

Thallius Moraes

Direito Administrativo

simplificado



**EDITORIA
RIDEEL**

Quem tem Rideel tem mais.

APRESENTAÇÃO DA OBRA

Antes de ser escritor, professor, coordenador e dono de curso preparatório na área de concursos públicos, eu fui “concurseiro” também, tive o mesmo sonho que estás a sonhar neste exato momento: o de conseguir um cargo público. Consegui realizar meu sonho e hoje trabalho ajudando outras pessoas a realizarem os seus.

Depois de muita luta e desafios, conquistei a aprovação em 10 concursos públicos, uma delas, inclusive, em primeiro lugar, para o cargo de Oficial de Justiça Federal do TRT, cargo que mudou a minha vida duas vezes. A primeira foi quando comecei a exercê-lo, fechou a porta da pobreza em minha vida e da minha família, conheci um outro universo, que expandiu a minha mente. A segunda foi quando, depois de treze anos, decidi deixar meu cargo para dedicar-me integralmente a minha missão de vida: ser professor. Uma das decisões mais difíceis que já tomei na minha vida, mas, também, uma das mais acertadas.

Essa experiência e todo o aprendizado que obtive nessa jornada foram fundamentais para o trabalho que desempenho hoje, de ajudar outros “sonhadores” a transformarem esse sonho em realidade. Assim, o livro que tem em suas mãos agora é fruto de um único objetivo: ajudar na preparação para a busca de seus sonhos.

É importante ressaltar que o Direito Administrativo é uma matéria que não se encontra codificada, isto é, não existe um “código administrativo”, mas sim um conjunto de legislações esparsas sobre os mais variados assuntos. Outro ponto que merece destaque é o fato de se tratar de uma matéria amplamente doutrinária, permeada de pontos controvertidos, também fortemente influenciada pela jurisprudência.

Assim, o objetivo da presente obra é reunir esses pontos, de maneira didática, organizada e direcionada, de modo a oferecer uma preparação de qualidade, prezando sempre pela acessibilidade ao conhecimento. Nossos posicionamentos, ante as mais variadas discussões que giram em torno de alguns tópicos, vão ao encontro do que

é exigido em prova, de modo a prezar pelos entendimentos adotados pelas bancas examinadoras.

Saiba, meu querido(a) aluno(a), que como você optou por mudar de vida por meio do estudo, tens pela frente uma jornada sofrida, incompreendida, solitária e muitas vezes extremamente frustrante, mas não se preocupe, tudo isso faz parte dessa trajetória. Se conseguir transpassar esses obstáculos, se conseguir manter-se firme e não desistir de você e de seus sonhos, em breve sentirá a maravilhosa sensação de ver seu nome publicado no diário oficial. Verá, nesse momento, o fruto de toda sua dedicação, sentirá na pele a recompensa por seus esforços e olhará no espelho com orgulho, sabendo que você conseguiu!

Espero, de coração, poder contribuir, nem que seja apenas um pouquinho, com o seu sucesso, de modo a facilitar e encurtar um pouco esse caminho tão árduo que está a trilhar.

A caneta do seu destino está em suas mãos, agora vá e escreva uma história linda! Sabemos que é difícil, mas acredite, o esforço vale a pena.

Forte abraço!

Thallius Moraes

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DA OBRA	V
NOÇÕES INTRODUTÓRIAS DE DIREITO ADMINISTRATIVO	1
CONCEITO	2
DIREITO PÚBLICO E PRIVADO	5
FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO	7
Fontes Diretas	7
Fontes Indiretas	9
Fontes Formais e Materiais	10
PODERES DO ESTADO	11
Funções Típicas	12
Funções Atípicas	12
ATO VINCULADO E ATO DISCRICIONÁRIO	14
SISTEMAS ADMINISTRATIVOS	15
Sistema Inglês	15
Sistema Francês	16
Sistema Brasileiro	16
PERSONALIDADE JURÍDICA.....	18
REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO	19
REGIME JURÍDICO DE PESSOAL	19
LEI ORDINÁRIA E LEI COMPLEMENTAR	20
HIERARQUIA DAS NORMAS.....	22
NOÇÕES DE ESTADO E GOVERNO	24
ELEMENTOS DO ESTADO.....	24
FORMA DE ESTADO	25
FORMA DE GOVERNO	26
SISTEMA DE GOVERNO	27
REGIME DE GOVERNO	28
ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	30
CONCEITO	30
Administração Pública em Sentido Formal, Subjetivo ou Orgânico.....	31
Administração Pública em Sentido Material, Objetivo ou Funcional.....	34
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA.....	35
Principais Características.....	35
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA	40
Principais Características.....	41
Entes da Administração Indireta	46

