

FRANCIELE LETÍCIA KÜHL  
MARIA VALENTINA DE MORAES  
MATHEUS CARVALHO

# ADMINISTRATIVO

TEORIA, PRÁTICA, PEÇAS E QUESTÕES

2ª Fase - Exame de Ordem  
Prática e Treino

21ª  
EDIÇÃO

revista,  
atualizada  
e ampliada

2024

 EDITORA  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

# 1

## PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

### 1.1. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Princípio da Supremacia do Interesse Público Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público	Supraprincípios da Administração Pública
Princípio da Legalidade Princípio da Impessoalidade Princípio da Moralidade Princípio da Publicidade Princípio da Eficiência	<b>Princípios Básicos</b> → Artigo 37, <i>caput</i> , CF
Princípio da Ampla Defesa e Contraditório	→ Art. 5º, inciso LV e Lei nº 9.784/99
Princípio da Autotutela	→ Art. 53 da Lei nº 9.784/99
Princípio do controle ou tutela	
Princípio da Continuidade/ Permanência do Serviço Público	→ Art. 175/CF e Lei nº 8.987/95
Princípio da Razoabilidade e da Proporcionalidade	→ Art. 2º da Lei nº 9.784/1999
Princípio da presunção de legitimidade ou veracidade	
Princípio da Especialidade	
Princípios da Hierarquia, da responsabilidade e disciplinário	
Princípio da Motivação	

Princípio da Supremacia do Interesse Público Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público	Supraprincípios da Administração Pública
Princípio da Segurança Jurídica, proteção à confiança e boa-fé	
Princípio da máxima objetividade	
Princípio da continuidade	
Princípio monocrático	
Princípio do planejamento	
Princípios da precaução e prevenção	
Princípio da oficialidade	

#### 1.1.1. Supraprincípios da Administração Pública

##### ☉ Princípio da Supremacia do Interesse Público

O Princípio da Supremacia do Interesse Público é basilar na construção do Direito Administrativo, sendo fundamento para os atos do Poder Público. É, como define Mello (2013, p. 70), “pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados”, configurando-se, de forma resumida, como a atribuição de “primazia às necessidades de uma maioria frente aos interesses

de cunho individuais, diluídos ou não em uma determinada sociedade” (MEIRELES, 2017, p. 97).

Assim, o interesse coletivo, público, se **sobreposição** a interesses meramente individuais e, por tal razão, a Administração possui poderes especiais em relação aos particulares. Decorre da noção de supremacia do interesse público a existência legítima de instrumentos e institutos administrativos como o Poder de Polícia, a desapropriação, a intervenção, a encampação, a edição de medidas restritivas a direitos (pandemia), dentre outros.

Trata-se de um princípio implícito no ordenamento jurídico, diferente de outros expressos na Constituição Federal e em leis infraconstitucionais. Mas cuidado: não legitima a vontade da maioria frente à vontade individual, quando a vontade da maioria não atende ao interesse público:

☉ **Por exemplo:**

Se uma maioria deseja a utilização da via pública para a colocação de cadeiras e mesas de bases, dificultando o tráfego de pedestres e veículos, o indivíduo que aciona a Administração buscando que exerça poder de polícia e libere a passagem, ainda que seja um indivíduo isolado no caso concreto, contrariando a maioria, estará de acordo com o interesse público.

Como evidencia Di Pietro (2021), o Princípio da Supremacia do Interesse Público estará

L	I	M	P	E
Legalidade	Impessoalidade	Moralidade	Publicidade	Eficiência

☉ **Princípio da Legalidade:**

Segundo o princípio da legalidade, “na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei” (DI PIETRO, 2021, p. 110). Ou seja, os agentes públicos devem, no cumprimento de seus deveres, observar a lei, não podendo agir senão em virtude da lei. A Administração Pública, portanto, só pode atuar (criando obrigações, definindo impostos, realizando pagamentos...) quando existe lei que permita sua atuação. Em resumo: só pode fazer aquilo que a lei determine ou autorize.

presente tanto no momento de elaboração das leis, inspirando o legislador, quanto no momento concreto em que há a execução da Administração Pública, vinculando a autoridade administrativa. É, portanto, um supraprincípio que norteia toda a lógica administrativa.

☉ **Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público**

Também implícito no ordenamento jurídico, indica o Princípio da indisponibilidade que não cabe aos agentes públicos dispor desse interesse em nome de interesses particulares, uma vez que a atuação da Administração deve ser guiada com base na lei e não em interesses próprios dos agentes.

Em razão de sua natureza de interesses próprios da coletividade, não é possível que órgãos administrativos que representam esses interesses possam dispor dos mesmos (MELLO, 2004), motivo pelo qual os poderes da Administração Pública possuem como característica serem “poderes-deveres”, a respeito dos quais a Administração, sob pena de responder por sua omissão, não pode deixar de exercê-los (DI PIETRO, 2021). É **vedada, assim, a renúncia aos poderes legalmente conferidos aos agentes públicos.**

**1.1.2. Princípios – artigo 37 da Constituição Federal**

Para particulares, diferentemente, o princípio que rege sua atuação é a autonomia da vontade.

E quando os atos forem contrários à legalidade (lei)?

Devem ser:

- Anulados pela própria Administração (Princípio da Autotutela).
- Anulados pelo Poder Judiciário, quando provocado, no controle dos atos da Administração Pública.

