



MARCELO ALEXANDRINO
VICENTE PAULO

Resumo de **DIREITO ADMINISTRATIVO**

DESCOMPLICADO

15^a
edição revista e
atualizada



- Os autores deste livro e a editora empenharam seus melhores esforços para assegurar que as informações e os procedimentos apresentados no texto estejam em acordo com os padrões aceitos à época da publicação, e todos os dados foram atualizados pelos autores até a data de fechamento do livro. Entretanto, tendo em conta a evolução das ciências, as atualizações legislativas, as mudanças regulamentares governamentais e o constante fluxo de novas informações sobre os temas que constam do livro, recomendamos enfaticamente que os leitores consultem sempre outras fontes fidedignas, de modo a se certificarem de que as informações contidas no texto estão corretas e de que não houve alterações nas recomendações ou na legislação regulamentadora.

- Fechamento desta edição: 05.04.2022

- Os autores e a editora se empenharam para citar adequadamente e dar o devido crédito a todos os detentores de direitos autorais de qualquer material utilizado neste livro, dispondo-se a possíveis acertos posteriores caso, inadvertida e involuntariamente, a identificação de algum deles tenha sido omitida.

- **Atendimento ao cliente: (11) 5080-0751 | faleconosco@grupogen.com.br**

- Direitos exclusivos para a língua portuguesa

Copyright © 2022 by

Editora Forense Ltda.

Uma editora integrante do GEN | Grupo Editorial Nacional

Travessa do Ouvidor, 11 – Térreo e 6º andar

Rio de Janeiro – RJ – 20040-040

www.grupogen.com.br

- Reservados todos os direitos. É proibida a duplicação ou reprodução deste volume, no todo ou em parte, em quaisquer formas ou por quaisquer meios (eletrônico, mecânico, gravação, fotocópia, distribuição pela Internet ou outros), sem permissão, por escrito, da Editora Forense Ltda.

- Capa: Aurélio Corrêa

- **CIP – BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO.**
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ.

A371r

15. ed.

Alexandrino, Marcelo

Resumo de direito administrativo descomplicado / Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. – 15. ed., rev. e atual. – Rio de Janeiro: Método, 2022.

568 p.; 23 cm.

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5964-562-6

1. Direito administrativo – Brasil. 2. Serviço público – Brasil – Concursos. I. Paulo, Vicente. II. Título.

22-76760

CDU: 342.9(81)

Meri Gleice Rodrigues de Souza – Bibliotecária – CRB-7/6439

NOTA DA EDITORA

Com a missão de disponibilizar o melhor conteúdo científico e com a visão de ser o maior, mais eficiente e mais completo grupo provedor de conteúdo educacional do País, o GEN | Grupo Editorial Nacional reuniu os dois maiores nomes da literatura jurídica voltada aos concursos públicos: Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, representados pela marca Vicente & Marcelo.

O sucesso da dupla pode ser constatado a partir da grande aceitação de suas obras pelo público e das inúmeras manifestações positivas de seus alunos.

Um grande diferencial dos autores é a capacidade de transportar para o livro a didática utilizada nas salas de aula, tratando dos temas complexos de forma simples, clara e objetiva. Daí o conceito *descomplicado*.

A obra *Resumo de Direito Administrativo Descomplicado* é o reflexo das características dos autores: a proximidade e familiaridade com os leitores, a habilidade didática e a clareza na apresentação dos temas. Contemplando o conteúdo de editais dos principais concursos públicos, como também os programas das universidades do País, a obra traz a técnica que exige a matéria, aliada a recursos didáticos que levam a disciplina ao leitor de modo *descomplicado*.

Boa leitura a todos!

SUMÁRIO

CAPÍTULO I

NOÇÕES INTRODUTÓRIAS.....	1
1. Funções estatais.....	1
2. Conceito e objeto do direito administrativo.....	2
3. Codificação e fontes do direito administrativo.....	4
4. Sistemas administrativos: sistema inglês e sistema francês.....	6
5. O regime jurídico-administrativo.....	6

CAPÍTULO II

PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	9
1. Princípio da supremacia do interesse público.....	9
2. Princípio da indisponibilidade do interesse público.....	10
3. Princípio da legalidade.....	11
4. Princípio da impessoalidade.....	12
5. Princípio da moralidade.....	13
6. Princípio da publicidade.....	14
6.1. Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011).....	16
7. Princípio da eficiência.....	21
8. Princípios da razoabilidade e proporcionalidade.....	23
9. Princípio da autotutela.....	25
10. Princípio da continuidade dos serviços públicos.....	26

