

CARLOS ARI SUNDFELD

DIREITO

ADMINISTRATIVO

ORDENADOR

1ª EDIÇÃO
2ª tiragem

1.3
58d
.2
03



1005

CARLOS ARI SUNDFELD

***DIREITO ADMINISTRATIVO
ORDENADOR***

**1ª EDIÇÃO
2ª tiragem**

 **MALHEIROS
EDITORES**

Direito Administrativo Ordenador

© Carlos Ari Sundfeld

1ª edição, 1ª tiragem: 04.1993

MALHEIROS EDITORES LTDA.

1005

3413

5958d

2. 1994

Direitos reservados desta edição por
MALHEIROS EDITORES LTDA.
Rua Paes de Araújo, 29, conjunto 171
CEP 04531-940 — São Paulo — SP
Tel.: (011) 822-9205 — Fax: (011) 829-2495

Fotocomposição
Helvética Editorial

Capa
Nadia Basso

Impresso no Brasil
Printed in Brazil
02-1997

Saiu este livrinho. Pensei chamá-lo *Administração Ordenadora*. Não deu. Acabaria lido por algum administrador de empresas (a cena me divertiu, confesso). Ficou *Direito Administrativo Ordenador*. Nele, não faço referência a meus textos primitivos. Estão todos superados, claro; é este mesmo o destino das idéias.

Vai dedicado a quem me fez escrevê-lo: à Roberta e ao Adriano.

CARLOS ARI SUNDFELD

Capítulo I

INTRODUÇÃO

I - A interferência estatal na vida privada

1. Desde tempos imemoriais, o Poder Público interfere autoritariamente no agir dos indivíduos, para controlá-lo e dirigi-lo. Demorou, contudo, até que se percebesse a diferença entre essa atividade e outras manifestações estatais. Por isso, o termo *Polícia* parecia adequado para designar todas elas.¹ Paulatinamente, desse conceito foram sendo excluídas as ações de manter relações internacionais, administrar a justiça e as finanças, até que a expressão acabasse reservada às injunções sobre a vida privada.

No período absolutista, *Estado-Polícia* significava um poder ilimitado, valendo-se do Direito para controlar a sociedade, ordenando e coagindo, sem sujeitar-se a ele.

Mas, com a implantação do Estado de Direito, novas bases se asentaram na relação entre autoridade e cidadão. Liberdade e propriedade se tornaram direitos subjetivos públicos, constituindo um espaço de autonomia frente à atuação governamental. A consagração constitucional dos direitos do indivíduo resultou em severa restrição à interferência estatal. Entretanto, a liberdade e a propriedade, pelo fato de serem direitos, haveriam de ser regulamentados pela lei, ao menos para compatibilizar o exercício de todos os direitos.

2. Essa regulamentação compreende dois momentos distintos.

O primeiro consiste na disciplina do relacionamento entre o titular do direito e os outros particulares. Foi o que fez, por exemplo, o Código Civil com a propriedade, o que gerou a crença de que esse

1. Para uma resenha da evolução do uso da expressão, consultem-se Augustín Gordillo, *Teoría General del Derecho Administrativo*, pp. 527 a 537, e Clóvis Beznos, *Poder de Polícia*, pp. 1 a 17.

direito seria algo de índole privada. Apesar de traduzir regulamentação de direito constitucionalmente assegurado, importando na criação de limites que não poderiam estar na Constituição, ninguém viria a dizer que a lei civil *limita* o direito de propriedade. Generalizou-se a sensação de que ela apenas o define.

O segundo é o da ordenação da convivência entre o particular e o Estado. A fixação de gabarito máximo para as construções urbanas, a ser fiscalizado pela Administração, enseja o estabelecimento de relações entre ela e o proprietário. Já aqui se dirá que a lei — e a atividade administrativa de aplicá-la — importa em *limitação* do direito de propriedade. A afirmação não tem sentido jurídico: do mesmo modo que o Código Civil, a lei apenas define a extensão do direito.²

Apesar disso, a expressão *limitação administrativa* tem duas razões de ser. A primeira, histórica: como o direito de propriedade já está delimitado pela lei civil, qualquer ulterior definição soará mesmo como limitação. A segunda, mais relevante, visto expressar preocupação jurídica: as *limitações* entram em causa quando alguém, sendo titular de certo direito, pretende exercê-lo concretamente; nesse momento, tem de se haver com a Administração, que assim parece estar limitando o direito.

II - A noção "poder de polícia"

3. A atuação administrativa para limitar o direito à liberdade e à propriedade (ou, com mais precisão científica: de definir concretamente seus contornos) é estudada dentro da noção de *poder de polícia*.³

2. Celso Antônio Bandeira de Mello o demonstra: "Convém desde logo observar que não se deve confundir liberdade e propriedade com *direito de liberdade e direito de propriedade*. Estes últimos são as expressões daqueles, porém, tal como admitidos em um dado sistema normativo. Por isso, rigorosamente falando, não há limitações administrativas ao direito de liberdade e ao *direito de propriedade* — é a brilhante observação de Alessi — uma vez que estas simplesmente integram o desenho do próprio perfil do direito. São elas, na verdade, a fisionomia normativa dele. Há, isto sim, limitações à liberdade e à propriedade" (*Elementos de Direito Administrativo*, p. 240).

