

1ª E 2ª FASES

COLEÇÃO

2019

# OAB

## DIREITO ADMINISTRATIVO

Georges Louis Hage Humbert

Jefferson Aparecido Dias

Cristiano Almeida Araújo

Victor Cardoso Pereira

Camila Sampaio Pereira

### CONTÉM:

*Quadros com dicas  
e resumos*

*Questões comentadas de  
primeira e segunda fase*

*Jurisprudência atualizada*

*Modelos de peças práticas  
para a segunda fase*

# TEORIA E PRÁTICA

volume 2



COLEÇÃO

**2019**

**O A B**



COLEÇÃO

2019

# OAB

## DIREITO ADMINISTRATIVO

Georges Louis Hage Humbert

Jefferson Aparecido Dias

Cristiano Almeida Araújo

Victor Cardoso Pereira

Camila Sampaio Pereira

volume 2



Copyright © 2019, D'Plácido Editora.  
Copyright © 2019, Os autores.

**Editor Chefe**  
*Plácido Arraes*

**Produtor Editorial**  
*Tales Leon de Marco*

**Capa, projeto gráfico**  
*Letícia Robini*

**Diagramação**  
*Bárbara Rodrigues da Silva*

**Organização "Coleção OAB"**  
*Rafael de Lazari*  
*Emerson Ademir Borges de Oliveira*

*Atualizado até dezembro de 2018*

**Editora D'Plácido**  
Av. Brasil, 1843, Savassi  
Belo Horizonte – MG  
Tel.: 31 3261 2801  
CEP 30140-007



WWW.EDITORADPLACIDO.COM.BR

Todos os direitos reservados.  
Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida,  
por quaisquer meios, sem a autorização prévia  
do Grupo D'Plácido.

Catálogo na Publicação (CIP)  
Ficha catalográfica

Direito administrativo -- Coleção OAB -- HUBERT, Georges Louis Hage; DIAS, Jefferson Aparecido; ARAÚJO, Cristiano Almeida; PEREIRA, Victor Cardoso; PEREIRA, Camila Sampaio. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

Bibliografia.

ISBN: 978-85-60519-04-0

1. Direito 2. Direito Administrativo. I. Título.

CDU342

CDD341.3

GRUPO  
D'PLÁCIDO



\*  
Rodapé



*Aos meus alunos, ex-alunos e a todos os estudantes que são a esperança de uma advocacia cada vez mais humana e sempre essencial a administração da justiça brasileira. Aos amigos e professores Emerson e Rafael, que coordenam esse maravilhoso projeto, pela oportunidade de integrá-lo.  
A Mirela, Gegeo, Tete e a Deus, sempre.*

**Georges**

*Dedico o presente trabalho a todos os meus alunos, estagiários e orientandos pelos momentos de ensino e aprendizagem recíprocos.*

**Jefferson**

*Dedicamos este trabalho aos nossos pais, familiares, amigos, bem como todos os alunos e ex-alunos empenhados na busca do sucesso na seara do Direito.*

**Victor e Camila**

*Dedico a coautoria desta obra a todos os estudantes e profissionais que, através dos estudos e aprimoramento intelectual, sonham e trabalham para fazer do mundo um lugar mais humano e solidário.*

**Cristiano**







# AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a meu grande amigo e ao mesmo tempo colega, Prof. Dr. Rafael de Lazari, pelo gentil convite para escrever este volume, bem como pela responsabilidade em coordenar essa belíssima coleção.

À Editora D'Plácido, em nome de seu editor Plácido Arraes, que nos tem aberto imensuráveis portas para a difusão de nossas ideias no mundo jurídico. Juntos cresceremos mais fortes! E muitas parcerias virão!

A todos os autores que compõem esta coleção, em especial, aqueles que, comigo, dividiram o desafio e fizeram acontecer essa obra: Cristiano, Camila e Victor, minha eterna gratidão.

GEORGES

Agradeço a todos que, diretamente e indiretamente, colaboraram para que este projeto fosse exitoso, em especial à Editora D'Plácido, em nome de seu editor Plácido Arraes.

JEFFERSON

Agradecemos o convite do Professor Georges Humbert para integrar este projeto. Não poderíamos deixar de agradecer o apoio incondicional dos nossos pais, familiares e amigos na consecução de todos os nossos sonhos. À Editora D'Plácido por acreditar neste projeto, feito com muita dedicação e carinho.

VICTOR E CAMILA

Primeiramente, agradeço a Deus, ao Mestre Jesus Cristo, aos Espíritos de Luz e aos amigos do Centro Espírita Renascer, que tanto me auxiliam no desenvolvimento pessoal e espiritual.

Agradeço ao meu estimado amigo Prof. Dr. Georges Humbert, pelo dignificante convite para participar desta obra. Amigo Georges, sua juventude contrasta com sua já larga experiência jurídica, tanto na academia, quanto na advocacia. Parabéns pelo profissional que você é!

Agradeço também a Editora D'Plácido e toda sua equipe, pela distinta honra de ladear-me com tantos ilustres autores de obras jurídicas.

Por fim, agradeço a minha filha, Alice Marie, pelo mais puro, inocente e incondicional amor, que me estimula a ser uma pessoa melhor, e a Cristina de Alencar, pelo amor, incentivo e apoio constantes. Cris, você é a mulher mais linda e admirável que conheci na vida, meu maior exemplo de pessoa, por isso, quero estar ao seu lado por todo o sempre, meu amor!

CRISTIANO



## SOBRE OS AUTORES

### *GEORGES LOUIS HAGE HUMBERT*

Advogado. Pós-doutor em direito pela Universidade de Coimbra - Portugal. Doutor e mestre em direito do estado pela PUC-SP. Professor titular da UNIJORGE (BA) e dos cursos preparatórios do Brasil Jurídico e CEJAS.

### *JEFFERSON APARECIDO DIAS*

Doutor em Direitos Humanos e Desenvolvimento pela Universidade Pablo de Olavide, de Sevilha, Espanha (2009). Procurador da República do Ministério Público Federal em Marília. Professor permanente do programa de mestrado e doutorado em Direito da Universidade de Marília.

### *CRISTIANO ALMEIDA ARAÚJO*

Mestre em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica de Salvador. Pós-graduado (Especialização) em Direito Administrativo pela Universidade Cândido Mendes/RJ. Pós-graduado (Especialização) em Processo Civil pela Universidade Federal da Bahia. Pós-graduando (Especialização) em Direito Público Municipal pela Universidade Católica de Salvador. Pós-graduando (Especialização) em Filosofia pela Universidade Cândido Mendes/RJ. Pós-graduado (Aperfeiçoamento) em Temas de Processo Civil pela Fundação Getúlio Vargas. Pós-graduado (Aperfeiçoamento) em Metodologia e Ensino Superior pela Fundação Getúlio Vargas. Membro da Comissão de Orçamento e Finanças da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Bahia. Advogado público e privado. Professor de Direito Administrativo. E-mail: cristianoaraujo.advogado@gmail.com

### *VICTOR CARDOSO PEREIRA*

Advogado. Pós-graduado com Especialização em Direito Tributário pela Universidade Federal da Bahia/UFBA. Pós-graduado com Especialização em Direito Tributário pela PUC/MG. Formação em diversos cursos ligados a área Tributária, Empresarial e Gestão de Pessoas pela Fundação Getúlio Vargas – FGV.

Mestrando em Políticas Públicas e Cidadania pela Universidade Católica do Salvador – UCSAL. Professor de Direito Tributário e Administrativo. Professor nos cursos práticos de Direito Tributário Municipal promovido pelo Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP e pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento municipal – IBDM.

