



REINALDO COUTO  
ÁLVARO CAPAGIO

DECLARAÇÃO DE AUTORIA DE REINALDO COUTO E ÁLVARO CAPAGIO  
DECLARAÇÃO DE AUTORIA DE REINALDO COUTO E ÁLVARO CAPAGIO

Curso de Direito Administrativo / Reinaldo Couto, Álvaro Capagio  
Curso de Direito Administrativo / Reinaldo Couto, Álvaro Capagio

ISBN 978-85-8282-187-8

1. Direito Administrativo / Capagio, Álvaro de  
Curso de Direito Administrativo / Capagio, Álvaro de

COO 241.3  
COI 345.8

1. Direito Administrativo  
2. Direito Administrativo

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

Novos projetos  
Diretores executivos  
Diretores editoriais  
Gerentes editoriais e de projetos

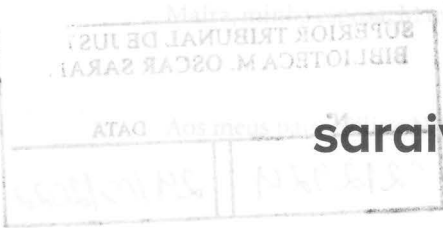
Artes e digitais  
Produção editorial  
Apoio editorial

Projeto e serviços editoriais  
Revisão  
Diagramação

# Curso de Direito Administrativo

5ª edição

2022



saraiva jur

Reinaldo Couto  
Álvaro Capagio



**saraiva**  
EDUCAÇÃO

saraiva jeer

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

**SAC**

sac.sets@saraivaeducacao.com.br

<b>Diretoria executiva</b>	Flávia Alves Bravin
<b>Diretoria editorial</b>	Ana Paula Santos Matos
<b>Gerência editorial e de projetos</b>	Fernando Pentead
<b>Novos projetos</b>	Aline Darcy Flôr de Souza Dalila Costa de Oliveira
<b>Gerência editorial</b>	Isabella Sánchez de Souza
<b>Edição</b>	Estevão Bula Gonçalves
<b>Produção editorial</b>	Danielle Debora de Souza (coord.) Cintia Aparecida dos Santos Rosana Peroni Fazolari
<b>Arte e digital</b>	Mônica Landi (coord.) Camilla Felix Cianelli Chaves Claudirene de Moura Santos Silva Deborah Mattos Guilherme H. M. Salvador Tiago Dela Rosa
<b>Projetos e serviços editoriais</b>	Daniela Maria Chaves Carvalho Emily Larissa Ferreira da Silva Kelli Priscila Pinto Klariene Andrielly Giraldi
<b>Diagramação</b>	SBNigri Artes e Textos Ltda.
<b>Revisão</b>	Simone Silberschmidt
<b>Capa</b>	Herbert Junior
<b>Produção gráfica</b>	Marli Rampim Sergio Luiz Pereira Lopes
<b>Impressão e acabamento</b>	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](http://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 França<sup>1</sup>.

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 Maurer<sup>2</sup>, 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

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

<sup>2</sup> 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 semelhante aquilo que chamamos de Direito Administrativo, mas o que existia no período histórico que precede a submissão do Estado à ordem jurídica”.

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