

THIAGO MARRARA

QUARTA EDIÇÃO



MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FUNDAMENTOS, FONTES, PRINCÍPIOS,
ORGANIZAÇÃO E AGENTES

2024 © Editora Foco
Autor: Thiago Marrara
Diretor Acadêmico: Leonardo Pereira
Editor: Roberta Densa
Assistente Editorial: Paula Morishita
Revisora Sênior: Geórgia Renata Dias
Capa Criação: Leonardo Hermano
Diagramação: Ladislau Lima e Aparecida Lima
Impressão miolo e capa: FORMA CERTA

DIREITOS AUTORAIS: É proibida a reprodução parcial ou total desta publicação, por qualquer forma ou meio, sem a prévia autorização da Editora FOCO, com exceção do teor das questões de concursos públicos que, por serem atos oficiais, não são protegidas como Direitos Autorais, na forma do Artigo 8º, IV, da Lei 9.610/1998. Referida vedação se estende às características gráficas da obra e sua editoração. A punição para a violação dos Direitos Autorais é crime previsto no Artigo 184 do Código Penal e as sanções civis às violações dos Direitos Autorais estão previstas nos Artigos 101 a 110 da Lei 9.610/1998. Os comentários das questões são de responsabilidade dos autores.

NOTAS DA EDITORA:

Atualizações e erratas: A presente obra é vendida como está, atualizada até a data do seu fechamento, informação que consta na página II do livro. Havendo a publicação de legislação de suma relevância, a editora, de forma discricionária, se empenhará em disponibilizar atualização futura.

Erratas: A Editora se compromete a disponibilizar no site www.editorafoco.com.br, na seção Atualizações, eventuais erratas por razões de erros técnicos ou de conteúdo. Solicitamos, outrossim, que o leitor faça a gentileza de colaborar com a perfeição da obra, comunicando eventual erro encontrado por meio de mensagem para contato@editorafoco.com.br. O acesso será disponibilizado durante a vigência da edição da obra.

Impresso no Brasil (1.2024) – Data de Fechamento (1.2024)

2024

Todos os direitos reservados à
Editora Foco Jurídico Ltda.
Rua Antonio Brunetti, 593 – Jd. Morada do Sol
CEP 13348-533 – Indaiatuba – SP
E-mail: contato@editorafoco.com.br
www.editorafoco.com.br

SUMÁRIO

SOBRE O AUTOR	V
ABREVIATURAS E SIGLAS	IX
APRESENTAÇÃO E INSTRUÇÕES DE ESTUDO	XIII
1. FUNDAMENTOS E EVOLUÇÃO	1
1.1 Introdução.....	1
1.2 A administração pública	1
1.2.1 Administração pública em sentido objetivo e subjetivo.....	1
1.2.2 Modelos de administração.....	4
1.2.3 Patrimonialismo	6
1.2.4 Burocracia.....	6
1.2.5 Gerencialismo.....	8
1.3 O direito administrativo.....	10
1.3.1 Dificuldades e utilidades de uma definição.....	10
1.3.2 Critérios de definição.....	12
1.3.3 Direito administrativo como direito da Administração Pública.....	13
1.3.4 Direito administrativo geral: conteúdo	14
1.3.5 Direito administrativo geral vs. especial	16
1.3.6 Direito administrativo interno, externo, internacional e global.....	17
1.4 Relações e regimes jurídicos	18
1.4.1 Relações jurídico-administrativas	18
1.4.2 Os múltiplos regimes jurídico-administrativos.....	20
1.4.3 Direito administrativo público e privado	22
1.5 Breve Evolução e tendências do direito administrativo	24
1.5.1 A fase de fragmentação.....	24
1.5.2 A fase de formação	25
1.5.3 A fase de consolidação	27

1.5.4	A fase de transição	30
1.5.5	Transformações e tendências atuais	31
1.6	Bibliografia para aprofundamento	33
2.	FONTES.....	37
2.1	Fontes de direito administrativo	37
2.2	As fontes diante da ausência de codificação do direito administrativo.....	38
2.3	Relevância e classificação das fontes	39
2.4	Fontes constitucionais	40
2.5	Fontes legais.....	43
2.6	Fontes administrativas	45
2.7	Fontes administrativas e poder normativo	46
2.8	O poder regulamentar	47
2.9	Regulamentos executivos.....	48
2.10	Regulamentos setoriais	51
2.11	Regulamentos autônomos	53
2.12	Jurisprudência administrativa	55
2.13	Súmulas, orientações e consultas.....	56
2.14	Costume administrativo.....	58
2.15	Fontes judiciais	59
2.16	Doutrina.....	62
2.17	Bibliografia para aprofundamento	63
3.	PRINCÍPIOS.....	65
3.1	Características gerais	65
3.2	Previsão constitucional e funções.....	66
3.3	Princípio da legalidade.....	67
3.3.1	Definição, níveis e padrões.....	67
3.3.2	Tutela ou supervisão.....	70
3.3.3	Autotutela.....	71
3.3.4	Presunção de legalidade e de veracidade.....	72
3.4	Princípio da moralidade.....	72
3.4.1	Problemática e conteúdo	72