3. A doutrina sobre poder de polícia é vasta. Vejam-se, além de outros autores citados no texto: ALEMANHA - Otto Mayer, *Derecho Administrativo Alemán*, vol. II, p. 3 e ss.; FRANÇA - H. L. Laferrrière, *Cours de Droit Public e Administratif*, vol. I, p. 368 e ss.; Henry Berthélemy, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, p. 235 e ss.; Roger Bonnard, *Précis Élémentaire de Droit Administratif*, p. 397 e ss.; Marcel Waline, *Manuel Élémentaire de Droit Administratif*, p. 240 e ss.; Francis-Paul Bénoit, *Le Droit Administratif Français*, p. 739 e ss.; Georges Vedel, *Droit Administratif*, p. 779 e ss.; Jean Rivero, *Droit Administratif*, p. 450 e ss.; ARGENTINA - Manuel María Diez, *Derecho Administrativo*, vol. IV, p. 17 e ss.; Bartolome Fiorini, *Manual de Derecho Administrativo*,

Ela é terrivelmente problemática, por uma infinidade de motivos. O mais grave deles — que modernamente se quis eliminar, com a exclusão da palavra *poder*, passando-se a referir apenas a *polícia administrativa* — é seu timbre autoritário. Reconhecer à Administração um poder de polícia parece significar algo além da mera descrição da função de *aplicar as leis* reguladoras dos direitos, único sentido que a expressão poderia ter no Estado de Direito. *Poder de polícia* parece ser mais que isso. Um trecho de Otto Mayer o demonstra: "O Poder de Polícia consiste na ação da autoridade para fazer cumprir o dever, *que se supõe geral, de não perturbar de modo algum a boa ordem da coisa pública*".⁴ O poder de polícia surge, nessa definição, como correlato do dever (não expresso na lei, mas suposto) de os particulares respeitarem dado valor, jurídico por natureza: a boa ordem da coisa pública. A competência para cuidar dele é implícita, parecendo normal que, além de dispor de todos os instrumentos para fazê-lo, a Administração defina com autonomia seu conteúdo. Daí a admitir, mesmo inconscientemente, a existência de poderes não previstos em lei, mas supostos na *competência* para cuidar da boa ordem da coisa pública, é um passo. O grande problema é que nada disso se compatibiliza com o princípio da legalidade administrativa.

Seria inevitável que, para enquadrar a ciência jurídico-administrativa na realidade do Estado de Direito, fosse proposta a eliminação da própria idéia de poder de polícia. A tanto se dedicou Gordillo, em páginas inigualáveis.⁵ Seu argumento central, afora a origem viciada do conceito, reside na sua inocuidade, visto isolar algo que, em tudo e por tudo, corresponderia ao exercício de qualquer função administrativa: a aplicação da lei.

À crítica de Gordillo se opôs a resposta de que investira contra noção ultrapassada: bastaria esclarecer a necessidade de o poder de polícia traduzir sempre uma atividade sublegal.⁶ Mas ainda assim

vol. II, p. 645 e ss.; Juan Francisco Linares, *Derecho Administrativo*, p. 421 e ss.; ESPANHA - Fernando Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II, p. 159 e ss.; ITÁLIA - Renato Alessi, *Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano*, p. 461 e ss.; BRASIL — Themístocles Brandão Cavalcanti, *Curso de Direito Administrativo*, p. 115 e ss.; José Horácio Meirelles Teixeira, *Estudos de Direito Administrativo*, vol. I, p. 153 e ss.; Clóvis Beznos, *Poder de Polícia*; Álvaro Lazzarini e outros, *Direito Administrativo da Ordem Pública*; José Cretella Jr., *Curso de Direito Administrativo*, p. 521 e ss.; Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Curso de Direito Administrativo*, p. 293 e ss.; Diógenes Gasparini, *Direito Administrativo*, p. 98 e ss.; Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 113 e ss.; Celso Antônio Bandeira de Mello, *Elementos de Direito Administrativo*, p. 240 e ss.

4. *Derecho Administrativo Alemán*, Tomo II, p. 19, g.n.

5. *Teoría General del Derecho Administrativo*, p. 535 e ss.

6. Consulte-se o prefácio de Celso Antônio Bandeira de Mello ao livro *Poder de Polícia*, de Clóvis Beznos, p. X.

permanece a pergunta: porque isolar, empregando expressão reconhecidamente perigosa, algo que não seria distinto de outras atuações administrativas, por traduzir apenas aplicação da lei?

Aqui a ira de Gordillo parece não ter motivo: é importante aglutinar sob alguma rubrica a atividade administrativa que não se traduza na prestação de serviços públicos. Com essa feição tem sobrevivido. Para citar apenas um exemplo: Laubadère, ao tratar das intervenções administrativas, distingue o serviço público de "outras formas de ação que deixam subsistir a atividade privada, restringindo-se a agir sobre ela". Alertando ser impossível estudar todas elas, opta por tratar tão-só da mais importante, a polícia administrativa.⁷

4. As observações de Gordillo e a conseqüente proposta de banir o poder de polícia correspondem, contudo — um tanto pelo que contém, um tanto pelo que não contém — a um passo de suma importância para a ciência do direito administrativo.

De um lado, fica reconhecido seu perigo. Impossível fugir à carga negativa da palavra. Ela demanda tantos esclarecimentos que não se compreende porque deixá-la sobreviver. Ainda: quem supõe estarem afastados os riscos nos dias de hoje não está atento à realidade. Nunca eles foram tão grandes, agora que o Poder Público amplia rapidamente suas funções: basta o haver-se atribuído constitucionalmente ao Estado a proteção dos consumidores (art. 5º, XXXII), da saúde (art. 23, II), do patrimônio cultural (art. 23, III e IV), do meio ambiente (art. 23, VI e VII), para que se aceitem injunções de toda ordem sobre a liberdade e a propriedade, impostas sem qualquer fundamento legal específico. A tendência natural, inclusive pela simpatia em torno desses valores, é de esquecer o princípio de legalidade. Mas a Constituição não se cansa de repetir que a atuação do Estado se dará sempre *na forma da lei*;⁸ no possível conflito, decorrente da lacuna legal, entre a proteção daqueles bens e a liberdade, optou por esta. Em suma, o Constituinte aceitou o custo da defesa da liberdade. Um preço caro, com efeito, mas que valia pagar, conhecendo-se as conseqüências de atribuir à Administração poderes indefinidos e, por isso mesmo, ilimitados. É essa crua realidade que o conceito de poder de polícia — ainda mais adoçado com a troca da *boa ordem da*

7. *Manuel de Droit Administratif*, p. 241.

8. Assim com a defesa do consumidor (art. 5º, XXXII, "o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor") e com a defesa do meio ambiente (art. 225, 1º, III: definir, através de lei, espaços territoriais a serem especialmente protegidos; IV: "exigir, na forma da lei, estudo prévio de impacto ambiental"; VII: vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco a função ecológica da fauna e flora; 2º: exigir a recuperação do meio ambiente degradado, na forma da lei; 4º: a utilização da Floresta Amazônica e outras far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente).

coisa pública por defesa do consumidor, do meio ambiente, do patrimônio cultural, etc. — teima em obscurecer. Destarte, é forçoso descartá-lo, em busca de outro modo, mais feliz, de designar atividade que, como todo agir administrativo, significa aplicação da lei, e nada mais que isso.