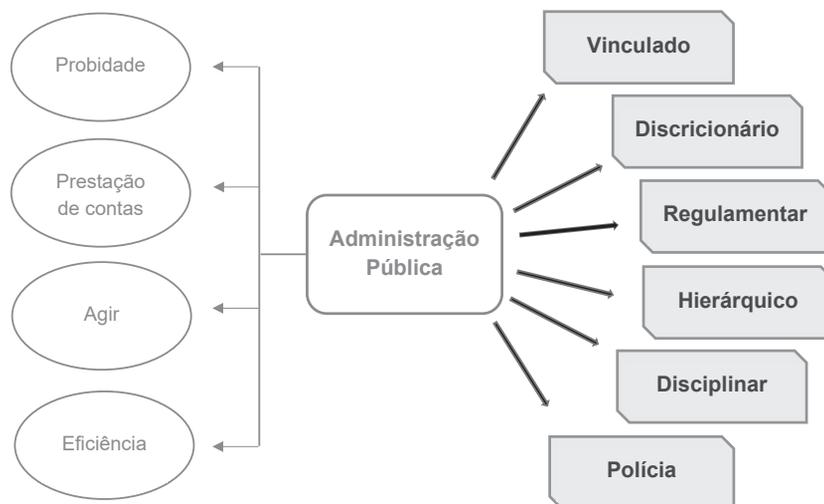
# 2

## PODERES ADMINISTRATIVOS

### 2.1. PODERES E DEVERES

Antes de mais nada, importante destacar que os Poderes Administrativos não se confundem com os poderes do Estado, de estruturação

institucional: Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário. Os Poderes da Administração Pública indicam prerrogativas que possui o poder público. São eles, assim:



#### 2.1.1. Poder Vinculado

Embora descritos como prerrogativas da Administração Pública, os Poderes Vinculado e Discricionário – que será analisado na sequência –, referem-se, de forma técnica, a regras de atribuição de competência à Administração Pública (MAFFINI, 2013). Envolver, desse modo, a compreensão da existência de competências às quais a Administração Pública está vinculada ao cumprimento, nos limites e na forma

descrita em lei, e em relação àquelas nas quais há um espaço discricionário de atuação.

Considerando, de forma didática, a classificação do Poder Vinculado, o mesmo envolveria, portanto, a prerrogativa conferida à Administração para praticar atos que sejam de sua competência, mas com limitado espaço de atuação – a liberdade do agente é mínima, sem espaço para escolhas.

É também chamado de regrado, estando o agente limitado no que se refere aos elementos

do ato administrativo (finalidade, competência, forma, motivo, objeto). Não há, assim, outra forma definida em lei para a atuação do agente público, que está vinculado a uma solução juridicamente válida e às consequências desta (MAFFINI, 2013). Trata-se da atuação do poder público quando há uma conduta obrigatória, vinculada, determinada, para seu agir.

O artigo 36 da Lei nº 8.112/90 apresenta exemplo da referida vinculação em seu inciso III, ao passo que, como será visto, o inciso II permite um espaço decisório, sendo, portanto, discricionário:

**Art. 36, Lei nº 8.112/92 – Remoção:**

Remoção é o deslocamento do servidor, a pedido ou de ofício, no âmbito do mesmo quadro, com ou sem mudança de sede.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo, entende-se por modalidades de remoção:

III – a pedido, para outra localidade, **independentemente do interesse da Administração:**

- a) para acompanhar cônjuge ou companheiro, também servidor público civil ou militar, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do DF e dos Municípios...;
- b) por motivo de saúde do servidor, cônjuge, companheiro ou dependente que viva às suas expensas e conste do seu assentamento funcional, condicionada à comprovação por junta médica oficial;
- c) em virtude de processo seletivo promovido, na hipótese em que o número de interessados for superior ao número de vagas, de acordo com normas preestabelecidas pelo órgão ou entidade em que aqueles estejam lotados.

### 2.1.2. Poder Discricionário

Ao contrário do Poder Vinculado, o Poder Discricionário concede maior espaço de atuação e liberdade de escolha ao Administrador, o qual deve decidir com base na conveniência e na oportunidade, havendo, assim, possibilidade de escolha, devendo sempre ser observado o melhor atendimento do interesse público. A discricionariedade do agente público é composta, assim, por três elementos: o espaço/margem de autonomia/liberdade, a demarcação de tal espaço na norma jurídica, e o fato de ser insindicável pelo Poder Judiciário (ou seja, não tutelável judicialmente) (SADDY, 2009).

Há que se ter presente, contudo, que mesmo diante da existência de um espaço de margem de atuação do agente público, no qual este possui maior liberdade para atuar, suas escolhas não podem perder de vista a concretização de direitos fundamentais e princípios, como o da legalidade, assegurados normativamente (MORAES; LEAL, 2021). Limitam também este espaço de discricionariedade os elementos do ato administrativo, sendo estes relativos à conveniência (objeto), oportunidade (motivo), positividade (finalidade), comodidade (forma) e alternatividade (competência) (SADDY, 2018).

Assim, dentro dos limites definidos em lei – que trará a indicação da possibilidade de que o agente se utilize do poder discricionário –, observados os direitos fundamentais e os princípios da Administração Pública, há um espaço de escolha do poder público. A lei (legalidade) funciona como uma moldura, dentro da qual há espaço para que os agentes públicos decidam.

#### ☞ Mas atenção!

O Poder Discricionário **não se confunde com arbitrariedade**, pois mesmo com espaço de decisão, só é permitido à Administração fazer aquilo que a lei determinar e autorizar, enquanto a atuação arbitrária foge dos limites legais: *“discrção e arbtrio são conceitos inteiramente diversos. Discrção é liberdade de ação dentro dos limites legais; arbtrio é ação contrria ou excedente da lei. Ato discricionrio, portanto, quando permitido pelo Direito, é legal e vlido; ato arbitrio é, sempre e sempre, ilegtimo e invlido”*. (MEIRELLES, 2016, p. 187)

Como exemplo do Poder Discricionário da Administração Pública, temos o artigo 36 da Lei 8.112, que trata do regime jurídico dos servidores públicos federais, que, em seu inciso II, disciplina a remoção de servidor a pedido do mesmo, ficando a critério da Administração Pública decidir sobre.

