



MARCELO ALEXANDRINO
VICENTE PAULO

Resumo de **DIREITO
ADMINISTRATIVO**

DESCOMPLICADO

16^a revista e
edição 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: 13.04.2023
- 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.

A371r

Alexandrino, Marcelo

Resumo de direito administrativo descomplicado / Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. – 16. ed. – Rio de Janeiro: Método, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5964-834-4

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



23-83395

CDU: 342.9(81)

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

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 da proporcionalidade.....	23
9. Princípio da autotutela.....	25
10. Princípio da continuidade dos serviços públicos.....	27

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.....	61
9.3. Empresas públicas e sociedades de economia mista	65
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	101
1.2.4.	Meios de fomento que poderão constar do contrato de gestão.....	102
1.2.5.	Desqualificação da entidade como organização social	102
1.3.	Organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)	103
1.3.1.	Introdução	103
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.....	104
1.3.4.	Requerimento da qualificação	104
1.3.5.	Formalização da parceria.....	105
1.3.6.	Controle e prestação de contas.....	106
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.....	111
1.4.3.	Plano de trabalho	113
1.4.4.	Normas referentes à organização da sociedade civil	114
1.4.4.1.	Atuação em rede.....	116
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.....	209
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	215
7. Abuso de poder.....	216

CAPÍTULO IX

LICITAÇÕES PÚBLICAS	219
1. Introdução.....	219
2. Licitações regidas pela Lei 14.133/2021.....	223
2.1. Abrangência e aplicação da Lei 14.133/2021	223
2.2. Conceito, objeto e princípios orientadores das licitações.....	224
2.3. Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).....	225
2.4. Disposições gerais acerca do procedimento licitatório	225
2.5. Fases do processo de licitação	229
2.6. Margens de preferência e licitações com participação restrita...	231
2.7. Preferência na contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.....	232
2.8. Modalidades de licitação.....	235
2.9. Critérios de julgamento.....	240
2.10. Controle de legalidade e divulgação do edital.....	241
2.11. Apresentação de propostas e lances.....	242
2.12. Exigência de garantia dos licitantes.....	244
2.13. Julgamento e critérios de desempate.....	244
2.14. Habilitação.....	245
2.15. Encerramento da licitação: adjudicação, homologação, revogação e anulação	249
2.16. Convocação para assinatura do contrato.....	250
2.17. Contratação direta: inexigibilidade e dispensa de licitação ...	251
2.17.1. Introdução.....	251
2.17.2. Licitação inexigível.....	252
2.17.3. Licitação dispensável.....	254
2.18. Alienação de bens pela administração pública.....	257
2.19. Procedimentos auxiliares.....	259
2.19.1. Sistema de registro de preços.....	262
2.20. Infrações e sanções administrativas.....	265

3. Licitações realizadas por empresas públicas e sociedades de economia mista (Lei 13.303/2016).....	268
3.1. Introdução.....	268
3.2. Hipóteses legais de contratação direta.....	269
3.3. Pessoas impedidas de participar da licitação e de ser contratadas.....	273
3.3.1. Pessoas impedidas de participar das licitações para obras e serviços de engenharia.....	274
3.4. Finalidades e princípios regedores das licitações.....	275
3.5. Obrigação de elaborar um regulamento interno de licitações e contratos.....	275
3.6. Critérios de julgamento.....	276
3.7. Sigilo quanto ao valor estimado do contrato.....	277
3.8. Prazos mínimos para apresentação de propostas ou lances e impugnação do edital.....	278
3.9. Procedimento da licitação.....	278
3.10. Convocação para assinatura do contrato.....	282
3.11. Revogação e anulação da licitação.....	282

CAPÍTULO X

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	285
1. Introdução.....	285
2. Contratos administrativos e contratos de direito privado da administração pública.....	288
3. Objeto e características gerais dos contratos administrativos.....	291
3.1. Formalismo.....	292
3.1.1. Cláusulas essenciais.....	293
3.1.2. Regimes de execução dos contratos destinados a execução de obras e serviços de engenharia.....	294
3.1.3. Matriz de alocação de riscos.....	297
3.2. Contrato de adesão.....	298
3.3. Pessoaalidade (<i>intuitu personae</i>).....	298
4. Prerrogativas da administração contratante (“cláusulas exorbitantes”).....	299
4.1. Alteração dos contratos e dos preços.....	300
4.2. Extinção unilateral do contrato.....	304
4.3. Fiscalização da execução do contrato.....	304

4.4.	Aplicação direta de sanções.....	305
4.5.	Ocupação provisória	306
4.6.	Restrições à oposição da exceção do contrato não cumprido (<i>exceptio non adimpleti contractus</i>)	307
4.7.	Exigência de garantia	308
5.	Prazos de duração dos contratos administrativos	310
6.	Responsabilidade pela execução do contrato e respectivos en- cargos	311
6.1.	Subcontratação	312
6.2.	Meios alternativos de resolução de controvérsias	313
7.	Recebimento do objeto do contrato.....	313
8.	Extinção do contrato.....	315
8.1.	Anulação do contrato	319
9.	Contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de eco- nomia mista (Lei 13.303/2016).....	321
9.1.	Introdução.....	321
9.2.	Características dos contratos regidos pela Lei 13.303/2016 ...	322
9.2.1.	Forma dos contratos e cláusulas necessárias	322
9.2.2.	Prazo de duração dos contratos	324
9.2.3.	Regimes de execução dos contratos destinados à execução de obras e serviços de engenharia	324
9.2.4.	Exigência de garantia	326
9.2.5.	Subcontratação.....	326
9.2.6.	Alteração dos contratos	327
9.2.7.	Responsabilidades e encargos do contratado	328
9.2.8.	Fiscalização da execução do contrato	329
9.2.9.	Aplicação direta de sanções.....	330
10.	Convênios administrativos.....	333

