

**Franciele Letícia Kühl  
Maria Valentina de Moraes  
Matheus De Gregori**

# **Administrativo**

**TEORIA, PRÁTICA, PEÇAS E QUESTÕES**

**2ª FASE**  
**EXAME DE ORDEM**  
Prática e Treino

**24ª** | revista,  
**edição** | atualizada  
e ampliada

2026

# ORIENTAÇÕES INICIAIS: MÉTODO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SEM MEDO

## 1º Passo: entendendo a 2ª fase de administrativo

### 1.1. O que você vai encontrar na prova

A segunda fase do Exame de Ordem, também conhecida como prova prático-profissional, é a etapa que avalia a capacidade do candidato de aplicar os conhecimentos jurídicos em situações reais da prática profissional. Diferentemente da primeira fase, que é objetiva, a segunda fase exige a elaboração de uma peça processual e a resposta a questões discursivas.

Formato da prova:

#### ⌚ Atenção!

No dia da prova você receberá um caderno rascunho (que poderá levar para casa) e um caderno definitivo, em hipótese nenhuma o caderno definitivo poderá ser substituído. Além disso, se você escrever toda prova no caderno rascunho, pode não der tempo de passar a limpo para o caderno definitivo depois, então use com sabedoria o caderno rascunho.

Numero de questões:

#### Numero de questões:

- 1 enunciado para a peça prático profissional.
- 4 enunciados para as questões discursivas.

#### Duração da prova

- 5 horas, das 13h às 18h (horário de Brasília)

#### Pontuação da prova

- 10 pontos ao total
- 6 pontos para aprovação

#### Estrutura da resposta

- Peça: deve ser desenvolvida até 150 linhas (totalizando 5 páginas)
- Questões: para cada questão você terá uma folha com 30 linhas no máximo para desenvolver a resposta.
- Em nenhum caso há um mínimo de linhas.

Consulte no site da FGV – Exame de Ordem – provas passadas para ver o seu formato, você pode acessar através do site: <https://oab.fgv.br/>

### 1.2. Regras importantes do edital

Além de saber o conteúdo é extremamente importante frisar alguns pontos chave para

que o(a) aluno(a) não incorra em nenhum erro que possa excluí-lo do exame por identificação de peça ou então provocar algum prejuízo durante a realização da prova. Assim, vejamos o principal:

- **FALTA DE INFORMAÇÕES NO ENUNCIADO:**  
Na falta de informações no enunciado não

invente dados, o edital é claro ao determinar o uso de ... ou **XXX**. Então, se você estiver, por exemplo, fazendo a qualificação na peça e não tiver todos os dados para preencher deverá deixar de forma genérica, da seguinte maneira: NOME, nacionalidade..., profissão..., estado civil...

- **Evite rasuras!** Mas se errar na hora da peça (não importa se for uma palavra, uma frase toda ou até mesmo um parágrafo) faça apenas um traço simples e continue escrevendo ao lado, nada de parentes, sublinhado ou rasuras, exemplo da forma correta: ~~nassio~~ nacionalidade... Veja o exemplo:

|    |                                                                                                                                      |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 01 | EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA ... VARA                                                                             |
| 02 | CÍVEL DE ... <span style="float: right;">Errado</span>                                                                               |
| 03 |                                                                                                                                      |
| 04 | (08 linhas em branco) → Errado: apenas deixe algumas linhas em branco, sem nada escrito.                                             |
| 05 |                                                                                                                                      |
| 06 | NOME DO AUTOR, nacionalidade..., estado civil                                                                                        |
| 07 | profissão, CPF..., endereço eletrônico..., <del>AAAAA</del> domiciliado na                                                           |
| 08 | cidade..., onde reside na rua..., vem, por meio de seu procurador                                                                    |
| 09 | (cuja procuração segue em anexo), com fundamento nos artigos 539 a                                                                   |
| 10 | 549 do CPC e dos artigos 334 a 345 do <del>Código</del> Código Civil, perante                                                        |
| 11 | a Vossa Excelência, propor a presente <span style="float: right;">Errou? Faça um traço simples e continue escrevendo ao lado.</span> |
| 12 |                                                                                                                                      |

