

THIAGO MARRARA

SEGUNDA EDIÇÃO



MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

ATOS, PROCESSOS, LICITAÇÕES E CONTRATOS

2024 ● Editora Foco
Autor: Thiago Marrara
Diretor Acadêmico: Leonardo Pereira
Editor: Roberta Densa
Assistente Editorial: Paula Morishita
Revisora Sênior: Georgia Renata Dias
Capa Criação: Leonardo Hermano
Diagramação: Ladislau Lima e Aparecida Lima
Impressão miolo e capa: FORMA CERTA

DIREITOS AUTORAIS: É proibida a reprodução parcial ou total desta publicação, por qualquer forma ou meio, sem a prévia autorização da Editora FOCO, com exceção do teor das questões de concursos públicos que, por serem atos oficiais, não são protegidas como Direitos Autorais, na forma do Artigo 8º, IV, da Lei 9.610/1998. Referida vedação se estende às características gráficas da obra e sua editoração. A punição para a violação dos Direitos Autorais é crime previsto no Artigo 184 do Código Penal e as sanções civis às violações dos Direitos Autorais estão previstas nos Artigos 101 a 110 da Lei 9.610/1998. Os comentários das questões são de responsabilidade dos autores.

NOTAS DA EDITORA:

Atualizações e erratas: A presente obra é vendida como está, atualizada até a data do seu fechamento, informação que consta na página II do livro. Havendo a publicação de legislação de suma relevância, a editora, de forma discricionária, se empenhará em disponibilizar atualização futura.

Erratas: A Editora se compromete a disponibilizar no site www.editorafoco.com.br, na seção Atualizações, eventuais erratas por razões de erros técnicos ou de conteúdo. Solicitamos, outrossim, que o leitor faça a gentileza de colaborar com a perfeição da obra, comunicando eventual erro encontrado por meio de mensagem para contato@editorafoco.com.br. O acesso será disponibilizado durante a vigência da edição da obra.

Impresso no Brasil (1.2024) – Data de Fechamento (1.2024)

2024

Todos os direitos reservados à
Editora Foco Jurídico Ltda.
Rua Antonio Brunetti, 593 – Jd. Morada do Sol
CEP 13348-533 Indaiatuba SP
E-mail: contato@editorafoco.com.br
www.editorafoco.com.br

SUMÁRIO

SOBRE O AUTOR	V
ABREVIATURAS E SIGLAS	IX
APRESENTAÇÃO E INSTRUÇÕES DE ESTUDO	XIII
18. ATOS	1
18.1 Fatos, vontades e atos	1
18.2 Atos da Administração Pública	2
18.3 Decisões administrativas	4
18.4 Atos materiais	6
18.5 Atos opinativos	7
18.6 Atos normativos	10
18.7 Ato administrativo: definição e classificação	14
18.8 Atributos das decisões administrativas	16
18.8.1 Aspectos gerais, críticas e ressalvas	16
18.8.2 Presunção de legalidade e veracidade	17
18.8.3 Imperatividade	19
18.8.4 Autoexecutoriedade	21
18.8.5 Tipicidade	22
18.9 Existência, validade e eficácia	23
18.9.1 Formação e o plano da existência	23
18.9.2 Edição e o plano da validade	25
18.9.3 Execução e o plano da eficácia	26
18.10 Elementos de validade e vícios	27
18.10.1 Elemento material	27
18.10.2 Elementos formais	29
18.10.3 Elementos causais (motivos)	31
18.10.4 Elementos teleológicos (finalidades)	33

18.10.5	Elementos subjetivos	34
18.10.5.1	Competência	34
18.10.5.2	Renúncia de competência	35
18.10.5.3	Delegação e avocação	36
18.10.5.4	Capacidade	37
18.10.5.5	Vícios de competência e capacidade	38
18.10.6	Resumo dos elementos e vícios	39
18.11	Modificação e correção de atos	40
18.11.1	Modificação de atos, limites da nova interpretação e regimes de transição	40
18.11.2	Convalidação e conversão.....	41
18.11.3	Revisão do ato sancionador	42
18.12	Extinção	43
18.12.1	Panorama das formas de extinção	43
18.12.2	Extinção natural do ato	44
18.12.3	Anulação.....	45
18.12.4	Cassação e caducidade	49
18.12.5	Revogação	50
18.13	Ato implícito, ato fictício e aprovação tácita	52
18.14	Referências bibliográficas para aprofundamento	58
19.	PROCESSOS	63
19.1	Teoria geral	63
19.1.1	Definições básicas: processos e procedimentos administrativos	63
19.1.2	Processualização no Brasil	64
19.1.3	Classificação dos processos administrativos	66
19.1.4	Processo eletrônico e governo digital	67
19.2	Competências e fontes principais	69
19.2.1	Competência para legislar e executar	69
19.2.2	“Nacionalização” do processo administrativo?.....	70
19.2.3	Incidência subsidiária do CPC ao processo administrativo	72
19.2.4	Leis de processo administrativo e LINDB.....	74
19.3	Princípios, direitos e deveres básicos no processo	76

