Matheus Carvalho

# Manual de DIREITO ADMINISTRATIVO

**14ª edição**

revista, atualizada e ampliada

**2026**

EDITORA JusPODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

EDITORA *Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

Rua Canuto Saraiva, 131 – Mooca – CEP: 03113-010 – São Paulo – São Paulo
Tel: (11) 3582.5757
• Contato: https://www.editorajuspodivm.com.br/central-de-relacionamento

**Copyright:** Edições *Jus*PODIVM

**Diagramação:** Luiz Fernando Romeu *(lfnando_38@hotmail.com)*

**Capa:** Ana Caquetti

C331m Carvalho, Matheus.
Manual de Direito Administrativo / Matheus Carvalho – 14ª ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.
1.480 p.

ISBN: 978-85-442-7074-5

1. Direito Administrativo. I. Carvalho, Matheus. II. Título.

CDD 341.3

BIBLIOTECÁRIA RESPONSÁVEL
Ana Carolina Ribeiro Mois – CRB7 – RJ 007348/0

Todos os direitos desta edição reservados a Edições *Jus*PODIVM.

É terminantemente proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, sem a expressa autorização do autor e das Edições *Jus*PODIVM. A violação dos direitos autorais caracteriza crime descrito na legislação em vigor, sem prejuízo das sanções civis cabíveis.

# SUMÁRIO


**Capítulo 1**

**INTRODUÇÃO AO DIREITO ADMINISTRATIVO** ..... 37

1. Conceito de Estado ..... 37
   1.1. Poderes do Estado ..... 38
2. Governo X Estado ..... 39
3. Administração Pública ..... 39
4. Direito Administrativo ..... 41
   4.1. Conceito ..... 41
      4.1.1. Critérios de definição do Direito Administrativo ..... 43
      4.1.2. Direito Administrativo e a Ciência da Administração ..... 45
5. Codificação e fontes do Direito Administrativo ..... 45
   5.1. Competência para legislar ..... 49
6. Interpretação do Direito Administrativo ..... 49
7. Evolução histórica do Direito Administrativo ..... 50
8. Sistemas de controle da atuação administrativa ..... 51
   8.1. Sistema administrativo brasileiro ..... 52
9. Relação com outros ramos do Direito ..... 53
10. Regime Jurídico Administrativo ..... 54
11. Constitucionalização do direito administrativo ..... 55
12. Quadro Sinóptico ..... 56
13. Súmulas ..... 60
   13.1. Súmulas do STF ..... 60
14. Questões de concursos ..... 61

**Capítulo 2**

**REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO** ..... 65

1. Definição ..... 65
   1.1. Princípios e regras ..... 66
      1.1.1. Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado ..... 68
      1.1.2. Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público ..... 70
2. Princípios de Direito Administrativo ..... 71
   2.1. Princípio da Legalidade ..... 71
   2.2. Princípio da Impessoalidade ..... 75
      2.2.1. Princípio da intranscendência ..... 78
   2.3. Princípio da Moralidade ..... 78
   2.4. Princípio da Publicidade ..... 79
   2.5. Princípio da Eficiência ..... 83

2.6. Princípios do Contraditório e da Ampla defesa ..... 84
2.7. Princípio da Continuidade ..... 88
2.8. Princípio da Autotutela ..... 95
2.9. Princípio da Razoabilidade ..... 96

Vídeo ..... 98

2.10. Princípio da Proporcionalidade ..... 98
2.11. Princípio da Motivação ..... 99
2.12. Isonomia ..... 101
2.13. Finalidade ..... 103
2.14. Especialidade ..... 104
2.15. Segurança jurídica ..... 105
2.16. Presunção de legitimidade e de veracidade das condutas estatais ..... 107
3. Dever de observância dos princípios ..... 109
4. Quadro Sinóptico ..... 109
5. Súmulas ..... 116
5.1. Súmulas do STF ..... 116
5.2. Súmulas do STJ ..... 117
6. Jurisprudências 2024/2025 ..... 117
7. Questões de concursos ..... 120

**Capítulo 3**
**PODERES ADMINISTRATIVOS** ..... 127
1. Introdução ..... 127
1.1. Uso e abuso de poder ..... 128
2. Discricionariedade e vinculação ..... 129
2.1. Poder Vinculado ..... 130
2.2. Poder Discricionário ..... 130
3. Controle judicial da atividade administrativa discricionária ..... 132
4. Poderes administrativos ..... 132
4.1. Poder Normativo ou Poder Regulamentar ..... 133
4.1.1. Regulamentos ..... 133
4.1.2. Espécies de Regulamentos ..... 134
4.1.3. Consulta pública ..... 136
4.2. Poder Hierárquico ..... 136
4.3. Poder Disciplinar ..... 138
4.4. Poder de Polícia ..... 141

Vídeo ..... 143

4.4.1. Polícia administrativa X Polícia judiciária ..... 143
4.4.2. Discricionariedade e vinculação dos atos de polícia ..... 143
4.4.3. Natureza dos atos de polícia ..... 144
4.4.4. Delegação dos atos de Polícia ..... 145

4.4.4.1. Ciclos de Polícia e delegação ..... 147
4.4.5. Atributos do Poder de Polícia ..... 148
4.4.6. Prescrição das sanções de polícia ..... 149
4.4.7. Atos de polícia previstos na lei 13.979/20 (situação de pandemia de COVID-19) ..... 150
4.5. Aprofundamento para provas subjetivas ..... 152
5. Quadro Sinóptico ..... 156
6. Súmulas ..... 160
6.1. Súmulas do STF ..... 160
6.2. Súmulas do STJ ..... 161
7. Jurisprudências 2024/2025 ..... 161
8. Questões de Concursos ..... 164

