

**DESCOMPLICANDO O  
DIREITO ADMINISTRATIVO NO  
EXAME DA OAB E CONCURSOS**

3ª EDIÇÃO

REVISADA E ATUALIZADA



**CÉSAR BABLER**

Especialista em Direito Constitucional, Direito Administrativo,  
Direito Tributário e Direito Previdenciário  
Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUCCAMP)  
Advogado e consultor jurídico na área de direito público  
Coordenador Nacional da Pós-Graduação em Direito Público ESD  
(Escola Superior de Direito) localizada em Campinas/SP  
Professor há mais de dez anos em cursos preparatórios para  
Concursos Públicos e Exame de Ordem

# **DESCOMPLICANDO O DIREITO ADMINISTRATIVO NO EXAME DA OAB E CONCURSOS**

3ª EDIÇÃO

REVISADA E ATUALIZADA



Belo Horizonte  
2019

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico,  
inclusive por processos reprográficos, sem autorização expressa da editora.

Impresso no Brasil | Printed in Brazil

Arraes Editores Ltda., 2019.

**Coordenação Editorial:** Fabiana Carvalho  
**Produção Editorial e Capa:** Danilo Jorge da Silva  
**Revisão:** Fabiana Carvalho

---

341.3 Babler, César.  
B114d Descomplicando o direito administrativo no exame da OAB e concursos / César  
2019 Babler. 3.ed. (rev. e atual.). Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019.  
175 p.

ISBN: 978-85-8238-594-4  
ISBN: 978-85-8238-595-1 (E-book)

1. Direito administrativo. 2. Direito administrativo- Concursos. I. Título.

CDD(23.ed.)-342.06  
CDDir - 341.3

Elaborada por: Fátima Falci  
CRB/6-700

---

**MATRIZ**  
Av. Nossa Senhora do Carmo, 1650/loja 29 - Bairro Sion  
Belo Horizonte/MG - CEP 30330-000  
Tel: (31) 3031-2330

**FILIAL**  
Rua Senador Feijó, 154/cj 64 - Bairro Sé  
São Paulo/SP - CEP 01006-000  
Tel: (11) 3105-6370

**www.arraeseditores.com.br**  
**arraes@arraeseditores.com.br**

Belo Horizonte  
2019

*“A satisfação está no esforço e não apenas na realização final.”*

MAHATMA GANDHI

## AGRADECIMENTOS

A Deus.

Aos meus pais pelo constante incentivo no estudo e eterno aprendizado. Pelas correções oportunas e lições de humildade, dedicação e perseverança.

Aos meus irmãos pelo convívio fraterno.

Aos mestres que me mostraram um novo caminho nessa jornada da vida.

Aos amigos que sempre me apoiaram em momentos difíceis e compartilharam felicidades.

Aos professores que contribuíram para a edificação de uma existência digna.

Aos alunos dos diversos cursos preparatórios que muito me ensinaram e me fizeram identificar a alegria e gratidão de transmitir o ensinamento. Essa obra constitui a retribuição por toda a motivação que até hoje me deram.

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	XVII
CAPÍTULO 1	
INTRODUÇÃO AO DIREITO ADMINISTRATIVO .....	1
1. Direito Administrativo e Administração pública .....	1
1.1. Direito Administrativo .....	1
1.2. Sentidos da Administração Pública.....	1
1.3. Função administrativa e função de governo .....	1
2. Fontes do Direito Administrativo .....	2
3. Sistemas de controle da Administração.....	2
4. Codificação do Direito Administrativo.....	2
QUESTÕES.....	3
CAPÍTULO 2	
PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO .....	4
1. Noções de regime jurídico administrativo .....	4
2. Importância do estudo dos princípios.....	5
3. Princípios expressos e princípios implícitos.....	5
4. Princípios administrativos expressos na Constituição Federal .....	5
4.1. Princípio da legalidade .....	5
4.2. Princípio da impessoalidade.....	6
4.3. Princípio da moralidade.....	6
4.4. Princípio da publicidade .....	7
4.5. Princípio da eficiência .....	7
5. Princípios administrativos implícitos na Constituição Federal.....	8
5.1. Princípio da autotutela .....	8
5.2. Princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade.....	8
5.3. Princípio da segurança jurídica.....	8
QUESTÕES.....	9
CAPÍTULO 3	
PODERES DA ADMINISTRAÇÃO .....	12
1. Poder vinculado.....	12
2. Poder discricionário.....	12