*CAMILA SAMPAIO PEREIRA*

Advogada. Pós-Graduação com especialização em Direito Tributário pela UFBA em 2014. Mestrando em Políticas Públicas e Cidadania pela Universidade Católica do Salvador – UCSAL.

# SUMÁRIO

## PARTE I TEORIA E QUESTÕES COMENTADAS

---

<i>CAPÍTULO 1</i> <i>TEORIA GERAL DO DIREITO</i> <i>ADMINISTRATIVO</i> .....	21
1. Conceito.....	21
1.1. Função administrativa.....	22
2. Fontes do Direito Administrativo.....	22
3. Princípios do Direito Administrativo.....	23
3.1. Supremacia do interesse público (sobre o interesse privado).....	24
3.2. Indisponibilidade do interesse público.....	25
3.3. Legalidade.....	25
3.4. Impessoalidade.....	25
3.5. Moralidade.....	26
3.6. Publicidade.....	26
3.7. Eficiência.....	27
3.8. Continuidade (dos serviços públicos).....	28
3.9. Autotutela.....	28
3.10. Especialidade.....	30
3.11. Tutela (ou controle).....	30
3.12. Razoabilidade e proporcionalidade.....	30
4. Interpretação do Direito Administrativo.....	31
5. Questões.....	32
5.1. Objetivas.....	32
5.2. Dissertativas.....	33
5.3. Gabarito comentado das questões objetivas.....	33
5.4. Gabarito comentado das questões dissertativas.....	35
<i>CAPÍTULO 2</i> <i>ORGANIZAÇÃO</i> <i>ADMINISTRATIVA</i> .....	37
1. Organização Administrativa.....	37
1.1. Introdução.....	37
1.2. Centralização e Descentralização.....	38
1.2.1. Espécies de Descentralização.....	39
1.3. Concentração e Desconcentração.....	39
2. Administração Pública.....	40
2.1. Administração Direta.....	40
2.1.1. Órgãos públicos.....	41
2.1.2. Classificação dos órgãos.....	42
2.2. Administração Indireta.....	43
2.2.1. Características comuns a todas as entidades da Administração Indireta.....	44

3. Autarquias.....	46	4. Questões.....	86
3.1. Características.....	46	4.1. Questões objetivas.....	86
3.2. Autarquias corporativas ou profissionais.....	49	4.2. Questão dissertativa.....	88
3.3. Autarquias territoriais.....	51	4.3. Gabarito comentado das questões objetivas.....	88
3.4. Autarquias sob regime especial.....	51	4.4. Gabarito comentado da questão dissertativa.....	91
3.4.3. Agências Executivas.....	53		
4. Fundações Públicas.....	55		
4.1. Espécies de Fundações.....	55		
4.2. Características.....	57		
5. Empresas públicas e Sociedades de Economia Mista.....	58		
5.1. Criação e extinção.....	59		
5.2. Atividades.....	60		
5.3. Características.....	60		
5.4. Distinções entre empresa pública e sociedades de economia mista.....	62		
5.5. Empresas Subsidiárias.....	63		
6. Consórcios Públicos.....	63		
7. Entidades Paraestatais e Terceiro Setor.....	64		
7.1. Serviço Social Autônomo (Sistema S).....	65		
7.2. Organizações Sociais (OS).....	66		
7.3. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).....	67		
7.4. Entidades de apoio.....	69		
8. Questões.....	69		
8.1. Objetivas.....	69		
8.2. Dissertativa.....	71		
8.3. Gabarito comentado das questões objetivas.....	71		
8.4. Gabarito comentado da questão discursiva.....	73		

*CAPÍTULO 3*  
*PODERES ADMINISTRATIVOS* 75

---

1. Introdução.....	75
2. Espécies de Poderes Administrativos.....	75
3. Abuso de Poder: Excesso de Poder e Desvio de Poder.....	84

*CAPÍTULO 4*  
*ATOS ADMINISTRATIVOS* 93

---

1. Conceito.....	93
2. Atributos.....	94
2.1. Presunção de legitimidade.....	94
2.2. Imperatividade.....	94
2.3. Autoexecutoriedade.....	94
2.4. Tipicidade.....	95
3. Elementos (ou requisitos de validade).....	96
3.1. Competência.....	96
3.2. Finalidade.....	97
3.3. Forma.....	97
3.4. Motivo.....	97
3.5. Objeto.....	97
3.6. Perfeição, validade e eficácia do ato administrativo.....	98
4. Motivação.....	98
4.1. Teoria dos motivos determinantes.....	99
5. Classificação.....	99
5.1. Quanto à amplitude (ou margem) da atuação do agente.....	99
5.1.1. Ato vinculado (ou regrado).....	100
5.1.2. Ato discricionário.....	100
5.1.3. Síntese da classificação quanto à amplitude (ou margem) da atuação do agente.....	101
5.2. Quanto aos destinatários.....	101
5.2.1. Ato geral.....	101
5.2.2. Ato individual (ou especial).....	102
5.3. Quanto à estrutura.....	102

5.4. Quanto à formação da vontade.....	102	3.2. Vinculação ao instrumento convocatório.....	120
5.5. Quanto ao âmbito de atuação.....	103	3.3. Do julgamento objetivo.....	121
5.6. Quanto à eficácia (invalidades dos atos administrativos).....	103	3.4. Adjudicação compulsória.....	121
5.7. Quanto à retratabilidade.....	105	3.5. Sigilo das propostas.....	122
6. Espécies.....	105	4. Tipos de licitação.....	122
6.1. Quanto ao conteúdo.....	106	5. Desempate na licitação.....	123
6.1.1. Autorização.....	106	6. Comissão de licitação.....	125
6.1.2. Licença.....	106	7. Instrumento convocatório.....	125
6.1.3. Admissão.....	106	7.1. Intervalo mínimo.....	127
6.1.4. Permissão.....	107	8. Modalidades licitatórias.....	128
6.1.5. Aprovação.....	107	8.1. Concorrência.....	129
6.1.6. Homologação.....	108	8.2. Tomada de Preços.....	130
6.1.7. Parecer.....	108	8.3. Convite.....	130
6.1.8. Visto.....	108	8.4. Concurso.....	132
6.1.9. Certidão.....	109	8.5. Leilão.....	133
6.1.10. Atestado.....	109	8.6. Pregão.....	134
6.1.11. Apostila (ou averbação).....	109	9. Procedimentos licitatórios.....	134
6.2. Quanto à forma.....	109	9.1. Concorrência.....	136
6.2.1. Decreto.....	109	9.2. Tomada de Preços.....	140
6.2.2. Resolução e Portaria.....	110	9.3. Convite.....	140
6.2.3. Circular.....	110	9.4. Concurso e leilão.....	140
6.2.4. Despacho.....	110	9.5. Pregão.....	140
6.2.5. Alvará.....	110	9.5.1. Pregão eletrônico.....	141
6.2.6. Quadro sinótico.....	110	10. Sistema de registros de preços.....	141
7. Extinção.....	111	11. Contratação direta.....	142
8. Questões.....	112	11.1. Inexigibilidade.....	143
8.1. Objetivas.....	112	11.2. Dispensa de licitação.....	145
8.2. Dissertativa.....	114	12. Contratos Administrativos.....	152
8.3. Gabarito comentado das   questões objetivas.....	114	12.1. Características.....	153
8.4. Gabarito comentado da questão dissertativa.....	115	12.2. Garantia.....	156
		12.3. Cláusulas exorbitantes.....	156
		12.3.1. Alteração unilateral.....	156
		12.3.2. Rescisão unilateral.....	157
		12.3.3. Fiscalização da execução do contrato.....	157
		12.3.4. Ocupação temporária de bens.....	157
		12.3.5. Aplicação de penalidades.....	157
<i>CAPÍTULO 5</i>			
<i>LICITAÇÕES E CONTRATOS</i> 117			
1. Conceito.....	117		
2. Legislação.....	118		
2.1. Obrigatoriedade de licitar.....	118		
3. Princípios.....	119		
3.1. Igualdade.....	119		

