

STJ00097595

LUCAS ROCHA FURTADO

CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

4ª edição revista e atualizada

Belo Horizonte



2013

© 2007 Editora Fórum Ltda.
2010 2ª edição
2012 3ª edição
2013 4ª edição rev. e atual.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Flávio Henrique Unes Pereira
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alexandre Coutinho Pagliarini	Gustavo Justino de Oliveira
André Ramos Tavares	Inês Virgínia Prado Soares
Carlos Ayres Britto	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Mário da Silva Velloso	Juarez Freitas
Cármen Lúcia Antunes Rocha	Luciano Ferraz
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Lúcio Delfino
Clovís Bezons	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Cristiana Fortini	Márcio Cammarosano
Dinorá Adelaide Museetti Grotti	Maria Sylvania Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabrcio Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Revisão: Marcelo Belico

Bibliotecária: Izabel Antonina A. Miranda – CRB 2904 – 6ª Região

Indexação: Maria Clarice Lima Batista – CRB 1326 – 6ª Região

Capa e projeto gráfico: Walter Santos

Diagramação: Reginaldo César de Sousa Pedrosa

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º/16º andares – Funcionários – CEP 30130-007

Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949

www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

F992c Furtado, Lucas Rocha

Curso de direito administrativo / Lucas Rocha Furtado. – 4ª edição revista e atualizada. – Belo Horizonte : Fórum, 2013.

1013 p.
ISBN 978-85-7700-678-6

1. Direito administrativo – Brasil. 2. Administração Pública – Brasil. 3. Ato administrativo. 4. Contrato administrativo – Brasil. 5. Licitação. 6. Serviço público – Brasil. 7. Servidor público. 8. Parceria público-privada. I. Título.

CDD: 341.3
CDU: 342.9 (81)

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013. 1013 p. ISBN 978-85-7700-678-6.

SUMÁRIO

NOTA AO LEITOR	25
----------------------	----

PARTE I

**REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO E
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**

CAPÍTULO 1

ESTADO E TEORIA GERAL DO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	29
1.1 Do Estado Liberal ao Estado Social e cooperativo.....	29
1.1.1 Formação do Estado.....	29
1.1.2 Estado Social e cooperativo.....	31
1.2 Integração de países e o Direito Administrativo no século XXI.....	33
1.3 Modelo de Estado adotado pela Constituição Federal de 1988: Estado subsidiário e cooperativo	33
1.4 Teoria Geral do Direito Administrativo	36

CAPÍTULO 2

ATIVIDADE ADMINISTRATIVA E DIREITO ADMINISTRATIVO	39
2.1 Funções estatais	39
2.1.1 Ato administrativo em sentido amplo	39
2.1.2 Jurisdição e administração	40
2.1.3 Decisões proferidas pelos Tribunais de Contas	44
2.2 Âmbito de aplicação do Direito Administrativo.....	46
2.2.1 Ato judicial e ato legislativo.....	46
2.2.2 Ato administrativo e critério residual	48
2.3 Direito Administrativo e Direito Privado	48
2.4 Objeto do Direito Administrativo	50
2.5 Fontes do Direito Administrativo	51
2.5.1 Constituição Federal	51
2.5.2 Leis.....	52
2.5.3 Tratados e acordos internacionais.....	53
2.5.4 Decretos e regulamentos	53
2.5.5 Jurisprudência.....	57
2.5.6 Doutrina.....	58
2.5.7 Costume	59
2.6 Âmbito público e âmbito privado.....	59

CAPÍTULO 3

REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO	63
3.1 Surgimento do Direito Administrativo	63
3.2 Regime jurídico administrativo: níveis de realização	66
3.2.1 Nível constitucional: Teoria Geral do Direito Administrativo.....	66

3.2.2	Nível legal.....	67
3.2.3	Nível infralegal	68
3.3	Regime jurídico administrativo e interesse público.....	70
3.4	Interesse público: planos de realização.....	73
3.5	Supremacia e indisponibilidade do interesse público	76
3.6	Princípios gerais da Administração Pública.....	78
3.6.1	Princípios expressos.....	80
3.6.1.1	Legalidade	80
3.6.1.2	Impessoalidade.....	83
3.6.1.3	Moralidade	86
3.6.1.4	Publicidade.....	91
3.6.1.4.1	Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)	93
3.6.1.5	Eficiência.....	96
3.6.2	Princípios implícitos	100
3.6.2.1	Razoabilidade.....	100
3.6.2.2	Proporcionalidade.....	102
3.6.2.3	Motivação	103
3.6.2.4	Segurança jurídica.....	106
3.6.2.5	Continuidade do serviço público.....	111
3.6.2.6	Autotutela.....	112
3.6.2.7	Controle judicial	113

