

COLEÇÃO  
**direto**  
**e**reto  
1ª Fase da OAB

**Marco Aurélio Moura dos Santos**

# ***Direito Administrativo***

 EDITORA  
**RIDEEL**  
Quem tem Rideel tem mais.

# ***Sobre o autor***

---

## ***Marco Aurélio Moura dos Santos***

Doutorando em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP. Mestre em Direito da Sociedade da Informação pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas – FMU-SP. Especialista em Direito Público pela Escola Paulista da Magistratura TJSP. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas – FMU-SP. Docente da Escola de Direito no Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas – FMU-SP. Pesquisador do Centro de Estudos sobre a Proteção Internacional de Minorias – CEPIM – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP.

# ***Lista de abreviaturas***

---

**ACP** – Ação Civil Pública.

**ADIN** – Ação Direta de Inconstitucionalidade.

**ADPF** – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

**CF** – Constituição Federal.

**par. ún.** – parágrafo único

**STF** – Supremo Tribunal Federal.

**STJ** – Superior Tribunal de Justiça.

**PAD** – Processo Administrativo Disciplinar.

# Sumário

---

<b>Sobre o autor .....</b>	<b>V</b>
<b>Apresentação.....</b>	<b>VII</b>
<b>Lista de abreviaturas .....</b>	<b>IX</b>
<b>1 – Princípios administrativos.....</b>	<b>1</b>
Conceito .....	1
Princípios expressos (art. 37 da CF) .....	1
Princípios implícitos (reconhecidos) .....	3
<b>2 – Administração Pública .....</b>	<b>9</b>
Administração Pública em sentido formal, subjetivo ou orgânico .....	9
Administração Pública em sentido material, objetivo ou funcional .....	9
Organização da Administração .....	10
Entidades políticas e entidades administrativas.....	10
Centralização, descentralização e desconcentração.....	11
Administração Direta.....	12
Órgãos públicos .....	12
Conceito de órgão público .....	12
Características dos órgãos públicos.....	13
Classificação.....	14
Administração Indireta.....	16
<b>3 – Poderes da Administração Pública.....</b>	<b>23</b>
Conceito .....	23
Modalidades .....	23
Abuso de poder .....	30



<b>4 – Atos administrativos .....</b>	<b>33</b>
Conceito .....	33
Atributos dos atos administrativos .....	34
Elementos ou requisitos dos atos administrativos .....	35
Classificação dos atos administrativos .....	37
Atos administrativos em espécie .....	40
Extinção dos atos administrativos – Modalidades .....	41
Convalidação .....	42
<b>5 – Responsabilidade civil do Estado .....</b>	<b>45</b>
Conceito .....	45
Teorias sobre o tema .....	46
Direito Brasileiro .....	48
O Código Civil .....	48
A Constituição Federal .....	48
Responsabilidade subjetiva do Estado .....	50
Causas excludentes e atenuantes da responsabilidade .....	51
Responsabilidade do Estado por atos legislativos .....	53
Responsabilidade do Estado por atos judiciais .....	54
Reparação do dano .....	55
Direito de regresso .....	56
<b>6 – Bens públicos .....</b>	<b>59</b>
Conceito .....	59
Classificação .....	59
Regime jurídico .....	59
Utilização de bem público .....	60
Atributos ou características dos bens públicos .....	61
<b>7 – Licitação.....</b>	<b>63</b>
Conceito .....	63



Natureza jurídica .....	63
Disciplina constitucional .....	63
Disciplina legal .....	64
Objeto .....	64
Princípios .....	65
Obrigatoriedade de licitação.....	71
Dispensa de licitação .....	71
Licitação dispensável .....	72
Licitação dispensada.....	77
Inexigibilidade de licitação.....	80
Modalidades .....	82
Procedimentos: as fases da licitação .....	91
Audiência pública.....	92
Edital .....	92
Antecedência mínima do edital .....	94
Habilitação dos licitantes .....	95
Julgamento da habilitação.....	99
Julgamento das propostas.....	100
Homologação e adjudicação.....	101
Tipos de licitação.....	103
Carta-convite .....	104
Comissão de licitação.....	105
<b>8 – Contratos administrativos .....</b>	<b>107</b>
Introdução .....	107
Contratos da Administração.....	107
Contratos privados da Administração .....	107
Contratos administrativos.....	108
Conceito .....	108
Características dos contratos administrativos .....	109
Equação econômico-financeira .....	119



