



Priscila Mendonça Chagas

CÓDIGO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Brasília – DF
Dezembro / 2015



Priscila Mendonça Chagas

CÓDIGO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Monografia apresentada como requisito à obtenção da aprovação no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Administrativo do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Brasília – DF
Dezembro / 2015



Priscila Mendonça Chagas

CÓDIGO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Monografia apresentada como requisito à obtenção da aprovação no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Administrativo do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Banca Examinadora

Banca Examinadora

Brasília – DF
Dezembro/ 2015

RESUMO

A monografia discorrerá sobre as normas federais que poderiam constar em um Código de Direito Administrativo brasileiro no âmbito legal, doutrinário e jurisprudencial. Será apresentada uma breve historiografia dos códigos no mundo e especificadas as matérias administrativas a serem sistematizadas.

O presente trabalho tem por objetivo verificar a possibilidade de se codificar as normas federais que tratam do direito administrativo tendo em vista a existência de códigos nas principais áreas do direito e a importância da área administrativa como ramo jurídico.

O direito administrativo aborda as normas que regem o Estado em sua estrutura e em suas relações com os particulares, contribuindo para a segurança do sistema jurídico brasileiro, que não fica entregue às oscilações de vontade dos governantes. Esse direito auxilia no fortalecimento do princípio do devido processo legal ao estipular em lei os procedimentos a serem adotados no caso de irrisignações.

O método empregado para o desenvolvimento do estudo foi a análise da doutrina, da legislação e da jurisprudência sobre codificação e sobre as matérias que deveriam constar de um código de direito administrativo.

O primeiro capítulo analisa o processo de codificação desde as civilizações antigas, passando pelo direito romano, pela Igreja, por Portugal e pelos Códigos editados no Brasil. O segundo capítulo trata das matérias que poderiam figurar em um código administrativo brasileiro. Foram elencadas as matérias que constariam nesse código: administração pública, processo administrativo, concessões, consórcio, servidores públicos, licitação, bens públicos e poder de polícia. Após a escolha dos temas foi realizado um estudo dos diplomas normativos sobre esses assuntos e da doutrina e jurisprudência para definir os conteúdos que poderiam formar um código de direito administrativo.

Palavras-chave: Codificação. Direito Administrativo. História. Legislação. Doutrina. Jurisprudência.

ABSTRACT

The paper discuss the federal regulations that could appear in an Administrative Law Code of Brazil in the legal, doctrinal and jurisprudential context. It will be presented a brief history of the codes in the world and specified administrative matters to be codified.

This study aims to verify the possibility to codify the federal regulations dealing with administrative law in view of the existence of codes in the main areas of law and the importance of the administrative area as legal branch.

The administrative law deals with the rules governing the state in its structure and in its relations with individuals, contributing to the security of the Brazilian legal system, which is not delivered to the rulers wanted to fluctuations. This right helps in strengthening the principle of due process in law by stipulating the procedures to be adopted in the case of disagreements.

The method used to develop the study was the analysis of the doctrine, legislation and jurisprudence coding and on matters that should be included in an administrative law code.

The first chapter analyzes the encoding process from ancient civilizations, through the Roman law, the church, Portugal and the codes published in Brazil. The second chapter deals with matters that could appear in a Brazilian administrative code. They were listed substances which would have appeared in this code: public administration, administrative proceedings, concessions, consortium, civil servants, bidding, public property and police power. After the choice of subjects was conducted a study of regulatory instruments on such matters and the doctrine and jurisprudence to define the content that could form an administrative law code.

Palavras-chave: Codification. Administrative law. History. Legislation. Doctrine. Jurisprudence.

SUMÁRIO

Introdução.....	8
1. História da Codificação.....	10
1.1 Civilizações Antigas	10
1.2 Direito Romano	13
1.3 Igreja.....	14
1.4 Portugal.....	16
1.5 Brasil.....	17
2 Código.....	33
2.1 Diplomas Legais	33
2.1.1 Administração Pública	33
2.1.2 Processo Administrativo	36
2.1.3 Concessões.....	36
2.1.4 Consórcio	37
2.1.5 Servidores Públicos	37
2.1.6 Licitação	39
2.1.7 Bens Públicos.....	40

2.1.8	Poder de Polícia	41
2.2.	Doutrina e Jurisprudência	41
2.2.1	Administração Pública Federal	42
2.2.2	Processo Administrativo	53
2.2.3	Concessão e Permissão de serviços públicos	58
2.2.4	Consórcios	64
2.2.5	Servidores Públicos	66
2.2.6	Licitação Pública.....	82
2.2.7	Bens Públicos.....	97
2.1.8	Poder de Polícia	99
3	Conclusão	100
4	Referências	102

Introdução

O presente trabalho tem por objetivo analisar a possibilidade de codificação do direito administrativo federal brasileiro. O método utilizado foi a análise da doutrina, da legislação e da jurisprudência sobre codificação e das matérias que poderiam constar de um código de direito administrativo. A sistematização do direito administrativo federal se faz necessária para se difundir os conteúdos a ele inerentes, para facilitar a consulta desses temas, conforme se constata ao ler os diversos códigos já editados no ramo do direito. A importância do direito administrativo - regula as funções do Estado e as relações desse ente com a população - justifica a elaboração de um código com as matérias já pacificadas nos diplomas normativos, na doutrina e na jurisprudência.

Dessa forma, o capítulo primeiro analisa a história da codificação, verificando a codificação das civilizações antigas, do direito romano, da igreja, em Portugal e no Brasil.

O capítulo segundo aborda, fundamentado na doutrina e na jurisprudência, as matérias que poderiam constar de um código administrativo brasileiro. Os temas escolhidos foram administração pública, processo administrativo, concessões, consórcio, servidores públicos, licitação, bens públicos e poder de polícia.

A reunião das leis em um único corpo normativo é uma prática antiga utilizada pelos governantes para unificar o poder, o território, o governo. Os códigos serviram para reunir povos que viviam sob as mesmas regras, impor os costumes da classe dominante à dominada. A utilização dos códigos para fortalecer governos esteve presente na era moderna quando os países estavam definindo suas fronteiras e editando constituições e códigos civis para regular as relações da população submetida a um poder soberano. Atualmente, além dessas funções, a reunião das leis em códigos tem por objetivo facilitar o acesso às leis que regem as nações. Esse aspecto pode ser pouco considerado, mas revela-se importante no controle de constitucionalidade, por exemplo, em que se deve especificar as normas que os novos diplomas normativos revogam.

O período pós-revolução francesa foi marcado por intensas codificações. Nos dias atuais os principais códigos já foram elaborados, o que dá margem ao surgimento de marcos teóricos que tratam de determinadas matérias. Todavia, esse processo não pode inibir o trabalho de formulação de novos códigos, pois ainda exercem importante papel na sociedade contemporânea.

Por acreditar no papel unificador, facilitador e preservacionista dos códigos, este trabalho foi elaborado com o intuito de elencar as normas que deveriam constar do código administrativo brasileiro, que seria composto por leis federais importantes. Esta monografia limitou-se à codificação das leis federais em virtude da grande variedade de diplomas normativos expedidos no exercício da função administrativa - portarias, regulamentos, regimentos. Essa limitação fundamentou-se no tempo de vigência dessas leis – há tempo regulam as relações jurídicas administrativas - e na formação de sólida jurisprudência sobre as matérias abordadas.

1 História da Codificação

A época de maior difusão da codificação no mundo foi após a Revolução Francesa, principalmente após o Código Civil francês. No entanto, a sistematização das leis em códigos é uma prática antiga que será brevemente revisada.

No processo de desenvolvimento do Racionalismo e do Iluminismo e depois da Revolução Industrial, brotaram interesses e necessidades nos Estados europeus que conduziram à criação dos códigos. Fundamentado no novo paradigma de governo estabelecido o Código de Napoleão, criado na França após a Revolução Francesa, foi o que mais se destacou por defender o direito a liberdade. Anton Menger, um dos precursores do socialismo jurídico na Alemanha e na Áustria, asseverou que o período mais propício a uma codificação dirigida à proteção das classes economicamente menos favorecidas seria o final do século XIX.¹

Verifica-se que a codificação foi uma inovação absoluta em face de uma profunda resistência das classes privilegiadas, que se apegavam principalmente aos costumes para negá-la.

1.1 Civilizações antigas

O código de Ur-Nammu, conhecido como o texto jurídico mais antigo, o primeiro código de leis da humanidade referentes a propriedade, direitos da mulher, herança, comércio, adultério, família, escravidão e falsas acusações, foi editado em 2.040 a.C na Suméria e vigorou por trezentos anos. Esse diploma normativo estabelecia penas pecuniárias aos que praticassem crimes e reparação dos atualmente denominados direitos morais.²

Estima-se que em 1.700 a.C a sociedade babilônica tenha elaborado o Código de Hamurabi, com 282 leis em 3600 linhas. Esse código, que compreende

¹ MENGER, Anton. **El derecho civil y los pobres**. Tradução de Adolfo Posada Granada. Comares, 1998.

² **Ur-Nammu**. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ur-Nammu>. Acesso em: maio 2015.

uma compilação escrita em uma época em que prevalecia a transmissão oral das regras sociais, estava fundamentado na Lei de Talião, que estabelecia uma correspondência entre o crime e a punição aplicada. Essa lei tratava do falso testemunho, do roubo e receptação, do estupro, da família, dos escravos, da ajuda aos fugitivos, dos assuntos relacionados ao direito civil, administrativo e penal. O epílogo desse diploma traz o seu objetivo - resguardar os mais fracos, solucionar conflitos e reparar ofensas.³

O Código de Manu foi elaborado provavelmente 1.500 anos após o Código de Hamurabi e era composto de 2.685 dísticos (dois versos juntos) reunidos em doze livros, que tratavam dos seguintes temas:

- Livro Primeiro - Descreve a apresentação e o pedido das leis compiladas pelos Maharqui (os dez santos eminentes) dirigido a Manu; a criação do mundo; a hierarquia celeste e humana; a divisão do tempo; o alternar-se da vida e da morte em cada ser criado; e a explicação das regras para que possam ser difundidas.
- Livro Segundo - Institui os deveres que devem cumprir os homens virtuosos, os quais são inatacáveis tanto pelo ódio quanto pelo amor; as obrigações, a vida prescrita para o noviciado, a assunção dos sacramentos para os Brâmanes, sacerdotes, membros da mais alta casta hindu.
- Livro Terceiro - Estipula normas sobre o matrimônio e os deveres do chefe da família, trazendo descrições minuciosas sobre os inúmeros costumes nupciais; o comportamento do bom pai frente à mulher e aos filhos; a obrigação de uma vida virtuosa; a necessidade de excluir pessoas indesejáveis, como, por exemplo, os portadores de doenças infecciosas, os ateus, os que blasfemam, os vagabundos, os parasitas, os dançarinos de profissão etc. do meio familiar; as oblações que devem ser feitas aos deuses.
- Livro Quarto - Ratifica, como de fundamental importância, o princípio de que qualquer meio de subsistência é bom se não prejudica, ou prejudica o menos possível, os outros seres humanos, e ensina de que maneira, honesta e honrosa, se pode procurar como e do que viver.
- Livro Quinto - Indica quais os alimentos que devem ser preferencialmente consumidos para se ter uma vida longa e quais normas de existência devem ser seguidas para a purificação do corpo e do espírito; eleva simbolicamente a

³ **Código de Hamurabi.** Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/C%C3%B3digo_de_Hamurabi. Acesso em: maio 2015.

função do trabalho; determina normas de conduta para as mulheres, que devem estar sempre submetidas ao homem (pai, marido, filho ou parente e, na falta, ao soberano).

- Livro Sexto - Regula a vida dos anacoretas (religioso contemplativo) e dos ascetas (praticantes).

- Livro Sétimo - Determina os deveres do rei, e confirma as normas de sua conduta, que deve ter como objetivo proteger com justiça todos aqueles que estão submetidos ao seu poder, o código se ocupa não só das relações internas, como também das externas, e dita regras de diplomacia aos embaixadores do rei e regras a serem seguidas na arte da guerra quando for preciso recorrer às armas. O princípio romano "se queres a paz prepara-te para a guerra" (si vis pacem para bellum) já é aplicado aqui quando diz que o rei cuja armada mantém-se eficiente e constantemente em exercício é temido e respeitado pelo mundo inteiro.

- Livro Oitavo e Nono - São os que mais interessam aos jornais, pois contêm normas de direito substancial, processual e também normas de organização judiciária. A justiça vem do rei, que deve decidir pessoalmente as controvérsias resumidas nos dezoito títulos do Livro Oitavo e nos três do Livro Nono.

- Livro Oitavo: Parte Geral: I – Da Administração da Justiça – Dos Ofícios dos Juizes; II – Dos Meios de Provas; III – Das Moedas; Parte Especial: IV – Das Dívidas; V – Dos Depósitos; VI – Da Venda de Coisa Alheia; VII – Das Empresas Comerciais; VIII – Da Reivindicação da Coisa Doadada; IX – Do não Pagamento por Parte do Fiador; X – Do Inadimplemento em Geral das Obrigações; XI – Da Anulação de uma Compra e Venda; XII – Questões entre Patrão e Servo; XIII – Regulamento dos Confins; XIV – Das Injúrias; XV – Das Ofensas Físicas; XVI – Dos Furtos; XVII – Do Roubo; XVIII – Do Adultério.

- Livro Nono: XIX – Dos Deveres do Marido e da Mulher; XX – Da Sucessão Hereditária; XXI – Dos Jogos e dos Combates de Animais; Disposições Finais.

- Livro Décimo - Regula a hierarquia das classes sociais, a possibilidade do matrimônio e os direitos que têm os filhos nascidos durante sua vigência; estabelece normas de conduta para aqueles que não conseguem, por contingências adversas, viver segundo as prescrições e as exigências de sua própria casta.

- Livro Décimo Primeiro – Enumera uma longa série de pecados e faltas e estabelece as penitências e os meios para se redimir.

- Livro Décimo Segundo - Enfoca a recompensa suprema das ações humanas. Aquele que faz o bem terá o bem eterno nas várias transmigrações de sua alma; o que faz o mal receberá a devida punição nas futuras encarnações. As transmigrações da alma são detalhadamente previstas e

descritas, tanto em bem quanto em mal, até que a alma chegue à perfeita purificação e, em consequência, possa ser reabsorvida por Brahma.⁴

O Código de Zaleuco foi elaborado em 644 a.C e é conhecido por ter sido o primeiro código da civilização egípcia. Na introdução o código afirmava a existência de deuses que eram os criadores de tudo e que se agradavam com as boas ações; dispunha sobre os conflitos entre os cidadãos, que deveriam ser resolvidos por meio da amizade e de acordos, e sobre os magistrados, que deveriam ser imparciais; regulava a conduta de homens e mulheres a fim de evitar a luxúria; tratava, ainda, de contratos e situações que pudessem gerar desacordos.⁵

As leis de Drácon foram editadas em 621 a.C e estavam fundamentadas nas decisões exaradas pelos juízes. Essas leis previam penas pecuniárias, pena de morte ou exílio para os delitos graves, pena de morte para o roubo, distinção entre homicídio voluntário, involuntário e legítima defesa, declaravam a supremacia dos poderes públicos, estabeleciam o poder dos pais sobre os filhos, retiravam a vingança privada.⁶

1.2 Direito Romano

Até a edição da Lei das XII Tábuas o direito em Roma se regia predominantemente por normas costumeiras. Essa Lei foi a primeira compilação escrita dos costumes e leis romanas e surgiu em um contexto de disputa entre plebeus e patrícios em que os primeiros queriam deter iguais direitos que os últimos.⁷

A legislação romana era composta por leis, plebiscitos, “senatusconsultos”, constituições imperiais, editos dos magistrados, respostas dos prudentes.⁸Lei

⁴ **Código de Manu**. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/C%C3%B3digo_de_Manú. Acesso em: maio 2015.

⁵ **Zaleuco de Locros**. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Zaleuco_de_Locros. Acesso em: maio 2015.

⁶ **Drácon**. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Dr%C3%A1con>. Acesso em: maio 2015.

⁷ MACKELDEY, F. **Elementos de Direito Romano**. Tradução Antonio Bento de Faria. Rio de Janeiro: J. Ribeiro dos Santos, livreiro editor, 1907. Pg. 61

⁸ LOBO, Abelardo Saraiva da Cunha. **Curso de Direito Romano: história, sujeito e objeto do direito: instituições jurídicas**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2006. Pg. 49.

poderia ser a “compilação de Papirius”, a “coleção das leis decenvirais”, “o direito escrito”, “a vontade expressa dos imperadores”, “as deliberações legislativas das assembleias da plebe”, “pareceres emitidos pelos jurisconsultos depois que lhes foi outorgada força de lei” e “todo o Direito Romano”. Plebiscito eram as decisões tomadas pelos plebeus.⁹ “Senatusconsultos eram as decisões emanadas do Senado”. Constituições imperiais eram a reunião das decisões tomadas pelos imperadores.¹⁰ Os editos dos magistrados eram explanações sobre a forma de aplicação da lei pelos magistrados.¹¹ A compilação das constituições imperiais deu origem aos códigos gregoriano, hermogeniano, theodosiano, que se diferenciavam pelo período que abrangiam.

A grande contribuição da civilização romana foi o *Corpus Iuris Civilis*. Ao assumir o poder, Justiniano mandou confeccionar esse diploma de direito privado, que seria a reunião de todo o direito romano. Esse código era composto pelo Código, Digesto ou Pandectas, Institutas e Novellas - o Código era a compilação das constituições imperiais; o Digesto ou Pandectas reunia o posicionamento dos jurisconsultos, os argumentos, as discussões e as controvérsias geradas por determinada matéria; as Institutas destinavam-se ao ensino do direito; as Novellas continham o tratamento mais atualizado de uma matéria, era a reunião das constituições elaboradas após a confecção do *Corpus Iuris Civilis*.¹² Todos foram divididos em livros, títulos, fragmentos, leis, parágrafos.

1.3 Igreja

O cristianismo teve início durante o Império Romano, mas o livre exercício dessa religião só foi possível após o Edito de Milão.¹³ A Igreja formulava cânones que regulavam a sua relação com seus seguidores e subordinados no que pertine

⁹ LOBO, Abelardo Saraiva da Cunha. **Curso de Direito Romano: história, sujeito e objeto do direito: instituições jurídicas**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2006. Pg. 54.

¹⁰ MACKELDEY, F. **Elementos de Direito Romano**. Tradução Antonio Bento de Faria. Rio de Janeiro: J. Ribeiro dos Santos, livreiro editor, 1907. Pgs. 112/113.

¹¹ PINTO JUNIOR, João José. **Curso elementar de direito romano**. Recife: TypographiaEconomica, 1888. Pg. 151.

¹² LOBO, Abelardo Saraiva da Cunha. **Curso de Direito Romano: história, sujeito e objeto do direito: instituições jurídicas**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2006. Pg. 243.

¹³ Ibid., pg. 258.

aos interesses eclesiásticos e à missão social e divina, expedia as constituições, por meio dos papas, sobre assuntos de sua competência, assumia obrigações, adquiria direitos e formulava regras jurídicas no mesmo patamar que os Estados soberanos por meio das concordatas. As leis seculares eram as normas editadas pelos imperadores católicos em consonância com o cristianismo recepcionadas pela Igreja.¹⁴

Buscando harmonizar os cânones formulados pela Igreja ao longo da Alta e início da Baixa Idade Média, que, em muitos casos, mantinham contradições entre si, Graciano lançou sua obra mais importante – o Decreto de Graciano. Nesse cenário floresceu o direito das decretais, mas com muitas repetições, ab-rogações e derrogações, o que atrapalhava a aplicação do direito e do estudo nas escolas e aumentava ainda mais a confusão no uso das velhas recopilações vigentes. Surgiu assim a necessidade de uma recopilação universal, única, exclusiva, autêntica, que ofertasse de forma compendiada todo o direito das decretais e que procedesse da autoridade legislativa, não das escolas.

Para efetivar essa recopilação universal, criou-se o Liber Extra, chamado atualmente de Decretais de Gregório IX, que não era uma mera recopilação, mas uma nova redação do direito. Como houve invasão nos tribunais e em escolas de coleções autênticas e particulares das decretais posteriores ao Liber Extra, foi necessário o LiberSextus, que é uma nova recopilação universal, única, exclusiva, autêntica, promulgada através de comunicação às escolas de Bolonha, Paris e Salamanca. Como tinha uma índole mais abstrata e geral, era parecida com as modernas codificações. Surgiu para suprir as lacunas deixadas pelos decretos e pelas decisões dos concílios.

Nesse período, em decorrência da evolução das instituições canônicas e das incertezas nelas existentes, da defesa da liberdade da Igreja e das pessoas da Igreja, fez-se mister uma massiva atividade legislativa. Diante desse quadro Clemente V promove a recopilação denominada As Clementinas, 1317, documento autêntico, único, universal, mas não exclusivo.

¹⁴ LOBO, Abelardo Saraiva da Cunha. **Curso de Direito Romano: história, sujeito e objeto do direito: instituições jurídicas**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2006. Pg. 523-524.

Sucessivamente foram acrescentadas ao que se considera como o Corpus Iuris Canonici todas estas decretais posteriores a As Clementinas: Extravagantes de João XXII, Extravagantes Comuns. Tais coleções eram particulares e conservavam, cada uma, seu próprio valor.¹⁵

1.4 Portugal

O império romano sucumbiu às invasões bárbaras. A área correspondente ao atual Estado de Portugal sofreu influência dos visigodos durante o período que esteve unido ao reino de Leão e algum tempo após a separação. As regras seguidas pelos bárbaros abarcaram as regras do direito romano seguindo a tradição de não abolir a cultura dos povos dominados, mas de incorporá-las.¹⁶

A legislação de Portugal também sofria influência da lei espanhola das *sietes partidas*, que tinha esse nome por estar dividida em sete partes. Essa lei tratava de direito constitucional, civil, mercantil, penal e processual.¹⁷ Durante os séculos XIII e XIV foram editadas leis gerais e forais para regularem a sociedade lusitana.¹⁸ As ordenações afonsinas, coleção de leis para regular a vida doméstica dos súditos do Reino de Portugal a partir de 1446, foram divididas em cinco livros: o primeiro trata da administração, dos cargos, dos órgãos e dos procedimentos da Justiça; o segundo aborda a relação do Estado com a Igreja, os judeus e os mouros; o terceiro se refere à citação, às pessoas que podem ser levadas à Corte, ao privilégio de foro, à autoria, ao réu, às exceções, à contestação, à sentença, às apelações, à execução, enfim, à ordem judiciária; o quarto discorre sobre compra e venda, sucessões, tutoria; e o quinto dispõe sobre delitos e penas.

As Ordenações Manuelinas, determinada pela existência de vultoso número de leis e atos modificadores das Ordenações Afonsinas, também estão separadas em cinco livros: o primeiro aborda os órgãos e servidores da justiça; o segundo

¹⁵ LOBO, Abelardo Saraiva da Cunha. **Curso de Direito Romano: história, sujeito e objeto do direito: instituições jurídicas**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2006. Pgs. 526-528.

¹⁶ LOBO, Abelardo Saraiva da Cunha. **Curso de Direito Romano: história, sujeito e objeto do direito: instituições jurídicas**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2006. Pg. 319.

¹⁷ **Siete Partidas**. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Siete_Partidas. Acesso em: maio 2015.

¹⁸ LOBO, Abelardo Saraiva da Cunha. **Curso de Direito Romano: história, sujeito e objeto do direito: instituições jurídicas**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2006. Pg. 482.

aborda temas eclesiásticos; o terceiro disciplina questões processuais; o quarto discorre sobre compra e venda, doação, sucessão; o quinto dispõe sobre os delitos.