De outro ângulo, percebe-se a impossibilidade de prescindir de noção aglutinadora para tudo aquilo que não seja prestação de serviços.

A solução soa fácil: trocar o rótulo. Seguindo nessa linha, a doutrina tem preferido falar em *limitações administrativas* à liberdade e à propriedade, discretamente omitindo o *poder de polícia*.

5. Mas o problema não se resolve tão facilmente.

Se, com a manutenção do *poder de polícia*, quer-se dispor de categoria oposta a serviço público, ela é claramente insuficiente. O Estado dispõe de competências para sacrificar direitos, não apenas para desenhar-lhes o perfil. Uma delas é a de desapropriar bens, para incorporá-los ao patrimônio público. Mas isso não constitui grande coisa, eis que ninguém confundiria limitação com essa espécie de desapropriação. Então, parece não haver inconveniente em continuar a opor poder de polícia a serviço público, tratando-se em separado do poder de desapropriar. O problema se complica, porém, ao considerarmos outros poderes, também mais intensos que o de definir concretamente os contornos de direitos, mas inconfundíveis com a desapropriação clássica. Surge aí uma extensa gama de figuras dispostas caoticamente: tombamento, servidão, ocupação temporária, requisição e outros mais. O que se consegue é, individualmente, distinguir um do outro. Tem sido impossível, porém, articular tudo em um sistema.

Há quem proponha, então, o alargamento da noção de poder de polícia para abrigar todas as formas de intervenção do Estado na propriedade privada, inclusive a desapropriação.⁹ A proposta tem, entretanto, dois inconvenientes. O primeiro está em baralhar ainda mais o uso da expressão, conferindo extensão gigantesca a algo que não se sabe o que ainda faz na ciência do direito administrativo. O segundo, em não resolver dúvida fundamental: existem subcategorias dentro desse grande poder de polícia? O que distingue desapropriação de limitação, de servidão, de ocupação, e daí afora?

Correndo paralelamente a tudo isso, vem o incremento das atividades da Administração, resultante do Estado Social de Direito.

9. Parece ser o caso, no Brasil, de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Direito Administrativo*, p. 97.

A idéia de poder de polícia foi cunhada para um Estado mínimo, desinteressado em interferir na economia, voltado sobretudo à imposição de limites negativos à liberdade e à propriedade, criando condições para a convivência dos direitos.¹⁰ Daí haver-se definido o poder de polícia como imposição ao particular do dever de abstenção, de não fazer.¹¹ Mas, modernamente, a interferência estatal se itensificou e mudou de qualidade, por conta da superação do liberalismo clássico. O Estado Social, mais do que pretender a harmonização dos direitos individuais, impõe projetos a serem implementados coletivamente: o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades, a proteção do meio ambiente, a preservação do patrimônio histórico. De atuação restrita ao campo *microjurídico*, o Estado avançou para o setor do *macrojurídico*.¹²

10. A propósito, consulte-se trecho do administrativista paraguaio Salvador Villagra Maffiodo, onde o poder de polícia surge essencialmente como meio de compatibilização do exercício de direitos: "Enquanto a Constituição consagra os direitos e liberdades, o Direito Administrativo policial os regulamenta e limita. Aquela se apresenta como *teoria das liberdades* e este como *teoria da ordem*. A oposição é mais aparente que real, porque não podem existir direitos e liberdades individuais ilimitados, que se destruiriam reciprocamente. De modo que o Direito policial, corretamente entendido e executado, pode ser qualificado como *defesa da liberdade* (*Principios de Derecho Administrativo*, p. 190/1).

11. É o caso de Celso Antônio Bandeira de Mello, como se vê de sua definição para a Polícia Administrativa: "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, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um *dever de abstenção* (*non facere*) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo" (*Elementos de Direito Administrativo*, p. 252).

12. A distinção é de Eros Grau: "O que marca definidamente a distinção entre os tratamentos micro e macrojurídico é o objeto a que se refere a norma ou o conjunto de normas jurídicas. Assim, alinha-se como objeto do tratamento microjurídico a unidade de atividade e de sujeito, ao passo que o tratamento macrojurídico tem como objeto agregados de atividades e de sujeitos". A seguir, aplicando os conceitos ao direito econômico, explica: "Mantendo-nos na análise de conteúdos econômicos bem definidos, a regulação microjurídica respeita à ação do agente econômico, unitariamente considerada, nesta ou naquela situação. São microjurídicas, pois, tanto as normas que asseguram ao credor o direito à percepção do pagamento pelo que lhe é devido — proteção do direito individual — quanto aquelas que coíbem, penalizando-as, a emissão de duplicata simulada, simulação de dívidas para fraude à execução, a fraude no comércio — proteção do interesse social. A regulação macrojurídica, por outro lado, volta-se a agregados de ações econômicas, de um conjunto de agentes econômicos. Importa-lhe o comportamento econômico global de tais agentes, sendo de natureza macrojurídica normas como a do art. 170 da vigente Constituição Federal, como as que definem condições de acesso de empresas ao mercado financeiro ou como as que estabelecem limitações de preços. Circunstancialmente, observamos que as normas de caráter macrojurídico, em regra, estão voltadas à proteção imediata do interesse social" (*Elementos de Direito Econômico*, p. 29).

Diante de um poder de polícia com o perfil apontado, onde enquadrar as novas ações governamentais, como a voltada a obter o cumprimento da função social da propriedade, traduzida na exigência de seu adequado aproveitamento, não na mera observância de barreiras negativas?

O controle estatal da economia traz outras perplexidades: qual a *natureza jurídica* — usada a expressão no único sentido que pode ter em ciência, a saber: qual é a *localização no sistema?* — da *intervenção em instituição financeira*, da imposição do dever de vender produtos de primeira necessidade, do tabelamento de preços e de outras tantas medidas? Será possível abrigar tudo no elástico poder de polícia?

