Autores Best Sellers
+ de 1.000.000 livros vendidos

MARCELO ALEXANDRINO
VICENTE PAULO

DIREITO ADMINISTRATIVO
DESCOMPLICADO

32ª edição revista e atualizada

gen | EDITORA MÉTODO | Vicente & Marcelo

- 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: *04.01.2023*

- 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 © 2023 *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.

A371d

Alexandrino, Marcelo
Direito administrativo descomplicado / Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. – 32. ed. – Rio de Janeiro : Método, 2023.

Inclui bibliografia
ISBN 978-65-5964-749-1

1. Direito administrativo – Brasil. 2. Direito administrativo – Problemas, questões, exercícios – Brasil. 3. Serviço público – Brasil – Concursos. I. Paulo, Vicente. II. Título.

23-81918 CDU: 342.9(81)

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

abdr ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DIREITOS REPROGRÁFICOS
Respeite o direito autoral

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1
DIREITO ADMINISTRATIVO 1

1. Natureza jurídica e conceito 1
2. Objeto e abrangência 3
3. Codificação e fontes do direito administrativo 5
4. Sistemas administrativos: sistema inglês e sistema francês 6
5. Sistema administrativo brasileiro 7
6. Regime jurídico-administrativo 9

CAPÍTULO 2
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 13

1. Noções de Estado 13
   1.1. Forma de Estado 13
   1.2. Poderes do Estado 14
2. Noções de governo 16
   2.1. Sistema de governo 17
   2.2. Forma de governo 17
3. Administração pública 18
   3.1. Administração pública em sentido amplo e em sentido estrito 18
   3.2. Administração pública em sentido formal, subjetivo ou orgânico 19
   3.3. Administração pública em sentido material, objetivo ou funcional 21
4. Organização da Administração 22
   4.1. Entidades políticas e entidades administrativas 22
   4.2. Noções de centralização, descentralização e desconcentração 23
   4.3. Conceito de administração direta, administração indireta e entidades paraestatais 27
      4.3.1. Características comuns às entidades da administração indireta 28
   4.4. Princípio da organização legal do serviço público 30
   4.5. Criação de entidades da administração indireta 33

4.6. Criação de subsidiárias e participação no capital de empresas privadas... 36
4.7. Entidades em espécie... 40
4.7.1. Autarquias... 40
4.7.1.1. Conceito... 40
4.7.1.2. Criação e extinção... 42
4.7.1.3. Natureza jurídica... 43
4.7.1.4. Patrimônio... 44
4.7.1.5. Atividades desenvolvidas... 44
4.7.1.6. Atos e contratos... 47
4.7.1.7. Orçamento... 47
4.7.1.8. Regime de pessoal... 47
4.7.1.9. Nomeação e exoneração de dirigentes... 49
4.7.1.10. Capacidade exclusivamente administrativa... 50
4.7.1.11. Relação com o ente estatal instituidor... 50
4.7.1.12. Controle de desempenho... 51
4.7.1.12.1. Agências executivas... 51
4.7.1.13. Autarquias sob regime especial... 53
4.7.1.14. Agências reguladoras... 54
4.7.1.14.1. Lei Geral das Agências Reguladoras Federais (Lei 13.848/2019)... 60
4.7.1.15. Controle judicial... 68
4.7.1.16. Juízo competente... 68
4.7.1.17. Privilégios processuais... 69
4.7.1.18. Prescrição quinquenal... 70
4.7.1.19. Imunidade tributária... 71
4.7.1.20. Responsabilidade civil... 71
4.7.2. Fundações públicas... 72
4.7.2.1. Conceito... 72
4.7.2.2. Natureza jurídica... 73
4.7.2.3. Regime jurídico... 77
4.7.3. Empresas públicas e sociedades de economia mista... 81
4.7.3.1. Introdução... 81
4.7.3.2. Abrangência do estatuto jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista (Lei 13.303/2016)... 85
4.7.3.3. Conceito... 90
4.7.3.4. Criação e extinção... 93
4.7.3.5. Objeto... 98