**Capítulo 4**
**ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA** ..... 169
1. Introdução ..... 169
1.1. Princípios inerentes à organização administrativa ..... 170
2. Prestação da atividade pública ..... 171
2.1. Descentralização X Desconcentração ..... 173
2.2. Espécies de descentralização ..... 173
3. Administração direta ..... 174
3.1. Órgãos públicos ..... 175
3.1.1. Classificação de órgãos ..... 178
3.1.2. Teorias da manifestação de vontade do órgão ..... 180
3.1.3. Teoria da institucionalização ..... 181
4. Administração Indireta ..... 181
4.1. Entes da Administração Indireta ..... 182
4.1.1. Características gerais ..... 183
5. Autarquias ..... 186
5.1. Regime jurídico aplicável às autarquias ..... 187
5.2. Autarquias profissionais ..... 194
5.3. Autarquias territoriais ..... 198
5.4. Autarquias em regime especial ..... 198
5.4.1. Autarquias Culturais - Universidades públicas ..... 198
5.4.2. Agências reguladoras ..... 199
Vídeo ..... 199
5.4.2.1. Regime especial ..... 200
5.4.2.2. Poder normativo e atos decisórios ..... 203
5.4.2.3. Articulação entre Agências Reguladoras e entre essas Agências e demais órgãos de controle ..... 204
5.4.2.4. Interação operacional entre agências reguladoras ..... 205
5.4.2.5. Espécies de Agências reguladoras ..... 206
5.4.2.6. Regime de pessoal ..... 206
5.4.2.7. Licitação ..... 208

5.4.2.8. Teoria da captura ..... 209
5.4.2.9. Agências reguladoras e delegificação ..... 210
5.5. Agências Executivas ..... 210
6. Fundações Públicas ..... 212
6.1. Natureza jurídica ..... 213
6.1.1. Fundação Pública de Direito Privado ..... 214
6.1.2. Fundação Pública de Direito Público ..... 216
7. Empresas estatais ..... 218
7.1. Finalidades das empresas estatais ..... 220
7.2. Regime Jurídico das empresas estatais ..... 221
7.3. Empresas subsidiárias das empresas estatais e empresas controladas ..... 232
7.4. Estrutura das Empresas Estatais ..... 234
7.4.1. Requisitos de transparência ..... 234
7.4.2. Conselho de Administração e Conselho Fiscal ..... 235
7.4.3. Licitações e contratos firmados pelas empresas estatais ..... 237
7.4.4. Controle das entidades ..... 237
7.5. *Golden Share* ..... 237
7.6. Aprofundamento para provas subjetivas ..... 238
8. Quadro Sinóptico ..... 239
9. Súmulas ..... 254
9.1. Súmulas do STF ..... 254
9.2. Súmulas do STJ ..... 254
9.3. Súmulas do TST ..... 254
10. JurisprudênciaS 2024/2025 ..... 255
11. Questões de Concursos ..... 258

**Capítulo 5**
**ATOS ADMINISTRATIVOS** ..... 263
1. Atos jurídicos ..... 263
2. Atos administrativos X Atos da administração ..... 264
3. Ato administrativo ..... 266
3.1. Conceito ..... 266
3.2. Atos vinculados e Atos discricionários ..... 268
4. Elementos ou requisitos do ato administrativo ..... 270
4.1. Competência ..... 271
4.1.1. Características da competência administrativa ..... 272
4.2. Finalidade ..... 276
4.3. Forma ..... 279
4.3.1. Silêncio Administrativo ..... 280
4.3.2. Vício no elemento forma ..... 282
4.4. Motivo ..... 283
4.4.1. Motivo e motivação ..... 285

Vídeo ..... 288
4.5. Objeto ..... 289
4.6. Elementos discricionários e vinculados ..... 290
5. Elementos e pressupostos do ato administrativo no entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello ..... 291
6. Atributos do ato administrativo ..... 292
6.1. Presunção de veracidade ..... 293
6.2. Presunção de legitimidade ..... 293
6.3. Imperatividade ..... 294
6.4. Exigibilidade ..... 295
6.5. Executoriedade ou autoexecutoriedade ..... 295
6.6. Tipicidade ..... 296
7. Fases de constituição do ato administrativo ..... 296
7.1. A perfeição ..... 296
7.2. A validade ..... 297
7.3. A eficácia ..... 297
7.3.1. Elementos acidentais do ato administrativo ..... 299
7.3.1.1. Condição ..... 299
7.3.1.2. Termo ..... 299
7.3.1.3. Encargo ..... 299
7.4. Atos após a formação ..... 300
8. Classificação dos atos administrativos ..... 301
8.1. Quanto ao grau de liberdade, os atos se dividem em vinculados e discricionários ..... 301
8.2. Quanto à formação, os atos administrativos podem ser divididos em simples, complexos ou compostos ..... 301
8.3. Quanto aos destinatários, os atos podem ser gerais ou individuais ..... 303
8.4. Quanto ao objeto, os atos administrativos podem ser atos de império, de expediente ou atos de gestão ..... 303
8.5. Quanto à estrutura, os atos podem ser concretos ou abstratos ..... 304
8.6. Quanto aos efeitos, os atos se dividem em constitutivos e declaratórios ..... 304
8.7. Quanto aos resultados na esfera jurídica os atos podem ser ampliativos ou restritivos ..... 304
8.8. Quanto ao seu alcance, os atos administrativos podem ser internos ou externos ..... 305
9. Espécies de atos administrativos ..... 305
9.1. Atos normativos ..... 305
9.2. Atos ordinatórios ..... 307
9.3. Atos negociais ..... 308
9.4. Atos enunciativos ..... 312
9.5. Atos punitivos ..... 315
10. Extinção dos atos administrativos ..... 315
10.1. Extinção natural ..... 315
10.2. Renúncia ..... 316
10.3. Desaparecimento da pessoa ou coisa sobre a qual o ato recai ..... 316

10.4. Retirada ..... 316
10.4.1. Anulação ..... 316
10.4.2. Revogação ..... 321
10.4.3. Cassação ..... 322
10.4.4. Caducidade ..... 322
Vídeo ..... 322
10.4.5. Contraposição (derrubada) ..... 323
11. Aprofundamento para provas subjetivas de concursos – Estabilização dos efeitos dos atos administrativos ..... 323
12. Quadro Sinóptico ..... 328
13. Súmulas ..... 345
13.1. Súmulas do STF ..... 345
13.2. Súmulas do STJ ..... 345
14. Jurisprudências 2024/2025 ..... 345
15. Questões de concursos ..... 348