Duração dos contratos ..... 120  
 Prorrogação dos contratos..... 120  
 Extinção dos contratos ..... 121  
 Inexecução dos contratos ..... 122  
 Inexecução culposa ..... 122  
 Inexecução sem culpa..... 123  
 Principais contratos administrativos ..... 127  
 As alterações nas licitações e contratos administrativos segundo a Lei nº 14.133/2021..... 135

**9 – Processo administrativo – Lei nº 9.784/1999..... 151**

**10 – Controle da Administração Pública ..... 157**

Espécies de controle ..... 157  
 Meios de controle ..... 159  
 Atributos do ato administrativo ..... 161  
 Controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário ..... 162

**11 – Improbidade administrativa..... 169**

Regime jurídico ..... 169  
 Concomitância de instâncias ..... 170  
     Regra da independência entre as esferas de instância ..... 170  
 Aspectos do procedimento e ação judicial ..... 171  
 Atos de improbidade..... 173  
 Natureza das sanções cominadas e cumulação de instâncias.... 174  
     Administrativa ..... 174  
     Civil ..... 174  
     Quadro das condutas e penas..... 175  
 Procedimentos administrativos e judiciais..... 175  
     Perda de função pública ..... 176  
     Prescrição ..... 177



<b>12 – Servidores públicos .....</b>	<b>179</b>
Conceito .....	179
Espécies de agentes públicos .....	179
Disposições constitucionais gerais relativas aos agentes públicos.....	180
Acesso a funções, cargos e empregos públicos .....	180
Criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas.....	181
Requisitos para o acesso a cargos ou empregos públicos....	182
Exigência de concurso público .....	182
Prazo de validade do concurso.....	183
Prioridade na nomeação .....	183
Reserva de percentual de cargos e empregos aos portadores de deficiências .....	184
Funções de confiança e cargos em comissão.....	184
Contratação temporária .....	185
Direito de greve dos servidores públicos civis.....	186
Fixação da remuneração e revisão geral .....	187
Limites de remuneração dos servidores públicos (teto constitucional).....	188
Vedação de vinculações e equiparações .....	190
Base de incidência de acréscimos pecuniários.....	190
Vedação à acumulação de cargos, empregos e funções públicos.....	191
Servidores em exercício de mandato eletivo .....	192
Direitos e garantias dos trabalhadores em geral aplicáveis aos servidores públicos .....	193
Estabilidade .....	194
Apuração da responsabilidade administrativa.....	196
Sindicância .....	196
Processo Administrativo Disciplinar – PAD .....	197



**13 – Intervenção na propriedade privada ..... 199**

Modalidades de intervenção do Estado na propriedade ..... 201

Institutos correlatos à desapropriação: desapropriação  
por zona, retrocessão, desapropriação indireta ..... 203

**Referências bibliográficas..... 208**



# 1 – Princípios administrativos

---

## **Conceito**

Princípios administrativos são postulados fundamentais que inspiram a maneira de agir da Administração Pública.

## **Princípios expressos (art. 37 da CF)**

### **a) Princípio da legalidade**

Esse princípio encontra-se inserido no inciso II do art. 5º da CF, prevendo: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Assim, enquanto para os particulares a regra é a autonomia da vontade, para a Administração, a única vontade de que podemos cogitar é a da lei, sendo irrelevante a vontade pessoal do agente.

No Direito Administrativo, a legalidade traduz a ideia de que a Administração, no exercício de suas funções, somente poderá agir conforme o estabelecido em lei.

### **b) Princípio da impessoalidade**

Esse princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica (isonomia), como é o caso, por exemplo, da exigência constitucional do concurso público para o ingresso em cargo ou emprego público.

Numa outra acepção desse princípio, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o

privado, vedando-se que sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicando alguns para favorecimento de outros (finalidade pública).

Em outro sentido, o princípio da impessoalidade tem por objetivo proibir a vinculação de atividades da Administração à pessoa dos administradores, evitando que estes utilizem a propaganda oficial para a sua promoção pessoal.