**Art. 36, Lei nº 8.112/90 – Remoção:**

Remoção é o deslocamento do servidor, a pedido ou de ofício, no âmbito do mesmo quadro, com ou sem mudança de sede.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo, entende-se por modalidades de remoção:

II – a pedido, **a critério da Administração;**

# 5

## INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE

A intervenção na propriedade é decorrência da supremacia estatal que permite ao ente público restringir o exercício do direito de propriedade, para adequá-lo aos interesses da coletividade. Há duas formas de intervenção do Estado na propriedade privada:

**A) Intervenção Supressiva** → o Estado transfere para si a propriedade de terceiro, suprimindo o direito de propriedade anteriormente existente.

**B) Intervenção Restritiva** → o Estado impõe restrições e condicionamentos ao uso da propriedade pelo terceiro, sem, contudo, lhe retirar o direito de propriedade.

Modalidades de intervenções restritivas:

- Servidão administrativa;
- Requisição;
- Ocupação temporária;
- Limitações administrativas; e
- Tombamento.

A princípio, a única intervenção supressiva no direito brasileiro é a desapropriação, uma vez que retira o direito de propriedade do particular em prol do interesse coletivo.

Por ser a intervenção mais corrente em provas de concurso, é por onde se inicia o estudo das intervenções.

### 5.1. DESAPROPRIAÇÃO – Intervenção Supressiva na Propriedade

Inicialmente, cumpre observar que a desapropriação é forma originária de aquisição da propriedade. Por esta razão, o bem chega ao acervo do Estado livre de quaisquer ônus. Qualquer direito real que recaía sobre o bem fica sub-rogado no valor da indenização.

Portanto, a expressão “transferência” de propriedade não é correta para tratar da desapropriação, embora venha sendo considerada certa nas provas objetivas de concurso. Isso porque, não há uma efetiva “transferência”, mas sim a retirada da propriedade original e o surgimento de um novo direito de propriedade, novo, sem qualquer ônus real.

Dispõe o art. 5º, XXIV, da Constituição Federal:

*XXIV – a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por **necessidade** ou **utilidade pública**, ou por **interesse social**, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, **ressalvados os casos previstos nesta Constituição**;*

Com base neste dispositivo, depreende-se que a desapropriação por parte do Estado depende da comprovação de dois requisitos cumulativos, quais sejam, a utilidade/necessidade pública do bem ou o interesse social, bem como o pagamento, por parte do expropriante, de prévia e justa indenização em dinheiro.

A doutrina costuma dividir da seguinte forma:

- Utilidade ou necessidade pública: quando o Estado utilizará o bem, seja para uma obra pública ou para a prestação de um determinado serviço → Decreto-lei 3.365/41.
- Interesse social: para garantir a função social da propriedade → Lei 4.132/62.

O final do dispositivo constitucional estabelece “*ressalvadas as exceções trazidas pela própria Constituição*”. Esta ressalva significa que algumas desapropriações não serão efetivadas com pagamento de indenização prévia, justa e em dinheiro. Entretanto, deixa claro também que estas situações excepcionais somente serão aceitas se previstas no corpo da própria Constituição Federal, ou seja, a legislação infraconstitucional pode regulamentar, mas não criar espécies de desapropriação que excetuem o disposto no artigo 5, XXIV da Carta Magna.

O próprio texto constitucional estabelece, em seu bojo, três hipóteses de desapropriações especiais. São formas de desapropriação especial:

- I – Desapropriação urbana (art. 182, CF);
- II – Desapropriação rural (art. 184, CF);
- III – Desapropriação confisco (art. 243, CF).

#### ⊙ Atenção!

Desapropriação de bens públicos: é possível desapropriação entre entes da administração pública, desde que se dê do ente mais abrangente sobre o ente menos abrangente, nos termos do DL 3.365. Ou seja, a União pode desapropriar bens dos estados, Distrito Federal e municípios; e os estados podem desapropriar bens do município. Este é o entendimento que deve prevalecer em provas objetivas.

- ✎ Obs.: A doutrina vem se posicionando contrariamente a esta norma. Isso porque as situações de intervenções de um ente no outro estão expressamente previstas no texto constitucional. A lei ou um Decreto não pode estabelecer outras hipóteses de intervenção entre entes federados. Neste ponto, o Decreto 3365/41 não teria sido recepcionado pela CF/88.

Para fins de prova, aplica-se o decreto, no sentido de que se admite a desapropriação de

bens públicos, nos moldes determinados pelo diploma.

### I. Desapropriação Especial Urbana:

Constituição Federal:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º – O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º – A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º – As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º – É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Esta desapropriação é regulamentada pelo Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01 que minuciosamente as regras estampadas alhures. Vejamos.

Se a propriedade não estiver cumprindo a **função social** prevista no plano diretor da cidade, algumas restrições serão instituídas pelo poder público municipal. As medidas estabelecidas em lei (art. 5º e seguintes) são sucessivas e gradativas, ou seja, a ordem posta na lei deve ser obedecida:

**1ª medida:** o proprietário deve ser notificado para que faça o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do terreno. Notificado, o proprietário terá 1 (um) ano para apresentar o projeto, e da apresentação do projeto terá 2 (dois) anos para começar as obras com vistas a conferir função social à propriedade (§ 4º do art. 5º).

*propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;*

O entendimento da doutrina e jurisprudência acerca da requisição administrativa vem tendo um caráter amplo, admitindo-se, inclusive a requisição de serviços, além de bens móveis e imóveis.

Bens consumíveis podem ser requisitados ou isso seria uma desapropriação?

É cediço que bens consumíveis são aqueles que perdem sua utilidade após o primeiro uso. Portanto, a princípio, poderia parecer que a requisição configuraria uma verdadeira desapropriação, ante a impossibilidade de devolução do bem ao proprietário. Ocorre que, se o bem for fungível – ou seja, puder ser substituído por outro da mesma qualidade – pode ser requisitado. Se infungível, então será o caso de desapropriação.

Ex. 1: vestuário particular é infungível, pois as roupas de seu guarda-roupa estão personalizadas e não podem ser substituídas – desapropriação.

Ex. 2: Vestuário requisitado no comércio é fungível – requisição.

### 5.2.5. Ocupação Temporária

Esta modalidade nasceu com o decreto lei 3365/41, que dizia que o Estado poderia temporariamente utilizar bens privados vizinhos às obras públicas como meio de apoio, para alocação do maquinário e assentamento dos funcionários da obra.

Hoje, além dessa hipótese, entende-se que toda vez que o Estado precisar de um bem de forma temporária para utilização no interesse coletivo, será hipótese de ocupação temporária. Na situação, não há iminente perigo, senão configuraria requisição.

Ex.: escola particular utilizada no dia da eleição, ocupação temporária de bens da contratada, em contratos de concessão de serviços públicos para manter a continuidade do serviço.

Se houver dano, ocorrerá indenização.

✎ Obs.: Alguns doutrinadores estabelecem o gênero ocupação provisória para falar de requisição e ocupação temporária. Nesse sentido,

ocupação provisória seria gênero, dividido em duas espécies: requisição administrativa (situações em que há perigo iminente) e ocupação temporária (sem a ocorrência da situação de perigo).

## ◎ COMO JÁ FOI COBRADO

### ■ Questão – X Exame:

O município “X”, tendo desapropriado um imóvel para a instalação da sede da prefeitura e, necessitando realizar obras de reparo no prédio, instala em terreno contíguo, de propriedade de Mário, o canteiro de obra necessário à realização dos reparos.

- Qual é a figura de intervenção utilizada pelo Município e quais são suas características?
- Nesse caso, é devida alguma indenização? Indique o fundamento legal.

#### Padrão de resposta:

A) Trata-se de ocupação temporária, que se caracteriza pelo uso transitório por parte do Poder Público de imóvel privado, como meio de apoio à execução de obras públicas.

B) Nessa modalidade de ocupação temporária, por expressa disposição de lei (Art. 36 do Decreto Lei n. 3365/41), é devida indenização.

## 5.3. SÚMULAS DE JURISPRUDÊNCIA

### 5.3.1. Súmulas Vinculantes

**Súmula vinculante n. 17.** Durante o período previsto no parágrafo 1º do artigo 100 da constituição, não incidem juros de mora sobre os precatórios que nele sejam pagos.

### 5.3.2. Supremo Tribunal Federal

**Súmula n. 23.** Verificados os pressupostos legais para o licenciamento da obra, não o impede a declaração de utilidade pública para desapropriação do imóvel, mas o valor da obra não se incluirá na indenização, quando a desapropriação for efetivada.

**Súmula n. 157.** É necessária prévia autorização do presidente da república para desapropriação, pelos estados, de empresa de energia elétrica.

**Súmula n. 164.** No processo de desapropriação, são devidos juros compensatórios desde a antecipada imissão de posse, ordenada pelo juiz, por motivo de urgência.

**Súmula n. 218.** É competente o juízo da fazenda nacional da capital do estado, e não o da situação da coisa, para a desapropriação promovida por empresa de energia elétrica, se a união federal intervém como assistente.

# 7

## LICITAÇÃO NOS TERMOS DA LEI 14.133/2021

### 7.1. CONCEITO

A Administração Pública possui a tarefa árdua e complexa de manter o equilíbrio social e gerir a máquina pública, composta por seus órgãos e agentes. Por essa razão, não poderia a lei deixar a critério do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, porque essa liberdade daria margem a escolhas impróprias e escusas, desvirtuadas do interesse coletivo. De fato, os gestores buscariam contratar com base em critérios pessoais, atendendo a interesses privados.

A exigência de um procedimento licitatório busca contornar esses riscos, por ser um procedimento que antecede o próprio contrato, por meio do qual várias pessoas podem concorrer em igualdade de condições e a Administração Pública pode escolher a proposta mais vantajosa, além de atuar na busca do Desenvolvimento Nacional e evitar a contratação do poder público com valores superfaturados e com sobrepreço. Dessa forma, a licitação é um procedimento administrativo prévio às contratações públicas, realizado em uma série concatenada de atos, legalmente distribuídos, culminando com a celebração do contrato.

O art. 37, XXI, da CRFB determina que os contratos administrativos sejam precedidos de licitação pública, bem como o art. 175 da Carta Magna, ao tratar das outorgas de Concessões e

Permissões, também faz referência à obrigatoriedade de licitar, imposta ao ente estatal.

Em regra, todas as vezes que a Administração Pública precisar celebrar contratos, ela o fará mediante prévia licitação. As exceções ficam a cargo das hipóteses de contratação direta, que serão tratadas em tópico específico.

### 7.2. COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR

O artigo 22, XXVII, da Constituição Federal firma a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos administrativos, em todas as modalidades para a Administração Direta e Indireta de qualquer dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Vejamos.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

Sendo assim, as normas da União, quando forem gerais, terão aplicação para todos os entes federativos, sendo que estes poderão expedir normas específicas para regulamentação

de seus procedimentos licitatórios, desde que observadas as normas genéricas trazidas na legislação federal.