19.3.1	Ampla defesa	76
19.3.2	Contraditório	81
19.3.3	Gratuidade	82
19.3.4	Transparência	84
19.3.5	Oficialidade.....	86
19.3.6	Formalismo mitigado.....	89
19.3.7	Isonomia	90
19.3.8	Boa-fé e proteção da confiança	91
19.3.9	Razoabilidade e duração razoável.....	94
19.4	Atores processuais.....	97
19.4.1	Panorama	97
19.4.2	Interessados: definição	98
19.4.3	Representantes dos interessados e Súmula Vinculante n. 5	100
19.4.4	Substitutos processuais para direitos coletivos e difusos.....	101
19.4.5	Assistentes e outros intervenientes.....	103
19.4.6	Participantes de audiências e consultas públicas.....	104
19.4.7	Autoridades e demais agentes públicos	105
19.4.8	Impedimento e suspeição: aspectos gerais.....	105
19.4.9	Impedimento	106
19.4.10	Suspeição	110
19.5	Fase interna e abertura do processo	111
19.5.1	Fase interna ou preparatória.....	111
19.5.2	Abertura do processo administrativo	112
19.5.3	Comunicação de atos.....	115
19.6	Fase de instrução	116
19.6.1	Características e funções.....	116
19.6.2	Ônus probatório, oficialidade e razoabilidade.....	117
19.6.3	Provas vedadas e legalidade instrutória	119
19.6.4	Informalismo, momento da instrução e prova emprestada	120
19.6.5	Participação popular: audiências e consultas públicas	121
19.6.6	Provas periciais: laudos e pareceres.....	124
19.6.7	Alegações e relatórios finais.....	126

19.7	Fase decisória	127
19.7.1	Características e tipologia das decisões	127
19.7.2	Decisões coordenadas	128
19.7.3	Motivação da decisão.....	131
19.7.4	Autovinculação ou proibição do “venire contra factum proprium”.	132
19.7.5	Súmulas vinculantes e decisões administrativas.....	134
19.7.6	Compensações e condicionantes na decisão.....	137
19.7.7	Dever de decidir e omissão decisória	138
19.7.8	Silêncio positivo, negativo e translativo	139
19.7.9	Prescrição intercorrente e processos sancionadores	142
19.7.10	Desistência e renúncia: impactos sobre a decisão	143
19.8	Fase recursal e revisão.....	144
19.8.1	Recursos e recorribilidade administrativa	144
19.8.2	Fontes e limitação das instâncias	146
19.8.3	Gratuidade e Súmula Vinculante 21	147
19.8.4	Reconsideração	149
19.8.5	Recursos administrativos: tipologia.....	150
19.8.6	Etapas do procedimento recursal.....	152
19.8.7	Interposição do recurso	152
19.8.8	Fase de conhecimento ou recebimento	153
19.8.9	Efeitos devolutivo e suspensivo.....	156
19.8.10	Defesa na fase recursal e julgamento	157
19.8.11	As possibilidades de decisão recursal	159
19.8.12	Prazo de decisão dos recursos	160
19.8.13	Revisão da decisão condenatória	161
19.8.14	“ <i>Reformatio in pejus</i> ” em recursos e revisão.....	164
19.8.15	Coisa julgada e estabilidade decisória	166
19.9	Prazos.....	167
19.9.1	Aspectos gerais.....	167
19.9.2	Prazos em espécie	169
19.9.3	Contagem do prazo	170
19.9.4	Extensão: suspensão, interrupção e prorrogação	171

