DIRLEY DA CUNHA JÚNIOR


CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

14ª edição
Revista, ampliada e atualizada.

2015

EDITORA JUSPODIVM
www.editorajuspodivm.com.br
SUMÁRIO

NOTA À DÉCIMA QUARTA EDIÇÃO ................................................................. 17

Capítulo I
O DIREITO ADMINISTRATIVO, A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
E O REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO ............................................. 19
1. O Direito Administrativo ........................................................................... 19
   1.1. Origem e desenvolvimento do Direito Administrativo ..................... 19
   1.2. Conceito e objeto do Direito Administrativo .................................. 20
   1.3. Fontes do Direito Administrativo .................................................. 23
   1.4. Interpretação do Direito Administrativo ....................................... 24
2. A Administração Pública .......................................................................... 25
   2.1. Estado ............................................................................................ 25
   2.2. Administração Pública ................................................................. 26
   2.3. Função Administrativa e Função Política (ou de Governo) .............. 29
3. O Regime Jurídico-Administrativo ......................................................... 30
   3.1. Conceito ......................................................................................... 30
   3.2. Conteúdo ....................................................................................... 33
      3.2.1. Considerações gerais acerca dos princípios jurídicos ................. 33
      3.2.2. Supremacia do interesse público sobre o interesse privado .......... 35
      3.2.3. Indisponibilidade do interesse público ........................................ 37
      3.2.4. Princípio da Legalidade ............................................................. 37
      3.2.5. Princípio da Impessoalidade ....................................................... 38
      3.2.6. Princípio da Moralidade ............................................................. 39
      3.2.7. Princípio da Publicidade ............................................................. 42
      3.2.8. Princípio da Eficácia ................................................................. 44
      3.2.9. Princípio da Finalidade Pública ............................................... 46
      3.2.10. Princípio da Presunção de Legitimidade ................................... 47
      3.2.11. Princípio da Autotutela ............................................................ 47
      3.2.12. Princípio do Controle Judicial dos Atos Administrativos .......... 49
      3.2.13. Princípio do Devido Processo Legal, da Razoabilidade e
              Proporcionalidade ................................................................ 50
      3.2.14. Princípio da Motivação .............................................................. 52
      3.2.15. Princípio da Obrigatoriedade do
              Desempenho da Atividade Administrativa .................................. 54
      3.2.16. Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos .................... 54
      3.2.17. Princípio da Igualdade dos Administrados
              face a Administração Pública ..................................................... 54
      3.2.18. Princípio da Segurança Jurídica ................................................. 57
      3.2.19. Princípio da Responsabilidade do Estado .................................. 57
      3.2.20. Princípio da obrigatoriedade da licitação .................................. 58
      3.2.21. Princípio da Precedência da Administração Fazendária ............... 58
      3.2.22. Princípio do Concurso Público ............................................... 59
Capítulo II
DEVERES E PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .................. 69
1. Considerações Gerais .......................................................... 69
2. Deveres Da Administração Pública ........................................ 69
  2.1. Dever de Agir ..................................................................... 70
  2.2. Dever de Juridicidade .......................................................... 71
  2.3. Dever de Probidade .............................................................. 71
  2.4. Dever de Eficiência ............................................................... 72
  2.5. Dever de Prestação de Contas .............................................. 72
3. Poderes da Administração Pública ........................................ 73
  3.1. Poder vinculado ................................................................ 73
  3.2. Poder Discionário .............................................................. 74
  3.3. Poder hierárquico .............................................................. 77
  3.4. Poder disciplinar ................................................................. 78
  3.5. Poder normativo e regulamentar ........................................ 82
  3.6. Poder de Polícia ............................................................... 84
    3.6.1. Conceito .................................................................... 84
    3.6.2. Fundamento do exercício do poder de polícia administrativa ........ 86
    3.6.3. Finalidade do poder de polícia administrativa ..................... 86
    3.6.4. Objeto do poder de polícia administrativa ............................. 86
    3.6.5. Motivo do poder de polícia administrativa ............................. 87
    3.6.6. Manifestação do poder de polícia administrativa ................... 87
    3.6.7. Setores do poder de polícia administrativa ............................ 87
    3.6.8. Atributos do poder de polícia ........................................... 87
    3.6.9. Requisitos ou elementos do poder de polícia administrativa ...... 88
    3.6.10. Delegação do poder de polícia administrativa .................... 88
    3.6.11. Sanções aplicáveis em razão do exercício do poder de polícia administrativa .................. 89
    3.6.12. Características do poder de polícia administrativa ................ 89
    3.6.13. Controle do poder de polícia administrativa ...................... 90
4. Uso e abuso do Poder ................................................................. 90
  4.1. Excesso de Poder ............................................................... 90
  4.2. Desvio de Poder ................................................................. 91
5. Quadro sinótico .......................................................... 91
6. Jurisprudência aplicada ........................................... 92
7. Questões de concursos ................................................... 93

