

COLEÇÃO



**Felipe Boarin L'Astorina
Ferdinando Scremin Neto**

Direito Administrativo

 EDITORA
RIDEEL
Quem tem Rideel tem mais.

Sobre os autores

FELIPE BOARIN LASTORINA

Advogado, especialista em Processo Civil, Direito Público e Direito Previdenciário. Professor de Direito Administrativo do Damásio Educacional (exame da Ordem, concursos públicos e pós-graduação).

Instagram: @felipe_b.l

FERDINANDO SCREMIN NETO

Juiz de Direito no Paraná. Especialista e laureado em Direito Aplicado pela Escola da Magistratura do Paraná. Mestrando em Direito Processual e Cidadania. Aprovado em concursos públicos para Juiz Substituto nos Estados de Alagoas, Paraná e São Paulo. Foi Delegado de Polícia em Mato Grosso, Analista processual do MPU, Técnico Judiciário do TRF-4. Leciona na graduação em Direito da Uniguaçu, na pós-graduação em processo penal da Faculdade Maringá, no Curso Damásio e na Escola da Magistratura do Paraná – EMAP. Atuou como Advogado. Aprovado em diversos concursos públicos em todos os níveis (federais, estaduais, municipais). Lecionou junto à SENASP/MJ em cursos voltados ao aperfeiçoamento de policiais civis em todo o País. Autor de artigos e capítulos de livros em diversas obras jurídicas.

Instagram: @prof_ferdinandoscremin

Sumário

Capítulo 1 – O estudo do direito administrativo	1
1.1. Mensagem ao concurseiro	1
1.2. Qual o concurso almejado?.....	3
1.3. Como estudar o Direito Administrativo para concursos.....	5
1.4. O que estuda o Direito Administrativo? Teoria e prática	7
1.5. Sistemas administrativos: inglês e francês	8
1.6. Regime jurídico administrativo	9
1.7. Análise das bancas.....	13
Capítulo 2 – Princípios da Administração Pública.....	14
2.1. Notas introdutórias	14
2.2. Supraprincípios	16
2.2.1. Supremacia do interesse público	16
2.2.2. Indisponibilidade do interesse público	18
2.3. Princípios constitucionais.....	18
2.3.1. Legalidade.....	18
2.3.2. Impessoalidade	20
2.3.3. Moralidade.....	22
2.3.4. Publicidade.....	23
2.3.5. Eficiência	24
2.4. A técnica do princípio e do exemplo.....	26
2.5. Princípios <i>esquemáticos</i> dos principais diplomas legais.....	28
2.5.1. Princípios implícitos.....	28
2.5.2. Princípios das licitações e contratos públicos.....	30
2.5.3. Processo administrativo federal.....	32
2.6. Análise das bancas.....	33
2.7. Questões de concurso	33
Capítulo 3 – Administração Pública	38
3.1. Conceitos básicos.....	38
3.1.1. Administração pública.....	38
3.1.2. Administração pública direta, indireta e entidades paraestatais.....	38
3.1.2.1. Administração pública direta	38
3.1.2.2. Administração pública indireta	39
3.1.2.2.1. Quadro comparativo.....	39
3.1.2.3. Entidades paraestatais ou entes de cooperação	40
3.1.2.4. Esquematização	40
3.1.3. Descentralização e desconcentração	40
3.1.4. Órgãos públicos.....	41

3.2.	Autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista	42
3.2.1.	Autarquias.....	43
3.2.1.1.	Características	43
3.2.2.	Fundações.....	44
3.2.2.1.	Esquematização das fundações	45
3.2.3.	Empresas públicas	45
3.2.4.	Sociedades de economia mista.....	45
3.2.5.	Quadro comparativo.....	46
3.2.6.	Diferenças entre empresas públicas e sociedades de economia mista	48
3.3.	Agências reguladoras.....	48
3.4.	Agências executivas.....	49
3.5.	Quadro sinótico.....	50
3.6.	Questões de concurso	50
Capítulo 4 – Poderes e deveres da Administração Pública.....		54
4.1.	Introdução.....	54
4.2.	Poder vinculado ou regrado.....	54
4.3.	Poder discricionário.....	55
4.4.	Poder hierárquico.....	56
4.5.	Poder disciplinar.....	57
4.5.1.	Sindicância e processo administrativo disciplinar.....	58
4.6.	Poder regulamentar ou normativo	61
4.7.	Poder de polícia	62
4.7.1.	Conceito.....	62
4.7.2.	Meios de atuação	64
4.7.3.	Atributos.....	64
4.7.4.	Competência	65
4.7.5.	Sanções e prazo de prescrição	65
4.7.6.	Peculiaridades do Poder de Polícia	65
4.8.	Quadro sinótico.....	67
4.9.	Questões de concurso	67
Capítulo 5 – Atos administrativos		71
5.1.	Conceito.....	71
5.2.	Requisitos de validade dos atos administrativos.....	72
5.2.1.	Forma.....	73
5.2.2.	Finalidade	73
5.2.3.	Competência ou sujeito.....	74
5.2.4.	Objeto.....	75
5.2.5.	Motivo.....	75
5.3.	Atributos dos atos administrativos.....	76
5.3.1.	Presunção de legitimidade.....	76
5.3.2.	Imperatividade.....	77
5.3.3.	Autoexecutoriedade	77