### 7.3. FINALIDADES DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

A Licitação tem como **finalidade** viabilizar a melhor contratação possível para o poder público, sempre buscando a proposta mais vantajosa ao Estado, evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos, buscar incentivar inovações e o desenvolvimento nacional sustentável, bem como permitir que qualquer pessoa tenha condições isonômicas de participar das contratações públicas, desde que preencha os requisitos legais, consoante disposição do art. 11 da lei 14.133/21.

Nesse sentido, a licitação busca a satisfação do interesse da coletividade ao garantir **contratos mais vantajosos à Administração**, inclusive se buscando evitar a contratação superfaturada e com sobrepreço, bem como garante a **isonomia das contratações** públicas. Além disso, se utiliza o procedimento licitatório como mecanismo de garantia do **desenvolvimento nacional sustentável**. Dessa forma, qualquer pessoa que tenha interesse e cumpra os requisitos da lei pode contratar com o poder público desde que, por óbvio, se sagre vencedor do certame. Portanto, a licitação tem um duplo objetivo: proporcionar ao poder público o negócio mais vantajoso e assegurar ao administrado a oportunidade de concorrer, em igualdade de condições, com os demais interessados.

Assim, os quatro objetivos traçados na lei devem ser lidos de forma conjunta pelo poder público, com o intuito de firmar contratos válidos e que atendam ao interesse público.

### 7.4. PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LICITAÇÃO

Neste capítulo, no entanto, será feita uma análise específica dos princípios aplicáveis de forma direta às licitações públicas, ressaltando os princípios previstos no art. 5º da lei 14.133/21, que merecem maior atenção.

#### 7.4.1. Princípio da Vinculação ao Edital

A elaboração do edital pela Administração pública é livre e discricionária, na busca por satisfazer os interesses da coletividade; todavia, após a sua publicação, a Administração fica vinculada àquilo que foi publicado. Com efeito, a discricionariedade administrativa se encerra com a elaboração do edital e, uma vez publicado, seu cumprimento é imperativo.

Sendo assim, pode-se dizer que o instrumento convocatório estabelece normas que obrigam os licitantes, bem como a própria Administração Pública, inclusive no que tange ao critério de escolha do vencedor a ser utilizado nas licitações.

#### 7.4.2. Princípio do Julgamento Objetivo

Esse princípio é de suma importância e também deve ser observado. O edital deve estabelecer, de forma precisa e clara, qual critério será usado para seleção da proposta vencedora. Além disso, o ato convocatório tem de conter critérios objetivos de julgamento que não se subsumem às escolhas dos julgadores. Portanto, o administrador não deve se valer de critérios que não estejam previamente delimitados no edital para definição do vencedor do certame.

O art. 33 da lei 14.133/21 define, como critérios possíveis a serem estipulados no edital, os de menor preço, maior desconto, maior lance, melhor técnica ou conteúdo artístico, os critérios conjugados de técnica e preço e o maior retorno econômico, não se admitindo a utilização de outros ou mesmo a não utilização de critérios objetivos, deixando a cargo do administrador público a escolha do vencedor do certame. Com efeito, não pode ser utilizado, para fins de escolha do vencedor, nenhum outro fator de análise que não aqueles expressamente definidos no instrumento convocatório.

#### 7.4.3. Princípio do Sigilo das Propostas

Este princípio está explicitado no art. 13 da lei 14.133/21 e não contradiz o princípio da publicidade, que deve ser observado na realização de licitações públicas.

De fato, a licitação é pública e os atos praticados no bojo do procedimento licitatório

## MANDADO DE SEGURANÇA

### 23.1. CABIMENTO

Em relação ao cabimento do *mandamus*, remete-se o leitor ao capítulo pertinente (capítulo 15). Também já foi definido nessa obra que o mandado de segurança é regulamentado pela Lei nº 12.016/09, sendo cabível sempre que o ato que se quiser anular ato administrativo violador de um direito líquido e certo.

- DIREITO LÍQUIDO E CERTO - Ainda lembrando, o direito líquido e certo é aquele que é comprovado de plano pelo autor, por meio dos documentos anexados à petição inicial. Este é aquele direito que não depende de dilação probatória, haja vista não ser admitida durante a ação do mandado de segurança. Neste sentido, a **súmula no 625 do Supremo Tribunal Federal** dispõe que “*Controvérsia sobre matéria de direito não impede concessão de mandado de segurança*”.

Existem casos, também, em que **os documentos que comprovariam os fatos alegados pelo Impetrante estão em poder da Administração**, que se negou a fornecê-los ao Impetrante. Ex: cópia do procedimento administrativo. Nessas hipóteses, a Lei 12.016/09 prevê, no art. 6º, § 1º, que o Impetrante pode narrar essa situação, e o juiz intimará a autoridade coatora a apresentar os documentos.

Por fim, foi estabelecido que, sendo cabível a impetração do Mandado de Segurança, ele será impetrado, em detrimento da ação de procedimento comum. Com efeito, por se tratar de ação

mais célere, mais adequada à proteção do direito do cliente, sempre que viável, ele será preferencialmente impetrado.

Com efeito, para que se configure o direito líquido e certo que enseja a impetração do *mandamus*, a prova tem que estar pré-constituída, ou seja, não há necessidade de produção de prova durante o processo.

- ATO DE GESTÃO COMERCIAL - Ademais, para que seja cabível o remédio constitucional ora em apreço, não pode se tratar de um ato de gestão comercial, qual seja, o ato de exploração de atividade econômica de empresas estatais.

