

Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro

TJ-RJ

Analista Judiciário – Execução de Mandados

A apostila preparatória é elaborada antes da publicação do Edital Oficial com base no edital anterior, para que o aluno antecipe seus estudos.

OT048-N9

Todos os direitos autorais desta obra são protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/12/1998.
Proibida a reprodução, total ou parcialmente, sem autorização prévia expressa por escrito da editora e do autor. Se você conhece algum caso de "pirataria" de nossos materiais, denuncie pelo sac@novaconcursos.com.br.

OBRA

Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro

Analista Judiciário – Execução de Mandados

Atualizada até 11/2019

AUTORES

Língua Portuguesa - Profª Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco

Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Rio de Janeiro (CODJERJ) - Profº Fernando Zantedeschi

Consolidação Normativa - Profª Bruna Pinotti

Legislação Complementar - Profº Fernando Zantedeschi

Direito Administrativo - Profº Fernando Zantedeschi e Profª Bruna Pinotti

Direito Constitucional - Profº Ricardo Razaboni

Direito Processual Civil - Profª Bruna Pinotti

Direito Processual Penal - Profº Rodrigo Gonçalves

PRODUÇÃO EDITORIAL/REVISÃO

Leandro Filho

Christine Liber

Robson Silva

DIAGRAMAÇÃO

Thais Regis

Renato Vilela

CAPA

Joel Ferreira dos Santos



www.novaconcursos.com.br

sac@novaconcursos.com.br

APRESENTAÇÃO

PARABÉNS! ESTE É O PASSAPORTE PARA SUA APROVAÇÃO.

A Nova Concursos tem um único propósito: mudar a vida das pessoas.

Vamos ajudar você a alcançar o tão desejado cargo público.

Nossos livros são elaborados por professores que atuam na área de Concursos Públicos. Assim a matéria é organizada de forma que otimize o tempo do candidato. Afinal corremos contra o tempo, por isso a preparação é muito importante.

Aproveitando, convidamos você para conhecer nossa linha de produtos "Cursos online", conteúdos preparatórios e por edital, ministrados pelos melhores professores do mercado.

Estar à frente é nosso objetivo, sempre.

Contamos com índice de aprovação de 87%*.

O que nos motiva é a busca da excelência. Aumentar este índice é nossa meta.

Acesse **www.novaconcursos.com.br** e conheça todos os nossos produtos.

Oferecemos uma solução completa com foco na sua aprovação, como: apostilas, livros, cursos online, questões comentadas e treinamentos com simulados online.

Desejamos-lhe muito sucesso nesta nova etapa da sua vida!

Obrigado e bons estudos!

*Índice de aprovação baseado em ferramentas internas de medição.

CURSO ONLINE



PASSO 1

Acesse:

www.novaconcursos.com.br/passaporte



PASSO 2

Digite o código do produto no campo indicado no site.

O código encontra-se no verso da capa da apostila.

*Utilize sempre os 8 primeiros dígitos.

Ex: JN001-19



PASSO 3

Pronto!

Você já pode acessar os conteúdos online.

SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA

Gêneros textuais: descrição, narração, dissertação expositiva e argumentativa.....	01
Tipos textuais: informativo, publicitário, didático, instrucional e preditivo.....	01
Marcas de textualidade: coesão, coerência e intertextualidade.....	02
Morfologia, sintaxe e semântica: conceitos e funções textuais.....	08
Linguagem figurada.....	59
Norma culta.....	63
Ortografia.....	63
Acentuação gráfica.....	68
Formação de palavras.....	71
Reescritura de frases.....	73

CÓDIGO DE ORGANIZAÇÃO E DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (CODJERJ)

Disposições Preliminares; Divisão Judiciária; Divisão Territorial; Criação e Classificação das Comarcas.....	01
Órgãos Judiciários de Segunda Instância; Tribunal de Justiça; Composição, Funcionamento e Competência; Presidente; Vice- Presidentes; Conselho da Magistratura. Corregedoria Geral da Justiça; Organização; Corregedor-Geral da Justiça; Correições.....	02
Tribunais e Juízes de Primeira Instância; Composição da Justiça de Primeira Instância; Tribunais do Júri; Juízes de Direito; Disposições Gerais; Juízes da Região Judiciária Especial; Juízes das Demais Regiões Judiciárias; Juízes de Direito do Cível; Juízes de Direito do Crime; Conselhos de Justiça Militar; Juízes de Paz. Magistrados. Fatos Funcionais.....	04
Nomeações e Promoções; Remoções e Permutas; Posse, Exercício, Matrícula e Antiguidade; Impedimentos e Incompatibilidades.....	06
Direitos e Deveres; Garantias e Prerrogativas; Vencimentos e Vantagens; Licenças e Férias; Ética Funcional; Ação Disciplinar; Reclamação. Disposições Gerais. Disposições Transitórias.....	07