5.3.4.	Tipicidade	77
5.3.5.	Para não esquecer (PATI)	78
5.4.	Classificação dos atos administrativos	78
5.4.1.	Quanto ao grau de liberdade conferido ao administrador	78
5.4.2.	Quanto aos destinatários	79
5.4.3.	Quanto à formação do ato	79
5.5.	Espécies de atos administrativos	80
5.5.1.	Quanto ao conteúdo	80
5.5.2.	Quanto à forma	81
5.6.	Tipos de invalidade dos atos administrativos	82
5.7.	Formas de extinção dos atos administrativos	83
5.8.	Quadro sinótico	84
5.9.	Questões de concurso	84
Capítulo 6 – Órgãos, agentes e servidores públicos		87
6.1.	Nota preliminar	87
6.2.	O estudo proposto	87
6.3.	Temas recorrentes em concursos públicos	88
6.4.	Análise das bancas	88
6.5.	Órgãos públicos	89
6.6.	Agentes públicos	92
6.6.1.	Cargo, emprego e função públicos	94
6.6.2.	Provimento efetivo, vitalício e em comissão	94
6.6.3.	Provimento Originário (inicial) e derivado (vínculo anterior)	96
6.6.3.1.	Concurso público	97
6.6.3.2.	Estabilidade e vacância	97
6.6.4.	Remuneração e subsídio	99
6.6.5.	Proibição de acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas	100
6.6.6.	Direitos trabalhistas extensíveis aos servidores públicos	101
6.6.7.	EC nº 109/2021 e ajuste fiscal	102
6.6.8.	O RJU (Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União – Lei nº 8.112/1990): a <i>bula</i> do servidor público federal	103
6.7.	Direito de petição	103
6.8.	Direitos e vantagens	104
6.9.	Deveres e proibições	106
6.10.	Responsabilidade do servidor público	108
6.10.1.	Punições disciplinares	109
6.10.2.	Prescrição	113
6.10.3.	Processo administrativo disciplinar na Lei nº 8.112/1990	113
6.10.4.	Revisão do processo disciplinar	116
6.11.	Jurisprudência em teses	117
6.11.1.	Servidor público	117
6.11.2.	Remuneração do servidor público	118
6.12.	Questões de concurso	119

Capítulo 7 – Terceiro setor e reforma administrativa.....	124
7.1. Os quatro setores da economia nacional.....	124
7.2. O terceiro setor: entidades paraestatais ou entes de cooperação	124
7.3. Serviços sociais autônomos.....	125
7.4. Organizações sociais.....	125
7.5. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).....	126
7.6. Quadro Comparativo – OS x OSCIP	127
7.7. Reforma administrativa.....	127
7.8. Quadro sinótico.....	128
7.9. Questões de concurso	128
Capítulo 8 – Controle da Administração Pública.....	132
8.1. Introdução.....	132
8.2. Classificação.....	132
8.2.1. Quanto à origem	132
8.3. Controle administrativo.....	134
8.4. Controle legislativo.....	134
8.5. Controle do Tribunal de Contas	135
8.6. Controle judicial.....	136
8.7. Quadro sinótico.....	137
8.8. Questões de concurso	137
Capítulo 9 – Improbidade administrativa	140
9.1. Conceito.....	140
9.2. Alteração legislativa.....	140
9.2.1. Esmiuçando as mudanças legislativas	144
9.3. Análise das bancas.....	150
9.4. Instâncias de responsabilidade.....	152
9.5. Sujeito passivo.....	152
9.6. Sujeito ativo	152
9.7. Atos de improbidade administrativa.....	154
9.7.1. Outras modalidades de atos de improbidade administrativa.....	154
9.8. Sanções	156
9.9. Ressarcimento ao erário.....	157
9.10. Questões de concurso	157
9.11. Jurisprudência em teses (STJ)	160
9.11.1. Parte I (edição nº 38).....	160
9.11.2. Parte II (edição de nº 40).....	162
9.11.3. Parte III (edição de nº 186).....	162
Capítulo 10 – Processo administrativo federal.....	164
10.1. Introdução.....	164
10.2. Princípios.....	166
10.3. Início do processo e legitimados à sua instauração	167
10.4. Impedimento e suspeição	167

10.5. Forma, tempo e lugar dos atos do processo	168
10.6. Intimação do interessado	168
10.7. Instrução e decisão	169
10.8. Desistência e extinção do processo	170
10.9. Recurso administrativo	170
10.10. Vantagens do processo administrativo	174
10.11. Quadro sinótico	175
10.12. Questões de concurso	175
Capítulo 11 – Serviços públicos.....	182
11.1. Conceito.....	182
11.2. Princípios.....	182
11.3. Classificação.....	184
11.4. Formas de prestação de serviços públicos	184
11.4.1. Quadro comparativo: autorizações, permissões e concessões de serviços públicos.....	185
11.5. Concessão de serviços públicos	185
11.6. Parceria Público-Privada (PPP).....	187
11.6.1. Vedação à celebração de contrato de parceria público-privada.....	188
11.6.1.1. Características diferenciadoras das PPPs para as concessões comuns.....	188
11.6.2. Regime jurídico.....	189
11.6.3. Esquematização.....	189
11.6.4. Direitos do usuário dos serviços públicos.....	189
11.7. Quadro sinótico.....	189
11.8. Questões de concurso	190
Capítulo 12 – Bens públicos	194
12.1. Conceitos gerais.....	194
12.2. Classificações	194
12.3. Afetação e desafetação	195
12.4. Características.....	196
12.5. Autorização, permissão e concessão de uso.....	198
12.6. Uso de bens públicos por particulares	199
12.7. Análise das bancas.....	201
12.8. Jurisprudência em teses (STJ)	202
12.9. Questões de concurso	202
Capítulo 13 – Intervenção do Estado na propriedade.....	206
13.1. Conceito.....	206
13.2. O estudo proposto.....	208
13.3. Estudo individualizado	208
13.3.1. Limitação administrativa.....	208
13.3.2. Ocupação temporária	209
13.3.3. Tombamento.....	210
13.3.4. Requisição administrativa	212
13.3.5. Servidão administrativa	213