As Ordenações Filipinas, com as leis extravagantes, tiveram vigência de 1603 até 1916 e seguem a mesma temática das ordenações anteriores: o primeiro livro disciplina os órgãos e servidores da justiça; o segundo trata da relação com a Igreja, dos privilégios; o terceiro discorre sobre procedimentos processuais; o quarto trata de compra e venda, doação, sucessão; o quinto aborda as condutas e suas consequências.¹⁹

1.5 Brasil

O Brasil, por ser uma colônia portuguesa, era regido pelas leis portuguesas, entre elas as ordenações, que tiveram vigência no território brasileiro até a edição do Código Civil em 1916, e adotava o sistema normativo do colonizador. Com a independência em 1822, Portugal e Brasil seguiram caminhos diferentes, mas as Ordenações Filipinas ainda estavam em vigor.

Nesse novo quadro político brasileiro, nada mais natural do que o surgimento de leis próprias para o país. É a determinação que se constata na primeira constituição brasileira, a Constituição Imperial de 25 de março de 1824. Tal constituição, em seu Título VII, tratava “Das Disposições Gerais e Garantias Dos Direitos Civis e Políticos Dos Cidadãos Brasileiros”, em que se determinava a organização de um código civil baseado na justiça e na equidade (art. 179, n. 18).

Nota-se que a reforma de um código, como, por exemplo, a reforma do nosso Código Civil, é um processo lento, requer profundo estudo e muito cuidado. Assim, Reale informa que os trabalhos de reforma tentaram abrandar o “excessivo rigorismo formal, no sentido de que tudo se deve resolver através de preceitos normativos

¹⁹ **Ordenações Afonsinas.** Disponível em: <http://www.ci.uc.pt/ihiti/proj/afonsinas/>. Acesso em maio de 2015.

expressos, sendo pouquíssimas as referências à equidade, à boa-fé, à justa causa e aos demais critérios éticos”.²⁰

A seguir serão abordados os códigos que vigoraram e que vigem no território nacional.

A Constituição de 1824, outorgada pelo imperador Dom Pedro I, estabelecia que o Brasil era uma associação política que formava uma nação livre e independente dividida em províncias. O governo era monárquico, hereditário, constitucional e representativo, tendo como religião a católica.

Caracterizava-se por concentrar os poderes nas mãos do imperador, através do poder moderador; por conceder somente aos ricos o direito de votar, pois o voto era baseado em renda – este sistema eleitoral excluiu a maioria da população brasileira do direito de escolher seus representantes; por subordinar a Igreja ao Estado; por manter o sistema que garantia os interesses da aristocracia.²¹

O texto constitucional tratava dos cidadãos, da organização dos quatro Poderes - Legislativo, Moderador, Executivo e Judicial -, dos conselhos gerais de províncias, das eleições, da família real, da sucessão imperial, da regência em caso de menoridade, das hipóteses de impedimento do imperador, das secretarias de estado, dos ministros de estado, do conselho de Estado, da força militar, da administração e economia das províncias, das câmaras, da Fazenda Nacional, das disposições gerais e garantias dos direitos civis e políticos.²²

O Código Criminal de 1830, primeiro código penal brasileiro, sancionado poucos meses antes da abdicação de D. Pedro I, definia crime e criminosos, previa crime justificável, circunstâncias atenuantes e agravantes, reparação do dano, penas, prescrição, perdão, crimes contra a independência, integridade e dignidade

²⁰ REALE, Miguel. **Visão geral do Projeto de Código Civil**. Revista dos Tribunais, n.752, ano 87, jun. 1998, pg. 22-30.

²¹ CERQUEIRA, Marcelo. **A Constituição na História – origem e reforma**. Rio de Janeiro: Editora Revan.

²² BRASIL. **Constituição de 1824**. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35041-25-marco-1824-532540-norma-pl.html>>. Acesso em: maio de 2015.

da nação, crimes contra constituição do império e forma do seu governo, crimes contra chefe de governo, crimes contra livre exercício dos poderes políticos, crimes contra livre gozo e exercício dos direitos políticos dos cidadãos, crimes contra a segurança interna do Império e pública tranquilidade, crimes contra a boa ordem e Administração Pública, crimes contra o Tesouro Público e a propriedade pública, crimes particulares, crimes contra segurança individual, crimes contra segurança da honra, crimes contra segurança do estado civil e doméstico, crimes contra propriedade, crimes contra pessoa e contra propriedade, crimes policiais.²³

O Código de Processo Criminal de 1832, promulgado dois anos após o advento do Código Criminal, abordava a organização judiciária, o processo, o processo sumário, o processo ordinário, as disposições gerais, o habeas corpus.²⁴

O Código Comercial de 1850, o mais antigo dos códigos efetivamente brasileiros, tratava dos comerciantes, das praças do comércio, dos agentes auxiliares do comércio, dos banqueiros, dos contratos e obrigações mercantis, do mandato mercantil, da comissão mercantil, da compra e venda mercantil, do escambo ou troca mercantil, da locação mercantil, do mútuo e dos juros mercantis, das fianças e cartas de crédito e abono, da hipoteca e penhor mercantil, do depósito mercantil, das companhias e sociedades comerciais, das letras, notas promissórias e créditos mercantis, dos modos porque se dissolvem e extinguem as obrigações comerciais, da prescrição.

A parte relativa ao comércio marítimo ainda está em vigor e aborda as embarcações, os proprietários, compartes e caixas de navio, os capitães ou mestres de navio, o piloto e contramestre, o ajuste e soldadas dos oficiais e gente da tripulação, seus direitos e obrigações, os fretamentos, o contrato de dinheiro a risco ou câmbio marítimo, seguros marítimos, o naufrágio e salvados, as arribadas forçadas, o dano causado por abalroação, o abandono, as avarias, as quebras ou falência, a reunião dos credores e a concordata, o contrato de união, os

²³ BRASIL. **Código Criminal do Império do Brasil**. Manda executar o Código Criminal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-16-12-1830.htm>. Acesso em maio de 2015.

²⁴ BRASIL. **Código Criminal de primeira instancia**. Promulga o Código do Processo Criminal de primeira instancia com disposição provisória acerca da administração da Justiça Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-29-11-1832.htm. Acesso em: maio 2015.

administradores, a liquidação e dividendos, as diversas especiais de créditos e suas graduações, as preferenciais e distribuições, a reabilitação dos falidos, as moratórias.²⁵

A Constituição de 1891 discorria sobre a organização federal explicitando as competências da União e dos Estados, os órgãos da soberania nacional, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Esse diploma normativo tratava dos Estados, dos municípios, dos cidadãos brasileiros, da declaração de direitos, das disposições gerais que disciplinam o estado de sítio, dos processos terminados, dos funcionários públicos, dos oficiais da Armada, do Tribunal de Contas, da reforma da Constituição e das disposições transitórias que tratam da eleição do Presidente e do Vice-Presidente, promulgação de constituições estaduais.²⁶

O Código Civil de 1916, um diploma atualizado para a sua época em virtude de vigorar então um direito de cunho individualista, tratava da validade das leis e disciplinava a divisão das pessoas, o domicílio civil, as diferentes classes de bens, os fatos jurídicos, os atos jurídicos, os atos ilícitos, a prescrição, o casamento, os efeitos jurídicos do casamento, o regime dos bens entre os cônjuges, a dissolução da sociedade conjugal e a proteção dos filhos, as relações de parentesco, a tutela, a curatela e a ausência, a posse, a propriedade, os direitos reais sobre coisas alheias, a modalidade das obrigações, os efeitos das obrigações, a cessão de crédito, os contratos, as várias espécies de contratos, as obrigações por declaração unilateral da vontade, as obrigações por atos ilícitos, a liquidação das obrigações, o concurso de credores, a sucessão em geral, a sucessão legítima, a sucessão testamentária, o inventário e partilha.²⁷

A Constituição de 1934 surgiu como uma consequência direta da Revolução Constitucionalista de 1932. Com o fim da revolução, a questão do regime político

²⁵ BRASIL. **Código Comercial**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10556-1850.htm. Acesso em: maio de 2015.

²⁶ BRASIL. **Constituição de 1891**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, decretada e promulgada pelo Congresso Nacional Constituinte, em 24/02/1891. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>. Acesso em: maio de 2015.

²⁷ BRASIL. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm. Acesso em: maio de 2015.

veio à tona, forçando as eleições para a Assembleia Constituinte em maio de 1933, que aprovou a nova Constituição. As disposições preliminares dessa Constituição dispunham sobre a República Federativa, a soberania popular e nacional, os órgãos da soberania nacional, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, as competências da União e dos Estados, as competências concorrentes entre União e Estado, a intervenção da União nos Estados, municípios e territórios nacionais, os bens de domínio da União e dos Estados.

As normas constitucionais previam as regras para elaboração do Orçamento, tratavam do Ministério Público, do Tribunal de Contas, dos conselhos técnicos, da justiça nos Estados, Distrito Federal e territórios, discorriam sobre a declaração de direitos, a ordem econômica e social, a família, educação e cultura, a segurança nacional, os funcionários públicos, as disposições gerais em que aborda os símbolos nacionais, o estado de sítio, as emendas à Constituição, as disposições transitórias em que são tratadas as eleições para Presidente da República, para membros da Câmara dos Deputados, para membros das Assembleias Constituintes estaduais, para governadores, para membros do Senado Federal.²⁸

O Código de Águas de 1934 contempla a legislação básica brasileira de águas e é visto como precursor do princípio usuário-pagador quanto ao uso para assimilação e transporte de poluentes. Disciplina as águas, álveo e margens, as águas públicas em relação a seus proprietários, a desapropriação, as águas comuns de todos, o aproveitamento das águas públicas, o aproveitamento das águas comuns e das particulares, as águas subterrâneas, as águas pluviais, as águas nocivas, a servidão legal de aqueduto, a energia hidráulica e seu aproveitamento, as concessões, a competência dos estados para autorizar ou conceder o aproveitamento industrial das quedas d'água e outras fontes de energia hidráulica. Constam também do código as disposições gerais e disposições transitórias.²⁹

²⁸ BRASIL. **Constituição de 1934.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: maio de 2015.

²⁹ BRASIL. **Código de Águas.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D24643.htm. Acesso em: junho de 2015.

A Constituição de 1937, a quarta Constituição do Estado Brasileiro, é também conhecida como “Polaca” por ter inspiração na Constituição da Polônia, de caráter fascista. Decretada pelo Presidente da República, mantinha a forma republicana, a soberania popular, os símbolos, a federação. A Carta Magna previa a incorporação, subdivisão, desmembramento e anexação dos Estados, os territórios federais, as competências dos Estados, a intervenção federal, as competências do Presidente da República, as competências da União, municípios, os bens de domínio federal e estadual, o Poder Legislativo, o Conselho Federal, o Conselho da Economia Nacional. Dispunha sobre o Presidente da República, Ministros de Estado, Poder Judiciário, nacionalidade, cidadania, direitos e garantias individuais, família, educação, cultura, ordem econômica, funcionários públicos, militares, segurança nacional, defesa do Estado, emendas à Constituição, disposições transitórias e finais como renovação do mandato do Presidente da República, dissolução da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Assembleias Legislativas dos Estados e das Câmaras municipais, declaração do estado de emergência.³⁰

O Código de Processo Civil de 1939 nasceu de uma imposição da nova ordem política brasileira, que conforme o Ministro Francisco Campos, “reclamava um instrumento mais popular e eficiente para a administração da justiça”. Na introdução o Código dispunha sobre ação, perdas e danos, pedido. O texto legal discorria ainda sobre os atos e termos judiciais, os prazos judiciais, as férias, o valor da causa, a distribuição e o registro, as despesas judiciais, as partes e os procuradores, o juiz e os auxiliares da justiça, a competência, o pedido, a petição inicial, as citações, notificações e intimações, a contestação, as exceções, a reconvenção, a suspensão, a absolvição e a cessação da instância, as provas, a audiência, as nulidades, a sentença e sua eficácia, o procedimento do processo ordinário, as ações executivas dos processos especiais, a ação cominatória para prestação de fato ou abstenção de ato, as ações de preempção ou preferência e do direito de opção, a ação de consignação em pagamento, o mandado de segurança, a ação de nulidade de patente de invenção e de marca de indústria e de comércio, a recuperação de títulos

³⁰ BRASIL. **Constituição de 1937**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, decretada pelo Presidente da República em 10.11.1937. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pe.html>. Acesso em: maio de 2015.

ao portador, as vendas a crédito com reserva de domínio, o loteamento e venda de imóveis a prestação, a ação de despejo, a ação renovatória de contrato de locação de imóveis destinados a fins comerciais, a ação de depósito, as ações possessórias, a renúncia de obra nova, a ação de remissão do imóvel hipotecado, a venda, locação e administração da coisa comum, a venda do quinhão em coisa comum, a eleição de cabecel de bens enfiteúticos, as ações de divisão e demarcação de terras, as ações para construção e conservação de tapumes e para indenização de parede ou tapume provisório, a ação de usucapião, o inventário da partilha, os testamentos, a extinção de usufruto e de fideicomisso, a arrecadação e administração de herança jacente, bens de ausentes e vagos, as averbações ou retificações do registro civil, a nomeação e remoção dos tutores e curadores, a curatela dos incapazes, a emancipação, a outorga judicial de consentimento, a sub-rogação, os bens de menores ou incapazes, a venda e oneração de bens dotais, o desquite por mútuo consentimento, o bem de família, a organização e fiscalização das fundações, a dissolução e liquidação das sociedades, as medidas preventivas dos processos acessórios, o depósito preparatório de ação, a caução, a homologação do penhor legal, a especialização das hipotecas legais, as vendas judiciais, os embargos de terceiros, o atentado, a falsidade de documentos, os protestos, notificações e interpelações, os protestos formados a bordo, o protesto e apreensão de títulos, a justificação, a posse em nome do nascituro, a habilitação para casamento, a habilitação incidente, o dinheiro a risco, a vistoria de fazendas avariadas, a apreensão de embarcações, a avaria a cargo do segurador, as avarias, os salvados marítimos, as arribadas forçadas, a restauração de autos, o processo no Supremo Tribunal Federal, a homologação de sentença estrangeira, a ação rescisória de sentença, o conflito de jurisdição, disposições gerais sobre os recursos, a apelação, os embargos, os agravos, a revista, os embargos de declaração, o recurso extraordinário, a ordem do processo na superior instância, disposições gerais sobre execução, a liquidação da sentença, a execução por quantia certa, a execução por coisa certa ou em espécie, a execução das obrigações de fazer ou não fazer, os incidentes da execução, disposições gerais sobre juízo arbitral.³¹

³¹ BRASIL. **Código de Processo Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1608.htm. Acesso em: maio de 2015.

O Código Penal de 1940, decorrente de um processo histórico de formulação e de caracterização de conceitos, é originário de um período difícil da história, a II Guerra Mundial. Dispõe sobre a aplicação da lei penal, o crime, a imputabilidade penal, o concurso de pessoas, as medidas de segurança, a ação penal, a extinção da punibilidade, os crimes contra a pessoa, o patrimônio, a propriedade imaterial, a organização do trabalho, o sentimento religioso, o respeito aos mortos, a dignidade sexual, a família, a incolumidade pública, a paz pública, a fé pública e a administração pública.³²

O Código de Minas de 1940 estabelecia que o proprietário do solo tinha preferência no aproveitamento dos recursos minerais não manifestados, tendo de respeitar os direitos de pesquisa e lavra concedidos às pessoas físicas ou jurídicas brasileiras em sua propriedade. Apresentava disposições preliminares em que conceituava e classificava jazida, produção efetiva. Nos demais dispositivos previa a autorização de pesquisa e lavra, a vizinhança e servidões das minas, as estâncias hidrominerais, a fiscalização da pesquisa, da lavra e das empresas que utilizam matéria-prima mineral, a competência dos estados para autorizar pesquisa e lavra de jazidas, a faiscação e garimpagem, disposições gerais, disposições transitórias.³³

No Código de processo penal de 1941 era nítida a característica repressiva e coercitiva dos mecanismos legais criados por esse código, o que viabilizou um aparato legal para o exercício das práticas arbitrárias de um regime totalitário. Nesse instrumento havia disposições preliminares sobre aplicação do processo penal no território brasileiro, permissão de uso da interpretação extensiva, a analogia. O diploma legal trata ainda do inquérito policial, da ação penal, da ação civil, da competência, das questões e processos incidentes, da prova, do juiz, do Ministério Público, do acusado e defensor, da prisão, das medidas cautelares e da liberdade provisória, das citações e intimações, da aplicação provisória de interdições, da sentença, do processo comum, dos processos especiais, das nulidades, dos recursos em geral, das disposições gerais da execução, da execução das penas em

³² BRASIL. **Código Penal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: maio de 2015.

³³ BRASIL. **Código de Minas**. Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/111067/codigo-de-minas-de-1940-decreto-lei-1985-40>. Acesso em: junho de 2015.

espécie, dos incidentes da execução, da graça, do indulto, da anistia e da reabilitação, da execução das medidas de segurança, das relações jurisdicionais com autoridade estrangeira, das disposições gerais sobre audiências, prazos, custas.³⁴

A Consolidação das Leis do Trabalho de 1942 surgiu como uma necessidade institucional, após a criação da Justiça do Trabalho em 1939, de fazer uma consolidação das leis do trabalho. Define, em sua introdução, empregador, empregado, serviço efetivo, hipóteses de não aplicação da lei, decisões com base na jurisprudência, analogia, equidade, princípios e normas gerais do direito, nulidade, prescrição. Os demais artigos da lei regulam as normas gerais e especiais de tutela do trabalho, o contrato individual de trabalho, a organização sindical, as convenções coletivas de trabalho, as comissões de conciliação prévia, o processo de multas administrativas, a prova de inexistência de débitos trabalhistas, a justiça do trabalho, o Ministério Público do Trabalho, o processo judiciário do trabalho, as disposições finais e transitórias.³⁵

A Constituição de 1946, uma carta constitucional bastante avançada para a época, conquistou avanços democráticos no âmbito da liberdade individual de cada cidadão. Assegurou o regime representativo, a Federação, a República, a soberania popular. O texto constitucional estabeleceu a composição da União - Estados, Distrito Federal e Territórios -, e as suas competências, discorreu sobre intervenção federal, competência dos Estados, intervenção dos Estados nos municípios, autonomia dos municípios, competências tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bens da União e dos Estados, Poderes da União, Legislativo, Executivo, Judiciário, declaração de direitos, nacionalidade e cidadania, direitos e garantias individuais, ordem econômica e social, família, educação e

³⁴ BRASIL. **Código de Processo Penal**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm. Acesso em: dezembro de 2015.

³⁵ BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm. Acesso em: dezembro de 2015.

cultura, forças armadas, funcionários públicos, disposições gerais tratando do estado de sítio, emenda à Constituição.³⁶

O Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962 origina-se da insatisfação dos dirigentes da radiodifusão brasileira com o arbítrio governamental nessa área. Dispõe a respeito da aplicação das normas sobre telecomunicações em sua introdução. Os demais dispositivos discorrem sobre definições, competência da União, Conselho Nacional de Telecomunicações, serviços de telecomunicações, Fundo Nacional de Telecomunicações, infrações e penalidades, taxas e tarifas, disposições gerais e transitórias.³⁷

O Código Eleitoral de 1965 contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos, precipuamente os de votar e ser votado. Ele prevê em sua introdução soberania popular, democracia representativa, alistamento, voto. Nos artigos restantes dispõe sobre o Tribunal Superior, os Tribunais Regionais, os juízes eleitorais, as juntas eleitorais, a qualificação e inscrição para o alistamento, o cancelamento e a exclusão do alistamento, o sistema eleitoral, os atos preparatórios da votação, o material para a votação, a votação, a apuração, as garantias eleitorais, a propaganda partidária, os recursos, as disposições penais, as disposições gerais e transitórias.³⁸

O Código Tributário de 1996, lei norteadora no Brasil da aplicabilidade dos tributos, extensão, alcance, limites, direitos e deveres dos contribuintes, atuação dos agentes fiscalizadores e demais normas tributárias, trata em suas disposições gerais dos diplomas normativos que regulam a matéria, define tributo, especifica a natureza jurídica e os tipos de tributos. Os artigos restantes disciplinam a competência tributária, os impostos, a distribuição de receitas tributárias, a legislação tributária,

³⁶ BRASIL. **Constituição de 1946**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, decretada pela Assembleia Constituinte. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: maio de 2015.

³⁷ BRASIL. **Código Brasileiro de Telecomunicações**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4117.htm. Acesso em: junho de 2015.

³⁸ BRASIL. **Código Eleitoral**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737.htm. Acesso em: junho de 2015.

obrigação tributária, o crédito tributário, a administração tributária, disposições finais e transitórias.³⁹

A Constituição de 1967 institucionalizou o regime militar, deixando o Poder Executivo em posição soberana em relação aos outros Poderes, transformados, com a população brasileira, em meros espectadores das medidas tomadas pelos militares. Ela previu a forma federativa, o regime representativo, a soberania popular, os símbolos nacionais, os bens da União, os bens dos Estados, os Poderes da União - Legislativo, Executivo e Judiciário -, a competência da União, a intervenção da União nos Estados, a competência dos Estados e municípios, a intervenção dos Estados nos Municípios, Distrito Federal e Territórios, o sistema tributário, a declaração de direitos, a nacionalidade, os direitos políticos, os partidos políticos, os direitos e garantias individuais, o estado de sítio, a ordem econômica e social, a família, a educação e cultura, disposições gerais e transitórias, em que se excluem de decisões judiciais os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964.⁴⁰

O Código de Minas de 1967, principal diploma legal brasileiro em nível constitucional, regulamenta a atividade de mineração e veicula inúmeros conceitos, como a definição de jazida, mina, pesquisa mineral, lavra, lavra ambiciosa, garimpagem, garimpeiro. Nas disposições preliminares discorre sobre a competência da União, os regimes de aproveitamento das substâncias minerais, define jazida, mina, classifica minas, elenca as partes integrantes das minas, o aproveitamento das jazidas, a regulamentação por leis especiais, os regimes de autorização, o licenciamento e concessão. Os demais dispositivos abordam a pesquisa mineral, a lavra, as servidões, as sanções e nulidades, a garimpagem, a faiscação, a cata, disposições finais.⁴¹

³⁹ BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm. Acesso em: junho de 2015.

⁴⁰ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: dezembro de 2015.

⁴¹ BRASIL. **Código de Minas**. Dá nova redação ao Decreto-lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0227.htm. Acesso em: junho de 2015.

O Código Penal Militar de 1969, através do critério da exasperação da pena, permitiu a fixação de uma pena mais justa e proporcional à gravidade das condutas praticadas pelos que respondem a processos perante a Justiça Militar. Ele disciplina a aplicação da lei penal militar, o crime, a imputabilidade penal, o concurso de agentes, as penas, as medidas de segurança, a ação penal, a extinção da punibilidade, os crimes contra a segurança externa do país, os crimes contra autoridade ou disciplina militar, os crimes contra o serviço militar e o dever militar, os crimes contra a pessoa, os crimes contra o patrimônio, os crimes contra a incolumidade pública, os crimes contra a administração militar, os crimes contra a administração da justiça militar, favorecimento ao inimigo, crime militar em tempo de guerra - a hostilidade e a ordem arbitrária, crime contra a pessoa, crime contra o patrimônio, o rapto e a violência carnal, disposições finais.⁴²

O Código de Processo Penal Militar de 1969 aborda a lei de processo penal militar e a sua aplicação, a polícia judiciária militar, o inquérito policial militar, a ação penal militar e o seu exercício, o processo penal militar em geral, o juiz, auxiliares e partes do processo, a denúncia, o foro militar, a competência em geral, os conflitos de competência, as questões prejudiciais, os incidentes, as medidas preventivas e assecuratórias, a citação, a intimação e a notificação, os atos probatórios, o processo ordinário, os processos especiais, as nulidades, os recursos, a execução da sentença, os incidentes da execução, o indulto, a comutação da pena, a anistia e a reabilitação, a execução das medidas de segurança, a justiça militar em tempo de guerra.⁴³

O Código de Processo Civil de 1973 advém da necessidade de reformulação do Código de 1939 devido às severas críticas lançadas a ele pela doutrina e ao surgimento de várias leis extravagantes. Esse código dispõe sobre jurisdição e ação, partes e procuradores, Ministério Público, órgãos judiciários e auxiliares da justiça, atos processuais, formação, suspensão e extinção do processo, processo e procedimento, procedimento ordinário, processo nos tribunais, recursos, execução

⁴² BRASIL. **Código Penal Militar**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1001.htm. Acesso em: junho de 2015.