CONSOLIDAÇÃO NORMATIVA

Parte Judicial – Deveres; Deveres dos Responsáveis pelo Gerenciamento das Serventias; Horário de Trabalho; Ausência do Escrivão e Vacância da Função; Expedição de Certidões.....	01
Custas Judiciais; Disposições Gerais; Recolhimento Das Custas e a Certificação pelas Serventias Judiciais.....	04
Serviços Judiciais; Escrivantias; Administração Interna; Processamento Integrado e Escrivão; Documentação Em Geral; Livros; Relações com os Representantes do Ministério Público, Advocacia Pública, Defensoria Pública e Advogados; Autuação e Formação dos Autos do Processo; Citações e Intimações; Órgão Oficial de Publicação; Depósitos Judiciais; Certidão de Débito; Atualização de Dados; Arquivamento; Petições; Consulta ao Serviço de Arquivo – SARQ; Carta Precatória Eletrônica; Rotinas de Processamento; Rotinas Aplicáveis às Serventias Judiciais em geral; Rotinas Aplicáveis às Serventias das Varas com Competência Cível; Rotinas Aplicáveis às Serventias das Varas com Competência de Família; Rotinas Aplicáveis às Serventias das Varas com Competência de Infância e Juventude; Rotinas Aplicáveis às Serventias das Varas com Competência de Idoso; Rotinas Aplicáveis às Serventias das Varas com Competência Criminal; Rotinas Aplicáveis às Serventias dos Tribunais do Júri; Rotinas Aplicáveis aos Juizados da Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher; Rotinas Aplicáveis às Serventias das Varas com Competência Orfanológica; Rotinas Aplicáveis às Serventias das Varas com Competência Fazendária; Rotinas Aplicáveis às Serventias das Varas com Competência Empresarial; Rotinas Aplicáveis às Serventias das Varas com Competência em Registros Públicos.....	06

SUMÁRIO

Auxiliares do Juízo; Analista Judiciário na Especialidade de Execução de Mandados – Denominação Funcional de Oficial de Justiça Avaliador; Disposições Gerais; Cumprimento do Mandado Judicial; Centrais de Mandados e Núcleos de Auxílio Recíproco de Oficiais de Justiça Avaliadores – Naroja; Mandado Judicial Eletrônico.....	34
---	----

LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR

Decreto-Lei nº 220, de 18/07/75 - Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro.....	01
Decreto 2479, de 08 de março de 1979 - Regulamenta o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro.....	05
Lei Estadual 4620/2005, de 11/10/2005 - Dispõe sobre a unificação e a reestruturação dos Quadros de Pessoal e institui a carreira de serventuário do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro.....	09
Resolução nº 198/2014 do Conselho Nacional de Justiça. AVISO CGJ nº 126/2013, publicado em 04/02/2013. PROVIMENTO CGJ nº 22/2009, publicado em 20/03/2009. PROVIMENTO CGJ nº 69/2013, publicado em 05/12/2013. Provimento CGJ nº 41/2014, publicado em 06/08/2014.....	10

DIREITO ADMINISTRATIVO

Estado, governo e Administração Pública: conceitos, elementos, poderes e organização; natureza, fins e princípios.....	01
Direito Administrativo: conceito, fontes e princípios.....	04
Administração direta e indireta. Órgãos públicos.....	10
Agentes públicos: espécies e classificação; poderes, deveres e prerrogativas; cargo, emprego e função públicos; regime jurídico único: provimento, vacância, remoção, redistribuição e substituição; direitos e vantagens; regimes jurídicos, organização funcional, regime constitucional (concurso público, acessibilidade, acumulação de cargos e funções, estabilidade, regime previdenciário, disponibilidade, mandato eletivo, sistema constitucional de remuneração, associação sindical e direito de greve), regime disciplinar; responsabilidade civil, criminal e administrativa. Processo administrativo disciplinar, sindicância e inquérito. Regime Especial de Direito Administrativo – REDA.....	18
Poderes administrativos: poder hierárquico; poder disciplinar; poder regulamentar; poder de polícia; uso e abuso do poder.....	31
Ato administrativo: validade, eficácia; requisitos; atributos; classificação; extinção, desfazimento e sanatória; classificação, espécies e exteriorização; vinculação e discricionariedade. Serviços públicos: conceito, classificação, regulamentação e controle; forma, meios e requisitos; delegação: concessão, permissão, autorização.....	35
Direitos do usuário.....	43
Domínio público: conceito e classificação dos bens públicos. Administração, utilização e alienação dos bens públicos. Imprescritibilidade, impenhorabilidade e não-oneração dos bens públicos. Aquisição de bens pela Administração.....	53
Controle e responsabilização da administração: controle administrativo; controle judicial; controle legislativo.....	57
Responsabilidade civil do Estado.....	66
Intervenção do Estado na Propriedade. Desapropriação.....	73
Processo Administrativo.....	79

SUMÁRIO

Lei Federal nº 8.666/93: Licitação: conceito, finalidades, princípios e objeto. Obrigatoriedade, dispensa, inexigibilidade e vedação. Modalidades. Procedimento, revogação e anulação. Sanções. Normas gerais de licitação. Contratos administrativos: conceito, peculiaridades e interpretação. Formalização, execução, inexecução, revisão e rescisão.....	82
PPP – Parceria Público-Privada (Lei Federal nº 11.079/04).....	115