ÓRGÃOS PÚBLICOS	63
CONCEITO	63
CARACTERÍSTICAS	64
CLASSIFICAÇÃO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS	69
CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO, CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA	74
CENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	74
DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	75
Modalidades de Descentralização	75
DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA	77
CONCENTRAÇÃO	78
DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA	79
AGÊNCIAS REGULADORAS	80
ORIGEM	80
CONCEITO	81
ATIVIDADES DESENVOLVIDAS	82
CARACTERÍSTICAS	83
AGÊNCIAS EXECUTIVAS	89
ORIGEM E CONCEITO	89
QUALIFICAÇÃO E REGIME ESPECIAL	90
PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO	93
PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPRESSOS	94
PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS IMPLÍCITOS	103
ATOS ADMINISTRATIVOS	112
CONCEITO	112
Atos Administrativos e Princípios da Administração	113
Função Administrativa	114
Ato Administrativo e Fato Administrativo	114
Ato Unilateral e Ato Bilateral	115
Silêncio Administrativo	115
ELEMENTOS DO ATO ADMINISTRATIVO	116
Competência	116
Finalidade	119
Forma	120
Motivo	120
Objeto	122
ATRIBUTOS DO ATO ADMINISTRATIVO	123
Presunção de Legitimidade e Veracidade	123
Autoexecutoriedade	124

Tipicidade	125
Imperatividade	126
CLASSIFICAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.....	126
Atos Vinculados e Discricionários.....	126
Atos Gerais e Individuais	128
Ato Simples, Complexo e Composto.....	130
Atos de Império, de Gestão e de Expediente	131
Atos Constitutivos, Declaratórios e Enunciativos.....	132
Ato Perfeito, Eficaz e Válido	133
EXTINÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO	136
Anulação	137
Revogação	139
Outras Formas de Extinção.....	140
CONVALIDAÇÃO (OU SANEAMENTO) DO ATO ADMINISTRATIVO	141
Espécies de Convalidação.....	145
ESPÉCIES DE ATO ADMINISTRATIVO.....	146
Atos Normativos	146
Atos Ordinatórios	147
Atos Negociais	147
Atos Enunciativos	149
Atos Punitivos	149
PODERES ADMINISTRATIVOS.....	150
PODER VINCULADO E PODER DISCRICIONÁRIO	151
Poder Vinculado	151
Poder Discricionário	151
PODERES ADMINISTRATIVOS EM ESPÉCIE.....	153
Poder Hierárquico.....	153
Poder Disciplinar	155
Poder de Polícia.....	156
Poder Regulamentar	165
USO E ABUSO DE PODER	170
Modalidades de Abuso de Poder	171
AGENTES PÚBLICOS.....	172
CONCEITO	172
REGIME JURÍDICO.....	173
ESPÉCIES DE AGENTES.....	174
Agentes Políticos	174
Servidores Públicos.....	175
Particulares em Colaboração.....	177