4.7.3.6. Regime jurídico 99
4.7.3.6.1. Sujeição ao direito privado e ao direito público 99
4.7.3.6.2. Controle 101
4.7.3.6.3. Prestação de serviço público mediante outorga legal ("descentralização por serviços") ... 103
4.7.3.6.4. Benefícios fiscais 105
4.7.3.6.5. Imunidade tributária 106
4.7.3.6.6. Licitações e contratações com terceiros 107
4.7.3.6.7. Responsabilidade civil 109
4.7.3.6.8. Falência 109
4.7.3.6.9. Pessoal 110
4.7.3.6.10. Administradores 113
4.7.3.6.11. Bens 116
4.7.3.7. Distinções entre empresa pública e sociedade de economia mista 120
4.7.3.7.1. A forma jurídica 120
4.7.3.7.2. A composição do capital 121
4.7.3.7.3. O foro processual para entidades federais .. 122
4.7.4. Consórcios públicos 123

CAPÍTULO 3
ÓRGÃOS E AGENTES PÚBLICOS 133

1. Órgãos públicos 133
1.1. Teorias sobre a natureza jurídica da relação entre o Estado e os agentes por meio dos quais atua 134
1.1.1. Teoria do mandato 134
1.1.2. Teoria da representação 135
1.1.3. Teoria do órgão 135
1.2. Conceito de órgão público 136
1.3. Características dos órgãos públicos 138
1.4. Capacidade processual 138
1.5. Classificação 139
1.5.1. Órgãos simples e compostos 139
1.5.2. Órgãos singulares e colegiados 139
1.5.3. Órgãos independentes, autônomos, superiores e subalternos 140
2. Agentes públicos 141
2.1. Classificação dos agentes públicos 142

2.1.1. Agentes políticos 142
2.1.2. Agentes administrativos 143
2.1.3. Agentes honoríficos 143
2.1.4. Agentes delegados 144
2.1.5. Agentes credenciados..... 144

CAPÍTULO 4
TERCEIRO SETOR E ENTIDADES PARAESTATAIS 145

1. Introdução..... 145
1.1. Serviços sociais autônomos 146
1.2. Organizações sociais..... 149
1.2.1. Introdução..... 149
1.2.2. Seleção e qualificação da entidade privada..... 151
1.2.3. O contrato de gestão firmado pelas organizações sociais..... 153
1.2.4. Meios de fomento que poderão constar do contrato de gestão..... 154
1.2.5. Fiscalização da execução do contrato de gestão..... 155
1.2.6. Desqualificação da entidade como organização social 155
1.2.7. Posição do Supremo Tribunal Federal acerca da validade da Lei 9.637/1998 156
1.3. Organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)..... 157
1.3.1. Introdução..... 157
1.3.2. Definição de entidade sem fins lucrativos para efeito de qualificação como organização da sociedade civil de interesse público 158
1.3.3. Pessoas que não podem ser qualificadas como organização da sociedade civil de interesse público 158
1.3.4. Áreas de atuação das organizações da sociedade civil de interesse público 159
1.3.5. Requerimento da qualificação..... 160
1.3.6. Formalização da parceria 160
1.3.7. Controle e prestação de contas..... 161
1.3.8. Desqualificação da entidade como organização da sociedade civil de interesse público..... 162
1.3.9. Distinções entre organização social e organização da sociedade civil de interesse público..... 163
1.4. Instituições comunitárias de educação superior (ICES)..... 165
1.5. Entidades de apoio..... 167
1.6. Organizações gestoras de fundos patrimoniais..... 169
1.7. Marco regulatório das organizações da sociedade civil (Lei 13.019/2014) 173

1.7.1. Noções gerais 173
1.7.2. Instrumentos de formalização da parceria: termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação 177
1.7.3. Plano de trabalho 180
1.7.4. Normas referentes à organização da sociedade civil 181
1.7.4.1. Atuação em rede 184
1.7.5. Procedimento de manifestação de interesse social 185
1.7.6. Chamamento público 185
1.7.6.1. Dispensa e inexigibilidade do chamamento público 187
1.7.7. Normas relativas à liberação e à aplicação dos recursos transferidos 189
1.7.8. Monitoramento da parceria e prestação de contas 190
1.7.9. Sanções administrativas e responsabilidades 194

CAPÍTULO 5
PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 195

1. Introdução 195
2. Princípio da supremacia do interesse público 197
3. Princípio da indisponibilidade do interesse público 198
3.1. Interesses públicos primários e interesses públicos secundários 199
4. Princípio da legalidade 201
5. Princípio da moralidade 204
6. Princípio da impessoalidade 207
7. Princípio da publicidade 210
7.1. Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) 213
8. Princípio da eficiência 220
9. Princípios da razoabilidade e proporcionalidade 223
10. Princípio da autotutela 228
11. Princípio da continuidade dos serviços públicos 229