⁴³ BRASIL. **Código de Processo Penal Militar**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1002.htm. Acesso em: junho de 2015.

em geral, diversas espécies de execução, embargos do devedor, execução por quantia certa contra devedor insolvente, suspensão e extinção do processo de execução, medidas cautelares, procedimentos especiais de jurisdição contenciosa, procedimentos especiais de jurisdição voluntária, disposições finais e transitórias.⁴⁴

O Código Brasileiro de Aeronáutica de 1986 é bastante complexo e trata de inúmeras matérias relevantes. Em sua introdução especifica a abrangência do texto legal. Os artigos restantes tratam do espaço aéreo e seu uso para fins aeronáuticos, da infraestrutura aeronáutica, das aeronaves, da tripulação, dos serviços aéreos, do contrato de transporte aéreo, da responsabilidade civil, das infrações e providências administrativas, dos prazos extintivos, disposições finais e transitórias.⁴⁵

A Constituição de 1988 é considerada a constituição cidadã por ser a mais completa entre as constituições brasileiras, com destaque para os vários aspectos que garantem o acesso à cidadania. Ela manteve a forma republicana, denominou o Estado de Estado democrático de direito, discorreu sobre os fundamentos, a soberania popular, os Poderes da União, Legislativo, Executivo e Judiciário, os objetivos fundamentais, os princípios que regem relações internacionais, os direitos e garantias fundamentais, direitos e deveres individuais e coletivos, a organização do Estado, a organização político-administrativa, a defesa do estado e as instituições democráticas, tributação e orçamento, ordem econômica e financeira, ordem social, disposições constitucionais gerais.⁴⁶

O Código de Defesa do Consumidor de 1990 foi fruto de uma expressa determinação constitucional que buscou preencher uma lacuna administrativa existente no Direito Americano, onde as relações comerciais, tratadas de forma obsoleta por um Código Comercial do século XIX, não traziam nenhuma proteção ao consumidor. Discorre sobre os direitos do consumidor, as infrações penais, a defesa

⁴⁴ BRASIL. **Código de Processo Civil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm. Acesso em: maio de 2015.

⁴⁵ BRASIL. **Código Brasileiro de Aeronáutica.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7565.htm. Acesso em: junho de 2015.

⁴⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: junho de 2015.

do consumidor em juízo, o sistema nacional de defesa do consumidor, a convenção coletiva de consumo, disposições finais.⁴⁷

O Código de trânsito brasileiro de 1997 propiciou a ampliação das proibições e da aplicação de multas, apesar de críticas à municipalização extrema do trânsito, com maiores atribuições e ônus aos órgãos locais. Em suas disposições preliminares estabelece que o trânsito e os veículos de todos os tipos são disciplinados por este código, conceitua trânsito, dispõe sobre órgãos e entidades do trânsito. Nos demais dispositivos aborda o sistema nacional de trânsito, as normas gerais de circulação e conduta, a condução de veículos por motoristas profissionais, os pedestres e condutores de veículos não motorizados, o cidadão, a educação para o trânsito, a sinalização de trânsito, a engenharia de tráfego, operação, fiscalização e policiamento ostensivo de trânsito, os veículos, os veículos em circulação internacional, o registro de veículos, o licenciamento, a condução de escolares, a condução de moto-frete, a habilitação, as infrações, as penalidades, as medidas administrativas, o processo administrativo, os crimes de trânsito, disposições finais e transitórias.⁴⁸

O Código Civil de 2002 estabelece a ética como uma de suas bases teóricas, determinando que as pessoas considerem a boa-fé uma verdadeira bússola. O princípio da eticidade está fundado no valor da pessoa humana como fonte de todos os demais valores. Prioriza a equidade, a boa-fé, a justa causa e demais critérios éticos. Confere maior poder ao juiz para encontrar a solução mais equitativa.⁴⁹ Dispõe sobre pessoas naturais, pessoas jurídicas, domicílio, diferentes classes de bens, negócio jurídico, atos jurídicos lícitos, atos ilícitos, prescrição e decadência, prova, modalidades das obrigações, transmissão das obrigações, adimplemento e extinção das obrigações, inadimplemento das obrigações, contratos em geral, várias espécies de contratos, atos unilaterais, títulos de crédito, responsabilidade civil,

⁴⁷ BRASIL. **Código do Consumidor**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm. Acesso em: junho de 2015.

⁴⁸ BRASIL. **Código de Trânsito Brasileiro**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9503.htm. Acesso em: junho de 2015.

⁴⁹ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: parte geral**. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2007. Pg. 25.

preferências e privilégios creditórios, empresário, empresa individual e responsabilidade limitada, sociedade, estabelecimento, institutos complementares, posse, direitos reais, propriedade, superfície, servidões, usufruto, uso, habitação, direito do promitente comprador, penhor, hipoteca, anticrese, direito pessoal, direito patrimonial, união estável, tutela e curatela, sucessão em geral, sucessão legítima, sucessão testamentária, inventário e partilha, disposições finais e transitórias.⁵⁰

O Código Florestal de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, elenca em suas disposições gerais as matérias que regula, enumera os princípios desta lei, trata das florestas e demais formas de vegetação nativa, conceitua termos utilizados no texto legal. Nos dispositivos restantes discorre sobre as áreas de preservação permanente, as áreas de uso restrito, o uso ecologicamente sustentável do apicuns e salgados, a área de reserva legal, a supressão de vegetação para uso alternativo do solo, o controle da origem dos produtos florestais, a proibição do uso de fogo e do controle de incêndios, o programa de apoio e incentivo à preservação e recuperação do meio ambiente, o controle do desmatamento, a agricultura familiar, disposições complementares e finais.⁵¹

O Código de Processo Civil de 2015 nasce da busca de interação entre o fato social, a sociedade e a prática jurídica para a solidez da democracia. Prevê as normas fundamentais e a aplicação das normas processuais, a jurisdição e a ação, os limites da jurisdição nacional e a cooperação internacional, a competência interna, as partes e os procuradores, a intervenção de terceiros, o juiz e os auxiliares da justiça, o Ministério Público, a advocacia pública, a defensoria pública, a forma, o tempo e o lugar dos atos processuais, a comunicação dos atos processuais, as nulidades, a distribuição e o registro, o valor da causa, as disposições gerais sobre tutela provisória, tutela de urgência, tutela da evidência, formação do processo,

⁵⁰ BRASIL. **Código Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: maio de 2015.

⁵¹ BRASIL. **Código Florestal**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm. Acesso em: junho de 2015.

suspensão do processo, extinção do processo, procedimento comum, cumprimento da sentença, procedimentos especiais, execução em geral, diversas espécies de execução, embargos à execução, suspensão e extinção do processo de execução, ordem dos processos e processos de competência originária dos tribunais, recursos, disposições finais e transitórias.⁵²

⁵² BRASIL. **Código de Processo Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm#art1046. Acesso em: maio de 2015.

2 Código

Código, segundo Nader, é “o conjunto orgânico e sistemático de normas relativas a um amplo ramo do Direito”⁵³. Nader coteja o código com o corpo de um animal, haja vista que os órgãos deste executam tarefas necessárias ao funcionamento do todo e as várias divisões daquele se enredam, propiciando uma harmonia entre elas e um maior entendimento do conteúdo da norma.

Neste trabalho verificou-se a necessidade de se reunir todas as normas do Direito Administrativo Federal que interagem umas com as outras em um conjunto sistematizado, ou seja, em um código justamente para facilitar a sua aplicação. Além disso, a codificação das normas administrativas permite um melhor entendimento do direito, evita desconexões entre fontes disseminadas e reconhece princípios constitucionais fundamentais como legalidade, democracia, participação do administrado.

2.1 Diplomas Legais

Leis em sentido estrito, fontes legislativas de natureza infraconstitucional, são fundamentais na ciência jurídica. No direito administrativo, entretanto, têm uma importância muito maior em virtude da ausência de codificação. Dessa forma, o diploma legal assume um papel de extrema relevância para a edificação e o manejo do direito administrativo. A seguir serão enumeradas as leis que poderiam compor o código de direito administrativo.

2.1.1 Administração Pública

O Decreto-Lei 200/67 dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa. Nos primeiros artigos o decreto estabelece que o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República com auxílio dos Ministros de Estado e que caberá a esse Poder estruturar, definir atribuições e funcionamento dos órgãos da Administração Federal. Essa lei dispõe

⁵³ NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. 31. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. Pg. 208.

que a Administração Federal é dividida em Administração Pública Direta, composta pelos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, e em Administração Pública Indireta, formada por entidades com personalidade jurídica, classificadas em autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. As entidades da Administração Pública Indireta estão vinculadas ao Ministério relacionado a sua área de competência. O texto legal em seus artigos iniciais define as entidades da Administração Pública Indireta e elenca os princípios a que está submetida a Administração Pública Federal.

O decreto atribui ao Presidente da República a competência para aprovar planos e programas gerais, setoriais e regionais da ação administrativa, cabendo a cada Ministro elaborar os do seu respectivo Ministério. Prevê, ainda, o orçamento-programa, que será executado de acordo com o plano plurianual e com a liberação de recursos pelo Ministério do Planejamento e pelo Ministério da Fazenda.

A supervisão ministerial será exercida por meio de órgãos centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro e órgãos centrais de direção superior em cada Ministério, que podem dividir-se em uma Secretaria Geral e uma Inspeção Geral de Finanças. O decreto-lei enumera os objetivos da supervisão ministerial, os fins a serem resguardados na Administração Indireta e as medidas a serem adotadas.

A lei especifica os órgãos que compõem a Presidência da República, elenca os ministérios, prevê a nomeação de Ministro Coordenador para assunto de interesse de mais de um Ministério e de Ministro Extraordinário para encargos temporários de natureza relevante, dispõe sobre as matérias atribuídas a cada ministério e Forças Armadas, trata da prestação de contas pelo Presidente da República, das normas para utilização das dotações orçamentárias pela Administração Federal e da execução orçamentária, dos princípios a serem observados no serviço público civil, dos métodos de aferição da produtividade, da contratação de especialistas e consultores, da redistribuição de servidores, da demissão e dispensa de servidor efetivo estável, do provimento em cargos em comissão e funções comissionadas, do exercício de assessoramento superior, a lei dispõe sobre reforma administrativa e medidas de coordenação para a ciência e

tecnologia, saúde, abastecimento nacional, integração dos transportes, comunicações, integração das forças armadas.

Esse diploma normativo institui os órgãos autônomos, que terão autonomia administrativa e financeira, discorre sobre os atos de provimento e vacância, que serão assinados pelo Presidente da República ou por Ministros de Estado mediante delegação, a vinculação dos estabelecimentos oficiais de crédito, a criação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).⁵⁴

O diploma normativo n.º 9.637/98 dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas, como organizações sociais, conselho de administração, sobre o contrato de gestão, o fomento às atividades sociais e a desqualificação.⁵⁵

A Lei n.º 9.790/99 dispõe sobre as pessoas jurídicas que podem ou não ser qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público e o termo de parceria.⁵⁶

O decreto n.º 2.487/98 estabelece que autarquias e fundações da Administração Pública Federal poderão ser qualificadas como Agências Executivas. O texto normativo dispõe sobre o plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional, o contrato de gestão.⁵⁷

⁵⁴ **Decreto-lei nº 200/67.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: agosto de 2015.

⁵⁵ **Lei nº 9.637/98.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm. Acesso em: agosto de 2015.

⁵⁶ **Lei nº 9.790/99.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9790.htm. Acesso em: agosto de 2015.

⁵⁷ **Decreto nº 2.487/98.** Dispõe sobre a qualificação de autarquias e fundações como Agências Executivas, estabelece critérios e procedimentos para a elaboração, acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão e dos planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das entidades qualificadas e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2487.htm. Acesso em: agosto de 2015.

2.1.2 Processo Administrativo

O artigo 1º da Lei nº 9.784/99 dispõe que “Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração”.

O diploma normativo prevê a aplicação de seus dispositivos aos Poderes Legislativo e Judiciário no exercício da função administrativa, apresenta algumas definições, enumera os princípios, os critérios a serem observados no processo legislativo, os direitos e os deveres do administrado. Aborda os procedimentos necessários ao começo do processo administrativo, dispõe sobre interessados, competência, impedimentos e suspeição, atos do processo e sua comunicação, instrução, julgamento, motivação dos atos administrativos, desistência, renúncia, extinção, anulação, revogação, convalidação, recurso, revisão, prazos, sanções, prioridade na tramitação do processo.⁵⁸

O decreto n.º 70.235/72 discorre sobre o processo administrativo fiscal, atos e termos processuais, prazos, procedimento, intimação, competência, julgamento, eficácia e execução das decisões, processo da consulta, nulidades.⁵⁹

2.1.3 Concessões

O texto legal n.º 8.987/95 traz definição de alguns termos empregados na lei, trata do serviço adequado, dos direitos e obrigações dos usuários, da política tarifária, da licitação, do contrato de concessão, dos encargos dos poder

⁵⁸ **Lei nº 9.784/99.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso em: agosto de 2015.

⁵⁹ **Decreto nº 70.235/72.** Dispõe sobre o processo administrativo fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/109193/decreto-70235-72>. Acesso em: agosto de 2015.

concedente, dos encargos da concessionária, da intervenção do poder concedente, extinção da concessão, da permissão.⁶⁰

A lei nº 11.079/04 trata das parcerias público-privadas. O texto legal apresenta alguns conceitos e aborda os contratos de parceria público-privada, as garantias, a sociedade de propósito específico, a licitação, as disposições aplicáveis à União.⁶¹

2.1.4 Consórcio

O texto legal nº 11.107/05 disciplina os consórcios públicos, protocolo de intenções, contrato de programa.⁶² Os consórcios públicos dão forma à prestação regionalizada de serviços públicos instituída pela Lei Federal de Saneamento Básico (Lei 11.445/2007), incentivada e priorizada pela Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010).

2.1.5 Servidores Públicos

A Lei nº 8.112/90 veio complementar a grade de direitos, garantias e obrigações dos agentes públicos que compõem a Administração Pública e que haviam sido dispostos nos arts. 37 a 41 da Constituição Federal de 1988. Ela tem uma relevância imediata que é a se constituir em uma norma que reúne os direitos e obrigações de uma vasta categoria de pessoas, qual seja, os servidores públicos federais. A amplitude da lei propicia com clareza auto-explicativa, uma exata compreensão dos institutos relevantes para o serviço público e para os servidores

Nas disposições preliminares, a lei conceitua servidor e cargo público. Os demais artigos tratam dos requisitos para investidura em cargo público, da

⁶⁰ **Lei nº 8.987/95.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: agosto de 2015.

⁶¹ **Lei nº 11.079/04.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em: agosto de 2015.

⁶² **Lei nº 11.107/05.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/96781/lei-11107-05>. Acesso em: agosto de 2015.

nomeação, do concurso público, da posse e do exercício, da estabilidade, da transferência, da readaptação, da reversão, da reintegração, da recondução, da disponibilidade e do aproveitamento, da vacância. O texto legal regula, ainda, a remoção e redistribuição, a substituição, os direitos e vantagens, que abrangem o vencimento e a remuneração, as vantagens, as férias, as licenças, as concessões, o tempo de serviço, o direito de petição. A lei aborda também a seguridade social do servidor.

O Regime disciplinar elenca os deveres, as proibições, veda a acumulação de cargos, dispõe sobre responsabilidade, arrola as penalidades. O processo administrativo disciplinar regula o afastamento preventivo, o processo disciplinar composto por inquérito, julgamento, revisão do processo.⁶³

O diploma normativo n.º 8.745/93 regula a contratação de pessoal por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público pela Administração Direta, autarquias e fundações públicas.⁶⁴

O texto legal n.º 9.801/99 dispõe sobre a exoneração de servidor estável por excesso de despesa.⁶⁵

O artigo 1º da Lei n.º 12.813/13 prevê que o âmbito de abrangência compreende

situações que configuram conflito de interesses envolvendo ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal, os requisitos e restrições a ocupantes de cargo ou emprego que tenham acesso a informações privilegiadas, os impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego e as competências para fiscalização,

⁶³ **Lei nº 8.112/90.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm. Acesso em: agosto de 2015.

⁶⁴ **Lei nº 8.745/93.** Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8745compilada.htm. Acesso em: agosto de 2015.

⁶⁵ **Lei nº 9.801/99.** Dispõe sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa e dá outras providências. Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/109623/lei-9801-99>. Acesso em: agosto de 2015.

avaliação e prevenção de conflitos de interesses regulam-se pelo disposto nesta Lei.

A lei aborda situações que configuram conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego, situações que configuram conflito de interesses após o exercício do cargo ou emprego, fiscalização e avaliação de conflito de interesses.⁶⁶

2.1.6 Licitação

De acordo com o artigo 1º a Lei nº 8.666/93 se destina a “estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Nos artigos seguintes o diploma normativo disciplina o seu âmbito de abrangência, os princípios que regem as licitações, condutas proibidas aos agentes públicos, margem de preferência para produtos manufaturados e serviços nacionais que observem normas técnicas brasileiras. O artigo 6º cuida das definições dos termos utilizados no texto legal. Os demais artigos tratam das regras para a realização de licitações com diferentes objetos, em diferentes modalidades, tipos e hipóteses de licitação, dispensável, inexigível, as etapas do processo licitatório.

No que pertine aos contratos administrativos, discorre sobre as cláusulas necessárias, as modalidades de garantias, as prerrogativas da Administração, a formalização, os casos de alteração, a execução, a inexecução e a rescisão.

Quanto às sanções administrativas, prevê penalidade para a recusa injustificada em assinar o contrato, para os agentes administrativos que

⁶⁶ **Lei nº 12.813/13.** Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei no 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nos 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm. Acesso em: junho de 2015.

descumprirem o texto legal, para atraso injustificado na execução do contrato, prevê ainda sanções, crime e penas, normas processuais, recursos administrativos.⁶⁷

A Lei n.º 10.520/02 cria a nova modalidade de licitação denominada pregão para a aquisição de bens e serviços comuns.⁶⁸

O diploma normativo n.º 12.232/10 dispõe sobre a contratação de serviços de publicidade por meio de agências de propaganda. A lei trata do processo licitatório, dos contratos de serviços de publicidade e da sua execução.⁶⁹

2.1.7 Bens Públicos

O artigo 1º do decreto-lei nº 9.760/46 elenca os bens da União, define terrenos de marinha, terrenos marginais, terras devolutas, dispõe sobre demarcação dos terrenos de marinha, das terras interiores, de terrenos para regularização fundiária de interesse social. A lei trata, ainda, de discriminação de terras da União, de utilização dos bens imóveis da União, de utilização em serviço público, da locação, do aforamento, da cessão, da ocupação, da alienação dos bens imóveis da União, dos terrenos ocupados, da legitimação e posse de terras devolutas, da justificação de posse de terras devolutas, do Conselho de terras da União.⁷⁰

⁶⁷ **Lei nº 8.666/93.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: agosto de 2015.

⁶⁸ **Lei nº 10.520/02.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm. Acesso em: agosto de 2015.

⁶⁹ **Lei nº 12.232/10.** Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Lei/L12232.htm. Acesso em: junho de 2015.

⁷⁰ **Decreto-lei nº 9.760/46.** Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/107132/lei-dos-bens-imoveis-da-uniao-decreto-lei-9760-46>. Acesso em: junho de 2015.

A Lei n.º 6.383/76 disciplina o processo judicial e administrativo discriminatório das terras devolutas da União.⁷¹

2.1.8 Poder de Polícia

O Poder de Polícia está previsto no artigo 78 do Código Tributário Nacional nos seguintes termos:

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.⁷²

2.2 Doutrina e Jurisprudência

A elaboração de um código não se resume à reunião de leis, deve ser formulado de acordo com os princípios que regem o ramo do direito.

A doutrina e a jurisprudência são fontes do Direito Administrativo, segundo Hely Lopes Meirelles. A doutrina forma o sistema teórico de princípios aplicáveis ao Direito Positivo, diferencia as regras que convêm ao Direito Público e ao Direito Privado, mais especificamente a cada um dos sub-ramos do saber jurídico. Ela é

⁷¹ **Lei nº 6.383/76.** Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6383.htm. Acesso em: junho de 2015.

⁷² **Lei nº 5.172/66.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm. Acesso em: junho de 2015.

responsável pelo ordenamento do Direito Administrativo, influenciando não só na elaboração da lei, como nas decisões contenciosas e não contenciosas. A jurisprudência por sua vez, reiterando os julgamentos no mesmo sentido atua significativamente na construção do Direito, especialmente na do Direito Administrativo, que carece de sistematização doutrinária e de codificação legal.

A importância da jurisprudência foi ressaltada por Venosa ao se manifestar sobre a dificuldade de reforma de um código, mesmo quando a sociedade assim deseja:

Isto não significa que o Direito deva manter-se preso a legislações já ultrapassadas. Note que no intervalo entre a promulgação de um código e outro (os países que já passaram por essa experiência são prova disso, como a Itália e Portugal, por exemplo) existe a jurisprudência para dar a coloração da época aos dispositivos legais interpretados. Quanto mais envelhece uma lei, maior será o desafio do intérprete. Com isso, o intérprete passa a tirar conclusões de dispositivos legais, às vezes não imaginados pelo legislador.⁷³

2.2.1 Administração Pública Federal

Maria Sylvia Zanella di Pietro conceitua a Administração Pública em sentido subjetivo, formal ou orgânico, que designa os entes que exercem a atividade administrativa; em sentido objetivo, material ou funcional, que designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; em sentido amplo, em que a Administração Pública é considerada subjetivamente e compreende tanto órgãos governamentais como também os órgãos administrativos; em sentido estrito, em que a Administração pública é composta, sob o aspecto subjetivo, apenas de órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo apenas da função administrativa.⁷⁴

A seguir, fundamentando-se na doutrina, proceder-se-á à citação dos tópicos abordados pelos doutrinadores administrativistas no que pertine à Administração Pública.

⁷³ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 143.

⁷⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. Ed. São Paulo: Atlas, 2012. Pg. 50.

