

MARCUS VINICIUS CORRÊA BITTENCOURT

MANUAL DE DIREITO  
ADMINISTRATIVO

6ª edição

Belo Horizonte



2015

©2005 Editora Fórum Ltda.

2007 2ª edição

2008 3ª edição

2010 4ª edição

2014 5ª edição

2015 6ª edição

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	Florianio 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 Delino
Clovis Beznos	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Cristiana Fortini	Márcio Cammarosano
Dinorá Adelaide Musetti 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
Fabrcio Motta	Paulo Modesto
Fernando Rossi	Romeu Felipe Bacellar Filho
	Sérgio Guerra



Luis Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo

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. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

215 p.  
ISBN 978-85-450-0070-9

1. Direito administrativo. 2. Administração Pública. 3. Poder administrativo. 4. Ato 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*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. 215 p. ISBN 978-85-450-0070-9

1032.520

## 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 .....	19
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.....	22
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 .....	39

### 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 .....	46
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.....	68
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.....	72
4.3.3	Estabilidade e disponibilidade .....	74
4.3.4	Outros direitos dos servidores ocupantes de cargo público .....	76
4.4	Aposentadoria.....	77
4.4.1	Modalidades de aposentadoria .....	77
4.4.2	Proventos .....	78
4.4.3	Contagem de tempo para aposentadoria.....	79
4.4.4	Previdência complementar .....	79
4.4.5	Pensão por morte.....	80
4.4.6	Revisão de benefícios .....	80
4.5	Responsabilidade do servidor .....	80
4.6	Processos administrativos de apuração de faltas disciplinares .....	81
4.6.1	Sindicância.....	84
4.6.2	Processo administrativo disciplinar.....	84
4.6.3	Reexame do processo administrativo disciplinar .....	86
4.6.4	Processo administrativo disciplinar em rito sumário .....	87
4.6.5	Prescrição.....	88

## 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	Discrecionariade 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 .....	105
6.3	Dispensa e inexistência de licitação .....	106
6.4	Modalidades de licitação.....	113
6.4.1	Concorrência.....	114
6.4.2	Tomada de preços .....	115
6.4.3	Convite .....	115
6.4.4	Concurso.....	115
6.4.5	Leilão .....	116
6.4.6	Pregão.....	116
6.5	Comissão de licitação.....	117
6.6	Homologação, anulação e revogação da licitação .....	118

## CAPÍTULO 7

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	121	
7.1	Introdução .....	121
7.2	Conceito de contrato administrativo .....	122
7.3	Características dos contratos administrativos.....	122
7.3.1	Administração Pública em posição de supremacia.....	122
7.3.2	Finalidade pública .....	122
7.3.3	Forma prevista em lei .....	123
7.3.4	Contrato de adesão.....	123
7.3.5	Natureza <i>intuitu personae</i> .....	124
7.3.6	Cláusulas exorbitantes .....	124
7.3.7	Mutabilidade .....	126
7.4	Execução do contrato administrativo .....	126
7.4.1	Teoria do fato do príncipe .....	127
7.4.2	Teoria do fato da Administração.....	127
7.4.3	Teoria da imprevisão.....	128
7.4.4	Fatos imprevistos.....	128
7.5	Extinção do contrato administrativo .....	128

7.6	Contratos em espécie .....	129
7.7	Convênios e consórcios administrativos .....	130

## CAPÍTULO 8

RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO .....		133
8.1	Considerações iniciais .....	133
8.2	Evolução .....	134
8.3	Responsabilidade do Estado no Brasil .....	137
8.4	Reparação do dano .....	137
8.5	Hipóteses excludentes e atenuantes da responsabilidade estatal .....	138

## CAPÍTULO 9

CONTROLE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....		141
9.1	Introdução .....	141
9.2	Tipos de controle .....	141
9.2.1	Quanto ao órgão controlador .....	141
9.2.2	Quanto ao momento de realização .....	142
9.2.3	Quanto à posição do órgão controlador .....	142
9.2.4	Quanto ao conteúdo do ato controlado .....	143
9.3	Controle administrativo .....	143
9.3.1	Ouvidoria .....	144
9.4	Controle legislativo .....	145
9.4.1	Tribunal de Contas .....	147
9.5	Controle jurisdicional .....	149
9.6	Meios específicos de controle jurisdicional .....	150