3.4.2	Probidade	74
3.4.3	Cooperação administrativa.....	75
3.4.4	Razoabilidade	76
3.5	Princípio da publicidade	78
3.5.1	Definição e conteúdo.....	78
3.5.2	Motivação.....	79
3.5.3	Transparência e acesso à informação.....	81
3.5.4	Sigilo na legislação brasileira.....	83
3.5.5	Publicidade ilícita.....	85
3.5.6	Lei de proteção de dados.....	87
3.6	Princípio da impessoalidade	89
3.6.1	Definição e conteúdo.....	89
3.6.2	Objetividade	90
3.6.3	Neutralidade e imparcialidade.....	90
3.6.4	Isonomia e discriminação.....	92
3.7	Princípio da eficiência.....	95
3.7.1	Contextualização e conteúdo	95
3.7.2	Eficiência em sentido estrito	95
3.7.3	Efetividade e planejamento	97
3.7.4	Economicidade.....	98
3.8	Princípio do Interesse público	99
3.8.1	A problemática do princípio.....	99
3.8.2	Interesse público e subsidiariedade.....	101
3.8.3	Manifestações do princípio do interesse público	102
3.8.4	Interesses públicos e direitos fundamentais.....	103
3.9	Princípio da segurança jurídica.....	104
3.9.1	Três dimensões da segurança jurídica	104
3.9.2	Manifestações legais da segurança jurídica.....	105
3.9.3	Segurança jurídica na LINDB.....	107
3.9.4	Manifestações jurisprudenciais e doutrinárias	110
3.9.5	Boa-fé, proteção da confiança e segurança jurídica.....	112
3.10	Princípios setoriais.....	113
3.11	Bibliografia para aprofundamento.....	113

4. DISCRICIONARIEDADE E VINCULAÇÃO.....	117
4.1 Discricionariiedade e vinculação: aspectos gerais.....	117
4.2 Discricionariiedade, arbitrariedade e interpretação.....	118
4.3 Tipos de discricionariiedade administrativa.....	119
4.3.1 Elementos discricionários e vinculados.....	119
4.3.2 Discricionariiedade de competência.....	120
4.3.3 Discricionariiedade de conteúdo.....	121
4.3.4 Discricionariiedade de forma.....	121
4.3.5 Discricionariiedade de motivo?.....	122
4.3.6 Discricionariiedade quanto à finalidade?.....	123
4.4 Transformação da discricionariiedade em vinculação.....	124
4.4.1 Redução integral da discricionariiedade.....	124
4.4.2 Teoria dos fatos próprios ou da autovinculação.....	126
4.5 Vícios do poder discricionário ou vinculado.....	128
4.5.1 Excesso de poder.....	128
4.5.2 Desvio de poder.....	128
4.5.3 Desconhecimento da discricionariiedade.....	129
4.6 Controle da discricionariiedade e da vinculação.....	130
4.7 Bibliografia para aprofundamento.....	132
5. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	135
5.1 Organização administrativa: definição e relevância.....	135
5.2 Sistema organizacional: Estado, poderes, entidades e órgãos.....	136
5.3 Descentralização política.....	137
5.4 Descentralização administrativa e desconcentração.....	139
5.5 Administração Pública Direta e Indireta.....	140
5.6 Descentralização territorial.....	142
5.7 Descentralização funcional.....	143
5.8 Descentralização por colaboração.....	144
5.9 Descentralização, desestatização e privatização.....	146
5.10 O papel do Código Civil na organização administrativa.....	148
5.11 O Decreto-Lei n. 200/1967: relevância, conteúdo e mudanças.....	149