13.3.6.	Desapropriação	214
13.3.6.1.	Desapropriação indireta	217
13.3.6.2.	Desapropriação por zona	218
13.3.6.3.	Procedimento (fases).....	218
13.3.6.4.	Direitos do desapropriado	218
13.3.6.5.	Pontos relevantes.....	220
13.4.	Estudo em tabelas: características principais.....	221
13.5.	Estudo contextualizado	222
13.6.	Análise das bancas	226
13.7.	O tema na jurisprudência em teses (STJ).....	226
13.7.1.	Intervenção do Estado na propriedade	226
13.7.2.	Desapropriação	227
13.8.	Questões de concurso	228
Capítulo 14 – Responsabilidade civil do Estado.....		232
14.1.	Introdução.....	232
14.2.	Evolução da responsabilidade civil do Estado.....	235
14.2.1.	Teoria da irresponsabilidade do Estado.....	235
14.2.2.	Teoria da responsabilidade com culpa	235
14.2.3.	Teoria da culpa administrativa.....	235
14.2.4.	Teoria do risco administrativo	236
14.3.	Causas excludentes e atenuantes da responsabilidade.....	238
14.4.	Sujeitos responsáveis de acordo com o art. 37, § 6º, da CF/1988	239
14.5.	Responsabilidade primária e subsidiária.....	240
14.6.	Responsabilidade do Estado por omissão.....	240
14.7.	Ação de reparação do dano: particular x Administração	241
14.7.1.	Agente público (sentido lato).....	242
14.8.	Denúnciação da lide e direito de regresso.....	243
14.9.	Prescrição	243
14.10.	Quadro sinótico.....	244
14.11.	Questões de concurso	244
Capítulo 15 – Licitações.....		248
15.1.	Regime normativo concorrente.....	248
15.2.	Principais novidades da Lei nº 14.133/2021	249
15.3.	Conceito.....	250
15.4.	Quem deve licitar	251
15.5.	Princípios.....	252
15.6.	Desburocratização: novidade	255
15.7.	Modalidades licitatórias	256
15.7.1.	Concorrência.....	256
15.7.2.	Tomada de preços.....	257
15.7.3.	Convite (carta-convite).....	258
15.7.4.	Concurso.....	258
15.7.5.	Leilão	259

15.7.6. Pregão (Lei nº 14.133/2021).....	260
15.7.7. Diálogo competitivo.....	261
15.8. Outras modalidades licitatórias.....	263
15.9. Procedimentos licitatórios auxiliares.....	263
15.10. Vedação de compra de itens de consumo de luxo	265
15.11. Licitação dispensada, dispensável e inexigível.....	265
15.11.1. Informações importantes.....	271
15.12. Critérios de julgamento das propostas (lei nova) ou tipos de licitação (lei antiga).....	272
15.13. Anulação e revogação da licitação	273
15.14. Adjudicação e homologação da licitação	274
15.15. Recursos: Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 14.133/2021.....	275
15.16. Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).....	277
15.17. <i>Startups</i> e empreendedorismo inovador (LC nº 182/2021).....	277
15.18. Questões de concurso	279
15.19. Jurisprudência em teses (STJ)	282
Capítulo 16 – Contratos administrativos.....	284
16.1. Conceito.....	284
16.2. Análise das bancas.....	284
16.3. Formalismo.....	285
16.4. Modificações no contrato.....	286
16.4.1. Teoria da imprevisão.....	288
16.4.2. Fato do príncipe	288
16.4.3. Fato da administração.....	290
16.4.4. Cotas nas contratações públicas.....	292
16.4.5. Duração dos contratos	293
16.5. Modificações contratuais.....	295
16.6. Aditivo e apostila.....	298
16.7. Encargos trabalhistas e previdenciários.....	298
16.8. Meios alternativos de resolução de controvérsias.....	299
16.9. Garantias contratuais	299
16.10. Subcontratação.....	300
16.11. Rescisão do contrato	301
16.12. Sanções	303
16.13. Questões de concurso	306

CAPÍTULO 1

O ESTUDO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

1.1. Mensagem ao concurseiro

Este é um livro prático, focado em concursos públicos e voltado aos concurseiros. A linguagem é objetiva, simples, direta, mas não dispensa a precisão técnica dos temas abordados.

Busca-se, ainda, ensinar técnicas de estudo voltadas aos certames. Há muitas dicas ao longo do texto, pautadas, sobretudo, na experiência didática dos autores.

Parte do texto, inclusive, é baseada em enunciados cobrados nos concursos, certamente uma novidade no mercado editorial brasileiro. Sempre que essa técnica for empregada, serão citadas as bancas e os anos em que foram exigidos os conhecimentos correlatos.

A linguagem utilizada no texto, portanto, será a mais próxima possível das questões usualmente cobradas nos exames. A leitura da obra familiarizará o leitor a entender a lógica das bancas e as principais *pegadinhas*.

Aliás, a evolução dos concursos denota o aperfeiçoamento das questões, exigindo maiores conhecimentos do candidato, sobretudo, na doutrina e na jurisprudência.

É notória a maior complexidade das perguntas de Direito Administrativo nos últimos anos. As bancas passaram a ir além dos conceitos básicos, cobrando lições encontradas nos livros dos grandes mestres, e normalmente esquecidas nos resumos.

A razão para tanto é evidente: o concurso é pensado e projetado para que apenas uma ínfima parcela de candidatos consiga aprovação. A maior parte dos candidatos terá de errar a maioria das perguntas. Se todo mundo acertar tudo o que for cobrado, a seleção não terá tido êxito.

Por isso que o concurseiro experiente está à frente da concorrência, é inegável. Calejado, sabe encontrar mais facilmente as “cascas de banana” usualmente empregadas nas questões.

Lembre-se: além de estudar, é preciso compreender a técnica que envolve a formulação das perguntas. Quanto mais familiarizado o(a) candidato(a) estiver em relação aos enunciados adotados pelas bancas, mais facilidade, evidentemente, terá para resolver as questões. Por esse motivo é importante organizar os estudos, deixando parte do tempo para desenvolver essa habilidade. Compreender o espírito da banca e a linha de raciocínio do examinador é dica de ouro, em todas as fases do certame.

Aliás, ponto forte desta obra reside no fato de que as principais bancas foram estudadas e pesquisadas à exaustão, de forma a trazer os principais entendimentos e perguntas atualizadas.