Quando se observa o surgimento de novos ramos, como os direitos econômico, urbanístico, ambiental, agrário, sanitário, todos ligados, embora não exclusivamente, ao estudo da ação governamental sobre a vida privada, nota-se que a ciência do direito administrativo não tem sabido oferecer uma teoria geral apta a ser aplicada a cada um deles. Vem, por isso, perdendo importância. De pouco ou nada adiantará o estudioso buscar na teoria do direito administrativo as categorias de que necessita para compreender os limites e exigências das novas funções do Estado. Encontrará uma doutrina que ainda se debate com dificuldades originárias em torno do poder de polícia! O resultado disso, todos conhecemos: o surgimento de teorias *ad hoc*, voltadas apenas aos problemas específicos que enfrentam, e descompromissadas muitas vezes com os próprios padrões que o direito administrativo já fixou. A dificuldade de encontrar alguma harmonia entre liberdade de iniciativa econômica, princípio da legalidade e controle estatal de preços, por exemplo, ou entre proteção do patrimônio cultural e ambiental e direito de propriedade é indicativo claro e sério dessa insuficiência.

III - Um novo enfoque: administração ordenadora

6. É preciso enfrentar, sobretudo com muita estratégia, esse estado de coisas. Ou se desiste de tratar desses assuntos — e aí tudo o que se terá a oferecer será uma teoria do ato administrativo enquanto categoria puramente formal — ou se admite a necessidade de elaborar sistematização ampla e nova de toda atividade de regulação administrativa da vida privada.

Se a opção for a segunda, será preciso ter coragem para descartar noções de há muito incrustadas em nossa mente — que relaxadamente as foi deixando ficar — e partir para novos caminhos: novas categorias, nova terminologia. Parece óbvio que o primeiro pas-

so será enviar para o museu não só a expressão *poder de polícia*, como a noção que recobre.

7. A reconstrução da teoria da ação administrativa passa, a nosso ver, pela identificação de pelo menos três grandes setores: a *administração de gestão*, a *administração fomentadora* e a *administração ordenadora*.¹³

O uso da expressão *administração ordenadora* não é novo no Direito Administrativo. A doutrina alemã, superando o arcaísmo e acanhamento do poder de polícia, fala de uma *Ordnungsverwaltung* ou *ordnenden Verwaltung* — administração ordenadora — contraposta à administração prestacional (*Leistungsverwaltung* ou *leistenden Verwaltung*), que presta serviços aos administrados.¹⁴

À *administração de gestão* corresponde a função de *gerir* — como agente, como sujeito ativo — determinadas atividades. Engloba inicialmente o “oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados”.¹⁵ Em sua dupla modalidade: prestação de *serviços públicos* (isto é, os reservados ao Estado) e de *serviços sociais* (atribuídos a ele sem caráter de exclusividade, o que elimina a técnica concessional; são os casos de educação e saúde). Ao lado dessas, incluem-se o estabelecimento e manutenção de relações com os Estados estrangeiros (CF, art. 21, I a IV), a emissão de moeda e administração cambial (CF, art. 21, VII e VIII), a exploração de setores monopolizados (CF, art. 177), e de atividades econômicas, em regime de concorrência com os particulares (CF, art. 173). Percebe-se a multiplicidade de regimes jurídicos aqui envolvidos.

À *administração fomentadora* corresponde a função de induzir, mediante estímulos e incentivos — prescindindo, portanto, de instrumentos imperativos, cogentes — os particulares a adotarem certos comportamentos.¹⁶ Ex.: concessão de financiamentos, bolsas de estudos, incentivos fiscais.

Por fim, a *administração ordenadora* congrega as operações estatais de regulação do setor privado (e, portanto, ligadas à aquisição,

13. Não há grande novidade nesta tripartição, que já vem defendida — embora com função mais restrita e terminologia diversa — por Eros Grau, em seu *Elementos de Direito Econômico*, p. 65.

14. García de Enterría e Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, p. 97.

15. A expressão é de Celso Antônio Bandeira de Mello, *Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta*, p. 20.

16. Fernando Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II, p. 303 e ss.; Manuel María Díez, *Derecho Administrativo*, vol. IV, p. 139 e ss.; Pedro Guillermo Altamira, *Curso de Derecho Administrativo*, p. 487 e ss.; José Roberto Dromi, *Derecho Administrativo Económico*, vol. II, p. 138 e ss.; Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Curso de Direito Administrativo*, p. 401 e ss.

exercício e sacrifício de direitos privados), com o emprego do poder de autoridade.

IV - Novidade da administração ordenadora

8. A substituição do *poder de polícia* pela *administração ordenadora* não é mera troca de rótulos. Claro, há também a eliminação de expressão inconveniente, porque ligada à realidade jurídica que não mais vigora. Porém, o que há, principalmente, é a substituição da postura metodológica.

Desde logo, é importante a questão do rótulo. Não convém falar em *poder de polícia* porque ele: a) remete a um poder — o de regular autonomamente as atividades privadas — de que a Administração dispunha antes do Estado de Direito e que, com sua implantação, foi transferido para o legislador; b) está ligada ao modelo do Estado liberal clássico, que só devia interferir na vida privada para regulá-la negativamente, impondo deveres de abstenção, e, atualmente, a Constituição e as leis autorizam outros gêneros de imposição; c) faz supor a existência de um *poder discricionário implícito para interferir na vida privada* que, se pode existir em matéria de ordem pública — campo para o qual o conceito foi originalmente cunhado — não existe em outras, para as quais a doutrina transportou-o acriticamente, pela comodidade de seguir usando velhas teorias.

9. Quanto ao problema metodológico: a doutrina parte do pressuposto de que a Administração dispõe de certa faculdade, com perfil diferenciado de outras, a ser designada pelo nome de poder de polícia. Hely Lopes Meirelles, p. ex., enunciando os poderes administrativos, arrola o vinculado, o discricionário, o hierárquico, o disciplinar, o regulamentar e o de polícia.¹⁷ A identificação da polícia administrativa é, portanto, resultado da classificação — boa ou má, não importa discuti-lo neste tópico — dos diferentes poderes da Administração.