CAPÍTULO 4

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	115	
4.1	As bases da Administração Pública.....	115
4.1.1	Direito da Organização Administrativa.....	115
4.1.2	Direito Constitucional e Direito da Organização Administrativa.....	116
4.1.3	Organização da Administração Pública e princípios gerais da Administração Pública.....	116
4.1.4	Reserva legal e reserva institucional.....	118
4.1.5	Administração informal	121
4.1.6	Administração Pública em sentido orgânico e em sentido funcional	123
4.1.7	Estado federado e Estado unitário	124
4.1.8	Descentralização vertical e horizontal.....	125
4.1.9	Limites à descentralização horizontal	129
4.1.10	Conflitos de atribuição.....	130
4.1.11	Descentralização de competência: limites	131
4.1.12	Desconcentração administrativa	132
4.1.13	Descentralização horizontal e desconcentração: distinções.....	134
4.1.14	Delegação de competência: aspectos relevantes e distinções com os processos de desconcentração e de descentralização administrativa	136
4.2	Administração Pública direta	137
4.2.1	Organização das entidades, dos órgãos e dos agentes públicos	137
4.2.2	Órgãos independentes	139
4.2.3	Classificação dos órgãos.....	141
4.2.3.1	Classificação em razão da posição do órgão na estrutura da Administração	141
4.2.3.2	Classificação quanto à estrutura.....	142
4.2.3.3	Classificação quanto à composição.....	142
4.2.3.4	Classificação quanto à atuação funcional	142
4.3	Administração Pública indireta.....	144
4.3.1	Entidades administrativas.....	144
4.3.2	Autarquias.....	146
4.3.2.1	Principais características	146

4.3.2.2	Agências reguladoras	150
4.3.2.3	Agências executivas	155
4.3.2.4	Autarquias corporativas	155
4.3.3	Fundações públicas	158
4.3.4	Empresas estatais.....	161
4.3.4.1	Regime jurídico e características das empresas estatais	161
4.3.4.2	Serviço público e atividade empresarial	167
4.3.4.3	Empresas estatais e regime jurídico de seus empregados.....	171
4.3.4.4	Empresas estatais e regime jurídico de licitações e contratações	172
4.3.4.5	Falência de empresas estatais	175
4.3.4.6	Controle de empresas estatais	176
4.3.4.7	Distinções entre empresa pública e sociedade de economia mista.....	178
4.4	Paraestatais e terceiro setor	180
4.4.1	Entidades do terceiro setor e o Estado	180
4.4.2	Organizações sociais (OS)	181
4.4.3	Organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP)	183
4.4.4	Serviços sociais autônomos (SSA).....	185
4.4.5	Entidades do terceiro setor criadas pelo Estado	186

PARTE II

ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO 5

ATO ADMINISTRATIVO	191
5.1 Atividade administrativa	191
5.2 Considerações necessárias à conceituação dos atos administrativos	192
5.2.1 Ato legislativo, ato judicial e ato administrativo	192
5.2.2 Ato administrativo e fato administrativo	192
5.2.3 Ato administrativo e ato de Direito Privado	193
5.2.4 Empresas estatais e atos administrativos.....	195
5.2.5 Ato administrativo e contrato administrativo.....	196
5.2.6 Ato de governo	197
5.2.7 Atos normativos	199
5.2.8 Controle jurisdicional	201
5.2.9 Conceito de ato administrativo	201
5.3 Perfeição, validade e eficácia do ato administrativo	201
5.4 Requisitos de validade do ato administrativo.....	203
5.4.1 Competência.....	203
5.4.2 Finalidade	206
5.4.3 Forma	209
5.4.4 Motivo	211
5.4.5 Objeto	214
5.5 Atributos do ato administrativo.....	215
5.5.1 Atividade administrativa e prerrogativas públicas.....	215
5.5.2 Presunção de legitimidade.....	216
5.5.3 Auto-executoriedade.....	217
5.5.4 Imperatividade	219
5.6 Classificação dos atos administrativos.....	221
5.6.1 Classificação do ato administrativo quanto ao destinatário	221
5.6.2 Classificação do ato administrativo quanto ao alcance	223
5.6.3 Classificação do ato administrativo quanto ao conteúdo.....	224

5.6.4	Classificação do ato administrativo quanto ao regramento.....	225
5.6.5	Classificação do ato administrativo quanto à formação.....	227
5.6.6	Outras categorias de atos administrativos.....	231
5.6.6.1	Ato perfeito e ato inexistente.....	231
5.6.6.2	Ato válido e ato nulo.....	231
5.6.6.3	Ato eficaz, ato exequível e ato consumado ou exaurido.....	232
5.6.6.4	Ato constitutivo, ato declaratório, ato modificativo e ato extintivo.....	232
5.6.6.5	Atos restritivos de direito e atos ampliativos de direito.....	233
5.7	Revogação, anulação e convalidação.....	233
5.7.1	Desfazimento do ato e interesse público.....	233
5.7.2	Anulação.....	234
5.7.2.1	Direito Administrativo e Direito Civil.....	234
5.7.2.2	Ato administrativo nulo e ato administrativo anulável.....	236
5.7.2.3	Dever ou poder de anular?.....	238
5.7.2.4	Fundamentos para anulação.....	240
5.7.2.5	Prazo para anulação do ato pela Administração (legalidade x segurança jurídica).....	241
5.7.2.6	Anulação e colisão de princípios.....	244
5.7.2.7	Efeitos da anulação.....	245
5.7.2.8	Consequências da anulação do ato anulatório.....	246
5.7.2.9	Anulação e dever de indenizar.....	247
5.7.2.10	Órgãos competentes para a anulação.....	248
5.7.2.11	Anulação do ato de aposentadoria e restituição dos proventos pagos.....	250
5.7.2.12	Anulação, cassação e caducidade.....	253
5.7.3	Revogação.....	254
5.7.3.1	Fundamentos.....	254
5.7.3.2	Efeitos.....	255
5.7.3.3	Atos irrevogáveis.....	255
5.7.3.4	Revogação e interesse público.....	256
5.7.3.5	Revogação de atos processuais.....	257
5.7.3.6	Prazo para revogação.....	258
5.7.3.7	Revogação e dever de indenizar.....	258
5.7.4	Distinções entre anulação e revogação.....	259
5.7.5	Convalidação.....	260