AGENTE PUTATIVO E AGENTE NECESSÁRIO.....	178
VEDAÇÃO DO NEPOTISMO	179
SERVIDORES PÚBLICOS – DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS	180
Cargo, Emprego e Função Pública	181
Cargo em Comissão e Função de Confiança.....	182
Readaptação.....	184
Concurso Público.....	184
Reserva de Vagas para Portadores de Deficiência	191
Jurisprudência Relevante	192
Direitos do Servidor.....	197
Regras Remuneratórias.....	205
Dos Servidores Públicos.....	211
Aposentadoria	211
Administração Fazendária.....	224
Estabilidade.....	224
DOS MILITARES DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS	
TERRITÓRIOS	227
Processo Administrativo Disciplinar	228
RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	233
INTRODUÇÃO.....	233
CONCEITO	233
Responsabilidade Contratual x Extracontratual.....	234
Responsabilidade Civil	234
EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	235
RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	236
Alcance	237
Danos Causados por Agentes Públicos	239
Conduta e Danos Indenizáveis.....	241
Direito de Regresso	241
Excludentes e Atenuantes	242
TEORIAS SOBRE A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	245
Teoria do Risco Administrativo	246
Teoria do Risco Integral	246
Teoria da Culpa Administrativa	247
ATOS LEGISLATIVOS E JURISDICIONAIS.....	249
COMPLEMENTOS IMPORTANTES PARA CONCURSOS	250
Autotutela Administrativa.....	250
Estado como Garante – Responsabilidade Objetiva por Omissão.....	250
Prescrição nas Ações de Responsabilidade Civil	251
Responsabilidade Civil por Atos Legislativos – Aprofundamento	252

Responsabilidade Civil por Atos Jurisdicionais – Aprofundamento	252
Prisão temporária/preventiva + absolvição	253
Evolução Histórica – Teoria da Culpa Administrativa	253
Ônus da Prova nas Excludentes	254
Legitimidade Passiva – Quem pode ser acionado?	254
CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	255
INTRODUÇÃO	255
CLASSIFICAÇÕES	256
Quanto à Origem	256
Quanto ao Momento do Exercício	260
Quanto ao Aspecto Controlado	262
Quanto à Amplitude	264
ESPÉCIES DE CONTROLE	265
Controle Administrativo	265
Controle Judicial	267
Controle Legislativo	268
LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	276
INTRODUÇÃO	276
SUJEITO DO ATO DE IMPROBIDADE	277
Sujeito ativo	277
SUJEITO PASSIVO	279
DISPOSIÇÕES GERAIS	280
Condutas Dolosas	280
Mero Exercício da Função Pública	281
Divergência Interpretativa	281
Princípios do Direito Administrativo Sancionador	281
Representação ao Ministério Público	281
Herdeiro ou Sucessor	282
ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	282
Enriquecimento Ilícito (art. 9º)	282
Prejuízo ao Erário (art. 10)	284
Atentar contra Princípios (art. 11)	287
DAS PENAS	288
Perda da Função Pública	289
Suspensão dos Direitos Políticos	290
Perda dos Bens ou Valores	290
Ressarcimento Integral do Dano	290
Multa Civil	291
Proibição de Contratar com o Poder Público	291

DECLARAÇÃO DE BENS E VALORES	294
PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO	294
MEDIDAS CAUTELARES	295
Afastamento Cautelar do Agente Público.....	295
Indisponibilidade de Bens	296
PROCESSO JUDICIAL	297
Legitimidade Ativa.....	297
Foro Competente.....	297
Natureza da Ação de Improbidade	297
Petição Inicial.....	298
Demais Procedimentos da Ação de Improbidade.....	299
ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL.....	300
PRESCRIÇÃO	301
Suspensão e Interrupção da Prescrição.....	302
Prescrição Intercorrente	302
Partidos Políticos e Fundações Partidárias	303
LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	305
CONCEITO	305
BASE CONSTITUCIONAL.....	305
COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR (LICITAÇÕES/CONTRATOS)	306
LEI Nº 14.133/2021.....	306
OBJETIVOS	307
ÂMBITO DE APLICAÇÃO	307
CONTRATAÇÕES.....	308
PRINCÍPIOS	309
Princípios Expressos	310
Princípios Implícitos.....	314
DEFINIÇÕES (ART. 6º)	315
AGENTES PÚBLICOS	326
Agente de Contratação.....	326
Assistência Jurídica.....	327
PROCESSO LICITATÓRIO.....	328
Fases.....	330
MODALIDADES DE LICITAÇÃO	334
Pregão.....	335
Concorrência	336
Concurso.....	337
Leilão.....	337
Diálogo Competitivo	339

