



REINALDO COUTO
ÁLVARO CAPAGIO

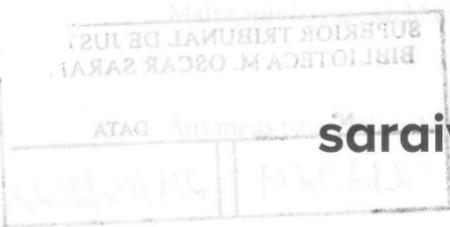
INSTITUTO BRASILEIRO DE ATUALIZAÇÃO NA PRÁTICA (IBRA) DE ACORDO COM O EDITAL Nº 001/2012
CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO / REINALDO COUTO, ÁLVARO CAPAGIO
Cursos de Direito Administrativo / Reinaldo Couto, Álvaro Capagio
Rua do Comércio, 5 - Ed. - São Paulo - São Carlos, 2022
1406 p.
ISBN 978-85-8282-187-8
1. Direito Administrativo I. Capagio, Álvaro de
Couto, Reinaldo
CDD 341.3
CDD 342.8

Av. Paulista, 901, 3º andar
Bela Vista - São Paulo - SP - CEP: 01311-100
sac.sfts@saraivaeducacao.com.br
SAC

Curso de Direito Administrativo

5ª edição
2022

CAE 519281 CAE 519282



saraiva jur

Directoria executiva
Directoria editorial
Gerência editorial e de projetos
Novos projetos
Gerência editorial Edição
Produção editorial
Arte e digital
Projetos e serviços editoriais
Diagramação
Revisão
Capa
Produção gráfica
Impressão e acabamento



saraiva
EDUCAÇÃO

saraiva jeer

Av. Paulista, 901, 3º andar
Bela Vista – São Paulo – SP – CEP: 01311-100

SAC

sac.sets@saraivaeducacao.com.br

Diretoria executiva	Flávia Alves Bravin
Diretoria editorial	Ana Paula Santos Matos
Gerência editorial e de projetos	Fernando Penteadó
Novos projetos	Aline Darcy Flôr de Souza Dalila Costa de Oliveira
Gerência editorial	Isabella Sánchez de Souza
Edição	Estevão Bula Gonçalves
Produção editorial	Danielle Debora de Souza (coord.) Cintia Aparecida dos Santos Rosana Peroni Fazolari
Arte e digital	Mônica Landí (coord.) Camilla Felix Cianelli Chaves Claudirene de Moura Santos Silva Deborah Mattos Guilherme H. M. Salvador Tiago Dela Rosa
Projetos e serviços editoriais	Daniela Maria Chaves Carvalho Emily Larissa Ferreira da Silva Kelli Priscila Pinto Klariene Andrielly Giraldi
Diagramação	SBNigri Artes e Textos Ltda.
Revisão	Simone Silberschmidt
Capa	Herbert Junior
Produção gráfica	Marli Rampim Sergio Luiz Pereira Lopes
Impressão e acabamento	Edições Loyola

**DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
DE ACORDO COM ISBD
ELABORADO POR VAGNER RODOLFO DA SILVA - CRB-8/9410**

C871c Couto, Reinaldo

Curso de Direito Administrativo / Reinaldo Couto, Álvaro do Canto Capagio. - 5. ed. - São Paulo : SaraivaJur, 2022. 1460 p.

ISBN: 978-65-5362-187-9

1. Direito. 2. Direito Administrativo. I. Capagio, Álvaro do Canto. II. Título

2022-6

CDD 341.3
CDU 342.9

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito Administrativo	341.3
2. Direito Administrativo	342.9

Data de fechamento da edição: 27-01-2022

Dúvidas? Acesse www.editorasaraiva.com.br/direito

Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer meio ou forma sem a prévia autorização da Editora Saraiva. A violação dos direitos autorais é crime estabelecido na Lei n. 9.610/98 e punido pelo art. 184 do Código Penal.

CL 607237 CAE 791526

**SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
BIBLIOTECA M. OSCAR SARAIVA**

Nº

DATA

1212424

29/05/2022

1212424

PREFÁCIO

Muito me alegra prefaciar o livro *Curso de direito administrativo*, de autoria de Reinaldo Couto.

Sei que esta obra é fruto da experiência profissional do advogado da União e professor de Direito Administrativo da Universidade do estado da Bahia que, em seus anos de advocacia pública e magistério, pôde acumular conhecimento – teórico e prático – do exercício da advocacia perante os Tribunais Superiores.

Sei também que este livro é fruto – especialmente – da convivência que tivemos no STJ. Aqui, no âmago dos julgamentos das grandes questões da legislação federal e, certamente, do direito administrativo, que o jurista Reinaldo Couto, enquanto cedido pela Advocacia-Geral da União, teve a brilhante ideia de elaborar um livro doutrinário que espelhasse a jurisprudência dos Tribunais Superiores.

Obra inédita no mercado editorial, cujo conteúdo me fascina. A preocupação com a didática, sem perder sua profundidade com cada um dos temas abordados, é marca patente deste trabalho, um verdadeiro presente a todos os que militam na área de direito administrativo.