19.9.5	Prazos em processos eletrônicos.....	171
19.9.6	Aceleração processual como medida inclusiva.....	172
19.10	Referências bibliográficas para aprofundamento	173
20.	LICITAÇÕES	177
20.1	Fundamentos	177
20.1.1	Definição.....	177
20.1.2	Bases constitucionais	178
20.1.3	Competências executórias e legislativas	179
20.1.4	Evolução da legislação licitatória.....	182
20.2	A Lei Geral de Licitações de 2021.....	183
20.2.1	Estrutura e conteúdo	183
20.2.2	Aplicabilidade da LLic	184
20.2.3	Relação do Estatuto das ME e EPP com a LLic.....	186
20.2.4	Regulamentação da LLic	187
20.3	Princípios e objetivos.....	189
20.3.1	Princípios da LLic	189
20.3.2	Objetivos da licitação.....	193
20.3.3	Vantajosidade e precificação adequada.....	194
20.3.4	Desenvolvimento nacional sustentável e fomento à inovação	197
20.4	Fase preparatória.....	199
20.4.1	Papel da fase preparatória	199
20.4.2	ETP, Termo de Referência e Projetos	200
20.4.3	Parcelamento, padronização, marcas e orçamento	202
20.4.4	Elaboração do edital	204
20.4.5	Agentes públicos e demais envolvidos.....	206
20.4.6	Análise jurídica prévia	207
20.4.7	Participação popular e PMI.....	208
20.5	Fase externa	208
20.5.1	Publicação do edital, impugnação, esclarecimentos e propostas.....	208
20.5.2	Participação na licitação: proibições e regras especiais	209
20.5.3	Garantia de proposta.....	211
20.5.4	Modos de disputas e lances	211

20.5.5	Julgamento e seus critérios	212
20.5.6	Classificação, empates e margem de preferência	214
20.5.7	Desclassificação, preço inexequível, sobrepreço e negociação	215
20.5.8	Habilitação: normas gerais e dispensa	217
20.5.9	Habilitação técnica, jurídica, econômica, fiscal, social e trabalhista.	218
20.5.10	Encerramento, anulação, revogação, homologação e adjudicação ..	220
20.6	Modalidades de contratação.....	221
20.6.1	Panorama	221
20.6.2	Concorrência	222
20.6.3	Pregão	222
20.6.4	Leilão	223
20.6.5	Concurso	224
20.6.6	Diálogo competitivo	224
20.7	Contratação direta ou sem licitação.....	226
20.7.1	Fundamentos.....	226
20.7.2	Requisitos gerais da contratação direta.....	226
20.7.3	Dispensa de licitação.....	227
20.7.4	Inexigibilidade de licitação	230
20.8	Procedimentos auxiliares	233
20.8.1	Aspectos gerais.....	233
20.8.2	PMI (procedimento de manifestação de interesse).....	234
20.8.3	Credenciamento	236
20.8.4	Registro de preços.....	239
20.8.5	Pré-qualificação	242
20.8.6	Registro cadastral unificado.....	243
20.9	Controle das licitações	244
20.9.1	Meios de controle e responsabilização: panorama	244
20.9.2	Controle social, audiências e consultas	246
20.9.3	Impugnação do edital e pedido de esclarecimento	247
20.9.4	Reconsideração e recursos administrativos	248
20.9.5	Controle interno e linhas de defesa	250
20.9.6	Parâmetros do controle estatal da licitação.....	251

20.9.7	Controle externo, Tribunal de Contas e suspensão de licitação.....	252
20.10	Infrações e sanções na LLic.....	253
20.10.1	Infrações na contratação pública	253
20.10.2	Processo administrativo de responsabilização (PAR)	255
20.10.3	Sanções administrativas	256
20.10.4	Dosimetria e desconsideração da personalidade jurídica	258
20.10.5	Reabilitação do sancionado	259
20.10.6	Acordo de leniência	260
20.10.7	Compromissos de ajustamento de conduta.....	263
20.11	Regimes licitatórios especiais.....	266
20.11.1	Licitações nas empresas estatais	266
20.11.2	Licitações para serviços de publicidade.....	268
20.11.3	Licitações na Lei das Startups.....	273
20.12	Referências bibliográficas para aprofundamento	274
21.	CONTRATOS.....	279
21.1	Fundamentos e panorama	279
21.1.1	Contratos da Administração	279
21.1.2	Contratualização administrativa.....	281
21.1.3	Proposta de classificação doutrinária.....	282
21.1.4	Características básicas dos grupos contratuais.....	284
21.2	Regime dos contratos instrumentais	286
21.2.1	Direito contratual na LLic: conteúdo e aplicabilidade.....	286
21.2.2	Características dos contratos da LLic e poderes exorbitantes	287
21.3	Celebração e execução contratual.....	289
21.3.1	Formalização do contrato	289
21.3.2	Interpretação e integração contratual	290
21.3.3	Execução e responsabilidade dos contratantes.....	291
21.3.4	Subcontratação	294
21.3.5	Duração contratual	296
21.3.6	Suspensão da execução.....	297
21.3.7	Prorrogação e extensão.....	298
21.3.8	Alterações contratuais	300