CAPÍTULO 6
DEVERES E PODERES ADMINISTRATIVOS 231

1. Noções introdutórias 231
2. Deveres administrativos 232
2.1. Poder-dever de agir 232
2.2. Dever de eficiência 232
2.3. Dever de probidade 233
2.4. Dever de prestar contas 233

3. Poderes da administração pública 234
3.1. Poder vinculado 234
3.2. Poder discricionário 235
3.2.1. Limites ao poder discricionário 237
3.3. Poder hierárquico 239
3.4. Poder disciplinar 241
3.5. Poder regulamentar 243
3.5.1. Aspectos gerais 243
3.5.2. Decretos de execução ou regulamentares 245
3.5.3. Decretos autônomos 246
3.5.4. Regulamentos autorizados 248
3.5.5. Controle judicial 251
3.6. Poder de polícia 252
3.6.1. Introdução e competência para o exercício 252
3.6.2. Distinção entre atividade de polícia administrativa e outras atividades estatais 253
3.6.3. Modalidades de exercício 256
3.6.4. Sanções aplicáveis e limites 258
3.6.5. Fases da atividade de polícia (ciclo de polícia) 260
3.6.6. Poder de polícia originário e poder de polícia delegado. Exercício de atividades de polícia administrativa por pessoas jurídicas de direito privado 262
3.6.7. Atributos do poder de polícia 264
3.6.7.1. Discricionariedade 264
3.6.7.2. Autoexecutoriedade 264
3.6.7.3. Coercibilidade 266
3.6.8. Prescrição 267
4. Abuso de poder 268

CAPÍTULO 7
SERVIDORES PÚBLICOS 271

1. Disposições constitucionais gerais relativas aos agentes públicos 271
1.1. Acesso a funções, cargos e empregos públicos 272
1.1.1. Acessibilidade a brasileiros e a estrangeiros 272
1.1.2. Requisitos para o acesso a cargos e empregos públicos 273
1.1.3. Exigência de concurso público 276
1.1.3.1. Testes psicotécnicos 283

1.1.3.2. Antecedência mínima do edital e modificação das condições nele previstas com o concurso em andamento ... 285
1.1.3.3. Controle da legalidade dos concursos públicos 286
1.1.3.4. Desrespeito à exigência de concurso público e desvio de função 289
1.1.4. Prazo de validade do concurso 292
1.1.5. Direito à nomeação 293
1.1.6. Prioridade na nomeação e direito do candidato preterido 296
1.1.7. Reserva de percentual de cargos e empregos para candidatos com deficiência 299
1.1.8. Cargos em comissão e funções de confiança 304
1.1.9. Contratação por tempo determinado 313
1.2. Direito de associação sindical dos servidores públicos 317
1.3. Direito de greve dos servidores públicos 317
1.4. Disposições constitucionais pertinentes à remuneração dos agentes públicos 321
1.4.1. Fixação da remuneração e revisão geral anual 321
1.4.2. Limites ("tetos") de remuneração dos servidores públicos 325
1.4.3. Limitação (teórica) aos valores dos vencimentos dos cargos dos Poderes Legislativo e Judiciário 332
1.4.4. Vedação à vinculação e à equiparação de remunerações 332
1.4.5. Vedação à incidência cumulativa de acréscimos pecuniários e à incorporação de vantagens não permanentes à remuneração 335
1.4.6. Irredutibilidade dos vencimentos e subsídios 336
1.4.7. Restrições previstas na Emenda Constitucional 95/2016 ("teto dos gastos públicos") 341
1.5. Administração tributária 342
1.6. Vedação à acumulação de cargos, funções e empregos públicos 344
2. Disposições constitucionais concernentes aos servidores em exercício de mandatos eletivos 347
3. Disposições constitucionais específicas relativas aos servidores públicos 348
3.1. O regime jurídico único e a extinção de sua obrigatoriedade pela EC 19/1998 348
3.2. O regime de emprego público na administração federal direta, autárquica e fundacional 351
3.3. Planos de carreira e sistema remuneratório dos servidores públicos 352
3.4. Extensão aos servidores públicos de direitos constitucionalmente assegurados aos trabalhadores da iniciativa privada 355