**Capítulo 6**
**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO** ..... 355
1. Fundamento da responsabilidade ..... 355
2. Histórico: evolução da responsabilidade civil do Estado ..... 356
3. Responsabilidade Civil do Estado na CFRB/88 ..... 358
3.1. Agentes da responsabilidade civil ..... 359
3.2. Responsabilidade Objetiva ..... 361
3.2.1. Teorias da responsabilidade civil do Estado ..... 363
3.3. Responsabilidade por omissão do Estado ..... 365
3.3.1. A Responsabilidade por Omissão e Teoria do Risco Criado (Risco Suscitado) ..... 366
Vídeo ..... 368
3.3.2 Responsabilidade do Estado em caso de operações policiais ..... 368
3.4. Indenização ..... 369
3.5. Excludentes de responsabilidade do Estado ..... 370
3.6. Responsabilidade do Agente Público ..... 370
3.6.1. Denunciação à lide do Agente Público ..... 374
3.6.2. Dolo e erro grosseiro ..... 376
3.7. Prazo prescricional ..... 377
3.8. Responsabilidade por obra pública ..... 379
3.9. Responsabilidade pré-contratual ..... 380
3.10. Responsabilidade por erro médico em clínicas credenciadas ..... 380
4. Responsabilidade por atos legislativos ..... 381
4.1. Leis de efeitos concretos ..... 381
4.2. Leis em sentido formal e material ..... 381
5. Responsabilidade por atos jurisdicionais ..... 382

6. Responsabilidade das pessoas jurídicas por atos praticados contra o Poder Público (Lei Anticorrupção) ..... 383

Vídeo ..... 384

6.1. Responsabilidade administrativa ..... 385
6.2. Processo administrativo ..... 386
6.3. Responsabilidade judicial ..... 387
7. Aprofundamento para provas discursivas ..... 388
8. Quadro Sinóptico ..... 390
9. Súmulas ..... 395
9.1. Súmulas do STF ..... 395
9.2. Súmulas do STJ ..... 395
10. Jurisprudências 2024/2025 ..... 396
11. Questões de Concursos ..... 400

**Capítulo 7**

**CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO** ..... 407

1. Introdução ..... 407
2. Conceito ..... 408
3. Classificação ..... 409
4. Controle Administrativo ..... 413
4.1. Provocação da Administração Pública ..... 416
4.2. Recursos administrativos ..... 417
4.3. Órgãos internos de controle ..... 418
5. Controle Legislativo ..... 421
5.1. Controle Parlamentar Direto ..... 421
5.2. Controle exercido pelos Tribunais de Contas ..... 422
5.2.1. Atribuições do Tribunal de Contas da União ..... 423
6. Controle judicial ..... 425
6.1. Ações judiciais ..... 427
6.1.1. Mandado de Segurança ..... 427

Vídeo ..... 431

6.1.2. Ação Popular ..... 431
6.1.3. *Habeas Data* ..... 432
6.1.4. Ação civil pública ..... 433
6.1.5. Mandado de Injunção ..... 434
6.1.6. Demais ações ..... 437
6.2. Atos *interna corporis* ..... 437
7. Aprofundamento para provas discursivas – anulação de atos administrativo e segurança jurídica ..... 438
8. Quadro Sinóptico ..... 439
9. Súmulas ..... 452
9.1. Súmulas do STF ..... 452
9.2. Súmulas do STJ ..... 453

10. Jurisprudências 2024/2025 ..... 453
11. Questões de Concursos ..... 456

**Capítulo 8**
**LICITAÇÃO DE ACORDO COM AS LEIS 8.666/93, 10.520/02 E 12.462/11** ..... 463
1. Conceito ..... 463
2. Competência para legislar ..... 464
3. Finalidades do procedimento licitatório ..... 465
4. Princípios norteadores da licitação ..... 466
   4.1. Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório ..... 467
   4.2. Princípio do Julgamento Objetivo ..... 467
   4.3. Princípio do Sigilo das Propostas ..... 467
   4.4. Princípio do Procedimento Formal ..... 468
   4.5. Princípio da Eficácia Administrativa ..... 468
   4.6. Princípio da isonomia ..... 468
5. Tipos de Licitação ..... 469
6. Desempate na licitação ..... 470
7. Quem deve licitar ..... 472
8. Intervalo mínimo ..... 473
9. Comissão ..... 474
10. Modalidades Licitatórias ..... 476
   10.1. Concorrência ..... 478
   10.2. Tomada de preços ..... 480
      10.2.1. Cadastro de interessados ..... 481
   10.3. Convite ..... 482
   10.4. Concurso ..... 483
   10.5. Leilão ..... 484
   10.6. Pregão ..... 486
      10.6.1. Pregão eletrônico ..... 487
11. Licitação para registro de preços ..... 488
12. Procedimentos licitatórios ..... 489
   12.1. Concorrência ..... 489
   12.2. Procedimento da tomada de preços ..... 506
   12.3. Procedimento do Convite ..... 506
   12.4. Procedimento do concurso e do leilão ..... 506
   12.5. Procedimento do pregão ..... 507
      12.5.1. Procedimento do pregão eletrônico ..... 509
         12.5.1.1. Dispensa eletrônica ..... 516
13. Licitação internacional ..... 516
14. Licitações de grande vulto e alta complexidade técnica ..... 517
15. Tratamento diferenciado para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte ..... 518
16. Dispensa e Inexigibilidade da licitação ..... 520
   16.1. Inexigibilidade de licitação ..... 521

16.1.1. Inexigibilidade de licitação para serviços de advocacia e contabilidade ..... 522
16.2. Dispensa de licitação ..... 523
16.3. Procedimento para contratação direta ..... 532
16.4. Resumo de dispensa de inexigibilidade ..... 533
17. Aprofundamento para provas subjetivas. Licitação "carona" ..... 534

Vídeo ..... 537
18. Quadro Sinóptico ..... 537
19. Súmulas ..... 554
19.1. Súmulas do STF ..... 554
19.2. Súmulas do STJ ..... 554
20. Jurisprudências 2024/2025 ..... 554
21. Questões de Concursos ..... 557