CAPÍTULO 6

CONTRATO ADMINISTRATIVO.....	263	
6.1	Contratos celebrados pela Administração Pública – fundamento constitucional.....	263
6.2	Normas gerais sobre licitações e contratos administrativos.....	264
6.3	Terceirização de atividades fins: impossibilidade.....	267
6.4	Contrato administrativo e ato administrativo.....	270
6.5	Conceito de contrato administrativo.....	270
6.6	Outros acordos de vontade.....	271
6.6.1	Convênios celebrados pelo poder público.....	271
6.6.2	Contratos de gestão.....	274
6.6.2.1	Contratos de gestão e organizações sociais.....	274
6.6.2.2	Contrato de gestão celebrado entre entidades ou órgãos públicos.....	276
6.6.2.3	Termos de parceria e organizações da sociedade civil de interesse público.....	277
6.6.2.4	Parcerias público-privadas, concessões de serviço público, termos de parceria e contratos de gestão: distinções.....	279
6.7	Distinção entre contratos administrativos e contratos celebrados pelos particulares.....	279

6.8	Contrato de Direito Público e contrato de Direito Privado.....	281
6.9	Cláusulas exorbitantes.....	284
6.9.1	Mutabilidade contratual: modificações unilaterais.....	285
6.9.2	Rescisão unilateral.....	289
6.9.3	Fiscalização da execução do contrato.....	291
6.9.4	Aplicação de sanções.....	293
6.9.5	Outras cláusulas exorbitantes.....	295
6.9.5.1	Retenção de créditos e exigência de garantias.....	295
6.9.5.2	Exceção de contrato não cumprido.....	296
6.9.5.3	Anulação do contrato.....	297
6.10	Contratos administrativos e empresas estatais.....	297
6.11	Prazos contratuais.....	298
6.12	Equilíbrio econômico-financeiro do contrato.....	301
6.12.1	Teoria da imprevisão.....	301
6.12.2	Distinção entre recomposição, reajuste de preços e repactuação.....	305
6.12.3	Distinção entre atualização, recomposição e reajuste de preços.....	308
6.12.4	Equilíbrio financeiro e contratos de concessão.....	308
6.12.5	Fato do príncipe e fato da administração.....	309
6.12.6	Caso fortuito, força maior e teoria da imprevisão.....	310
6.13	Formalização do contrato-regra.....	311
6.14	Execução dos contratos.....	313
6.15	Recebimento do objeto do contrato.....	316
6.16	Extinção do contrato.....	317

CAPÍTULO 7

LICITAÇÃO.....	323	
7.1	Administração Pública e setor privado.....	323
7.2	Finalidades da licitação.....	324
7.3	Processo administrativo e formalismo exagerado.....	328
7.4	Princípios da licitação.....	329
7.4.1	Supremacia e indisponibilidade do interesse público.....	329
7.4.2	Legalidade.....	330
7.4.3	Impessoalidade.....	331
7.4.4	Moralidade ou probidade.....	331
7.4.5	Motivação.....	332
7.4.6	Publicidade.....	333
7.4.7	Vinculação ao instrumento convocatório.....	335
7.4.8	Julgamento objetivo.....	336
7.4.9	Adjudicação compulsória.....	337
7.5	Dever constitucional de licitar.....	337
7.6	Contratação sem licitação.....	338
7.6.1	Distinção conceitual entre dispensa e inexigibilidade de licitação.....	338
7.6.2	Licitação dispensada – Lista exaustiva.....	340
7.6.3	Licitação dispensável – Lista exaustiva.....	341
7.6.3.1	Licitação dispensável em razão do valor.....	342
7.6.3.2	Licitação dispensável em razão de situações excepcionais.....	344
7.6.3.2.1	Contrato emergencial.....	344
7.6.3.2.2	Inércia do administrador causadora da emergência na contratação.....	346
7.6.3.2.3	Renovação e prorrogação de contratos emergenciais.....	347
7.6.3.2.4	Licitação deserta ou frustrada – Ausência de interessados.....	349
7.6.3.2.5	Convite e licitação deserta.....	349
7.6.3.2.6	Licitação fracassada.....	350
7.6.3.2.7	Contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento.....	351