3.5. Remuneração por subsídio 360
3.6. Estabilidade 361
3.6.1. Vedação à dispensa imotivada de empregados públicos de empresas públicas e sociedades de economia mista 365
4. Regime de previdência dos servidores públicos 367
5. Disposições legais aplicáveis aos servidores públicos federais (estatutários) 375
5.1. Introdução 375
5.2. Cargos e funções públicas 375
5.3. Provimento 376
5.3.1. Provimento originário e provimento derivado 377
5.3.2. Concurso público 379
5.3.2.1. Isenção da taxa de inscrição (Lei 13.656/2018) 381
5.3.2.2. Direito a amamentação durante as provas e avaliações (Lei 13.872/2019) 382
5.3.2.3. Reserva de vagas para candidatos negros em concursos públicos (Lei 12.990/2014) 383
5.3.3. Formas de provimento dos cargos públicos 386
5.3.3.1. Nomeação 386
5.3.3.2. Readaptação 387
5.3.3.3. Reintegração 389
5.3.3.4. Aproveitamento 389
5.3.3.5. Promoção 390
5.3.3.6. Reversão 391
5.3.3.7. Recondução 393
5.4. Posse 395
5.5. Exercício 397
5.6. Estágio probatório 399
5.7. Vacância 403
5.8. Remoção 404
5.9. Redistribuição 406
5.10. Substituição 407
5.11. Cessão e requisição de servidores 408
5.12. Direitos e vantagens dos servidores públicos federais 412
5.12.1. Vencimento e remuneração 412
5.12.2. Vantagens 416
5.12.2.1. Indenizações 416
5.12.2.2. Retribuições, gratificações e adicionais 418

5.12.3. Férias 423
5.12.4. Licenças 425
5.12.5. Afastamentos e concessões 432
5.13. Regime disciplinar 434
5.13.1. Deveres e proibições 434
5.13.1.1. Deveres 434
5.13.1.2. Proibições 437
5.13.1.3. Conflito de interesses (Lei 12.813/2013) 438
5.13.2. Penalidades 441
5.13.3. Prescrição 446
5.14. Sindicância e processo administrativo disciplinar (PAD) 449
5.14.1. Introdução 449
5.14.2. Sindicância 449
5.14.3. Processo administrativo disciplinar 450
5.14.3.1. Instauração 450
5.14.3.1.1. Afastamento temporário 452
5.14.3.2. Inquérito administrativo 452
5.14.3.2.1. Instrução 452
5.14.3.2.2. Defesa 454
5.14.3.2.3. Relatório 455
5.14.3.3. Julgamento 455
5.14.4. Rito sumário (acumulação, abandono de cargo, inassiduidade habitual) 458
5.14.5. Revisão do PAD 459

CAPÍTULO 8
ATOS ADMINISTRATIVOS 461

1. Introdução 461
2. Conceito 462
3. Atos privados praticados pela administração pública 463
4. Fatos administrativos 464
5. Classificações 466
5.1. Atos vinculados e discricionários 466
5.2. Atos gerais e individuais 469
5.3. Atos internos e externos 471
5.4. Ato simples, complexo e composto 471
5.5. Atos de império, de gestão e de expediente 474

5.6. Ato-regra, ato-condição e ato subjetivo 475
5.7. Ato constitutivo, extintivo, modificativo e declaratório 476
5.8. Ato válido, nulo, anulável e inexistente 477
5.9. Ato perfeito, eficaz, pendente e consumado 480
5.9.1. Ato eficaz *versus* ato exequível 483
6. Requisitos de validade ou elementos dos atos administrativos 484
6.1. Competência 484
6.1.1. Delegação e avocação de competências 485
6.1.2. Excesso de poder, função de fato e usurpação de função 487
6.2. Finalidade 488
6.2.1. Desvio de finalidade 489
6.3. Forma 490
6.3.1. Vício de forma 491
6.4. Motivo 492
6.4.1. Vício de motivo 493
6.5. Objeto 494
6.5.1. Vício de objeto 495
7. Mérito do ato administrativo 496
8. Motivação 499
8.1. Teoria dos motivos determinantes 502
9. Atributos do ato administrativo 503
9.1. Presunção de legitimidade 504
9.2. Imperatividade 505
9.3. Autoexecutoriedade 506
9.4. Tipicidade 509
10. Espécies de atos administrativos 510
10.1. Atos normativos 510
10.2. Atos ordinatórios 512
10.3. Atos negociais 513
10.3.1. Licença 515
10.3.2. Autorização 515
10.3.3. Permissão 517
10.4. Atos enunciativos 519
10.4.1. Certidão e atestado 520
10.4.2. Parecer 521
10.4.3. Apostila 522
10.5. Atos punitivos 522