DIREITO CONSTITUCIONAL

A Constituição da República Federativa do Brasil. Direitos e Garantias Fundamentais. Direitos e Deveres Individuais e Coletivos. Direitos Sociais. Nacionalidade.....	01
Administração Pública: Disposições Gerais. Servidores Públicos. da Repartição de Competências no Plano Federativo: União, Estado e Município.....	06
Organização dos Poderes. Poder Judiciário: Disposições Gerais. Supremo Tribunal Federal. Superior Tribunal de Justiça. Tribunais Regionais Federais e dos Juizes Federais. Tribunais e Juizes do Trabalho. Tribunais e Juizes Eleitorais. Tribunais e Juizes Militares. Tribunais e Juizes dos Estados.....	15
Funções Essenciais à Justiça. Ministério Público. Advocacia Pública. Advocacia e Defensoria Pública.....	40

DIREITO PROCESSUAL CIVIL

Jurisdição e Ação; Jurisdição; Ação.....	01
Partes e Procuradores; Capacidade Processual; Deveres das Partes e dos seus Procuradores; Deveres; Responsabilidade das Partes por Dano Processual; Despesas e Multas; Procuradores; Substituição das Partes e dos Procuradores.....	04
Ministério Público.....	09
Órgãos Judiciários e Auxiliares da Justiça; Competência; Competência Internacional; Competência Interna; Competência em Razão do Valor e da Matéria; Competência Funcional; Competência Territorial; Modificações da Competência; Declaração de Incompetência.....	11
Juiz; Poderes, Deveres e Responsabilidade do Juiz; Impedimentos e da Suspeição.....	16
Auxiliares da Justiça; Serventuário e Oficial de Justiça; Perito; Depositário e Administrador; Intérprete.....	20
Atos Processuais; Forma dos Atos Processuais; Atos em Geral; Atos da Parte; Atos do Juiz; Atos do Escrivão ou do Chefe de Secretaria.....	22
Tempo e Lugar dos Atos Processuais; Tempo; Lugar; Prazos; Disposições Gerais; Verificação dos Prazos e das Penalidades; Comunicações dos Atos; Disposições Gerais; Cartas; Citações; Intimações; Nulidades; Outros Atos Processuais; Distribuição e do Registro; Valor da Causa.....	25
Formação, Suspensão e Extinção do Processo; Formação do Processo; Suspensão do Processo; Extinção do Processo.....	35
Processo e Procedimento.....	37
Disposições Gerais; Procedimento Ordinário; Procedimento Sumário.....	40
Procedimento Ordinário; Petição Inicial; Requisitos da Petição Inicial; Pedido; Indeferimento da Petição Inicial. Resposta do Réu; Disposições Gerais; Contestação; Exceções; Incompetência; Impedimento e Suspeição; Reconvenção.....	41
Revelia; Providências Preliminares; Efeito da Revelia; Declaração Incidente; Fatos Impeditivos, Modificativos ou Extintivos do Pedido; Alegações do Réu.....	46
	49

SUMÁRIO

Julgamento Conforme o Estado do Processo; Extinção do Processo; Julgamento Antecipado da Lide; Audiência Preliminar.....	52
Provas; Disposições Gerais; Depoimento Pessoal; Confissão; Exibição de Documento ou Coisa; Prova Documental; Força Probante dos Documentos; Arguição de Falsidade; Produção da Prova Documental; Prova Testemunhal; Admissibilidade e do Valor da Prova Testemunhal; Produção da Prova Testemunhal; Prova Pericial; Inspeção Judicial.....	53
Audiência; Disposições Gerais; Conciliação; Instrução e Julgamento.....	73
Sentença e Coisa Julgada; Requisitos e Efeitos da Sentença; Coisa Julgada; Liquidação de Sentença; Cumprimento da Sentença.....	76
Recursos; Disposições Gerais; Apelação; Agravo; Embargos Infringentes; Embargos de Declaração; Recursos para o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça; Recursos Ordinários; Recurso Extraordinário e do Recurso Especial.....	83
Ordem dos Processos no Tribunal.....	102
Processo de Execução; Execução em Geral; Partes; Competência; Requisitos Necessários para Realizar Qualquer Execução; Inadimplemento do Devedor; Título Executivo; Responsabilidade Patrimonial;.....	106
Diversas Espécies de Execução; Disposições Gerais; Execução para a Entrega da Coisa; Entrega de Coisa Certa; Entrega de Coisa Incerta; Execução das Obrigações de Fazer e de Não Fazer; Obrigação de Fazer; Obrigação de Não Fazer; Disposições Comuns às Seções Precedentes; Execução por Quantia Certa Contra Devedor Solvente; Penhora; Avaliação e da Expropriação de Bens; Disposições Gerais; Citação do Devedor e da Indicação de Bens; Penhora e do Depósito; Penhora de Créditos e de Outros Direitos Patrimoniais; Penhora; Depósito e da Administração de Empresa e de Outros Estabelecimentos; Avaliação; Adjudicação; Alienação por Iniciativa Particular; Alienação em Hasta Pública; Pagamento ao Credor; Disposições Gerais; Entrega do Dinheiro; Adjudicação de Imóvel; Usufruto de Móvel ou Imóvel; Execução Contra a Fazenda Pública; Execução de Prestação Alimentícia.....	117
Embargos do Devedor; Disposições Gerais; Embargos à Execução Contra a Fazenda Pública; Embargos à Execução; Embargos na Execução por Carta.....	150
Execução por Quantia Certa Contra Devedor Insolvente; Insolvência; Insolvência Requerida pelo Credor; Insolvência Requerida pelo Devedor ou pelo Seu Espólio; Declaração Judicial de Insolvência; Atribuições do Administrador; Verificação e Classificação dos Créditos; Saldo Devedor; Extinção das Obrigações; Disposições Gerais.....	156
Remição. Suspensão e Extinção do Processo Execução; Suspensão; Extinção.....	157
Processo Cautelar; Medidas Cautelares; As Disposições Gerais; Procedimentos Cautelares Específicos; Arresto; Sequestro; Caução; Busca e Apreensão; Exibição; Produção Antecipada de Provas; Alimentos Provisionais; Arrolamento de Bens; Justificação; Os Protestos; Notificações e Interpelações.....	158