A experiência dos autores em cursos preparatórios é traduzida em linguagem fácil, acessível, focada em trazer ao leitor maior facilidade na compreensão dos assuntos.

O texto foi escrito para você amar o Direito.

Por mais que as questões mudem a cada concurso, entender o raciocínio empregado, isto é, as ideias por detrás dos textos dos enunciados, é importante técnica que pode ser conhecida e aperfeiçoada, daí que, de quanto mais seleções o candidato participa, mais afiado se torna, aproximando-se de seus objetivos.

Este é, certamente, um grande diferencial desta obra: o estudo pragmático do Direito Administrativo, uma obra direcionada especialmente aos concursos públicos.

Não se trata, portanto, de trabalho acadêmico, mas de texto que irá ajudá-lo a conquistar a aprovação.

Por essa razão é que a análise dos temas envolve, além dos textos normativos, a doutrina, a jurisprudência e as questões mais cobradas pelas bancas. Os conceitos e temáticas são abordados sob o enfoque dos concursos públicos. Este é o ponto de partida. Por esse motivo foram analisadas milhares de questões, priorizando-se as mais recentes, aplicadas nos últimos três anos.

Ao final de cada tópico compilam-se dez perguntas cuidadosamente selecionadas, acompanhadas do respectivo gabarito.

Tabelas e *macetes* são utilizados com frequência, estimulando as técnicas de memorização.

Lembre-se de que o desenvolvimento da memória exige criatividade. A plasticidade cerebral vale-se de *links* e imagens mentais. É importante desenvolver os próprios *macetes*. Aqui traremos alguns. Adapte-os, se necessário.

Todo o conteúdo é sistematizado, visando a esclarecer as principais dúvidas e termos jurídicos cobrados nas seleções públicas por todo o País.

Os temas mais cobrados em concursos públicos virão esmiuçados com indicação da respectiva banca e ano de aplicação do certame, por exemplo: FCC, 2021; VUNESP, 2020; CESPE, 2019. Optou-se por focar nas questões aplicadas em concursos públicos dos últimos três anos e nos temas clássicos, que volta e meia são cobrados. É o **efeito bumerangue dos enunciados**, o vai e volta, inclusive com questões idênticas.



Atenção:

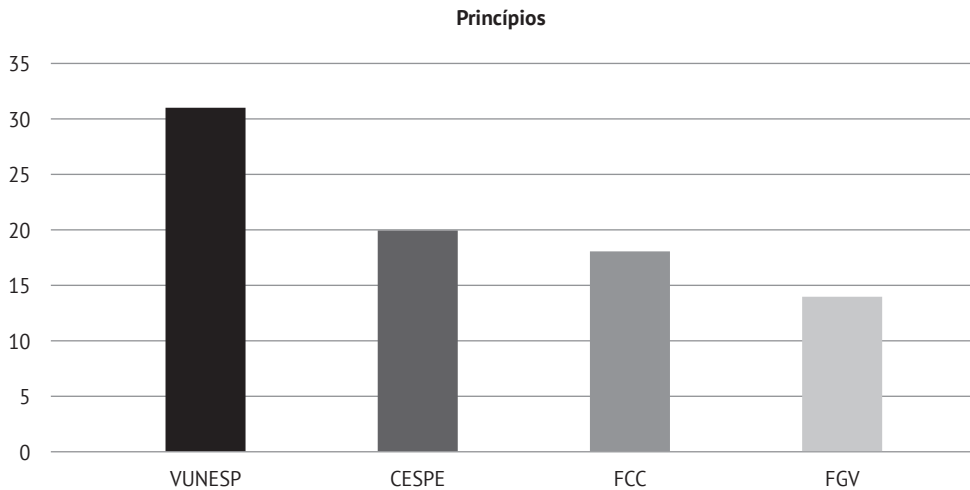
Esteja ciente de que a complexidade das questões de direito administrativo aumenta a cada concurso. Recomenda-se a leitura atenta não só da doutrina e da jurisprudência (notadamente, súmulas, temas e enunciados), mas de toda a “lei seca” prevista no edital.

Atente-se, por fim, que a tendência das bancas é seguir as **correntes doutrinárias majoritárias e a jurisprudência dominante**.

ideário de justiça; veja-se com dezenas de vade-mécuns abertos, cada qual com um código, uns legais (você gosta), outros insossos (pense no mais difícil), e ao final você será recompensado e promovido a servidor público!

2.6. Análise das bancas

Nos últimos três anos, a banca que mais formulou questões sobre o tema foi a VUNESP, seguida do CESPE, FCC e FGV, respectivamente:



É importante destacar que o assunto em análise não escapa ao interesse de nenhuma das principais bancas. Aliás, a par de entender o alto número de perguntas elaboradas pela VUNESP, observa-se equilíbrio em relação às demais, sobretudo considerando-se os números de concursos que cada banca realiza anualmente.

Desse modo, é possível concluir que a FCC gosta do tema princípios, pois se aproxima do CESPE em número de questões totais. E, proporcionalmente, a FGV também é sensível ao tema, visto que, por realizar menos certames, o número de questões é relativamente semelhante ao das demais bancas.

2.7. Questões de concurso

1. **(Advogado – ABCP – Prefeitura de Bom Jesus dos Perdões-SP – 2020)** Em relação aos princípios constitucionais da Administração Pública, é certo dizer que o princípio que prevê que não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, é o princípio da moralidade. Em relação ao princípio que determina que o administrador público deve ser aquele que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade, é correto dizer que se trata do princípio da:
 - A) publicidade.
 - B) eficiência.

- C) autonomia privada.
- D) supremacia do poder público.