11. Extinção dos atos administrativos 523
11.1. Anulação 523
11.2. Revogação 527
11.2.1. Atos que não podem ser revogados 528
11.3. Cassação 530
11.4. Outras formas de extinção dos atos administrativos 530
12. Convalidação 531
13. Conversão 536

CAPÍTULO 9
LICITAÇÕES PÚBLICAS 539

1. Introdução 539
2. Licitações regidas pela Lei 14.133/2021 543
2.1. Abrangência e aplicação da Lei 14.133/2021 543
2.2. Conceito, objeto e princípios orientadores das licitações 544
2.3. Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) 545
2.4. Disposições gerais acerca do procedimento licitatório 546
2.5. Fases do processo de licitação 549
2.6. Margens de preferência e licitações com participação restrita 551
2.7. Preferência na contratação de microempresas e empresas de pequeno porte 554
2.8. Preferência na contratação de bens, serviços e obras baseada em critérios e práticas de sustentabilidade 557
2.9. Modalidades de licitação 560
2.10. Critérios de julgamento 565
2.11. Controle de legalidade e divulgação do edital 567
2.12. Apresentação de propostas e lances 568
2.13. Exigência de garantia dos licitantes 569
2.14. Julgamento e critérios de desempate 570
2.15. Habilitação 571
2.16. Encerramento da licitação: adjudicação, homologação, revogação e anulação 575
2.17. Convocação para assinatura do contrato 577
2.18. Contratação direta: inexigibilidade e dispensa de licitação 578
2.18.1. Introdução 578
2.18.2. Licitação inexigível 579
2.18.3. Licitação dispensável 582
2.19. Alienação de bens pela administração pública 586

2.20. Procedimentos auxiliares 588
2.20.1. Sistema de registro de preços 591
2.21. Infrações e sanções administrativas 595
2.22. Recursos 599
3. Normas gerais aplicáveis às licitações e às contratações de serviços de publicidade (Lei 12.232/2010) 601
4. Licitações realizadas por empresas públicas e sociedades de economia mista (Lei 13.303/2016) 607
4.1. Introdução 607
4.2. Hipóteses legais de contratação direta 608
4.3. Pessoas impedidas de participar da licitação e de ser contratadas 613
4.3.1. Pessoas impedidas de participar das licitações para obras e serviços de engenharia 614
4.4. Finalidades e princípios regedores das licitações 614
4.5. Obrigação de elaborar um regulamento interno de licitações e contratos 615
4.6. Critérios de julgamento 615
4.7. Sigilo quanto ao valor estimado do contrato 617
4.8. Prazos mínimos para apresentação de propostas ou lances e impugnação do edital 617
4.9. Procedimento da licitação 618
4.10. Convocação para assinatura do contrato 622
4.11. Revogação e anulação da licitação 622

CAPÍTULO 10
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS 627

1. Introdução 627
2. Contratos administrativos e contratos de direito privado da administração pública 630
3. Objeto e características gerais dos contratos administrativos 632
3.1. Formalismo 633
3.1.1. Cláusulas essenciais 635
3.1.2. Regimes de execução dos contratos destinados a execução de obras e serviços de engenharia 636
3.1.3. Matriz de alocação de riscos 638
3.2. Contrato de adesão 640
3.3. Pessoalidade (*intuitu personae*) 640
4. Prerrogativas da administração contratante ("cláusulas exorbitantes") 641
4.1. Alteração dos contratos e dos preços 642