**Capítulo 9**
**LICITAÇÃO NOS TERMOS DA LEI 14.133/2021 ..... 565**
1. Conceito ..... 565
2. Competência para legislar ..... 566
3. Finalidades do procedimento licitatório ..... 568
4. Princípios norteadores da licitação ..... 568
4.1. Princípio da Vinculação ao Edital ..... 569
4.2. Princípio do Julgamento Objetivo ..... 569
4.3. Princípio do Sigilo das Propostas ..... 570
4.4. Princípio da competitividade ..... 570
4.5. Princípio da Economicidade ..... 570
4.6. Princípio da isonomia ..... 570
4.7. Princípio da segregação de funções ..... 571
4.8. Princípio da segurança jurídica ..... 572
4.9. Princípio do planejamento ..... 572
5. Tipos de Licitação ..... 573
6. Desempate na licitação ..... 575
7. Quem deve licitar ..... 576
8. Intervalo mínimo ..... 578
9. Agentes da licitação ..... 579
10. Plano de contratação anual ..... 581
11. Alterações do plano ..... 582
12. Modalidades Licitatórias ..... 582
12.1. Concorrência ..... 582
12.2. Concurso ..... 583
12.3. Leilão ..... 584
12.4. Pregão ..... 586
12.5. Diálogo competitivo ..... 587
13. Licitação para registro de preços ..... 587

13.1. Prorrogação da ata de registro de preços ..... 589
13.2. Reajuste e reequilíbrio da ata de registro de preços ..... 590
13.3. Ata de registro de preços mediante dispensa de licitação ..... 590
14. Procedimentos licitatórios ..... 590
14.1. Procedimento comum (concorrência e pregão) ..... 591
14.1.1. Fase preparatória ..... 591
14.2. Fase externa ..... 600
14.2.1. Divulgação do edital de licitação ..... 601
14.2.2. Apresentação de propostas e lances ..... 602
14.2.3. Julgamento ..... 603
14.2.4. Habilitação ..... 605
14.2.5. Recurso ..... 609
14.2.6. Encerramento ..... 610
14.3. Procedimento do Diálogo Competitivo ..... 612
15. Licitação internacional ..... 614
16. Licitações de grande vulto ..... 615
17. Tratamento diferenciado para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte ..... 616
18. Dispensa e Inexigibilidade da licitação ..... 618
18.1. Inexigibilidade de licitação ..... 620
18.2. Dispensa de licitação ..... 622
18.3. Dispensa para alienação de bens de licitação ..... 628
18.4. Resumo de dispensa de inexigibilidade ..... 630
19. Procedimento de manifestação de interesse ..... 631
20. Procedimentos auxiliares ..... 632
20.1. Credenciamento ..... 632
20.2. Registro cadastral ..... 633
20.3. Pré-qualificação ..... 634
21. Aprofundamento para provas subjetivas. Licitação "carona" ou adesão à ata de registro de preços ..... 634
22. Quadro Sinóptico ..... 637

**Capítulo 10**

**CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE ACORDO COM AS LEIS 8.666/93, 10.530/02 E 12.462/11** ..... 653
1. Introdução ..... 653
2. Conceito ..... 655
3. Competência legislativa ..... 656
4. Características dos contratos administrativos ..... 656
4.1. Formalismo ..... 658
5. Garantia ..... 661
6. Cláusulas exorbitantes ..... 663
6.1. Alteração unilateral do contrato ..... 663
6.2. Rescisão unilateral do contrato ..... 665
6.3. Fiscalização da execução do contrato ..... 668

6.4. Ocupação temporária de bens ..... 669
6.5. Aplicação de penalidades ..... 669
6.5.1. Impedimento Indireto ..... 671
7. Alteração contratual por vontade das partes ..... 673
8. Equilíbrio econômico-financeiro do contrato ..... 674
8.1. Pagamentos feitos ao particular ..... 675
Vídeo ..... 676
9. Teoria da imprevisão ..... 677
10. Subcontratação nos contratos da administração ..... 679
11. Duração ..... 680
11.1. Exceções à vigência máxima de um ano ..... 680
12. Responsabilidades decorrentes do contrato ..... 683
13. Recebimento do objeto contratual ..... 686
14. Formas de extinção do contrato administrativo ..... 687
15. Dos contratos administrativos em espécie ..... 689
Vídeo ..... 691
16. Convênios ..... 696
17. Consórcios Públicos ..... 698
17.1. Fundos patrimoniais ..... 698
18. Regime Diferenciado de Contratações ..... 701
18.1. Objetivos ..... 702
18.2. Peculiaridades da lei 12.462/11 ..... 702
19. Licitações e contratos das empresas estatais ..... 708
19.1. Dispensa e inexigibilidade ..... 708
19.2. Modalidade e regras aplicáveis ..... 711
19.3. Tipos de licitação e intervalo mínimo ..... 711
19.4. Procedimento da licitação ..... 712
19.5. Pré-qualificação permanente ..... 714
19.6. Cadastramento ..... 715
19.7. Registro de preços ..... 715
19.8. Prazos de implementação ..... 715
19.9. Contratos firmados com as empresas estatais ..... 716
19.9.1. Garantia ..... 716
19.9.2. Duração ..... 716
19.9.3. Alteração bilateral ..... 717
19.10. Sanções ..... 718
19.11. Subcontratação ..... 719
19.12. Contratação integrada e contratação semi-integrada ..... 719
19.13. Controle do Tribunal de Contas X autonomia gerencial da empresa ..... 721
20. Convênios e contratos de repasse com o poder público ..... 722
21. Programas de parcerias de investimentos - PPI ..... 722

21.1. Relicitação ..... 723
22. Aprofundamento para prova subjetiva ..... 725
23. Quadro Sinóptico ..... 727
24. Súmulas ..... 744
24.1. Súmulas do STF ..... 744
24.2. Súmulas do TST ..... 744
25. Jurisprudência 2024/2025 ..... 745
26. Questões de concursos ..... 746