5.12	Planejamento na organização administrativa.....	150
5.13	Cooperação e coordenação administrativa	152
5.14	Bibliografia para aprofundamento.....	154
6.	ADMINISTRAÇÃO DIRETA.....	157
6.1	Definição e funções	157
6.2	Presidência da República	157
6.3	Ministérios	160
6.4	Supervisão ministerial de entidades vinculadas.....	161
6.5	Contrato de desempenho	164
6.6	Bibliografia para aprofundamento.....	166
7.	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	169
7.1	Administração indireta e princípio da especialidade	169
7.2	Entidades componentes da Administração Indireta	170
7.3	Autarquias	172
7.4	Agências reguladoras e agências executivas.....	174
7.5	Entidades associativas.....	180
7.6	Consórcios interfederativos	182
7.7	Associações de representação de municípios	186
7.8.	Fundações estatais	188
7.9	Empresas estatais	192
7.10	Subsidiárias, controladas e participações minoritárias	196
7.11	Bibliografia para aprofundamento.....	198
8.	ÓRGÃOS PÚBLICOS	201
8.1	Desconcentração e órgãos públicos	201
8.2	Classificação dos órgãos.....	202
8.3	Criação e extinção.....	203
8.4	Poderes derivados da hierarquia orgânica.....	205
8.5	Órgãos monocráticos e colegiados.....	206
8.6	Personalidade judiciária.....	208
8.7	Bibliografia para aprofundamento.....	208

9. ENTES DE COLABORAÇÃO	211
9.1 Esfera pública não estatal e entes de colaboração	211
9.2 Organizações Sociais (OS)	214
9.3 Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)	217
9.4 Organizações da Sociedade Civil (OSC)	221
9.4.1 Panorama da Lei n. 13.019 e definição de OSC	221
9.4.2 Acordos de colaboração, termos de parceria e de colaboração	222
9.4.3 Chamamento público	224
9.4.4 Monitoramento, prestação de contas e responsabilidades	228
9.5 Serviços sociais autônomos e Sistema “S”	230
9.6 Fundações de apoio	232
9.7 Bibliografia para aprofundamento.....	236
10. AGENTES PÚBLICOS	237
10.1 Definição e espécies	237
10.2 PEC 32 e propostas de reforma.....	238
10.3 Agentes políticos.....	238
10.4 Colaboradores	241
10.5 Militares	242
10.6 Servidores públicos civis em sentido amplo ou agentes administrativos.....	245
10.6.1 Panorama e regime jurídico único	245
10.6.2 Estatutários (vitalícios, efetivos e comissionados).....	246
10.6.3 Estatutários comissionados	248
10.6.4 Empregados públicos	250
10.6.5 Temporários.....	252
10.7 Agentes de fato.....	254
10.8 Servidores civis: constitucionalização do regime funcional.....	256
10.9 Acesso a cargos, empregos e funções	257
10.10 Provimento: tipos e meios.....	258
10.11 Concurso público.....	261
10.12 Nomeação, posse e estágio probatório	264
10.13 Estabilidade e vitaliciedade	266
10.14 Vacância, demissão, exoneração e disponibilidade	267

10.15	Vedação de acumulação	269
10.16	Remuneração, subsídio, irredutibilidade	272
10.17	Teto e mínimo de remuneração.....	275
10.18	Greve e associação sindical	277
10.19	Previdência e aposentadorias	280
10.19.1	Regimes previdenciários e normas gerais.....	280
10.19.2	RPPS: abrangência e normas básicas	282
10.19.3	Aposentadoria por invalidez	283
10.19.4	Aposentadoria compulsória.....	284
10.19.5	Aposentadoria voluntária	285
10.20	Bibliografia para aprofundamento.....	286

THIAGO MARRARA

QUARTA EDIÇÃO



MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS, INTERVENÇÃO
NA PROPRIEDADE E BENS ESTATAIS

2024 © Editora Foco
Autor: Thiago Marrara
Diretor Acadêmico: Leonardo Pereira
Editor: Roberta Densa
Assistente Editorial: Paula Morishita
Revisora Sênior: Georgia Renata Dias
Capa Criação: Leonardo Hermano
Diagramação: Ladislau Lima e Aparecida Lima
Impressão miolo e capa: FORMA CERTA

DIREITOS AUTORAIS: É proibida a reprodução parcial ou total desta publicação, por qualquer forma ou meio, sem a prévia autorização da Editora FOCO, com exceção do teor das questões de concursos públicos que, por serem atos oficiais, não são protegidas como Direitos Autorais, na forma do Artigo 8º, IV, da Lei 9.610/1998. Referida vedação se estende às características gráficas da obra e sua editoração. A punição para a violação dos Direitos Autorais é crime previsto no Artigo 184 do Código Penal e as sanções civis às violações dos Direitos Autorais estão previstas nos Artigos 101 a 110 da Lei 9.610/1998. ● Os comentários das questões são de responsabilidade dos autores.