4.2. Extinção unilateral do contrato 647
4.3. Fiscalização da execução do contrato 648
4.4. Aplicação direta de sanções 649
4.5. Ocupação provisória 649
4.6. Restrições à oposição da exceção do contrato não cumprido (*exceptio non adimpleti contractus*) 650
4.7. Exigência de garantia 651
4.8. Exigência de medidas de compensação 653
5. Prazos de duração dos contratos administrativos 655
6. Responsabilidade pela execução do contrato e respectivos encargos 657
6.1. Subcontratação 659
6.2. Meios alternativos de resolução de controvérsias 660
7. Recebimento do objeto do contrato 660
8. Extinção do contrato 662
8.1. Anulação do contrato 666
9. Teoria da imprevisão 668
10. Espécies de contratos 672
10.1. Introdução 672
10.1.1. Contrato de obra pública 673
10.1.2. Contrato de serviço 675
10.1.2.1. Terceirização 676
10.1.3. Contrato de concessão 680
11. Contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista (Lei 13.303/2016) 682
11.1. Introdução 682
11.2. Características dos contratos regidos pela Lei 13.303/2016 684
11.2.1. Forma dos contratos e cláusulas necessárias 684
11.2.2. Prazo de duração dos contratos 686
11.2.3. Regimes de execução dos contratos destinados à execução de obras e serviços de engenharia 686
11.2.4. Exigência de garantia 688
11.2.5. Subcontratação 688
11.2.6. Alteração dos contratos 688
11.2.7. Responsabilidades e encargos do contratado 690
11.2.8. Fiscalização da execução do contrato 691
11.2.9. Aplicação direta de sanções 692
12. Convênios administrativos 696

12.1. Transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse (Decreto 6.170/2007) 700

CAPÍTULO 11
SERVIÇOS PÚBLICOS 707

1. Noções introdutórias 707
2. Conceito de serviço público 710
   2.1. Serviço público em sentido subjetivo e em sentido objetivo 710
   2.2. Conceitos amplos e conceitos restritos de serviço público 711
   2.3. Critérios propostos para identificação de uma atividade como serviço público 713
      2.3.1. Essencialistas *versus* legalistas 714
      2.3.2. Atividades jurídicas do Estado *versus* atividades sociais do Estado 715
   2.4. Definições propostas pela doutrina pátria. Conceito adotado nesta obra 717
3. Classificações 720
4. Distribuição constitucional das competências para a prestação de serviços públicos 723
5. Formas de prestação dos serviços públicos 727
6. Regulamentação e controle 730
   6.1. Direitos básicos dos usuários de serviços públicos (Lei 13.460/2017) 733
      6.1.1. Lei Geral da Desburocratização – racionalização e simplificação de procedimentos administrativos (Lei 13.726/2018) 738
7. Concessão e permissão de serviços públicos (Lei 8.987/1995) 740
   7.1. Definições legais e aspectos gerais 740
   7.2. Licitação prévia à celebração dos contratos 745
   7.3. Cláusulas essenciais dos contratos 749
   7.4. Prazo 751
   7.5. Contratação com terceiros, subconcessão, transferência da concessão e transferência de controle societário 754
   7.6. Política tarifária 760
   7.7. Direitos e obrigações do usuário 765
   7.8. Obrigações da concessionária (ou permissionária) 767
      7.8.1. Serviço adequado 768
   7.9. Prerrogativas do poder concedente 770
      7.9.1. Intervenção na concessão (ou permissão) 775
   7.10. Extinção da concessão (ou permissão) 777
8. Parcerias público-privadas (Lei 11.079/2004) 781

8.1. Noções introdutórias 781
8.2. Modalidades de parcerias público-privadas 783
8.3. Cláusulas contratuais, contraprestação da administração pública e garantias 785
8.4. Sociedade de propósito específico 788
8.5. Licitação prévia à contratação de parcerias público-privadas 789
8.6. Regras aplicáveis especificamente à União 792
8.6.1. Órgão gestor de parcerias público-privadas 792
8.6.2. Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas 793
9. Programa de parcerias de investimentos (Lei 13.334/2016) 796
10. Autorização de serviço público 797

CAPÍTULO 12
RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 805

1. Conceito 805
2. Evolução 806
2.1. Irresponsabilidade do Estado 806
2.2. Responsabilidade civil com culpa comum do Estado 806
2.3. Teoria da culpa administrativa 807
2.4. Teoria do risco administrativo 807
2.5. Teoria do risco integral 808
3. Fundamento da atribuição de responsabilidade civil objetiva à administração pública pelos danos decorrentes de suas atividades 809
4. Responsabilidade objetiva na modalidade risco administrativo: art. 37, § 6.º, da Constituição de 1988 811
5. Responsabilidade por danos decorrentes de omissão estatal 817
6. Força maior e caso fortuito 823
7. Danos de obra pública 826
8. Atos legislativos 829
9. Atos jurisdicionais 830
10. A ação de reparação do dano: terceiro lesado ***x*** Administração 831
11. A ação regressiva: Administração ***x*** agente público 835
12. As responsabilidades administrativa, civil e penal do agente público 837