DIREITO PROCESSUAL PENAL

Processo em Geral; Disposições Preliminares.....	01
Inquérito Policial.....	01
Ação Penal.....	04
Competência; Competência pelo Lugar da Infração; Competência pelo Domicílio ou Residência do Réu; Competência pela Natureza da Infração; Competência por Distribuição; Competência por Conexão ou Continência; Competência por Prevenção; Competência pela Prerrogativa de Função; Disposições Especiais.....	10
Prisão em flagrante.....	12

SUMÁRIO

Juiz, Ministério Público, Acusado e Defensor, Assistentes e Auxiliares da Justiça; Juiz; Ministério Público; Acusado e seu Defensor; Assistentes; Funcionários da Justiça; Peritos e Intérpretes.....	16
Citações e Intimações;.....	19
Aplicação Provisória de Interdições de Direitos e Medidas de Segurança -Sentença.....	22
Processos em Espécie. Processo Comum; Instrução Criminal; Procedimento Relativo aos Processos da Competência do Tribunal do Júri; Acusação e Instrução Preliminar; Pronúncia, Impronúncia e Absolvição Sumária; Preparação do Processo para Julgamento em Plenário; Alistamento dos Jurados; Desaforamento; Organização da Pauta; Sorteio e Convocação dos Jurados; Função do Jurado; Composição do Tribunal do Júri e Formação do Conselho de Sentença; Reunião e Sessões do Tribunal do Júri; Instrução em Plenário; Debates; Questionário e sua Votação; Sentença; Ata dos Trabalhos; Atribuições do Presidente do Tribunal do Júri.....	24
Lei Federal nº 9.099/1995 – Juizados Especiais Cíveis e Criminais.....	36
Lei Federal nº 12.153/2009 – Juizados da Fazenda Pública.....	40

ÍNDICE

DIREITO ADMINISTRATIVO

Estado, governo e Administração Pública: conceitos, elementos, poderes e organização; natureza, fins e princípios.....	01
Direito Administrativo: conceito, fontes e princípios.....	04
Administração direta e indireta. Órgãos públicos.....	10
Agentes públicos: espécies e classificação; poderes, deveres e prerrogativas; cargo, emprego e função públicos; regime jurídico único: provimento, vacância, remoção, redistribuição e substituição; direitos e vantagens; regimes jurídicos, organização funcional, regime constitucional (concurso público, acessibilidade, acumulação de cargos e funções, estabilidade, regime previdenciário, disponibilidade, mandato eletivo, sistema constitucional de remuneração, associação sindical e direito de greve), regime disciplinar; responsabilidade civil, criminal e administrativa. Processo administrativo disciplinar, sindicância e inquérito. Regime Especial de Direito Administrativo – REDA.....	18
Poderes administrativos: poder hierárquico; poder disciplinar; poder regulamentar; poder de polícia; uso e abuso do poder.....	31
Ato administrativo: validade, eficácia; requisitos; atributos; classificação; extinção, desfazimento e sanatória; classificação, espécies e exteriorização; vinculação e discricionariedade. Serviços públicos: conceito, classificação, regulamentação e controle; forma, meios e requisitos; delegação: concessão, permissão, autorização.....	35
Direitos do usuário.....	43
Domínio público: conceito e classificação dos bens públicos. Administração, utilização e alienação dos bens públicos. Imprescritibilidade, impenhorabilidade e não-oneração dos bens públicos. Aquisição de bens pela Administração.....	53
Controle e responsabilização da administração: controle administrativo; controle judicial; controle legislativo.....	57
Responsabilidade civil do Estado.....	66
Intervenção do Estado na Propriedade. Desapropriação.....	73
Processo Administrativo.....	79
Lei Federal nº 8.666/93: Licitação: conceito, finalidades, princípios e objeto. Obrigatoriedade, dispensa, inexigibilidade e vedação. Modalidades. Procedimento, revogação e anulação. Sanções. Normas gerais de licitação. Contratos administrativos: conceito, peculiaridades e interpretação. Formalização, execução, inexecução, revisão e rescisão.....	82
PPP – Parceria Público-Privada (Lei Federal nº 11.079/04).....	115

ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS, ELEMENTOS, PODERES E ORGANIZAÇÃO; NATUREZA, FINS E PRINCÍPIOS.