Importante salientar que os atos praticados pelas empresas estatais, na execução de atividades de interesse público, o Mandado de Segurança é cabível, somente não o sendo quando se tratar de ato praticado na exploração de atividade econômica, de cunho comercial. Vejamos, inclusive o entendimento do Superior Tribunal de Justiça acerca do tema.

*Súmula 333 - Cabe mandado de segurança contra ato praticado em licitação promovida por sociedade de economia mista ou empresa pública.*

- INDENIZAÇÃO DE VALORES - Para que seja cabível a impetração do Mandado de Segurança, o particular não pretende receber, por via dessa ação, a indenização de valores anteriores a impetração. De fato, esses valores serão pleiteados mediante a propositura de ação de procedimento comum.

- DECADÊNCIA - o mandado de segurança só pode ser impetrado dentro de um prazo decadencial (não se prorroga) de 120 dias, contados do conhecimento do ato coator pelo particular, nos moldes do art. 23 da Lei 12.016/09.
- LEI EM TESE - o mandado de segurança não pode ser impetrado contra lei em tese (súmula 266 do Supremo Tribunal Federal), pois normas gerais e abstratas não admitem a impetração do mandado de segurança, já que o mandado de segurança é contra um ato individual que lesa o interesse de alguém especificamente.
- RECURSOS COM EFEITO SUSPENSIVO - por fim, o mandado de segurança tem que ser impetrado quando necessariamente não couber nenhuma espécie de recurso com efeito suspensivo. Neste sentido, dispõe o art. 5º da lei 12.016/09, que não se concederá mandado de segurança quando se tratar: I - de ato do qual caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução; II - de decisão judicial da qual caiba recurso com efeito suspensivo; III - de decisão judicial transitada em julgado.

### 23.2. ESTRUTURA DA PETIÇÃO INICIAL

No mandado de segurança, serão feitos 6 (seis) pedidos. Em caso de liminar, serão 7 (sete) pedidos. A regra é que o mandado de segurança seja com pedido de liminar. Não é sempre, mas é a regra, haja vista a urgência que pode estar sendo causado pelo ato administrativo viciado que se pretende anular.

A peça do *mandamus* tem duas peculiaridades básicas que vão diferenciar ele da ação de procedimento comum, na sua estrutura. A primeira grande diferença é o seguinte: no mandado de segurança, além de se chamar o réu para participar da ação, há a figura da autoridade coatora. O agente público que pratica o ato que se quer anular recebe o nome, no mandado de segurança, de autoridade coatora e também participa do processo.

Ressalte-se que o réu do mandado de segurança é o mesmo réu que seria réu em uma ação ordinária. Entretanto, até 2009, (antes da edição

da lei 12.016/2009) o réu não era convidado a participar da ação. O Estado não formava o polo passivo do mandado de segurança, logo que fosse impetrada a ação. Anteriormente, a autoridade coatora era notificada para que prestasse as informações. Por seu turno, o réu somente seria informado do mandado de segurança se, posteriormente, houvesse alguma decisão contrária a seus interesses. Dessa forma, o réu não era citado para apresentar contestação, mas somente era notificado para recorrer, quando houvesse uma decisão contra ele.

Atualmente, a Lei nº 12.016/09 determina que o mandado de segurança seja impetrado contra ato da autoridade coatora e em face do réu. Assim, a partir desta lei, o réu participa do mandado de segurança desde o início, ou seja, desde o início do processo se científica o réu para que ele participe. Então, por exemplo: se o presidente da república pratica um ato coator contra você, este é a autoridade coatora, o autor é você e o réu é a União. Neste sentido, dispõe o art. 7º, da lei 12.016/09, que:

*“Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará:*

*I - que se notifique o coator do conteúdo da petição inicial, enviando-lhe a segunda via apresentada com as cópias dos documentos, a fim de que, no prazo de 10 (dez) dias, preste as informações;*

*II - que se dê ciência do feito ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, enviando-lhe cópia da inicial sem documentos, para que, querendo, ingresse no feito”.*

Ressalte-se, ainda, que em casos de ato praticado por delegação, a autoridade coatora do Mandado de Segurança será a autoridade delegada, que praticou o ato impugnado. Vejamos a súmula 510 do Supremo Tribunal Federal acerca do tema.

*Súmula 510 STF - “PRATICADO O ATO POR AUTORIDADE, NO EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA DELEGADA, CONTRA ELA CABE O MANDADO DE SEGURANÇA OU A MEDIDA JUDICIAL.”*

Ademais, o art. 25 da lei 12.016/09 dispõe que não é possível a condenação em honorários advocatícios em sede de Mandado de Segurança, assim como não há a possibilidade de interposição de recurso de embargos infringentes.

Sendo assim, será pleiteada a condenação do Réu ao pagamento de custas processuais, mas não de honorários advocatícios.

Da mesma forma, o art. 12 da lei 12.016/09 define que será ouvido o Ministério Público o que enseja o requerimento de intimação do representante do *parquet* na petição inicial, entre os pedidos.

### 23.3. COMPETÊNCIA

Outro ponto importante é que no mandado de segurança a competência é definida com base na autoridade coatora, diferente da ação de procedimento comum, onde a competência é definida com base no réu. Assim, por exemplo, se a autoridade coatora for o Presidente da República, a competência é do STF; se a autoridade coatora for o Ministro de Estado, a competência é do STJ e assim por diante.

A competência para julgamento do Mandado de Segurança está toda contemplada no texto constitucional (art. 102, I, art. 105, I, art. 108 e art. 109 da Carta Magna). No entanto,

para facilitar o aluno no momento da prova, é importante que façamos essa marcação em lei. Trata-se de macete. Vejamos.