CAPÍTULO 13
CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 843

1. Introdução 843
2. Conceito 844

3. Classificação das formas de controle 845
3.1. Conforme a origem 845
3.1.1. Controle interno 845
3.1.2. Controle externo 846
3.1.3. Controle popular 846
3.2. Conforme o momento de exercício 847
3.2.1. Controle prévio ou preventivo (*a priori*) 847
3.2.2. Controle concomitante 848
3.2.3. Controle subsequente ou corretivo 848
3.3. Quanto ao aspecto controlado 848
3.3.1. Controle de legalidade ou legitimidade 848
3.3.2. Controle de mérito 850
3.4. Quanto à amplitude 852
3.4.1. Controle hierárquico 852
3.4.2. Controle finalístico 853
4. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: disposições introduzidas pela Lei 13.655/2018 854
5. Controle exercido pela administração sobre seus próprios atos (controle administrativo) 867
5.1. Introdução 867
5.2. Contrato de gestão ou contrato de desempenho (CF, art. 37, § 8.º, e Lei 13.934/2019) 871
5.3. Processos administrativos 875
5.3.1. Noções gerais 875
5.3.2. Recursos administrativos 877
5.3.2.1. Recurso hierárquico e recurso hierárquico impróprio 879
5.3.3. Princípios 881
5.3.3.1. Oficialidade 881
5.3.3.2. Informalismo 883
5.3.3.3. Instrumentalidade das formas 884
5.3.3.4. Verdade material 885
5.3.3.5. Gratuidade 886
5.3.3.6. Contraditório e ampla defesa 887
5.4. Prescrição administrativa 888
6. Controle legislativo 894
6.1. Introdução 894
6.2. Hipóteses constitucionais de controle parlamentar direto 895

6.2.1. Controles exercidos pelo Congresso Nacional 895
6.2.2. Controles específicos exercidos pelo Senado Federal 898
6.2.3. Controle exercido por meio de comissões 899
6.3. A fiscalização contábil, financeira e orçamentária na Constituição de 1988 899
6.3.1. Atribuições dos tribunais de contas 903
6.3.2. Os tribunais de contas e as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (Súmula Vinculante 3) 912
7. Controle judiciário 916
7.1. Introdução 916
7.2. Controle judicial em espécie 918
7.2.1. Mandado de segurança 918
7.2.1.1. Introdução 918
7.2.1.2. Bem jurídico tutelado 919
7.2.1.3. Objeto 920
7.2.1.4. Restrições 922
7.2.1.5. Sujeitos 924
7.2.1.6. Liminar 926
7.2.1.7. Aspectos processuais, sentença e coisa julgada 929
7.2.1.8. Prazo 931
7.2.1.9. Mandado de segurança coletivo 932
7.2.1.9.1. Introdução 932
7.2.1.9.2. Objeto e sujeitos 933
7.2.1.9.3. Aspectos processuais e coisa julgada 935
7.2.1.9.4. Distinção entre mandado de segurança coletivo e ação popular 936
7.2.2. Ação popular 937
7.2.2.1. Introdução 937
7.2.2.2. Bens jurídicos tutelados 938
7.2.2.3. Objeto 939
7.2.2.4. Sujeitos 940
7.2.2.5. Aspectos processuais, decisão judicial e execução da sentença 942
7.2.3. Ação civil pública 943
7.2.3.1. Introdução 943
7.2.3.2. Bens jurídicos tutelados 944
7.2.3.3. Objeto 948
7.2.3.4. Sujeitos 949

7.2.3.5. Aspectos processuais, decisão judicial e execução da sentença 951
7.2.3.6. Diferenças entre ação civil pública e ação popular 952
8. Improbidade administrativa (Lei 8.429/1992) 954
8.1. Aspectos gerais 954
8.1.1. Base constitucional e regulamentação legal 954
8.1.2. Bens jurídicos tutelados 955
8.1.3. Sujeitos ativos 956
8.1.4. Natureza das sanções cominadas 957
8.2. Atos de improbidade administrativa 958
8.3. Sanções cominadas e disposições acerca da respectiva aplicação 963
8.4. Procedimentos administrativos e ações judiciais 966
8.5. Juízo competente 973
8.6. Prescrição 976
9. Responsabilização de pessoas jurídicas por atos contra a administração pública (Lei 12.846/2013) 978