7.6.3.2.8	Outras hipóteses de contratação direta relacionadas a situações excepcionais	351
7.6.3.3	Dispensa em razão do objeto	352
7.6.3.4	Dispensa em razão da pessoa	357
7.6.4	Inviabilidade de competição e inexigibilidade de licitação	363
7.6.4.1	Fornecedor exclusivo	364
7.6.4.2	Serviços técnicos a serem prestados por profissionais de notória especialização	368
7.6.4.3	Contratação de serviços artísticos	372
7.6.4.4	Outras hipóteses de inexigibilidade de licitação	372
7.7	Modalidades de licitação	373
7.7.1	Modalidades comuns e especiais de licitação	374
7.7.2	Critério para a utilização da concorrência, tomada de preços ou convite	374
7.7.3	Utilização do leilão ou da concorrência para a alienação de imóveis	375
7.7.4	Licitação internacional e adoção da concorrência	376
7.7.5	Adoção da modalidade de licitação mais rigorosa que a definida em lei	376
7.7.6	Desmembramento (fracionamento) do objeto do contrato	377
7.7.7	Criação de modalidade de licitação não prevista em lei – Impossibilidade	379
7.7.8	Concorrência	379
7.7.8.1	Procedimento básico na licitação	379
7.7.8.2	Fase interna e fase externa da licitação	380
7.7.8.3	Fase interna: providências preliminares	380
7.7.8.4	Motivação da licitação – Necessidades da Administração Pública	381
7.7.8.5	Objeto da licitação	382
7.7.8.6	Necessidade da previsão dos recursos a serem gastos	382
7.7.8.7	Edital – Elaboração	383
7.7.8.8	Lei de Responsabilidade Fiscal e licitações	383
7.7.8.9	Fases da concorrência	385
7.7.8.9.1	Edital	385
7.7.8.9.2	Habilitação	389
7.7.8.9.3	Julgamento (classificação das propostas)	407
7.7.8.9.4	Homologação do procedimento licitatório	418
7.7.8.9.5	Adjudicação	419
7.7.8.9.6	Recursos contra as decisões proferidas no curso da licitação	419
7.7.8.10	Representação ao Tribunal de Contas	420
7.7.8.11	Convocação do adjudicatário para assinar o contrato	420
7.7.8.12	Prazo de validade das propostas	421
7.7.9	Tomada de preços	421
7.7.10	Convite	422
7.7.11	Leilão	423
7.7.12	Concurso	424
7.7.13	Pregão	425
7.7.13.1	Aspectos gerais	425
7.7.13.2	Definição	426
7.7.13.3	Bens ou serviços de informática e pregão	428
7.7.13.4	Pregão e margem de preferência prevista na Lei nº 12.349/2010	430
7.7.13.5	Procedimento do pregão	431
7.7.13.6	Fase interna do pregão	431
7.7.13.7	Pregoeiro	433
7.7.13.8	Fase externa do pregão	433
7.7.13.9	Contratação decorrente do pregão	438
7.7.13.10	Pregão eletrônico	439
7.8	Tipos de licitação	442
7.8.1	Noções gerais – Distinção entre modalidade e tipo de licitação	442

7.8.2	Impossibilidade de ser criado novo tipo de licitação que não tenha sido indicado pela lei.....	442
7.8.3	Impossibilidade de serem julgadas as propostas por meio de critérios subjetivos ou não constantes do edital.....	443
7.8.4	Menor preço – Tipo básico de licitação.....	443
7.8.5	Melhor técnica e técnica e preço.....	444
7.8.6	Aquisição de bens e serviços de informática e o direito de preferência.....	446
7.8.7	Outras hipóteses de utilização do tipo melhor técnica ou técnica e preço.....	449
7.8.8	Menor preço como critério decisivo, inclusive na licitação de melhor técnica.....	449
7.9	Regime Diferenciado de Contratações Públicas.....	451
7.10	Compras, contratações e desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa....	453

CAPÍTULO 8

CONCESSÕES E PERMISSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO..... 455

8.1	Concessões de serviço público e a formação do Estado.....	455
8.1.1	Do Estado Liberal ao Estado moderno.....	455
8.1.2	Subsidiariedade e o novo modelo de concessão de serviços públicos.....	457
8.2	Interesses envolvidos na concessão.....	458
8.3	Empresas estatais concessionárias de serviço público.....	460
8.4	Legislação aplicável.....	461
8.5	Âmbito de aplicação das concessões.....	461
8.6	Serviços passíveis de concessão e o texto constitucional.....	463
8.7	Conceito legal.....	466
8.8	Concessão de serviço público precedida de obra pública.....	466
8.9	Concessão e permissão de uso de bem público.....	467
8.10	Licitação das concessões.....	468
8.11	Equilíbrio econômico-financeiro da concessão.....	471
8.12	Direitos dos usuários.....	476
8.13	Direitos do concessionário.....	477
8.14	Intervenção na concessão.....	478
8.15	Extinção da concessão.....	478
8.15.1	Advento do termo contratual.....	479
8.15.2	Encampação.....	482
8.15.3	Caducidade.....	482
8.15.4	Rescisão.....	484
8.15.5	Anulação.....	484
8.15.6	Outras hipóteses.....	484
8.16	Responsabilidade civil do concessionário e do poder concedente.....	485
8.16.1	Responsabilidade perante os usuários e perante terceiros.....	485
8.16.2	Responsabilidade subsidiária do poder concedente.....	486
8.17	Permissão de serviço público.....	488
8.17.1	Distinção entre permissão e concessão.....	488
8.17.2	Formalização da permissão.....	489
8.17.3	Vigência da permissão.....	490
8.18	Autorização de serviço.....	491