- **Não escrever fora das linhas:** Você verá que a folha padrão FGV possui margens e linhas numeradas (como no exemplo anterior), você deve respeitar as linhas e as margens sob pena de não ser considerado nada que estiver fora delas.
- **Não assine sua peça:** qualquer sinal, assinatura, desenho pode ser considerado identificação de peça e o examinando é excluído imediatamente, isto porque as provas são

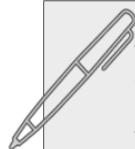
corrigidas às cegas, o que significa que os examinadores não podem saber de quem são as provas que está corrigindo em razão da isonomia, para que não haja favorecimentos nas correções.

### 1.3. No dia da prova

Cuidados para você não ter problemas no grande dia, o dia da sua prova de 2ª fase em administrativo:



Você deve comparecer no local de prova com antecedência mínima de **uma hora e meia** do horário fixado para fechamento dos portões.



Você deve levar **canetas esferográficas** de tinta **azul** ou **preta**, fabricada em material transparente.



Você deve apresentar um **documento de identidade** com foto original.



**Não** será permitido o uso de **borracha** ou **corretivo** durante a prova.



Você deve levar o **Vade Mecum** (o edital permite levar mais vades, se quiser).

# INTRODUÇÃO AO DIREITO ADMINISTRATIVO

## 1.1. Conceito e origem do direito administrativo

Como um ramo autônomo, o direito administrativo **nasceu no final do século XVIII e início do século XIX**, isso não significa que ele não existia antes, pois já fazia parte do *jus civile* (direito romano). O direito administrativo nasceu juntamente com o direito constitucional e outros ramos do direito público a partir do momento que começou a ser desenvolvido o conceito de Estado de Direito, na fase do Estado Moderno, estruturado sobre o princípio da legalidade e sobre o princípio da separação dos poderes (DI PIETRO, 2019, p. 01-02), Princípio da Tripartição dos Poderes de Montesquieu. Direito Administrativo nasceu das Revoluções que acabaram com o velho regime absolutista da Idade Média (DI PIETRO, 2022, p. 33)<sup>1</sup>.

Os Estados eram governados por soberanos, os quais ditavam as regras e também julgavam a partir das suas próprias regras. A partir do século XVI e XVII, pensamentos de limitação de poder advindos de John Locke e Montesquieu, surgem novas ideias de limitação àqueles que exercem o poder.

- No Brasil, no período imperial já havia divisão de funções entre os Poderes Legislativo, Judiciário, executivo e Moderador, já existia, também, uma Administração Pública organizada, mas o direito

administrativo começou a se desenvolver a partir da criação da cadeira de Direito Administrativo nos cursos jurídicos, instalada, em 1856, na Faculdade de Direito de São Paulo e regida por José Antonio Joaquim Ribas (DI PIETRO, 2022).

O direito administrativo é um ramo recente, pertence ao **direito público**. O direito é dividido em dois grandes ramos, direito público e privado. A natureza jurídica do direito público é regular os interesses da sociedade como todo, disciplinando as relações entre sociedade e o Estado e a relação entre entidades e órgãos estatais. Uma característica marcante do direito público é a desigualdade de relações, prevalecendo o interesse público sobre os interesses privados, o que veremos claramente no decorrer das aulas. Já o direito privado tem a função de regular os interesses particulares.

São de direito público os seguintes ramos: direito administrativo, direito constitucional, direito tributário, processo penal, direito penal, direito eleitoral, direito ambiental, direito econômico, direito financeiro, direito internacional, processo civil e processo do trabalho. Veja, o direito civil, direito empresarial e direito do trabalho são ramos do direito privado.

Conceito de **Direito Administrativo**: Há vários autores que trabalham com os elementos e critérios que definem o que é direito administrativo (critério legalista, escola do serviço público, critério das relações jurídicas, critérios teleológico ou finalístico, negativo ou residual),

1 DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. Direito administrativo. 35. ed. rev. atual e apl. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

mas aqui vamos trabalhar os conceitos dos doutrinadores mais conhecidos e cobrados:

- a) **Para Di Pietro (2019)<sup>2</sup>:** 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 e meios de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública.
- b) **Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2009)<sup>3</sup>:** é o ramo do direito público que disciplina a função administrativa, bem como pessoas e órgãos que a exercem.
- c) **Para José dos Santos Carvalho Filho (2019)<sup>4</sup>:** é o conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre estes e as coletividades a que devem servir.
- d) **Para Hely Lopes Meirelles (1997)<sup>5</sup>:** no conjunto harmônico dos princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado.