CAPÍTULO III

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	29
1. Administração pública em sentido amplo e em sentido estrito.....	29
2. Centralização, descentralização e desconcentração.....	30

3. Administração em sentido material e em sentido formal	32
4. Conceito de administração direta, administração indireta e entidades paraestatais.....	34
5. Princípio da organização legal do serviço público.....	35
6. Criação de entidades da administração indireta.....	37
7. Criação de subsidiárias e participação no capital de empresas privadas.....	39
8. Características comuns às entidades da administração indireta.....	40
9. Entidades em espécie.....	41
9.1. Autarquias	41
9.1.1. Autarquias sob regime especial, autarquias fundacionais e associações públicas	46
9.1.2. Agências executivas.....	47
9.1.3. Agências reguladoras	49
9.1.3.1. Lei Geral das Agências Reguladoras Federais (Lei 13.848/2019).....	55
9.2. Fundações públicas.....	60
9.3. Empresas públicas e sociedades de economia mista	64
9.3.1. Distinções entre empresa pública e sociedade de economia mista	80
9.4. Consórcios públicos.....	82

CAPÍTULO IV

ÓRGÃOS E AGENTES PÚBLICOS	87
1. Órgãos públicos.....	87
1.1. Classificações	89
2. Agentes públicos.....	91

CAPÍTULO V

TERCEIRO SETOR E ENTIDADES PARAESTATAIS.....	95
1. Introdução	95
1.1. Serviços sociais autônomos.....	96
1.2. Organizações sociais.....	98
1.2.1. Introdução	98
1.2.2. Seleção e qualificação da entidade privada	99

1.2.3.	O contrato de gestão firmado pelas organizações sociais	100
1.2.4.	Meios de fomento que poderão constar do contrato de gestão.....	101
1.2.5.	Desqualificação da entidade como organização social ..	102
1.3.	Organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) ..	102
1.3.1.	Introdução	102
1.3.2.	Pessoas que não podem ser qualificadas como organização da sociedade civil de interesse público ..	103
1.3.3.	Áreas de atuação das organizações da sociedade civil de interesse público.....	103
1.3.4.	Requerimento da qualificação	104
1.3.5.	Formalização da parceria.....	105
1.3.6.	Controle e prestação de contas	105
1.3.7.	Desqualificação da entidade como organização da sociedade civil de interesse público	106
1.3.8.	Pontos comuns e diferenças relevantes entre as organizações sociais (OS) e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).....	107
1.4.	Marco regulatório das organizações da sociedade civil (Lei 13.019/2014).....	108
1.4.1.	Noções gerais	108
1.4.2.	Instrumentos de formalização da parceria: termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação.....	110
1.4.3.	Plano de trabalho	113
1.4.4.	Normas referentes à organização da sociedade civil	113
1.4.4.1.	Atuação em rede.....	115
1.4.5.	Chamamento público	116
1.4.5.1.	Dispensa e inexigibilidade do chamamento público	118
1.4.6.	Monitoramento da parceria e prestação de contas ..	119
1.4.7.	Sanções administrativas e responsabilidades.....	121

CAPÍTULO VI

SERVIDORES PÚBLICOS (DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS).....	123
1. Introdução.....	123

2. Acesso a funções, cargos e empregos públicos.....	125
3. Direito de associação sindical e direito de greve.....	143
4. Regras constitucionais pertinentes à remuneração dos agentes públicos.....	145
4.1. Fixação da remuneração e revisão geral anual	146
4.2. Limites de remuneração dos servidores públicos.....	148
4.3. Irredutibilidade dos vencimentos e subsídios	153
5. Vedação à acumulação de cargos, funções e empregos públicos...	154
6. Disposições constitucionais relativas aos servidores em exercício de mandatos eletivos.....	156
7. Administração tributária	157
8. Disposições constitucionais específicas relativas aos servidores públicos estatutários.....	158
8.1. O regime jurídico único e a extinção de sua obrigatoriedade pela EC 19/1998.....	158
8.2. Planos de carreira e sistema remuneratório dos servidores públicos	160
8.3. Direitos trabalhistas atribuídos pela Constituição aos servidores públicos	162
8.4. Estabilidade	165
8.5. Disponibilidade remunerada, reintegração, recondução, aproveitamento e readaptação	166
8.6. Regime de previdência dos servidores públicos.....	168