A doutrina de Celso Antônio Bandeira de Melo leciona que a Administração Pública pode exercer suas atividades de forma direta por meio de órgãos e de forma indireta através de entidades.⁷⁵

Esse autor define órgãos públicos como “unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado”⁷⁶ e os classifica em razão da estrutura e das funções que exercem. Quanto à estrutura são denominados simples e colegiais, os simples quando as decisões são tomadas e expressadas por indivíduos e colegiais quando produzidas por um grupo de pessoas. Com relação às funções que exercem, podem ser ativo, controle e consultivo. Ativo são “os que expressam decisões estatais para o cumprimento dos fins da pessoa jurídica”⁷⁷, controle “que são os prepostos a fiscalizar e controlar a atividade de outros órgãos ou agentes”⁷⁸, consultivos “que são os de aconselhamento e elucidação (pareceres) para que sejam tomadas as providências pertinentes pelos órgãos ativos”.⁷⁹

Há, ainda, órgãos verificadores que se prestam a constatar a realização de fatos e órgãos contenciosos que dão uma solução para situações de conflito.⁸⁰

Esse ilustre administrativista conceitua competência como

círculo compreensivo de um plexo de deveres públicos a serem satisfeitos mediante o exercício de correlatos e demarcados poderes instrumentais, legalmente conferidos para a satisfação de interesses públicos.⁸¹

As características da competência são a obrigatoriedade para órgãos e agentes, a irrenunciabilidade, não cabe ao titular da competência deixar de exercê-la enquanto estiver em seu exercício, intransferibilidade, a competência só pode ser passada para outrem nas hipóteses legais, imodificabilidade, a amplitude da

⁷⁵ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 120.

⁷⁶ Ibid., pg. 144.

⁷⁷ Ibid., pg. 145.

⁷⁸ Ibid., pg. 145.

⁷⁹ Ibid., pg. 145.

⁸⁰ Ibid., pg. 145.

⁸¹ Ibid., pg. 148.

competência decorre da lei que pode permitir a avocação e imprescritibilidade, não se extinguem com o decurso do tempo mesmo que deixem de ser exercidas por um longo lapso temporal.⁸²

O exercício de competências pelos órgãos e entidades públicos podem gerar irresignações que podem ser resolvidas por meio de pedidos de reconsideração, recurso hierárquico e recurso hierárquico impróprio. Os pedidos de reconsideração são remetidos às autoridades prolatoras dos atos questionados para que revejam a decisão. Os recursos hierárquicos são dirigidos aos órgãos e agentes superiores hierarquicamente ao que praticou o ato visando a modificação ou retirada.⁸³ O recurso hierárquico impróprio é quando a decisão sobre o recurso couber a pessoas jurídica distinta da que proferiu a decisão. O prazo para interposição de recurso é de 10 dias “contados da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida”⁸⁴ e de 30 dias para emissão da decisão, podendo esse último ser prorrogado por mais 30 dias. Esses recursos terão efeito devolutivo. A decisão é remetida a análise de órgão superior, mas não terá efeito suspensivo, obstativo da produção de efeitos, salvo nesse último caso quando atribuído por lei.

Quando a irresignação pela prática de um ato ou prolação de uma decisão decorrer de pessoa que não for parte do processo, que esteja apenas exercendo seu direito de cidadão, estará exercendo o direito de petição que pode ocorrer por meio de representação, denúncia. A Administração deve decidi-los no prazo de 30 dias.⁸⁵

Celso Antônio Bandeira de Melo utiliza a nomenclatura centralizada e descentralizada para se referir às atividades exercidas por pessoas jurídicas distintas do Estado e por órgãos do próprio Estado.⁸⁶ A centralização é marcada pela desconcentração e existência de hierarquia.

Celso de Melo assim conceitua desconcentração

⁸² MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pgs. 149/150.

⁸³ Ibid., pg. 150.

⁸⁴ Ibid., pg. 151.

⁸⁵ Ibid., pgs. 152/153.

⁸⁶ Ibid., pg. 153.

fenômeno da distribuição interna de plexos de competências decisórias, agrupadas em unidades individualizadas, denomina-se desconcentração. Tal desconcentração se faz tanto em razão da matéria, isto é, do assunto (...), como em razão do grau (hierarquia), ou seja, do nível de responsabilidade decisória conferido aos distintos escalões que corresponderão aos diversos patamares de autoridade (...) Também se desconcentra com base em critério territorial ou geográfico (...) A aludida distribuição de competências não prejudica a unidade monolítica do Estado, pois todos os órgãos e agentes permanecem ligados por um sólido vínculo denominado hierarquia.⁸⁷

Hierarquia, por sua vez, recebe a seguinte definição

vínculo de autoridade que une órgãos e agentes, através de escalões sucessivos, numa relação de autoridade, de superior a inferior, de hierarca a subalterno. Os poderes do hierarca conferem-lhe uma contínua e permanente autoridade sobre toda a atividade administrativa dos subordinados. Tais poderes consistem no poder de comando (...) poder de fiscalização (...) poder de revisão (...) poder de punir (...) poder de dirimir controvérsias de competência (...) poder de delegar competências ou de avocar.⁸⁸

A Administração Direta, formada por desconcentração, é tratada na Lei n.º 10.683/03, que aborda a Presidência da República, os Ministérios e seus respectivos órgãos.⁸⁹

A descentralização ocorre quando a Administração pública transfere para uma pessoa jurídica que não faz parte de sua estrutura a prática de algumas de suas atividades e se relaciona com elas por meio do controle. Compreende as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas.⁹⁰

⁸⁷ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 154.

⁸⁸ Ibid., pgs. 154/155.

⁸⁹ Ibid., pgs. 157/158.

⁹⁰ Ibid., pgs. 155/156.

As autarquias possuem personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa, autonomia financeira, autonomia funcional, autonomia patrimonial. São criadas e extintas por lei específica, estão sob supervisão do ministério a que estão vinculadas para que cumpram as atividades públicas que lhe são destinadas, cabendo a interposição de recurso hierárquico impróprio. Estão sujeitas a controle de legitimidade, verificação do exercício das atividades de acordo com a lei; de mérito, constatação da oportunidade e conveniência; preventivo, necessidade de anuência do órgão autorizador antes da prática do ato; repressivo, quando a anuência só é necessária após a prática do ato. As autarquias são responsáveis por seus próprios atos, a responsabilidade do Estado é subsidiária, o prazo prescricional para propositura de ação contra essas entidades é de cinco anos. Esses entes também estão submetidos ao controle exercido pelo Tribunal de Contas da União, praticam atos administrativos que gozam da presunção de legitimidade, exigibilidade e executoriedade, celebram contratos administrativos que necessitam de licitação prévia.

Quanto aos bens, os das autarquias são públicos e estão sujeitos ao regime desse tipo de bens como a inalienabilidade dos bens de uso comum e de uso especial e alienabilidade dos bens dominiais, nos termos da lei, não estão submetidos a garantias por não poderem sofrer execução e não podem ser usucapidos. As autarquias estão sob regime das normas gerais de direito financeiro para União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Os servidores das autarquias são regidos pela Lei n.º 8.112/90.⁹¹

Existem as autarquias denominadas autarquias sob regime especial que são criadas “com a finalidade de disciplinar e controlar certas atividades”.⁹² As atividades dessas agências podem ser serviços públicos propriamente ditos, atividades de fomento e fiscalização de atividade privada, atividades exercitáveis para promover a regulação, contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria e do petróleo, atividades que o Estado também protagoniza, mas que, paralelamente, são facultadas aos particulares e agência reguladora do uso de bem

⁹¹ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pgs. 164/171.

⁹² Ibid., pg. 174.

público. A função dessas agências é a de “regular e fiscalizar os assuntos atinentes a suas respectivas esferas de atuação”.⁹³

As agências reguladoras podem exercer poder normativo sobre questões técnicas e normas para as concessionárias e permissionárias de serviços públicos.⁹⁴

Com relação às agências executivas, a doutrina afirma que “a qualificação de ‘agência executiva’ será feita por ato do Presidente da República para as autarquias ou fundações que (I) tenham “um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento” e (II) hajam “celebrado contrato de gestão com o respectivo Ministério supervisor”, caso em que o Executivo editará medidas de organização administrativa específicas para elas visando a lhes assegurar autonomia de gestão e disponibilidade de recursos para cumprimento das metas constantes do contrato de gestão, o qual terá prazo mínimo de um ano.”⁹⁵

Contrato de gestão é um documento pelo qual

a Administração Central ‘concede’ à autarquia ou fundação maior liberdade de ação, isto é, mais autonomia, com a dispensa de determinados controles, e assume o ‘compromisso’ de repasse regular de recursos em contrapartida do cumprimento por estas de determinado programa de atuação, com metas definidas e critérios precisos de avaliá-las, pena de sanções a serem aplicadas ao dirigente da autarquia ou fundação que firmou o ‘pseudocontrato’ se, injustificadamente, o descumprir.⁹⁶

As fundações públicas tem personalidade jurídica de direito público, criadas e extintas por lei específica.⁹⁷

As empresas públicas possuem personalidade jurídica de direito privado, podem assumir qualquer das formas societárias admitidas em direito desde que o

⁹³ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pgs. 174/176.

⁹⁴ Ibid., pg. 177.

⁹⁵ Ibid., pg. 186.

⁹⁶ Ibid., pg. 187.

⁹⁷ Ibid., pgs. 188/191.

capital seja integralmente pertencente à União, aos Estados, ao Distrito Federal ou a suas entidades, sendo que no âmbito federal o controle acionário será federal. Os julgados em que essas entidades sejam réis, assistentes ou oponentes serão processados na Justiça Federal.⁹⁸

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. NÃO CONHECIDO POR DEFICIÊNCIA DE FORMAÇÃO. A agravante, empresa pública federal, criada nos termos do Decreto-Lei 200 /67, é considerada pessoa jurídica de direito privado, sujeitando-se, pois, ao regime jurídico próprio das empresas privadas, art. 173 da CF, e conseqüentemente, não está dispensada da autenticação dos documentos, benefício previsto na Medida Provisória 1631-32/98 para as -pessoas jurídicas de direito público-. Agravo a que se nega provimento.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Agravo de Instrumento em Recurso de Revista nº 3204040-53.2002.5.02.0902. Agravo regimental. Agravo de instrumento em recurso de revista. Não conhecido por deficiência de formação. Relator: Dora Maria da Costa. Brasília, DF, 19 de setembro de 2003. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=3204040-53.2002.5.02.0902>. Acesso em: 02 ago. 2015.

As sociedades de economia mista têm personalidade de direito privado, têm que ter a forma de sociedade anônima e cinquenta por cento mais um das ações devem pertencer à União, aos Estados, ao Distrito Federal e a suas entidades. Os julgados em que essas entidades sejam réis, assistentes ou oponentes serão processados na Justiça Estadual.⁹⁹

Ementa: Processo Civil. Conflito Negativo. Rede Ferroviária Federal. Litígio Decorrente de Desconto em Folha de Pagamento de Contribuição em Favor de Entidade Sindical. Sociedade de Economia Mista. Art. 109 , I , CF e Decretos-lei 200/67 e 900/69. Súmula 517/STF. I – À Justiça Federal não compete processar e julgar as causas em que figura como parte Sociedade de Economia Mista, não albergada no elenco

⁹⁸ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pgs. 191 e 198.

⁹⁹ Ibid., pgs. 197/198.

das entidades públicas indicadas no art. 109 , I , CF . II – Precedentes da Jurisprudência – Súmula 517/STF III – Conflito procedente, declarando-se a competência do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, suscitado.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência nº 30745 MA 2000/0116625-5. Processo Civil. Conflito Negativo. Rede Ferroviária Federal. Litígio Decorrente de Desconto em Folha de Pagamento de Contribuição em Favor de Entidade Sindical. Sociedade de Economia Mista. Art. 109 , I , CF e Decretos-lei 200/67 e 900/69. Súmula 517/STF. Relator: Ministro Milton Luiz Pereira. Brasília, DF, 28 de maio de 2001. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=30745&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=4>. Acesso em: 02 ago. 2015.

As empresas públicas e as sociedades de economia mista podem explorar atividade econômica ou prestar serviço público.¹⁰⁰ Qualquer cidadão pode ajuizar ação popular que vise anular atos lesivos ao patrimônio público dessas entidades, que estão sujeitas aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O provimento de cargos e empregos nessas entidades ocorrerá por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos, aplicando-se a proibição de acumulação de cargos, ressalvados os casos permitidos pelo texto constitucional, dois cargos de professor, um cargo de professor com outro técnico ou científico, dois cargos ou empregos privativos de profissionais da saúde, com profissões regulamentadas.

A criação de subsidiárias ou a participação em empresa privada depende de autorização legal. Os atos da administração indireta vinculadas ao Poder Executivo estão submetidos à fiscalização e controle do Congresso Nacional. As operações de crédito externo e interno dessas entidades estão sujeitas a limites e condições estabelecidos pelo Senado Federal. Os deputados e senadores não poderão desde a diplomação e desde a posse aceitar ou exercer cargos, funções ou empregos nem

¹⁰⁰ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pgs. 202/203.

firmar ou manter contratos ou patrocinar causas nessas entidades sob pena de perda do mandato.

As contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores estão sujeitos a julgamento pelo Tribunal de Contas, bem como os atos de admissão de pessoal e a concessão de aposentadorias, reforma e pensões. O orçamento dessas entidades estará na Lei Orçamentária Anual, no orçamento fiscal que abarca as entidades da Administração direta e indireta, no orçamento de investimento para as empresas em que a União tenha a maioria do controle acionário, e no orçamento da seguridade social que também abarca essas entidades.¹⁰¹

As empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica, em face das atividades que exercem, não estão sujeitas a realização de licitações, celebração de contratos administrativos e responsabilidade subsidiária do Estado quando estiverem no exercício de suas atividades fins com terceiros, sendo vedado qualquer tipo de benefícios a essas empresas frente ao setor privado. A Constituição Federal prevê que essas entidades terão um estatuto jurídico próprio.¹⁰²

Organizações sociais são

entidades privadas, qualificadas livremente pelo Ministro ou titular do órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, desde que, não tendo fins lucrativos, suas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura, e à saúde (art. 1º) e a pessoa atenda a determinados requisitos formais óbvios e preencha alguns poucos requisitos substanciais, travando contrato de gestão com o Poder Público. Entre estes requisitos substanciais devem ser salientados: não ter fins lucrativos; ter como órgão superior um Conselho de Administração, com

¹⁰¹ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pgs. 205/207.

¹⁰² Ibid., pgs. 212/213.

atribuições normativas e de controle (...) e firmar contrato de gestão com o Poder Público.¹⁰³

Celebrado o contrato de gestão e qualificada como organização social, a organização poderá receber bens públicos em permissão de uso sem licitação prévia, receber recursos orçamentários, receber servidores cedidos e pagos pelo Estado. O Estado fiscalizará o cumprimento do disposto no contrato de gestão, o descumprimento poderá ensejar processo administrativo que pode resultar na desqualificação como organização social.¹⁰⁴

Ementa: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 9.637 , DE 15 DE MAIO DE 1.998. QUALIFICAÇÃO DE ENTIDADES COMO ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. INCISO XXIV DO ARTIGO 24 DA LEI N. 8.666 , DE 21 DE JUNHO DE 1.993, COM A REDAÇÃO CONFERIDA PELA LEI N. 9.648 , DE 27 DE MAIO DE 1.998. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º; 22; 23; 37; 40; 49; 70; 71; 74, § 1º E 2º; 129; 169, § 1º; 175, CAPUT; 194; 196; 197; 199, § 1º; 205; 206; 208, § 1º E 2º; 211, § 1º; 213; 215, CAPUT; 216; 218, §§ 1º, 2º, 3º E 5º; 225, § 1º, E 209. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR EM RAZÃO DE DESCARACTERIZAÇÃO DO PERICULUM IN MORA. 1. Organizações Sociais --- pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, direcionadas ao exercício de atividades referentes a ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. 2. Afastamento, no caso, em sede de medida cautelar, do exame das razões atinentes ao fumus boni iuris. O periculum in mora não resulta no caso caracterizado, seja mercê do transcurso do tempo --- os atos normativos impugnados foram publicados em 1.998 --- seja porque no exame do mérito poder-se-á modular efeitos do que vier a ser decidido, inclusive com a definição de sentença aditiva. 3. Circunstâncias que não justificariam a concessão do pedido liminar. 4. Medida cautelar indeferida.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade ADI 1923 DF. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei N. 9.637, de 15 de maio de 1.998. Qualificação de entidades como organizações sociais. Inciso XXIV do artigo 24 da Lei N. 8.666, de 21 de junho de 1.993, com a redação conferida pela Lei N.

¹⁰³ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pgs. 241/242.

¹⁰⁴ Ibid., pg. 243.

9.648, de 27 de maio de 1.998. Dispensa de Licitação. Alegação de Afronta ao Disposto nos artigos 5º; 22; 23; 37; 40; 49; 70; 71; 74, § 1º E 2º; 129; 169, § 1º; 175, caput; 194; 196; 197; 199, § 1º; 205; 206; 208, § 1º E 2º; 211, § 1º; 213; 215, CAPUT; 216; 218, §§ 1º, 2º, 3º E 5º; 225, § 1º, E 209. Indeferimento da Medida Cautelar em razão de descaracterização do periculum in mora. Partes: Partido dos Trabalhadores – PT e outros. Requerentes: Partido Dos Trabalhadores – PT e Partido Democrático Trabalhista – PDT. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Ilmar Galvão. Brasília, DF, 01 de agosto de 2007. Disponível em:<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=487894> . Acesso em: 07 ago. 2015.

No tocante às organizações da sociedade civil de interesse público

tal qualificativo é atribuível, vinculadamente, a pessoas jurídicas de Direito Privado requerentes, para fins de habilitá-las a firmar termos de parceria com o Poder Público, com o qual se credeciam a receber recursos ou bens públicos empenhados neste vínculo cooperativo entre ambos, desde que tais pessoas: a) não tenham fins lucrativos, b) sejam prepostas a determinadas atividades socialmente úteis (...); não estejam inclusas no rol das impedidas (...) consagrem em seus estatutos uma série de normas (preestabelecidas no art. 4º) sobre estrutura, funcionamento e prestação de contas.¹⁰⁵

As organizações da sociedade civil se caracterizam pela qualificação poder ser atribuída a qualquer empresa que preencha os requisitos, por firmar um termo de parceria que assim como o contrato de gestão tem um programa a cumprir com metas e prazos, o Estado não participa dos órgãos de direção da empresa e o campo de atuação é amplo.¹⁰⁶

Ementa: TRT-PR-03-07-2007 TERCEIRO SETOR. OBJETIVOS. DESVIRTUAMENTO. RESPONSABILIDADE DO ENTE PÚBLICO. As ações de responsabilidade social, pelo "chamado terceiro setor", são fomentadas pelo Estado, inclusive por incentivos fiscais, como forma de preservar o potencial de atuação estatal para tarefas mais complexas,

¹⁰⁵ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pgs. 246/247.

¹⁰⁶ Ibid., pg. 247.

como a segurança interna e externa. A idéia, também, é evitar que as relações sociais e econômicas sejam consideradas uma questão restrita entre público e privado, entre o Estado e o mercado, pois, na verdade, dizem respeito à sociedade organizada, ao próprio conceito de cidadania. As Organizações da Sociedade civil de Interesse Público. (OSCIPS)- criada pela Lei 9.790 -99, são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, com objetivos como a promoção da assistência social, da cultura, da educação, da saúde, do meio ambiente, e outros, em caráter complementar à atuação estatal. Não se cogita de que, em qualquer hipótese, o Estado abra mão da titularidade do serviço público ou incumba aquelas entidades da essência do dever que, afinal, a ele pertence. Assim, ao firmar termo de parceria com a mera finalidade de fornecimento de mão-de-obra para escolas e creches, o ente público desvirtua os objetivos da nova figura a prática verdadeira terceirização ilícita. Recurso a que se nega provimento no particular, para manter a responsabilidade solidária do réu.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho – 9ª Região. Processo: 924-2006-303-9-0-4. TRT-PR-03-07-2007 Terceiro Setor. Objetivos. Desvirtuamento. Responsabilidade do ente público. Relator: Marlene T. Fuverki Suguimatsu. Paraná, PR, 03 de julho de 2007. Disponível em: <http://trt-9.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/18976836/9242006303904-pr-924-2006-303-9-0-4-trt-9>. Acesso em: 02 ago. 2015.

2.2.2 Processo Administrativo

Na obra *Direito Administrativo do Brasil – Processo Administrativo*, Cretella Júnior trata da etimologia de processo, “o vocábulo processo, pertencente à mesma raiz do verso *procedere*: ir para frente, avançar, progredir”¹⁰⁷. Portanto, processo significa andamento, desenvolvimento, sequência contínua de fatos que apresentam unicidade. O conjunto regulador desses fatos concatenados que constituem o processo denomina-se procedimento.

O processo administrativo disciplinar segue procedimentos elencados no ordenamento e nos regimes jurídicos, sendo instrumento hábil para sanar questões concernentes a infrações disciplinares praticadas por servidores públicos no exercício das funções de seus cargos. Esse processo é regido pelas normas

¹⁰⁷ CRETELLA JÚNIOR. José. **Direito administrativo do Brasil – Processo administrativo. volume V.** 2 Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1962.

contidas na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e almeja proteger os administrados e garantir um melhor desempenho das funções administrativas. Apesar de o processo não estar sistematizado em um código geral para todas as esferas do serviço público, possui regulamentações e ordenamentos esparsos que lhe regem os atos e conduzem o seu desdobramento.

A lei de processo administrativo aplica-se aos interessados no processo administrativo como autores, como interessados no objeto da demanda, associações e representações na defesa de direitos coletivos ou difusos. As normas dessa lei não se aplicam para os processos que se regem por leis próprias.¹⁰⁸

Como mencionado anteriormente a competência para tratar dessa matéria cabe aos órgãos e entidades que receberam atribuição legal, sendo irrenunciável podendo sofrer delegação parcial ou avocação nos casos previstos em lei. A lei é expressa em vedar a delegação para a edição de atos de caráter normativo, decisão de recursos administrativos e matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.¹⁰⁹

Os atos do processo devem ser motivados de forma explícita, clara e congruente e nas hipóteses previstas em lei. A motivação também se faz necessária nos atos que neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses, imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções, decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública, dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório, decidam recursos administrativos, decorram de reexame de ofício, deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais e importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação do ato administrativo.¹¹⁰

O direito de defesa deve ser exercitado de maneira prévia em função dos princípios de inocência e devido processo legal. A parte interessada tem direito a ter vistas do processo, obter cópia dos documentos, ter acesso às decisões proferidas,

¹⁰⁸ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 520.

¹⁰⁹ Ibid., pg. 521.

¹¹⁰ Ibid., pg. 522.

bem como de ser intimada dos atos processuais que sejam de seu interesse como imposição de deveres e prestação de informações.¹¹¹ A parte tem direito a apresentação de alegações finais, produção de provas, juntada de documentos, requisição de diligências e perícias, interposição de recursos.¹¹²

Os órgãos decisórios podem realizar de ofício atos que auxiliem na tomada de decisão, sem comprometer a atuação das partes processuais. A modicidade deve prevalecer nos atos instrutórios que demandem a atuação dos interessados, apenas serão cobradas as despesas processuais previstas em lei e devem ter preferência as formas simples. O reconhecimento de firma só será necessário quando decorrer de lei ou de dúvidas quanto a autenticidade. A presença do advogado não é obrigatória. Há possibilidade de arguição de suspeição das autoridades.¹¹³

O processo será iniciado por escrito, exceto nas hipóteses em que a lei permita a forma oral, de ofício ou a pedido do interessado. Os atos não obedecem a uma forma determinada, salvo quando o contrário estiver previsto em lei, são praticados nos dias úteis no horário de funcionamento do órgão ou entidade responsável.¹¹⁴

Na fase instrutória, o órgão competente pode abrir prazo de consulta pública para manifestação de terceiros quando o processo tratar de assunto de interesse geral. A Administração terá de responder a essas manifestações. Também é possível a realização de audiência pública para debater a matéria do processo e a participação dos administrados por outros meios. A decisão será prolatada após a instrução e alegações das partes, baseando-se nas provas carreadas ao processo. Após a decisão, pode ser interposto recurso, sem a necessidade de pagamento de caução, ressalvados os casos legais, sem efeito suspensivo, exceto disposição legal.¹¹⁵

¹¹¹ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pgs. 523/524.