ESTADO: CONCEITO, ELEMENTOS E NATUREZA

O Estado possui papel central de disciplinar a sociedade. Como não pode fazê-lo sozinho, constitui agentes que exercerão tal papel. No exercício de suas atribuições, são conferidas prerrogativas aos agentes, indispensáveis à consecução dos fins públicos, que são os **poderes administrativos**. Em contrapartida, surgirão deveres específicos, que são **deveres administrativos**.

Uso do poder e deveres da administração

Conforme Carvalho Filho, uso do poder "é a utilização normal, pelos agentes públicos, das prerrogativas que a lei lhes confere"¹. Significa que se um agente toma suas atitudes dentro dos limites dos poderes administrativos, está agindo conforme a lei. Um dos principais guias para determinar se a ação está ou não em conformidade é o dos deveres administrativos.

Assim, além de poderes, os agentes administrativos, obviamente, detêm deveres, em razão das atribuições que exercem. Dentre os principais, podem ser citados os seguintes, conforme aponta doutrina a respeito do assunto:

- **Dever de probidade:** trata-se de um dos deveres mais relevantes, correspondendo à obrigação do agente público de agir de forma honesta e reta, respeitando a moralidade administrativa e o interesse público. A violação deste dever caracteriza ato de improbidade, punível, conforme artigo 37, §4º, CF e Lei nº 8.429/92, que se sujeita a diversas penas, como suspensão de direitos políticos, perda da função pública, proibição de contratar com o poder público, multa, além de restituição ao erário por enriquecimento ilícito e/ou reparação de danos causados ao erário.
- **Dever de prestar contas:** como o que é gerido pelo administrador não lhe pertence, é seu dever prestar contas do que realizou à coletividade, isto é, informar em detalhes qual o destino dado às verbas e aos bens sob sua gestão. Este dever abrange não só aqueles que são agentes públicos, mas a todos que tenham sob sua responsabilidade dinheiros, bens ou interesses públicos, independentemente de serem ou não administradores públicos.

"A prestação de contas de administradores pode ser realizada internamente através dos órgãos escalonados em graus hierárquicos, ou externamente. Neste caso, o controle de contas é feito pelo Poder Legislativo por ser ele o órgão de representação popular. No Legislativo se situa, organicamente, o Tribunal de Contas, que, por sua especialização, auxilia o Congresso Nacional na verificação de contas dos administradores"².

1 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

2 Ibid.

- **Dever de eficiência:** a atividade administrativa deve ser célere e técnica, mesclando qualidade e quantidade. Para tanto, é necessário atribuir competências aos cargos conforme a qualificação exigida para ocupá-los; bem como desempenhar atividades com perfeição, coordenação, celeridade e técnica. Não significa que perfeccionismo em excesso seja valorizado, pois ele afeta o elemento quantitativo do serviço, que também é essencial para que ele seja eficiente.
- **Dever de agir:** o administrador possui um poder-dever de agir. Não se trata de mero poder, porque priorizam atender ao interesse da coletividade e, em razão disso, o poder de agir é também um dever, que é **irrenunciável e obrigatório**. Ao administrador é vedada a inércia. Logo, poderá ser responsabilizado por omissão ou silêncio, abrindo possibilidade de obter o ato não realizado: pela via extrajudicial, notadamente ao exercer o direito de petição; ou por via judicial, por intermédio de mandado de segurança, quando ferir direito líquido e certo do interessado comprovado de plano, ou por ação de obrigação de fazer.

Vale destacar que nem toda omissão do poder público é ilegal. As denominadas **omissões genéricas**, que envolvem prerrogativas de ação do administrador de caráter geral e sem prazo determinado para atendimento, inseridas em seu poder discricionário, não autorizam a alegação de ilegalidade por violação do poder-dever de agir. Insere-se aqui a denominada reserva do possível – por óbvio sempre existirão algumas omissões tendo em vista a escassez de recursos financeiros. Ex.: deixar de reformar a entrada de um edifício, não construir um estabelecimento de ensino. São ilegais, com efeito, as **omissões específicas**, que são omissões do poder público mesmo diante de imposição expressa legal e prazo fixado em lei para atendimento. Nestas situações, caberá até mesmo responsabilização civil, penal ou administrativa do agente omissor.

Abuso de poder

Havendo poderes, naturalmente será possível o abuso deles. Abuso de poder é a utilização inadequada por parte dos administradores das prerrogativas a eles conferidas no âmbito dos poderes da administração, por violação expressa ou tácita da lei.