### **c) Princípio da moralidade**

O princípio da moralidade torna jurídica a exigência de atuação ética dos agentes da Administração. Para atuar em respeito à moral administrativa não basta ao agente cumprir a lei na friez de sua letra. É necessário que se atenda à letra e ao espírito da lei, que ao legal junte-se o ético. Esse princípio impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta.

A conduta do administrador público em desrespeito ao princípio da moralidade administrativa enquadra-se nos denominados atos de improbidade, previstos no § 4º do art. 37 da CF, e sancionados com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao Erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

### **d) Princípio da publicidade**

O princípio da publicidade apresenta duplo sentido em face do sistema decorrente da Constituição Federal. No primeiro, refere-se à publicação oficial dos atos administrativos a fim de que eles possam produzir efeitos externos. Nesse sentido, a publicidade faz-se pela inserção do ato no *Diário Oficial* ou por edital afixado no lugar próprio para divulgação dos atos públicos,

Há de se observar que a relação hierárquica é acessória da organização administrativa. Pode haver distribuição de competências dentro da organização administrativa, excluindo-se a relação hierárquica com relação a determinadas atividades.

## 6. Poder de polícia

O poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público ou do próprio Estado, restringindo e condicionando o uso e gozo de bens, direitos individuais e atividades, em busca da preservação da ordem pública e do estabelecimento de regras de conduta necessárias e suficientes para evitar conflitos e compatibilizar direitos.

O fundamento do poder de polícia é o princípio da *predominância do interesse público sobre o particular, que dá à Administração posição de supremacia sobre os administrados*.

Esse interesse público diz respeito aos mais variados setores da sociedade, tais como segurança, moral, saúde, meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio cultural, propriedade. Daí a divisão da polícia administrativa em vários ramos: polícia de segurança, das florestas, das águas, de trânsito, sanitária etc.

No Direito brasileiro, o conceito legal de poder de polícia está previsto no art. 78 do CTN. A razão de o Código Tributário Nacional dar o conceito de poder de polícia decorre do fato de constituir o exercício desse poder um dos fatos geradores da taxa (arts. 145, II, da CF, e 77 do CTN).

### a) *Polícia administrativa e judiciária*

O poder de polícia que o Estado exerce pode incidir em duas áreas de atuação estatal: na administrativa e na judiciária.

- c) **Objeto:** o objeto ilegal também não pode ser convalidado. Se um objeto de uma permissão é ilegal, esta não pode ser convalidada.
- d) **Forma:** o vício de forma pode ser objeto de convalidação, desde que ela não seja essencial à validade do ato.



### **DICA DIRETO E RETO**

Qualquer **manifestação de vontade ou declaração da Administração** configura ato administrativo. **Não constitui, ENTRETANTO, ato administrativo a medida provisória**, editada pelo Presidente da República, fixando índice de reajuste de benefício de aposentaria e de pensão, por exemplo, considerando que se trata de ESPÉCIE LEGAL.



### **RESUMO DO CAPÍTULO**

Ato administrativo é espécie do gênero ato jurídico, que tradicionalmente pode ser definido como sendo todo ato lícito que tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos. A primeira grande questão que se apresenta no estudo deste assunto é a diversidade de definições que podem ser dadas a ato administrativo. Ato administrativo é qualquer manifestação de vontade apta a produzir efeitos no âmbito do Direito Administrativo, ainda que praticado por um particular no exercício de sua autonomia privada, como a formulação de proposta numa licitação.

# 5 – Responsabilidade civil do Estado

---

## Conceito

A responsabilidade civil é aquela que decorre da existência de um fato que atribui a determinado indivíduo o caráter de imputabilidade (responsabilidade) dentro do direito privado.

O Novo Código Civil, em seu art. 186, trata a matéria nos seguintes termos: *“Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”*. Em seu art. 927 ainda prevê: *“Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”*. (grifos nossos)

Trata-se, assim, de modalidade de obrigação extracontratual e para que ocorra são necessários, como se depreende de sua definição, os seguintes elementos:

1. o fato lesivo causado pelo agente em decorrência de culpa em sentido amplo, a qual abrange o dolo (intenção) e a culpa em sentido estrito, que engloba a negligência, a imprudência e a imperícia;
2. a ocorrência de um dano patrimonial ou moral; e
3. o nexo de causalidade entre o dano havido e o comportamento do agente, o que significa ser necessário que o dano efetivamente haja ocorrido, direta ou indiretamente, da ação ou omissão indevida do agente.