CAPÍTULO VII

ATOS ADMINISTRATIVOS	175
1. Conceito de ato administrativo e outras definições relevantes.....	175
2. Classificações.....	177
2.1. Atos vinculados e discricionários.....	177
2.2. Atos gerais e individuais.....	179
2.3. Atos internos e externos	179
2.4. Ato simples, complexo e composto	180
2.5. Ato válido, ato perfeito, ato eficaz e definições correlatas ..	181
3. Requisitos ou elementos dos atos administrativos.....	182
3.1. Competência.....	182
3.2. Finalidade	184

3.3. Forma.....	185
3.4. Motivo	187
3.4.1. Motivação	188
3.4.2. Teoria dos motivos determinantes	189
3.5. Objeto	189
3.5.1. Mérito administrativo.....	190
4. Atributos dos atos administrativos.....	190
4.1. Presunção de legitimidade.....	191
4.2. Imperatividade.....	191
4.3. Autoexecutoriedade.....	192
4.4. Tipicidade	192
5. Extinção dos atos administrativos.....	193
5.1. Anulação.....	193
5.2. Revogação	194
5.3. Cassação	195
5.4. Outras formas de extinção dos atos administrativos.....	196
6. Convalidação de atos administrativos.....	197

CAPÍTULO VIII

PODERES ADMINISTRATIVOS	201
1. Introdução.....	201
2. Poder vinculado e poder discricionário	201
3. Poder hierárquico	202
4. Poder disciplinar	203
5. Poder regulamentar	205
6. Poder de polícia	207
6.1. Introdução e competência para o exercício	207
6.2. Distinção entre atividade de polícia administrativa e outras atividades estatais	207
6.3. Modalidades de exercício.....	208
6.4. Sanções aplicáveis e limites	210
6.5. Fases da atividade de polícia (ciclo de polícia).....	211
6.6. Poder de polícia originário e poder de polícia delegado. Exercício de atividades de polícia administrativa por pessoas jurídicas de direito privado	212

6.7. Atributos do poder de polícia.....	214
6.8. Prescrição	216
7. Abuso de poder.....	217

CAPÍTULO IX

LICITAÇÕES PÚBLICAS.....	219
1. Introdução.....	219
2. Princípios orientadores das licitações públicas	222
2.1. Publicidade dos atos.....	223
2.2. Igualdade entre os licitantes	223
2.2.1. Regras de favorecimento: critérios de desempate, margens de preferência, licitações com participação restrita	225
2.2.2. Preferência de contratação para microempresas e empresas de pequeno porte.....	228
2.3. Sigilo na apresentação das propostas.....	230
2.4. Vinculação ao instrumento convocatório	231
2.5. Julgamento objetivo.....	231
2.6. Adjudicação obrigatória ao vencedor.....	232
2.7. Competitividade	232
3. Fases do procedimento licitatório	233
4. Modalidades de licitação	239
4.1. Concorrência	240
4.2. Tomada de preços.....	241
4.3. Convite	242
4.4. Concurso.....	242
4.5. Leilão.....	243
4.6. Pregão.....	243
4.7. Consulta.....	249
5. Tipos de licitação.....	249
6. Alienação de bens pela administração pública.....	250
7. Inexigibilidade e dispensa de licitação.....	252
7.1. Inexigibilidade de licitação	253
7.2. Dispensa de licitação.....	254
7.2.1. Licitação dispensável.....	255

7.2.2. Licitação dispensada	259
8. Anulação e revogação da licitação	261
9. Regime diferenciado de contratações públicas – RDC (Lei 12.462/2011).....	262
10. Licitações realizadas por empresas públicas e sociedades de economia mista (Lei 13.303/2016).....	269
10.1. Introdução.....	269
10.2. Hipóteses legais de contratação direta	270
10.3. Pessoas impedidas de participar da licitação e de ser contratadas.....	275
10.3.1. Pessoas impedidas de participar das licitações para obras e serviços de engenharia	276
10.4. Finalidades e princípios regedores das licitações.....	277
10.5. Critérios de julgamento	277
10.6. Sigilo quanto ao valor estimado do contrato	278
10.7. Prazos mínimos para apresentação de propostas ou lances e impugnação do edital	279
10.8. Procedimento da licitação	280
10.9. Convocação para assinatura do contrato.....	283
10.10.Revogação e anulação da licitação.....	283
11. Disciplina das licitações públicas na nova Lei de normas gerais sobre licitações e contratos administrativos (Lei 14.133/2021).....	284
11.1. Introdução.....	284
11.2. Abrangência e aplicação.....	286
11.3. Princípios.....	287
11.4. Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).....	287
11.5. Disposições gerais acerca do procedimento licitatório	288
11.6. Fases do processo de licitação	290
11.7. Margens de preferência e licitações com participação restrita..	291
11.8. Modalidades de licitação.....	293
11.9. Critérios de julgamento.....	296
11.10. Controle de legalidade e divulgação do edital.....	298
11.11. Apresentação de propostas e lances	299
11.12. Exigência de garantia dos licitantes	300
11.13. Julgamento e critérios de desempate	300
11.14. Habilitação	301