12.4. Alteração contratual.....	158
12.5. Equilíbrio econômico e financeiro.....	158
13. Teoria da imprevisão.....	159
14. Subcontratação.....	160
15. Duração contratual.....	160
16. Responsabilidade contratual.....	161
17. Recebimento do objeto.....	162
18. Extinção contratual.....	163
18.1. Forma natural.....	163
18.2. Anulação.....	163
18.3. Desaparecimento da pessoa contratada ou da coisa objeto do contrato.....	164
18.4. Rescisão.....	164
19. Principais espécies de contratos administrativos.....	164
19.1. Contrato de execução de obra pública.....	164
19.2. Contrato de prestação de serviço.....	164
19.3. Contrato de fornecimento.....	164
19.4. Contrato de concessão.....	165
19.4.1. De serviços públicos.....	165
19.4.2. De uso de bens públicos.....	165
19.4.3. Permissão de serviços públicos.....	165
19.4.4. Contrato de gestão.....	165
19.5. Convênios.....	166
19.6. Consórcios públicos.....	167
20. Regime diferenciado de contratações.....	167
21. Questões.....	169
21.1. Objetivas.....	169
21.2. Dissertativa.....	170
21.3. Gabarito comentado das questões objetivas.....	171
21.4. Gabarito comentado da questão dissertativa.....	171

*CAPÍTULO 6*  
*SERVIÇOS PÚBLICOS* 173

1. Princípios dos serviços públicos.....	173
2. Classificação.....	174
3. Serviços delegados.....	175
3.1. Quadro comparativo (autorização, permissão e concessão).....	176
4. Convênios.....	177
5. Consórcios.....	178
6. Agências reguladoras.....	179
7. Parcerias público-privadas (PPP).....	179
6. Questões.....	181
6.1. Objetivas.....	181
6.2. Dissertativas.....	182
6.3. Gabarito comentado das questões objetivas.....	182
6.4. Gabarito comentado das questões dissertativas.....	184

*CAPÍTULO 7*  
*AGENTES PÚBLICOS* 185

1. Conceito.....	185
2. Espécies.....	185
3 Regime Jurídico dos Servidores Públicos Estatutários.....	189
4. Cargo, Emprego e Função.....	191
5. Requisitos para ingresso em cargos, empregos e funções públicas.....	193
6. Cargos em comissão e Função de Confiança.....	197
7. Contratação Temporária.....	198
8. Greve no Serviço Público.....	198
9. Acumulação de cargos, empregos e funções públicas.....	199
10. Estabilidade.....	199
11. Vitaliciedade.....	201
12. Provimento, Posse e Exercício.....	201
13. Vacância.....	204
14. Deslocamento.....	205



15. Remuneração dos Agentes Públicos.....	207	5.1. Aquisição.....	240
16. Vantagens .....	209	5.2. Alienação.....	241
17. Férias .....	211	6. Utilização dos bens públicos por particulares.....	243
18. Licenças.....	212	7. Questões.....	245
19. Afastamentos.....	214	7.1. Objetivas.....	245
20. Concessões.....	215	7.2. Dissertativas.....	247
21. Direito de Petição e Prescrição.....	216	7.3. Gabarito comentado das questões objetivas.....	247
22. Regime Disciplinar.....	217	7.4. Gabarito comentado das questões dissertativas.....	248
22.1. Espécies de penalidade.....	217		
23. Processo Administrativo Disciplinar.....	220		
23.1. Sindicância.....	221	<i>CAPÍTULO 9</i>	
23.2. Do processo administrativo disciplinar (PAD).....	221	<i>INTERVENÇÃO ESTATAL NA PROPRIEDADE PRIVADA</i>	<i>249</i>
23.2.1. Fases do PAD.....	222		
23.3. Do processo sumário.....	223	1. Desapropriação.....	249
24. Aposentadoria no Serviço Público.....	223	1.1. Desapropriação no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01).....	251
24.1. Características fundamentais do Regime próprio de previdência social.....	224	1.2. Institutos jurídicos relacionados à desapropriação.....	251
24.2. Hipóteses de aposentadoria.....	224	1.3. Quadro sinótico da desapropriação.....	252
25. Questões.....	225	2. Requisição.....	253
25.1. Objetivas.....	225	3. Servidão administrativa.....	254
25.2. Dissertativas.....	229	4. Ocupação.....	255
25.3. Gabarito comentado das questões objetivas.....	230	5. Tombamento.....	255
25.4. Gabarito comentado da questão dissertativa.....	235	6. Questões.....	256
		6.1. Objetivas.....	256
		6.2. Dissertativas.....	258
		6.3. Gabarito comentado das questões objetivas.....	258
<i>CAPÍTULO 8</i>			
<i>DOMÍNIO PÚBLICO</i>	<i>237</i>	<i>CAPÍTULO 10</i>	
		<i>INTERVENÇÃO ESTATAL NO DOMÍNIO ECONÔMICO</i>	<i>261</i>
1. Conceito.....	237		
2. Classificação.....	237	1. Repressão ao abuso do poder econômico.....	263
2.1. Quanto à titularidade.....	237	2. Questões.....	264
2.2. Quanto à destinação.....	238	2.1. Objetivas.....	264
2.3. Quanto à disponibilidade.....	238	2.2. Dissertativas.....	265
3. Afetação e desafetação.....	239		
4. Regime jurídico.....	239		
5. Aquisição e alienação.....	239		

2.3. Gabarito comentado das questões objetivas.....	265	2. Probidade X Moralidade.....	288
2.4. Gabarito comentado das questões dissertativas.....	266	3. Agentes da Improbidade Administrativa .....	288
<i>CAPÍTULO 11</i>		3.1. Sujeito ativo do ato.....	288
<i>CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO</i>		3.2. Sujeito passivo do ato.....	289
<hr/>		4. Espécies de Ato de Improbidade.....	290
1. Introdução.....	267	5. Inovações no Texto Legal.....	296
2. Contexto Histórico.....	268	6. Ação Civil Pública por Ato de Improbidade.....	297
3. Princípios Primordiais da Administração.....	268	6.1. Sujeito ativo e sujeito passivo da Ação de Improbidade.....	297
4. Classificações.....	269	6.2. Do procedimento.....	298
4.1. Quanto ao objeto/aspecto da atividade administrativa controlada.....	269	6.3. Das medidas cautelares.....	298
4.2. Quanto à extensão/origem ou posicionamento do órgão que o efetua.....	269	6.3.1. Afastamento preventivo.....	299
4.3. Quanto ao momento que se efetua.....	271	6.3.2. Indisponibilidade de bens.....	299
4.4. Quanto ao órgão executor.....	272	6.3.3. Bloqueio de contas.....	299
4.5. Quanto à iniciativa.....	272	6.3.4. Sequestro de bens.....	299
4.6. Quanto ao âmbito de atuação ou quanto à amplitude.....	272	6.4. Do foro privilegiado.....	300
5. Controle Administrativo Interno – Poder de Autotutela.....	273	6.5. Prescrição.....	300
6. Controle Externo.....	275	7. Questões.....	302
6.1. Controle Legislativo.....	275	7.1. Objetivas.....	302
6.2. Controle jurisdicional.....	278	7.2. Dissertativa.....	304
7. Informativos STJ sobre o tema.....	279	7.3. Gabarito comentado das questões objetivas.....	304
8. Questões.....	279	7.4. Gabarito comentado da questão dissertativa.....	307
8.1. Objetivas.....	279	<i>CAPÍTULO 13</i>	
8.2. Dissertativa.....	282	<i>ABUSO DE AUTORIDADE</i>	
8.3. Gabarito comentado das questões objetivas.....	282	<hr/>	
8.4. Gabarito comentado das questão dissertativa.....	284	1. Lei nº 4.898/65.....	309
<i>CAPÍTULO 12</i>		2. Questões.....	311
<i>IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</i>		2.1. Objetivas.....	311
<hr/>		2.2. Dissertativas.....	311
1. Introdução.....	287	2.3. Gabarito comentado das questões objetivas.....	311
<hr/>		2.4. Gabarito comentado das questões dissertativas.....	312
<i>CAPÍTULO 14</i>		<i>CAPÍTULO 14</i>	
<i>RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO</i>		<i>DO ESTADO</i>	
<hr/>		<hr/>	
			313