3. Poder regulamentar.....	12
3.1. Espécies de Decretos.....	13
4. Poder hierárquico.....	13
5. Poder disciplinar.....	14
6. Poder de polícia.....	14
6.1. Atributos do poder de polícia.....	15
6.2. Espécies de polícia administrativa.....	15
6.2.1. Polícia preventiva.....	15
6.2.2. Polícia repressiva ou sancionatória.....	16
6.3. Limites poder de polícia.....	16
6.4. Delegação do poder de polícia.....	16
QUESTÕES.....	16

#### CAPÍTULO 4

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E TERCEIRO SETOR.....	21
1. Organização administrativa.....	21
1.1. Desconcentração e teoria do órgão.....	21
1.2. Descentralização.....	22
1.2.2. Forma de controle na descentralização.....	22
2. Pessoas da Administração Pública Indireta.....	23
2.1. Autarquias e fundações públicas (de direito público).....	23
2.1.1. Características.....	23
2.2. Fundações governamentais.....	23
2.3. Empresas públicas.....	24
2.4. Sociedades de economia mista.....	24
2.5. Agências reguladoras.....	24
2.6. Agências executivas.....	24
2.7. Consórcios Públicos.....	25
3. Terceiro setor.....	25
3.1. Conceito.....	25
3.2. Organizações sociais (Os) e organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips).....	25
3.3. Sistema “S”.....	26
QUESTÕES.....	26

#### CAPÍTULO 5

ATOS ADMINISTRATIVOS.....	31
1. Conceito.....	31
2. Atos administrativos e atos de governo.....	31
3. Fatos administrativos.....	31
4. Existência, validade e eficácia.....	32
5. Atributos do ato administrativo (características).....	32
6. Requisitos ou elementos do ato administrativo.....	33



7. Classificações.....	34
7.1. Quanto à vinculação do agente.....	34
7.2. Quanto à formação da vontade .....	35
7.3. Quanto aos destinatários.....	35
7.4. Quanto à estrutura .....	35
7.5. Quanto ao alcance .....	36
7.6. Quanto ao objeto.....	36
7.7. Quanto à manifestação de vontade.....	36
7.8. Quanto aos resultados na esfera jurídica .....	36
7.9. Quanto aos efeitos:.....	36
8. Espécies de atos.....	37
8.1. Atos normativos.....	37
8.2. Atos ordinatórios.....	37
8.3. Atos negociais.....	37
8.4. Atos enunciativos.....	38
8.5. Atos punitivos .....	38
9. Extinção dos atos administrativos .....	38
9.1. Revogação.....	38
9.2. Invalidação ou anulação.....	39
9.3. Cassação.....	39
9.4. Caducidade ou decaimento.....	39
9.5. Contraposição .....	39
9.6. Renúncia.....	40
9.7. Termo final .....	40
QUESTÕES.....	40

CAPÍTULO 6

AGENTES PÚBLICOS.....	43
1. Breve Introdução.....	43
2. Espécies de agentes públicos .....	43
2.1. Agentes políticos .....	43
2.2. Servidores públicos.....	43
2.2.1. Servidores estatutários.....	43
2.2.2. Empregados públicos .....	44
2.2.3. Servidores temporários .....	44
2.3. Particulares em colaboração com a Administração.....	44
3. Concurso público e súmulas aplicáveis .....	44
3.1. Súmulas do STF .....	44
3.2. Jurisprudências do STF.....	45
4. Sindicalização e greve .....	45
5. Sistema remuneratório dos agentes públicos.....	46
5.1. Espécies de sistemas remuneratórios.....	46
5.2. Limites de remuneração (teto).....	46