CRITÉRIOS DE JULGAMENTO	341
Menor Preço e Maior Desconto	341
Melhor Técnica ou Conteúdo Artístico	341
Técnica e Preço	342
Maior Retorno Econômico	343
Maior Lance	343
Modalidades X Critérios	343
CONTRATAÇÃO DIRETA	343
Dispensa	344
Inexigibilidade	344
Licitação Dispensável	346
ALIENAÇÃO	351
PROCEDIMENTOS/INSTRUMENTOS AUXILIARES	353
Credenciamento	353
Pré-qualificação	354
Manifestação de interesse	354
Sistema de Registro de Preços	355
Registro Cadastral	355
SERVIÇOS PÚBLICOS	357
INTRODUÇÃO	357
CONCEITO	359
Serviço Público em Sentido Subjetivo ou em Sentido Objetivo	359
Conceito Amplo e Restrito	360
FORMAS DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	360
Prestação Direta e Indireta	360
Prestação Centralizada, Descentralizada, Concentrada e Desconcentrada	361
PRINCÍPIOS REFERENTES AOS SERVIÇOS PÚBLICOS	362
Princípio da Continuidade	362
Princípio da Generalidade	363
Princípio da Eficiência	364
Princípio da Modicidade	364
Princípio da Cortesia	364
Princípio da Adaptabilidade ou Atualidade	364
Princípio da Transparência	365
Princípio do Controle	365
Princípio da Segurança	365
Princípio da Mutabilidade	365

CLASSIFICAÇÕES	365
Serviços Gerais ou Individuais	366
Serviços Delegáveis e Indelegáveis	366
Serviços Administrativos, Sociais e Econômicos	367
Serviços Próprios e Impróprios	368
COMPETÊNCIA PARA PRESTAÇÃO	369
Competências Exclusivas da União	369
Competência Comum	371
Competências dos Estados-membros	372
Competências dos Municípios	372
Regulamentação e Controle	373
POLÍTICA REMUNERATÓRIA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	373
Imposto	373
Taxa	374
Tarifa	375
RESPONSABILIDADE CIVIL	375
LEI DE CONCESSÕES E PERMISSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS	377
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES	377
CONCEITOS IMPORTANTES	378
SERVIÇO ADEQUADO	380
DIREITOS E OBRIGAÇÕES DOS USUÁRIOS	381
POLÍTICA TARIFÁRIA	381
Equilíbrio Econômico-financeiro	382
DA LICITAÇÃO	383
DO CONTRATO DE CONCESSÃO E PERMISSÃO	387
Encargos do Poder Concedente	389
Encargos da Concessionária	390
DA INTERVENÇÃO	391
DA EXTINÇÃO DA CONCESSÃO	392
Assunção do Serviço pela Administração	392
Advento do Termo Contratual	393
Encampação	393
Caducidade	393
Rescisão	395
Anulação	395
Falência ou Extinção da Empresa Concessionária e Falecimento ou Incapacidade do Titular no Caso de Empresa Individual	396
DAS PERMISSÕES	396
AUTORIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	397

NOÇÕES INTRODUTÓRIAS DE DIREITO ADMINISTRATIVO

No presente momento iremos estudar algumas regras importantes que irão auxiliar no bom entendimento dos tópicos futuros. São assuntos que ajudarão a formar a base que será utilizada em diversos momentos no desenvolver da matéria.

Inicialmente, cabe pontuar que o Direito Administrativo não se encontra codificado, isto é, não possui as suas regras elencadas em um único (ou principal) local, diferentemente de vários outros ramos do Direito, como o Direito Penal (Código Penal), o Direito Processual Civil (Código de Processo Civil), o Direito do Trabalho (Consolidação das Leis do Trabalho) etc. Assim, encontramos a base do Direito Administrativo nos arts. 37 a 41 da CF, mas existem diversos pontos da matéria em leis esparsas e principalmente na doutrina jurídica, além de ser um ramo do Direito fortemente permeado pela jurisprudência.

Desse modo, nosso objetivo é reunir essas informações de forma organizada e direcionada, fornecendo ao aluno um material completo, de qualidade e, principalmente, didático, buscando ao máximo facilitar a compreensão e simplificação dos assuntos.

CONCEITO

Antes de qualquer explicação acerca do Direito Administrativo, é preciso, inicialmente, embora de forma resumida, entender o que é o **Direito** e quais são as suas funções no ambiente social.