NOTAS DA EDITORA:

Atualizações e erratas: A presente obra é vendida como está, atualizada até a data do seu fechamento, informação que consta na página II do livro. Havendo a publicação de legislação de suma relevância, a editora, de forma discricionária, se empenhará em disponibilizar atualização futura.

Erratas: A Editora se compromete a disponibilizar no site www.editorafoco.com.br, na seção Atualizações, eventuais erratas por razões de erros técnicos ou de conteúdo. Solicitamos, outrossim, que o leitor faça a gentileza de colaborar com a perfeição da obra, comunicando eventual erro encontrado por meio de mensagem para contato@editorafoco.com.br. O acesso será disponibilizado durante a vigência da edição da obra.

Impresso no Brasil (1.2024) Data de Fechamento (1:2024)

2024

Todos os direitos reservados à
Editora Foco Jurídico Ltda.
Avenida Itororó, 348 – Sala 05 – Cidade Nova
CEP 13334-050 Indaiatuba – SP
E-mail: contato@editorafoco.com.br
www.editorafoco.com.br

SUMÁRIO

SOBRE O AUTOR	V
ABREVIATURAS E SIGLAS	IX
APRESENTAÇÃO E INSTRUÇÕES DE ESTUDO.....	XIII
11. SERVIÇOS PÚBLICOS.....	1
11.1 Definição e características gerais.....	1
11.2 Elementos subjetivo, material e formal.....	6
11.3 Classificação dos serviços públicos.....	7
11.4 Competência: serviços federais, estaduais e municipais.....	8
11.5 Serviços partilhados, funções públicas de interesse comum e unidades regionais.....	9
11.6 Fruição: serviços divisíveis e indivisíveis.....	11
11.7 Remuneração: serviços pagos e gratuitos.....	12
11.8 Serviços econômicos ou sociais: a inutilidade da classificação.....	15
11.9 Serviços públicos administrativos ou introversos.....	17
11.10 Execução: prestação direta, indireta ou associada.....	18
11.11 O serviço público adequado e seus princípios.....	21
11.12 Continuidade e interrupção de serviços públicos.....	22
11.13 Generalidade ou universalidade.....	24
11.14 Princípio da modicidade e tarifa básica.....	25
11.15 Discriminações no serviço público e tarifas diferenciadas.....	28
11.16 Mutabilidade e atualidade.....	29
11.17 Outros princípios relevantes.....	30
11.18 Usuários: Lei de Defesa e Código de Defesa do Consumidor.....	32
11.19 Defesa do Usuário: CDUSP, CDC e leis especiais.....	34
11.20 Defesa do Usuário: instrumentos obrigatórios.....	35
11.21 Serviço público digital (Lei do Governo Digital).....	37
11.22 Bibliografia para aprofundamento.....	40

12. POLÍCIA ADMINISTRATIVA	43
12.1 Sentidos material, normativo e organizacional	43
12.2 Definição de poder de polícia no direito positivo	45
12.3 Polícia administrativa e outras funções estatais.....	47
12.4 Polícias preventiva, fiscalizatória e repressiva.....	50
12.5 Atos de polícia.....	52
12.6 Acordos administrativos de polícia.....	54
12.7 Características e limites	56
12.8 Impactos da lei de liberdade econômica sobre a polícia administrativa	58
12.9 Delegação da polícia a particulares: aspectos legais e teóricos	61
12.10 Delegação da polícia: aspectos jurisprudenciais	66
12.11 Bibliografia para aprofundamento.....	69
13. INTERVENÇÃO ECONÔMICA	71
13.1 Objetivos da intervenção: falhas e políticas	71
13.2 Formas gerais de intervenção econômica estatal	75
13.3 Intervenção direta por participação	76
13.4 Intervenção direta por absorção.....	78
13.5 Atividade econômica do Estado vs. serviço público	79
13.6 Intervenção indireta por fomento	81
13.7 Intervenção indireta por direção	84
13.8 Regulação econômica e regulador.....	85
13.9 Regulação estatal.....	86
13.10 Agencificação e autonomia regulatória.....	87
13.11 Estratégias e técnicas de regulação.....	90
13.12 Regulação e Lei de Liberdade Econômica.....	93
13.13 Análise de impacto regulatório e avaliação de resultado regulatório.....	94
13.14 Defesa estatal da concorrência: o SBDC e o CADE.....	96
13.15 Controle de concentrações econômicas	100
13.16 Controle de condutas contra a ordem econômica	103
13.17 Acordos concorrenciais.....	107
13.18 Bibliografia para aprofundamento.....	110