21.3.9	Recebimento do objeto	301
21.4	Pagamento e equilíbrio econômico-financeiro	302
21.4.1	Pagamentos, antecipação e parcelas variáveis.....	302
21.4.2	Equilíbrio econômico-financeiro	305
21.4.3	Matriz de riscos e teoria das áleas.....	306
21.4.4	Repactuação, reajustamento e revisão	308
21.5	Fiscalização, infrações e garantias	309
21.5.1	Fiscalização do contrato	309
21.5.2	Mora e inexecução como infrações.....	312
21.5.3	Garantia de execução e retomada (“step in”)	314
21.6	Controvérsias e extinção contratual	315
21.6.1	Controvérsias e MASC	315
21.6.2	Extinção contratual: modalidades	317
21.6.3	Direito à extinção judicial/arbitral.....	318
21.6.4	Extinção unilateral pela Administração.....	319
21.6.5	Extinção por declaração de nulidade.....	320
21.7	Referências bibliográficas para aprofundamento	321
22.	CONCESSÕES.....	325
22.1	Introdução e normas gerais.....	325
22.1.1	Os módulos concessórios	325
22.1.2	Vantagens e desvantagens	326
22.1.3	Fundamentos constitucionais e competências	328
22.1.4	Evolução legislativa	329
22.1.5	Leis de Concessões, Leis de PPP e Leis Setoriais.....	331
22.2	Modalidades concessórias	333
22.2.1	Concessão de serviço público.....	333
22.2.2	Concessão de obra pública	335
22.2.3	Permissão.....	337
22.2.4	Parcerias público-privadas (PPP)	339
22.2.5	Concessão patrocinada	340
22.2.6	Concessão administrativa	341
22.2.7	PPP e concessão comum: distinções.....	343

22.2.8	Autorização de serviço: particularidades	344
22.3	Atores envolvidos.....	347
22.3.1	Concedente, permitente e parceiro público.....	347
22.3.2	Concessionária, permissionária ou parceira privada	349
22.3.3	Trabalhadores e fornecedores	351
22.3.4	Usuários	352
22.3.5	Regulador.....	353
22.4	Preparação contratual e licitação	355
22.4.1	Autorização legislativa.....	355
22.4.2	Exigências na preparação contratual	358
22.4.3	Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)	360
22.4.4	Cláusulas essenciais e objeto do contrato.....	361
22.4.5	Peculiaridades da licitação.....	362
22.5	Execução contratual	364
22.5.1	Sociedade de propósito específico (SPE).....	364
22.5.2	Subcontratação	366
22.5.3	Subconcessão	367
22.5.4	Transferência e aquisição de controle	368
22.5.5	Duração, prorrogação, extensão e cronograma.....	369
22.5.6	Mutabilidade e alterações contratuais	372
22.6	Aspectos econômico-financeiros	374
22.6.1	Saídas e entradas financeiras: panorama.....	374
22.6.2	Tarifas e sua tipologia	375
22.6.3	Contraprestação do parceiro público.....	378
22.6.4	Receitas extraordinárias	379
22.6.5	Remuneração variável	381
22.6.6	Subsídios e aportes	382
22.6.7	Equilíbrio econômico-financeiro: intangibilidade relativa	383
22.6.8	Desequilíbrio, áleas e matriz de riscos.....	384
22.6.9	Reequilíbrio, reajuste e revisão	386
22.7	Fiscalização, sancionamento e extinção.....	388
22.7.1	Fiscalização	388

22.7.2	Infrações, sanções, PAR	391
22.7.3	Garantias e FGP	392
22.7.4	Extinção, caducidade, encampação, anulação e revogação	394
22.7.5	Bens reversíveis.....	396
22.7.6	Meios alternativos de solução de controvérsias (MASC).....	399
22.8	Referências bibliográficas para aprofundamento	400