"A conduta abusiva dos administradores pode decorrer de duas causas: 1ª) o agente atua fora dos limites de sua competência; e 2ª) o agente, embora dentro de sua competência, afasta-se do interesse público que deve nortear todo o desempenho administrativo. No primeiro caso, diz-se que o agente atuou com 'excesso de poder' e no segundo, com 'desvio de poder'³. Basicamente, havendo abuso de poder é possível que se caracterize excesso de poder ou desvio de poder. **No excesso de poder, o agente nem teria competência para agir naquela questão e o faz. No abuso de poder, o agente possui competência para agir naquela questão, mas não o faz em respeito ao interesse público**, ou seja,

3 Ibid.

desvirtua-se do fim que deveria atingir o seu ato, por isso o desvio de poder também é denominado **desvio de finalidade**. A conduta abusiva é passível de controle, inclusive judicial.

“Pela própria natureza do fato em si, todo abuso de poder se configura como ilegalidade. Não se pode conceber que a conduta de um agente, fora dos limites de sua competência ou despida da finalidade da lei, possa compatibilizar-se com a legalidade. É certo que nem toda ilegalidade decorre de conduta abusiva; mas todo abuso se reveste de ilegalidade e, como tal, sujeita-se à revisão administrativa ou judicial”⁴.

Se é possível o excesso ou o abuso de poder, é claro que a legislação não apenas confere poderes ao administrador, mas também estabelece deveres.



#FicaDica

EXCESSO DE PODER = INCOMPETÊNCIA / ALÉM DO PERMITIDO NA LEGISLAÇÃO
ABUSO/DESVIO DE PODER = COMPETÊNCIA = DESVIO DE FINALIDADE / MOTIVOS DIVERSOS DOS LEGALMENTE PREVISTOS.
O conhecimento acerca da distinção destes conceitos foi objeto de questionamento no concurso para delegado de polícia da PC-RJ no ano de 2012.

Formas de exercício dos poderes administrativos

Compreendidas as nuances relacionadas à possibilidade de abusos em relação aos poderes administrativos, é importante destacar que tais poderes podem ser exercidos de duas formas diversas a depender da natureza do ato administrativo.

Forma vinculada

Quando o poder se manifesta numa forma vinculada não há qualquer liberdade quanto à atividade que deva ser praticada, cabendo ao administrador se sujeitar por completo ao mandamento da lei. Nos atos vinculados, o agente apenas reproduz os elementos da lei. Afinal, o administrador se encontra diante de situações que comportam solução única anteriormente prevista por lei.

Não há espaço para que o administrador faça um juízo discricionário, de conveniência e oportunidade. Ele é obrigado a praticar o ato daquela forma, porque a lei assim prevê. Ex.: pedido de aposentadoria compulsória por servidor que já completou 70 anos; pedido de licença para prestar serviço militar obrigatório – o administrador não escolhe se concede ou não, apenas efetua a verificação dos requisitos e, se eles estiverem presentes, necessariamente deve tomar a decisão de conceder o pedido.

Forma discricionária

Existem situações em que o próprio agente tem a possibilidade de valorar a sua conduta. Logo, quando o exercício do poder se manifesta na forma discricionária o

4 Ibid.

administrador não está diante de situações que comportam solução única. Possui, assim, um espaço para exercer um juízo de valores de conveniência e oportunidade.

A discricionariedade pode ser exercida tanto quando o ato é praticado quanto, num momento futuro, na circunstância de sua revogação.

Uma das principais limitações à discricionariedade é a adequação, correspondente à adequação da conduta escolhida pelo agente à finalidade expressa em lei. O segundo limite é o da verificação dos motivos⁵. Neste sentido, discricionariedade não pode se confundir com arbitrariedade – a última é uma conduta ilegítima e quanto a ela caberá controle de legalidade perante o Poder Judiciário.

“O controle judicial, entretanto, não pode ir ao extremo de admitir que o juiz se substitua ao administrador. Vale dizer: não pode o juiz entrar no terreno que a lei reservou aos agentes da Administração, perquirindo os critérios de conveniência e oportunidade que lhe inspiraram a conduta. A razão é simples: se o juiz se atém ao exame da legalidade dos atos, não poderá questionar critérios que a própria lei defere ao administrador. [...] Modernamente, os doutrinadores têm considerado os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade como valores que podem ensejar o controle da discricionariedade, enfrentando situações que, embora com aparência de legalidade, retratam verdadeiro abuso de poder. [...] A exacerbação ilegítima desse tipo de controle reflete ofensa ao princípio republicano da separação dos poderes”⁶.

Há quem diga que, por haver tal liberdade, não existe o dever de motivação, mas isso não está correto: aqui, mais que nunca, o dever de motivar se faz presente, demonstrando que não houve arbítrio na decisão tomada pelo administrador. Basicamente, não é porque o administrador tem liberdade para decidir de outra forma que o fará sem cometer arbitrariedades e, caso o faça, incidirá em ilicitude. O ato discricionário que ofenda os parâmetros da razoabilidade é atentatório à lei. Afinal, não obstante a discricionariedade seja uma prerrogativa da administração, o seu maior objetivo é o atendimento aos interesses da coletividade.