## CAPÍTULO 10

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....		153
10.1	Considerações gerais .....	153
10.2	Sujeito passivo .....	153
10.3	Sujeito ativo .....	154
10.4	Modalidades .....	154
10.5	Sanções .....	158
10.6	Processo administrativo .....	159
10.7	Processo judicial .....	160
10.8	Prescrição .....	161

## CAPÍTULO 11

PROCESSO ADMINISTRATIVO .....		163
11.1	Considerações gerais .....	163
11.2	Conceito de processo administrativo .....	164
11.3	Objetivos do processo administrativo .....	165

11.4	Princípios do processo administrativo.....	166
11.5	Fases do processo administrativo .....	167
11.5.1	Instauração .....	167
11.5.2	Instrução .....	167
11.5.3	Decisão .....	168
11.5.4	Reexame.....	168

## CAPÍTULO 12

SERVIÇO PÚBLICO.....	171	
12.1	Noção de serviço público .....	171
12.2	Princípios do serviço público.....	172
12.2.1	Princípio da igualdade.....	173
12.2.2	Princípio da continuidade.....	173
12.2.3	Princípio da mutabilidade.....	175
12.2.4	Outros princípios do serviço público .....	176
12.3	Classificação dos serviços públicos.....	177
12.4	Prestação do serviço público.....	177
12.4.1	Concessão de serviço público .....	179
12.4.2	Permissão de serviço público.....	179
12.4.3	“Autorização” de serviço público.....	180
12.4.4	Parcerias público-privadas.....	180
12.5	Principais aspectos da concessão de serviço público .....	181
12.5.1	Licitação .....	181
12.5.2	Equilíbrio econômico-financeiro .....	182
12.5.3	Intervenção .....	183
12.5.4	Extinção do contrato de concessão.....	185
12.5.4.1	Encampação.....	185
12.5.4.2	Caducidade.....	186
12.5.4.3	Anulação.....	187
12.5.4.4	Rescisão pelo concessionário .....	188
12.5.5	Arbitragem no contrato de concessão de serviços públicos.....	188

## CAPÍTULO 13

INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA.....	189	
13.1	Princípios gerais da ordem econômica.....	189
13.2	Intervenção do Estado na ordem econômica.....	189
13.3	Modalidades de intervenção.....	190
13.3.1	Monopólio .....	190
13.3.2	Repressão ao abuso econômico .....	191
13.3.3	Controle de abastecimento.....	191
13.3.4	Tabelamento de preços .....	191



## CAPÍTULO 14

INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE.....	193
14.1 Introdução .....	193
14.2 Limitações administrativas .....	193
14.3 Ocupação temporária.....	194
14.4 Requisição.....	195
14.5 Tombamento .....	196
14.6 Servidão administrativa.....	197
14.7 Desapropriação .....	197
14.7.1 Conceito de desapropriação.....	197
14.7.2 Competências.....	198
14.7.3 Fundamentos da desapropriação.....	199
14.7.4 Objeto da desapropriação.....	200
14.7.5 Fases da desapropriação.....	200
14.7.5.1 Declaração de desapropriação.....	201
14.7.5.2 Execução da desapropriação.....	202
14.7.6 Imissão provisória na posse.....	203
14.7.7 Retrocessão.....	203

## CAPÍTULO 15

BENS PÚBLICOS.....	205
15.1 Conceito de domínio público.....	205
15.2 Classificação dos bens públicos.....	206
15.3 Afetação e desafetação dos bens públicos .....	208
15.4 Regime jurídico dos bens públicos .....	208
15.5 Bens públicos em espécie .....	209
15.6 Utilização especial de bens públicos por particular .....	211

REFERÊNCIAS.....	213
------------------	-----