Trata-se de *ato vinculado*, já que as únicas hipóteses em que a Administração pode deixar de efetuar a adjudicação são as de anulação ou revogação do procedimento, conforme previsto no art. 49 da Lei nº 8.666/1993.

Embora a adjudicação seja ato meramente declaratório, ela já produz alguns efeitos, assim referidos por Hely Lopes Meirelles:

- a) a aquisição do direito de contratar com a Administração nos termos em que o adjudicatário venceu a licitação;
- b) a vinculação do adjudicatário a todos os encargos estabelecidos no edital e aos prometidos na sua proposta;
- c) a sujeição do adjudicatário às penalidades previstas no edital e a perda de eventuais garantias oferecidas, se não assinar o contrato no prazo e condições estabelecidas;
- d) o impedimento de a Administração contratar o objeto licitado com qualquer outro que não seja o adjudicatário;
- e) a liberação dos licitantes vencidos dos encargos da licitação.<sup>5</sup>

Feita a adjudicação, a Administração convocará o adjudicatário para assinar o contrato, devendo fazê-lo no prazo de 60 (sessenta) dias da data da entrega das propostas; ultrapassando esse prazo, ficam os licitantes liberados dos compromissos assumidos (art. 64, § 3º).

5 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo Malheiros, 2002. p 299.

será ressarcido dos prejuízos comprovados que houver sofrido, tendo ainda direito à devolução da garantia, aos pagamentos devidos pela execução do contrato até a data da rescisão e ao pagamento do custo da desmobilização.

### ***Inexecução sem culpa***

A inexecução sem culpa pressupõe a existência de uma causa justificadora do inadimplemento e libera o inadimplente de responsabilidade, em razão da aplicação da denominada **Teoria da Imprevisão**.

Para que se caracterize uma causa justificadora de inadimplemento contratual é necessário que ocorra, após a celebração do ajuste, um evento imprevisível e extraordinário, que impeça, retarde ou torne insuportavelmente onerosa a execução do contrato como originalmente avençado.

#### **a) Teoria da imprevisão**

Ocorre a teoria da imprevisão quando, no curso do contrato, sobrevêm eventos excepcionais e imprevisíveis ou, embora previsíveis, sejam de consequências incalculáveis, que prejudiquem a equação econômico-financeira do pacto.

O fundamento da teoria da imprevisão é o princípio da cláusula **rebus sic stantibus**, segundo o qual o contrato deve ser cumprido desde que presentes as mesmas condições existentes no cenário do qual foi o pacto ajustado. Mudadas profundamente tais condições, rompe-se o equilíbrio contratual, e não se pode imputar qualquer culpa à parte inadimplente.

O efeito da teoria da imprevisão firma-se em duas vertentes. Se a parte prejudicada não puder cumprir, de nenhum modo, as obrigações contratuais, dar-se-á a rescisão sem atribuição de

como legitimados aqueles constantes do art. 103 da CF. A decisão de mérito feita pelo STF em sede de ação direta de inconstitucionalidade produz efeitos *erga omnes* (já que a lei será considerada inconstitucional para toda a sociedade), *ex tunc* (como regra geral a lei é considerada inconstitucional desde sua edição) e vinculante (porque a decisão do STF vincula todos os órgãos do Poder Judiciário e da Administração direta e indireta, de todas as esferas de poder).



### **DICA DIRETO E RETO**

**Todas as entidades da Administração indireta federal, sejam elas de direito público ou de direito privado, estão sujeitas ao controle externo realizado pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União.**



### **RESUMO DO CAPÍTULO**

No desempenho de suas funções, a Administração Pública deve se guiar pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, submetendo-se à sua fiscalização interna, bem como à fiscalização dos Poderes Legislativo e Judiciário. Cabe recordar que o Poder Legislativo e o Judiciário, quando exercem função administrativa, também integram a Administração Pública.

Com base nesses elementos, pode-se definir o controle da Administração Pública como o poder de verificação e correção exercido pelos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, sobre os atos produzidos pela Administração, visando aferir a observância das normas e princípios de regência.