¹¹² *Ibid.*, pgs. 524/525.

¹¹³ *Ibid.*, pg. 525

¹¹⁴ *Ibid.*, pg. 526.

¹¹⁵ *Ibid.*, pg. 527.

Ementa: ADMINISTRATIVO – MANDADO DE SEGURANÇA – CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CEBAS – RECURSO ADMINISTRATIVO – EFEITOS – ART. 377 DO DECRETO 3.048/99 QUE VEDA A CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO – ART. 61 DA LEI 9.784 /99 – EFEITO SUSPENSIVO SUJEITO A JUÍZO DISCRICIONÁRIO DO ADMINISTRADOR.

1. Mandado de segurança impetrado com o escopo de conferir efeito suspensivo a recurso interposto em processo administrativo que terminou por cancelar o CEBAS que havia sido concedido à impetrante.

2. Segundo o art. 377 do Dec. 3.048/99, os recursos interpostos nos processos administrativos em que se discute a concessão do CEBAS são destituídos de efeito suspensivo.

3. O art. 61 da Lei 9.784/99 prevê que a atribuição de efeito suspensivo a recurso administrativo situa-se na esfera discricionária da autoridade administrativa competente, não competindo ao Poder Judiciário substituir referido juízo de valor realizado nos limites da lei.

4. Segurança denegada. Prejudicada a análise do agravo regimental.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº MS 13901 DF 2008/0228449-6. Administrativo – Mandado de Segurança – Certificado de entidade beneficente de assistência social – CEBAS – Recurso administrativo – Efeitos – Art. 377 do decreto 3.048/99 que veda a concessão de efeito suspensivo – Art. 61 da lei 9.784 /99 – Efeito suspensivo sujeito a juízo discricionário do administrador. Relator: Ministra Eliana Calmon. Brasília, DF, 9 de fevereiro de 2009. Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2508741/mandado-de-seguranca-ms-13901-df-2008-0228449-6>. Acesso em: 28 jul. 2015.

Os processos administrativos que aplicam sanções estão sujeitos, ainda, a revisão quando “surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada” a pedido ou de ofício.¹¹⁶

No tocante aos prazos, é de cinco dias podendo ser prorrogado por mais dez dias o prazo para a prática de atos pelos administrados, é de três dias úteis os prazos das intimações, é de quinze dias o prazo para órgãos consultivos emitirem parecer, é de dez dias o prazo para manifestação após encerramento da instrução, é de 30 dias o prazo para Administração prolatar decisão em processo administrativo, é de dez dias o prazo para interessado interpor recurso, é de cinco dias o prazo para apresentar alegações do recurso, é de cinco dias o prazo para autoridade reconsiderar decisão, é de trinta dias o prazo para Administração decidir o recurso, podendo ser prorrogado, é de cinco anos o prazo para anulação de ato com efeitos favoráveis aos administrados.¹¹⁷

Ementa: PREVIDENCIÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRAÇÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRAZO DECISÃO. DESCUMPRIMENTO. LEI 9784/99. 1.

A Administração Pública direta e indireta deve obediência aos princípios estabelecidos na Constituição Federal, art. 37, dentre os quais o da eficiência. 2. A prática de atos processuais administrativos e respectiva decisão encontram limites nas disposições da Lei 9.784/99, sendo de cinco dias o prazo para a prática de atos e de trinta dias para a decisão. Aqueles prazos poderão ser prorrogados até o dobro, desde que justificadamente. 3. Ultrapassado, sem justificativa plausível, o prazo para a decisão, deve ser concedida a ordem, eis que fere a razoabilidade permanecer o administrado sem resposta por tempo indeterminado.

BRASIL. Tribunal Regional Federal – 4ª Região. Reexame Necessário Cível nº 5027298-84.2011.404.7100. Previdenciário. Mandado de segurança. Administração. Processo administrativo. Prazo decisão. Descumprimento. Lei 9784/99. Relator: João Batista Pinto Silveira. Porto Alegre, RS, 28 de fevereiro de 2013. Disponível em:

¹¹⁶ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 529

¹¹⁷ Ibid., pgs. 530/531.

2.2.3 Concessão e Permissão de Serviços Públicos

O artigo 175 da Constituição Federal diz que “incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a exploração de serviços públicos”.

A principal diferença entre concessão e permissão é justamente o fato de a concessão ter natureza contratual e a permissão ser ato unilateral, discricionário e precário. É importante observar que tanto a concessão quanto a permissão envolvem a prestação de serviços públicos por particulares, com remuneração assegurada pela tarifa que os usuários pagam para a utilização do serviço.

Como essas importantes normas poderiam constar de um código de Direito Administrativo, serão detalhadas a seguir.

Celso Antônio Bandeira e Melo conceitua concessão de serviço público

instituto através do qual o Estado atribui o exercício e um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço.¹¹⁸

A principal característica da concessão é a exploração pelo concessionário do serviço concedido, normalmente essa remuneração ocorre por meio de uma tarifa. A

¹¹⁸ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pgs. 717/718.

parte concedente pode subsidiar o concessionário e este pode ter fontes alternativas de receita, complementares ou acessórias.¹¹⁹

A concessão de serviço público se distingue da concessão de uso pelos beneficiários da concessão. Nas concessões de serviço público o destinatário em geral é o público enquanto que na concessão de uso o público alvo é o concessionário e poucos interessados.¹²⁰

Na concessão a titularidade do serviço público continua a ser do Estado. Caracteriza-se por uma disposição do Estado sobre o funcionamento, a organização e o modo de prestação de serviço sendo formalizada na forma de contrato administrativo. A concessão depende de lei, licitação prévia na modalidade concorrência em que pode haver inversão entre as fases de habilitação e julgamento e está sujeita a arbitragem.

Os critérios de julgamento nas licitações de concessões são

I – o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado; II – a maior oferta nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão; III – a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII; IV – a melhor proposta técnica, com preço fixado no edital; V – a melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica; VI – a melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão, com o de melhor técnica; VII – melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas.¹²¹

Nas licitações de concessões os autores ou os responsáveis financeiros do projeto básico ou executivo podem participar da execução do contrato e no caso de um consórcio ser vencedor, se estiver no edital, o Estado pode demandar que o consórcio constitua uma empresa antes da celebração do contrato. Como ressaltado

¹¹⁹ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 718.

¹²⁰ Ibid., pg. 722.

¹²¹ Ibid., pgs. 726/733.

anteriormente, o poder concedente pode permitir receitas alternativas para as concessionárias visando a modicidade das tarifas.¹²² As empresas públicas que participem de licitação para concessão poderão dispensar licitação na assinatura de pré-contratos com terceiros para pesquisa de preços com cláusula resolutive para a hipótese de as empresas públicas não serem escolhidas no processo licitatório.¹²³ É permitida a transferência de concessão, a modificação do controle acionário da empresa concessionária, a subconcessão e a possibilidade de dar como garantia de financiamento direitos decorrentes do contrato de concessão.¹²⁴

O poder concedente tem poder de inspeção e fiscalização, de alteração unilateral das cláusulas regulamentares, de extinguir a concessão antes de findo o prazo inicialmente estatuído, de intervenção e de aplicar sanções ao concessionário inadimplente.¹²⁵ As tarifas podem ser reajustadas e revistas. No reajuste os elementos que compõe a tarifa não se alteram, apenas são atualizados. Na revisão os elementos que compõe a tarifa se alteram, há uma modificação na tarifa que pode ser causada por

alteração unilateral do contrato, superveniência de medidas de alcance geral expedidas pelo Poder Público sem relação com sua qualidade de concedente e que agravam a equação inicial ou ocorrências derivadas de eventos imprevisíveis que convulsionem a economia contratual.¹²⁶

O término da concessão pode ocorrer por decurso do prazo contratual, encampação, caducidade, rescisão, falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual. Encampação é o encerramento da concessão por conveniência e oportunidade do poder concedente que entende melhor prestá-lo diretamente. Nesse caso, cabe indenização à concessionária devido a equação econômico-financeira e necessita-se de lei autorizativa. Caducidade é o encerramento da concessão pela prática de

¹²² MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 734.

¹²³ Ibid., pgs. 736/737.

¹²⁴ Ibid., pgs. 738/741.

¹²⁵ Ibid., pg. 745.

¹²⁶ Ibid., pgs. 752/753.

ato violador dos termos contratuais pelo concessionário. Constatada a inadimplência do concessionário ele será notificado para regularizar a situação e na hipótese de não resolvê-la será aberto processo administrativo que pode culminar na aplicação de sanção ou na expedição de decreto de caducidade.¹²⁷

Ementa: ADMINISTRATIVO. TRANSPORTE COLETIVO. CASSAÇÃO DE CONCESSÃO. ART. 5º, LV, CF/88. ARTIGOS 35, §§ 1º A 4º, 38, §§ 1º A 6º, E 40, LEI Nº 8.987/95. NECESSIDADE DE PRÉVIO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. AMPLA DEFESA.

A cassação de concessão ou permissão, reclama prévio procedimento administrativo, em que assegurada ampla defesa, tal como dimana, com toda a clareza, dos artigos 5º, LV, CF/88, e 35, §§ 1º a 4º, 38, §§ 1º a 6º, e 40, Lei nº 8.987/05, o que não é suprido por atividade investigatória do Ministério Público, que tem forma e finalidades distintas relativamente ao procedimento reclamado pela lei de regência das concessões. A definição da caducidade da concessão e o enquadramento da situação do concessionário como mero precarista, com o banimento da exploração do serviço concedido, sem qualquer figura procedimental que lhe dê mínimas condições de defesa, configura, prima facie, ilegalidade.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Agravo de Instrumento Nº 70053827796. Administrativo. Transporte coletivo. Cassação de concessão. Art. 5º, LV, CF/88. Artigos 35, §§ 1º a 4º, 38, §§ 1º a 6º, e 40, Lei Nº 8.987/95. Necessidade de prévio procedimento administrativo. Ampla defesa. Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa. Porto Alegre, RS, 08 de maio de 2013. Disponível em: http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=70053827796&proxystyle=sheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a__politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&lr=lang_pt&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&as_qj=70045490745&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&as_q=+#main_res_juris. Acesso em: 02 ago. 2015.

¹²⁷ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pgs. 763/766.

No término da concessão ocorre a reversão, que é a passagem dos bens utilizados para a prestação do serviço do patrimônio da concessionária para o da concedente. Em geral, essa transferência será gratuita quando no decorrer do contrato já houver sido pago o valor desses bens, mas poderá ser onerosa quando o contrato se encerrar antes da amortização do valor dos bens.¹²⁸

Ementa: ADMINISTRATIVO. EXTINÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. REVERSÃO DOS BENS UTILIZADOS PELA CONCESSIONÁRIA. INDENIZAÇÃO PRÉVIA. ART. 35, § 4º, DA LEI 8.987/95.

I - O termo final do contrato de concessão de serviço público não está condicionado ao pagamento prévio de eventual indenização referente a bens reversíveis não amortizados ou depreciados.

II - Com o advento do termo contratual tem-se de rigor a reversão da concessão e a imediata assunção do serviço pelo poder concedente, incluindo a ocupação e a utilização das instalações e dos bens reversíveis. A Lei nº 8.987/95 não faz qualquer ressalva acerca da necessidade de indenização prévia de tais bens. III - Recurso especial improvido.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1059137 SC 2008/0110088-5. Administrativo. Extinção do contrato de concessão de serviço público. Reversão dos bens utilizados pela concessionária. Indenização prévia. Art. 35, § 4º, da Lei 8.987/95. Relator: Ministro Francisco Falcão. Brasília, DF, 14 de outubro de 2008. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=1059137&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=1>. Acesso em: 02 ago. 2015.

A responsabilidade da concessionária obedece à regra do art. 37, § 6º, da Constituição Federal:

¹²⁸ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pgs. 768/771.

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.¹²⁹

Permissão de serviço público é

ato unilateral e precário, *intuitu personae*, através do qual o Poder Público transfere a alguém o desempenho de um serviço de sua alçada, proporcionando, à moda do que faz na concessão, a possibilidade de cobrança de tarifas dos usuários. Dita outorga se faz por licitação (art. 175 da Constituição Federal) e pode ser gratuita ou onerosa, isto é, exigindo-se do permissionário pagamento(s) como contraprestação.¹³⁰

A permissão seria aplicada para situações de curto prazo com pequena soma de dinheiro envolvida podendo ser encerrada a qualquer momento sem indenização.¹³¹

As concessões podem ser realizadas na modalidade de parceria público-privada. A parceria público-privada pode ocorrer na modalidade patrocinada e na modalidade administrativa. Na patrocinada a concessionária cobra o valor da tarifa e recebe uma contraprestação do Estado. Na modalidade administrativa “a Administração Pública é apresentada como a usuária direta ou indireta deles”.¹³²

Os contratos das parcerias público-privadas podem ter duração de 35 anos, o rol de garantias é mais amplo, é possível a utilização de mecanismos privados de resolução de conflitos, o pagamento ao concessionário pode ser realizado de diversas formas, há a possibilidade de atualização automática de valores de tarifas

¹²⁹ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 772.

¹³⁰ Ibid., pg. 775.

¹³¹ Ibid., pg. 775

¹³² Ibid., pgs. 790/791.

calculadas por meio de índices e fórmulas matemáticas e previsão de sanções para o poder concedente inadimplente.¹³³

Com relação às garantias possíveis ao financiador do concessionário, a Administração pode permitir a transferência do controle da sociedade de propósito específico para os financiadores a fim de assegurar a prestação dos serviços, dispensada a aferição de habilidade técnica e financeira, há a possibilidade de empenho das quantias devidas pelo poder concedente à financeira, a financeira poderá receber indenizações pelo término antecipado do contrato e pagamentos realizados por fundos e empresas estatais garantidores de parceiras público-privadas.¹³⁴ As sociedades de propósito específico são criadas antes da celebração do contrato de parceria público-privada e são responsáveis pela consecução do objeto da concessão. O poder público não pode ter a maioria de suas ações.

A licitação das parcerias público-privadas ocorre na forma de concorrência, haverá recusa de propostas inexecutáveis e preferência às empresas brasileiras. Há outros critérios de julgamento como menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração, combinação deste critério com o de melhor técnica. O objeto da concessão deverá ser incluído no plano plurianual.¹³⁵

No âmbito federal, a União, autarquias e fundações receberam permissão para criar um fundo garantidor de parcerias público-privadas para assegurar o adimplemento de obrigações titularizadas por parceiros público federais. A administração desse fundo competirá a instituição financeira controlada direta ou indiretamente pela União. Na contratação das parcerias a União deve respeitar o limite de comprometimento de 1% da receita corrente líquida.¹³⁶

¹³³MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pgs. 793/794

¹³⁴ Ibid., pg. 795.

¹³⁵ Ibid., pg. 799.

¹³⁶ Ibid., pg. 800.

2.2.4 Consórcios

A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de julho de 1988, alterou o artigo 241 da Constituição Federal de 1988. Eis a nova redação: “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei de consórcios públicos...”. Essa lei necessária à regulação do artigo é a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, conhecida como a Lei dos consórcios públicos e regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 7 de janeiro de 2007.

A Lei nº 11.107 dispõe que os consórcios se formarão para a realização de objetivos de interesse comum e que criarão associação pública ou pessoa jurídica de direito privado. Podem ser criados tanto com personalidade jurídica de direito público, quanto com personalidade jurídica de direito privado, facilitando o cumprimento de seus objetivos e alcançando suas finalidades primordiais – a soma de recursos, a viabilização dos empreendimentos de infraestrutura, a ajuda às entidades políticas para alcançar benefícios para a coletividade. A União somente integrará consórcio de municípios em que sejam parte os Estados em que estão localizados os municípios.

A celebração de contrato com convênio depende da assinatura de um protocolo de intenções que conterá informações sobre o consórcio, como a quantidade de votos que cada ente consorciado terá na assembleia geral, processo que deverá ser publicado na imprensa oficial. O consórcio poderá ter personalidade jurídica de direito público ou de direito privado. Os consórcios com personalidade de direito privado obedecem algumas normas de direito público como necessidade de licitação, prestação de contas, contratação de pessoal pela Consolidação das Leis Trabalhistas, celebração de contratos.

Ementa: APELAÇÃO. LEI DE LICITAÇÕES. ART. 89, CAPUT, DA LEI Nº 8.666/93. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. LICITAÇÃO. OBRIGATORIEDADE. ART. 6º, DA LEI Nº 11.107/05.

Para os efeitos do art. 1º da Lei nº 8.666, os consórcios públicos, com personalidade jurídica de direito público ou de direito privado, estarão sujeitos à obrigatoriedade

de licitação para promover as suas contratações. Inteligência do art. 1º da Lei nº 8.666/93, c/c art. 6º da Lei nº 11.107/05. Apelação da defesa parcialmente provida, para reduzir a prestação pecuniária.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Apelação Criminal nº 70045490745. Apelação. Lei de Licitações. Art. 89, caput, da Lei Nº 8.666/93. Consórcio Intermunicipal. Licitação. Obrigatoriedade. Art. 6º, da Lei Nº 11.107/05. Relator: Gaspar Marques Batista. Porto Alegre, RS, 17 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=70045490745&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a__politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&lr=lang_pt&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&as_qj=&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&as_q=+#main_res_juris. Acesso em: 02 ago. 2015.

Contrato de rateio é a forma pela qual os entes associados entregam recursos aos consórcios públicos. Terá a duração da dotação, salvo se estiver previsto no plano plurianual. Os recursos entregues por meio de contrato de rateio não poderão ser gastos com despesas genéricas. Poderá ser suspenso e depois excluído do consórcio o ente que não reservar dotações na lei orçamentária para arcar com as despesas do consórcio.

O contrato de programa regula

obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.¹³⁷

¹³⁷ **Lei nº 11.107/05.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/96781/lei-11107-05>. Acesso em: julho de 2015.

2.2.5 Servidores Públicos

A expressão mais abrangente para nominar as pessoas que praticam atos em nome do Estado é agente público. Segundo Celso Antônio Bandeira de Melo a locução agente público

é a mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando façam apenas ocasional ou episodicamente.¹³⁸

A expressão agentes públicos abarca tanto os agentes que tenham algum vínculo com o Estado como os que não tenham. O que os caracteriza é a natureza pública da atividade que prestam e a investidura nela. Os atos praticados por funcionário de fato quando eivados apenas dessa nulidade continuam válidos em observância aos princípios da aparência, boa-fé, segurança jurídica, presunção de legalidade.¹³⁹

Celso Antônio Bandeira de Melo classifica os agentes públicos em agente políticos, agentes honoríficos, servidores estatais e particulares em atuação colaboradora com o Poder Público. Agentes políticos “são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder”¹⁴⁰. Esses agentes têm um vínculo político com o Estado que advém do fato de serem cidadãos, seus direitos e deveres estão expressos na Constituição Federal e nas leis. Agentes honoríficos “são livremente designados para compor comissões técnicas em razão de sua presumida elevada reputação e conhecimentos de certas

¹³⁸ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 248.

¹³⁹ Ibid., pg. 249.

¹⁴⁰ Ibid., pg. 251.

matérias”.¹⁴¹ Em regra não são remunerados, mas em alguns casos podem ter pagamentos por reuniões.¹⁴²

O termo servidores estatais

abarca todos aqueles que entretêm com o Estado e suas entidades da Administração indireta, independentemente de sua natureza pública ou privada (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência.¹⁴³

Caracterização do servidor público

como se depreende da Lei Maior, é a designação genérica ali utilizada para englobar, de modo abrangente, todos aqueles que mantêm vínculos de trabalho profissional com as entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público. Em suma: são os que entretêm com o Estado e com as pessoas de Direito Público da Administração indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência.¹⁴⁴

Há servidores públicos ocupantes de cargos, que são conceituados como

as mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressadas por um agente, previstas em número certo, com denominação própria, retribuídas por pessoas jurídicas de Direito Público e criadas por lei, salvo quando concernentes aos serviços auxiliares do Legislativo, caso em que se criam por resolução, da Câmara ou do Senado, conforme se trate de serviços de uma ou de outra destas Casas.¹⁴⁵

¹⁴¹ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 252.

¹⁴² Ibid., pg. 253.

¹⁴³ Ibid., pg. 253.

¹⁴⁴ Ibid., pgs. 253/254.

¹⁴⁵ Ibid., pg. 259.

Os servidores ocupantes de cargos públicos estão submetidos ao regime estatutário. A submissão a esse regime visa à atuação imparcial e ao respeito às leis.

Os servidores públicos podem exercer funções públicas, assim conceituadas

plexos unitários de atribuições, criadas por lei, correspondentes a encargos de direção, chefia ou assessoramento, a serem exercidas por titular de cargo efetivo, da confiança da autoridade que as preenche (art. 37, V da Constituição). Assemelham-se, quanto à natureza das atribuições e quanto à confiança que caracteriza seu preenchimento, aos cargos em comissão. Contudo, não se quis prevê-las como tais, possivelmente para evitar que pudessem ser preenchidas por alguém estranho à carreira, já que em cargos em comissão podem ser prepostas pessoas alheias ao serviço público, ressalvado um percentual deles, reservado aos servidores de carreira, cujo mínimo será fixado por lei.¹⁴⁶

Os servidores públicos também podem ocupar um emprego público

núcleos de encargos de trabalho permanentes a serem preenchidos por agentes contratados para desempenhá-los, sob relação trabalhista, como, aliás, prevê a Lei 9.962, de 22.2.2000. Embora se trate de lei volvida à Administração federal, este conceito, parece-nos, é aplicável a todas as esferas de governo. Quando se trate de empregos permanentes na administração direta ou autarquia, só podem ser criados por lei, como resulta do art. 61, § 1º, II, “a”.¹⁴⁷

A Consolidação das Leis Trabalhistas se aplica aos empregados públicos. Os cargos públicos e empregos existem nas pessoas de direito público e os empregos nas pessoas jurídicas de direito privado.¹⁴⁸

¹⁴⁶ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 260.

¹⁴⁷ Ibid., pgs. 260/261.

¹⁴⁸ Ibid., pg. 261.

Alguns cargos públicos são remunerados por subsídio, definido como

denominação atribuída à forma remuneratória de certos cargos, por força da qual a retribuição que lhes concerne se efetua por meio dos pagamentos mensais de parcelas únicas, ou seja, indivisas e insuscetíveis de aditamentos ou acréscimos de qualquer espécie.¹⁴⁹

As parcelas pagas a título indenizatório podem ser percebidas por quem recebe subsídio,¹⁵⁰ e os servidores organizados em carreira podem receber subsídio.¹⁵¹ O valor dos subsídios está limitado pela Constituição Federal no âmbito federal aos subsídios percebidos pelos ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito estadual varia de acordo com o Poder, os servidores do Poder Legislativo não podem receber mais que os deputados estaduais, os servidores do Judiciário não podem receber mais que os Desembargadores de Justiça e os servidores do Executivo não podem receber mais que o governador e no âmbito municipal, ninguém pode receber mais que o prefeito.¹⁵²

As empresas públicas e sociedades de economia mista que recebam recursos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios estão sujeitas ao teto remuneratório.¹⁵³

De acordo com o texto constitucional os cargos e empregos públicos serão providos por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos. Os concursos públicos terão validade de dois anos, podendo ser prorrogados por igual período. Os aprovados em concurso terão precedência de nomeação sobre novos aprovados quando o concurso ainda estiver dentro do prazo de validade.¹⁵⁴

É proibida a acumulação de cargos, empregos e funções, ressalvados dois cargos de professor, um cargo de professor com outro técnico ou científico, dois

¹⁴⁹ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 277.