CAPÍTULO 9

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS..... 495

9.1	Instituição das parcerias público-privadas no Direito brasileiro.....	495
9.2	Modelos de parcerias público-privadas.....	497
9.3	Âmbito de aplicação.....	498
9.4	Regime jurídico das parcerias público-privadas.....	501

9.5	Características das parcerias público-privadas.....	502
9.6	Diretrizes e garantias das PPP	503
9.6.1	Eficiência	503
9.6.2	Responsabilidade fiscal	503
9.6.3	Distribuição dos riscos, encargos e responsabilidades	506
9.6.4	Outras diretrizes	508
9.7	Vedações à utilização de PPP.....	508
9.8	Conteúdo dos contratos de PPP.....	509
9.9	Licitação para a contratação de PPP	510
9.9.1	Planejamento prévio	510
9.9.2	Arbitragem	511
9.9.3	Procedimento da licitação de PPP.....	512
9.10	Sociedade de Propósito Específico (SPE)	513
9.11	Órgão gestor de PPP, ministérios e agências reguladoras.....	514

PARTE III

ATIVIDADE ADMINISTRATIVA: CONTEÚDOS MATERIAIS

CAPÍTULO 10

PODERES ADMINISTRATIVOS	517	
10.1	Potestades administrativas e interesse público.....	517
10.2	Poderes e deveres administrativos.....	518
10.2.1	Dever de agir.....	518
10.2.2	Dever de eficiência	519
10.2.3	Dever de probidade.....	520
10.2.4	Dever de prestar contas	523
10.3	Abuso de poder	524
10.4	Discricionariiedade e vinculação administrativa.....	526
10.4.1	Poder discricionário e poder vinculado	526
10.4.2	Conceito de discricionariiedade	527
10.4.3	Como surge a discricionariiedade.....	528
10.4.4	Discricionariiedade e interpretação	528
10.4.5	Discricionariiedade e mérito.....	529
10.4.6	Controle judicial da discricionariiedade	530
10.5	Poder de polícia (atividade ordenadora do Estado).....	532
10.5.1	Aspectos gerais	532
10.5.2	Poder de polícia e demais poderes administrativos.....	533
10.5.3	Poder de polícia e serviço público	534
10.5.4	Áreas de atuação.....	535
10.5.5	Agências reguladoras e poder de polícia.....	535
10.5.6	Impossibilidade de delegação do poder de polícia a particulares.....	537
10.5.7	Definição do poder de polícia.....	538
10.5.8	Formas de atuação.....	538
10.5.9	Atributos	539
10.5.10	Estado constitucional e poder de polícia: pressupostos	541
10.5.11	Regulamentos de polícia	543
10.5.12	Polícia administrativa e polícia judiciária	545
10.5.13	Polícia geral e polícia especial	546
10.5.14	Técnicas de ordenação	547
10.5.14.1	Técnica de informação	547

10.5.14.2	Técnica de condicionamento.....	548
10.5.14.3	Técnica sancionatória.....	549
10.5.15	Obrigações positivas.....	552
10.5.16	Segurança e liberdade.....	553
10.6	Poder hierárquico.....	553
10.7	Poder disciplinar.....	557
10.7.1	Aspectos gerais.....	557
10.7.2	Processo disciplinar: servidores públicos.....	558
10.7.2.1	Sanções disciplinares.....	558
10.7.2.2	Processo administrativo disciplinar.....	560
10.7.2.3	Etapas do processo disciplinar.....	562
10.7.3	Processo disciplinar: empresas contratadas pela Administração Pública.....	565
10.8	Poder regulamentar.....	566

CAPÍTULO 11

SERVIÇO PÚBLICO E INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM

ECONÔMICA.....	571	
11.1	Serviços públicos e o Estado.....	571
11.1.1	Surgimento da atividade prestacional do Estado.....	571
11.1.2	Desenvolvimento das atividades prestacionais.....	571
11.2	Serviço público e outras atividades estatais.....	573
11.3	Formas de intervenção do Estado na economia.....	575
11.4	Intervenção do Estado na ordem econômica: os princípios do Estado subsidiário e do Estado cooperativo.....	577
11.5	Serviço público: concepção subjetiva e objetiva.....	580
11.6	Elementos caracterizadores do serviço público.....	581
11.6.1	Titularidade do serviço público.....	582
11.6.2	Objeto do serviço público: atividades privadas x serviços públicos.....	584
11.6.3	Serviço público e regime jurídico administrativo.....	586
11.7	Conceito de serviço público.....	588
11.8	Princípios.....	588
11.9	Regime jurídico do usuário: Código de Defesa do Consumidor.....	592
11.10	Classificação do serviço público.....	595
11.10.1	Classificação quanto ao destinatário: serviços públicos <i>uti universi</i> (ou gerais) e serviços públicos <i>uti singuli</i> (ou individuais).....	595
11.10.2	Classificação quanto à titularidade: serviços federais, estaduais e municipais.....	595
11.10.3	Classificação quanto à essencialidade: serviços essenciais e serviços não essenciais.....	597
11.10.4	Classificação quanto à forma de prestação: serviço centralizado e serviço descentralizado.....	597
11.10.5	Classificação quanto à gestão da prestação: gestão direta e gestão indireta.....	597
11.10.6	Outros critérios de classificação.....	599