1. Introdução.....	313	11.1. Responsabilidade por atos legislativos.....	331
2. Evolução histórica.....	314	11.2. Responsabilidade por atos judiciais.....	331
3. Da Responsabilidade Civil do Estado na CF/88.....	315	12. Questões.....	332
4. Da Responsabilidade Objetiva.....	316	12.1. Objetivas.....	332
5. Teorias da Responsabilidade Civil do Estado.....	319	12.2. Dissertativa.....	334
5.1. Teoria do risco administrativo.....	319	12.3. Gabarito comentado das questões objetivas.....	334
5.2. Teoria do risco integral.....	320	12.4. Gabarito comentado da questão dissertativa.....	338
6. Da Responsabilidade por omissão do Estado.....	321	<i>CAPÍTULO 15</i>	
7. Excludentes de Responsabilidade do Estado.....	324	<i>APLICABILIDADE DAS LEIS DE PROCESSO ADMINISTRATIVO</i> 339	
8. Ação de Reparação do Dano: Particular x Administração.....	325	1. Direito de petição.....	341
8.1. Prazo prescricional.....	327	2. Recursos administrativos.....	341
9. Ação Regressiva – Responsabilidade do Agente Público.....	328	3. Pareceres.....	342
10. Responsabilidade por Obra Pública.....	329	4. Questões.....	343
10.1. Responsabilidade decorrente da má execução da obra.....	329	4.1. Objetivas.....	343
10.2. Responsabilidade decorrente da obra em si.....	329	4.2. Dissertativa.....	344
11. Responsabilidade por atos legislativos e judiciais.....	330	4.3. Gabarito comentado das questões objetivas.....	345
		4.4. Gabarito comentado das questões dissertativas.....	345
		<i>REFERÊNCIAS DA PRIMEIRA PARTE</i> 347	

*PARTE 2*  
*MODELOS DE PEÇAS PRÁTICAS*

---

<i>CAPÍTULO 1</i>	
<i>O HISTÓRICO DAS PEÇAS PRÁTICAS NO EXAME OAB-UNIFICADO E A PROPOSTA DE ESTUDO</i>	351

<i>CAPÍTULO 2</i>	
<i>O ESTUDO GERAL DA NATUREZA DA PEÇA</i>	355

2.1. Petição inicial.....	355
2.2. Contestação.....	367
2.3. Reconvenção.....	374
2.4. Recursos.....	381
2.4.1. Apelação.....	381
2.4.2. Recurso Ordinário Constitucional.....	390

*CAPÍTULO 3*  
*TIPOS DE AÇÃO* 399

---

3.1. Remédios Constitucionais.....	399
3.1.1. Mandado de Segurança Individual e Coletivo.....	399
3.1.2. Mandado de Injunção Individual e Coletivo.....	417
3.1.3. Habeas Data.....	426
3.1.4. Ação Popular.....	433
3.2. Ação Civil Pública.....	442
3.3. Ação Ordinária.....	451

*REFERÊNCIAS DA*  
*SEGUNDA PARTE* 463

---

# PARTE 1

TEORIA E QUESTÕES  
COMENTADAS



# TEORIA GERAL DO DIREITO ADMINISTRATIVO

O Direito é o conjunto de normas (princípios e regras) que uma coletividade elege como disciplinadoras do seu convívio social. Do ponto de vista da didática científica, tradicionalmente se divide o Direito em dois grandes ramos: o Direito Privado e o Direito Público.

Enquanto o **Direito Privado** cuida da regulação de interesses individuais, tendo como característica a percepção da realidade a partir da **igualdade jurídica entre as partes** das relações que ele rege, o **Direito Público** trata das questões estatais e sociais, partindo de uma interpretação segundo a qual há uma **desigualdade jurídica entre as partes** de uma relação submetida ao seu regimento, tal desnivelamento entre a posição jurídica do Estado e a posição jurídica do cidadão é uma de suas características.

O Direito Civil e o Direito Comercial são exemplos de ramificações do Direito Privado. Ao seu turno, o Direito Tributário, o Direito Constitucional e o Direito Administrativo são ramos do Direito Público.

## 1. CONCEITO

O Direito Administrativo pode ser conceituado a partir de diversos critérios, por isso não há apenas um conceito insuperável e inalterável. Entretanto, pode-se adotar a definição de Direito Administrativo formulada pelos doutrinadores mais reverenciados, como, por exemplo:

- a) Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o Direito Administrativo é “o ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública”<sup>1</sup>;
- b) Para Hely Lopes Meirelles, o Direito Administrativo “sintetiza-se no conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os

---

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 48.

agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”<sup>2</sup>;

- c) Para Celso Antônio Bandeira de Mello, o Direito Administrativo “é o ramo do direito público que disciplina a função administrativa, bem como pessoas e órgãos que a exercem”<sup>3</sup>.

### 1.1. FUNÇÃO ADMINISTRATIVA

Pela definição de Celso Antônio Bandeira de Mello, percebe-se o destaque que o consagrado doutrinador confere à chamada *função administrativa*. Esta é a função típica do Poder Executivo.

Cabe lembrar que este ponto faz remissão à tríplice partição dos Poderes, formulada por Montesquieu, em sua obra “O Espírito das Leis”, publicada em 1748. Ao definir que o poder estatal deveria ser tripartido em *Poder Executivo*, *Poder Judiciário* e *Poder Legislativo*, o filósofo e político francês pretendeu organizar uma teoria que desse suporte à ideia de desconcentração ou segmentação do poder, com o intuito de preservar as liberdades individuais e coletivas contra eventuais abusos e tiranias dos governantes.

As funções estatais são classificadas em típicas (principal ou próprio) e atípicas (secundária ou imprópria). A função típica é aquela para a qual o Poder foi criado. Então, por exemplo, o Poder Legislativo tem como atividade principal legislar. Já a função atípica é aquela que não é a principal função de um Poder. Portanto, quando o Poder Judiciário realiza uma licitação para compra de material de informática, ele está exercendo uma função administrativa, típica do Poder Executivo, noutra giro, o Poder Judiciário exerce função legislativa quando, por exemplo, realiza os procedimentos próprios para elaboração e votação de seus Regimentos Internos.