CAPÍTULO XI

SERVIÇOS PÚBLICOS	337	
1.	Noções introdutórias	337
2.	Conceito de serviço público	340
2.1.	Conceitos amplos e conceitos restritos de serviço público ..	340
2.2.	Critérios propostos para identificação de uma atividade como serviço público	341
2.2.1.	Essencialistas <i>versus</i> legalistas.....	342

2.3. Definições propostas pela doutrina pátria. Conceito adotado nesta obra	343
3. Classificações.....	345
4. Formas de prestação dos serviços públicos	347
5. Direitos básicos dos usuários de serviços públicos (Lei 13.460/2017).....	349
5.1. Lei Geral da Desburocratização – racionalização e simplificação de procedimentos administrativos (Lei 13.726/2018)...	353
6. Concessão e permissão de serviços públicos (Lei 8.987/1995)	354
6.1. Definições legais e aspectos gerais	354
6.2. Licitação prévia à celebração dos contratos.....	358
6.3. Contratação com terceiros, subconcessão, transferência da concessão e transferência de controle societário.....	360
6.4. Direitos e obrigações do usuário.....	362
6.5. Obrigações da concessionária (ou permissionária).....	363
6.5.1. Serviço adequado	364
6.6. Prerrogativas do poder concedente.....	365
6.7. Extinção da concessão (ou permissão).....	369
7. Parcerias público-privadas (Lei 11.079/2004).....	372
7.1. Licitação prévia à contratação de parcerias público-privadas...	376
8. Autorização de serviço público.....	378

CAPÍTULO XII

RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	381
1. Conceito	381
2. Evolução	382
2.1. Irresponsabilidade do Estado	382
2.2. Responsabilidade civil com culpa comum do Estado.....	382
2.3. Teoria da culpa administrativa.....	383
2.4. Teoria do risco administrativo	383
2.5. Teoria do risco integral.....	384
3. Fundamento da atribuição de responsabilidade civil objetiva à administração pública pelos danos decorrentes de suas atividades.....	384
4. Responsabilidade objetiva na modalidade risco administrativo: art. 37, § 6.º, da Constituição de 1988	385
5. Responsabilidade por danos decorrentes de omissão estatal	389

6. A ação de reparação do dano: terceiro lesado x administração	394
7. A ação regressiva: administração x agente público.....	396
8. As responsabilidades administrativa, civil e penal do agente público	398
9. Responsabilidade civil por atos legislativos e atos jurisdicionais..	403

CAPÍTULO XIII

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	405
1. Introdução.....	405
2. Noção de controle e classificações doutrinárias	406
3. Recurso hierárquico e recurso hierárquico impróprio	413
4. Contrato de gestão ou contrato de desempenho (CF, art. 37, § 8.º, e Lei 13.934/2019).....	414
5. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: disposições introduzidas pela Lei 13.655/2018.....	417
6. Controle legislativo	426
6.1. Hipóteses constitucionais de controle parlamentar direto.....	427
6.1.1. Controles exercidos pelo Congresso Nacional.....	427
6.1.2. Controles específicos exercidos pelo Senado Federal.....	429
6.1.3. Controle exercido por meio de comissões.....	430
6.2. Fiscalização contábil, financeira e orçamentária.....	430
6.2.1. Controle exercido pelos tribunais de contas	432
7. Controle judicial.....	438
8. Improbidade administrativa (Lei 8.429/1992).....	440
8.1. Aspectos gerais	440
8.1.1. Base constitucional e regulamentação legal.....	440
8.1.2. Bens jurídicos tutelados.....	441
8.1.3. Sujeitos ativos	441
8.1.4. Natureza das sanções cominadas	443
8.2. Atos de improbidade administrativa.....	444
8.3. Sanções cominadas e disposições acerca da respectiva aplicação.....	448
8.4. Procedimentos administrativos e ações judiciais.....	451
8.5. Juízo competente.....	458
8.6. Prescrição	460

CAPÍTULO XIV**O PROCESSO ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL (LEI 9.784/1999).....**

463

1. Introdução..... 463
2. Abrangência e aplicação..... 463
3. Princípios..... 464
4. Direitos e deveres dos administrados..... 466
 - 4.1. Direito a regime de tramitação prioritária..... 467
5. Início do processo e legitimados a sua instauração..... 468
6. Impedimento e suspeição..... 469
7. Forma, tempo e lugar dos atos do processo..... 470
8. Intimação do interessado..... 471
9. Instrução e decisão..... 473
10. Decisão coordenada..... 476
11. Desistência e extinção do processo..... 478
12. Recurso administrativo..... 478
13. Contagem de prazos..... 481

CAPÍTULO XV**BENS PÚBLICOS.....**

483

1. Conceito..... 483
2. Classificação..... 485
3. Características..... 486
4. Uso privativo de bens públicos por particulares mediante autorização, permissão e concessão..... 489

CAPÍTULO XVI**INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE PRIVADA.....**

495

1. Introdução..... 495
2. Servidão administrativa..... 497
3. Requisição..... 498
4. Ocupação temporária..... 499
5. Limitações administrativas..... 499
6. Tombamento..... 500

7. Desapropriação	501
7.1. Pressupostos	502
7.2. Autorização constitucional	503
7.3. Bens desapropriáveis	506
7.4. Competência	508
7.5. Indenização	509
7.6. Desapropriação indireta	510
7.7. Desapropriação por zona	510
7.8. Direito de extensão	511
7.9. Tredestinação	512
7.10. Retrocessão	512
BIBLIOGRAFIA	515