**Capítulo 11**
**CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NOS TERMOS DA LEI 14.133/21 ..... 753**
1. Introdução ..... 753
2. Conceito ..... 755
3. Competência legislativa ..... 756
4. Características dos contratos administrativos ..... 756
4.1. Formalismo ..... 759
5. Garantia ..... 762
5.1. Cláusula de retomada ..... 763
6. Cláusulas exorbitantes / prerrogativas da administração ..... 765
6.1. Alteração unilateral do contrato ..... 765
6.2. Rescisão unilateral do contrato ..... 768
6.3. Fiscalização da execução do contrato ..... 772
6.4. Ocupação temporária de bens ..... 772
6.5. Aplicação de penalidades ..... 773
6.5.1. Impedimento Indireto ..... 776
7. Alteração contratual por vontade das partes ..... 779
8. Equilíbrio econômico-financeiro do contrato ..... 780
8.1. Pagamentos feitos ao particular ..... 780
9. Teoria da imprevisão ..... 782
10. Alocação de riscos ..... 784
11. Subcontratação nos contratos da administração ..... 785
12. Duração ..... 786
12.1. Exceções à vigência máxima de um ano ..... 787
13. Responsabilidades decorrentes do contrato ..... 790
14. Recebimento do objeto contratual ..... 794
15. Formas de extinção do contrato administrativo ..... 795
16. Da solução alternativa de controvérsias ..... 798
17. Planos de contratação anual ..... 799
18. Portal nacional de contratações públicas (PNCP) ..... 799
19. Disposições penais da Lei 14.133/2021 ..... 801
20. Dos contratos administrativos em espécie ..... 801
21. Convênios e contratos de repasse com o poder público ..... 810

21.1. Vedações para celebração de convênios ..... 811
21.2. Plano de trabalho ..... 813
21.3. Cláusulas necessárias do convênio ..... 813
21.4. Prestação de contas ..... 813
22. Consórcios Públicos ..... 814
23. Fundos patrimoniais ..... 814
24. Licitações e contratos das empresas estatais ..... 817
24.1. Dispensa e inexigibilidade ..... 817
24.2. Modalidade e regras aplicáveis ..... 820
24.3. Tipos de licitação e intervalo mínimo ..... 820
24.4. Procedimento da licitação ..... 821
24.5. Pré-qualificação permanente ..... 823
24.6. Cadastramento ..... 824
24.7. Registro de preços ..... 824
24.8. Prazos de implementação ..... 825
24.9. Contratos firmados com as empresas estatais ..... 825
24.9.1. Garantia ..... 825
24.9.2. Duração ..... 826
24.9.3. Alteração bilateral ..... 826
24.10. Sanções ..... 827
24.11. Subcontratação ..... 828
24.12. Contratação integrada e contratação semi-integrada ..... 828
24.13. Controle do Tribunal de Contas X autonomia gerencial da empresa ..... 830
25. Programas de parcerias de investimentos - PPI ..... 831
25.1. Relicitação ..... 832
26. Responsabilidade do agente por ato praticado com base em parecer jurídico ..... 833
27. Licenciamento ambiental e desapropriação ..... 835
28. Aprofundamento para prova subjetiva ..... 837
29. Quadro Sinóptico ..... 840

**Capítulo 12**

**SERVIÇOS PÚBLICOS** ..... 857
1. Conceito ..... 857
2. Princípios ..... 859
2.1. Dever de prestação pelo Estado ..... 860
2.2. Modicidade ..... 860
2.3. Atualidade ..... 861
2.4. Cortesia ..... 861
2.5. Economicidade ..... 861
2.6. Generalidade ..... 861
2.7. Submissão a controle ..... 861
2.8. Continuidade ..... 862

2.8.1. Greve de agentes públicos ..... 862
2.8.2. Inadimplemento do usuário do serviço ..... 866
2.8.3. *Exceptio non adimpleti contractus* ..... 869
2.8.4. Ocupação temporária de bens e substituição ..... 869
2.9. Isonomia ..... 870
3. Formas de prestação do serviço público ..... 870
4. Classificação ..... 873
5. Delegação Contratual de Serviços ..... 875
6. Concessão de Serviços Públicos ..... 876
6.1. Poder concedente ..... 877
6.1.1. Direitos e obrigações do concedente ..... 878
6.2. Concessionária ..... 880
6.3. Usuários do serviço ..... 882
6.4. Procedimento licitatório ..... 883
6.4.1. Modalidades licitatórias diferenciadas ..... 884
6.5. Formalização dos contratos de concessão de serviço público ..... 885
6.6. Intervenção ..... 886
6.7. Duração do contrato de concessão ..... 887
6.8. Arbitragem ..... 888
6.9. Subconcessão ..... 888
6.10. Remuneração da concessionária ..... 889
6.10.1. Assunção do controle da empresa pelos financiadores ..... 891
6.11. Extinção do contrato de concessão ..... 892
7. Parceria Público-Privada – PPP ..... 894
7.1. Espécies de Parcerias ..... 895
Vídeo ..... 895
7.2. Cláusulas dos contratos de Parceria Público-Privada ..... 896
7.3. Características específicas das parcerias ..... 898
7.3.1. Compartilhamento de riscos e de ganhos decorrentes da redução do risco ..... 898
7.3.2. Financiamento do setor privado ..... 898
7.3.3. Pluralidade compensatória ..... 899
7.3.4. Garantias do parceiro público ..... 900
7.3.5. Diretrizes da lei de PPP ..... 901
7.3.6. Procedimento licitatório ..... 902
7.3.7. Sociedade de Propósito Específico ..... 904
7.3.8. Normas aplicadas no âmbito federal para os contratos de Parcerias Público-Privadas ..... 905
8. Permissão de Serviço Público ..... 907
9. Autorização de serviço público ..... 909
10. Consórcios Públicos ..... 910
11. Aprofundamento para provas subjetivas – Administração Dialógica ..... 915
12. Aprofundamento para provas subjetivas – consórcios públicos entre união e municípios ..... 916
13. Quadro Sinóptico ..... 917

14. Súmulas ..... 940
14.1. Súmulas do STF ..... 940
14.2. Súmulas do STJ ..... 941
15. Jurisprudências 2024/2025 ..... 941
16. Questões de Concursos ..... 943