Temas tormentosos que passaram pelo julgamento dos Tribunais Superiores são tratados sob o ponto de vista acadêmico, destacando, exemplificativamente:

- os limites da função dos guardas municipais (STJ, AgRg no AgRg no Ag 1.078.217/SP);
- os princípios da Administração Pública para explicar a “improbidade administrativa e boa-fé do administrador público”, quando inexistente prejuízo para os cofres públicos, por exemplo, na contratação e efetivo serviço de pessoal para serviços de carreira (STJ, EREsp 575.551/SP; STJ, REsp 711.732/SP, EREsp 260.821);

- questões atinentes a inexigibilidade de licitação, como a discutida no REsp 932.821/RS, em que a Administração Pública contratou publicitário sem licitação, sob o pretexto de que a criação da propaganda é um trabalho artístico, tese rechaçada pela 2ª Turma do STJ;
- os ensinamentos a respeito da “finalidade do ato administrativo”, caso em que o instituto da remoção dos servidores por exclusivo interesse da administração foi utilizado como meio de sanção disciplinar (STJ, RMS 26.965/RS);
- a autoexecutoriedade do ato administrativo, com o exemplo jurisprudencial da possibilidade de o município determinar o fechamento de prédio irregular (REsp 696.993/SP);
- a questão de mérito do ato administrativo, insindicável no Poder Judiciário, exceto em suas formalidades e competência do agente (STJ, MS 13.742/DF);
- explicações a respeito da “potestade revocatória”, com o exemplo do fim da delegação de serviço cartorário após a aposentadoria voluntária do delegatário (STJ, RMS 29.403/MS), entre outros exemplos que permeiam a obra para bem ilustrar os temas clássicos do direito administrativo.

É, sem dúvida, uma abordagem nunca antes vista pela doutrina nacional. A preocupação do autor em apresentar conceitos doutrinários sólidos, conciliando-os com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e a do Supremo Tribunal Federal, torna o livro essencial para o estudo dos casos reais.

Na verdade, cada julgado representa, em si mesmo, um ensinamento que pode ser traduzido para fins didáticos. O difícil é enxergar essas lições e dispô-las de forma sistematizada, como fez o jurista Reinaldo Couto.

Interessante observar que, apesar de fundada em precedentes jurisprudenciais, a obra não se desfaz com o tempo. Os conceitos arraigados na doutrina e esmiuçados pela jurisprudência servem como lastro para qualquer peça judicial, trabalho doutrinário ou estudos para fins acadêmicos. Diria que esta obra é atemporal, permanece vívida nas estantes das bibliotecas e será de consulta permanente para aqueles que aspiram entender um pouco mais o complexo direito administrativo brasileiro.

Encerro este prefácio com palavras de agradecimento ao advogado Reinaldo Couto, pelo assessoramento a mim proporcionado no período em que estive no Superior Tribunal de Justiça. Quantas discussões de teses jurídicas? Quantos desassossegos da alma para chegar a uma decisão justa? Quantas possibilidades existem de interpretação? Mas somente uma pode ser tomada! É fundamental

estar cercado, nesta difícil tarefa de Ministro do Superior Tribunal de Justiça, de pessoas brilhantes, que possam discutir e apresentar perspectivas particulares a respeito de cada um dos processos colocados em julgamento.

É por isso que pessoas de elevado caráter, profundo conhecimento científico e que não tenham medo de trabalhar duro, enquadram-se no perfil que busco para meus assessores. E digo, sem pestanejar, que Reinaldo Couto preenche, com folga, todos esses requisitos.

Desejo a todos uma ótima e proveitosa leitura.

Humberto Martins

Ministro do Superior Tribunal de Justiça

O Direito Administrativo foi definido por Fritz Werner como o “Direito Constitucional concretizado”. É interessante analisar essa correlação entre o Direito Constitucional e o Direito Administrativo, especialmente quando alguns sustentam que o último teve como marco inaugural o Estado de Direito e o surgimento de instituições como o Conselho de Estado, em França¹.

Creio não ser essa correlação totalmente correta. O Direito Administrativo, como instrumento de organização jurídica das relações de *competência, ordenação, tributação e de demanda*, como querem autores como Hartmut Maurer², preexiste ao Estado moderno. Não há como se negar a existência de normas tipicamente administrativas, apenas para citar dois exemplos, nas Ordenações Filipinas e no Código Civil da Áustria de 1811. Haveria, nesse sentido, a necessidade de se distinguir o Direito Administrativo moderno, da Ilustração, subordinado à lei e ao Estado de Direito, de um Direito Administrativo antigo, serviente do *princeps legitimus solutus est*, que remonta ao imperador bizantino Justiniano e que foi utilizado como fundamento jurídico do conflito entre os gibelinos e guelfos, como meio de afirmação da supremacia do poder temporal e da vontade do soberano (do Sacro Império Romano-Germânico) em face dos poderes espirituais do Papado.

O Direito Constitucional, que se concretizaria no Direito Administrativo, conforme a célebre frase de Fritz Werner, ele mesmo é muito recente e passou

¹ Fritz Werner, *Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht*, DVBl – Deutsche Verwaltungsblätter, 1959, S. 327 bis 333.

² É o que defende Celso Antônio Bandeira de Mello (*Curso de direito administrativo*, 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 38–48), especialmente quando afirma que “o Direito Administrativo nasce com o Estado de Direito. Não se trata de aquilo que chamamos de Direito Administrativo, mas de um direito que precede a submissão do Estado à ordem jurídica”.

³ Hartmut Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 46. Auflage, München: C. H. Beck, 2007, 49, 11–23.