Capítulo III
ATOS ADMINISTRATIVOS ..................................................... 101
1. Distinção entre fatos jurídicos e atos jurídicos ......................... 101
2. Atos da Administração e atos administrativos ....................... 102
<table>
<thead>
<tr>
<th>SUMÁRIO</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>3. Conceito de ato administrativo</td>
</tr>
<tr>
<td>4. Atributos do ato administrativo</td>
</tr>
<tr>
<td>4.1. Presunção de legitimidade e de veracidade</td>
</tr>
<tr>
<td>4.2. Imperatividade</td>
</tr>
<tr>
<td>4.3. Exigibilidade</td>
</tr>
<tr>
<td>4.4. Executoriedade (ou auto-executoriedade)</td>
</tr>
<tr>
<td>4.5. Tipicidade</td>
</tr>
<tr>
<td>5. Perfeição, validade e eficácia Do ato administrativo</td>
</tr>
<tr>
<td>6. Elementos ou requisitos do ato administrativo</td>
</tr>
<tr>
<td>6.1. Sujeito competente</td>
</tr>
<tr>
<td>6.2. Finalidade pública</td>
</tr>
<tr>
<td>6.3. Forma prescrita em lei</td>
</tr>
<tr>
<td>6.4. Motivo</td>
</tr>
<tr>
<td>6.5. Objeto</td>
</tr>
<tr>
<td>6.6. Conteúdo</td>
</tr>
<tr>
<td>6.7. Causa</td>
</tr>
<tr>
<td>7. Elementos e pressupostos do ato administrativo segundo</td>
</tr>
<tr>
<td>Formulação de Celso Antônio Bandeira de Mello</td>
</tr>
<tr>
<td>8. O Silêncio Administrativo</td>
</tr>
<tr>
<td>9. Classificação dos atos administrativos</td>
</tr>
<tr>
<td>9.1. Classificação genérica</td>
</tr>
<tr>
<td>9.2. Classificação específica ou tipológica</td>
</tr>
<tr>
<td>10. Extinção dos atos administrativos</td>
</tr>
<tr>
<td>10.1. Considerações gerais</td>
</tr>
<tr>
<td>10.2. Revogação</td>
</tr>
<tr>
<td>10.2.1. Sujeito ativo</td>
</tr>
<tr>
<td>10.2.2. Objeto da revogação</td>
</tr>
<tr>
<td>10.2.3. Fundamentos da revogação</td>
</tr>
<tr>
<td>10.2.4. Limites da revogação</td>
</tr>
<tr>
<td>10.2.5. Motivos da revogação</td>
</tr>
<tr>
<td>10.2.6. Efeitos da revogação</td>
</tr>
<tr>
<td>10.2.7. Natureza jurídica do ato revogador</td>
</tr>
<tr>
<td>10.2.8. Revogação e indenização</td>
</tr>
<tr>
<td>10.3. Invalidation</td>
</tr>
<tr>
<td>10.3.1. Sujeito ativo</td>
</tr>
<tr>
<td>10.3.2. Objeto da invalidação</td>
</tr>
<tr>
<td>10.3.3. Fundamentos da invalidação</td>
</tr>
<tr>
<td>10.3.4. Motivos da invalidação</td>
</tr>
<tr>
<td>10.3.5. Efeitos da invalidação</td>
</tr>
<tr>
<td>10.4. Classificação da invalidação</td>
</tr>
<tr>
<td>10.5. Prescrição e decadência administrativa</td>
</tr>
<tr>
<td>10.6. Coisa Julgada Administrativa</td>
</tr>
<tr>
<td>11. Quadro sinótico</td>
</tr>
<tr>
<td>12. Questões de concursos</td>
</tr>
<tr>
<td>13. Jurisprudência aplicada</td>
</tr>
<tr>
<td>7</td>
</tr>
</tbody>
</table>
CAPÍTULO IV
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA......................................................... 155
1. Considerações Gerais............................................................................. 155
2. Formas de realização da função administrativa: centralização e descentralização, concentração e desconcentração......................................................... 157
3. Administração Direta .............................................................................. 159
   3.1. Órgão Público. Conceito..................................................................... 160
   3.2. Classificação dos órgãos públicos....................................................... 161
       3.2.1. Quanto a sua posição estatal ou quanto à hierarquia.................. 161
       3.2.2. Quanto à estrutura do órgão público.......................................... 161
       3.2.3. Quanto à esfera de atuação dos órgãos públicos......................... 163
       3.2.4. Quanto à composição ou atuação funcional dos órgãos públicos...... 164
4. Administração Indireta ............................................................................ 164
   4.1. Autarquias......................................................................................... 166
   4.2. Fundações Públicas........................................................................... 168
   4.3. Agências reguladoras......................................................................... 170
   4.4. Agências executivas.......................................................................... 173
   4.5. Empresas estatais............................................................................. 175
   4.6. Consórcio Público ............................................................................ 178
       4.6.1. Conceito e natureza ..................................................................... 179
       4.6.2. Objetivos..................................................................................... 180
       4.6.3. Do Protocolo de Intenções........................................................... 182
       4.6.4. Do Contrato de Rateio................................................................. 183
       4.6.5. Do Contrato de Programa............................................................ 184
5. Quadro sinótico ....................................................................................... 186
6. Jurisprudência Aplicada ........................................................................ 188
7. Questões.................................................................................................. 190