## 1.2. Características do Direito Administrativo

De acordo com Jean Rivero, três **características** podem ser identificadas no ramo do direito administrativo **francês**:

- 1) **Direito administrativo é um ramo recente:** desenvolveu-se a partir do século XIX.
- 2) **Direito administrativo não codificado:** na França, assim como no Brasil, direito administrativo não está unificado em um código próprio, está disciplinado em leis esparsas.
- 3) **Direito administrativo é largamente jurisprudencial:** de acordo com o sistema francês do contencioso administrativo, diferente do modelo adotado pelo Brasil. Na França as causas que envolvem a Administração

Pública não são julgadas pelo Poder Judiciário, mas sim por um complexo autônomo de órgãos administrativos (contencioso administrativo ou jurisdição administrativa), instituindo, assim, o sistema da dualidade de jurisdição. No Brasil não existe este contencioso administrativo, já que as causas são decididas pelo Poder Judiciário, seguindo, assim o modelo inglês da jurisdição única.

No **Brasil**, as **características** são um pouco diferentes:

- 1) Direito administrativo é um ramo recente;
- 2) Direito administrativo não codificado;
- 3) Direito administrativo adota o modelo inglês de jurisdição como forma de controle da Administração, assim, a influência da jurisprudência é parcial, eis que se trata, como regra, de fonte secundária, sua influência é indicativa. Diferente do sistema norte-americano do *stare decisis*, onde as decisões judiciais criam precedentes com força vinculantes para caso futuros (*common law*), no Brasil, a regra é que a jurisprudência é indicativa, apenas súmula vinculante (art. 103-A, da CF) seria, de fato, vinculante.

### Ⓢ ATENÇÃO!

No Brasil o direito administrativo não é jurisprudencial, nem contencioso administrativo, como no sistema Francês; No Brasil não se aplica o princípio do *stare decisis*, isto é, decisões judiciais são indicativas, não precedentes vinculantes, como no sistema norte-americano.

O direito administrativo brasileiro sofreu várias grandes influências do direito alienígena (estrangeiro), em especial do francês e italiano, posteriormente do alemão, todos com base romanística, mas também adotou institutos originários do sistema *common law* (DI PIETRO, 2022, p. 52)<sup>6</sup>.

## 1.3. Estado e a atividade administrativa

O Estado é a pessoa jurídica soberana, formada pelos elementos povo, território e

2 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 32. ed. rev. atual e apl. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

3 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

4 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 30. ed. São Paulo: Atlas-Gen, 2019.

5 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

6 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 35. ed. rev. atual e apl. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

governo soberano. O Estado (com letra maiúscula) é um ente personalizado, ou seja, é uma pessoa jurídica capaz de adquirir direitos e contrair obrigações na ordem jurídica. De acordo com a Constituição Federal, a República Federativa do Brasil compreende a União, estados-membros, Distrito Federal e municípios, cada ente federado dotado de personalidade jurídica e autonomia política (art. 18, da Constituição Federal).

O Estado, embora uno, indivisível e indelegável, ele desdobra-se em três funções:

legislativa, executiva e jurisdicional. Essa separação de três Poderes, concebidas por Montesquieu, é adotada pela Constituição Federal, mas de forma flexível, isto é, cada um dos Poderes não está limitado a exercer as funções que lhe sejam típicas (normais ou ordinárias), exercendo também atividades atípicas (anormais ou extraordinárias). No quadro a seguir podemos compreender melhor essas funções:

*\* Para todos verem: esquema demonstrando as atividades típicas e atípicas dos três poderes (legislativo, judiciário e executivo).*

### Poder Legislativo



- **Função típica:** produção de regras gerais e abstratas (as leis) e de fiscalizar o Poder Executivo.
- **Função atípica:** funções administrativas como gestão de bens, pessoal e serviços; ou jurisdicional como o julgamento de crimes de responsabilidade.