# 13 – Intervenção na propriedade privada

A intervenção na propriedade privada trata-se de todo ato do Poder Público que compulsoriamente retira ou restringe direitos dominiais privados ou sujeita o uso de bens particulares a uma destinação de interesse público. Os fundamentos da intervenção na propriedade privada se baseiam na necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, previstos em lei federal. Há seis formas de intervenção na propriedade privada.

*Previsão constitucional:* função social (art. 5º, XXIII e supremacia do interesse público x direito de propriedade (art. 5º, XXII); previsão de desapropriação (art. 5º, XXIV), e a requisição particular por autoridade administrativa, no caso de iminente perigo público (art. 5º, XXV)

*Art. 182, § 2º:* a propriedade urbana cumpre função social quando atenda às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (Estatuto da Cidade – Lei 10.527/2001, regulamenta os art. 182 e 183.)

## 1. O que é a intervenção do Estado no domínio econômico?

É uma atuação estatal sempre excepcional em que o Estado explorará diretamente uma atividade econômica quando necessário para os imperativos da segurança nacional ou quando houver relevante interesse coletivo, conforme o disposto no art. 173, *caput*, da CF. São suas formas de atuação: por meio de monopó-

lios (*vide* art. 177 da CF) ou para a repressão ao abuso do poder econômico, visando eliminar o impedimento a livre concorrência e a chamada dominação de mercados. Ex.: formação de cartéis e trusts. O Cade – Conselho Administrativo de Defesa Econômica é autarquia federal, com natureza de agência reguladora, que exerce importante papel na fiscalização e combate ao abuso do poder econômico, bem como à concorrência desleal, operando em todas as questões de fusão e aquisição de empresas que resultem em concentração de mais de 20% do mercado. Ex.: caso Kolynos e Colgate.

## **2. O que é a intervenção do Estado na propriedade?**

O legislador infraconstitucional, antes da atual Constituição Federal de 1988, dispensava à propriedade tamanha importância, tanto que o revogado Código Civil de 1916 conceituava a propriedade como o direito real que congrega os direitos de usar, gozar e dispor da coisa, de forma absoluta, exclusiva e perpétua, bem como de persegui-la das mãos de quem quer que a detenha injustamente. Com a Constituição Federal de 1988, a situação mudou, porque o direito de propriedade, apesar de garantido no art. 5º, XXII, deixa de ser um direito de caráter absoluto, já que a Carta, em seu inciso imediatamente posterior (art. 5º, XXIII), estabelece que a propriedade deve cumprir sua função social. Assim, a propriedade deixou de ter natureza estritamente de direito individual para adquirir *status* de direito individual condicionado ao bem-estar da coletividade.

Dessa forma, a intervenção do Estado na propriedade é todo ato de império da Administração pública que transfere a propriedade do particular para o patrimônio público, ou que restringe o exercício de seu direito, ou que limita o seu uso, podendo,

na supremacia do interesse público sobre o particular. Ex.: a adoção de medidas de segurança contra incêndios e a imposição de medidas técnicas para a construção de imóveis.

## **6. Tombamento – Art. 216 da CF e Dec.-lei nº 25/1938**

É a intervenção do Estado na propriedade que visa à proteção do patrimônio histórico e cultural nacional, abrangendo bens portadores de referência à memória e à identidade da sociedade brasileira. Ex.: obras, documentos, edificações, sítios arqueológicos, todos os bens situados em um bairro ou cidade. Na esfera federal, o Iphan – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional é o responsável pelo procedimento do tombamento, sendo aquele a quem cabe a análise técnica e consultiva em relação ao bem que se pretende tomar. Por fim, destaca-se que o tombamento sempre impõe restrições parciais ao bem, que poderá até ser livremente alienado, desde que o proprietário respeite o direito de preferência ao Poder Público (União, Estados e Municípios, nessa ordem), sob pena de sequestro do bem e multa ao proprietário.



### **DICA DIRETO E RETO**

A exigência de concurso público mediante a apresentação de provas ou de provas e títulos, estabelecida no art. 37, II, da CF, pode ser excepcionada por lei que autorize a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 11 ed. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2018.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Administrativo*. 7. ed. Bahia: JusPodim, 2008.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 5. ed. São Paulo: RT, 2001.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002.
- ROSA, Márcio Fernando Elias. *Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.