¹⁵⁰ Ibid., pg. 277.

¹⁵¹ Ibid., pg. 278.

¹⁵² Ibid., pg. 279.

¹⁵³ Ibid., pg. 280.

¹⁵⁴ Ibid., pg. 288.

cargos ou empregos privativos de profissionais da saúde, regulamentados por lei. Em todas as hipóteses deve-se observar o teto constitucional e haver compatibilidade de horários.¹⁵⁵

Os servidores públicos têm direito a irredutibilidade de vencimentos. Vencimento “é a designação técnica da retribuição pecuniária legalmente prevista como correspondente ao cargo público”.¹⁵⁶ O servidor público ocupante de cargo tem direito a estabilidade, que é o direito de ser demitido apenas por sentença judicial transitada em julgado, por processo administrativo ou por procedimento de avaliação periódica de desempenho. A estabilidade é adquirida após três anos de exercício e aprovação em avaliação de desempenho. Esse servidor estável tem direito a reintegração no cargo quando tiver sido demitido injustamente, devendo o atual ocupante ser reconduzido ao cargo que ocupava, aproveitado em outro ou posto em disponibilidade. O servidor estável também pode ser demitido quando os gastos com pessoal exorbitarem dos limites previstos na lei.¹⁵⁷

Existe também a possibilidade de disponibilidade, que permite ao servidor estável não trabalhar e receber remuneração proporcional ao tempo de serviço pelo cargo que ocupava ter sido extinto, declarado desnecessário ou o ocupante anterior do cargo ter sido reintegrado e o atual não ter um cargo para retornar.¹⁵⁸

O servidor público ocupante de cargo efetivo tem direito a regime de previdência de caráter contributivo; os ocupantes de cargo em comissão, emprego público têm direito ao regime geral de previdência social.

Proventos “é a designação técnica dos valores pecuniários devidos aos inativos (aposentados e disponíveis)”. A aposentadoria pode ser voluntária, compulsória por idade, por acidente em serviço ou moléstia grave ou incurável especificada em lei, por invalidez oriunda de causas diversas das anteriores.¹⁵⁹ A aposentadoria voluntária pode ocorrer com proventos integrais ou proporcionais: a

¹⁵⁵ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 292.

¹⁵⁶ Ibid., Pg. 294.

¹⁵⁷ Ibid., pgs. 295/296.

¹⁵⁸ Ibid., pg. 296.

¹⁵⁹ Ibid., pg. 297.

com proventos integrais necessita de 10 anos de serviço público, 5 anos de exercício no cargo em que ocorrerá a aposentadoria, 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher. A aposentadoria compulsória ocorre aos 75 anos de idade e será proporcional, salvo se o servidor preencher os requisitos necessários à aposentadoria voluntária integral. A aposentadoria por acidente em serviço ou por moléstia grave ou incurável especificada em lei será com proventos integrais. A aposentadoria por invalidez oriunda de causas diversas das mencionadas será com proventos proporcionais.¹⁶⁰

A criação e a extinção de cargos ocorre por lei ou resolução da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O somatório dos cargos isolados ou de carreira denomina-se quadro. Os cargos serão de carreira “quando encartados em uma série de ‘classes’ escalonada em função do grau de responsabilidade e nível de complexidade das atribuições”. Classe é “o conjunto de cargos da mesma natureza de trabalho”.

Cargos isolados são os que não estão em nenhuma carreira. Os cargos podem ser em comissão, efetivo e vitalício. Os cargos em comissão são os em que se pode ser exonerado a qualquer tempo; os efetivos possuem um processo mais difícil para a demissão; e os vitalícios só podem ser demitidos por processo judicial.¹⁶¹ Os cargos em comissão são preenchidos sem a necessidade de concurso público por pessoas da confiança da autoridade, podendo ser exonerados livremente. Os cargos de provimento efetivo são preenchidos por concurso público e exigem um processo mais complicado para a demissão, têm um caráter de definitivo, uma fixidez. Essa fixidez é uma característica do cargo, uma vez que o ocupante só se torna estável após três anos de exercício.¹⁶²

Estabilidade é a garantia de não ser demitido, salvo se praticar falta grave, apurada em processo judicial, processo administrativo em que seja assegurada ampla defesa ou por reprovação em avaliação periódica de

¹⁶⁰ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 298.

¹⁶¹ Ibid., pg. 309.

¹⁶² Ibid., pg. 310.

desempenho.¹⁶³ Demissão é a saída do serviço público com caráter sancionador. Exoneração pode ser a pedido ou por decisão da Administração nas seguintes hipóteses:

(I) quando tratar de desinvestir alguém de um cargo em comissão; (II) quando, em cargo de provimento efetivo e antes de completado o triênio para estabilidade, o servidor se revela inadequado ao cargo e a Administração o desliga depois de regular aferição de sua ausência de capacidade para permanecer; (III) quando, na avaliação periódica de desempenho, este haja sido considerado insatisfatório; (IV) quando o servidor, depois de nomeado e empossado, não entrar em exercício no prazo legal; (V) quando o servidor incorrer, de boa-fé, em acumulação proibida, sendo-lhe permitido optar pelo cargo em que deseja persistir.¹⁶⁴

Provimento é “o ato de designação de alguém para titularizar cargo público”. O provimento pode ocorrer por nomeação, promoção, readaptação, reversão, aproveitamento, reintegração e recondução. Essas formas de provimento diferenciam-se em provimento originário e provimento derivado.¹⁶⁵ O provimento originário ocorre quando a pessoa é investida independente de anterior relação com o cargo público. Apenas a nomeação se enquadra nesse tipo de provimento. A nomeação é feita pelo chefe do Poder, no âmbito do Executivo o Presidente pode delegar essa atribuição para os Ministros de Estado.¹⁶⁶ Além da nomeação é necessária a posse que é “o ato de aceitação do cargo e um compromisso de bem servir e deve ser precedida de inspeção médica”. O provimento diz respeito ao cargo e a investidura ao servidor. A posse deve ocorrer no prazo de 30 dias após a nomeação, sob pena de perder o efeito, e o servidor deve entrar em exercício no prazo de 15 dias, sob pena de ser exonerado. A duração da jornada de trabalho será

¹⁶³ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 311.

¹⁶⁴ Ibid., pg. 312.

¹⁶⁵ Ibid., pg. 313.

¹⁶⁶ Ibid., pg. 314.

de 40 horas semanais, podendo ser realizada o mínimo de 6 e o máximo de 8 horas diárias.¹⁶⁷

O provimento derivado decorre de uma anterior relação com o cargo público. Provimento derivado vertical “é aquele em que o servidor é guindado para cargo mais elevado. Efetua-se através de promoção – por merecimento ou antiguidade, critérios alternados de efetua-la”. Promoção “é a elevação para cargo de nível mais alto dentro da própria carreira”.

Provimento derivado horizontal “é aquele em que o servidor não ascende, nem é rebaixado em sua posição funcional. Com a extinção legal da transferência, o único provimento derivado horizontal é a readaptação”. Readaptação “é a espécie de transferência efetuada a fim de prover o servidor em outro cargo mais compatível com sua superveniente limitação de capacidade física ou mental, apurada em inspeção médica”.¹⁶⁸

Provimento derivado por reingresso “é aquele em que o servidor retorna ao serviço ativo do qual estava desligado”. Ocorre na reversão, aproveitamento, reintegração e recondução. Reversão é do retorno ao servidor que estava aposentado a pedido ou *ex officio*. Pode ocorrer por junta médica comprovar que não existem mais os motivos que determinavam a aposentadoria ou por interesse da Administração. É necessário que haja o pedido de reversão, que a aposentadoria tenha sido voluntária, que o servidor seja estável e que a aposentadoria tenha ocorrido cinco anos antes do pedido de reversão. Aproveitamento é o retorno do servidor estável que estava em disponibilidade ao mesmo cargo ou a cargo equivalente. Reintegração é o retorno de servidor ilegalmente demitido ao cargo que ocupava ou a cargo equivalente com indenização pelos prejuízos causados. Recondução é o retorno do servidor ao cargo que ocupava por ter sido inabilitado em estágio probatório ou por ter ocorrido reintegração do ocupante anterior.¹⁶⁹

¹⁶⁷ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pgs. 314/315.

¹⁶⁸ Ibid., pg. 316.

¹⁶⁹ Ibid., pgs. 316/317.

Celso Antônio Bandeira de Melo classifica os direitos e vantagens dos servidores em direitos e vantagens de ordem pecuniária, de ausência ao serviço e de aposentadoria. Os primeiros incluem os subsídios, os vencimentos e as vantagens pecuniárias. Definição de vencimento

é a retribuição pecuniária fixada em lei pelo exercício de cargo público (art. 40 da Lei 8.112). O valor previsto como correspondente aos distintos cargos é indicado pelo respectivo padrão. O vencimento do cargo mais as vantagens pecuniárias permanentes instituídas por lei constituem a remuneração.¹⁷⁰

As vantagens pecuniárias distinguem-se em indenizações, gratificações, adicionais e benefícios da seguridade social.¹⁷¹ As indenizações têm por finalidade pagar o servidor pelas despesas que efetuou em razão do trabalho. Dividem-se em ajuda de custo, que é paga pela mudança de domicílio para trabalhar em outro lugar, limitando-se a três meses de remuneração; diárias para cobrir gastos com pequenos deslocamentos no território federal e no exterior; transporte para arcar com gastos com veículo próprio realizados em razão do trabalho; auxílio-moradia, instituído

para acobertar gastos comprovados com locação ou despesas de hotelaria (neste último caso, por um mês) efetuados pelo servidor que tenha mudado do local de residência para ocupar cargo em comissão ou de confiança de alto nível, tais os de Ministro ou equivalente, cargos de natureza especial e certos cargos de direção e assessoramento superior, por um prazo máximo de cinco anos e com valor limitado pelo que a este título o Ministro receba, além de não poder superar 25% da retribuição correspondente ao cargo em comissão (arts. 60-A e ss.).¹⁷²

As gratificações podem ser concedidas pelo exercício de função de direção, chefia, assessoramento; cargo de provimento em comissão ou de natureza especial;

¹⁷⁰ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 318.

¹⁷¹ Ibid., pg. 318.

¹⁷² Ibid., pg. 319.

natalina correspondente a remuneração do mês de dezembro; por encargo de curso ou concurso

a quem atuar como instrutor em curso instituído no âmbito da Administração Federal ou participar, fiscalizar, avaliar ou supervisionar banca examinadora ou de comissão de análise de currículos, concursos públicos, exames vestibulares e outros da vida interna da Administração. Seu valor será calculado em horas por um percentual que varia de 1,2% até 2,2% sobre o do maior vencimento básico da Administração Federal, conforme a atividade, a teor do art. 76-A, introduzido pela Lei 11.314, de 3.7.2006. Tal pagamento não poderá ser superior a 120 horas de trabalhos anuais, ressalvada a situação de excepcionalidade, em que se admitirá sua prorrogação por igual período. A gratificação por encargo de curso ou concurso não se incorpora ao vencimento ou salário do servidor para qualquer efeito.¹⁷³

O servidor público tem direito a adicionais pelo exercício de atividades insalubres, penosas ou perigosas; por serviço extraordinário, hora paga com 50% de acréscimo, limitada a duas por dia; por trabalho noturno, realizado entre as 22h e 5h, computada a hora como 52 minutos e 30 segundos, paga com acréscimo de 25%; de férias paga com adicional de 1/3 da remuneração.¹⁷⁴

Ementa: RECURSO ESPECIAL. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGENTES DAPOLÍCIA FEDERAL. REGIME DE PLANTÃO (24H DE TRABALHO POR 48H DEDESCANSO). ADICIONAL NOTURNO. ART. 7º, IX, DA CF/88. ART. 75 DA LEI 8.112/90. CABIMENTO. PRECEDENTES DO TST. SÚMULA 213/STF.

1. O servidor público federal, mesmo aquele que labora em regime de plantão, faz jus ao adicional noturno quando prestar serviço entre 22h e 5h da manhã do dia seguinte, nos termos do art. 75 da Lei 8.112/90, que não estabelece qualquer restrição.

2. "É devido o adicional noturno, ainda que sujeito o empregado ao regime de revezamento" (Súmula 213/STF).

¹⁷³ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 319.

¹⁷⁴ Ibid., pgs. 319/320.

3. Ao examinar o art. 73 da CLT, o Tribunal Superior do Trabalho decidiu, inúmeras vezes, que o adicional noturno é perfeitamente compatível com o regime de plantões.

4. Recurso especial não provido.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1292335 RO 2011/0267651-4. Recurso Especial. Constitucional e Administrativo. Agentes da polícia federal. Regime de plantão (24H de trabalho por 48H de descanso). Adicional noturno. Art. 7º, IX, da CF/88. Art. 75 da Lei 8.112/90. Cabimento. Precedentes do TST. Súmula 213/STF. Relator: Ministro CASTRO MEIRA. Brasília, DF, 09 de abril de 2013. Disponível em: http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&processo=1292335&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO. Acesso em: 02 ago. 2015.

Os benefícios da seguridade social abrangem o auxílio natalidade, pago à servidora ou ao cônjuge servidor pelo nascimento de filho na quantia do menor vencimento do serviço público, e o salário família por dependente econômico.¹⁷⁵

Os direitos de ausência ao serviço são as férias, as licenças e os afastamentos. As férias são um período de 30 dias de descanso a que o servidor tem direito após o primeiro ano de trabalho e que pode ser acumulado por dois períodos.¹⁷⁶

As licenças são afastamentos pedidos pelo servidor público, salvo quando for licença para tratamento de saúde e licença para servidor candidato a cargo eletivo, que serão afastados pela administração. As licenças para tratar de interesses particulares e para capacitação profissional dependem de autorização da Administração.¹⁷⁷ As licenças para tratamento de saúde são concedidas pelo prazo de dois anos; para gestante pelo prazo de 120 dias; para pais, licença paternidade, pelo prazo de 5 dias; para servidora adotante ou que obtiver guarda judicial de criança pelo período de 90 dias se a criança for menor de 1 ano e de 30 dias se for

¹⁷⁵ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 320.

¹⁷⁶ Ibid., pgs. 320/321.

¹⁷⁷ Ibid., pg. 321.

maior; para acidente em serviço; para prestação de serviço militar; para realizar curso de capacitação profissional, após cada quinquênio, no interesse da Administração, por um período de até 3 meses, com direito a remuneração e contagem de tempo de serviço para todos os efeitos legais.¹⁷⁸

As licenças para candidatura a atividade política, desde o registro até 10 dias depois do pleito eleitoral, e por motivo de doença em pessoa da família pelo prazo de 30 dias prorrogáveis por mais 30 dias, mediante parecer de junta médica, receberão remuneração e contagem de tempo de serviço para disponibilidade e aposentadoria. A licença para desempenho de mandato classista será sem remuneração e com contagem de tempo de serviço.¹⁷⁹ As licenças por motivo de afastamento de cônjuge ou companheiro e para tratar de interesse particular por três anos consecutivos, podendo ser interrompida a pedido ou por interesse da Administração, serão sem remuneração e sem contagem de tempo de serviço.¹⁸⁰ As licenças entre a escolha em convenção partidária e o registro de candidatura na justiça eleitoral e para tratar de pessoa da família após os 60 dias até 90 dias serão sem remuneração e sem contagem de tempo de serviço.¹⁸¹

Os afastamentos podem ser para servir a outro órgão ou entidade por tempo indeterminado, para exercício de mandato eletivo, para estudo ou missão no exterior, quando autorizado, até o máximo de 4 anos, por falecimento de cônjuge, companheiro, pais, padrasto, madrasta, filhos, enteados, menor sob guarda ou tutela e irmãos por 8 dias, para participar de programa de treinamento regularmente instituído, para júri e outros serviços obrigatórios por lei, por deslocamento para nova sede, remoção, redistribuição, requisição ou cessão, por 30 dias, para participar de competição desportiva nacional ou para integrar representação desportiva nacional,

¹⁷⁸ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pgs. 321/322.

¹⁷⁹ Ibid., pg. 322.

¹⁸⁰ Ibid., pgs. 322/323.

¹⁸¹ Ibid., pg. 323.

para servir em organismo internacional do qual o Brasil participe ou com o qual coopere.¹⁸²

Os direitos e vantagens em benefício dos dependentes do servidor são a pensão, o auxílio funeral e o auxílio reclusão. Conceitua-se pensão como

a importância que, por motivo da morte do servidor, passa a ser mensalmente dispensada a um dependente seu ou, se houver mais de um, dividida entre eles na conformidade dos critérios legais. As pensões serão sempre atualizadas, para conservarem seu valor original, conforme disposto no art. 40, § 8º, da Constituição, com a redação que lhe deu a Emenda 41.¹⁸³

As pensões podem ser pedidas a qualquer tempo, prescrevem apenas as prestações exigíveis há mais de cinco anos, pode ser vitalícia ou temporária, paga integralmente ou dividida dependendo do número de beneficiários.¹⁸⁴

Auxílio-funeral é o valor correspondente a um mês de remuneração ou proventos pago ao familiar que custeou o enterro do servidor no prazo de 48 horas. Auxílio-reclusão é a quantia paga a família de servidor preso na razão de dois terços se a prisão for preventiva ou em flagrante e de metade se estiver preso por sentença definitiva que não acarrete a perda do cargo.¹⁸⁵

As penalidades que podem ser aplicadas ao servidor público são as de advertência, suspensão, suspensão conversível em multa, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão, destituição de função comissionada. A advertência é escrita e aplicada para os atos mais brandos.¹⁸⁶ A suspensão é aplicada nos casos de reincidência nas penalidades punidas com advertência e nas penalidades não punidas com demissão, limitada ao prazo de 90 dias. Pode ser transformada em multa no valor de 50% do vencimento

¹⁸² MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pgs. 323/324.

¹⁸³ Ibid., pg. 326

¹⁸⁴ Ibid., pg. 326.

¹⁸⁵ Ibid., pg. 327.

¹⁸⁶ Ibid., pg. 328.

ou remuneração por dia de serviço, e o servidor continuará trabalhando. A penalidade de demissão é aplicada pela autoridade máxima do órgão de titularidade do servidor e ocorre quando este pratica penalidades de natureza grave. Além da demissão o servidor pode ser inabilitado para o serviço público por 5 anos ou para sempre, pode ter seus bens indisponibilizados e pode ter de ressarcir o erário público.¹⁸⁷

A cassação da aposentadoria ou disponibilidade ocorrerá quando o servidor tiver praticado na atividade os mesmos atos ensejadores da penalidade de demissão, estando sujeito às mesmas consequências e sendo punido pela mesma autoridade competente para punir a demissão. A destituição de ocupante de cargo em comissão ou função comissionada será realizada pela mesma autoridade que efetuou a nomeação e é cabível nos casos de punição com suspensão ou demissão.

A prescrição das medidas disciplinares ocorre em 5 anos para os casos de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão ou função comissionada, em 2 anos para as hipóteses de suspensão e 180 dias para os casos de advertência, contado da data de conhecimento da infração. Quando a infração disciplinar configurar crime, o prazo prescricional será o previsto no Código Penal e, se a infração enquadrar-se como ilícito civil, será de 5 anos para os casos de boa-fé e 10 anos para os com má-fé.¹⁸⁸

A apuração da prática de uma infração administrativa ocorrerá quando a autoridade tomar conhecimento ou por denúncia escrita, com os dados do denunciante. Essa apuração poderá ser realizada por sindicância ou processo administrativo. A sindicância é um processo investigatório com prazo de 30 dias prorrogáveis por mais 30 dias que pode culminar no arquivamento do processo, aplicação da penalidade de advertência, suspensão até 30 dias ou instauração de processo administrativo. O processo administrativo é conduzido por uma comissão formada por 3 servidores estáveis, sendo um deles o Presidente, que acontece em

¹⁸⁷ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 329.

¹⁸⁸ Ibid., pg. 330.

três fase: instauração, inquérito e julgamento e deve se processar em 60 dias prorrogáveis por igual período.¹⁸⁹

A instauração do processo ocorre com a publicação do ato que constitui a comissão. O inquérito divide-se em instrução, defesa e relatório. Durante a instrução são produzidas todas as provas admitidas em direito sob o pálio dos princípios do contraditório e da ampla defesa. O servidor pode ser indiciado quando serão descritos os fatos imputados e as provas. A citação ocorrerá em seguida para apresentação de defesa no prazo de 10 dias. A comissão elaborará relatório sobre a inocência ou culpa do servidor que será remetido à autoridade responsável pelo julgamento. A autoridade terá 20 dias para concordar ou discordar das conclusões da comissão, sendo que neste último caso terá de fundamentar sua decisão. Se a infração constituir crime, cópia dos autos será remetida ao Ministério Público.

Ementa: RECURSO ORDINÁRIO – PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR – SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL – PENA DE SUSPENSÃO ALEGADA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – INOCORRÊNCIA – DESCONSIDERAÇÃO DE CAUSA INTERRUPTIVA INCIDENTE NO CURSO DO LAPSO PRESCRICIONAL (LEI Nº 8.112/90, ART. 142, § 3º)– AGRAVO IMPROVIDO. - A instauração do processo disciplinar qualifica-se como marco interruptivo da prescrição (Lei nº 8.112/90, art. 142, § 3º), cujo prazo recomeça a contar por inteiro após o transcurso do lapso temporal de cento e quarenta (140) dias que a Administração Pública tem para concluir o inquérito administrativo. Precedentes.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Ordinário nº 29405. Recurso Ordinário – Processo administrativo disciplinar – Servidor público federal – Pena de suspensão alegada prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública – Inocorrência – Desconsideração de causa interruptiva incidente no curso do lapso prescricional (Lei Nº 8.112/90, art. 142, § 3º) – Agravo Improvido. Partes: Rosinaldo Santos Wanderley e outros. Agravante: Rosinaldo Santos Wanderley. Agravado: União. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 04 de fevereiro de 2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.as>

¹⁸⁹ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 331.

p?s1=%2829405%2E+OU+29405%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/osjmq6p .
Acesso em: 02 ago. 2015.

O processo administrativo pode ser revisto, de ofício ou a pedido, quando surgirem provas novas ou elementos não analisados no processo que possam alterar ou extinguir a penalidade aplicada. No caso de haver danos civis e não existirem bens que possam pagar o débito será realizado desconto na remuneração no limite de 10% ao mês.¹⁹⁰

A responsabilidade civil, penal e administrativa independe uma da outra e podem ser cumuladas, salvo a hipótese de absolvição em uma das esferas por negativa de fato ou de autoria que alcança as demais.¹⁹¹

2.2.6 Licitação Pública

Licitação é “o processo administrativo pelo qual uma pessoa governamental pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados”.¹⁹²

Ementa: ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. LICITAÇÃO. OBRA PÚBLICA. ART. 7º, § 2º, INCISO III, DA LEI Nº 8.666/93. EXIGÊNCIA DE PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS.

1. Trata-se de discussão acerca da interpretação do disposto no art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei nº 8.666/93: se há a exigência efetivada disponibilidade dos recursos nos cofres públicos ou apenas a necessidade da previsão dos recursos orçamentários.

¹⁹⁰ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 333.

¹⁹¹ Ibid., pgs. 334/335.

¹⁹² Ibid., pg. 534.

2. Nas razões recursais o recorrente sustenta que o art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei nº 8.666/93 exige para a legalidade da licitação apenas a previsão de recursos orçamentários, exigência esta que foi plenamente cumprida.