Gabarito: B

2. **(Procurador Jurídico – VUNESP – Câmara Municipal de Pindorama-SP – 2020)** Princípios são proposições básicas, fundamentais, típicas, que condicionam todas as estruturas e institutos subsequentes de uma disciplina. Sobre os princípios existentes no regime jurídico administrativo, é correto afirmar:

- A) no Direito Administrativo pátrio não são admitidos princípios implícitos.
- B) os princípios mínimos de Direito Administrativo são aplicáveis à Administração Direta e à Indireta, exceto quando exploradora de atividade econômica.
- C) o princípio da supremacia determina privilégios jurídicos e um patamar de superioridade do interesse público sobre o particular.
- D) o princípio da legalidade é da essência de qualquer Estado ou sociedade juridicamente organizada.
- E) o princípio da isonomia estabelece que a atuação do agente público deve basear-se na ausência de subjetividade.

Gabarito: C

3. **(Tecnólogo em Gestão Pública – CS-UFG – IF Goiano – 2019)** O termo *accountability*, de acordo com Matias-Pereira (2007), pode ser aceito como “o conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações”. A definição de tal conceito está vinculada ao princípio constitucional da administração pública, que é o da

- A) moralidade.
- B) eficiência.
- C) legalidade.
- D) publicidade.

Gabarito: D

4. **(Bibliotecário – ADM&TEC – Prefeitura de Gravata-PE – 2020)** Analise as afirmativas a seguir:

- I. O Governo deve dar publicidade a todos os seus atos administrativos, incluindo, mas não estando limitados a: licitações, despesas públicas, contratação de pessoal, atos relacionados à segurança nacional, atos relacionados às investigações policiais ou interesse superior do Estado e da Administração Pública, ainda que previamente declarados sigilosos.
- II. A remuneração do servidor público é custeada pelos tributos pagos direta ou indiretamente por todos, até por ele próprio, e por isso se exige, como contrapartida, que a moralidade administrativa se integre no Direito, como elemento indissociável de sua aplicação e de sua finalidade, erigindo-se, como consequência, em fator de legalidade.

Marque a alternativa CORRETA:

- A) As duas afirmativas são verdadeiras.
- B) A afirmativa I é verdadeira, e a II é falsa.
- C) A afirmativa II é verdadeira, e a I é falsa.
- D) As duas afirmativas são falsas.

Gabarito: C

CAPÍTULO 6

ÓRGÃOS, AGENTES E SERVIDORES PÚBLICOS

6.1. Nota preliminar

A temática referente aos órgãos, agentes e servidores públicos é objeto recorrente de questões em concursos públicos, e a razão para isso, conforme já apontado, é bastante evidente: trabalhar para o Estado requer conhecimentos bastante sedimentados do regime jurídico que disciplina os servidores, uma vez que **o estatuto é a bula do servidor**. Nele estão contidos os direitos e deveres, as formas de ingresso e vacância (saída), o regime disciplinar e o correspondente processo administrativo, o direito de petição etc.

De modo que as normas que regem o servidor público são necessárias não apenas para o ingresso na carreira almejada, mas durante toda a vida funcional e até mesmo em eventual aposentadoria, exoneração, reintegração ou readaptação, por exemplo.

6.2. O estudo proposto

O servidor público estatutário deve estrita obediência à legislação que rege a carreira pública correspondente.

Evidentemente, há centenas ou até milhares de estatutos em todo o País, porque cada ente federado pode disciplinar as respectivas carreiras públicas.

Portanto, é fundamental ao concurseiro debruçar-se sobre o edital de seleção do certame e buscar a versão atualizada do estatuto da carreira desejada.

Aqui trataremos das regras e princípios gerais que disciplinam a atuação dos servidores públicos, e, pormenorizadamente, focaremos no Regime Jurídico Único (RJU) dos Servidores Públicos Civis da União, a **Lei nº 8.112/1990**, a qual, sugere-se com bastante insistência, seja **decorada** por todos que almejem carreiras públicas civis no âmbito federal.

Por essa razão, as questões ao final do capítulo versarão sobre temas ligados à Lei nº 8.112/1990 e aos conceitos gerais.

É importante lembrar que a base do Direito Administrativo dedicado ao servidor público é idêntica a todas as carreiras públicas, porque, na essência, trata-se dos mesmos institutos, mas em cada carreira há detalhes, **especificidades** que demandam atenção individualizada em cada concurso público.

Por isso, o estudo cuidadoso do estatuto que rege a carreira escolhida é fator determinante para o sucesso no concurso e a tranquilidade no exercício das funções correspondentes.

6.3. Temas recorrentes em concursos públicos

A análise de centenas de questões na seara de servidores públicos para cargos na esfera federal e a experiência na docência qualificada para os certames permitem-nos fixar os temas mais cobrados em questões objetivas. São eles:

- formas de provimento e vacância dos cargos públicos;
- deveres e proibições do servidor público, incluindo a responsabilidade disciplinar, o respectivo processo (PAD), com ênfase nos prazos prescricionais;
- licenças e afastamentos;
- direitos e vantagens, incluindo acumulações de cargos públicos, tendo chamado a atenção a recorrência do *auxílio moradia* nos certames realizados nos últimos três anos;
- direito de petição.

A recomendação é estudar com afinco toda a legislação de regência, buscando decorar os institutos. Nunca despreze nenhum detalhe do edital do seu concurso. Afinal, tudo pode ser cobrado.

