extinto.
  - **Renúncia:** extinção do ato por vontade do beneficiário deste.
  - **Cassação:** *extinção de um ato que beneficia um particular por este não ter cumprido os deveres para dele continuar gozando*. Não se confunde com a revogação – que é a extinção do ato por não ser mais conveniente ao interesse público. Também difere da anulação – que é a extinção do ato por ser nulo. Como exemplo desse tipo de extinção tem-se a permissão para banca de jornal se instalar numa praça, cassada porque seu dono não paga o preço público devido; ou a autorização de porte de arma de fogo, cassada porque o beneficiário é detido ou abordado em estado de embriaguez ou sob efeito de entorpecentes (art. 10, § 2º, do Estatuto do Desarmamento – Lei 10.826/2003).
  - **Caducidade.** *Extinção de um ato porque a lei não mais o permite*. Trata-se de extinção por invalidade ou ilegalidade *superveniente*. Exs.: autorização para condutor de perua praticar sua atividade que se torna caduca por conta de lei posterior não mais permitir tal transporte na cidade; autorizações de porte de arma que caducaram 90 dias após a publicação do Estatuto do Desarmamento, conforme reza seu art. 29.
  - **Revogação.** *Extinção de um ato administrativo legal ou de seus efeitos por outro ato administrativo, efetuada somente pela Administração, dada a existência de fato novo que o torne inconveniente ou inoportuno, respeitando-se os efeitos precedentes* (efeito “ex nunc”). Ex.: permissão para a mesma banca de jornal se instalar numa praça, revogada por estar atrapalhando o trânsito de pedestres, dado o aumento populacional, não havendo mais conveniência na sua manutenção.
- O **sujeito ativo da revogação** é a *Administração Pública*, por meio da autoridade administrativa competente para o ato, podendo ser seu superior hierárquico. O Poder Judiciário nunca poderá revogar um ato administrativo, já que se limita a apreciar aspectos de legalidade (o que gera a anulação), e não de conveniência, salvo se tratar de um ato administrativo da Administração Pública dele, como na hipótese em que um provimento do próprio Tribunal é revogado.
- Quanto ao tema **objeto da revogação**, tem-se que este recai sobre o ato administrativo ou relação jurídica deste decorrente, salientando-se que o ato administrativo deve ser válido, pois, caso seja inválido, estaremos diante de hipótese que enseja anulação.