CAPÍTULO 12

ATIVIDADE DE FOMENTO.....	601	
12.1	Desenvolvimento da atividade de fomento.....	601
12.2	Fomento e outras atividades estatais.....	602
12.3	Atividade de fomento como dever constitucional.....	603
12.4	Áreas de atuação.....	604
12.5	Fomento como atividade jurídica.....	605
12.6	Técnicas de fomento.....	607

CAPÍTULO 13

DESAPROPRIAÇÃO E OUTRAS FORMAS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA		609
13.1	Fundamentos para a intervenção do Estado na propriedade privada	609
13.2	Desapropriação e fundamentos constitucionais: necessidade ou utilidade pública e interesse social	610
13.3	Requisitos constitucionais	612
13.4	Procedimento administrativo	612
13.5	Indenização	615
13.5.1	Indenização prévia, justa e em dinheiro	615
13.5.2	Indenização em títulos	617
13.5.3	Súmulas do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça sobre desapropriação	618
13.5.4	Juros compensatórios	620
13.5.5	Juros moratórios	622
13.5.6	Acumulação de juros compensatórios e moratórios	624
13.5.7	Atualização monetária	624
13.5.8	Honorários de advogado	625
13.6	Bens passíveis de desapropriação	625
13.7	Competência em matéria de desapropriação	631
13.7.1	Competência para legislar	631
13.7.2	Competência para desapropriar	632
13.7.3	Competência para promover desapropriação	632
13.8	Desapropriação indireta	633
13.8.1	Distinção entre desapropriação direta e desapropriação indireta	633
13.8.2	Natureza da ação de desapropriação indireta e prazo prescricional	636
13.9	Desapropriação por zona	638
13.10	Direito de extensão	639
13.11	Tredestinação	640
13.12	Anulação, cassação e retrocessão	642
13.13	Requisição	645
13.14	Limitação administrativa	646
13.15	Servidão administrativa	649
13.16	Tombamento	652

PARTE IV

ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CAPÍTULO 14

BENS PÚBLICOS		661
14.1	Domínio público e domínio eminente	661
14.2	Regime jurídico dos bens públicos	664
14.3	Bens pertencentes às empresas estatais	664
14.4	Destinação dos bens públicos	667
14.4.1	Bens de uso comum	667
14.4.2	Bens de uso especial	668
14.4.3	Bens dominicais	669
14.5	Afetação e desafetação	671
14.6	Classificação dos bens quanto a sua titularidade	672
14.7	Domínio público e domínio privado do Estado	674
14.8	Características do regime jurídico dos bens públicos	676

14.8.1	Alienabilidade condicionada.....	676
14.8.2	Impenhorabilidade.....	678
14.8.3	Imprescritibilidade.....	678
14.8.4	Não onerabilidade.....	679
14.8.5	Características e espécies de bens públicos.....	680
14.9	Uso ordinário e uso extraordinário dos bens públicos.....	680
14.10	Delegação de uso.....	681
14.10.1	Autorização de uso.....	681
14.10.2	Permissão de uso.....	683
14.10.3	Concessão de uso.....	687
14.10.3.1	Conceito e características.....	687
14.10.3.2	Concessão de direito real de uso.....	688
14.10.3.3	Concessão de uso especial para fins de moradia.....	689
14.10.4	Cessão de uso.....	691
14.10.5	Formas de delegação de uso do Direito Privado: bens dominicais.....	692
14.11	Alienação de bens.....	695
14.12	Aquisição de bens.....	695
14.13	Bens públicos em espécie.....	702
14.13.1	Terrenos reservados.....	702
14.13.2	Terrenos de marinha.....	703
14.13.3	Terras devolutas.....	705
14.13.4	Terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.....	706
14.13.5	Plataforma continental e mar territorial.....	707
14.13.6	Águas públicas.....	708
14.13.7	Ilhas.....	708

CAPÍTULO 15

AGENTES PÚBLICOS.....	711	
15.1	Agentes públicos e atividade estatal.....	711
15.1.1	Agentes públicos e estrutura do Estado.....	711
15.1.2	Teoria do órgão.....	712
15.1.3	Agente de fato.....	714
15.2	Cargo, emprego e função pública.....	715
15.2.1	Distinções e conceitos.....	715
15.2.2	Âmbito de utilização do emprego e do cargo público no serviço público.....	718
15.2.3	Cargo efetivo e cargo em comissão.....	720
15.2.4	Cargo em comissão e função de confiança.....	721
15.3	Categorias de agente público.....	722
15.3.1	Agentes políticos.....	723
15.3.2	Servidores públicos.....	724
15.3.3	Empregados públicos.....	727
15.3.4	Servidores temporários.....	729
15.3.5	Agentes delegados.....	731
15.3.6	Agentes honoríficos.....	733
15.3.7	Militares.....	733
15.4	Regras constitucionais pertinentes aos servidores públicos.....	734
15.5	Concurso público.....	734
15.5.1	Obrigatoriedade.....	734
15.5.2	Edital e isonomia.....	737
15.5.3	Prazo de validade do concurso.....	738
15.5.4	Ordem de classificação.....	738
15.5.5	Aprovação em concurso público e direito à nomeação.....	740
15.5.6	Concurso público e cadastro de reserva.....	744

