

MARCUS VINICIUS CORRÊA BITTENCOURT

MANUAL DE DIREITO
ADMINISTRATIVO

5ª edição

Belo Horizonte



2014

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Flávio Henrique Unes Pereira
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alexandre Coutinho Pagliarini	Gustavo Justino de Oliveira
André Ramos Tavares	Inês Virgínia Prado Soares
Carlos Ayres Britto	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Mário da Silva Velloso	Juarez Freitas
Cármen Lúcia Antunes Rocha	Luciano Ferraz
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Lúcio Delfino
Clovis Beznos	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Cristiana Fortini	Márcio Cammarosano
Dinorá Adelaide Museetti Grotti	Marcos Ehrhardt Jr.
Diogo de Figueiredo Moreira Neto	Maria Sylvania Zanella Di Pietro
Egon Bockmann Moreira	Ney José de Freitas
Emerson Gabardo	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Fabrizio Motta	Paulo Modesto
Fernando Rossi	Romeu Felipe Bacellar Filho
	Sérgio Guerra



Luis Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Supervisão editorial: Marcelo Belico

Revisão: Cida Ribeiro

Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo

Bibliotecárias: Izabel Antonina A. Miranda – CRB 2904 – 6ª Região

Tatiana Augusta Duarte – CRB 2842 – 6ª Região

Indexação: Clarissa Jane de Assis Silva – CRB 2457 – 6ª Região

Capa e projeto gráfico: Walter Santos

Diagramação: Derval Braga

Av. Afonso Pena, 2770 – 16º andar – Funcionários – CEP 30130-007

Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949

www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

B624m Bittencourt, Marcus Vinicius Corrêa

Manual de direito administrativo / Marcus Vinicius Corrêa Bittencourt. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

221 p.

ISBN 978-85-7700-849-0

1. Direito administrativo. 2. Administração Pública. 3. Poder administrativo. 4. Atto administrativo. 5. Contrato administrativo. 6. Serviço público. 7. Administração direta. 8. Administração indireta. 9. Empresa pública. 10. Responsabilidade civil do Estado. 11. Intervenção do Estado na economia. 12. Intervenção do Estado na propriedade. I. Título.

CDD: 341.3

CDU: 349.2

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. *Manual de direito administrativo*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. 221 p. ISBN 978-85-7700-849-0.

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO AO DIREITO ADMINISTRATIVO	15
1.1 Noção geral de Direito	15
1.2 Direito Público e Direito Privado	15
1.3 Origem do Direito Administrativo	16
1.4 Conceito e objeto do Direito Administrativo	17
1.4.1 Critério do Poder Executivo	17
1.4.2 Critério do serviço público	18
1.4.3 Critério das relações jurídicas	18
1.4.4 Critério teleológico	18
1.4.5 Critério negativo ou residual	19
1.4.6 Critério da Administração Pública	19
1.5 Fontes do Direito Administrativo	20
1.5.1 Lei	21
1.5.2 Jurisprudência	21
1.5.3 Doutrina	21
1.5.4 Costume	22

CAPÍTULO 2

REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO	23
2.1 Regime jurídico	23
2.2 Regime jurídico administrativo	23
2.3 Princípios da Administração Pública	24
2.3.1 Princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado	25
2.3.2 Princípio da indisponibilidade dos interesses públicos pela Administração	26
2.3.3 Princípio da legalidade	26
2.3.4 Princípio da impessoalidade	27
2.3.5 Princípio da moralidade	28
2.3.6 Princípio da publicidade	28
2.3.7 Princípio da eficiência	29
2.3.8 Princípio da razoabilidade	30
2.3.9 Princípio da proporcionalidade	31
2.3.10 Princípio da motivação	31
2.3.11 Princípio da segurança jurídica	32

2.4	Poderes administrativos	32
2.4.1	Poder normativo	33
2.4.2	Poder hierárquico	35
2.4.3	Poder disciplinar.....	35
2.4.4	Poder de polícia	37
2.4.4.1	Conceito	37
2.4.4.2	Polícia administrativa e polícia judiciária	38
2.4.4.3	Manifestações do poder de polícia.....	38
2.4.4.4	Atributos do poder de polícia.....	38