De modo que, os três Poderes realizam suas funções típicas (principais ou próprias), mas, em menor escala, também realizam funções atípicas (secundárias ou impróprias).

Feita esta digressão, cabe então assinalar que, segundo o renomado doutrinador Marçal Justen Filho, a “função administrativa é o conjunto de poderes jurídicos destinados a promover a satisfação de interesses essenciais, relacionados com a promoção de direitos fundamentais, cujo desempenho exige uma organização estável e permanente, exercitados sob regime jurídico infralegal e que se exteriorizam em decisões destituídas de natureza jurisdicional”<sup>4</sup>.

## 2. FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO

---

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 40.

<sup>3</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 29.

<sup>4</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 94.



O Direito Administrativo, tal qual a maior parte das disciplinas jurídicas, é formado por quatro fontes principais: a) a lei (norma jurídica); b) a jurisprudência; c) a doutrina; d) os costumes.

A **lei**, em sentido amplo, é a fonte primária do Direito Administrativo, seja ela regra ou princípio, encartado na Constituição Federal, nas leis, nos atos normativos primários emanados do Poder Executivo.

A **jurisprudência**, especialmente depois da edição da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que instituiu o sistema de súmulas com efeitos vinculantes, é uma fonte que vem ganhando importância no Direito Administrativo. É oportuno lembrar que *jurisprudência* é diferente de *precedente*, pois enquanto a primeira é o resultado da reiteração de julgamentos num mesmo sentido, o segundo é uma decisão isolada, que pode ser utilizada como fundamento de um pedido ou mesmo de outra decisão.

A **doutrina** é a produção científica dos consagrados especialistas no tema, que influencia na elaboração de leis e nas decisões administrativas e judiciais.

Por fim, os **costumes** são as tradições culturais, as práticas de convívio e os usos habituais de uma coletividade.

## FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO

**Primária:** a lei (regras e princípios).

Obs.: Alguns autores, como Irene Patrícia Nohara<sup>5</sup>, consideram as súmulas vinculantes, editadas pelo STF, como fonte primária do Direito Administrativo.

**Secundárias:** a jurisprudência, a doutrina e os costumes.

### 3. PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Conforme leciona Dirley da Cunha Júnior, o Direito Administrativo possui “um regime jurídico próprio, indispensável à sua autonomia científica, enquanto ramo do Direito informado por princípios próprios (...), esse regime é designado usualmente como *regime jurídico-administrativo*, constituído por aquele arsenal normativo principiológicos que conforma toda a Administração Pública, quanto a seus sujeitos e as suas atividades”<sup>6</sup>.

Nota-se, portanto, que o Direito Administrativo possui um conjunto de princípios próprios, distintos dos demais princípios dos outros ramos do Direito.

Como todos os princípios do Direito, estes princípios próprios do Direito Administrativo são construções doutrinárias históricas, fruto do desenvolvimento da ciência jurídica e da experiência humana em sociedade.

No ordenamento jurídico pátrio, estes princípios estão normatizados precipuamente na Constituição Federal, tanto explicitamente, quanto impli-

<sup>5</sup> NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 13.

<sup>6</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de **Direito Administrativo**. 3. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2004, p. 32.

citamente. Entretanto, as leis infraconstitucionais também são fontes destes princípios, igualmente, textualmente ou tacitamente.

A importância dos princípios do Direito Administrativo é bem sintetizada pela seguinte lição de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo:

“Os princípios – que podem ser expressos ou implícitos – determinam o alcance e o sentido do conjunto de regras que compõem um dado subsistema do ordenamento jurídico, balizando a interpretação e a própria produção normativa.”<sup>7</sup>

Verifica-se, portanto, que todos os Poderes devem respeitar esses princípios, estejam ou não expressamente positivados.

Os princípios do Direito Administrativo mais relevantes são:

### 3.1. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO (SOBRE O INTERESSE PRIVADO)

O princípio da supremacia do interesse público é classificado como um “supraprincípio”, ou seja, um princípio que é basilar no sistema jurídico, cuja influência se irradia por todos os demais princípios e normas. Apesar de ser um *princípio implícito*, é dizer, que não está expresso literalmente em lei, sua importância é tamanha que Celso Antônio Bandeira de Mello chega a afirmar que “é um pressuposto lógico do convívio social”<sup>8</sup>.

Por este princípio, entende-se que uma eventual colisão entre um interesse coletivo e um interesse individual, prevalecerá sempre o primeiro<sup>9</sup>. Destaque-se que, quanto se fala em “interesse individual” não se está falando necessariamente em “interesse de um indivíduo”, mas sim em “interesse particular”, de um ou mais indivíduos.

Com relação ao “interesse público”, a doutrina cita que há dois tipos:

- a) **primário**: que é o interesse da coletividade (bem-estar geral);
- b) **secundário**: que é o interesse da Administração (interesses imediatos do aparato administrativo, como, por exemplo, interesses fazendários, consubstanciados em aumento de tributos. É “o interesse da pessoa jurídica de direito público que seja parte em uma determinada relação jurídica”<sup>10</sup>).

<sup>7</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo descomplicado. 25. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017, p. 226.

<sup>8</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 99.

<sup>9</sup> Por exemplo, se para atender o interesse da coletividade a Administração precisa construir uma estação de um sistema de metrô em local onde há imóveis residenciais, cujos proprietários (particulares) não concordam com a venda de seus imóveis, estes podem (devem) ser desapropriados pela Administração (obedecendo-se o *devido processo legal* do procedimento de desapropriação).

<sup>10</sup> BARROSO, Luís Roberto. Prefácio: O Estado contemporâneo, os direitos fundamentais e a redefinição da supremacia do interesse público. In: SARMENTO, Daniel (Org.). Interesses públicos versus interesses privados: Desconstruindo o Princípio da Supremacia do Interesse Público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. XIII e ss.

O ideal é que ambos os tipos estejam presentes concomitantemente, mas, se não estiverem, a prevalência deve ser sempre do interesse público *primário*.

Entretanto, nem mesmo este supraprincípio é absoluto, pois, por exemplo, quando o interesse público conflita com direitos e garantias fundamentais constitucionais ou quando conflita com a legalidade, a prevalência passa a ser destes últimos, e não mais do interesse público.

### 3.2. INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

O princípio da indisponibilidade do interesse público é o outro supraprincípio que a doutrina reconhece como fundamental no Direito Público. Portanto, é tão significativo quanto o princípio da supremacia do interesse público.

Trata-se também de um *princípio implícito*, que encarta a premissa do espírito democrático e republicano, segundo a qual ninguém pode dispor (como bem entender) dos bens ou do interesse públicos, nem a Administração, nem os agentes públicos, já que a estes cabem apenas a gestão dos bens e interesses públicos, em prol da coletividade.

### 3.3. LEGALIDADE

Sendo um *princípio explícito*, encartado na Constituição Federal, o princípio da legalidade tem duas dimensões no texto constitucional. A primeira é aquela externada no art. 5º, II, da Magna Carta, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Trata-se de uma disposição aplicada ao *particular*, que, em suma, *pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe*. Já no seu art. 37, *caput*, a Constituição Federal trata o princípio da legalidade aplicado à *Administração*, sendo que, neste caso, o texto constitucional muda um pouco a lógica da legalidade, para estabelecer que **a Administração Pública só pode fazer o que a lei determina ou permite**.