Já a idéia de administração ordenadora surge de outra ordem de raciocínio. Como ponto de partida, ela nega a existência de uma faculdade administrativa, estruturalmente distinta das demais, ligada à limitação dos direitos individuais. O poder de regular originariamente os direitos é exclusivamente da lei. As operações administrativas destinadas a disciplinar a vida privada apresentam-se, à semelhança das outras, como aplicação de leis.

Fundamental, contudo, isolar num conceito todas as atividades administrativas envolvidas com a aquisição, exercício e supressão de

17. *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 100 e ss.

Princípio da legalidade mais rígido/novo
 direitos privados. É que, como demonstraremos em capítulo próprio, em relação a elas o princípio da legalidade se apresenta mais rígido do que no referente à prestação de serviços públicos, p. ex. Há aqui importante novidade: enquanto a noção de poder de polícia surgiu para realçar o suposto poder de a Administração interferir na liberdade e propriedade, regulando-as em nome da *boa ordem da coisa pública*, a de administração ordenadora nasce justamente para negá-lo — e para deixar bem estampada a negativa.

10. Adotado esse fundamento, administração ordenadora surge como a projeção, para o direito administrativo, de uma problemática de *teoria geral do direito público*, assim enunciada: em que medida e sob que regime pode o Estado interferir na aquisição, exercício e extinção dos direitos da vida privada? A análise aqui é, em primeiro lugar, dos limites da atividade legislativa (ex.: o princípio da mínima intervenção estatal impede a instituição, pela lei, de certos condicionamentos aos direitos dos particulares). Em segundo, dos limites constitucionais da atividade administrativa (ex.: no sistema brasileiro, os sacrifícios derivam apenas de ato judicial). Portanto, administração ordenadora é a projeção de conceito jurídico multidisciplinar, envolvendo o direito constitucional, o direito processual e o direito administrativo.

A idéia de administração ordenadora resulta da necessidade de o jurista conhecer *casuisticamente as atividades governamentais e mostrar como, em relação a cada uma delas, devem incidir os princípios gerais do direito administrativo*. Usando a terminologia consagrada pelos cultores da informática: ela é mero aplicativo, desenvolvido com os recursos do sistema operacional *ciência jurídico-administrativa*, fora do qual não pode funcionar. Não é uma parte do direito administrativo; é todo ele aplicado a um conjunto de atividades estatais.

11. Para concluir, convém enfrentar dificuldade, posta pelo direito positivo brasileiro, para a eliminação do poder de polícia.

A Carta de 1988, ao indicar, no art. 145, as espécies tributárias, mencionou as taxas, cobradas "em razão do exercício do poder de polícia". De seu turno, o Código Tributário Nacional, após dispor que as taxas "têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia" (art. 77), define este último como a "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 tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos" (art. 78).

O exercício do poder de polícia parece ser, portanto, hipótese de incidência tributária. Daí a necessidade de preservar a noção. Certo? Não, completamente errado.

O poder de polícia, tal qual normalmente definido, engloba, entre outras, as faculdades de: a) editar regulamentos em matéria de direito à liberdade e à propriedade; e b) impor sanções. Contudo, nem um nem outro dão ensejo à cobrança de taxa, segundo o entendimento pacífico de nossa doutrina e jurisprudência: de um lado, porque a produção normativa, não estando referida a qualquer sujeito concreto, não pode ser causa do nascimento de obrigação tributária e, de outro, porque sanções não são tributos (CTN, art. 3º). Logo, nem todo manejo do poder de polícia propicia a cobrança de taxa.

O que permite a imposição desse tributo é o desenvolvimento efetivo de atividade estatal: a) fiscalizatória do exercício dos direitos privados; ou b) provocada por particular, que pretenda a constituição, em seu favor, de certos direitos dependentes de ato administrativo.¹⁸ A supressão do conceito de poder de polícia é irrelevante para nosso direito tributário, porque as taxas não são derivadas de todo e qualquer exercício dele, mas apenas de algumas manifestações de autoridade administrativa, que precisam ser identificadas uma a uma. Não há inconveniente, para esse fim — antes ao contrário — em que tais manifestações sejam reportadas à administração ordenadora e não a um problemático poder de polícia.¹⁹

18. Cf. Régis Fernandes de Oliveira, *Taxas de Polícia*, p. 39 e ss.; Geraldo Ataliba, *Hipótese de Incidência Tributária*, p. 138; Roque Antônio Carrazza, *Curso de Direito Constitucional Tributário*, p. 244 e ss.; Bernardo Ribeiro de Moraes, *A Taxa no Sistema Tributário Brasileiro*, p. 94; Celso Antônio Bandeira de Mello, *Taxa de Polícia — Quando cabe — Serviço Público e Exploração de Atividade Econômica — Regime Tributário*, in RDT 55/68.

19. Tanto isso é verdade que o legislador espanhol definiu as taxas sem fazer recurso ao conceito de poder de polícia e construiu hipótese tributária semelhante à prevista em nosso sistema. Segundo ele, as taxas são "tributos cujo fato imponible consiste na prestação de serviços ou na realização de atividades em regime de direito público que se refiram, afetem ou beneficiem os sujeitos passivos, quando concorram as seguintes características: a) sejam de solicitação ou recepção obrigatória pelos administrados; b) não possam ser prestadas ou realizadas pelo setor privado por implicarem intervenção na atuação dos particulares ou qualquer outra manifestação do exercício de autoridade, ou porque, em relação a ditos serviços, está estabelecida sua reserva em favor do setor público, nos termos das normas vigentes" (José Juan Ferreiro Lapatza, *Tasas y Prestos*, in RDT 55/17).

Capítulo II

ADMINISTRAÇÃO ORDENADORA

I - Conceito

1. Administração ordenadora é a parcela da função administrativa, desenvolvida com o uso do poder de autoridade, para disciplinar, nos termos e para os fins da lei, os comportamentos dos particulares no campo de atividades que lhes é próprio.

Não se confunde como a regulamentação legislativa dos direitos e deveres, visto envolver o exercício de *função administrativa*. Pela mesma circunstância, difere da decisão de conflitos pelo Poder Judiciário.