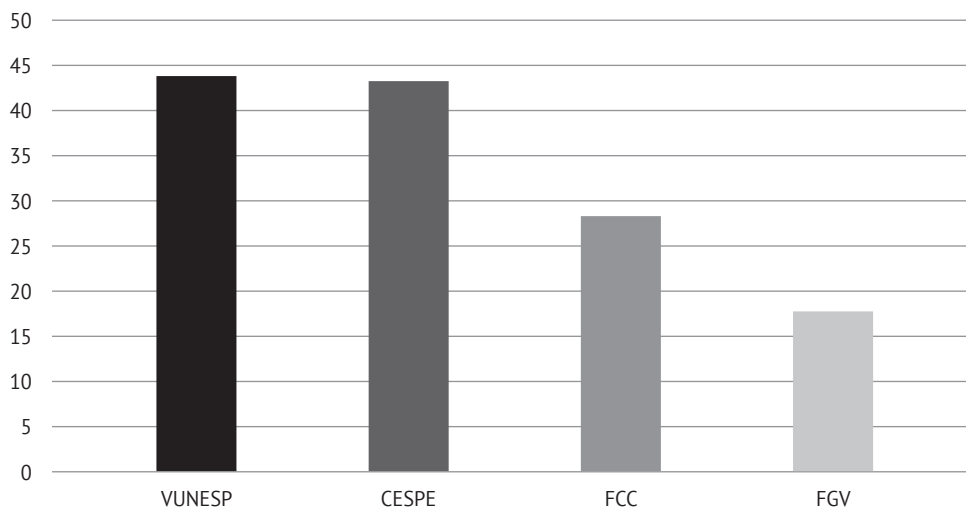
6.4. Análise das bancas

Historicamente, e ao menos no que tange aos concursos no âmbito dos Tribunais Federais (TRF, TRT, TRE), a banca que mais realizou certames foi a FCC, cobrando “lei seca”.

Em números absolutos, porém, a liderança folgada é do CESPE, seguido da FCC – certamente por serem as duas maiores bancas –; depois a FGV, tendo na lanterna a VUNESP.

Nos últimos três anos, observam-se duas situações interessantes: **a)** CESPE e VUNESP empataram no número de questões; **b)** a FCC caiu para a terceira colocação, ficando na lanterna a FGV:

Número de questões/banca nos últimos 3 (três) anos



CAPÍTULO 10

PROCESSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

10.1. Introdução

A Lei nº 9.784/1999, que fixa normas gerais para o processo administrativo federal, é aplicável à Administração Pública direta e indireta dos três poderes, bem como ao servidor ou agente público dotado de poder de decisão, conforme estabelece o art. 1º, § 1º, do referido diploma.

A Constituição Federal, em seu art. 5º, LV, estabelece que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

Processo administrativo não se confunde com procedimento administrativo. O primeiro pressupõe a sucessão ordenada de atos concatenados visando à edição de um ato final, ou seja, é o conjunto de atos que visa à obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito administrativo.

O segundo corresponde ao rito, conjunto de formalidades que deve ser observado para a prática de determinados atos, e é realizado no interior do processo, para viabilizá-lo.

O processo pode realizar-se por diferentes procedimentos.

A Administração Pública cumpre sua finalidade (geração do bem-estar social ou atendimento do interesse público) de diferentes modos:

- edição de atos normativos;
- contratos administrativos;
- prestação de serviços;
- igualando-se ao particular (exploração de atividade econômica) etc.

Procedimento ou processo administrativo difere dos chamados atos complexos, que resultam da conjugação de vontades de órgãos distintos, mas em ato único, ou seja, mais de um órgão concorre para a manifestação de vontade única da Administração.

Em suma: no procedimento e processo administrativo há vários atos, todos com finalidades específicas, distintas, sem prejuízo de possuírem também finalidade comum à generalidade deles.

No ato complexo, diferentemente, há *um só ato*, que se forma pela conjunção de “vontades” de órgãos diferentes, sendo que ditas vontades estão articuladas em uma *única*

finalidade, sem que caiba discernir outra que lhes fosse, como inerência, diversa da que reside no ato.

O processo administrativo possui dois objetivos primordiais:

- *Resguardar direitos dos administrados*: existindo formalidade a ser cumprida pela Administração, o processo administrativo não revela surpresa para o destinatário do ato, ou seja, impõe forma obrigatória para certos atos como a instauração, a produção de provas e o julgamento.
- *Assegurar a transparência da Administração*: isso permite contestar judicialmente a atuação administrativa e torna acessível ao conhecimento por quem de direito de tudo quanto motive o ato final.

Verificamos, na doutrina, distintas classificações de procedimento, que se agrupam em virtude de variados critérios:

- *procedimentos internos*: são procedimentos que se desenrolam circunscritos à intimidade, à vida íntima da Administração;
- *procedimentos externos*: são procedimentos de que participam os administrados;
- *procedimentos restritivos*: procedimentos que podem ser meramente restritivos de direito ou sancionadores;
- *procedimentos ampliativos*: procedimentos que seriam as lacunas, permissões, autorizações.

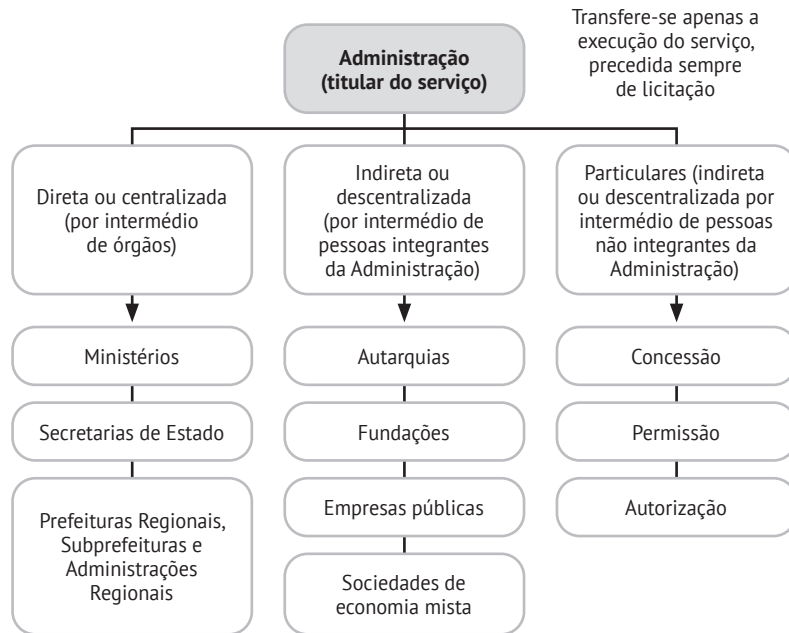
Sobre a tipologia do processo administrativo, boa parte da doutrina contempla o seguinte escalonamento:

- a) *processo administrativo de gestão*: licitações, concursos de ingresso ao serviço público, concurso de movimentação nas carreiras, promoção e remoção;
- b) *processos administrativos de outorga*: licenciamento ambiental, licenciamento de atividades e exercício de direitos, registro de marcas e de patentes;
- c) *processos administrativos de controle*: prestação de contas, lançamento tributário, consulta fiscal;
- d) *processos administrativos punitivos internos ou externos*: imposição de sanções disciplinares (internos) ou apuração de infrações (externos).