A partir do momento em que o ser humano convive com seus pares, é imprescindível a adoção de **regras de convivência** que viabilizem uma coexistência harmônica e pacífica. Vamos imaginar uma situação em que uma pessoa mora sozinha em uma ilha deserta. Nesse caso, regras não se fariam necessárias, pois essa pessoa agiria de acordo com a própria vontade, sem incomodar ou ser incomodado por outrem. Entretanto, bastaria colocarmos mais uma pessoa nessa mesma ilha para surgir a necessidade de algumas regras de convívio, como, por exemplo, o local adequado para o despejo de dejetos, qual objeto pertence a quem e quando pode (ou não) ser utilizado pelo outro, em que locais não deveria ser colocado fogo etc. Sem essas regras, a convivência se tornaria conflituosa, culminando em resoluções por meio da força e da violência física.

Assim, conforme acima verificamos, se entre apenas duas pessoas essas regras já se fazem indispensáveis, imagine na sociedade atual, em que bilhões de pessoas vivem em conjunto, travando todos os dias as mais variadas relações, de caráter social, comercial, trabalhista, dentre tantas outras.

Desse modo, o **Direito** representa o **conjunto de regras** que regem as **relações humanas**, de modo a tornar possível o **convívio em sociedade**. De forma bastante resumida, podemos simplificar o Direito Civil como a área que trata das normas que regulam as relações privadas, como a compra e venda, os contratos cíveis, as sociedades empresariais etc. No Direito Penal, encontramos as normas legais que definem os delitos e as penas cabíveis aos sujeitos infratores. No Direito do Trabalho, temos o conjunto de regras que regem as relações entre empregados e empregadores.

O objeto de nosso estudo, o **Direito Administrativo**, é o conjunto de **normas e princípios** que trata da **Administração Pública**, como, por exemplo, a sua organização e estruturação, as relações que trava

com seus servidores e com os administrados, a forma como presta os serviços públicos, dentre muitas outras decorrências, sempre tendo a Administração Pública como centro do estudo.

➤ CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA A CONCEITUAÇÃO DO OBJETO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Existem diversos critérios que buscam delimitar e conceituar o Direito Administrativo. Embora nenhum desses critérios seja perfeito, é importante destacar o cerne de cada um deles. Algumas questões de prova costumam relacionar o critério com o seu conceito (e no caso das afirmativas erradas, associa um critério com o conceito de outro).

- ➊ **Critério Legalista ou Exegético:** De acordo com esse critério, o Direito Administrativo consiste no simples conjunto de **leis** administrativas que regulam a Administração Pública de um determinado país.

Crítica: Esse critério peca por ser demasiadamente reduzido, pois desconsidera o fundamental papel exercido pela doutrina e pela jurisprudência no âmbito da matéria.

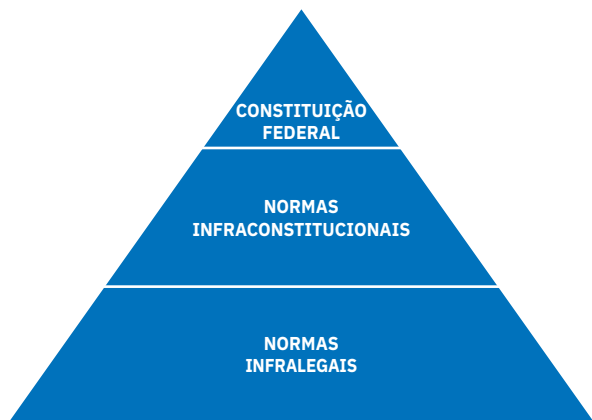
- ➋ **Critério do Poder Executivo ou Orgânico:** Esse critério sustenta que Direito Administrativo é o ramo do Direito que trata do conjunto de normas e princípios que **regula exclusivamente os atos do Poder Executivo**.

Crítica: Esse critério não é aceito no Brasil, visto que a função administrativa do Estado também é, em determinados aspectos, exercida pelo Poder Legislativo e pelo Poder Judiciário, no âmbito de suas funções atípicas. Além disso, há também diversas situações em que particulares (mediante delegação estatal) irão desempenhar atividades administrativas.