3. O acórdão recorrido, ao se manifestar acerca do ponto ora discutido, decidiu que "inexistindo no erário os recursos para a contratação, violada se acha a regra prevista no art. 7º, § 2º, III, da Lei 8.666/93".

4. A Lei nº 8.666/93 exige para a realização da licitação a existência de "previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma", ou seja, a lei não exige a disponibilidade financeira (fato da administração ter o recurso disponível ou liberado), mas, tão somente, que haja previsão destes recursos na lei orçamentária.

5. Recurso especial provido.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1141021 SP 2009/0070033-8. Administrativo. Recurso Especial. Licitação. Obra pública. Art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei Nº 8.666/93. Exigência de previsão de recursos orçamentários. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 21 de agosto de 2012. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=1141021&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=1>. Acesso em: 02 ago. 2015.

A União tem competência para editar normas gerais sobre licitação, mas os demais entes federativos, Estados, Distrito Federal e Territórios, tem competência para editar as normas específicas.¹⁹³

As licitações são regidas pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo. O princípio da legalidade estabelece que a licitação realizar-se-à em observância às normas constantes da Lei nº 8.666/93; o da impessoalidade veda qualquer discriminação injustificada entre os

¹⁹³ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 535.

participantes do certame; o da igualdade impõe o mesmo tratamento para os participantes da licitação e para os que dela quiserem participar; o princípio da publicidade dispõe que todos os atos licitatórios devem ser públicos, exceto as propostas até a data da abertura; o da moralidade dispõe que a licitação deve ocorrer dentro dos padrões éticos; o da vinculação ao instrumento convocatório prevê que a licitação deve respeitar as normas estabelecidas para o certame; o princípio do julgamento objetivo visa impedir que questões subjetivas influenciem a comissão julgadora.¹⁹⁴

As pessoas jurídicas de direito público e de direito privado da União, Estados, Distrito Federal e Municípios estão sujeitas a licitação, assim como entidades controladas direta ou indiretamente por esses entes federativos.¹⁹⁵

A licitação inexigível é aquela em que não é possível haver competição pela singularidade do objeto ou do ofertante. A licitação dispensada é quando a licitação pode ocorrer, mas interesses públicos acarretam a dispensa. A Lei nº 8.666/93 trata nos artigos 24 e 25 de hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação.¹⁹⁶

Os atos de dispensa e inexigibilidade de licitação deverão ser publicados na imprensa oficial para adquirir eficácia. Esses atos precisam estar acompanhados do detalhamento da situação de calamidade ou emergência, nas hipóteses cabíveis, do motivo de escolha do fornecedor ou executante, explicação do preço e documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.¹⁹⁷

A Lei nº 8.666/93 elenca cinco modalidades de licitação, concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A Lei nº 9472/97 acrescentou o pregão e a consulta.¹⁹⁸ A definição da modalidade que será utilizada depende do valor e do tipo de contratação, obra e serviços de engenharia ou serviços de outra natureza e compras. A concorrência é a empregada em obras de maior valor econômico, a

¹⁹⁴ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pgs. 541-547.

¹⁹⁵ Ibid., pg. 548.

¹⁹⁶ Ibid., pg. 554.

¹⁹⁷ Ibid., pg. 565.

¹⁹⁸ Ibid., pgs. 566/567.

tomada de preços para a de mediano e o convite para as de pequeno.¹⁹⁹ A divulgação das modalidades licitatórias ocorre com a publicação de um aviso com o resumo do edital, local onde pode ser retirado o edital completo e informações sobre o certame, ressalvado o convite cuja divulgação ocorre por carta e disponibilização do edital em local apropriado.

Pode participar da concorrência qualquer interessado que obedeça aos requisitos do edital. A concorrência é obrigatória para compra de bens imóveis, alienação de bens imóveis que não possam ser realizadas por leilão e concessões de direito real de uso. Aplica-se a concorrência, ainda, para licitações internacionais, exceto nas hipóteses de convite e tomada de preços e quando a execução da obra ou serviço for dividida em parcelas que podem ser realizadas conjuntamente e que somadas atingem o valor para realização de concorrência.²⁰⁰ O prazo entre a publicação do edital na imprensa e a data para recebimento de propostas será de 30 dias, sendo de 45 dias para os casos de empreitada do tipo integral, melhor técnica e técnica e preço.²⁰¹

Na tomada de preços participam os anteriormente cadastrados e os que, atendendo a todos os requisitos para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, requeiram a participação e sejam qualificados. Esses cadastros são mantidos por órgãos e entidades administrativas que sempre realizam licitação. Se o cadastro for recusado, caberá recurso no prazo de cinco dias úteis, com efeito suspensivo. O prazo entre a data da publicação de edital na imprensa e a data para recebimento das propostas é de 15 dias, sendo de 30 dias se for melhor técnica e técnica e preço.²⁰²

No convite a Administração convoca três pessoas do ramo de atividade do objeto cadastradas ou não e estende o convite para os cadastrados que manifestem interesse até 24 horas antes da apresentação das propostas. A licitação pode ser realizada mesmo que não acorram três licitantes, desde que justificado no processo.

¹⁹⁹ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 567.

²⁰⁰ Ibid., pg. 567.

²⁰¹ Ibid., pgs. 569/570.

²⁰² Ibid., pg. 570.

Caso mais de três se interessem, a cada licitação com objeto idêntico ou assemelhado será convidado mais um enquanto houver interessados não convidados. O prazo entre a publicação por meio da fixação do edital em local próprio da repartição e o recebimento das propostas será de 5 dias.²⁰³

O concurso ocorre entre qualquer interessado que possua a qualificação exigida para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico. O vencedor receberá um prêmio ou remuneração. O julgamento é realizado por comissão especial composta por pessoas de ilibada reputação e reconhecido conhecimento da matéria, servidores públicos ou não.²⁰⁴ O prazo entre a publicação e a realização do certame será de 45 dias.

O leilão é

a modalidade licitatória utilizável para venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou legalmente apreendidos ou adquiridos por força de execução judicial ou, ainda, para venda de imóveis cuja aquisição haja derivado de procedimento judicial ou dação em pagamento, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao da avaliação. Sua utilização é restrita aos casos em que o valor isolado ou global de avaliação deles não exceder o limite fixado para compras por tomada de preços.

O prazo mínimo entre a publicação e realização do leilão é de 15 dias.

A publicidade de licitações realizadas pela União será no Diário Oficial da União e as realizadas pelos Estados e Município será em jornal de grande circulação no Estado e, se houver, em jornal de circulação na região ou no município e no Diário Oficial da União se a licitação for financiada total ou parcialmente com recursos federais ou garantidos por instituição federal.²⁰⁵

²⁰³ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pgs. 571.

²⁰⁴ Ibid., pgs. 571/572.

²⁰⁵ Ibid., pg. 572.

O pregão é uma modalidade de licitação inserida pela Lei nº 10.520 e se destina a aquisição de bens e serviços comuns, sem estipulação de valor.²⁰⁶ A publicidade do pregão ocorre por meio de Diário Oficial, jornal de circulação local, meio eletrônico e jornal de grande circulação. Pode ser realizado por meio eletrônico com a participação de bolsas de mercadorias, corretoras.²⁰⁷ O prazo entre a publicação do edital e a apresentação de propostas será de 8 dias. O recebimento das propostas ocorrerá em sessão pública. No procedimento tradicional as propostas são entregues por escrito, imediatamente abertas e verificada se obedecem ao disposto no edital.

A definição do vencedor virá de lances verbais entre o proponente que ofereceu o menor valor e os que tiverem oferecido até 10% a mais. Caso não haja esses 10%, os lances verbais ocorrerão com os licitantes das melhores ofertas, limitados a três. O critério de julgamento e classificação das propostas é o melhor preço. Após será aberto o envelope de habilitação do ofertante que ofereceu menor valor.²⁰⁸ Se houver desclassificação da proposta ou inabilitação, o pregoeiro buscará entre os demais licitantes a melhor oferta, tentará abaixar o preço e proclamará o vencedor. A proposta do vencedor terá validade de 60 dias e do resultado pode ser interposto recurso no prazo de 3 dias. O objeto da licitação será adjudicado ao vencedor.

A consulta é uma modalidade de licitação criada para a ANATEL e depois estendida para as demais agências reguladoras. O delineamento normativo da consulta está em um regulamento da ANATEL que diz que consulta é “a modalidade de licitação em que ao menos cinco pessoas, físicas ou jurídicas, de elevada qualificação, serão chamadas a apresentar propostas para fornecimento de bens e serviços não comuns”.²⁰⁹

Os registros cadastrais são formados por órgãos e entidades administrativas que armazenam dados relativos a identificação jurídica, aptidão técnica, capacidade

²⁰⁶ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pgs. 574.

²⁰⁷ Ibid., pgs. 575/576.

²⁰⁸ Ibid., pgs. 577.

²⁰⁹ Ibid., pg. 579.

econômico-financeira e idoneidade fiscal de fornecedores de bens e executores de obras e serviços. Os registrados recebem certificado de habilitação com validade de 1 ano, renovável. Há chamamento público pelo menos uma vez por ano por meio da imprensa oficial ou jornal de grande circulação para atualização do cadastro e realização de novos cadastros. Uma comissão de três membros será responsável pelo julgamento, alteração, suspensão e cancelamento dos pedidos de registro, sendo que dois membros devem ser servidores do órgão ou entidade que está realizando a licitação. Dos atos da comissão, cabe recurso no prazo de 5 dias úteis.²¹⁰

O registro de preços é a realização de uma licitação na modalidade pregão ou concorrência para aqueles produtos ou serviços que a Administração precisa de forma rotineira. O vencedor do certame terá seus preços registrados. A validade do registro é de um ano. Os preços podem ser impugnados.²¹¹

As licitações são realizadas por uma comissão de três membros, pelo menos, sendo que dois devem ser servidores do órgão ou entidade que está promovendo a licitação. Na modalidade concurso a comissão é formada por especialistas que podem ou não ser servidores. Na modalidade convite a comissão pode ser substituída por um servidor. Os membros da comissão respondem de forma solidária pelos atos praticados, exceto se houver registro em ata de posição divergente. O mandato será de um ano para comissão permanente, sendo permitida a recondução, mas não de toda a comissão.²¹²

As licitações de grande vulto são as que excedem 25 vezes o valor da concorrência para obras e serviços de engenharia. Licitação de alta complexidade técnica é a que demanda “alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado”. Nesses dois casos a Administração pode demandar metodologia da execução que será verificada antes da análise de preços. Licitação que ultrapasse 100 vezes o valor de concorrência

²¹⁰ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pgs. 579/580.

²¹¹ Ibid., pgs. 581/582.

²¹² Ibid., pg. 582.

para obras e serviços de engenharia será precedida de audiência pública realizada 15 dias úteis antes da publicação do edital.²¹³

A licitação possui uma fase interna que antecede a publicação do edital e uma fase externa após a publicação. Na fase interna são aferidos os requisitos para a realização da licitação e as vedações e na fase externa a habilitação, avaliação das propostas, julgamento, homologação e adjudicação.²¹⁴

Na concorrência, os licitantes entregam dois envelopes, um em que consta os documentos de habilitação que comprovem o preenchimento dos requisitos necessários para realização da obra ou serviço e no outro estarão os valores, as propostas financeiras. Os envelopes serão entregues lacrados e rubricados e serão rubricados pela comissão e pelos outros participantes.²¹⁵ Os envelopes de habilitação serão abertos em sessão pública. As reclamações e impugnações devem constar da ata. Cabe a interposição de recurso, e após a decisão desses recursos e impugnações, devolvem-se os envelopes com as propostas financeiras para os inabilitados. Segue-se o mesmo procedimento para abertura dos envelopes-proposta, não sendo consideradas as propostas que não atendem o edital. As demais propostas são organizadas de acordo com os benefícios e o objeto é adjudicado ao vencedor.²¹⁶

Edital “é o ato por cujo meio a Administração faz público seu propósito de licitar um objeto determinado, estabelece os requisitos exigidos dos proponentes e das propostas, regula os termos segundo os quais os avaliará e fixa as cláusulas do eventual contrato a ser travado”.²¹⁷ O projeto básico e/ou executivo, o orçamento estimado, a minuta de contrato e as especificações complementares são os anexos do edital. Qualquer cidadão pode impugnar edital de licitação até cinco dias antes da

²¹³ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pgs. 582/583.

²¹⁴ Ibid., pgs. 585-588.

²¹⁵ Ibid., pg. 591.

²¹⁶ Ibid., pg. 592.

²¹⁷ Ibid., pgs. 594.

abertura dos envelopes de habilitação, ocorrendo o julgamento em 3 dias, podendo ainda haver representação ao Tribunal de Contas.²¹⁸

Habilitação é a fase em que se verifica a capacidade dos licitantes para realização do objeto. Nessa fase analisa-se a qualificação jurídica, a regularidade fiscal, a habilitação técnica e a habilitação econômico-financeira. No convite não há essa etapa, a Administração chama três empresas que considere habilitadas. Na tomada de preços os licitantes estão em um cadastro administrativo. Os documentos de habilitação, desde que constante do edital, podem ser substituídos por certificado de registro cadastral. Como direito do licitante o certificado de registro substitui a documentação relativa a habilitação jurídica e parcialmente a documentação relativa a regularidade fiscal. Os documentos de habilitação podem ser dispensados total ou parcialmente no leilão, concurso, convite e fornecimento de bens para pronta entrega. Os consórcios e empresas estrangeiras que não funcionem no país podem se habilitar²¹⁹

Ementa: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. LICITAÇÃO. SERVIÇO DE ENGENHARIA. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. EXPERIÊNCIA PRÉVIA NO DESEMPENHO DE ATIVIDADES SIMILARES OU CONGÊNERES. AMPARO NO ART. 30, II, DA LEI 8.666/93. PRECEDENTE. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. Cuida-se de recurso ordinário em mandado de segurança no qual o licitante postula que a cláusula de exigência de experiência prévia em determinado serviço de engenharia ensejaria violação à competitividade do certame.

2. Não há falar em violação, uma vez que a exigência do edital encontra amparo legal no art. 30, II, da Lei n. 8.666/93, bem como se apresenta razoável e proporcional, já que se trata de experiência relacionada a rodovias, limitada à metade do volume licitado.

3. "Não fere a igualdade entre os licitantes, tampouco a ampla competitividade entre eles, o condicionamento editalício referente à experiência prévia dos concorrentes no âmbito do objeto licitado, a pretexto de

²¹⁸ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pgs. 596.

²¹⁹ Ibid., pgs. 597/605.

demonstração de qualificação técnica, nos termos do art. 30, inciso II, da Lei n. 8.666/93" (REsp 1.257.886/PE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 11.11.2011). Recurso ordinário improvido.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 39883 MT 2012/0262776-0. Administrativo. Processual civil. Licitação. Serviço de engenharia. Qualificação técnica. Experiência prévia no desempenho de atividades similares ou congêneres. Amparo no art. 30, II, da Lei 8.666/93. Precedente. Ausência de direito líquido e certo. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2013. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=39883&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=1>. Acesso em: 02 ago. 2015.

As propostas devem ser sérias, firmes, concretas, de acordo com as condições do edital e da lei. As propostas que não satisfizerem esses requisitos serão desclassificadas.²²⁰ Caso todas as propostas sejam desclassificadas, os licitantes poderão apresentar outras no prazo de 8 dias ou 3 dias para convite.²²¹ O julgamento será objetivo de acordo com o tipo de licitação.

Classificação "é o ato pelo qual as propostas admitidas são ordenadas em função das vantagens que oferecem, na conformidade dos critérios de avaliação estabelecidos no edital". No caso de empate, procede-se ao desempate por sorteio, em ato público com a presença de todos os licitantes.²²²

Os tipos de licitação são menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior lance ou oferta. A regra é o julgamento pelo menor preço. Os tipos de melhor técnica e técnica e preço são empregados nos casos de serviços de natureza predominantemente intelectual, contratação de bens e serviços de informática e fornecimento de bens e execução de obras ou prestação de serviços de grande vulto

²²⁰ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 609.

²²¹ Ibid., pg. 611.

²²² Ibid., pg. 612.

majoritariamente dependentes de tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito.²²³

No tipo melhor técnica a proposta é apresentada em dois envelopes, um referente a técnica e o outro a preços. Primeiramente serão abertos os envelopes relativos a técnica. O edital fixa um nível técnico mínimo que se não for atingido exclui a proposta. Os que forem eliminados nesta fase receberão o envelope com a proposta de preço, em seguida abrem-se os envelopes com as propostas financeiras. Nesse momento começa uma negociação com o proponente de melhor qualidade técnica para que abaixe o preço. Se este se negar, negocia-se com o próximo, razão pela qual o contratado nem sempre será o com melhor técnica.²²⁴

No tipo técnica e preço, também há dois envelopes, um para a técnica e outro para o preço. Inicialmente abre-se o envelope de técnica e atribui-se pontos de acordo com o estabelecido no edital. Novamente as propostas que não atingirem os requisitos mínimos serão eliminadas. Depois se analisam os envelopes de preço e conferem-se pontos segundo previsão do ato convocatório. A classificação das propostas é realizada de acordo com a média ponderada das propostas de técnica e preço. O tipo maior lance ou oferta será empregado na alienação de bens ou concessão de direito real de uso.²²⁵

A classificação torna possível que após a homologação da licitação o objeto seja adjudicado. Homologação “é ato pelo qual a autoridade competente, estranha à comissão, após examinar todos os atos pertinentes ao desenvolvimento do certame licitatório, proclama-lhe a correção jurídica, se esteve conforme às exigências normativas”.²²⁶ Adjudicação “é o ato pelo qual a promotora do certame convoca o vencedor para travar o contrato em vista do qual se realizou o certame”.

²²³ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 613.

²²⁴ Ibid., pgs. 614/615.

²²⁵ Ibid., pg. 615.

²²⁶ Ibid., pgs. 617/618.

A licitação pode ser revogada por razões de interesse público ou anulada por ilegalidade.²²⁷ Dos atos licitatórios caberá a interposição de recurso ou representação no prazo de 5 dias, salvo convite que será no prazo de 2 dias. Terão efeito suspensivo os recursos contra habilitação ou inabilitação e contra o julgamento das propostas. Os demais licitantes podem impugnar os recursos interpostos.²²⁸

O contrato administrativo é regulado pelas regras de direito público e pode ser alterado unilateralmente e extinto pela Administração pública.²²⁹ Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello, no contrato administrativo há supremacia de uma das partes que se manifesta na possibilidade de alteração e extinção unilateral do contrato e na autoridade. A autoridade se exprime na presunção de legitimidade dos atos da Administração, no controle e fiscalização da execução do contrato, na possibilidade de impor sanções e na permissão do contratado alegar exceção do contrato não cumprido apenas 90 dias após a Administração não cumprir com suas obrigações. Os critérios para classificar um contrato como administrativo seria a presença de um desses fatores: receber essa qualificação por lei, ter por objeto a execução de um serviço público ou conter cláusulas exorbitantes,²³⁰ que “caracteriza-se por seu caráter incomum em um contrato de Direito Privado, seja porque aí seria nula, seja porque inadaptada a ele ainda que não fora nula”.²³¹

Contrato administrativo

é um tipo de avença travada entre a Administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas assujeitam-se a cambiáveis imposições de interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante privado.²³²

²²⁷ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 618.

²²⁸ *Ibid.*, pg. 619.

²²⁹ *Ibid.*, pg. 627.

²³⁰ *Ibid.*, pg. 629.

²³¹ *Ibid.*, pg. 630.

²³² *Ibid.*, pg. 632/633.

O contratado tem direito a manutenção da equação econômico-financeira do contrato. A administração pode alterar o contrato e permitir que os gastos com obras, serviços ou compras ultrapassem até 25% e que as despesas com reformas de edifícios e equipamentos excedam em 50% o valor do contrato.²³³ Por acordo entre as partes pode ocorrer supressão de até 25% do valor do contrato em obras, serviços ou compras e de até 50% nas reformas de edifícios e equipamentos.²³⁴ O contrato pode se extinguir pelo alcance do objeto, pelo término do prazo previsto para duração, fim da vigência dos créditos orçamentários, rescisão unilateral do contrato pela Administração por razões de interesse público ou por falta do contratado, rescisão por mútuo acordo entre as partes, rescisão por via judicial.²³⁵

EMENTA: RECURSOS ESPECIAIS. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS FINANCEIROS E OUTRAS AVENÇAS. RESCISÃO DO CONTRATO POR INTERESSE PÚBLICO (ART. 78, INCISO XII, DA LEI N.8.666/1993). DESNECESSIDADE DE PRÉVIO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. CELEBRAÇÃO DE NOVO CONTRATO COM OUTRA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA.

- Independente de prévio procedimento administrativo a rescisão unilateral do contrato pela administração pública, vinculada, especificamente, a "razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato" (art. 78, inciso XII, da Lei n. 8.666/1993). Recursos especiais providos para denegar a segurança.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1223306 PR 2010/0216816-3. Recursos especiais. Mandado de segurança. Contrato administrativo de prestação de serviços financeiros e outras avenças. Rescisão do contrato por interesse público (art. 78, inciso XII, da lei n.8.666/1993). Desnecessidade de prévio procedimento administrativo. Celebração de novo contrato com outra instituição financeira. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 08 de novembro de 2011. Disponível em:

²³³ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 638.

²³⁴ Ibid., pg. 640.

²³⁵ Ibid., pgs. 640/641.

<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=1223306&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=1>. Acesso em: 02 ago. 2015.

A exceção do contrato não cumprido quando a Administração deixa de cumprir suas obrigações contratuais por mais de 90 dias, assim como a suspensão da execução do contrato, por ordem escrita da Administração por mais de 120 dias podem levar a extinção do contrato, salvo nos casos de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra.²³⁶

Existem contratos que ultrapassam o prazo de vigência dos créditos orçamentários como os que estão no plano plurianual, os relacionados a prestação de serviços de forma contínua, aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática, e outros.²³⁷

A celebração dos contratos administrativos é precedida de licitação e da prestação de garantia em caução em dinheiro ou título da dívida pública, seguro-garantia, fiança bancária. Não é permitida a celebração de contrato verbal, exceto pequenas despesas de pronto pagamento.²³⁸ O contrato administrativo terá de ser publicado em Diário Oficial no prazo de 20 dias contados da assinatura, de forma resumida, como condição de eficácia, assegurado a qualquer interessado o direito a uma cópia autenticada mediante o pagamento de emolumentos.²³⁹ O edital de licitação deverá prever a forma de pagamento do contratado. O atraso de pagamento sujeita a Administração ao pagamento de correção monetária e de indenização pelos prejuízos sofridos. Os contratos podem sofrer, ainda, reajustes, recomposição de preços.²⁴⁰

Na teoria da imprevisão “o contratado faz jus à plena restauração do equilíbrio contratual caso ocorra superveniência de eventos imprevisos de ordem econômica

²³⁶ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 642.

²³⁷ Ibid., pg. 643.

²³⁸ Ibid., pgs. 644/645.

²³⁹ Ibid., pg. 645.

²⁴⁰ Ibid., pgs. 645-650.

ou que surtem efeitos de natureza econômica, alheios à ação das partes, que repercutam de maneira seriamente gravosa sobre o equilíbrio do contrato”. A teoria do fato do príncipe “afirma este mesmo direito do contratado nos casos em que o Poder Público, no uso de prerrogativas alheias à sua qualidade de contratante, adota medidas que desbalanceiam o equilíbrio contratual originalmente estipulado”. Sujeições imprevistas “são circunstâncias materiais, isto é, de fato, que dificultam ou oneram a realização de uma obra contratada, as quais, ainda que preexistentes, eram desconhecidas ou, ao menos, se conhecidas, não foram dadas a conhecer ao contratado ou o foram erroneamente, quando do estabelecimento das condições determinantes do contrato e de sua equação econômico-financeira”.²⁴¹

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO. AUMENTO DE CARGA TRIBUTÁRIA (ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA). LEI ANTERIOR À ABERTURA DO CERTAME. APLICAÇÃO DO ART. 65, INC. II, ALÍNEA D, E § 5º DA LEI N. 8.666/93. IMPOSSIBILIDADE.