Não se assemelha à disciplina dos vínculos entre a Administração e seus servidores, delegatários ou contratados, por atinar à ordenação do campo privado, não do setor público; por isso mesmo, desenvolve-se dentro de relação genérica — não de relação especial — da Administração com os particulares. Por fim, distingue-se de outras interferências no campo privado, com a exploração econômica estatal e o fomento, porquanto, de uma parte, objetiva regular a aquisição, exercício e perda de direitos pelos particulares (ao contrário da exploração econômica estatal, que visa substituir a privada) e, de outra, implica na utilização do poder de autoridade, inexistente na atividade de fomento.

2. A exata compreensão da administração ordenadora demanda, assim, que fiquem evidenciados seus caracteres fundamentais: a) trata-se de exercício de função administrativa; b) voltado à organização da vida privada; c) dentro de relação genérica; d) com a utilização do poder de autoridade.

II - Exercício de função administrativa

3. A administração ordenadora é, como a terminologia revela, atuação administrativa do Estado. Com isso, difere da ordenação legislativa, porquanto administrar é aplicar — e não produzir — a lei,

bem como da ordenação judicial, ao operar-se de ofício, sem gerar, como esta, a edição de atos definitivos, com eficácia de coisa julgada, para solver conflitos.

4. Os comportamentos dos indivíduos são sempre disciplinados pelo Direito, de modo direto ou indireto.

Dispondo o art. 5º da Constituição, em seu inc. II, que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, segue-se que a ausência de norma legal implica na autorização indireta para a livre atuação dos particulares. Em caso de conflito, este será solvido pelo Judiciário, a quem compete a proteção dos direitos (CF, art. 5º, XXXV). À Administração não cabe qualquer atuação.

No entanto, são raros hoje em dia os setores não regulamentados pelo Estado. Cada vez mais a lei se ocupa em disciplinar diretamente as variadas facetas da vida privada. A lei pode prever ou não a interferência do Executivo em sua aplicação. Em caso positivo, estaremos diante de normas de direito administrativo (ex.: leis municipais sobre construções urbanas, regras de trânsito, disciplina dos preços na economia). Na hipótese contrária, as regras serão de direito privado (ex.: normas do Código Civil, tratando dos direitos e obrigações dentro da família, da propriedade, dos contratos).

A administração ordenadora surge apenas na primeira hipótese. Assim, inexistente setor que lhe pertença, por natureza. Só existirá administração ordenadora se, quando, como e na medida em que o legislador, ao regulamentar a vida dos indivíduos, houver cominado à Administração um papel ativo em seu cumprimento.

III - Voltado à organização da vida privada

5. A vida social — isto é, o conjunto das ações desenvolvidas na sociedade — é formada pela soma de dois setores, delimitados pela Constituição: o estatal e o privado. A administração ordenadora consiste na disciplina das ações dos indivíduos em seu setor próprio de atuação (o campo privado), não se confundindo com a regulação a que estejam sujeitos quando atuem no campo estatal.

Como demonstramos em trabalho anterior, excluem-se do campo privado as atividades que, cabendo ao Estado, não possam ser desempenhadas pelos particulares sem ato estatal de delegação.¹ Os concessionários de serviço público, p. ex., sujeitam-se a imposições derivadas de outro fundamento, qual seja, a titularidade estatal da atividade que explora.

6. Cumpre indagar se o próprio Estado pode ser sujeito passivo da administração ordenadora. Muito concretamente, põe-se o pro-

1. *Fundamentos de Direito Público*, pp. 76/77.

blema de saber se uma pessoa política (União, Estado, Município, Distrito Federal) pode instituir condicionamentos ao direito de propriedade titularizado por outra, fiscalizando seu exercício.

A administração ordenadora pressupõe a titularidade, por quem a exerce, de autoridade em relação ao sujeito atingido. No sistema constitucional brasileiro, as pessoas políticas são isônomas, inexistindo em princípio supremacia de umas em relação às outras. No entanto, o Poder Público freqüentemente desenvolve operações que, em seus aspectos essenciais, assemelham-se às dos particulares. Se dado ente político recebeu da Constituição a incumbência de disciplinar as operações dos particulares, deve também, por coerência, regular idênticas ações, quando de autoria de outra pessoa estatal; caso contrário, ficaria impedido de implementar o interesse público que lhe incumbe velar. O fenômeno, no caso, não é de supremacia de uma entidade política sobre a outra, mas de mera *projeção* da autoridade que exerce em relação aos interesses privados. Daí ser idôneo afirmar que uma pessoa política estará sujeita aos condicionamentos impostos por outra ao desenvolver operação que, no essencial, não se diferencie da atividade dos particulares que a esta última caiba regular.

Se o Estado-membro pretende construir prédio para simples repartição pública, deve observar as leis municipais sobre zoneamento e construção, sujeitando-se à correspondente fiscalização.² É que, de um lado, sua edificação não se distingue, nos aspectos essenciais, dos prédios de escritórios erigidos por particulares e, de outro, o Município tem competência constitucional para regular as construções ordinárias no espaço urbano. As mesmas razões exigem a observância das regras de trânsito pelos veículos públicos. Mas se a União decide a instalação de usina nuclear ou o Estado a edificação de presídio, não devem acatamento a normas municipais de zoneamento e construção. Nem a usina nuclear nem o estabelecimento prisional são construções comuns, submetidas à competência municipal; apenas as leis federal e estadual, respectivamente, podem regulá-las, inclusive quanto à localização e padrões construtivos, já que somente a elas é deferido disciplinar tais serviços. Nessas hipóteses, a imposição de normas municipais a União e Estados implicaria no intolerável poder de o Município dispor, desde uma posição hierarquicamente vantajada, sobre serviços públicos reservados com exclusividade àqueles.