- ➌ **Critério do Serviço Público:** Segundo esse critério, o Direito Administrativo tem como objeto disciplinar a instituição, a organização e a **prestação de serviços públicos**.

Crítica: Esse critério também se mostra insuficiente, uma vez que diversas atuações administrativas não são consideradas prestação de serviços públicos (como o poder de polícia e atuações de fomento, por exemplo).

o disposto na legislação, sem, contudo, inovar na criação de direitos. Existem alguns aprofundamentos sobre o assunto, mas que não trabalharemos agora, pois nosso objetivo no momento é apenas entender essa divisão básica da hierarquia das normas.



NOÇÕES DE ESTADO E GOVERNO

O presente tópico encontra fundamento basicamente no Direito Constitucional, sendo, inclusive, estudado de forma bem mais aprofundada naquela matéria. Entretanto, alguns conceitos são importantes para o Direito Administrativo, de maneira que iremos direcionar o estudo do assunto para esse fim específico.

ELEMENTOS DO ESTADO

Podemos conceituar, de forma resumida, o Estado como sendo a pessoa jurídica territorial soberana. Assim, verificamos que o Estado é um ente dotado de personalidade jurídica (apto a contrair direitos e deveres).

O Estado é formado por três elementos:

- 1 **Povo**
- 2 **Território**
- 3 **Governo soberano**

Dentro do conceito de povo, encontramos o elemento humano, isto é, são aquelas pessoas que possuem um **vínculo jurídico** com aquele Estado. Esse vínculo é a nacionalidade, que faz com que esse indivíduo possua direitos e obrigações em face desse Estado. No caso

possua. Esse pagamento será feito em ordem cronológica de apresentação dos precatórios.

O pagamento via precatórios encontra algumas exceções, por exemplo, para pagamentos de obrigações definidas em leis como de **pequeno valor**, e também que os débitos de **natureza alimentícia** cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham **60 (sessenta) anos** de idade, ou sejam portadores de **doença grave**, ou **pessoas com deficiência**, assim definidos na forma da lei, serão pagos com **preferência** sobre todos os demais débitos, possuindo uma “fila” própria para pagamento.

CF, art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

➤ PRERROGATIVAS PROCESSUAIS

Os entes da Administração Direta (assim como as autarquias e as fundações públicas de Direito Público), quando estiverem em juízo, gozam de determinados privilégios processuais, de forma a possuírem alguns tratamentos diferenciados no âmbito dos processos judiciais.

Como exemplo, podemos citar o **prazo em dobro** que tais entes possuem para as suas manifestações processuais.

CPC, art. 183. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público gozarão de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, cuja contagem terá início a partir da intimação pessoal.

Resumindo:

Administração Pública **DIRETA**:

- União
- Estados

- Distrito Federal
- Municípios

Principais características:

- Tripartição dos Poderes;
- Pessoas jurídicas de Direito Público interno;
- Autonomia política, administrativa e financeira;
- Regime jurídico estatutário;
- Responsabilidade civil objetiva;
- Imunidade tributária recíproca;
- Bens públicos (impenhoráveis, imprescritíveis e inalienáveis);
- Precatórios;
- Privilégios processuais (prazo em dobro, por exemplo).

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA

Conforme previsão constitucional, os entes da **Administração Direta** podem criar outras pessoas jurídicas para lhes auxiliar na prestação de suas atividades. Trata-se da **Administração Indireta**, que é composta por entidades administrativas que são responsáveis por exercer determinadas atribuições do Estado de forma descentralizada.

Encontramos tal previsão no art. 37, XIX, da CF e no art. 4º do Decreto-Lei nº 200/1967:

CF, art. 37, XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação.

Dec.-Lei nº 200/1967, art. 4º, II – A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista;
- d) Fundações Públicas.

Lembre-se do “**FoCo** na convalidação”. Só pode convalidar vícios, em regra, no elemento **Forma** e **Competência**.

Quando um vício admitir sua convalidação, temos um **ato anulável** (aquele que embora seja ilegal, pode ser corrigido). Por outro lado, tratando-se de um vício que não admite convalidação, teremos um ato nulo (aquele que somente será anulado, não admitindo sua convalidação).