CAPÍTULO 3

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	41	
3.1	Introdução	41
3.2	Desconcentração e descentralização	42
3.3	Órgãos públicos	44
3.3.1	Conceito	44
3.3.2	Teorias sobre as relações do Estado com os agentes públicos	45
3.3.3	Classificação dos órgãos	45
3.4	Administração Indireta.....	46
3.4.1	Autarquia.....	47
3.4.2	Fundações públicas	48
3.4.3	Sociedades de economia mista e empresas públicas.....	49
3.5	Novas figuras	50
3.5.1	Contratos de gestão	50
3.5.1.1	Contrato de gestão entre o Poder Público e entidades da Administração Indireta.....	51
3.5.1.2	“Contrato” entre órgãos	52
3.5.1.3	Contrato entre o Poder Público e as “organizações sociais”	52
3.5.2	Agências executivas	53
3.5.3	Agências reguladoras.....	53
3.5.4	Consórcios públicos	55
3.6	Entidades paraestatais	55
3.6.1	Serviços sociais autônomos.....	56
3.6.2	Fundações de apoio.....	56
3.6.3	Organizações sociais	56
3.6.4	Organizações da sociedade civil de interesse público	57

CAPÍTULO 4

AGENTES PÚBLICOS	59	
4.1	Conceito e classificação dos agentes públicos.....	59
4.2	Servidor público	60
4.2.1	Conceito	60

4.2.2	Cargo, emprego e função	61
4.2.3	Investidura.....	63
4.2.3.1	Requisitos para investidura em cargo público.....	64
4.2.3.2	Formas de provimento.....	65
4.2.4	Vacância	67
4.2.5	Concurso público.....	67
4.2.6	Acumulação de cargos públicos.....	69
4.3	Direitos constitucionais dos servidores públicos.....	71
4.3.1	Direito de greve e de livre associação sindical.....	71
4.3.2	Remuneração.....	71
4.3.3	Estabilidade e disponibilidade	74
4.3.4	Outros direitos dos servidores ocupantes de cargo público.....	75
4.4	Aposentadoria.....	76
4.4.1	Modalidades de aposentadoria	76
4.4.2	Proventos	77
4.4.3	Contagem de tempo para aposentadoria.....	78
4.4.4	Previdência complementar	78
4.4.5	Pensão por morte.....	79
4.4.6	Revisão de benefícios.....	79
4.5	Responsabilidade do servidor.....	79
4.6	Processos administrativos de apuração de faltas disciplinares	80
4.6.1	Sindicância.....	83
4.6.2	Processo administrativo disciplinar.....	83
4.6.3	Reexame do processo administrativo disciplinar	85
4.6.4	Processo administrativo disciplinar em rito sumário	86
4.6.5	Prescrição.....	87

CAPÍTULO 5

ATO ADMINISTRATIVO	89	
5.1	Conceito de ato administrativo	89
5.2	Elementos do ato administrativo	90
5.2.1	Agente competente.....	91
5.2.2	Finalidade	91
5.2.3	Forma	92
5.2.4	Motivo	92
5.2.5	Objeto	93
5.3	Perfeição, validade e eficácia.....	93
5.4	Atributos do ato administrativo.....	94
5.4.1	Presunção de legitimidade e de veracidade	94
5.4.2	Imperatividade.....	95
5.4.3	Autoexecutoriedade.....	96
5.5	Discrecionabilidade e vinculação.....	97

5.6	Classificação	98
5.6.1	Quanto à presença de supremacia do Estado – Atos de império e atos de gestão	98
5.6.2	Quanto à estrutura – Atos simples, complexos e compostos	98
5.6.3	Quanto aos destinatários – Atos gerais e individuais	99
5.7	Espécies de atos administrativos	99
5.8	Anulação, revogação e convalidação dos atos administrativos	100

CAPÍTULO 6

LICITAÇÃO	103	
6.1	Conceito de licitação e sua obrigatoriedade	103
6.2	Princípios da licitação	104
6.3	Dispensa e inexigibilidade da licitação	106
6.4	Modalidades de licitação	113
6.4.1	Concorrência	113
6.4.2	Tomada de preços	114
6.4.3	Convite	114
6.4.4	Concurso	115
6.4.5	Leilão	115
6.4.6	Pregão	115
6.5	Comissão de licitação	116
6.6	Homologação, anulação e revogação da licitação	117

CAPÍTULO 7

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	119	
7.1	Introdução	119
7.2	Conceito de contrato administrativo	120
7.3	Características dos contratos administrativos	120
7.3.1	Administração Pública em posição de supremacia	120
7.3.2	Finalidade pública	120
7.3.3	Forma prevista em lei	121
7.3.4	Contrato de adesão	121
7.3.5	Natureza <i>intuitu personae</i>	122
7.3.6	Cláusulas exorbitantes	122
7.3.7	Mutabilidade	124
7.4	Execução do contrato administrativo	124
7.4.1	Teoria do fato do príncipe	125
7.4.2	Teoria do fato da Administração	125
7.4.3	Teoria da imprevisão	126
7.4.4	Fatos imprevistos	126
7.5	Extinção do contrato administrativo	126