15.6	Direito de livre associação sindical e de greve no serviço público	745
15.7	Sistema de remuneração.....	747
15.7.1	Conceitos básicos.....	747
15.7.2	Fixação e revisão de remuneração	749
15.7.3	Teto remuneratório.....	751
15.7.4	Isonomia e paridade.....	754
15.7.5	Vedação de vinculação e equiparação	755
15.7.6	Irredutibilidade.....	756
15.8	Acumulação de cargos, empregos e funções públicas.....	758
15.8.1	Acumulação de cargos na atividade.....	758
15.8.2	Acumulação de proventos e vencimentos	762
15.9	Estabilidade.....	763
15.9.1	Requisitos	763
15.9.2	Efetividade e estabilidade	764
15.9.3	Estágio probatório	764
15.9.4	Reprovação de servidor não estável no estágio probatório: exoneração	766
15.9.5	Reprovação de servidor estável no estágio probatório: recondução	767
15.9.6	Recondução a pedido.....	768
15.9.7	Necessidade de servidor estável aprovado em novo concurso submeter-se a novo estágio probatório.....	769
15.9.8	Estágio experimental.....	770
15.9.9	Avaliação especial de desempenho.....	771
15.9.10	Estabilidade decorrente do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	772
15.9.11	Efeitos da estabilidade	772
15.9.12	Servidor não estável ocupante de cargo efetivo.....	775
15.9.13	Estabilidade e vitaliciedade	776
15.10	Aposentadoria.....	777

CAPÍTULO 16

SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS: REGIME JURÍDICO-LEGAL

(LEI Nº 8.112/90)	783	
16.1	Considerações iniciais.....	783
16.2	Provimento	784
16.2.1	Requisitos para a investidura	784
16.2.2	Formas de provimento	785
16.2.2.1	Nomeação	785
16.2.2.2	Promoção	785
16.2.2.3	Readaptação	786
16.2.2.4	Reversão.....	787
16.2.2.5	Reintegração.....	787
16.2.2.6	Recondução	788
16.2.2.7	Aproveitamento.....	788
16.3	Posse, exercício e estágio probatório	788
16.3.1	Posse	788
16.3.2	Exercício.....	789
16.3.3	Estágio probatório	790
16.4	Vacância	791
16.4.1	Exoneração	791
16.4.2	Demissão.....	792
16.4.3	Posse em outro cargo inacumulável	792
16.5	Remoção e redistribuição	793
16.6	Direitos e vantagens	794
16.6.1	Remuneração.....	794

16.6.2	Férias	796
16.6.3	Licenças, afastamentos e concessões	797
16.7	Responsabilidade do servidor	799
16.7.1	Responsabilidade civil	799
16.7.2	Responsabilidade penal.....	801
16.7.3	Responsabilidade administrativa.....	802
16.7.4	Comunicação de instâncias.....	802
16.8	Regime disciplinar e processo administrativo disciplinar	805
16.8.1	Regime disciplinar.....	805
16.8.2	Penalidades disciplinares: atividade vinculada.....	806
16.8.3	Autoridade competente para a aplicação das sanções disciplinares	809
16.8.4	Prescrição das sanções disciplinares.....	809
16.8.5	Processo administrativo disciplinar (PAD).....	810
16.8.5.1	Modalidades.....	810
16.8.5.2	Processo disciplinar.....	812

CAPÍTULO 17

RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO		815
17.1	Âmbito de aplicação da responsabilidade civil do Estado.....	815
17.2	Evolução da responsabilidade civil	817
17.3	Teoria subjetiva e teoria objetiva	819
17.4	Risco administrativo e risco integral: excludentes de responsabilidade civil	820
17.5	Responsabilidade civil do Estado no Direito brasileiro: regras básicas	824
17.5.1	Pessoas de Direito Público ou de Direito Privado prestadoras de serviços públicos.....	824
17.5.2	Ação de responsabilidade civil e direito de regresso.....	824
17.6	Prescrição e a Fazenda Pública.....	827
17.6.1	Ações contra o poder público	827
17.6.2	Imprescritibilidade da ação regressiva.....	829
17.7	Requisitos à responsabilização do Estado	830
17.7.1	Dano	831
17.7.2	Nexo de causalidade.....	833
17.7.3	Oficialidade da conduta causal	835
17.8	Omissão e responsabilidade civil do Estado	837
17.8.1	Teoria objetiva e teoria subjetiva	837
17.8.2	Omissão do Estado e teoria da reserva do possível	841
17.9	Responsabilidade civil do Estado e concessionárias de serviços públicos	843
17.9.1	Responsabilidade pelos danos causados aos usuários	843
17.9.2	Responsabilidade dos prestadores de serviços públicos e terceiros não usuários dos serviços	847
17.10	Responsabilidade civil do Estado por atos legislativos	849
17.11	Responsabilidade civil do Estado por atos judiciais	852