Entretanto, nem todos os vícios no elemento competência ou forma admitem convalidação. Um vício no elemento competência somente poderá ser sanado caso se trate de uma regra de **competência privativa** (aquela que pode ser delegada) e em **razão da pessoa**. Caso se trate de **competência exclusiva** (que não admite delegação) ou em **razão da matéria**, tal vício **não** poderá ser convalidado.

Por exemplo, o servidor de determinada repartição pratica um ato que seria competência de seu superior hierárquico, entretanto, tratava-se de uma competência privativa, que admitiria delegação a esse servidor, embora não tenha sido realizada. Nessa situação, o ato é anulável por vício de competência, mas poderá ser convalidado. Por outro lado, se essa competência **fosse exclusiva**, não seria admitida a convalidação, uma vez que somente o próprio titular é que poderia ter praticado tal ato.

Também podemos citar a situação em que o Ministro da Defesa pratique um ato que é de competência do Ministro da Justiça, situação em que não se admite convalidação, uma vez que temos um vício em razão da matéria, cujo conteúdo sequer pertence ao âmbito desse órgão que o praticou.

Os vícios no **elemento forma**, como regra geral admitem convalidação. Entretanto, quando se tratar de uma **forma essencial** à validade do ato, não será admitida a convalidação desse vício. Por exemplo, na aplicação de penalidades aos servidores, é obrigatória a motivação escrita (exposição da situação de fato e de direito que justifica a imposição dessa penalidade). Caso ausente a motivação (que se encontra dentro do elemento forma), estaremos diante de um ato nulo, que não poderá ser convalidado.

Assim, no que tange aos elementos do ato administrativo e à convalidação, podemos resumir da seguinte forma:

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

INTRODUÇÃO

Antes de iniciarmos o estudo desse assunto, é importante salientar que o presente tópico é um dos mais discutidos no Direito, possuindo diversos posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais. Na prática, encontramos uma enorme quantidade de ações judiciais envolvendo o assunto, que, de acordo com as nuances de cada caso concreto, podem resultar em decisões com variados posicionamentos adotados.

Contudo, a presente obra não tem a finalidade de discutir o assunto a fundo, trazendo as inúmeras discussões e seus posicionamentos. Trataremos o assunto conforme ele é **abordado em prova**, com os direcionamentos e posicionamentos **adotados pelas bancas**, sem discussões ou ensinamentos desnecessários ao nosso objetivo final, que é o de ajudar meus alunos a **colocar o “x”** no lugar certo.

CONCEITO

A responsabilidade civil, também denominada **responsabilidade extracontratual** ou **responsabilidade aquiliana**, refere-se à obrigação

de **indenizar um dano** patrimonial ou material causado por uma conduta humana.

Responsabilidade Contratual x Extracontratual

É importante distinguir a responsabilidade civil extracontratual da responsabilidade contratual do Estado.

Na **responsabilidade contratual**, há um **vínculo contratual prévio** entre o Estado e o terceiro, de modo que a obrigação de indenizar decorre do descumprimento de cláusulas contratuais. Essa espécie de responsabilidade não é o foco do nosso estudo.

A **responsabilidade extracontratual**, por sua vez, independe de qualquer contrato celebrado entre o causador do dano e o terceiro lesado. Esse é o tipo de responsabilidade que estudaremos neste tópico, o dever estatal de indenizar terceiros que sofreram danos morais e/ou patrimoniais por condutas de seus agentes, nessa qualidade.

Responsabilidade Civil

Como vimos, a responsabilidade civil é dever de indenizar em virtude de danos causados.

Há três **elementos** básicos para a **configuração da responsabilidade civil**:

- 1 **Conduta**
- 2 **Dano**
- 3 **Nexo causal**

Note que basta a presença de uma conduta e de um dano, é necessário que exista entre eles uma **conexão**, que é o denominado **nexo causal** (ou nexo de causalidade). Assim, o nexo causal é a **demonstração de que o dano sofrido é consequência dessa conduta**, sem a qual não teria ocorrido.

RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SUBJETIVA

Quando apenas esses três elementos (conduta, dano e nexo causal) forem suficientes para gerar o dever de indenizar, teremos a denominada **responsabilidade objetiva**. Nesse tipo de responsabilidade

prestação de contas pelo interventor, que responderá pelos atos praticados durante a sua gestão.