### Poder Judiciário



- **Função típica:** solução de conflitos e aplicação da lei.
- **Função atípica:** funções administrativas como gestão de bens, pessoal e serviços; legislativa na elaboração de regimentos internos.

### Poder Executivo



- **Função típica:** satisfação das necessidades coletivas mediante atos concretos, a função administrativa.
- **Função atípica:** função legislativa quando expede medida provisória, dá início a projeto de lei.

Os entes federados são pessoas jurídicas de direito público, nos moldes do artigo 41 do Código Civil, assim como outras entidades administrativas (autarquias, fundações públicas de direito público e os consórcios públicos de direito público, também denominados de associações públicas), que executam atividade de Estado, mas de forma indireta. Há, ainda, outras entidades administrativas, mas de personalidade de direito privado, que também podem executar atividades administrativas do

Estado (atividade em que o direito administrativo se preocupa em regular), são as empresas públicas, sociedade de economia mista, fundações públicas de direito privado e consórcios públicos de direito privado.

Assim, vejamos o esquema a seguir que trata sobre a administração pública indireta, entidades que executam atividade administrativa por descentralização:

*\* Para todos verem: esquema diferenciando a administração direta e indireta.*

sentido, só existe autonomia onde haja descentralização política.

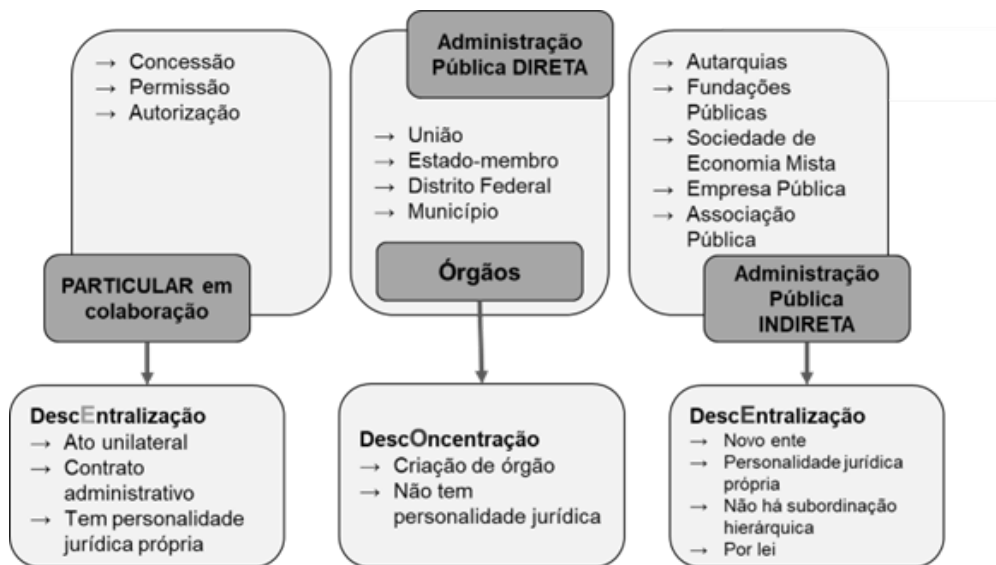
Autoadministração dá ideia de capacidade de gerir os próprios negócios, mas com subordinação a leis postas pelo ente central; é o que ocorre na descentralização administrativa.

A Lei nº 9.784/1999, em seu artigo 1º, §2º, inciso II, conceitua a entidade como unidade de atuação dotada de personalidade jurídica própria. O Decreto-lei nº 200/1967, no artigo 6º, refere que a descentralização tem natureza jurídica de princípio fundamental da organização administrativa.