11.15. Encerramento da licitação: adjudicação, homologação, revogação e anulação.....	302
11.16. Convocação para assinatura do contrato	303
11.17. Contratação direta: inexigibilidade e dispensa de licitação	304
11.17.1. Introdução	304
11.17.2. Licitação inexigível.....	305
11.17.3. Licitação dispensável	306
11.18. Alienação de bens pela administração pública	309
11.19. Infrações e sanções administrativas	311

CAPÍTULO X

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	315
1. Introdução.....	315
2. Contratos administrativos e contratos de direito privado da administração pública	317
3. Características gerais dos contratos administrativos.....	319
4. Prazo de duração dos contratos administrativos.....	323
5. Prerrogativas da administração nos contratos administrativos: as “cláusulas exorbitantes”.....	324
5.1. Exigência de garantia	325
5.2. Poder de alteração unilateral do contrato	325
5.3. Fiscalização da execução do contrato.....	327
5.4. Aplicação direta de sanções.....	328
5.5. Ocupação temporária	329
5.6. Exigência de medidas de compensação	329
5.7. Restrições à oposição da exceção do contrato não cumprido (<i>exceptio non adimpleti contractus</i>)	331
5.8. Possibilidade de rescisão unilateral do contrato.....	332
6. Responsabilidades e encargos do contratado	333
7. Extinção dos contratos administrativos	333
7.1. Anulação.....	334
7.2. Rescisão.....	335
8. Contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista (Lei 13.303/2016).....	339
8.1. Introdução.....	339
8.2. Forma dos contratos e cláusulas necessárias.....	340

8.3.	Prazo de duração dos contratos.....	341
8.4.	Regimes de execução dos contratos destinados à execução de obras e serviços de engenharia	341
8.5.	Exigência de garantia	343
8.6.	Subcontratação	343
8.7.	Alteração dos contratos.....	343
8.8.	Responsabilidades e encargos do contratado	345
8.9.	Aplicação direta de sanções.....	346
9.	Disciplina dos contratos administrativos na nova Lei de normas gerais sobre licitações e contratos administrativos (Lei 14.133/2021)	348
9.1.	Introdução.....	348
9.2.	Formalização e cláusulas essenciais dos contratos.....	349
9.3.	Regimes de execução dos contratos destinados à execução de obras e serviços de engenharia	352
9.4.	Prazos de duração dos contratos	354
9.5.	Prerrogativas da administração contratante (cláusulas exorbitantes)	355
9.6.	Exigência de garantia	356
9.7.	Fiscalização da execução do contrato e responsabilidade do contratado	357
9.8.	Subcontratação	358
9.9.	Recebimento do objeto do contrato	359
9.10.	Alteração dos contratos e dos preços	360
9.11.	Hipóteses de extinção dos contratos	361
9.12.	Anulação dos contratos	364
10.	Convênios administrativos	365

CAPÍTULO XI

SERVIÇOS PÚBLICOS	371
1. Noções introdutórias	371
2. Conceito de serviço público.....	374
2.1. Conceitos amplos e conceitos restritos de serviço público ..	374
2.2. Critérios propostos para identificação de uma atividade como serviço público.....	375
2.2.1. Essencialistas <i>versus</i> legalistas.....	376