### 3.4. IMPESSOALIDADE

Também expresso no art. 37, *caput*, a Constituição Federal, a doutrina estabelece dois aspectos para o princípio da impessoalidade. O primeiro diz respeito à *finalidade* da atuação da Administração Pública, qual seja, a satisfação ou concretização do interesse público. Portanto, não é a vontade do agente público ou de terceiros que deve prevalecer, mas sim o interesse público é que deve conduzir a ação finalística deste agente. Assim, qualquer ato que seja praticado com objetivo diverso à satisfação do interesse público é um **ato nulo**, por *desvio de finalidade*. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, este princípio decorre do *princípio da isonomia*, segundo o qual “a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações (...). Nem favoritismos, nem perseguições são toleráveis”<sup>11</sup>. O doutrinador cita ainda a regra do concurso público como corolário do princípio da impessoalidade, já que tal regra

---

<sup>11</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 117.

procura garantir condições de igualdade (*isonomia*) entre os administrados que pretendem ingressar em carreiras públicas.

O segundo aspecto é relativo à neutralidade do agente em sua atuação, ou seja, o administrador público não pode agir de forma a garantir promoção pessoal, não pode se promover às custas das realizações da Administração e do uso de suas ferramentas. Por exemplo, a propaganda oficial não pode enaltecer a pessoa do administrador, pois deve, apenas e tão somente, informar à população sobre a realização da obra, a prestação de um serviço ou outras realizações da Administração.

### 3.5. MORALIDADE

Segundo o princípio da moralidade (*princípio explícito*, já que também inserido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal), a Administração não deve atuar “apenas” de forma legal, mas também *moral*.

Ocorre que, a *moral comum* difere da chamada *moral administrativa* (esta última é à qual se refere o texto constitucional). Enquanto a primeira se caracteriza por ser um conjunto de regras consolidadas através da cultura, da educação, da tradição e dos costumes, que orientam o comportamento humano dentro de uma determinada sociedade, embasado na distinção entre o bem e o mal, a segunda, a *moral administrativa*, está diretamente ligada à ideia de *probidade* e de *boa-fé*.

Portanto, o princípio da moralidade determina que a Administração deve pautar sua atuação segundo os ditames da honestidade, da ética, da lealdade e da boa-fé.

O princípio da moralidade está diretamente ligado aos *atos de improbidade administrativa*. O texto constitucional cuida da lesão à moralidade, referindo-se à improbidade administrativa, como, por exemplo, no § 4º, do art. 37 (sanções por prática de atos de improbidade) e no inciso V, do art. 85 (crime de responsabilidade do Presidente da República). Ao seu turno, a Lei nº 8.492/92 (Lei da Improbidade Administrativa) estabelece que a improbidade é a imoralidade administrativa qualificada pelo enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou ofensa aos princípios da Administração Pública.

Deve-se ter em mente que um ato do administrador pode ser legal, mas ao mesmo tempo imoral, bem como pode ser ilegal, mas não ser imoral. Por exemplo, se um Prefeito, no último mês de gestão, já sabendo que seu sucessor é um adversário político, aumenta os salários dos professores da rede municipal, de modo a inviabilizar a administração seguinte, pode estar agindo legalmente (quanto ao respeito à forma do ato administrativo praticado), mas não está agindo de maneira imoral (sem boa-fé), e este ato pode (deve) ser anulado. Noutro exemplo, se um agente público deve respeitar certa carga horária semanal de trabalho, mas não o faz, trabalhando a menos numa determinada semana, o ato é ilegal, mas não necessariamente imoral, pois é possível, por exemplo, que ele tenha se ausentado por motivo de força maior.

### 3.6. PUBLICIDADE

O princípio da publicidade também está previsto expressamente no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Por este princípio, a Administração deve

cuidar para que seus atos tenham ampla divulgação, no sentido de serem absolutamente *transparentes*. A publicidade dos atos administrativos está diretamente ligada à ideia de democracia, pois a cidadania só se efetiva quanto a população pode ter amplo conhecimento dos atos da Administração. A Lei nº 12.527/11, a chamada “Lei da Transparência”, que regula o acesso às informações previsto nos incisos XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, tem seu lastro no princípio da publicidade.

É importante distinguir publicidade, neste aspecto do princípio em estudo, da “propaganda”, no sentido de *marketing* político ou promoção pessoal do gestor público, de seu partido político, coligação partidária ou filiação ideológica. Por exemplo, um Prefeito não pode fazer propaganda de sua gestão, através da vinculação de sua imagem à realização de obras públicas, alegando que está promovendo a publicidade de seus atos. No caso, a publicidade oficial deve se ater ao dever de informar a realização da obra. Não se pode, portanto, ofender o princípio da impessoalidade com fundamento num suposto exercício do princípio da publicidade.

Há exceções ao princípio da publicidade, todas previstas no art. 5º da Constituição Federal, a saber:

- a) art. 5º, X: são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;
- b) art. 5º, XXXIII: todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;;
- c) art. 5º, LX: a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

### 3.7. EFICIÊNCIA

Último dos cinco princípios insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, o princípio da eficiência preconiza que a Administração Pública deve atuar da melhor forma possível, dentro dos limites dos recursos disponíveis, evitando-se morosidade, desperdícios, baixa produtividade e baixa qualidade. Portanto, não basta que a Administração atinja o resultado pretendido, deve atingi-lo da melhor forma possível, promovendo qualidade, economicidade<sup>12</sup> e produtividade na gestão pública.

Importante destacar que todos os princípios da Administração Pública devem ser aplicados harmonicamente, então, por exemplo, em nome de agir com eficiência, um gestor não poder pautar sua atuação extrapolando os limites

---

<sup>12</sup> O princípio da economicidade está previsto no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, que trata do controle financeiro da Administração.

da lei, deve, como dito anteriormente, agir somente de acordo com o que a lei determina ou permite (*legalidade administrativa*).

### 3.8. CONTINUIDADE (DOS SERVIÇOS PÚBLICOS)

Como os serviços públicos servem à sociedade, no regular exercício e desenvolvimento de suas atividades (econômicas, de convivência e funcionamento), fica evidente que estes não podem sofrer solução de continuidade, ou seja, não podem ser interrompidos, sob pena de graves prejuízos à coletividade.

O princípio da continuidade abrange os serviços públicos em sentido estrito – prestados sob regime de direito público –, ou seja, ficam excluídas a atuação do Estado como agente econômico, a atividade política de governo (formulação de políticas públicas), a atividade legislativa e a atividade jurisdicional.

Este princípio afeta não só a Administração, mas também os particulares eventualmente responsáveis pela prestação de serviços públicos (sob regime de delegação), como, por exemplo, concessionários, permissionários e autorizatários de serviços públicos.

Algumas consequências práticas deste princípio:

- a) Extinção unilateral (pela Administração) de contrato de concessão de serviços públicos (por *encampação* e *caducidade*, é dizer, em razão de, respectivamente, interesse público e inadimplência contratual);
- b) Impossibilidade do particular, em contrato com a Administração Pública, arguir a “exceção do contrato não cumprido” (*exceptio non adimpleti contractus*) e interromper o serviço ou unilateralmente rescindir o contrato (vide art. 78, XV, da Lei nº 8.666/93, e art. 39, parágrafo único, da Lei nº 8.987/95);
- c) Imposição à Administração de providenciar a delegação de função, suplência ou substituição de servidor que – por qualquer motivo – esteja afastado do serviço;
- d) Mitigação do direito de greve de servidor público (não é auto-executável de forma plena, pois o texto constitucional estabelece que será limitado pelos ditames de lei específica).