**Capítulo 13**
**ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR** ..... 949
1. Setores da Economia ..... 949
1.1. Entidades do terceiro setor ..... 950
2. Serviço Social Autônomo ..... 951
3. Entidades de Apoio ..... 954
4. Organizações Sociais (OS) ..... 956
4.1. Programa nacional de publicização (PNP) ..... 960
5. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) ..... 961
6. Organizações da sociedade civil (OSC) ..... 963
6.1. Do termo de colaboração, do termo de fomento e do acordo de cooperação ..... 964
6.2. Procedimento de manifestação de interesse social ..... 965
6.3. Chamamento público ..... 966
6.4. Dispensa e inexigibilidade do certame ..... 968
6.5. Organizações da sociedade civil - requisitos ..... 969
6.6. Formalização das parcerias ..... 971
6.7. Contratos firmados entre as organizações da sociedade civil e terceiros ..... 974
6.8. Liberação de recursos pelo ente estatal e aplicação dos mesmos ..... 974
6.9. Prestação de contas ..... 975
6.10. Responsabilização da organização da sociedade civil e aplicação de penalidades ..... 976
7. Quadro Sinóptico ..... 977
8. Súmulas ..... 985
8.1. Súmulas do STF ..... 985
9. Jurisprudências 2024/2025 ..... 986
10. Questões de concursos ..... 987

**Capítulo 14**
**AGENTES PÚBLICOS** ..... 995
1. Conceito ..... 995
2. Classificação de agentes ..... 997
2.1. Agentes Políticos ..... 997
2.2. Particulares em colaboração com o poder público ..... 999
2.3. Servidores estatais ..... 1000
2.3.1. Servidores temporários ..... 1001
2.3.2. Regime jurídico dos servidores efetivos ..... 1003
2.3.3. Servidores celetistas ..... 1009
2.3.4. Servidores estatutários ..... 1011

3. Cargo público, emprego público e função pública ..... 1013
3.1. Emprego público ..... 1013
3.2. Cargo Público ..... 1014
3.2.1. Classificação de cargos ..... 1016
3.3. Função Pública ..... 1017
4. Requisitos de ingresso no serviço público ..... 1019
4.1. Ampla acessibilidade ..... 1019
4.2. Concurso público ..... 1021
4.2.1. Exceções ao concurso público ..... 1023
4.2.2. Regras definidas pelo edital ..... 1027
4.2.3. Realização de novo concurso na vigência do certame anterior ..... 1034
4.2.4. Direito subjetivo à nomeação ..... 1034
4.2.4.1. Cadastro de reserva ..... 1037
4.2.5. Cláusula de barreira ..... 1037
4.3. Nacionalidade brasileira ..... 1039
4.4. O gozo dos direitos políticos ..... 1039
4.5. A quitação com as obrigações militares e eleitorais ..... 1039
4.6. O nível de escolaridade exigido para o exercício do cargo ..... 1039
4.7. Aptidão física e mental para o exercício das funções do cargo ..... 1040
4.7.1. Portadores de necessidades especiais ..... 1041
4.7.2. Limite de idade ..... 1042
4.7.3. Exame psicotécnico ..... 1044
4.8. Atividade jurídica ..... 1046
4.9. Vedação ao nepotismo ..... 1048
4.10. Vagas reservadas para negros e pardos ..... 1051
4.11. Terceirização de atividade pública ..... 1052
5. Estabilidade ..... 1053
5.1. Conceito e evolução constitucional ..... 1054
5.2. Empregos públicos ..... 1057
5.3. Dispensa do servidor estável ..... 1058
5.4. Estabilidade x Estágio probatório ..... 1061
5.5. Vitaliciedade ..... 1063
6. Direito de greve do servidor público ..... 1064
7. Provimento ..... 1067
7.1. Provimento Originário ..... 1067
7.2. Provimento Derivado ..... 1068
7.2.1. Provimento derivado vertical ..... 1069
7.2.2. Provimento derivado horizontal ..... 1070
7.2.3. Provimento derivado por reingresso ..... 1070
Vídeo ..... 1072
8. Vacância ..... 1073
9. Acumulação de Cargos ..... 1075

Vídeo ..... 1077
9.1. Acumulação de cargos na carreira militar ..... 1079
10. Deslocamento ..... 1080
10.1. Remoção ..... 1080
10.2. Redistribuição ..... 1081
11. Remuneração do Servidor Público ..... 1082
11.1. Irredutibilidade de Remuneração ..... 1084
11.2. Salário Mínimo ..... 1086
11.3. Pagamento em atraso ..... 1086
11.4. Vinculação e equiparação de remunerações ..... 1087
11.5. Subsídios ..... 1088
11.6. Teto remuneratório ..... 1089
11.7. Desconto na remuneração do servidor público ..... 1091
11.8. Honorários Advocatícios dos Advogados Públicos ..... 1092
12. Vantagens ..... 1092
12.1. Indenização ..... 1093
12.2. Gratificações ..... 1096
12.3. Adicionais ..... 1098
13. Férias ..... 1100
14. Licenças ..... 1101
15. Afastamentos ..... 1104
15.1. Afastamento para o exercício de mandato eletivo ..... 1104
15.2. Afastamento para Servir a Outro Órgão ou Entidade ..... 1105
15.3. Afastamento para Estudo ou Missão no Exterior ..... 1105
15.4. Afastamento para Participação em Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* no Brasil ..... 1106
16. Concessões ..... 1107
17. Regime Disciplinar ..... 1108
17.1. Responsabilidade do servidor público ..... 1108
18. Infrações e Sanções administrativas ..... 1109
18.1. Demissão ..... 1110
18.2. Cassação de aposentadoria e cassação de disponibilidade ..... 1112
18.3. Suspensão ..... 1113
18.4. Destituição de cargo em comissão e destituição de função de confiança ..... 1114
18.5. Advertência ..... 1114
18.6. Prescrição ..... 1115
18.7. Registro da Penalidade ..... 1116
18.8. Competência para aplicação da Penalidade ..... 1117
19. Processo Administrativo Disciplinar ..... 1118
19.1. Sindicância ..... 1119
19.2. Processo administrativo disciplinar propriamente dito (PAD) ..... 1120
19.3. Fases do Processo Administrativo Disciplinar ..... 1120