5.2.1. Teto e subtetos.....	46
5.2.1. Exclusão do teto remuneratório .....	47
6. Proibição da acumulação de cargos.....	47
7. Regras aplicáveis aos servidores em exercício de mandato eletivo .....	47
8. Regime jurídico estatutário (Estatuto do Servidor Público Federal).....	48
8.1. Formas de provimento.....	48
8.1.1. Provimento originário .....	48
8.1.2. Provimento derivado.....	48
9. Vacância do cargo público .....	49
10. Deveres do servidor público .....	49
11. Proibições do servidor público.....	50
12. Penalidades aplicáveis ao servidor público .....	51
13. Recurso e Revisão.....	52
13.1. Recurso.....	52
13.2. Revisão.....	52
14. Teoria da independência das esferas (penal, civil e administrativa).....	52
14.1. Cumulação e independência das responsabilidades .....	52
14.2. Vinculação da esfera penal.....	53
14.3. Não vinculação da esfera penal .....	53
15. Paridade e integralidade dos servidores inativos.....	53
15.1. Paridade.....	53
15.2. Integralidade.....	53
QUESTÕES.....	54

## CAPÍTULO 7

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	62
1. Breve Introdução.....	62
2. Natureza jurídica do ato de improbidade.....	62
3. Sujeitos da improbidade .....	62
3.1. Sujeito Passivo .....	62
3.2. Sujeito ativo .....	63
4. Modalidades de atos de improbidade .....	63
4.1. atos que importam enriquecimento ilícito .....	63
4.2. atos que importam dano ao Erário .....	63
4.3. atos que importam violação de princípios .....	63
5. Sanções de improbidade .....	64
5.1. Sanções previstas na Constituição Federal.....	64
5.2. Sanções previstas na Lei de Improbidade.....	64
5.2.1. <i>Ato que importa enriquecimento ilícito</i> – sanções .....	64
5.2.2. <i>Ato que importa dano ao Erário</i> – sanções.....	64
5.2.3. <i>Ato que importa violação dos princípios</i> – sanções .....	64
5.2.4. Ato de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário em ISS .....	65

6. Regras processuais.....	65
6.1. Representação.....	65
6.2. Aplicação das sanções.....	65
6.3. Legitimidade ativa.....	65
6.4. Transação, acordo ou conciliação.....	66
6.5. Ações cautelares.....	66
6.6. Foro especial.....	66
6.7. Trânsito em julgado.....	66
7. Prescrição.....	66
8. Declaração de bens: abrangência e sanção.....	67
QUESTÕES.....	68

## CAPÍTULO 8

RESPONSABILIDADE DO ESTADO.....	70
1. Breve introdução.....	70
2. Teoria do risco administrativo.....	70
3. Evolução histórica.....	70
3.1. Fase da irresponsabilidade estatal (até 1873).....	70
3.2. Fase da responsabilidade subjetiva (de 1874 a 1946).....	70
3.3. Período da responsabilidade objetiva (1947 até hoje).....	71
4. Excludentes da responsabilidade do Estado.....	71
5. Fundamentos do dever de indenizar.....	71
6. Outras teorias.....	71
6.1. Teoria do risco integral.....	71
6.2. Teoria da culpa anônima (falta do serviço).....	71
6.3. Relações de custódia estatal.....	71
7. Responsabilidade dos concessionários e permissionários.....	72
8. Responsabilidade do servidor público (ação regressiva).....	72
9. Teoria da dupla garantia.....	72
10. Responsabilidade civil por atos legislativos e atos jurisdicionais.....	72
10.1. Responsabilidade do Estado por atos legislativos.....	72
a) lei inconstitucional.....	72
b) leis de efeitos concretos.....	73
10.2. Responsabilidade do Estado por atos jurisdicionais.....	73
11. Responsabilidade por danos decorrentes de obras públicas.....	73
QUESTÕES.....	74

## CAPÍTULO 9

BENS PÚBLICOS.....	78
1. Breve Introdução.....	78
2. Classificação quanto à destinação dos bens.....	78
2.1. bens de uso comum do povo.....	78
2.2. bens de uso especial.....	78

2.3. bens dominicais ou dominiais .....	79
3. Características dos bens públicos.....	79
3.1. Inalienabilidade.....	79
3.2. Impenhorabilidade .....	79
3.3. Imprescritibilidade.....	79
4. Alienabilidade dos bens dominicais- requisitos .....	79
4.1. bens imóveis da AP direta, autarquias e fundações públicas.....	79
4.2. bens imóveis das Empresas Estatais .....	80
4.3. bens móveis.....	80
5. Uso anormal dos bens públicos .....	80
5.1. autorização de uso .....	80
5.2. permissão de uso.....	80
5.3. concessão de uso .....	80
QUESTÕES.....	81