Capítulo v
TERCEIRO SETOR: OS ENTES DE COOPERAÇÃO........................................ 203
1. Considerações Gerais............................................................................. 203
2. Serviços Sociais Autónomos................................................................. 204
3. Entidades de Apoio................................................................................ 205
4. Organizações Sociais – "OS"................................................................. 207
5. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – "OSCIP's"....... 211
6. Quadro sinótico....................................................................................... 215
7. Jurisprudência Aplicada ........................................................................ 215
8. Questões.................................................................................................. 217

Capítulo VI
SERVIÇOS PÚBLICOS .............................................................................. 221
1. Conceito.................................................................................................. 221
2. Elementos constitutivos......................................................................... 223
   2.1. Elemento subjetivo........................................................................... 223
   2.2. Elemento formal.............................................................................. 224
   2.3. Elemento material........................................................................... 224
3. Princípios que se aplicam ao serviço público .................................................. 225
   3.1. Princípio da Continuidade do Serviço Público ........................................ 225
   3.2. Princípio da Mutabilidade do Regime Jurídico ........................................... 225
   3.3. Princípio da Igualdade .................................................................................. 226
   3.4. Princípio da Atualidade ................................................................................ 226
   3.5. Princípio da modicidade das tarifas ............................................................ 226
   3.6. Princípio da cortesia no tratamento com o público ..................................... 226
   3.7. Princípio da generalidade .......................................................................... 227
4. Classificação do serviço público ......................................................................... 227
   4.1. Serviços públicos próprios e impróprios .................................................... 227
   4.2. Quanto ao objeto ....................................................................................... 228
   4.3. Serviços uti singuli e serviços uti universi .................................................. 228
   4.4. Quanto à maneira como concorrem para satisfazer ao interesse social .... 228
   4.5. Serviços públicos e serviços de utilidade pública ...................................... 229
5. Formas de prestação e meios de execução dos serviços públicos ..................... 230
6. Delegação do serviço público ............................................................................ 230
   6.1. Concessão de serviço público .................................................................... 231
   6.2. Permissão de serviço público .................................................................... 232
   6.3. Autorização de serviço público .................................................................. 232
7. Quadro sinótico .................................................................................................. 232
8. Jurisprudência aplicada ..................................................................................... 234
9. Questões de concursos ....................................................................................... 237

CAPÍTULO VII

SERVIDORES PÚBLICOS ........................................................................................ 241

   1. Agentes públicos ............................................................................................ 241
   2. Espécies de agentes públicos ....................................................................... 242
      2.1. Agentes políticos ...................................................................................... 242
      2.2. Agentes ou servidores administrativos do Estado .................................. 244
         2.2.1. Servidores públicos .......................................................................... 244
            2.2.1.1. O Regime Jurídico Único ............................................................ 249
            2.2.2. Servidores empregados (ou empregados públicos) .................. 250
            2.2.3. Servidores temporários ................................................................. 252
            2.2.4. Militares ......................................................................................... 254
      2.3. Agentes particulares em colaboração com o Estado ................................ 254
   3. Cargo, emprego e função pública .................................................................... 255
      3.1. Considerações conceituais e distintivas ................................................... 255
      3.2. Acesso ..................................................................................................... 257
      3.3. Concurso Público ..................................................................................... 259
         3.3.1. Concurso público e pessoa com deficiência .................................... 265
   4. Provimento .................................................................................................... 266
      4.1. Provimento originário ou autônomo ........................................................ 266
      4.2. Provimento derivado ............................................................................... 267
         4.2.1. Provimento derivado vertical ............................................................ 267
         4.2.2. Provimento derivado horizontal ......................................................... 268
         4.2.3. Provimento derivado por reingresso ................................................ 269
Capítulo VIII

RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL DO ESTADO
POR COMPORTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

1. Considerações gerais e evolução da responsabilidade do Estado
   1.1. Distinção entre a responsabilidade administrativa e a responsabilidade civil do Estado
   1.2. Distinção entre a responsabilidade civil do Estado e a responsabilidade civil submetida ao direito privado
   1.3. Distinção entre responsabilidade civil do Estado e sacrifício de Direito
   1.4. Evolução da responsabilidade do Estado
      1.4.1. Fase da irresponsabilidade do Estado (teoria regaliana)
      1.4.2. Fase da responsabilidade do Estado fundada no Direito Privado (teorias civilistas)
      1.4.3. Fase da responsabilidade do Estado fundada no Direito Público (teorias publicistas)

2. Teoria da culpa administrativa ou culpa do serviço
3. Teoria do risco
4. Responsabilidade do Estado no Direito brasileiro
   4.1. Responsabilidade por ação ou ato comissivo do Estado
      4.1.1. Por comportamentos lícitos
      4.1.2. Por comportamentos ilícitos
   4.2. Responsabilidade por omissão do Estado
      4.2.1. Fato da natureza

...
Capítulo IX

BENS PÚBLICOS ........................................................................................................ 391

1. Conceito ............................................................................................................ 391

2. Classificação dos bens públicos .................................................................... 391

3. Características dos bens públicos ................................................................ 393

3.1. Inalienabilidade .......................................................................................... 394

3.2. Impenhorabilidade ....................................................................................... 394

3.3. Impresscritibilidade ....................................................................................... 396

3.4. Impossibilidade de oneração ....................................................................... 397

4. Uso dos bens públicos por particular ............................................................ 397

4.1. Uso comum .................................................................................................. 397

4.1.1. Ordinário .................................................................................................. 398

4.1.2. Extraordinário ......................................................................................... 398

4.2. Uso privativo ou especial ........................................................................... 398

4.2.1. Uso de “bens públicos afetados” por particular ........................................ 399

4.2.1.1. Autorização de uso .............................................................................. 399

4.2.1.2. Permissão de uso ................................................................................ 399

4.2.1.3. Concessão de uso .............................................................................. 400

4.2.2. Uso de “bens públicos não-afetados” por particular ............................ 400

4.2.2.1. Locação .................................................................................................. 400

4.2.2.2. Arrendamento ....................................................................................... 401

4.2.2.3. Enfiteuse ou aforamento ...................................................................... 401

4.2.2.4. Cessão de uso ....................................................................................... 402

4.2.2.5. Concessão de direito real de uso .......................................................... 403

5. Bens públicos em espécie .............................................................................. 404

5.1. Terrenos de marinha e seus acrescidos ....................................................... 404

5.2. Terrenos reservados e seus acrescidos ....................................................... 405

5.3. Terras tradicionalmente ocupadas pelos índios ........................................ 406

5.4. Faixa de fronteira ......................................................................................... 406

5.5. Terras devolutas ........................................................................................... 406

6. Quadro sinótico ............................................................................................... 408

7. Jurisprudência aplicada ................................................................................. 410

8. Questões .......................................................................................................... 413
Capítulo X
INTERVENÇÕES ESTATAIS NA PROPRIEDADE

1. Considerações iniciais ........................................... 417
2. MODALIDADES .......................................................... 417
3. Limitações administrativas ........................................ 418
4. Servidão administrativa ou pública ............................ 419
5. Ocupação temporária ................................................ 420
6. Requisição administrativa .......................................... 421
7. Tombamento ................................................................ 422
   7.1. Objeto do tombamento ........................................ 423
   7.2. Modalidades ........................................................ 423
         7.2.1. Quanto à constituição ..................................... 423
         7.2.2. Quanto à eficácia .......................................... 424
         7.2.3. Quanto aos destinatários ............................... 424
   7.3. Efeitos .................................................................. 424
   7.4. Natureza jurídica ................................................ 425
8. Desapropriação .......................................................... 426
   8.1. Conceito ............................................................... 426
   8.2. Procedimento ........................................................ 427
         8.2.1. Fase declaratória ........................................... 427
         8.2.2. Fase executória ............................................... 428
   8.3. Modalidades de desapropriação .............................. 431
         8.3.1. Desapropriação para fins de reforma agrária ....... 431
         8.3.2. Desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana ......... 435
   8.4. Sujeitos ativo e passivo da desapropriação............... 437
   8.5. Pressupostos .......................................................... 437
   8.6. Objeto ................................................................. 438
   8.7. A indenização ......................................................... 439
   8.8. Desapropriação indireta ou aposseamento administrativo ...... 440
   8.9. Direitos do desapropriado ....................................... 441
   8.10. Desapropriação por zona ...................................... 444
9. Quadro sinótico .......................................................... 445
10. Questões de concursos .............................................. 452