7.6	Contratos em espécie	127
7.7	Convênios e consórcios administrativos.....	128

CAPÍTULO 8

RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO.....		131
8.1	Considerações iniciais.....	131
8.2	Evolução.....	132
8.3	Responsabilidade do Estado no Brasil	135
8.4	Reparação do dano.....	136
8.5	Hipóteses excludentes e atenuantes da responsabilidade estatal	136

CAPÍTULO 9

CONTROLE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....		139
9.1	Introdução	139
9.2	Tipos de controle	139
9.2.1	Quanto ao órgão controlador.....	140
9.2.2	Quanto ao momento de realização	140
9.2.3	Quanto à posição do órgão controlador.....	140
9.2.4	Quanto ao conteúdo do ato controlado.....	141
9.3	Controle administrativo	141
9.3.1	Ouvidoria.....	142
9.4	Controle legislativo	143
9.4.1	Tribunal de Contas	145
9.5	Controle jurisdicional	147
9.6	Meios específicos de controle jurisdicional	148

CAPÍTULO 10

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA		151
10.1	Considerações gerais.....	151
10.2	Sujeito passivo.....	151
10.3	Sujeito ativo	152
10.4	Modalidades.....	152
10.5	Sanções.....	155
10.6	Processo administrativo	156
10.7	Processo judicial	157
10.8	Prescrição.....	159

CAPÍTULO 11

PROCESSO ADMINISTRATIVO.....		161
11.1	Considerações gerais.....	161
11.2	Conceito de processo administrativo	162
11.3	Objetivos do processo administrativo	163

11.4	Princípios do processo administrativo	164
11.5	Fases do processo administrativo	164
11.5.1	Instauração	165
11.5.2	Instrução	165
11.5.3	Decisão	166
11.5.4	Reexame	166

CAPÍTULO 12

SERVIÇO PÚBLICO.....	169	
12.1	Noção de serviço público	169
12.2	Princípios do serviço público.....	170
12.2.1	Princípio da igualdade.....	171
12.2.2	Princípio da continuidade.....	172
12.2.3	Princípio da mutabilidade.....	173
12.2.4	Outros princípios do serviço público	174
12.3	Classificação dos serviços públicos.....	175
12.4	Prestação do serviço público.....	176
12.4.1	Concessão de serviço público	177
12.4.2	Permissão de serviço público.....	177
12.4.3	“Autorização” de serviço público.....	178
12.4.4	Parcerias público-privadas.....	178
12.5	Principais aspectos da concessão de serviço público	179
12.5.1	Licitação	179
12.5.2	Equilíbrio econômico-financeiro	180
12.5.3	Intervenção	181
12.5.4	Extinção do contrato de concessão.....	183
12.5.4.1	Encampação.....	183
12.5.4.2	Caducidade.....	184
12.5.4.3	Anulação	185
12.5.4.4	Rescisão pelo concessionário	186
12.5.5	Arbitragem no contrato de concessão de serviços públicos.....	186

CAPÍTULO 13

INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA	187	
13.1	Princípios gerais da ordem econômica.....	187
13.2	Intervenção do Estado na ordem econômica.....	187
13.3	Modalidades de intervenção.....	188
13.3.1	Monopólio	188
13.3.2	Repressão ao abuso econômico	189
13.3.3	Controle de abastecimento.....	189
13.3.4	Tabelamento de preços	190

CAPÍTULO 14	
INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE	191
14.1 Introdução	191
14.2 Limitações administrativas	191
14.3 Ocupação temporária.....	192
14.4 Requisição.....	193
14.5 Tombamento.....	193
14.6 Servidão administrativa.....	195
14.7 Desapropriação	195
14.7.1 Conceito de desapropriação.....	195
14.7.2 Competências.....	196
14.7.3 Fundamentos da desapropriação.....	196
14.7.4 Objeto da desapropriação.....	198
14.7.5 Fases da desapropriação.....	198
14.7.5.1 Declaração de desapropriação.....	199
14.7.5.2 Execução da desapropriação.....	200
14.7.6 Imissão provisória na posse	201
14.7.7 Retrocessão	201
CAPÍTULO 15	
BENS PÚBLICOS.....	203
15.1 Conceito de domínio público.....	203
15.2 Classificação dos bens públicos.....	204
15.3 Afetação e desafetação dos bens públicos	206
15.4 Regime jurídico dos bens públicos	206
15.5 Bens públicos em espécie	207
15.6 Utilização especial de bens públicos por particular	209
REFERÊNCIAS.....	211
ÍNDICE DE ASSUNTO	215
ÍNDICE DA LEGISLAÇÃO	221