5 Ibid.

6 Ibid.



#FicaDica

Ato vinculado – Obrigatório

- Não há margem para a Administração cumprir de outra forma
- A lei fixa requisitos e pressupostos de forma expressa e clara, rejeitando margem de interpretação.

Ato discricionário – Facultativo

- O administrador decidirá caso a caso conforme critérios de oportunidade e conveniência (o denominado mérito do ato administrativo)
- Há margem de interpretação que a própria lei deixa, afinal, a lei não pode tudo regular e impedir por completo a atuação do administrador porque se caracterizaria ingerência do Legislativo no Executivo.
- Não significa que o administrador pode agir de forma arbitrária, se seu ato discricionário não atender a parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade poderá ser questionado.



FIQUE ATENTO!

Cabe controle judicial dos atos administrativos discricionários? Não quanto ao mérito, porém sim no caso de violação de parâmetros gerais do Direito Administrativo, como os princípios da administração pública.

Controle de atos discricionários pela razoabilidade e pela proporcionalidade

Razoabilidade e proporcionalidade são fundamentos de caráter instrumental na solução de conflitos que se estabelecem entre direitos, notadamente quando não há legislação infraconstitucional específica abordando a temática objeto de conflito. Neste sentido, quando o poder público toma determinada decisão administrativa deve se utilizar destes vetores para determinar se o ato é correto ou não, se está atingindo indevidamente uma esfera de direitos ou se é regular. Tanto a razoabilidade quanto a proporcionalidade servem para evitar interpretações esdrúxulas manifestamente contrárias às finalidades do texto declaratório.

Razoabilidade e proporcionalidade guardam, assim, a mesma finalidade, mas se distinguem em alguns pontos. Historicamente, a razoabilidade se desenvolveu no direito anglo-saxônico, ao passo que a proporcionalidade se origina do direito germânico (muito mais metódico, objetivo e organizado), muito embora uma tenha buscado inspiração na outra certas vezes. Por conta de sua origem, a proporcionalidade tem parâmetros mais claros nos quais pode ser trabalhada, enquanto a razoabilidade permite um processo interpretativo mais livre. Evidencia-se o maior sentido jurídico e o evidente caráter delimitado da proporcionalidade pela adoção em doutrina de sua divisão clássica em 3 sentidos:

- adequação, pertinência ou idoneidade: significa que o meio escolhido é de fato capaz de atingir o objetivo pretendido;
- necessidade ou exigibilidade: a adoção da medida restritiva de um direito humano ou fundamental somente é legítima se indispensável na situação em concreto e se não for possível outra solução menos gravosa;
- proporcionalidade em sentido estrito: tem o sentido de máxima efetividade e mínima restrição a ser guardado com relação a cada ato jurídico que recaia sobre um direito humano ou fundamental, notadamente verificando se há uma proporção adequada entre os meios utilizados e os fins desejados.

A razoabilidade e a proporcionalidade têm sido, eventualmente, utilizadas na prática como vetores para o controle do mérito do ato administrativo pelos Tribunais pátrios. Como destacado, a regra é que o controle judicial não pode interferir no mérito dos atos administrativos, isto é, não pode decidir sobre critérios de conveniência e oportunidade que foram adotados pelo administrador. Entretanto, é preciso questionar: e se os critérios de mérito adotados pelo administrador ofenderem parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade, atentando contra o interesse público? Em casos graves, o Judiciário pode invocar a falta de razoabilidade e proporcionalidade do ato discricionário para decidir sobre ele.

Ex.: a Prefeitura do Município X se recusa a firmar contrato de parceria com um hospital de ensino beneficente da cidade, que pretende ofertar serviços de qualidade à população pelo preço da tabela do SUS, mesmo que não tenha estrutura de hospitais públicos para atender à população – de fato, a Prefeitura não é obrigada a firmar esta parceria, mas se é algo evidentemente benéfico para a população e ofende qualquer parâmetro de razoabilidade a recusa, colocando a vida e a saúde da população em risco, seria correto que o Judiciário não intervisse? Evidente que não. O ato pode ser discricionário, mas se a discricionariedade não adota parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade, deve ser vista como ilegal e afastada por meio do controle judicial.



#FicaDica

No concurso para Delegado de Polícia da PC-RJ do ano de 2012 (banca FUNCAB), considerou-se correta a afirmação de que “a intensidade da vinculação e da discricionariedade é variável, havendo graus diversos de autonomia, que variam caso a caso”. Neste viés, retoma-se a noção de que a discricionariedade deve ser vista pela ótica da proporcionalidade e da razoabilidade. Na mesma questão, cobrou-se do candidato o conhecimento acerca da possibilidade excepcional de revisão judicial do mérito do ato administrativo, tal como a compreensão da discricionariedade como algo que amplia as possibilidades de escolha do administrador.

DIREITO ADMINISTRATIVO: CONCEITO, FONTES E PRINCÍPIOS.