Desse modo, verifica-se que a intervenção não resulta obrigatoriamente na extinção do contrato, não se tratando de uma sanção, mas sim de uma **medida acautelatória** tomada pelo poder público, com fins de assegurar a regular e adequada prestação do serviço público.

DA EXTINÇÃO DA CONCESSÃO

A extinção das concessões de serviço público (e das permissões, no que for cabível), segundo art. 35 da Lei nº 8.987/1995, ocorrerá nas seguintes hipóteses:

- advento do termo contratual;
- encampação;
- caducidade;
- rescisão;
- anulação; e
- falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual.

Uma vez extinta a concessão, **retornam ao poder concedente** todos os **bens reversíveis**, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato.

Assunção do Serviço pela Administração

Uma vez extinta a concessão, haverá a **imediata assunção** do serviço pelo poder concedente, procedendo-se aos levantamentos, avaliações e liquidações necessários.

Essa assunção do serviço autoriza a **ocupação das instalações** e a **utilização**, pelo poder concedente, de todos os **bens reversíveis**.

Nos casos de extinção por advento do termo contratual ou encampação, o poder concedente, antecipando-se à extinção da concessão, procederá aos levantamentos e avaliações necessários à determinação dos montantes da indenização que será devida à concessionária (na forma a seguir estudada).

Advento do Termo Contratual

Essa modalidade de extinção da concessão ocorre com o **término do prazo** estabelecido no contrato, também chamado de **reversão da concessão**.

Assim como em todas as outras formas de extinção, os bens especificados no contrato como **reversíveis** passa a ser de **propriedade do poder concedente**.

A reversão no advento do termo contratual gera direito à **indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis**, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de **garantir a continuidade e atualidade** do serviço concedido.

Essa regra também se aplica às outras formas de extinção, embora existam algumas pequenas observações, pois na encampação essa indenização é previa e no caso da caducidade poderá ser descontado dessa indenização os prejuízos causados pela concessionária, além da multa.

Encampação

A **encampação** é a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de **interesse público**. Essa forma de extinção será realizada mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização, na forma acima estudada.

Nessa forma de extinção **não houve qualquer irregularidade por parte da concessionária**, devendo ser preenchidas as seguintes condições:

- interesse público
- lei autorizativa
- indenização prévia

Caducidade

Essa forma de extinção ocorre pela **inexecução total** ou **parcial** do contrato, acarretando, a critério do poder concedente, a declaração de **caducidade** da concessão ou a aplicação das sanções contratuais. Desse modo, na caducidade a extinção se dá por culpa do concessionário.

qual é exigida do particular para que possa exercer determinadas atividades privadas, regidas predominantemente por regras de direito privado.

Bastante discutida na doutrina, autorização de serviços públicos costuma ser cobrada em prova de maneira bem simples, prevalecendo tratar-se de um **ato administrativo unilateral, discricionário e precário**, em sua configuração tradicional, ressalvadas as regras da legislação setorial.

O procedimento de outorga e a natureza vinculada ou discricionária da autorização dependem da legislação setorial, não sendo formalizado contrato administrativo.

Assim como as permissões de serviço público, as autorizações serão concedidas a título oneroso ou gratuito, a uma pessoa jurídica ou física.

Por meio da autorização a administração pública permite que o particular exerça certa atividade, serviço ou mesmo utilize determinados bens (públicos ou privados, chamada de autorização de uso), de seu exclusivo ou predominante interesse, mas que somente poderia ser feito com prévia anuência da administração pública.

CONCESSÃO	PERMISSÃO	AUTORIZAÇÃO
Bilateral	Bilateral	Unilateral
Licitação (concorrência ou diálogo competitivo)	Licitação	Conforme legislação setorial
Contrato Administrativo	Contrato Administrativo (adesão)	Ato administrativo conforme a legislação setorial
Não precária	Precária	Regime definido pela legislação setorial
Pessoa jurídica e consórcio de empresas	Pessoa física ou jurídica	Pessoa física ou jurídica
Oneroso	Oneroso ou gratuito	Oneroso ou gratuito