19.4. Recurso e Pedido de reconsideração ..... 1125
19.5. Revisão ..... 1125
20. Processo sumário ..... 1126
21. Aposentadoria do Servidor Público ..... 1126
21.1. Regimes de Previdência ..... 1127
21.2. Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) ..... 1128
21.2.1. Breve histórico constitucional ..... 1129
21.2.2. Características do RPPS ..... 1130
21.2.3. Hipóteses de aposentadoria ..... 1131
21.2.4. Valor da contribuição ..... 1138
21.2.4.1. Contribuição de inativos ..... 1139
21.2.4.2. Déficit atuarial e criação de contribuição extraordinária ..... 1140
21.2.5. Teto do regime próprio ..... 1140
21.2.6. Paridade e Integralidade ..... 1141
21.3. Natureza jurídica do ato de aposentadoria ..... 1142
Vídeo ..... 1143
21.4. Acumulação de aposentadoria ..... 1143
22. Demais benefícios da seguridade social do servidor ..... 1143
22.1. Benefícios dos segurados ..... 1144
22.1.1. Salário-família ..... 1144
22.1.2. Auxílio-natalidade ..... 1144
22.1.3. Licença para tratamento de saúde ..... 1144
22.1.4. Licença-gestante, adotante e paternidade ..... 1145
22.1.5. Licença por acidente em serviço ..... 1146
22.1.6. Assistência à saúde ..... 1146
22.2. Benefícios dos dependentes ..... 1146
22.2.1. Pensão por morte ..... 1146
22.2.1.1. Beneficiários da pensão ..... 1148
22.2.1.2. Exclusão da Pensão ..... 1149
22.2.1.3. Acumulação de pensões ..... 1150
22.2.1.4. Pensão provisória ..... 1151
22.2.2. Auxílio-reclusão ..... 1151
22.2.3. Auxílio-funeral ..... 1152
22.2.4. Assistência à saúde ..... 1152
23. Quadro Sinóptico ..... 1152
24. Súmulas ..... 1190
24.1. Súmulas do STF ..... 1190
24.2. Súmulas do STJ ..... 1191
24.3. Súmulas do TST ..... 1192
25. Jurisprudências 2024/2025 ..... 1192
26. Questões de Concursos ..... 1197

## Capítulo 15

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** ..... 1203
1. Considerações iniciais ..... 1203
2. Conceito ..... 1204
3. Natureza jurídica das sanções de improbidade ..... 1204
4. Dos agentes da improbidade administrativa ..... 1206
5. Espécies de ato de improbidade e sanções aplicáveis ..... 1208
6. Sanções pela prática de ato de improbidade ..... 1213
7. Cautelar de indisponibilidade de bens ..... 1214
8. Cautelar de afastamento preventivo ..... 1217
9. Procedimento da Ação de improbidade ..... 1217
   9.1. Partes e competência ..... 1217
   9.2. Petição inicial, contestação e julgamento ..... 1219
   9.3. Transformação em ação civil pública ..... 1224
10. Do acordo de não persecução cível ..... 1226
11. Crime de denunciação caluniosa ..... 1227
12. Prescrição ..... 1228
13. Retroatividade Da Norma Mais Benéfica Em Improbidade Administrativa ..... 1230
14. Aprofundamento para provas discursivas ..... 1233
   14.1. Inconstitucionalidade da Lei de Improbidade Administrativa ..... 1233
15. Quadro Sinóptico ..... 1235
16. Súmulas ..... 1240
   16.1. Súmulas do STJ ..... 1240
17. Jurisprudências 2024 ..... 1240
18. Questões de Concursos ..... 1244

## Capítulo 16

**INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE** ..... 1251
1. Direito de Propriedade ..... 1251
2. Intervenção do Estado na propriedade: fundamentos constitucionais ..... 1252
3. Modalidades de intervenção ..... 1254
4. Desapropriação ..... 1254
   4.1. Objeto da desapropriação ..... 1255
   4.2. Pressupostos da desapropriação ..... 1256
      4.2.1. Desapropriação Comum ..... 1258
      4.2.2. Desapropriação especial urbana ..... 1261
      4.2.3. Desapropriação Especial Rural ..... 1263
      4.2.4. Desapropriação Confisco ..... 1264
   4.3. Procedimento da Desapropriação ..... 1267
      4.3.1. Competência para desapropriar ..... 1267
      4.3.2. Fases do Procedimento ..... 1269
         4.3.2.1. Fase Declaratória ..... 1270
         4.3.2.2. Fase executória ..... 1272

4.3.3. Execução por meio de mediação ou arbitragem ..... 1273
4.4. Ação de desapropriação ..... 1274
4.5. Correção monetária ..... 1276
4.6. Juros compensatórios ..... 1277

Vídeo ..... 1278
4.7. Juros moratórios ..... 1279
4.8. Honorários advocatícios ..... 1280
4.9. Ação de desapropriação rural ..... 1281
4.10. Desapropriações diferenciadas ..... 1283
4.10.1. Desapropriação privada ..... 1283
4.10.2. Desapropriação indireta ..... 1284
4.11. Situações específicas na desapropriação ..... 1286
4.11.1. Direito de extensão ..... 1287
4.11.2. Tredestinação e Retrocessão ..... 1287
4.12. Desapropriação por zona ..... 1291
4.13. Desapropriação de domínio útil ..... 1292
5. Intervenções restritivas na propriedade privada ..... 1293
5.1. Limitação administrativa ..... 1293
5.2. Servidão Administrativa ..... 1296
5.2.1. Constituição e extinção da servidão administrativa ..... 1298
5.2.2. Procedimento de instituição da servidão administrativa ..... 1299
5.2.3. Diferenças entre servidão civil e servidão administrativa ..... 1300
5.3. Tombamento ..... 1301
5.3.1. Bens objetos de tombamento ..... 1303
5.3.2. Obrigações decorrentes do tombamento ..... 1305
5.3.3. Indenização ..... 1306
5.3.4. Procedimento ..... 1307
5.3.5. Extinção ..... 1308
5.3.6. Tombamento X Servidão Administrativa ..... 1309
5.4. Requisição administrativa ..... 1310
5.4.1. Características e objeto da requisição ..... 1310
5.5. Ocupação temporária ..... 1311
6. Quadro Sinóptico ..... 1312
7. Súmulas ..... 1335
7.1. Súmulas do STF ..... 1335
7.2. Súmulas do STJ ..... 1336
8. Jurisprudências 2024/2025 ..... 1336
9. Questões de Concursos ..... 1338