1. No caso, o início das licitações ocorreu em 2000, com homologação da proposta vencedora no mesmo ano, e o diploma normativo que majorou a alíquota das contribuições previdenciárias foi a Lei n. 9.876, de 1999.
2. Portanto, se o agravamento dos encargos tributários foi anterior à própria abertura do certame, não há que se falar em aplicação do art. 65, inc. II, alínea d, da Lei n. 8.666/93, uma vez que não há imprevisibilidade do fato e de suas consequências, pois, para tanto, é necessário que a situação seja futura, nunca atual ou pretérita (daí o uso do verbo "sobrevier").
3. Também não cabe a aplicação do § 5º do art. 65 da Lei de Licitações e Contratos porque, na hipótese em exame, o tributo não foi criado, alterado ou extinto depois da apresentação da proposta, mas sim antes da própria publicação do edital.
4. Recurso especial provido.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 686343 MG 2004/0065232-4. Administrativo. Licitação e contrato. Aumento de carga tributária (Alíquota de contribuição previdenciária). Lei anterior à abertura do certame. Aplicação do art. 65, inc. II, alínea D, e § 5º da Lei N. 8.666/93. Impossibilidade. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 18 de agosto de 2009. Disponível em:<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=686>

²⁴¹ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 652.

343&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=3. Acesso em: 02 ago. 2015.

As sanções por inexecução total ou parcial do contrato são: advertência, multa, suspensão temporária de participar de licitação e impedimento de contratar com a Administração por até dois anos, declaração de inidoneidade para contratar ou licitar.²⁴²

Equilíbrio econômico-financeiro “é a relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste e, de outro lado, pela compensação econômica que lhe corresponderá”.²⁴³

2.2.7 Bens Públicos

Bens públicos “são todos os bens que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público, isto é, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público (...) bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público”.²⁴⁴ Os bens públicos classificam-se em bens de uso comum que estão a disposição de todos, bens de uso especial, que são bens destinados às atividades e serviços públicos, e bens dominicais, que não se enquadram em nenhuma das categorias acima.²⁴⁵ Afetação é a designação de um bem como de uso comum ou especial. A afetação ao uso comum pode decorrer da natureza do bem ou de lei ou ato administrativo. Desafetação é a retirada dessa designação. A desafetação de bem de uso comum ocorre por lei ou ato do Executivo. Os bens dominiais não são afetados.²⁴⁶

Os bens públicos são inalienáveis, impenhoráveis e imprescritíveis. Os bens de uso comum ou especial somente podem ser alienados mediante desafetação

²⁴² MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 653.

²⁴³ Ibid., pg. 654.

²⁴⁴ Ibid., pg. 929.

²⁴⁵ Ibid., pg. 930.

²⁴⁶ Ibid., pg. 931.

para bens dominicais. Além da penhora, os bens públicos não podem ser gravados com direitos reais de garantia. Os bens públicos não são suscetíveis a usucapião²⁴⁷Com relação à natureza física, os bens públicos classificam-se em bens do domínio hídrico, domínio terrestre.²⁴⁸

Para a alienação de bens imóveis públicos é necessária autorização legislativa, avaliação do bem e licitação. Se a área for superior a dois mil e quinhentos hectares é necessária aprovação do Congresso Nacional por decreto legislativo, salvo se for para fins de reforma agrária.²⁴⁹

Autorização de uso de bem público “é o ato unilateral pelo qual a autoridade administrativa faculta o uso de bem público para utilização episódica de curta duração”.²⁵⁰Permissão de uso de bem público

é o ato unilateral precário e discricionário quanto à decisão de outorga, pelo qual se faculta a alguém o uso de bem público. Sempre que possível, será outorgada mediante licitação ou, no mínimo, com obediência a procedimento em que se assegure tratamento isonômico aos administrados.²⁵¹

Concessão de uso de bem público

é o contrato administrativo pelo qual, como o nome já o indica, a Administração trespassa a alguém o uso de um bem público para uma finalidade específica. Se o Poder Público, instado por conveniências administrativas, pretende rescindi-las antes do termo estipulado, terá de indenizar o concessionário.²⁵²

Concessão de direito real de uso

²⁴⁷ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 932.

²⁴⁸ Ibid., pg. 933-935.

²⁴⁹ Ibid., pgs. 940/941.

²⁵⁰ Ibid., pg. 944.

²⁵¹ Ibid., pg. 945.

²⁵² Ibid., pg. 946.

é o contrato pelo qual a Administração transfere, por tempo certo ou por prazo indeterminado, como direito real resolúvel, o uso remunerado ou gratuito de terreno público para que seja utilizado com fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social.²⁵³

Concessão de uso especial para fins de moradia é para

quem, até 30 de junho de 2001, haja possuído como seu, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, imóvel público urbano de até 250 m². Utilizando-o para sua moradia, tem direito à concessão de uso especial, desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural.²⁵⁴

Enfiteuse é o “direito real sobre coisa alheia que confere a alguém perpetuamente, os poderes inerentes ao domínio, com obrigação de pagar ao dono da coisa uma renda anual e a de conservar-lhe a substância”.²⁵⁵

2.2.8 Poder de polícia

Poder de polícia é “a atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos”.²⁵⁶

Polícia administrativa é

a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora,

²⁵³ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 947.

²⁵⁴ Ibid., pgs. 948/949.

²⁵⁵ Ibid., pg. 950.

²⁵⁶ Ibid., pg. 838.

ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente as particulares um dever de abstenção a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo.²⁵⁷

União, Estados e Municípios exercem atividades de polícia administrativa, sendo a área de abrangência definida de acordo com a competência legislativa.²⁵⁸

²⁵⁷ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. Pg. 853.

²⁵⁸ *Ibid.*, pgs. 860/861.

3 Conclusão

O Direito Administrativo, ramo do Direito Público, é o instrumento jurídico que dinamiza o Estado e que é responsável pela vida da Administração Pública. Ele é o implementador do Direito Constitucional por ser o guardião da organização administrativa do Estado e meio de proteção dos administrados.

Observou-se, durante a realização do presente estudo, que a codificação desse Direito, além de facilitar a aplicação, colabora para o seu emprego correto e uniforme. Sobre essa sistematização assevera Hely Lopes Meirelles:

(...) a reunião dos textos administrativos num só corpo de lei não só é perfeitamente exequível, a exemplo do que ocorre com os demais ramos do Direito, já codificados, como propiciará à Administração e aos administrados maior segurança e facilidade na observação e aplicação das normas administrativas. As leis esparsas tornam-se de difícil conhecimento e obtenção pelos interessados, sobre não permitirem uma visão panorâmica do Direito a que pertencem.

A reunião dessas leis facilitaria o estudo do Direito Administrativo e, como dito anteriormente, ajudaria no controle de constitucionalidade, tanto na verificação da compatibilidade das novas normas com as já constantes de um texto codificado, como na revogação das normas em que se deve indicar a norma objeto da exclusão do mundo jurídico.

As causas para edição de um código podem ser ideológicas, políticas, técnico-jurídicas e práticas. As causas ideológicas estão embasadas no racionalismo que postula que a razão é a forma de se atingir a verdade; as políticas destinadas a unificação do governo e a influenciar outras nações por meio as ideias; as técnico-jurídicas em que os assuntos são ordenados sistematicamente obedecendo critérios científicos; as práticas para ordenar as fontes do direito.

A codificação ora proposta se limita às normas federais, que geralmente servem de parâmetro para a elaboração das normas estaduais e municipais. Convém observar que os Poderes Executivos dos Estados e Municípios costumam seguir a mesma estrutura do Poder Executivo federal.

Na elaboração desta monografia, percebeu-se a ampla variedade de normas federais que compõem o Direito Administrativo. Com a finalidade de expor tal gama de normas foi elencada uma plêiade de preceitos que poderiam estar agrupados em um código de Direito Administrativo, o que, como leciona acima Hely Lopes Meirelles, fomentaria a aplicação das normas administrativas.

Portanto, foram relacionados a Administração Pública federal, o processo administrativo, a concessão e permissão de serviços públicos, os consórcios, os servidores públicos, as licitações públicas, os bens públicos e o poder de polícia. Essas matérias possuem legislação com sólida jurisprudência e são abordadas nos livros dos principais doutrinadores administrativistas.

Procedeu-se também a uma exposição da história da codificação. Constatando a importância da construção dessa codificação ao longo do tempo, concluiu-se a utilidade indubitável da sistematização das normas para o aperfeiçoamento científico, jurídico e da civilização em geral; o agrupamento racional e prático das normas jurídicas; as retificações necessárias por meio do reexame que propicia; o estabelecimento de um contato mais íntimo entre a legislação e o povo em decorrência da vulgarização das normas.

Além disso, Themístocles Cavalcanti acentua que o objetivo dos códigos é não somente a reunião dos dispositivos que interessam a determinada matéria legislativa dentro de um campo único da lei, mas também a estabilidade e generalidade das normas fundamentais. Assim, foi disponibilizado um rol de normas federais aptas a integrar um Código de Direito Administrativo. A unificação das normas só será possível com a elaboração desse relevante código.

Como demonstrado neste trabalho, as matérias que compõem o Direito Administrativo são abundantes e encontram-se espalhadas em vários documentos jurídicos. Destarte, a legislação administrativa, por estar desordenada, poderia ser sistematicamente ordenada através da codificação.

4 Referências

BRASIL. **Código Brasileiro de Aeronáutica**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7565.htm. Acesso em: junho de 2015.

BRASIL. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: maio de 2015.

BRASIL. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: maio de 2015.

BRASIL. **Código Brasileiro de Telecomunicações**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4117.htm. Acesso em: junho de 2015.

BRASIL. **Código Comercial**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0556-1850.htm. Acesso em: maio de 2015.

BRASIL. **Código Criminal de primeira instancia**. Promulga o Código do Processo Criminal de primeira instancia com disposição provisória acerca da administração da Justiça Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-29-11-1832.htm. Acesso em: maio 2015.

BRASIL. **Código Criminal do Império do Brasil**. Manda executar o Código Criminal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-16-12-1830.htm. Acesso em: maio de 2015.

BRASIL. **Código de Minas**. Dá nova redação ao Decreto-lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0227.htm. Acesso em: junho de 2015.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1608.htm. Acesso em: maio de 2015.

BRASIL. **Código de Processo Penal Militar.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1002.htm. Acesso em: junho de 2015.

BRASIL. **Código de Trânsito Brasileiro.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9503.htm. Acesso em: junho de 2015.

BRASIL. **Código do Consumidor.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm. Acesso em: junho de 2015.

BRASIL. **Código Eleitoral.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737.htm. Acesso em: junho de 2015.

BRASIL. **Código Florestal.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm. Acesso em: junho de 2015.

BRASIL. **Código Penal.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: maio de 2015.

BRASIL. **Código Penal Militar.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1001.htm. Acesso em: junho de 2015.

BRASIL. **Código Tributário Nacional.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm. Acesso em: junho de 2015

BRASIL. **Constituição de 1824.** Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35041-25-marco-1824-532540-norma-pl.html>. Acesso em: maio de 2015.

BRASIL. **Constituição de 1891.** Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, decretada e promulgada pelo Congresso Nacional Constituinte, em 24/02/1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm. Acesso em: maio de 2015.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934).** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm. Acesso em: maio de 2015.

BRASIL. **Constituição de 1937.** Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, decretada pelo Presidente da República em 10.11.1937. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pe.html>. Acesso em: maio de 2015.

BRASIL. **Constituição de 1946.** Constituição dos Estados Unidos do Brasil, decretada pela Assembleia Constituinte. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm. Acesso em: maio de 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm. Acesso em: maio de 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: maio de 2015.

BRASIL. Código Tributário Nacional. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm. Acesso em: junho de 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência nº 30745 MA 2000/0116625-5. Processo Civil. Conflito Negativo. Rede Ferroviária Federal. Litígio Decorrente de Desconto em Folha de Pagamento de Contribuição em Favor de Entidade Sindical. Sociedade de Economia Mista. Art. 109 , I , CF e Decretos-lei 200/67 e 900/69. Súmula 517/STF. Relator: Ministro Milton Luiz Pereira. Brasília, DF, 28 de maio de 2001. Disponível em:
<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=30745&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=4>. Acesso em: 02 ago. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº MS 13901 DF 2008/0228449-6. Administrativo – Mandado de Segurança – Certificado de entidade beneficente de assistência social – CEBAS – Recurso administrativo – Efeitos – Art. 377 do decreto 3.048/99 que veda a concessão de efeito suspensivo – Art. 61 da lei 9.784 /99 – Efeito suspensivo sujeito a juízo discricionário do administrador. Relator: Ministra Eliana Calmon. Brasília, DF, 9 de fevereiro de 2009. Disponível em:
<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2508741/mandado-de-seguranca-ms-13901-df-2008-0228449-6>. Acesso em: 28 jul. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 686343 MG 2004/0065232-4. Administrativo. Licitação e contrato. Aumento de carga tributária (Alíquota de contribuição previdenciária). Lei anterior à abertura do certame. Aplicação do art. 65, inc. II, alínea D, e § 5º da Lei N. 8.666/93. Impossibilidade. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 18 de agosto de 2009. Disponível em:
<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=686343&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=3>. Acesso em: 02 ago. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1059137 SC 2008/0110088-5. Administrativo. Extinção do contrato de concessão de serviço público. Reversão dos bens utilizados pela concessionária. Indenização prévia. Art. 35, § 4º, da Lei 8.987/95. Relator: Ministro Francisco Falcão. Brasília, DF, 14 de

outubro de 2008. Disponível em:
<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=1059137&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=1>. Acesso em: 02 ago. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1141021 SP 2009/0070033-8. Administrativo. Recurso Especial. Licitação. Obra pública. Art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei Nº 8.666/93. Exigência de previsão de recursos orçamentários. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 21 de agosto de 2012. Disponível em:
<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=1141021&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=1>. Acesso em: 02 ago. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1223306 PR 2010/0216816-3. Recursos especiais. Mandado de segurança. Contrato administrativo de prestação de serviços financeiros e outras avenças. Rescisão do contrato por interesse público (art. 78, inciso XII, da lei n.8.666/1993). Desnecessidade de prévio procedimento administrativo. Celebração de novo contrato com outra instituição financeira. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 08 de novembro de 2011. Disponível em:
<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=1223306&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=1>. Acesso em: 02 ago. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1292335 RO 2011/0267651-4. Recurso Especial. Constitucional e Administrativo. Agentes da polícia federal. Regime de plantão (24H de trabalho por 48H de descanso). Adicional noturno. Art. 7º, IX, da CF/88. Art. 75 da Lei 8.112/90. Cabimento. Precedentes do TST. Súmula 213/STF. Relator: Ministro CASTRO MEIRA. Brasília, DF, 09 de abril de 2013. Disponível em:
http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&processo=1292335&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO. Acesso em: 02 ago. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 39883 MT 2012/0262776-0. Administrativo. Processual civil. Licitação. Serviço de engenharia. Qualificação técnica. Experiência prévia no desempenho de

atividades similares ou congêneres. Amparo no art. 30, II, da Lei 8.666/93. Precedente. Ausência de direito líquido e certo. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2013. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=39883&&b=ACOR&p=tr ue&t=JURIDICO&l=10&i=1>. Acesso em: 02 ago. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade ADI 1923 DF. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei N. 9.637, de 15 de maio de 1.998. Qualificação de entidades como organizações sociais. Inciso XXIV do artigo 24 da Lei N. 8.666, de 21 de junho de 1.993, com a redação conferida pela Lei N. 9.648, de 27 de maio de 1.998. Dispensa de Licitação. Alegação de Afronta ao Disposto nos artigos 5º; 22; 23; 37; 40; 49; 70; 71; 74, § 1º E 2º; 129; 169, § 1º; 175, caput; 194; 196; 197; 199, § 1º; 205; 206; 208, § 1º E 2º; 211, § 1º; 213; 215, CAPUT; 216; 218, §§ 1º, 2º, 3º E 5º; 225, § 1º, E 209. Indeferimento da Medida Cautelar em razão de descaracterização do periculum in mora. Partes: Partido dos Trabalhadores – PT e outros. Requerentes: Partido Dos Trabalhadores – PT e Partido Democrático Trabalhista – PDT. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Ilmar Galvão. Brasília, DF, 01 de agosto de 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=487894>. Acesso em: 07 ago. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Ordinário nº 29405. Recurso Ordinário – Processo administrativo disciplinar – Servidor público federal – Pena de suspensão alegada prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública – Inocorrência – Desconsideração de causa interruptiva incidente no curso do lapso prescricional (Lei Nº 8.112/90, art. 142, § 3º) – Agravo Improvido. Partes: Rosinaldo Santos Wanderley e outros. Agravante: Rosinaldo Santos Wanderley. Agravado: União. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 04 de fevereiro de 2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2829405%2 ENUME%2E+OU+29405%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl .com/osjmq6p>. Acesso em: 02 ago. 2015.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Agravo de Instrumento Nº 70053827796. Administrativo. Transporte coletivo. Cassação de concessão. Art. 5º, LV, CF/88. Artigos 35, §§ 1º a 4º, 38, §§ 1º a 6º, e 40, Lei Nº 8.987/95. Necessidade de prévio procedimento administrativo. Ampla defesa. Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa. Porto Alegre, RS, 08 de maio de 2013. Disponível em: http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=70053827796&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a_politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&lr=lang_pt&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&as_qj=70045490745&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&as_q=+#main_res_juris. Acesso em: 02 ago. 2015.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Apelação Criminal nº 70045490745. Apelação. Lei de Licitações. Art. 89, caput, da Lei Nº 8.666/93. Consórcio Intermunicipal. Licitação. Obrigatoriedade. Art. 6º, da Lei Nº 11.107/05. Relator: Gaspar Marques Batista. Porto Alegre, RS, 17 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=70045490745&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a_politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&lr=lang_pt&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&as_qj=&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&as_q=+#main_res_juris. Acesso em: 02 ago. 2015.

BRASIL. Tribunal Regional Federal – 4ª Região. Reexame Necessário Cível nº 5027298-84.2011.404.7100. Previdenciário. Mandado de segurança. Administração. Processo administrativo. Prazo decisão. Descumprimento. Lei 9784/99. Relator: João Batista Pinto Silveira. Porto Alegre, RS, 28 de fevereiro de 2013. Disponível em: http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php. Acesso em: 02 ago. 2015.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho – 9ª Região. Processo: 924-2006-303-9-0-4. TRT-PR-03-07-2007 Terceiro Setor. Objetivos. Desvirtuamento. Responsabilidade do ente público. Relator: Marlene T. Fuverki Suguimatsu. Paraná, PR, 03 de julho de 2007. Disponível em: <http://trt->

9.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/18976836/9242006303904-pr-924-2006-303-9-0-4-trt-9. Acesso em: 02 ago. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Agravo de Instrumento em Recurso de Revista nº 3204040-53.2002.5.02.0902. Agravo regimental. Agravo de instrumento em recurso de revista. Não conhecido por deficiência de formação. Relator: Dora Maria da Costa. Brasília, DF, 19 de setembro de 2003. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=3204040-53.2002.5.02.0902>.

Acesso em: 02 ago. 2015.

CERQUEIRA, Marcelo. A Constituição na História – origem e reforma. Rio de Janeiro: Editora Revan.

CLAUDIO, Affonso. **Estudos de direito romano**. v.1. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1916-1927.

CRETELLA JÚNIOR. José. **Direito administrativo do Brasil – Processo administrativo. volume V**. 2 Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1962.

Decreto nº 2.487/98. Dispõe sobre a qualificação de autarquias e fundações como Agências Executivas, estabelece critérios e procedimentos para a elaboração, acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão e dos planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das entidades qualificadas e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2487.htm. Acesso em: agosto de 2015.

Decreto nº 70.235/72. Dispõe sobre o processo administrativo fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/109193/decreto-70235-72>. Acesso em: agosto de 2015.

Decreto-lei nº 200/67. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: agosto de 2015.

Decreto-lei nº 9.760/46. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em:

<http://prespublica.jusbrasil.com.br/legislacao/107132/lei-dos-bens-imoveis-da-uniao-decreto-lei-9760-46>. Acesso em: junho de 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DINIZ, Almaghio. **Questões actuaes de philosophia e direito com uma introdução de Clovis Bevilacqua**. Rio de janeiro: H. Garnier, livreiro-editor, 1909.

GIORDANI, Mário Curtis. **Iniciação ao Direito Romano**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: parte geral**. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

Lei nº 6.383/76. Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6383.htm. Acesso em: junho de 2015.

Lei nº 8.112/90. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm. Acesso em: agosto de 2015.

Lei nº 8.666/93. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: agosto de 2015.

Lei nº 8.745/93. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8745compilada.htm. Acesso em: agosto de 2015.

Lei nº 8.987/95. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8987cons.htm. Acesso em: agosto de 2015.

Lei nº 9.637/98. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm. Acesso em: agosto de 2015.

Lei nº 9.784/99. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso em: agosto de 2015.

Lei nº 9.790/99. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9790.htm. Acesso em: agosto de 2015.

Lei nº 9.801/99. Dispõe sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa e dá outras providências. Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/109623/lei-9801-99>. Acesso em: agosto de 2015.

Lei nº 10.520/02. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm. Acesso em: agosto de 2015.

Lei nº 11.079/04. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: agosto de 2015.

Lei nº 11.107/05. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/96781/lei-11107-05>. Acesso em: julho de 2015.

Lei nº 12.232/10. Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Lei/L12232.htm. Acesso em: junho de 2015.

Lei nº 12.813/13. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei no 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nos 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm. Acesso em: junho de 2015.

LOBO, Abelardo Saraiva da Cunha. **Curso de Direito Romano: história, sujeito e objeto do direito: instituições jurídicas.** Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2006.

MACKELDEY, F. **Elementos de Direito Romano.** Tradução Antonio Bento de Faria. Rio de Janeiro: J. Ribeiro dos Santos, livreiro editor, 1907.

MARTINS JUNIOR, J. Izidoro. **Compendio historia geral do direito.** Pernambuco: Ramiro M. Costa & C Editores, Livraria contempohanea, 1898. FALCÓN Y TELLA, Maria José. Conceito e fundamento da validade do direito. Tradução de Stefani Borba de Rose Trunfo. 2. Ed. Porto Alegre: Ricardo Lenz, 2000.

MARTINS JUNIOR, J. Izidoro. **Historia do Direito Nacional**. Rio de Janeiro: Typ. Da Empreza Democratica Editora, 1895.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MENGER, Anton. **El derecho civil y los pobres**. Tradução de Adolfo Posada Granada. Comares, 1998.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. 31. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PINTO JUNIOR, João José. **Curso elementar de direito romano**. Recife: TypographiaEconomica, 1888.

REALE, Miguel. **Visão geral do Projeto de Código Civil**. Revista dos Tribunais, n.752, ano 87, jun. 1998.

SALDANHA, Daniel Cabaleiro. **História e Teoria das Fontes do Direito Romano**. Belo Horizonte, 2011. Orientador: Joaquim Carlos Salgado. Dissertação (mestrado). Faculdade de Direito da UFMG.FUSTEL DE COLANGES, Numa Denis. A cidade antiga: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. São Paulo: Martin Claret, 2009.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil**. v. 1: parte geral. São Paulo: Atlas, 2012.