### 3.9. AUTOTUTELA

Por força deste princípio, a Administração tem a prerrogativa (*poder-dever*) de rever seus atos, tanto sob o ponto de vista da *legalidade*, quanto do *mérito*. No primeiro caso, se for verificado que o ato é ilegal (opõe-se à lei e/ou aos princípios aplicáveis), a Administração pode (deve) anular tal ato, seja de ofício ou mediante provocação. Quanto ao aspecto do mérito, adentra-se na verificação da *conveniência* e *oportunidade*, ou seja, constatado que um ato não é mais conveniente e/ou oportuno à Administração, mesmo que legal, ela poderá revogá-lo.

Note-se que quando se tratar do aspecto da legalidade do ato, ele deverá ser **anulado**, assim, terá efeito *ex tunc*, ou seja, alcança o ato desde seu nascedouro. Já quando se tratar do aspecto da conveniência e oportunidade, ele deverá ser **revogado**, sendo que, neste caso, o efeito será *ex nunc*, o que significa que só afetará o mundo jurídico a partir da revogação, preservando os efeitos anteriores.

Deve-se perceber, também, que para ocorrer a alteração da conveniência e oportunidade, faz-se necessário a existência de um *fato novo* que transforme o quadro anterior. Por exemplo, um município realiza uma licitação para compra de ambulâncias, para atendimento das necessidades da sua população, porém, antes de encerrar o certame, o Governo Federal cria um programa de fornecimento de ambulâncias, sem qualquer ônus para os municípios que aderirem ao programa. O município, neste caso, deverá anular a licitação que estava em andamento, mesmo que o procedimento licitatório não tenha qualquer mácula do ponto de vista da legalidade, já que um fato novo alterou o critério de conveniência e oportunidade.

Importante destacar que a Constituição Federal, em seu art. 5º, XXXV, prevê que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Deste modo, o Judiciário, quando provocado, pode (e deve) anular ato da Administração que se revele ilegal. Entretanto, como deve haver um equilíbrio entre os Poderes, o Judiciário não pode adentrar na análise de conveniência e oportunidade do ato administrativo (o chamado “mérito administrativo”), sob pena de violação do art. 2º da Constituição Federal, que determina que os Poderes são independentes e harmônicos entre si.

Apesar de *implícito*, o princípio da autotutela está consagrado nas Súmulas nº 346 e nº 473 do STF, que rezam:

Súmula 346

A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula 473

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Vale destacar que a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, prevê, em seu art. 54, que: “O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”. E o parágrafo segundo do mesmo artigo ainda define que: “Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato”.

### 3.10. ESPECIALIDADE

A Constituição Federal, em seu art. 37, nos incisos XIX e XX, estabelecem diretrizes de *descentralização administrativa*, conseqüência do princípio da especialidade. Este princípio estabelece limites na atuação da Administração, quando, por exemplo, impede que uma autarquia criada especificamente para fins educacionais atue em áreas como a saúde ou a moradia popular.

### 3.11. TUTELA (OU CONTROLE)

O princípio da tutela ou do controle preconiza que a Administração Direta deve fiscalizar as atividades das entidades administrativas (da Administração Indireta)<sup>13</sup>, para garantir que estas últimas cumpram o princípio da especialidade. Note-se que o fato de haver fiscalização não significa que deve haver subordinação, pois o que há é uma *vinculação* dessas entidades administrativas e a Administração Direta. Por exemplo, na esfera Federal, uma empresa pública (Administração Pública Indireta) cuja competência é atuar no setor de transporte público ferroviário, fica vinculada ao Ministério dos Transportes (Administração Pública Direta). Então, o Ministério dos Transportes poderá fiscalizar aquela empresa pública, para que se concentre em atender (somente) aos fins para os quais foi criada.

Este princípio *implícito* está também ligado ao princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da CF/88).

### 3.12. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE

Este princípio estabelece que a Administração deve agir pautada em comportamento que respeite a razoabilidade, que não seja excessivo, garantindo que os meios sejam adequados aos fins. Assim, o ato administrativo deve ser suficiente para alcançar o fim pretendido, mas não deve ultrapassar os limites do necessário para alcançar este fim.

---

<sup>13</sup> O Decreto-lei nº 200/67 normatizou uma divisão horizontal para a Administração Pública, repartindo-a entre a *direta* e a *indireta*. Conquanto o texto da referida norma se reporte à Administração Pública Federal, a mesma divisão ou classificação se aplica às Administrações dos demais entes. Segundo tal diploma legal:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I – A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II – A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas.

Na lição de Odete Medauar: “Administração direta é o conjunto dos órgãos integrados na estrutura da chefia do Executivo e na estrutura dos órgãos auxiliares da chefia do Executivo” e “Administração indireta é o conjunto de entidades personalizadas que executam, de modo descentralizado, serviços e atividades de interesse público” (MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 69-75).



Num exemplo prático, um servidor público que chega atrasado ao trabalho não pode ser punido com demissão, pois a sanção não é proporcional à falta.

Noutro exemplo, quando o município fiscaliza o exercício do comércio de rua e pretende desocupar as vias públicas, ilegalmente ocupadas por ambulantes sem autorização (portanto, legal e administrativamente irregulares), seus fiscais não devem agir com violência ou abuso de poder, ainda que no exercício do *poder de polícia*<sup>14</sup>.

Interessante registrar que a aferição da *razoabilidade* estará sempre ligada à adequação e necessidade do ato, já a *proporcionalidade* estará afeta à compatibilidade entre meios e fins.

Por fim, deve-se frisar que atos que violem a razoabilidade e a proporcionalidade não podem ser considerados apenas inconvenientes ou inoportunos (discricionariedade administrativa<sup>15</sup>), mas sim ilegais. Portanto, não serão revogados, e sim anulados (pela própria Administração ou pelo Judiciário, se provocado).

#### 4. INTERPRETAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Sobre o Direito Administrativo, Hely Lopes Meirelles<sup>16</sup> ensina que:

“(...) sendo um ramo do Direito Público, nem todos os princípios de hermenêutica do Direito Privado lhe são adequados. A diversidade de seu objeto, a natureza específica de suas normas, os fins sociais a que elas se dirigem, o interesse público que elas visam sempre a tutelar, exigem regras próprias de interpretação e aplicação das leis, atos e contratos administrativos”

Na prática judicante, o STF pautava sua interpretação do Direito Administrativo nos *princípios constitucionais* (implícitos e explícitos), garantindo sempre que não haja contradição entre a regra positivada e os princípios.

Anda na lição do festejado doutrinador Hely Lopes Meirelles, além da orientação dada pelos princípios constitucionais, há três pressupostos na interpretação do Direito Administrativo:

- 1) Desigualdade jurídica entre a Administração e os administrados;

<sup>14</sup> Não se trata aqui de atividade policial (civil ou militar), mas sim de um dos *poderes da administração*. Vide Capítulo 3.

<sup>15</sup> O tema será abordado no Capítulo 4, porém, desde já, é válido destacar que a doutrina faz uma distinção entre os *atos discricionários* e os *atos vinculados*. Enquanto que nos discricionários a Administração age com “certa margem de liberdade de avaliação ou decisão segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 434), nos vinculados a Administração tem estreita margem de atuação, absolutamente limitada pelo que dispõe a lei, ou seja, a lei prevê um único comportamento para a Administração, ante determinada situação fática.

<sup>16</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 49.

- 2) Presunção de legitimidade dos atos da Administração<sup>17</sup>;
- 3) Necessidade de poderes discricionários para a Administração atender ao interesse público.