Quanto aos sacrifícios de direitos, o problema é distinto. Eles são instituídos para, nas hipóteses de conflito entre interesse privado e interesse público, fazer prevalecer este último. Com base no mesmo critério e examinando o problema de um ponto de vista exclusiva-

2. Sobre a sujeição ao poder municipal dos terrenos de marinha aforados, cujo domínio direto pertence à União, v. Celso Antônio Bandeira de Mello, *Terrenos de Marinha Aforados e o Poder Municipal*, in RDP 88/50.

mente lógico, poder-se-ia sustentar a possibilidade de um ente estatal, seja qual for, desapropriar bem dominical de outro, para destiná-lo a atividade pública. Os bens dominicais, como não têm destinação específica, por óbvio não estão afetados ao interesse público. Logo, sua desapropriação faria prevalecer um interesse público — o do expropriante — sobre outro que, se não é propriamente privado, dada a existência de propriedade pública, ao menos se lhe equipara. Mas nossa lei de desapropriações (Decreto-lei 3.365/41) não segue esse critério, eis que, em seu art. 2º, parágrafo 2º, permite a expropriação de bens municipais e estaduais pela União e de bens municipais pelos Estados, mas não tolera o inverso, donde a inviabilidade do Município expropriar, por exemplo, terreno de marinha desocupado, para construir hospital. De outro lado, quando a norma permite a desapropriação de bens de Município por Estado e União, e de Estados pela União, não faz caso de esses bens estarem ou não afetados ao interesse público municipal ou estadual. Onde a conclusão de que, em nosso sistema, a desapropriação de bens públicos não deve ser vista como projeção dos poderes da administração ordenadora, mas como mecanismo de solução de conflitos de interesses entre pessoas políticas.³ Daí a afirmação de que as pessoas políticas não impõem sacrifícios de direitos umas às outras, no sentido próprio da expressão.

O quanto afirmado, relativamente ao exercício dos poderes de ordenação por um ente político frente a outro, justificam a caracterização, que fizemos acima, da administração ordenadora como voltada à organização do *campo privado* de atividades. É que, embora os condicionamentos atinjam as atividades desenvolvidas por outras pessoas políticas, isto só ocorre quando elas forem, no essencial, equiparáveis às dos particulares.

IV - Dentro de relação genérica

7. A administração ordenadora não se confunde com a disciplina da atuação dos particulares no campo estatal. O concessionário de serviço público, o servidor, o contratado pela Administração, o indivíduo que desfruta do direito ao uso especial de bem público sujeitam-se às regras atinentes a esse campo, isto é, são regidos por normas próprias do direito público. Mas essa afirmação ainda diz pouco porque o exercício de atividade particular também se submete a regras públicas; afinal, uma parte delas tem por objeto justamente a regulamentação de atividades privadas.

3. Sobre os delicados problemas propostos pela desapropriação de bens públicos no Brasil, v. Celso Antônio Bandeira de Mello, *Desapropriação de bem público*, in RDP 29/47; e Sérgio Ferraz, *3 Estudos de Direito*, p. 3 e ss.; e *Desapropriação de bens estaduais*, in RDP 30/67.

A diferença está em que, quando, por qualquer forma, os particulares atuam no campo estatal, estabelecem com a Administração uma relação jurídica específica, em que esta exerce poderes especiais. Quando, ao contrário, atuam no campo privado, submetem-se apenas a vínculo genérico com o Estado, caracterizado pelo poder deste, através de lei, regulamentar as atividades privadas. Mas, como vimos, essa disciplina pode prever ou não a interferência das autoridades administrativas no cumprimento da lei. Assim, a vinculação genérica do Estado com os indivíduos pode ou não se materializar em vinculação genérica entre estes e a Administração, na dependência — e, sobretudo, nos limites — da opção legislativa. Percebe-se a distinção: enquanto os poderes da Administração, nos vínculos específicos com os particulares, lhe são conaturais e, portanto, tão extensos quanto necessário, os poderes genéricos da Administração frente aos particulares existirão se, quando, como e na medida em que expressamente previstos em lei.

8. O particular estabelece com a Administração vínculos específicos, propiciatórios de poderes administrativos especiais, quando: a) integra-se a seu aparelho burocrático; b) recebe delegação de atividade estatal; c) contrata com a Administração; ou d) utiliza serviço público ou é beneficiado pelo direito ao uso especial de bem público.

O primeiro gênero de atuação do indivíduo no campo estatal é o realizado na condição de integrante do Estado, como no caso dos servidores públicos. A segunda hipótese é a da descentralização de serviço, através de concessão ou permissão. Por ela, os particulares assumem atividade pública, que desenvolvem por sua própria conta. Os particulares também atuam no campo público quando contratados pelo Estado para o fornecimento de obras, bens ou serviços (ex.: serviços de empreiteiras para a realização de obras públicas). Por fim, também ingressam em campo público quando usufruem de serviço ou de uso especial de bem público.⁴

4. Embora as vias públicas e outros espaços de uso comum do povo (como as praças, mares, praias e rios) estejam classificados entre os bens públicos, a regulamentação de sua utilização ordinária pelos particulares é matéria de administração ordenadora, ao contrário do que ocorre com os bens públicos de uso especial (como as repartições, as vias férreas, etc.). O uso desses espaços comuns pelos particulares está essencialmente ligado à liberdade (de ir e vir, de reunião, etc.). A regulamentação do uso desses bens é, em última análise, uma definição do direito à liberdade. Daí ser frequente em doutrina a discussão sobre a existência, no caso, de verdadeiro direito de propriedade do Estado. Sobre o tema, Jean-Marie Aubry e Pierre Bon, *Droit Administratif des Biens* p. 8; Robert Pelloux, *Le Problème du Domaine Public*, p. 33 e ss.; Eros Grau, *Bens de Uso Comum*, in RDP 76/50; Eduardo Vianna Motta, *Regime Jurídico dos Bens Públicos*, in RDP 5/57.

9. A circunstância de a administração ordenadora se desenvolver dentro de vinculação genérica da Administração com os particulares — e não de vinculação específica, como nas situações acima apontadas — importa em fundas conseqüências jurídicas:

a) O princípio da legalidade, na relação genérica, tem aplicação muito mais intensa. Os poderes da Administração frente aos particulares, quando atuam no campo privado, são criação direta da lei. Logo, a Administração só os exercerá se previstos em lei, como previstos é através dos instrumentos expressamente conferidos. Já na relação específica, entendem-se implícitos para a Administração poderes de mando, fiscalização e até de extinção do vínculo, independentemente de expressa previsão legal. Em outros termos, a lei apenas regulamenta os poderes que a Administração necessariamente tem — e que terá, mesmo na omissão da lei.

b) Quando desenvolve atividade do Estado, em lugar dele, o particular vincula a responsabilidade deste pelos prejuízos que produzir. Quando, ao contrário, explora atividade privada — mesmo sob a administração ordenadora — os eventuais prejuízos resultantes são de sua exclusiva responsabilidade.