CAPÍTULO 18

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....		857
18.1	Controle como fundamento do Estado Democrático de Direito.....	857
18.2	Conceito e classificação.....	859
18.2.1	Controle prévio, controle sucessivo e controle corretivo.....	859
18.2.2	Controle interno e controle externo.....	861
18.2.3	Controle de mérito e controle de legalidade	861
18.3	Controle de legalidade.....	863
18.3.1	Discricionariedade, interpretação e conceitos jurídicos indeterminados	863

18.3.2	Razoabilidade e discricionariedade.....	867
18.3.3	Discricionariedade técnica	869
18.3.4	Eficiência e discricionariedade	871
18.4	Controle administrativo	874
18.4.1	Fundamento e alcance	874
18.4.2	Supervisão ministerial: poder de tutela e de autotutela	876
18.4.3	Instrumentos do controle administrativo	877
18.5	Controle parlamentar direto	880
18.5.1	Controle político	880
18.5.2	Controle financeiro.....	883
18.6	Controle exercido pelo Tribunal de Contas da União.....	887
18.6.1	Modelos de controle externo	887
18.6.2	Composição dos Tribunais de Contas	889
18.6.3	Natureza do controle exercido pelo TCU	892
18.6.4	Atribuições constitucionais e legais do TCU.....	897
18.6.4.1	Opinativa ou consultiva	897
18.6.4.2	Fiscalizadora.....	897
18.6.4.3	De julgamento de contas	898
18.6.4.4	De registro	898
18.6.4.5	Sancionadora.....	898
18.6.4.6	Corretiva	899
18.6.5	Natureza das sanções aplicadas pelo TCU e poder disciplinar.....	899
18.6.6	Espécies de processo no TCU	901
18.6.6.1	Processos de contas	901
18.6.6.1.1	Modalidades de contas	901
18.6.6.1.2	Julgamento das contas	904
18.6.6.1.3	Natureza das decisões proferidas pelo TCU no julgamento de contas	906
18.6.6.1.4	Fiscalização e julgamento de contas dos gestores das empresas estatais	909
18.6.6.1.5	Competência do TCU para julgar contas e imunidade dos advogados.....	909
18.6.6.1.6	Inelegibilidade e contas irregulares.....	912
18.6.6.2	Processos de fiscalização	913
18.6.6.2.1	Objeto da fiscalização.....	913
18.6.6.2.2	Instrumentos de fiscalização.....	916
18.6.6.2.3	Tramitação dos processos.....	922
18.6.6.3	Processos sujeitos a registro.....	924
18.6.7	Recursos contra as decisões do TCU	928
18.6.8	Tribunais de Contas estaduais e municipais	929
18.7	Controle judicial	931
18.7.1	Sistemas de controle.....	931
18.7.2	Limites ao controle judicial	932
18.7.3	Etapas para o controle judicial da discricionariedade	933
18.7.4	Intensidade do controle judicial da atividade administrativa: teoria da reserva da Administração	934
18.7.5	Controle judicial e arbitragem	937
18.7.5.1	Arbitragem e inafastabilidade da apreciação judicial.....	937
18.7.5.2	Arbitragem, contratos administrativos e indisponibilidade do interesse público.....	937
18.7.5.3	Arbitragem e controle de legalidade	941
18.7.6	Direitos subjetivos, controle judicial e esgotamento da instância administrativa	943
18.7.7	Instrumentos de controle judicial	951
18.7.7.1	Mandado de segurança	951

18.7.7.2	<i>Habeas corpus</i>	957
18.7.7.3	<i>Habeas data</i>	958
18.7.7.4	Mandado de injunção	960
18.7.7.5	Ação popular.....	963
18.7.7.6	Ação civil pública	965
18.7.7.7	Ação de improbidade	966
18.7.7.8	Outras ações	969

CAPÍTULO 19

PROCESSO ADMINISTRATIVO.....		971
19.1	Processo judicial e processo administrativo.....	971
19.2	Processo e procedimento.....	973
19.3	Processo e forma do ato.....	975
19.4	Categorias de processos administrativos.....	975
19.5	Princípios do processo administrativo.....	977
19.5.1	Oficialidade	978
19.5.2	Gratuidade.....	979
19.5.3	Ampla defesa e contraditório	979
19.5.4	Recorribilidade das decisões administrativas	979
19.5.5	Economia processual	980
19.5.6	Formalismo moderado	981
19.5.7	Verdade material	982
19.5.8	Publicidade.....	983
19.5.9	Motivação	983
19.5.10	Lealdade e boa-fé.....	983
19.6	Processo da Lei nº 9.784/99.....	983
19.6.1	Processo administrativo previsto na Lei nº 9.784/99 e outros processos administrativos	983
19.6.2	Âmbito de aplicação da Lei nº 9.784/99.....	984
19.6.3	Direitos e deveres dos administrados	985
19.6.4	Instauração e condução do processo	986
REFERÊNCIAS.....		989
ÍNDICE DE ASSUNTO		993
ÍNDICE DA LEGISLAÇÃO		1009