## 5. QUESTÕES

### 5.1. OBJETIVAS

#### QUESTÃO 1 – (OAB XXIII 2017)

Ao realizar uma auditoria interna, certa entidade administrativa federal, no exercício da autotutela, verificou a existência de um ato administrativo portador de vício insanável, que produz efeitos favoráveis para a sociedade Tudo beleza S/A, a qual estava de boa fé. O ato foi praticado em 10 de fevereiro de 2012. Em razão disso, em 17 de setembro de 2016, a entidade instaurou processo administrativo, que, após o exercício da ampla defesa e do contraditório, culminou na anulação do ato em 05 de junho de 2017.

Com relação ao transcurso do tempo na mencionada situação hipotética, assinale a afirmativa correta.

- a) Não há decadência do direito de anular o ato eivado de vício, considerando que o processo que resultou na invalidação foi instaurado dentro do prazo de 5 (cinco) anos.
- b) Consumou-se o prazo prescricional de 5 (cinco) anos para o exercício do poder de polícia por parte da Administração Pública federal.
- c) O transcurso do tempo não surte efeitos no caso em questão, considerando que a Administração pode anular seus atos viciados a qualquer tempo.
- d) Consumou-se a decadência para o exercício da autotutela, pois, entre a prática do ato e a anulação, transcorreram mais de 5 (cinco) anos.

#### QUESTÃO 2 – (OAB XX 2016)

Determinada empresa apresenta impugnação ao edital de concessão do serviço público metroviário em determinado Estado, sob a alegação de que a estipulação do retorno ao poder concedente de todos os bens reversíveis já amortizados, quando do advento do termo final do contrato, ensejaria enriquecimento sem causa do Estado.

Assinale a opção que indica o princípio que justifica tal previsão editalícia.

- a) Desconcentração.
- b) Imperatividade.
- c) Continuidade dos Serviços Públicos.
- d) Subsidiariedade.

---

<sup>17</sup> Alguns doutrinadores, como Dirley da Cunha Júnior (2004) e Odete Medauar (2012), elencam a *presunção de legitimidade* como um dos princípios da Administração Pública. Outros, como Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012) e Hely Lopes Meirelles (2012), enumeram a *presunção de legitimidade* apenas como um dos atributos do ato administrativo.

### QUESTÃO 3 – (OAB XVII 2015)

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

Nesse caso,

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

### 5.2. DISSERTATIVAS

#### QUESTÃO 1 – (OAB VIII 2012)

O prefeito do município “P”, conhecido como João do “P”, determinou que, em todas as placas de inauguração das novas vias municipais pavimentadas em seu mandato na localidade denominada “E”, fosse colocada a seguinte homenagem: “À minha querida e amada comunidade “E”, um presente especial e exclusivo do João do “P”, o único que sempre agiu em favor de nosso povo!” O Ministério Público estadual intimou o Prefeito a fim de esclarecer a questão. Na qualidade de procurador do município, você é consultado pelo Prefeito, que insiste em manter a situação. Indique o princípio da Administração Pública que foi violado e por que motivo.

### 5.3. GABARITO COMENTADO DAS QUESTÕES OBJETIVAS

QUESTÃO 1		
A	Correta	O art. 54, da Lei nº 9.784/99, estipula o prazo de 5 (cinco) anos para a decadência do direito da Administração anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, porém, o seu §2º determina que “Considera-se exercício do direito de anular <b>qualquer medida de autoridade administrativa</b> que importe impugnação à validade do ato” (grifos acrescidos).

A	Correta	Ou seja, como o processo administrativo teve início dentro dos 5 (cinco) anos previstos pela lei, independente da decisão final ter sido proferida após os 5 (cinco) anos do fato, o § 2º estabelece que a simples instauração do processo administrativo já interrompe o prazo decadencial.
B	Errada	Não se trata de exercício do poder de polícia, mas sim do princípio da autotutela da Administração Pública.
C	Errada	Causaria insegurança jurídica se não houvesse um prazo decadencial para a Administração anular seus atos, por isso a Lei nº 9.784/99 prevê um prazo decadencial.
D	Errada	O prazo não se consumou, pois o processo administrativo foi instaurado com menos de 5 (cinco) anos do fato.

#### QUESTÃO 2

A	Errada	A desconcentração da atividade administrativa consiste na distribuição do serviço dentro da mesma pessoa jurídica.
B	Errada	A imperatividade é um atributo do ato administrativo, sendo sinônimo de coercibilidade, ou seja, é o atributo do ato administrativo que impõe a obrigatória submissão ao ato praticado de todos que se encontrem em seu círculo de incidência.
C	Correta	O princípio da continuidade (do serviço público) preconiza que os serviços públicos não podem ser interrompidos, sob pena de grave prejuízo à coletividade, já que estes existem para satisfazer suas necessidades. Ademais, este princípio afeta não só a Administração, mas também os particulares responsáveis pela prestação de serviços públicos, como concessionários de serviços públicos.
D	Errada	O princípio da subsidiariedade está ligado à intervenção do Estado na sociedade. Num aspecto principal, preconiza o que o Estado deve agir de modo a satisfazer as necessidades fundamentais da comunidade (liberdade, segurança, justiça, solidariedade e bem-estar), que ela mesma, só por si, individual ou coletivamente (sociedade civil) não é capaz de fazer.

QUESTÃO 3

A	Correta	O princípio da impessoalidade decorre do <i>princípio da isonomia</i> , segundo o qual a Administração deve tratar com igualdade todos os administrados. Ademais, a regra do concurso público é corolário do princípio da impessoalidade, já que tal regra procura garantir condições de igualdade ( <i>isonomia</i> ) entre os administrados que pretendem ingressar em carreiras públicas.
B	Errada	Há ofensa ao princípio da impessoalidade, bem como há prejuízo aos candidatos que fariam jus a passar para a segunda fase, nos termos originais do edital, por ofensa aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da igualdade ( <i>isonomia</i> ).
C	Errada	No caso não houve ambiguidade, houve alteração ilegal do edital.
D	Errada	Todos os atos da Administração devem obedecer o princípio da legalidade e do devido processo legal, não sendo possível alterar as regras editalícias, especialmente se estas ferem outros princípios.

5.4. GABARITO COMENTADO  
DAS QUESTÕES DISSERTATIVAS

QUESTÃO 1

Comentários:

Evidente, na hipótese, a violação ao princípio da impessoalidade. Por esse princípio traduz-se a ideia de que a Administração Pública tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou negativas. Dessa forma, não se admite, por força de regra constitucional, nem favoritismos, nem perseguições, sejam políticas, ideológicas ou eleitorais. A resposta deve considerar que, no caso concreto, a violação ao princípio da impessoalidade decorre do fato de que a publicidade dos atos, programas, obras ou serviços devem ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes ou quaisquer elementos que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou servidor público.

# CONTEÚDO

- 1 Teoria geral do direito administrativo
- 2 Organização administrativa
- 3 Poderes administrativos
- 4 Atos administrativos
- 5 Licitações e contratos
- 6 Serviços públicos
- 7 Agentes públicos
- 8 Domínio público
- 9 Intervenção estatal na propriedade privada
- 10 Intervenção estatal no domínio econômico
- 11 Controle da administração
- 12 Improbidade administrativa
- 13 Abuso de autoridade
- 14 Responsabilidade civil do estado
- 15 Aplicabilidade das leis de processo administrativo

## E MAIS:

O HISTÓRICO DAS PEÇAS PRÁTICAS NO EXAME OAB-UNIFICADO E A PROPOSTA DE ESTUDO

O ESTUDO GERAL DA NATUREZA DA PEÇA

TIPOS DE AÇÃO