CAPÍTULO 14
O PROCESSO ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL (LEI 9.784/1999) 985

1. Introdução 985
2. Abrangência e aplicação 985
3. Princípios 986
4. Direitos e deveres dos administrados 988
4.1. Direito a regime de tramitação prioritária 989
5. Início do processo e legitimados a sua instauração 990
6. Impedimento e suspeição 991
7. Forma, tempo e lugar dos atos do processo 992
8. Intimação do interessado 994
9. Instrução e decisão 995
10. Decisão coordenada 999
11. Desistência e extinção do processo 1000
12. Recurso administrativo 1001
13. Contagem de prazos 1004

CAPÍTULO 15
BENS PÚBLICOS 1005

1. Conceito 1005

2. Classificação 1008
2.1. Quanto à titularidade 1008
2.2. Quanto à destinação 1008
2.3. Quanto à disponibilidade 1009
3. Características 1010
3.1. Inalienabilidade 1010
3.2. Impenhorabilidade 1011
3.3. Imprescritibilidade 1014
3.4. Não onerabilidade 1014
4. Afetação e desafetação 1015
5. Principais espécies de bens públicos 1016
5.1. Terras devolutas 1016
5.2. Terrenos de marinha e seus acrescidos 1016
5.3. Terrenos reservados 1017
5.4. Terras ocupadas pelos índios 1018
5.5. Plataforma continental 1018
5.6. Ilhas 1018
5.7. Faixa de fronteiras 1020
5.8. Águas públicas 1020
6. Uso privativo de bens públicos por particulares mediante autorização, permissão e concessão 1020

CAPÍTULO 16
INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE 1027

1. Introdução 1027
2. Modalidades de intervenção 1029
2.1. Servidão administrativa 1030
2.1.1. Instituição da servidão 1030
2.1.2. Indenização 1031
2.1.3. Extinção 1031
2.1.4. Principais características 1032
2.2. Requisição 1032
2.2.1. Objeto e indenização 1032
2.2.2. Instituição e extinção 1034
2.2.3. Principais características 1034
2.3. Ocupação temporária 1034
2.3.1. Instituição, extinção e indenização 1035

2.3.2. Características 1035
2.4. Limitações administrativas 1035
2.4.1. Distinções de outros institutos 1036
2.4.2. Instituição e indenização 1037
2.4.3. Características 1037
2.5. Tombamento 1037
2.5.1. Espécies 1038
2.5.2. Instituição 1038
2.5.3. Processo do tombamento 1038
2.5.4. Efeitos do tombamento 1039
2.6. Desapropriação 1039
2.6.1. Pressupostos 1040
2.6.2. Autorização constitucional 1041
2.6.3. Bens desapropriáveis 1042
2.6.4. Competência 1045
2.6.5. Destinação dos bens 1046
2.6.6. Procedimento de desapropriação 1046
2.6.6.1. Fase declaratória 1047
2.6.6.2. Fase executória 1048
2.6.7. Ação de desapropriação 1049
2.6.7.1. Contestação 1049
2.6.7.2. Imissão provisória na posse 1050
2.6.7.3. Sentença e transferência do bem 1052
2.6.7.4. Indenização 1052
2.6.7.5. Desistência da desapropriação 1053
2.6.8. Desapropriação indireta 1053
2.6.9. Desapropriação por zona 1055
2.6.10. Direito de extensão 1056
2.6.11. Tredestinação 1056
2.6.12. Retrocessão 1057
2.6.13. Desapropriação rural 1057
2.6.13.1. Indenização 1059
2.6.13.2. Procedimento 1060
2.6.14. Desapropriação confiscatória 1062
2.7. Formas de intervenção previstas no Estatuto da Cidade 1065
2.7.1. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios 1066

2.7.2. Aplicação do IPTU progressivo no tempo 1066
2.7.3. A desapropriação no Estatuto da Cidade 1067
2.7.4. Direito de preempção 1068

BIBLIOGRAFIA 1071