Capítulo XI
LICITAÇÃO ................................................................. 461

1. Conceito, fins e objeto ............................................... 461
2. Princípios da licitação ................................................. 461
   2.1. Princípio da legalidade ........................................ 462
   2.2. Princípio da impessoalidade ................................. 462
   2.3. Princípio da igualdade .......................................... 462
   2.4. Princípio da publicidade ...................................... 464
   2.5. Princípio da moralidade e probidade administrativa .... 464
   2.6. Princípio da vinculação ao instrumento convocatório .... 465

12
Capítulo XII
CONTRATO ADMINISTRATIVO ................................................................. 515
1. Considerações iniciais............................................................................. 515
2. Conceito e características ..................................................................... 516
   2.1. A presença da Administração Pública com prerrogativas públicas .... 516
   2.2. A finalidade pública ......................................................................... 516
   2.3. A obediência à forma prescrita em lei .............................................. 516
   2.4. O procedimento legal ....................................................................... 517
   2.5. A natureza de contrato de adesão ...................................................... 518
   2.6. A natureza intuitu personae .............................................................. 518
   2.7. A presença de cláusulas exorbitantes ................................................. 518
      2.7.1. Exigência de garantia ................................................................. 519
      2.7.2. Alteração unilateral ................................................................. 519
      2.7.3. Rescisão unilateral ................................................................. 520
      2.7.4. Fiscalização .............................................................................. 521
      2.7.5. Aplicação de penalidade ......................................................... 522
Capítulo XIII

PROCESSO ADMINISTRATIVO ................................................................. 561
1. Conceito .......................................................................................... 561
2. Modalidades do processo administrativo ................................... 562
3. Princípios do processo administrativo ........................................ 563
4. Fases do processo administrativo .................................................. 566
4.1. Instauração .................................................................................... 566
4.2. Instrução ........................................................................................................... 567
4.3. Relatório ........................................................................................................... 568
4.4. Decisão .............................................................................................................. 568
4.5. Do Recurso Administrativo e da Revisão .......................................................... 568
5. Caráter subsidiário da Lei 9.784/99 ................................................................ 570
6. Processo Administrativo Disciplinar ................................................................ 570
  6.3. Do Julgamento ................................................................................................. 576
  6.4. Da Revisão do Processo .................................................................................... 577
7. Processo sumário ................................................................................................ 577
8. Quadro sinótico ................................................................................................... 578
10. Questões ............................................................................................................... 583

Capítulo XIV
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ...................................................................... 589
1. Probidade e Moralidade Administrativas. Conceito de Improbidade Administrativa e a Lei nº 8.429/92 589
2. Sujeito passivo do ato de improbidade .................................................................. 590
3. Sujeito ativo do ato de improbidade ...................................................................... 591
4. Os atos de improbidade ........................................................................................ 594
5. Sanções aplicáveis ao ato de improbidade ............................................................. 599
6. A ação judicial por ato de improbidade ................................................................. 600
7. Competência ......................................................................................................... 601
8. A Lei Anticorrupção .............................................................................................. 602
9. Quadro sinótico ..................................................................................................... 606
11. Jurisprudência aplicada ....................................................................................... 607
10. Questões ............................................................................................................... 611

Capítulo XV
CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ...................................................... 615
1. Conceito ............................................................................................................... 615
2. Espécies ............................................................................................................... 615
  2.1. Quanto ao órgão ............................................................................................... 616
  2.2. Quanto ao momento ........................................................................................ 616
  2.3. Quanto ao aspecto controlado ......................................................................... 616
  2.4. Quanto à extensão ou amplitude .................................................................... 617
3. Controle administrativo ........................................................................................ 617
  3.1. Conceito .......................................................................................................... 617
  3.2. Recursos Administrativos .............................................................................. 617
4. Controle legislativo ................................................................................................ 618
5. Controle judicial .................................................................................................... 620
  5.1. Conceito e extensão ......................................................................................... 620
  5.2. Meios de controle: as ações constitucionais .................................................... 620
6. Quadro Sinótico ................................................................................................... 622
7. Jurisprudência aplicada ....................................................................................... 623
8. Questões de concursos ......................................................................................... 626

BIBLIOGRAFIA ....................................................................................................... 629