Conceito e objeto

“O Direito Administrativo, como sistema jurídico de normas e princípios, somente veio a lume com a instituição do Estado de Direito, ou seja, quando o Poder criador do direito passou também a respeitá-lo. O fenômeno nasce com os movimentos constitucionalistas, cujo início se deu no final do século XVIII. Através do novo sistema, o Estado passava a ter órgãos específicos para o exercício da administração pública e, por via de consequência, foi necessário o desenvolvimento do quadro normativo disciplinador das relações internas da Administração e das relações entre esta e os administrados. Por isso, pode considerar-se que foi a partir do século XIX que o mundo jurídico abriu os olhos para esse novo ramo jurídico, o Direito Administrativo. [...] Com o desenvolvimento do quadro de princípios e normas voltados à atuação do Estado, o Direito Administrativo se tornou ramo autônomo dentre as matérias jurídicas”⁷. Logo, a evolução do Direito Administrativo acompanha a evolução do Estado em si. Conforme a própria noção de limitação de poder ganha forças, surge o Direito Administrativo como área autônoma do Direito apta a regular as relações entre Estado e sociedade.

Neste sentido, “o Direito é tradicionalmente dividido em dois grandes ramos: direito público e direito privado. O direito público tem por objeto principal a regulação dos interesses da sociedade como um todo, a disciplina das relações entre esta e o Estado, e das relações das entidades e órgãos estatais entre si. Tutela ele o interesse público, só alcançando as condutas individuais de forma indireta ou reflexa. [...] Em suma, nas relações jurídicas de direito público o Estado encontra-se em posição de desigualdade jurídica relativamente ao particular, subordinando os interesses deste aos interesses da coletividade, ao interesse público, representados pelo Estado na relação jurídica”⁸. Em se tratando de direito administrativo, se está diante de uma noção de submissão ao interesse público.

“O Direito Administrativo, como novo ramo autônomo, propiciou nos países que o adotaram diversos critérios como foco de seu objeto e conceito. Na França, prevaleceu a ideia de que o objeto desse Direito consistia nas leis reguladoras da Administração. No direito italiano, a corrente dominante o limitava aos atos do Poder Executivo. Outros critérios foram ainda apontados como foco do Direito Administrativo, como o critério de regulação dos órgãos inferiores do Estado e o dos serviços públicos. À medida, porém, que esse ramo jurídico se desenvolvia, verificou-se que sua abrangência se irradiava para um âmbito maior, de forma a alcançar o Estado internamente e a coletividade a que se destina. Muitos são os conceitos encontrados nos autores modernos de Direito Administrativo. Alguns levam em conta apenas as

7 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2015.
8 ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. 16. ed. São Paulo: Método, 2008.

atividades administrativas em si mesmas; outros preferem dar relevo aos fins desejados pelo Estado. Em nosso entender, porém, o Direito Administrativo, com a evolução que o vem impulsionando contemporaneamente, há de focar-se em dois tipos fundamentais de relações jurídicas: uma, de caráter interno, que existe entre as pessoas administrativas e entre os órgãos que as compõem; outra, de caráter externo, que se forma entre o Estado e a coletividade em geral. Desse modo, sem abdicar dos conceitos dos estudiosos, parece-nos se possa conceituar o Direito Administrativo como sendo o conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir. De fato, tanto é o Direito Administrativo que regula, por exemplo, a relação entre a Administração Direta e as pessoas da respectiva Administração Indireta, como também a ele compete disciplinar a relação entre o Estado e os particulares participantes de uma licitação, ou entre o Estado e a coletividade, quando se concretiza o exercício do poder de polícia”⁹.



#FicaDica

Direito administrativo = normas + princípios = regulam a relação entre Estado e sociedade = ramo do direito público.

Fontes

A expressão fonte do direito corresponde aos elementos de formação da ciência jurídica ou de um de seus campos. Quando se fala em fontes do direito administrativo, refere-se aos elementos que serviram de aparato lógico para a formação do direito administrativo.

Fontes diretas: são aquelas que primordialmente influenciam na composição do campo jurídico em estudo, no caso, o direito administrativo. Apontam-se como fontes diretas a **Constituição Federal e as leis**. Ambas são normas impostas pelo Estado, de observação coativa.

O direito administrativo não se encontra compilado em um único diploma jurídico, isto é, não existe um Código de Direito Administrativo. O que existe é um conjunto de leis e regulamentos diversos que compõem a área. A base legal do direito administrativo, sem dúvidas, vem da Constituição Federal, que trata de princípios do direito administrativo e estabelece a divisão de competências administrativas, entre outras questões. A partir da Constituição, emanam diversas leis que se inserem no campo do direito administrativo, como a lei de licitações (Lei nº 8.666/1993), a lei do regime jurídico dos servidores públicos civis federais (Lei nº 8.112/1990), a lei do processo administrativo (Lei nº 9.784/1999), a lei dos serviços públicos (Lei nº 8.987/1995), a lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992), entre outras.

Fontes indiretas: são aquelas que decorrem das fontes diretas ou que surgem paralelamente a elas. Por exemplo, a **doutrina e a jurisprudência** estabelecem processos de interpretação da norma jurídica, no sentido

9 CARVALHO FILHO, José dos Santos... Op. Cit.