**Capítulo 17**

**BENS PÚBLICOS** ..... 1345
1. Conceito ..... 1345
2. Competência para legislar ..... 1347
3. Classificação ..... 1348
4. Afetação e desafetação de bens públicos ..... 1349
5. Garantias ..... 1350

Vídeo ..... 1352

5.1. Alienação de bens públicos ..... 1352
6. Utilização de bens públicos por particulares ..... 1354
6.1. Consentimento estatal para utilização especial de bens públicos ..... 1356
7. Aquisição de bens – incorporação dos bens ao patrimônio público ..... 1358
7.1. Aquisição contratual ..... 1358
7.2. Aquisição legal ou por fenômenos da natureza ..... 1359
8. Bens em espécie ..... 1360
9. Aprofundamento para provas discursivas ..... 1364
10. Quadro Sinóptico ..... 1365
11. Súmulas ..... 1370
11.1. Súmulas do STF ..... 1370
11.2. Súmulas do STJ ..... 1370
12. Jurisprudências 2024/2025 ..... 1370
13. Questões de Concursos ..... 1374

**Capítulo 18**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO** ..... 1379
1. Introdução e conceito ..... 1379
2. Finalidade do processo administrativo ..... 1380
2.1. Obrigatoriedade dos processos administrativos ..... 1382
3. Princípios aplicáveis ao processo administrativo ..... 1382
3.1. Princípio da Oficialidade (Impulso Oficial) ..... 1383
3.2. Devido Processo Legal ..... 1383
3.3. Contraditório e Ampla Defesa ..... 1384
3.4. Instrumentalidade das formas ..... 1387
3.5. Informalismo ou Formalismo Necessário ..... 1387
3.6. Verdade Real ..... 1388
3.7. Gratuidade ..... 1389
3.8. Princípio da Legalidade ..... 1389
3.9. Princípio da motivação ..... 1389
4. Processo Administrativo Federal ..... 1390
4.1. Aplicação Subsidiária ..... 1391
4.2. Princípios previstos na lei 9.784/99 ..... 1391

5. Direitos e deveres dos particulares ..... 1392
5.1. Legitimidade processual ..... 1393
6. Início do processo ..... 1394
Vídeo ..... 1394
7. Competência administrativa ..... 1395
7.1. Suspeição e impedimento ..... 1396
8. Dos atos processuais ..... 1396
8.1. Forma, tempo e lugar dos atos processuais ..... 1396
8.2. Comunicação dos atos processuais ..... 1397
9. Fases do processo administrativo ..... 1398
9.1. Instauração ..... 1398
9.2. Instrução processual, defesa e relatório ..... 1399
9.3. Decisão ..... 1401
10. Motivação dos atos processuais ..... 1401
10.1. Da motivação *aliunde* ..... 1402
11. Extinção do processo ..... 1402
12. Anulação, revogação e convalidação de atos no processo ..... 1403
13. Decisão coordenada ..... 1403
14. Recursos administrativos ..... 1404
14.1. Não recebimento do recurso e seus efeitos ..... 1405
14.2. Da *reformatio in pejus* ..... 1406
14.3. Da revisão ..... 1406
15. Contagem de prazos ..... 1406
16. Processo Administrativo Disciplinar ..... 1407
16.1. Sindicância investigativa ou preparatória ..... 1407
16.2. Sindicância contraditória ou acusatória ..... 1408
16.3. Processo administrativo disciplinar propriamente dito (PAD) ..... 1409
16.3.1. Fases do Processo Administrativo Disciplinar ..... 1410
17. Impugnações administrativas do julgamento ..... 1416
17.1. Recurso e Pedido de Reconsideração ..... 1417
17.2. Revisão ..... 1417
18. Processo sumário ..... 1418
19. Quadro sinóptico ..... 1420
20. Súmulas ..... 1432
20.1. Súmulas do STF ..... 1432
20.2. Súmulas do STJ ..... 1432
21. Jurisprudências 2024/2025 ..... 1433
22. Questões de Concursos ..... 1437

**Capítulo 19**

**ATUAÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO ..... 1443**
1. Introdução ..... 1443
2. O estado regulador e a constitucionalização normativa ..... 1444
3. A ordem econômica e seus fundamentos ..... 1445
   3.1. Valorização do trabalho humano ..... 1445
   3.2. Liberdade de iniciativa ..... 1446
4. Princípios da ordem econômica ..... 1446
5. Formas de atuação do estado ..... 1447
6. Estado regulador ..... 1447
   6.1. Competências para intervenção ..... 1448
   6.2. Repressão ao abuso do poder econômico ..... 1449
      6.2.1. Hipóteses de abuso ..... 1450
      6.2.2. Espécies de abuso. Trustes, cartéis e *dumping* ..... 1451
      6.2.3. Práticas restritivas verticais ..... 1451
   6.3. Normas de repressão dos abusos ..... 1452
      6.3.1. Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) ..... 1452
      6.3.2. Responsabilização e sanções aplicáveis nos casos de infração à ordem econômica ..... 1453
      6.3.3. Acordo de leniência ..... 1455
      6.3.4. Controle de concentrações ..... 1456
   6.4. Controle do abastecimento ..... 1457
7. Estado executor ..... 1458
   7.1. Exploração direta em regime de livre concorrência ..... 1458
      7.1.1. Regime das empresas estatais ..... 1459
   7.2. Monopólio estatal ..... 1460
      7.2.1. Atividades monopolizadas ..... 1460
8. Quadro sinóptico ..... 1461
9. Jurisprudências 2024/2025 ..... 1463
10. Questões de concursos ..... 1466

**BIBLIOGRAFIA ..... 1471**