## CAPÍTULO 10

INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE .....	83
1. Breve introdução .....	83
2. Servidão administrativa.....	83
3. Tombamento.....	83
4. Limitações administrativas .....	84
5. Ocupação temporária.....	85
6. Requisição administrativa .....	85
7. Desapropriação.....	85
7.1. Fundamentos da desapropriação .....	86
7.1.1. Desapropriação por necessidade pública.....	86
7.1.2. Desapropriação por utilidade pública .....	86
7.1.3. Desapropriação por interesse social .....	86
7.2. Competência legislativa .....	86
7.3. Competência Declaratória e Executória .....	86
7.4. Valor da indenização.....	87
7.5. Bens desapropriáveis .....	87
7.6. Fases do procedimento expropriatório.....	87
7.6.1. Fase administrativa.....	87
7.6.2. Fase judicial.....	88
7.7. Espécies de desapropriação .....	88
7.7.1. Desapropriação para reforma agrária .....	88
7.7.2. Desapropriação para política urbana.....	88
7.7.3. Desapropriação por zona.....	88
7.7.4. Desapropriação indireta .....	88
7.7.5. Direito de extensão.....	88
7.7.6. Desapropriação de bens públicos .....	89
7.7.7. Desapropriação ordinária.....	89

7.7.8. Expropriação ou Confisco.....	89
7.7.9. Retrocessão.....	89
QUESTÕES.....	89
CAPÍTULO 11	
LICITAÇÃO.....	95
1. Breve introdução.....	95
2. Finalidades da licitação.....	95
3. Competência para legislar.....	95
4. Dever de licitar.....	96
5. Modalidades de licitação.....	96
6. Comissões de Licitação.....	96
7. Fases da licitação.....	97
7.1. Instrumento convocatório.....	97
7.2. Habilitação.....	97
7.3. Classificação.....	97
7.4. Homologação.....	98
8. Características do Pregão.....	98
8.1. Cabimento.....	98
8.2. Julgamento.....	98
8.3. Inversão das fases.....	98
8.4. Fase de lances verbais.....	99
8.5. Empate ficto ou presumido (ME/EPP).....	99
8.6. Inadmissibilidade do pregão.....	99
8.7. Condução do pregão.....	99
9. Prazos mínimos para recebimento das propostas.....	99
a) Quarenta e cinco dias.....	99
b) Trinta dias.....	99
c) Quinze dias.....	99
d) Cinco dias úteis.....	99
e) Oito dias.....	99
10. Recursos na licitação.....	99
10.1. Efeito do recurso.....	100
10.2. Recurso no Pregão.....	100
11. Invalidação do procedimento licitatório.....	100
12. Contratação direta.....	100
12.1. Licitação dispensável.....	100
12.2. Licitação inexigível.....	102
12.3. Licitação dispensada.....	102
12.3.1. Bens imóveis.....	102
12.3.2. Bens móveis.....	103
QUESTÕES.....	103

CAPÍTULO 12

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	108
1. Breve Introdução.....	108
2. Competência legislativa .....	108
3. Características .....	108
4. Teoria da imprevisão e garantia do equilíbrio econômico-financeiro .....	111
5. Formalização dos contratos .....	111
6. Prazo de duração.....	111
6.1. Exceções .....	112
7. Responsabilidades do contratado.....	112
8. Extinção dos contratos (causas).....	112
9. Regime Diferenciado de Contratações (RDC) .....	113
9.1. Conceito .....	113
9.2. Incidência .....	113
9.3. Regimes de execução de obras e serviços no RDC.....	113
9.4. Impedimento de licitar e contratar .....	113
9.5. Remuneração variável ao contratado .....	114
9.6. Simultaneidade de contratações .....	114
9.7. Prazo de vigência.....	114
9.8. Indicação de marca.....	115
9.9. Critérios de julgamento .....	115
9.10. Disputa final.....	115
9.10. Fases da licitação no RDC.....	115
QUESTÕES.....	116

CAPÍTULO 13

SERVIÇOS PÚBLICOS.....	120
1. Conceito.....	120
2. Formas de prestação .....	120
2.1. Pela Administração Direta .....	120
2.2. Pela Administração Indireta .....	120
2.3. Por particulares.....	120
3. Competência constitucional para a prestação .....	120
4. Classificação quanto aos destinatários.....	121
4.1. <i>Serviços gerais ou uti universi</i> .....	121
4.2. <i>Serviços individuais ou uti singuli</i> .....	121
5. Princípios do serviço público .....	121
Serviço adequado.....	121
5.1. Continuidade.....	121
5.2. Atualidade .....	121
5.3. Modicidade das tarifas.....	121
5.4. Generalidade .....	122
5.5. Eficiência .....	122