**MACETE: A Lei nº 9.507/97, que é a lei do *habeas data*, estabelece, em seu art. 20, a competência do *habeas data* e do mandado de segurança (essa competência também se encontra nos arts. 102, 105, 108 e 109, da CF, entretanto, é mais fácil visualizá-la no dispositivo da lei, no momento da prova).**

Quando se tratar de autoridade estadual, a competência do Mandado de Segurança será definida em Constituição Estadual, sendo que, nestes casos, a regra é que a competência seja do juiz de direito da comarca, sendo competência do tribunal de Justiça originariamente, os Mandados de Segurança em que sejam autoridade coatora o Governador de estado, Prefeito da capital ou Secretário estadual (podemos memorizar como GPS).

Para fins de memorização, analisemos o quadro de competência do Mandado de Segurança:

Competência	Previsão	Autoridades Coatoras
<b>STF</b>	Art. 102, I, d' CRFB	→ Presidente da República; → Mesa da Câmara dos Deputados; → Mesa do Senado Federal; → Tribunal de Contas da União; → Procurador-Geral da República; → Supremo Tribunal Federal;
<b>STJ</b>	Art. 105, I, b' CRFB	→ Ministro de Estado; → Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; → Superior Tribunal de Justiça
<b>TRF</b>	Art. 108, I, c' CRFB	- TRF - Juiz Federal
<b>Juiz Federal</b>	Art. 109, VIII CRFB	- Autoridades federais, excetuadas competência Tribunais Federais
<b>TJ</b>	Art. 125 § 1º CRFB e Constituição Estadual	Autoridades definidas na Constituição Estadual (GPS)
<b>Juiz Estadual</b>	Art. 125 § 1º CRFB e Constituição Estadual	Autoridades definidas na Constituição Estadual
<b>Justiça Trabalhista</b>	Art. 114, IV	Quando o ato questionado tiver relação com matéria trabalhista, qualquer que seja a autoridade coatora.

### 23.4. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

Esta ação poderá ser impetrada por uma entidade, em defesa de seus associados. Com efeito, o

art. 5º, LXX da Constituição Federal, juntamente com o art. 21 da lei 12.016/09, prevê a possibilidade da impetração do **Mandado de Segurança Coletivo**. O texto legal determina que este *mandamus* pode ser impetrado por partido político com

representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial.

Para fins de estruturação da peça, o Mandado de Segurança Coletivo segue a mesma estrutura do individual, no entanto, orienta-se o candidato a justificar o seu cabimento no art. 5º, LXX da Carta Magna e comprovar, no bojo da peça, a legitimidade ativa do Autor.

### 23.5. MARCAÇÃO DE ARTIGOS LEGAIS

Antes de se iniciar a peça, é importante grifar alguns dispositivos da lei de Mandado de Segurança que serão relevantes.

Em princípio, devem ser grifados na lei nº 12.016/09 o art. 1º, caput e § 2º, que definem o cabimento do mandado de segurança e define que não cabe mandado de segurança contra ato de gestão comercial, das empresas públicas e sociedade de economia mista.

Deve-se marcar, também, o art. 5º, que define que não cabe mandado de segurança, quando couber recurso com efeito suspensivo; o art. 7º, I, II e III, que são incisos importantíssimos, pois são os três primeiros pedidos da ação (não se pede citação de réu, mas sim a notificação da autoridade coatora, depois, pede-se a ciência do réu e o terceiro pedido é o pedido de liminar, com base no fundamento relevante do pedido e o perigo de ineficácia da medida); o art. 12, que trata da intimação do ministério público; o art. 21, que traz o mandado de segurança coletivo; o art. 23, fala sobre o prazo de 120 dias; e o art. 25, que estabelece que não é cabível honorários advocatícios (em mandado de segurança, pode-se pedir condenação ao pagamento de custas processuais, mas honorários advocatícios não).

### 23.6. TUTELA DE URGÊNCIA

Assim como ocorre nas ações de procedimento comum, existem situações nas quais a demora

do provimento jurisdicional pode causar grandes transtornos ao impetrante do Mandado de Segurança, seja porque o ato que se pretende anular está produzindo efeitos lesivos, seja porque a omissão ilícita do Estado enseja danos irreversíveis.

Nestes casos, é possível que se pleiteie a antecipação dos efeitos da tutela, em caráter liminar, com a intenção de evitar que a ausência de decisão judicial cause prejuízos que não possam ser resolvidos posteriormente.

Nestes casos, os processualistas costumam definir que a concessão da liminar depende de dois requisitos, quais sejam o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, consubstanciados na demonstração de que o autor tem razão em suas alegações e de que a demora no provimento judicial pode lhe ensejar danos irreparáveis.

Nas ações de Mandado de Segurança, o art. 7º, III da Lei 12.016/09 costuma apontar estes mesmos requisitos, mas com nomenclaturas diferentes, que devem ser utilizadas pelo candidato na hora da prova. Sendo assim, o *fumus boni iuris* é conhecido como **fundamento relevante do pedido** e o *periculum in mora* se traduz no **perigo de ineficácia da medida**.

Para auxiliar na estruturação do requerimento de tutela antecipada, é interessante que o candidato crie um padrão a ser seguido. Sendo assim, o tópico de antecipação de tutela deve ser colocado após OS FATOS e antes DO MÉRITO.

Ademais, esse tópico será composto por quatro parágrafos. No primeiro parágrafo, o aluno deve informar que o art. 7º, III da lei 12.016/09 estabelece como requisitos para a tutela antecipada o fundamento relevante do pedido e o perigo de ineficácia da medida. Posteriormente, será aberto um parágrafo para explicar cada um dos requisitos e, no quarto parágrafo, será feita a conclusão, requerendo a suspensão do ato impugnado.