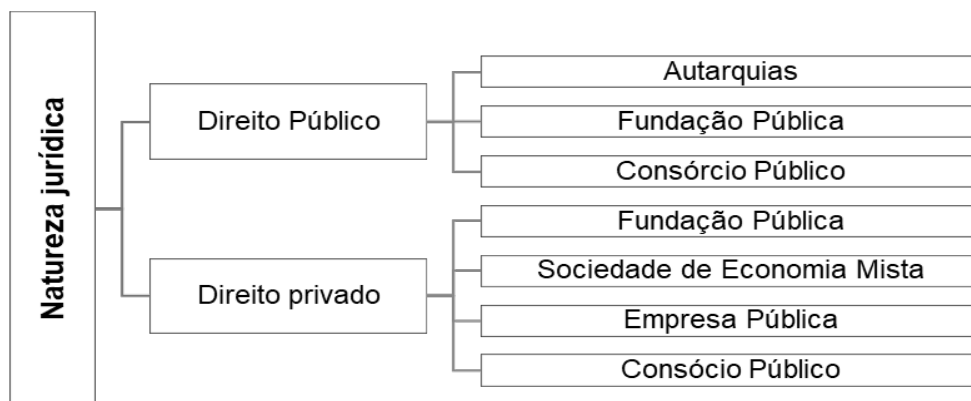
Esse conjunto de pessoas jurídicas autônoma recebe o nome de **Administração Pública**

**Indireta ou Descentralizada.** Essa descentralização pode ocorrer de duas formas:

- 1) **Outorga** (ou descentralização por serviços, funcional ou técnica): ocorre através da criação ou autorização da criação de entidades da administração indireta que vão prestar o serviço. Aqui ocorre a transferência da titularidade e execução.
- 2) **Delegação** (ou descentralização por colaboração, ou delegação negocial): transferência para que uma pessoa delegada possa exercer a execução do serviço, sob fiscalização do Estado. Na delegação, só transfere a execução.



As entidades que formam a Administração Indireta são de natureza de direito público ou de direito privado:



## 2.6. Comparando fundações e autarquias

Como as fundações públicas de direito público possuem as mesmas características das autarquias, mas também há as fundações

governamentais de natureza privada, vamos estudar uma tabela comparativa quanto as principais características, para facilitar o entendimento e memorização:

| Características                | Autarquias                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Fundações Públicas de Direito Público | Fundações Públicas de Direito Privado                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Exemplos</b>                | BACEN; INSS; INCRA; IBAMA; CRM; Conselho Federal de Odontologia;                                                                                                                                                                                                                                                                         | FUNAI; IBGE; Procon;                  | FUNPRESP (Fundação de previdência complementar para servidores públicos federais; Fundação Padre Anchieta.                                                                                                                            |
| <b>Criação e extinção</b>      | Criada e extinta por lei específica.                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                       | Lei autoriza a criação, mas o Poder Executivo deve providenciar a sua criação no registro público (art. 45, do CC e art. 5º, §3º, do Decreto-Lei 200/1967): inscrição dos atos constitutivos no Registro Civil das Pessoas Jurídicas. |
| <b>Patrimônio</b>              | Bens Públicos (art. 98, do CC)                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                       | Bens privados.                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Natureza jurídica</b>       | Pessoa jurídica de direito público                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                       | Pessoa jurídica de direito privado.                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Responsabilidade Civil</b>  | Direta e objetiva, art. 37, §6º, da CF.                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                       |                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Regime de pessoal</b>       | Regime único: estatutário (exceto para as Associações Públicas, que será celetista obrigatoriamente, art. 6º, §2º, da Lei 11.107/05).                                                                                                                                                                                                    |                                       | Celetista                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Licitações</b>              | Estão obrigadas a realizar.                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                       |                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Privilégios processuais</b> | Prazo em dobro, art. 183, do CPC; Isenção de custas judiciais, art. 4º, Lei 9.289/96; Dispensa de preparo e depósito prévio em recurso, art. 1007, §1º, CPC; Sujeitas a duplo grau de jurisdição, art. 496, CPC; Pagamento por precatórios, art. 100, CF; processo especial de execução (art. 910, CPC); juízo privativo (art. 109, CF). |                                       |                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Prescrição</b>              | Quinquenal, art. 1º, Decreto 20.910/32 e Decreto 4.597/42).                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                       |                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Imunidade tributária</b>    | Gozam de imunidade tributária recíproca (art. 150, VI, a, e §2º da Constituição Federal).                                                                                                                                                                                                                                                |                                       |                                                                                                                                                                                                                                       |