5.6. Cortesia.....	122
6. Concessão de serviço público.....	122
6.1. Causas de extinção da concessão.....	122
6.2. Reversão de bens da concessionária.....	123
6.3. Intervenção na concessionária.....	123
6.4. Concessão especial: Parcerias Público-Privadas (PPP).....	124
6.4.1. Espécies de Parceria Público Privadas (PPP).....	124
7. Permissão de serviço público.....	125
8. Autorização de serviço público.....	125
QUESTÕES.....	125

CAPÍTULO 14

PROCESSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.....	133
1. Breve introdução.....	133
2. Abrangência.....	133
3. Aplicação subsidiária.....	133
4. Princípios do processo administrativo federal.....	134
5. Direitos e deveres dos administrados.....	135
5.1. Direitos dos administrados em geral.....	135
5.2. Deveres dos administrados.....	136
6. Início do processo.....	136
7. Legitimidade para instauração.....	137
8. Parcialidade do órgão julgador.....	137
8.1. Impedimento.....	137
8.2. Suspeição.....	138
9. Forma dos atos do processo.....	138
10. Tempo dos atos do processo.....	138
11. Lugar dos atos do processo.....	139
12. Intimação do interessado.....	139
12.1. Elementos materiais da intimação.....	139
12.2. Elementos formais da intimação.....	140
13. Instrução.....	140
13.1. Regras sobre ônus da prova.....	140
14. Pareceres.....	141
14.1. Prazo.....	141
a) Parecer obrigatório e vinculante.....	141
b). Parecer obrigatório e não vinculante.....	141
15. Alegações finais.....	141
16. Decisão.....	142
17. Desistência.....	142
18. Extinção do processo.....	142
19. Recurso administrativo.....	142
19.1. Conceito.....	142

19.2. Garantia para recorrer .....	143
19.3. Juízo de retratação.....	143
19.4. Contrariedade de súmula vinculante.....	143
19.5. Efeito dos recursos.....	143
19.6. Prazo dos recursos.....	143
19.7. Legitimidade recursal.....	144
19.8. Não conhecimento do recurso .....	144
19.9. Poder de reforma recursal.....	144
20. Pedido de revisão .....	145
21. Contagem de prazos.....	145
QUESTÕES.....	145

CAPÍTULO 15

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	147
1. Breve introdução .....	147
2. Classificações do controle .....	147
2.1. Quanto a origem.....	147
2.2. Quanto ao momento de exercício.....	148
2.3. Quanto ao aspecto controlado.....	148
2.4. Quanto à amplitude.....	149
3. Controle legislativo.....	149
3.1. Controle parlamentar dos órgãos do Poder Legislativo.....	150
3.1.1. Controle do Congresso Nacional.....	150
3.1.2. Comissões parlamentares de Inquérito.....	150
3.1.3. Controle de Contas.....	150
3.1.4. Tribunais de Contas.....	151
3.1.5. Controle da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.....	154
3.1.6. Controle pelo Senado Federal.....	154
4. Controle judicial .....	154
QUESTÕES.....	155



## APRESENTAÇÃO

A preparação para o Exame da OAB e também para Concursos Públicos exige muita disciplina e perseverança. Analisando as dificuldades cotidianas dos alunos em sala de aula, este livro pretende trazer um diálogo didático, recheado de exemplos práticos e que abordará os elementos essenciais e indispensáveis para o aprendizado do Direito Administrativo. A obra pretende desmistificar esse ramo do direito, trazendo conceitos de forma clara e sucinta, visando um estudo leve e eficaz.

Um grande diferencial deste livro é que, além da parte teórica, ao final de cada capítulo há questões práticas de provas anteriores, que darão suporte para o aluno identificar a forma pela qual aquele tema é cobrado na sua prova. O mais importante de tudo isso é que as questões possuem **GABARITOS COMENTADOS** pelo professor, o que ajudará demasiadamente o aluno no caminho de sua preparação.