2.3. Definições propostas pela doutrina pátria. Conceito adotado nesta obra	377
3. Classificações	379
4. Formas de prestação dos serviços públicos	381
5. Direitos básicos dos usuários de serviços públicos (Lei 13.460/2017)	383
5.1. Lei Geral da Desburocratização – racionalização e simplificação de procedimentos administrativos (Lei 13.726/2018) ...	387
6. Concessão e permissão de serviços públicos (Lei 8.987/1995)	388
6.1. Definições legais e aspectos gerais	388
6.2. Licitação prévia à celebração dos contratos	392
6.3. Contratação com terceiros, subconcessão, transferência da concessão e transferência de controle societário	394
6.4. Direitos e obrigações do usuário	396
6.5. Obrigações da concessionária (ou permissionária)	396
6.5.1. Serviço adequado	397
6.6. Prerrogativas do poder concedente	399
6.7. Extinção da concessão (ou permissão)	403
7. Parcerias público-privadas (Lei 11.079/2004)	406
7.1. Licitação prévia à contratação de parcerias público-privadas ...	410
8. Autorização de serviço público	412

CAPÍTULO XII

RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	415
1. Conceito	415
2. Evolução	416
2.1. Irresponsabilidade do Estado	416
2.2. Responsabilidade civil com culpa comum do Estado	416
2.3. Teoria da culpa administrativa	417
2.4. Teoria do risco administrativo	417
2.5. Teoria do risco integral	418
3. Fundamento da atribuição de responsabilidade civil objetiva à administração pública pelos danos decorrentes de suas atividades	418
4. Responsabilidade objetiva na modalidade risco administrativo: art. 37, § 6.º, da Constituição de 1988	419
5. Responsabilidade por danos decorrentes de omissão estatal	423

6. A ação de reparação do dano: terceiro lesado x administração.....	428
7. A ação regressiva: administração x agente público.....	430
8. As responsabilidades administrativa, civil e penal do agente público	432
9. Responsabilidade civil por atos legislativos e atos jurisdicionais..	437

CAPÍTULO XIII

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	439
1. Introdução.....	439
2. Noção de controle e classificações doutrinárias	440
3. Recurso hierárquico e recurso hierárquico impróprio	447
4. Contrato de gestão ou contrato de desempenho (CF, art. 37, § 8.º, e Lei 13.934/2019).....	448
5. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: disposições introduzidas pela Lei 13.655/2018.....	451
6. Controle legislativo	460
6.1. Hipóteses constitucionais de controle parlamentar direto	461
6.1.1. Controles exercidos pelo Congresso Nacional.....	461
6.1.2. Controles específicos exercidos pelo Senado Federal..	463
6.1.3. Controle exercido por meio de comissões	464
6.2. Fiscalização contábil, financeira e orçamentária.....	464
6.2.1. Controle exercido pelos tribunais de contas	466
7. Controle judicial.....	472
8. Improbidade administrativa (Lei 8.429/1992).....	473
8.1. Aspectos gerais	473
8.1.1. Base constitucional e regulamentação legal.....	473
8.1.2. Bens jurídicos tutelados.....	474
8.1.3. Sujeitos ativos	475
8.1.4. Natureza das sanções cominadas	476
8.2. Atos de improbidade administrativa	477
8.3. Sanções cominadas e disposições acerca da respectiva aplicação.....	481
8.4. Procedimentos administrativos e ações judiciais.....	484
8.5. Juízo competente.....	490
8.6. Prescrição	492

CAPÍTULO XIV

O PROCESSO ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL (LEI 9.784/1999)	495
1. Introdução	495
2. Abrangência e aplicação	495
3. Princípios	496
4. Direitos e deveres dos administrados	498
4.1. Direito a regime de tramitação prioritária	499
5. Início do processo e legitimados a sua instauração	500
6. Impedimento e suspeição	501
7. Forma, tempo e lugar dos atos do processo	502
8. Intimação do interessado	503
9. Instrução e decisão	505
10. Decisão coordenada	508
11. Desistência e extinção do processo	509
12. Recurso administrativo	510
13. Contagem de prazos	513

CAPÍTULO XV

BENS PÚBLICOS	515
1. Conceito	515
2. Classificação	517
3. Características	518
4. Uso privativo de bens públicos por particulares mediante autorização, permissão e concessão	521

CAPÍTULO XVI

INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE PRIVADA	527
1. Introdução	527
2. Servidão administrativa	529
3. Requisição	530
4. Ocupação temporária	531
5. Limitações administrativas	531
6. Tombamento	532
7. Desapropriação	533

7.1. Pressupostos	534
7.2. Autorização constitucional	535
7.3. Bens desapropriáveis	538
7.4. Competência	540
7.5. Indenização	540
7.6. Desapropriação indireta	541
7.7. Desapropriação por zona	542
7.8. Direito de extensão	543
7.9. Tredestinação	543
7.10. Retrocessão	544
BIBLIOGRAFIA	545