### 23.7. MODELOS

#### 23.7.1. Modelo – Mandado de segurança

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA \_\_\_ VARA CÍVEL DA COMARCA DE LUZ/MT

—  
(10 linhas)

—  
EMPRESA X, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº. 06.530.592/0001-77, com sede na Rua..., vem, por meio de seu advogado infrafirmado, com procuração anexa e endereço profissional na Rua ..., onde serão encaminhadas as intimações do feito, impetrar MANDADO DE SEGURANÇA COM PEDIDO DE LIMINAR contra ato do PREFEITO MUNICIPAL DE LUZ, agente público, com endereço profissional na Rua ..., e em face do MUNICÍPIO DE LUZ, pessoa jurídica de direito público interno, CNPJ..., com sede na Rua..., pelos fatos e fundamentos a seguir:

#### DO CABIMENTO

É cabível o Mandado de Segurança com fulcro no art. 5º, LXIX, da CFB e art. 1º e seguintes da Lei nº 12.016/09, por se tratar de direito líquido e certo. Ressalta-se ainda a tempestividade, por não haver mais de 120 dias do conhecimento do ato coator.

#### DOS FATOS

A empresa Impetrante devidamente cadastrada junto a Receita Federal e com autorização para funcionar (Alvará de licença para localização, renovação e funcionamento), docs. em anexo, requereu na data de 28/12/2009 ao Prefeito Municipal, licença para funcionar em horário especial ou reconhecimento da mesma como “posto de serviço para veículo”.

Em resposta, no dia 29/12/2009, à solicitação iminente feita pelo Impetrante, o Prefeito Municipal, indeferiu o requerimento sem nem mesmo fundamentar a sua decisão.

#### DA LIMINAR

O art. 7º, III, Lei nº 12.016/09 estabelece como requisitos para concessão da liminar o fundamento relevante do pedido e o perigo de ineficácia da medida.

O perigo de ineficácia da medida decorre do fato de que imposição do Prefeito Municipal em não acatar o pedido de o Impetrante funcionar nos dias de sábado após as 13 horas, pode vir a causar grande prejuízo financeiro para a empresa Impetrante.

E o fundamento relevante encontra respaldo \_\_\_\_.

Dessa forma se faz necessária a suspensão do ato coator e conseqüente, licença para funcionar em horário especial ou reconhecimento da mesma como “posto de serviço para veículo”.

#### DO MÉRITO

(Fundamentação: direito a contraditório negado na esfera administrativa e dever de motivação dos atos administrativos)

#### DOS PEDIDOS

Pelo exposto, requer:

1) a notificação da autoridade coatora, para que preste suas informações no prazo de 10 dias;

- 2) a cientificação do órgão de representação judicial do Município, para, querendo, ingressar no feito;
- 3) a concessão da MEDIDA LIMINAR, determinando a suspensão do ato coator até o julgamento final de mérito, haja vista, a relevância do pedido e o perigo de ineficácia da medida conforme linhas acima traçadas;
- 4) a confirmação da liminar, com a concessão da segurança, para que anule o ato.....;
- 5) a Intimação do ilustríssimo representante do Ministério Público, para atuar como fiscal da lei;
- 6) a condenação do Réu ao pagamento das custas processuais;
- 7) a juntada de todos os documentos comprobatórios do direito líquido e certo do Autor.

Dar-se-á a presente o valor de R\$ ...

Termos em que pede deferimento.

Nesses termos, pede deferimento.

Local, data

Advogado

OAB nº...

### 23.7.2. Modelo – Mandado de segurança coletivo

#### EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA \_\_\_\_ VARA CÍVEL DA COMARCA DE LUZ/MT

—  
(10 linhas)

—  
Associação X, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº. 06.530.592/0001-77, com sede na Rua..., vem, em defesa dos seus associados, representada neste ato por seu dirigente (qualificação), por meio de seu advogado infrafirmado, com procuração anexa e endereço profissional na Rua ..., onde serão encaminhadas as intimações do feito, impetrar MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO COM PEDIDO DE LIMINAR contra ato do PREFEITO MUNICIPAL DE LUZ, agente público, com endereço profissional na Rua ..., e em face do MUNICÍPIO DE LUZ, pessoa jurídica de direito público interno, CNPJ..., com sede na Rua..., pelos fatos e fundamentos a seguir:

#### DO CABIMENTO E DA SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL

É cabível o Mandado de Segurança com fulcro no art. 5º, LXX, da CFB e art. 21 da Lei nº 12.016/09, por se tratar de direito líquido e certo. Ressalta-se ainda a tempestividade, por não haver mais de 120 dias do conhecimento do ato coator.

# 36

## QUESTÕES DE EXAME DE ORDEM – 2ª FASE COM GABARITO – FGV

### ▪ 2010.2

**01. (Exame de Ordem – 2010.2)** É realizado, junto a determinado Ofício de Notas, procuração falsa para a venda de certo imóvel. Participa do ato fraudulento o “escrevente” do referido Ofício de Notas, que era e é amigo de um dos fraudadores. Realizada a venda com a utilização da procuração falsa, e após

dois anos, desta, o verdadeiro titular do imóvel regressa ao país, e descobre a venda fraudulenta.

Assim, tenso com a situação, toma várias medidas, sendo uma delas o ajuizamento de ação indenizatória.

Diante do enunciado, responda: contra quem será proposta essa ação e qual a natureza da responsabilidade?

1	
2	
3	
4	
5	
6	
7	
8	
9	
10	
11	
12	
13	
14	
15	
16	
17	
18	
19	
20	
21	
22	
23	
24	
25	
26	
27	
28	
29	
30	