V - Com a utilização do poder de autoridade

10. A interferência da Administração Pública no campo privado existe em três modalidades distintas: a) através de estímulos à iniciativa privada, para induzi-la em certa direção; b) quando assume atividade dos particulares, passando a atuar em substituição a eles; c) pela ordenação de seus comportamentos, através de comandos cogentes, derivados do poder de autoridade (administração ordenadora).

a) O fomento estatal à vida privada consiste na concessão de benefícios aos particulares, de modo a induzir suas ações em certo sentido. Quem não se dispõe a adotar o comportamento pretendido não é sancionado; apenas deixa de usufruir o benefício que teria, em caso contrário.

Os atos da administração fomentadora não se destinam — e aí sua diferença com os atos constitutivos de direitos privados produzidos pela administração ordenadora — a conferir aos particulares possibilidades de atuações que estes já não tenham. O fomento consiste em prestações produzidas pela Administração — sejam positivas (ajuda financeira a cientistas, créditos subsidiados a empresas estratégicas) ou negativas (isenção de impostos) — para tornar mais fáceis ou eficazes atividades que, não obstante, os indivíduos são livres para explorar.

b) A exploração estatal de atividade particular está autorizada pelo art. 173 do Texto Constitucional, que define as hipóteses de seu cabimento e seu regime. Não visa dirigir comportamentos dos particulares, mas suprir a falta daqueles entendidos como necessários ao desenvolvimento econômico e social; o Estado apenas substitui os particulares, passando a atuar em concorrência com eles.

c) Já a administração ordenadora consiste na interferência estatal autoritária sobre a vida privada. Supõe o emprego de instrumentos com intensidades e finalidades muito variadas, incidindo sobre a esfera jurídica dos particulares em múltiplas variações.

O mais evidente deles é a imposição, através de comandos cogentes, de padrões de comportamento (proibição de certos atos, dever de realizar prestações, etc.), cuja inobservância gera a aplicação de sanções (ex.: perda do direito, multa) ou a coação (destruição de alimentos deteriorados, etc.). Porém, o uso da autoridade surge também em versão mais sutil. É o caso dos atos ampliativos de direito, que conferem situação jurídica a que os sujeitos não teriam acesso sem a outorga administrativa (ex.: aquisição da cidadania brasileira por estrangeiros). O cumprimento das condições previstas na lei não é dever, mas simples ônus a serem observados para aquisição voluntária do direito, donde parecer, à primeira vista, que, na hipótese, a Administração Pública não desempenha autoridade. Esta, no entanto, existe, traduzida no poder, sem equivalente no direito privado, de criar situação jurídica em benefício de alguém. O que faz dele legítima expressão da autoridade pública é a circunstância de a situação jurídica ativa que cria não se resumir à possibilidade de cobrar prestação da própria Administração, mas se exercer sobretudo perante terceiros (ex.: o registro de marca, que obriga as outras empresas ao respeito da exclusividade).

VI - Técnicas da administração ordenadora

11. Estabelecido e aclarado o conceito de administração ordenadora, cumpre traçar rápido painel dos diversos modos de intervenção na vida privada por ela adotados.

O primeiro é a criação, por via de ato administrativo, de situação jurídica ativa típica da vida privada: direito de realizar atividade em geral proibida (ex.: autorização de porte de arma) ou reservada a um número limitado de exploradores (ex.: exportação de café); atribuição de *status jurídico* (ex.: cidadania, personalidade jurídica), etc. Estudaremos tais figuras sob o rótulo genérico de constituição de direitos privados por ato administrativo.

O segundo volta-se à regulação administrativa do exercício dos direitos titularizados pelos particulares, de modo a definir-lhes o per-

fil. Aqui, o exame da atividade administrativa deve ter duplo enfoque. De um lado, cuida-se de identificar as espécies de situações passivas a que podem ser submetidos os titulares de direitos, as quais denominaremos globalmente de condicionamentos administrativos de direitos, com três espécies: limites do direito (deveres de não fazer), encargos do direito (deveres de fazer) e sujeições do direito (deveres de suportar). De outro, será preciso conhecer as correlatas competências da Administração. Essa categoria corresponde em parte à noção atual de limitações administrativas, ampliada com a teoria dos encargos e sujeições que, conquanto traduzam medidas diversas de imposição do dever de abstenção, cumpre idêntico objetivo: definir o âmbito do exercício lícito dos direitos.

A terceira espécie de interferência já não tem como objeto regular o exercício dos direitos, compondo-lhes o perfil (isto é, o âmbito da atuação lícita de seus titulares), mas sim sacrificá-los. No campo dos sacrifícios de direitos — que atingem apenas os direitos patrimoniais —, ver-se-ão duas situações: a primeira é a do sacrifício integral do direito (extinção), a segunda a do sacrifício parcial ou temporário (restrição). Essa técnica deve ser estudada em confronto com a imposição de condicionamentos, para permitir a perfeita delimitação de ambas, à vista da peculiaridade de seus regimes jurídicos, sobretudo no que tange ao dever de indenizar. O conhecimento dessas duas categorias permitirá uma visão clara de institutos mistos, como o tombamento, que por vezes traduz mero condicionamento de direito (ex.: tombamento de obra de arte), por vezes sacrifício de direito (ex.: a maioria dos casos de tombamento de prédios).

A quarta modalidade está ligada à imposição, aos particulares, de deveres autônomos. Os condicionamentos, destinados a definir o âmbito de legítima expressão dos direitos, só sujeitam os indivíduos que os exercem. Há contudo, deveres impostos às pessoas enquanto tais, dos quais estas não podem se livrar, pelo fato de não cogitarem de exercer direitos (ex.: serviço militar e eleitoral). É o que denominamos prestações dos particulares em favor da Administração.⁵

5. Este último tópico, ainda de escassa importância no Direito brasileiro, não vem tratado em capítulo específico deste livro. A ele fazemos referências nos itens relativos aos condicionamentos e sacrifícios.