14. RESTRIÇÕES À PROPRIEDADE	113
14.1 Propriedade: conceito e restrições	113
14.2 Princípios limitadores das restrições estatais.....	114
14.3 Fundamentos: interesses públicos e função social.....	115
14.4 Classificação das restrições à propriedade	117
14.5 Limitação administrativa.....	119
14.6 Limitação, indenização e desapropriação indireta	121
14.7 Ocupação	122
14.8 Espécies de ocupação.....	123
14.9 Requisição	125
14.10 Espécies de requisição.....	127
14.11 Servidão.....	129
14.12 Espécies de servidão.....	130
14.13 Tombamento	131
14.14 Classificação do tombamento e indenização.....	133
14.15 Efeitos e extinção do tombamento.....	135
14.16 Bibliografia para aprofundamento.....	137
15. DESAPROPRIAÇÃO	139
15.1 Definição e fundamentos	139
15.2 Panorama das modalidades.....	140
15.3 Competências para legislar e para executar.....	141
15.4 Desapropriação por utilidade e necessidade pública	142
15.5 Desapropriação por interesse social.....	144
15.6 Desapropriação sancionatória rural	145
15.7 Desapropriação sancionatória urbana	148
15.8 Desapropriação confiscatória	151
15.9 Desapropriação indireta, apossamento e restrições à propriedade	152
15.10 Desapropriação parcial e direito de extensão	154
15.11 Desapropriação de bens estatais públicos ou privados	156
15.12 Efeitos sobre terceiros	157
15.13 Fase declaratória	158
15.14 Fase executória	160

15.15	Processo judicial, imissão na posse e desistência.....	162
15.16	Indenização pela desapropriação	167
15.17	Destinação dos bens desapropriados.....	172
15.18	Tredestinação e retrocessão	174
15.19	Adestinação.....	177
15.20	Bibliografia para aprofundamento.....	178
16.	BENS ESTATAIS.....	181
16.1	Por um “direito administrativo dos bens”	181
16.2	Conceitos fundamentais.....	182
16.2.1	Território e domínio eminente	182
16.2.2	Objetos, bens e coisas.....	183
16.2.3	Coletividades.....	185
16.2.4	Propriedade estatal	186
16.2.5	Patrimônios nacional, estatal e público.....	189
16.2.6	Bens estatais	190
16.3	Bens no direito positivo brasileiro	192
16.4	Bens (estatais) públicos	195
16.5	Tripartição dos bens públicos	195
16.6	Bens públicos de uso comum do povo.....	196
16.7	Bens públicos de uso especial	199
16.8	Bens públicos dominicais.....	201
16.9	Bens em espécie: aspectos gerais.....	203
16.10	Bens da União	205
16.11	Bens dos Estados.....	211
16.12	Bens dos Municípios	213
16.13	Bens da Administração Indireta	214
16.14	Bens na delegação de funções administrativas e no fomento.....	217
16.15	Referências para aprofundamento.....	219
17.	GESTÃO DE BENS.....	221
17.1	Gestão de bens como função administrativa.....	221
17.2	Escala de dominialidade: a pluralidade de regimes jurídicos	222

17.3	Impacto da escala na gestão de bens.....	226
17.4	Formas de aquisição de bens	228
17.5	Aquisição por reversão de bens.....	229
17.6	Aquisição por perdimento de bens	230
17.7	Aquisição por doação de entes públicos ou particulares	231
17.8	Afetação, desafetação e reafetação.....	233
17.9	Usos, função social e sustentabilidade.....	236
17.10	Classificação de usos.....	237
17.11	Conflitos de uso	239
17.12	Outorgas administrativas de uso.....	242
17.13	Proposta de reclassificação das outorgas.....	243
17.14	Concessão de uso, de direito real de uso e de obra pública.....	244
17.15	Denominação de bens e “naming right”	246
17.16	Oneração por garantias e penhorabilidade	248
17.17	Prescritibilidade	251
17.18	Alienabilidade	253
17.19	Instrumentos de alienação	256
17.20	Requisitos para a alienação	259
17.21	Autorização legislativa para alienação	261
17.22	Licitação para alienação de bens	264
17.23	Hipóteses de contratação direta	265
17.24	Proibições de alienar a certas pessoas	270
17.25	Tutela dos bens	272
17.26	Mecanismos de tutela administrativa contratual e extracontratual	273
17.27	Tutela na esfera de repressão da improbidade.....	274
17.28	Tutela por ações especiais	277
17.29	Tutela por ações possessórias	279
17.30	Tutela criminal dos bens	281
17.31	Bibliografia para aprofundamento.....	282