Em suma: o **processo administrativo federal, regulado pela Lei nº 9.784/1999**, contempla regras aplicáveis à **Administração Pública federal, direta e indireta, inclusive aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União**, com margem lacunosa para determinados temas.

É o caso, por exemplo, do processo administrativo disciplinar federal (PAD), regulado pela Lei nº 8.112/1990, e do processo tributário federal de consulta, disciplinado basicamente pela Lei nº 9.430/1996.

Ou seja, a Lei nº 9.784/1999 assume papel subsidiário em situações especiais.



11.4.1. Quadro comparativo: autorizações, permissões e concessões de serviços públicos

Autorização	Permissão	Concessão
Art. 21, XI e XII da CF/1988	Lei nº 8.987/1995	Lei nº 8.987/1995
Ato administrativo	Contrato de adesão (corrente minoritária defende ser ato administrativo)	Contrato administrativo
Não precisa licitar	Necessidade de licitação em qualquer modalidade	Necessidade de licitação na modalidade concorrência
Precária	Precária	Não precária
Prazo determinado ou indeterminado	Prazo determinado ou indeterminado	Prazo determinado
Para pessoas jurídicas ou físicas	Para pessoas jurídicas ou físicas	Para pessoas jurídicas ou consórcio de empresas

11.5. Concessão de serviços públicos

Considerando as informações do quadro comparativo anterior, podemos afirmar que a Concessão de Serviços Públicos é o resultado de um contrato administrativo, que antecedeu licitação sob modalidade concorrência ou diálogo competitivo.

O Contratado (empresa concessionária) realizará a execução de determinado serviço público, por sua conta e risco e sob a fiscalização do Poder Público (Concedente).

Vamos enumerar os principais aspectos da Concessão:

11.8. Questões de concurso

1. **(Advogado – Câmara de Conceição do Mato Dentro – FUMARC – 2016)** Sobre princípios inerentes ao regime jurídico dos serviços públicos, é CORRETO afirmar:
- A) De acordo com o princípio da mutabilidade do regime jurídico, é possível estabelecer tarifas diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes de atendimento aos distintos segmentos de usuário.
 - B) O princípio da continuidade do serviço público, em decorrência do qual o serviço não pode parar, tem como uma de suas consequências a aplicação da teoria da imprevisão, para recompor o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e permitir a continuação do serviço.
 - C) Pelo princípio da flexibilidade dos meios aos fins, fica proibida a aplicação da exceção do contrato não cumprido contra a Administração Pública quando o contrato tiver como objeto a prestação de serviços públicos essenciais.
 - D) Pelo princípio da igualdade dos usuários, fica a Administração Pública autorizada a realizar mudanças no regime de execução do serviço para adaptá-lo ao interesse público, que é sempre variável no tempo.

Gabarito: B

2. **(Analista Judiciário – Administrativa – TRE-PI – CESPE – 2016)** Assinale a opção correta no que se refere ao princípio da continuidade na administração pública.
- A) A delegação de ato administrativo decorre do poder disciplinar, propiciando a continuidade do serviço público por viabilizar a manutenção do funcionamento de órgãos e entidades, mesmo durante impedimentos temporários dos agentes originalmente competentes para a prática do ato.
 - B) O reequilíbrio econômico-financeiro de contrato administrativo representa um contraponto à possibilidade de alteração unilateral do contrato pela administração pública, funcionando como mecanismo de garantia da continuidade do serviço público contratado.
 - C) A continuidade do serviço público afasta a possibilidade de o contratado opor à administração a exceção do contrato não cumprido.
 - D) O princípio da continuidade do serviço público não impede a suspensão do fornecimento de energia elétrica, ainda que se trate de iluminação pública.
 - E) Embora o direito de greve seja assegurado constitucionalmente aos servidores públicos, a falta de norma federal regulamentadora desse dispositivo, que garanta a continuidade do serviço público, torna ilícito o exercício desse direito.

Gabarito: B

3. **(Conhecimentos Gerais – FUNAI – ESAF – 2016)** Entre as modalidades de delegação da prestação do serviço público, pode-se citar a
- A) nomeação.
 - B) atribuição.
 - C) concessão.
 - D) avocação.
 - E) encampação.

Gabarito: C

CAPÍTULO 16

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

16.1. Conceito

Pode-se conceituar **contrato administrativo** como o ajuste entabulado entre a Administração e o particular, regido predominantemente por normas e princípios de direito público, integrantes do regime jurídico-administrativo, marcado por prerrogativas e sujeições, tendo como traço distintivo a relação de verticalidade entre as partes, o que se dá mediante a presença de cláusulas de privilégio ou exorbitantes, para o atingimento dos fins públicos colimados, e sujeito ao equilíbrio econômico financeiro.

Atente-se para o fato de que o mero interesse público e a simples presença do Estado como sujeito da relação contratual NÃO SÃO suficientes para a caracterização do contrato administrativo (CESPE, 2021). A questão aborda a diferença existente entre os contratos administrativos e os contratos da administração.

É que a expressão contrato administrativo é **gênero** do qual são espécies três modalidades: **a)** contrato administrativo propriamente dito; **b)** contratos administrativos de direito privado; **c)** contratos delegatários de atribuições administrativas, a exemplo dos serviços públicos.