## 2.7. Empresa pública e sociedade de economia mista

Atentem para a tese de repercussão geral firmada pelo STF no RE 688267: **“As empresas públicas e as sociedades de economia mista, sejam elas prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica, ainda que em regime concorrencial, têm o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados concursados, não se exigindo processo administrativo. Tal motivação deve consistir em fundamento razoável, não se exigindo, porém, que se enquadre nas hipóteses de justa causa da legislação trabalhista”**. As estatais pertencem à estrutura da Administração Pública Indireta. As empresas públicas e

sociedade de economia mista são **pessoas jurídicas de direito privado**. Empresa estatal ou empresa governamental são nomenclaturas utilizadas para representar as empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias.

Os artigos 3º e 4º da Lei 13.303/2016 traz o conceito destas estatais:

- **Empresa pública:** é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios. Desde que a maioria do capital votante permaneça em propriedade da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, será admitida,

## PROVAS - 2ª FASE COM GABARITO - FGV

### ■ XX EXAME

#### PEÇA PRÁTICO-PROFISSIONAL

João, ao retornar de um doutorado no exterior, é surpreendido com a presença de equipamentos e maquinário do Estado X em imóvel urbano de sua propriedade, e que, segundo informação do engenheiro responsável pela obra, o referido imóvel estaria sem uso há três anos e meio, e, por essa razão, teria sido escolhido para a construção de uma estação de metrô no local. Inconformado com a situação, João ingressa com “ação de desapropriação indireta” perante o Juízo Fazendário do Estado X, tendo obtido sentença de total improcedência em primeiro grau de jurisdição, sob os seguintes fundamentos: i) impossibilidade de reivindicação do bem,

assim como da pretensão à reparação financeira, em decorrência da supremacia do interesse público sobre o privado; ii) o transcurso de mais de três anos entre a ocupação do imóvel e a propositura da ação, ensejando a prescrição de eventual pleito indenizatório; e iii) a subutilização do imóvel por parte de João, justificando a referida medida de política urbana estadual estabelecida. Como advogado(a) de João, considerando que a sentença não padece de qualquer omissão, contradição ou obscuridade, elabore a peça adequada à defesa dos interesses de seu cliente, apresentando os fundamentos jurídicos aplicáveis ao caso. (Valor: 5,00) Obs.: o examinando deve fundamentar suas respostas. A mera citação do dispositivo legal não confere pontuação.

|    |  |
|----|--|
| 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 |  |

**✓ GABARITO COMENTADO**

O examinando deve elaborar o recurso de apelação em face da sentença de improcedência da pretensão, dirigido ao Juízo Fazendário do Estado X, com as razões recursais dirigidas ao Tribunal de Justiça do Estado X, que as apreciará. O apelante é João e, o apelado, o Estado X. No mérito, o examinando deverá afastar o argumento utilizado pelo Juízo a quo, no sentido da impossibilidade de indenização em decorrência da desapropriação indireta, nos termos do Art. 35 do Decreto 3.365/41, pois a perda da propriedade por meio da desapropriação pressupõe a prévia e justa indenização em dinheiro, nos termos do Art. 5º, inciso XXIV, da CRFB/88, o que não foi observado no caso concreto. A supremacia do interesse público sobre o privado não autoriza que João perca sua propriedade como uma modalidade

de sanção, de modo que ele deve ser reparado financeiramente. Ademais, o examinando deverá apontar que prazo prescricional para a propositura da ação para a reparação dos danos decorrentes da desapropriação indireta é de 10 (dez) anos, nos termos da Súmula 119 do STJ interpretada à luz do disposto do art. 1.238 do CC/02, afastando a incidência do Art. 206, § 3º, inciso V, do Código Civil, por sua especificidade. Desse modo, não há de se falar em prescrição sobre o direito de João. O examinando deverá, ainda no mérito, argumentar que o Estado não detém competência constitucional para desapropriar como medida de política urbana, a qual é do Município (Art. 182 da CRFB/88). Por fim, o examinando deverá formular pedido de reforma da sentença para que seja reconhecido o direito de indenização pelos prejuízos causados.