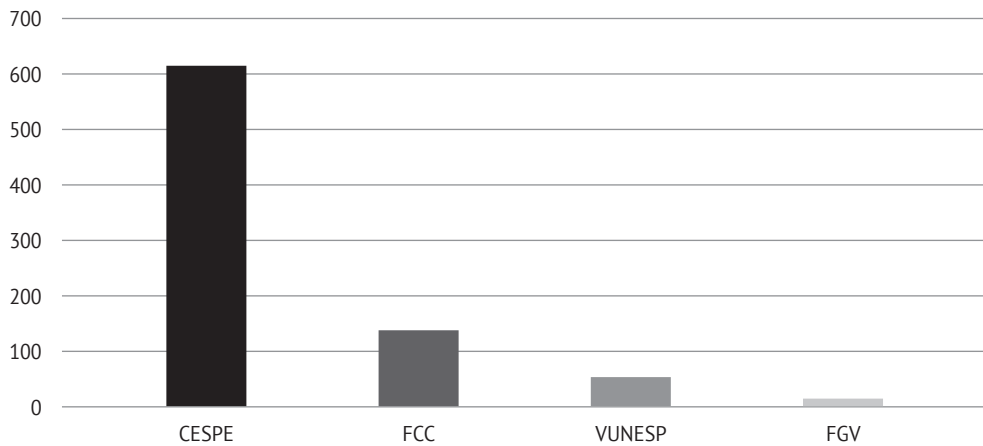
O contrato administrativo firmado com a administração pública deve sempre buscar a proteção de um interesse coletivo e, justamente por isso, sujeita-se à aplicação do regime público com características próprias, entre as quais se pode destacar a **reciprocidade de obrigações**. Essa característica é própria do contrato administrativo sinalagmático (CESPE, 2020).

16.2. Análise das bancas

Em números absolutos, a pesquisa realizada encontrou, em primeiro lugar disparado, o CESPE, com 915 enunciados, seguido da FCC (540), VUNESP (180) e FGV (145).

Nos últimos três anos, observou-se um elevado número de questões sobre o tema cobrado pelo CESPE, o correspondente a 86% do total de perguntas formuladas pelas quatro maiores bancas:

Questões de contratos públicos nos últimos 3 (três) anos



Historicamente, FCC e CESPE gostam de abordar as teorias contratuais, com ênfase na proteção do particular – a exemplo da teoria do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, tema de inúmeras questões.

Acreditamos que os assuntos preferidos das bancas nos concursos vindouros serão os seguintes:

- a) princípios dos contratos administrativos, incluindo a novidade da **matriz de riscos**;
- b) cotas nas contratações públicas;
- c) prazos contratuais (decote);
- d) modificações contratuais;
- e) sanções aplicáveis pela Administração.

16.3. Formalismo

Os contratos administrativos são marcados pelo formalismo, por isso devem ser escritos. Exceção lembrada em concursos diz respeito a situações de **pequenas compras e serviços de pronto pagamento**. Fala-se aqui em regime de adiantamento.



Atenção:

A Lei nº 14.133/2021, alterada pelo Dec. nº 10.922/2021, fixou o limite de R\$ 10.804,08 para o regime de adiantamento, a exemplo do que ocorre com *suprimentos de fundos* e *cartão corporativo*.

Em recente concurso (VUNESP, 2020), cobrou-se, invocando-se a Lei nº 8.666/1993, ser dispensável o termo de contrato e facultada a sua substituição, a critério da Administração e

- E) encampação da concessão, independentemente de prévio pagamento, resultando para o poder concedente apenas a responsabilidade em relação aos encargos e compromissos com empregados da concessionária.

Gabarito: D

7. **(Gestor de Contratos – VUNESP – Prefeitura da Estância Turística de Guaratinguetá – 2019)** “Agravamento econômico resultante de medida tomada sob titulação diversa da contratual, isto é, no exercício de outra competência, cujo desempenho vem a ter repercussão direta na econômica contratual estabelecida na avença” (Celso Antonio Bandeira de Mello). Essa conceituação doutrinária refere-se ao que se denomina de
- A) fato da Administração.
 B) cláusula *rebus sic stantibus*.
 C) fato do príncipe.
 D) cláusula exorbitante.
 E) ilícito administrativo.

Gabarito: C

8. **(Analista Previdenciário – Administração – VUNESP – IPRESB-SP – 2017)** É uma característica dos contratos firmados pela Administração Pública:
- A) a existência de cláusulas exorbitantes em seu favor.
 B) a obrigatoriedade de sua formalização pela Administração Pública em todos os casos.
 C) a garantia do cumprimento do contrato terá a forma estabelecida unilateralmente pela Administração Pública.
 D) a Administração tem o prazo de até cinco dias úteis para publicar o contrato na imprensa oficial.
 E) em certos casos, é permitida a celebração de um contrato com prazo indeterminado.

Gabarito: A

9. **(Analista – Tecnologia da Informação e Comunicação – CESPE/CEBRASPE – APEX Brasil – 2021)** De acordo com a Lei nº 8.666/1993, a duração dos contratos regidos por esta lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, podendo sua duração como exceção estender-se pelo prazo de até quarenta e oito meses após o início da vigência do contrato quanto aos relativos
- A) à aquisição de componentes, necessários à manutenção de equipamentos durante o período de garantia técnica, quando tal condição de exclusividade for indispensável para a vigência da garantia.
 B) à prestação de serviços a serem executados de forma contínua.
 C) à utilização de programas de informática.
 D) à compra de produtos de TIC considerado como bem comum.

Gabarito: C

10. **(Engenheiro Civil – CESPE/CEBRASPE – Prefeitura de Barra dos Coqueiros-SE – 2020)** A reforma de um prédio público foi licitada, de acordo com a Lei nº 8.666/1993, pelo valor de R\$ 1 milhão. Quando o contrato estava em andamento, houve necessidade de supressão de serviços, no valor de R\$ 200 mil, e de um acréscimo, no valor de R\$ 300 mil.