

STJ00113875

GUSTAVO FERNANDES SALES

# **Manual de Direito Administrativo**

1ª Edição

Brasília

2021

- Direitos exclusivos para o Brasil na língua portuguesa

Copyright © 2021 by EDITORA CEI.

[www.editoracei.com](http://www.editoracei.com)

- Diagramação: Walter Santos
- Data de fechamento: 12.04.2021

---

SALES, Gustavo Fernandes. Manual de Direito Administrativo. Belo Horizonte:  
CEI, 2021.

ISBN 978-65-00-22498-6

---

EDITORA  
**CEI**

## SUMÁRIO

Prefácio à 1ª Edição.....	31
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>CONCEITOS INICIAIS DE DIREITO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>33</b>
1. Conceitos iniciais de Direito Administrativo.....	33
1.1. Origem do Direito Administrativo.....	33
1.2. Direito Administrativo no Brasil.....	35
1.3. Principais tendências do Direito Administrativo.....	36
1.4. Objeto do Direito Administrativo.....	38
1.5. Fontes do Direito Administrativo.....	38
1.5.1. Considerações gerais.....	38
1.5.2. A codificação do Direito Administrativo.....	40
1.5.3. Classificações.....	43
1.5.3.1. Fontes supranacionais e nacionais.....	43
1.5.3.2. Fontes formais e materiais.....	43
1.5.4. Competência para legislar sobre Direito Administrativo.....	44
1.6. Conceito de Direito Administrativo.....	44
1.7. Interpretação do Direito Administrativo.....	47
1.8. Sistemas de controle da atuação administrativa.....	48
1.8.1. Sistema do contencioso administrativo.....	48
1.8.2. Sistema de jurisdição una ou única.....	50
1.8.3. Sistema administrativo brasileiro.....	50
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>55</b>
2. Administração Pública.....	55
2.1. O Estado.....	55
2.1.1. Conceito de Estado.....	55
2.1.2. Poderes do Estado.....	56
2.2. A Administração Pública.....	57

2.2.1. Administração Pública nos sentidos subjetivo (formal ou orgânico) e objetivo (material ou funcional) .....	57
2.2.2. Administração Pública nos sentidos amplo e estrito.....	58
2.2.2.1. Função política .....	59
2.2.2.2. Função administrativa.....	60
2.2.3. Administração Pública extroversa (exógena) e introversa (endógena).....	62
2.3. A reforma do aparelho do Estado e os três modelos básicos de administração pública .....	64

### CAPÍTULO 3

REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO .....	67
3. Regime jurídico administrativo .....	67
3.1. Regimes jurídicos da Administração Pública .....	67
3.2. Regime jurídico administrativo .....	68
3.2.1. Noções gerais.....	68
3.2.2. Conteúdo do regime jurídico administrativo: interesse público primário e secundário .....	69
3.3. Princípios da Administração Pública.....	69
3.3.1. Evolução do conceito de princípios .....	69
3.3.2. Princípios no âmbito do Direito Administrativo .....	70
3.3.3. Princípio da legalidade .....	71
3.3.3.1. Noções gerais.....	71
3.3.3.2. Exceções ao princípio da legalidade.....	72
3.3.3.3. Princípio da juridicidade.....	73
3.3.4. Princípio da supremacia do interesse público .....	73
3.3.4.1. Conceito e noções básicas .....	73
3.3.4.2. “Desconstrução” do princípio da supremacia do interesse público .....	75
3.3.4.3. Princípio da indisponibilidade do interesse público.....	78
3.3.5. Princípio da impessoalidade.....	79
3.3.6. Princípio da moralidade administrativa.....	80
3.3.6.1. Considerações gerais .....	80
3.3.6.2. Vedação ao nepotismo .....	81
3.3.7. Princípio da publicidade.....	82
3.3.7.1. Considerações gerais.....	82
3.3.7.2. Lei de acesso à informação .....	83
3.3.7.3. Remédios constitucionais .....	89
3.3.8. Princípio da eficiência.....	89
3.3.8.1. Considerações gerais.....	89

3.3.8.2. Lei da Desburocratização.....	90
3.3.9. Princípio da motivação .....	91
3.3.10. Princípio da finalidade.....	93
3.3.11. Princípio da especialidade.....	94
3.3.12. Princípio do controle ou tutela .....	94
3.3.13. Princípio da autotutela.....	94
3.3.14. Princípio da hierarquia .....	95
3.3.15. Princípio da continuidade do serviço público .....	95
3.3.16. Princípios do contraditório e da ampla defesa.....	96
3.3.16.1. Considerações gerais.....	96
3.3.16.2. Aplicações concretas dos princípios da ampla defesa e do contraditório ....	97
3.3.17. Princípios da presunção de legitimidade e de veracidade .....	99
3.3.18. Princípio da precaução.....	99
3.3.19. Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade .....	100
3.3.19.1. Razoabilidade.....	100
3.3.19.2. Proporcionalidade.....	104
3.3.20. Princípio da segurança jurídica.....	107

## CAPÍTULO 4

<b>PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>109</b>
4. Poderes da Administração Pública.....	109
4.1. Noções introdutórias.....	109
4.2. Abuso do poder .....	110
4.3. Discricionariedade e vinculação.....	112
4.3.1. Poder vinculado e poder discricionário.....	112
4.3.2. Controle judicial dos atos vinculados e discricionários.....	113
4.4. Poder normativo (regulamentar).....	114
4.4.1. Considerações gerais .....	114
4.4.2. Deslegalização.....	117
4.5. Poder disciplinar.....	118
4.6. Poder hierárquico .....	120
4.6.1. Noções gerais.....	120
4.6.2. Delegação e avocação de competências .....	122
4.7. Poder de polícia .....	123
4.7.1. Conceito e fundamento .....	123
4.7.2. Objeto .....	124
4.7.3. Competência .....	125

4.74. Polícia administrativa e polícia judiciária.....	125
4.75. Espécies de poder de polícia .....	126
4.76. Características do poder de polícia .....	127
4.76.1 Discricionariedade .....	127
4.76.2 Autoexecutoriedade.....	127
4.76.3 Coercibilidade.....	128
4.76.4 Indelegabilidade.....	129
4.76.5 Atividade negativa ou positiva .....	131
4.77. Sanções .....	132
4.78. Prescrição das sanções de polícia.....	132

## CAPÍTULO 5

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	135
5. Organização Administrativa.....	135
5.1. Noções introdutórias: desconcentração e descentralização .....	135
5.2. Formas de descentralização administrativa .....	136
5.2.1. Administração Indireta e Administração descentralizada.....	138
5.3. Princípios inerentes à organização administrativa.....	138
5.4. Administração Direta .....	139
5.4.1. Conceito.....	139
5.4.2. Órgãos públicos .....	140
5.4.2.1. Teorias sobre a caracterização do órgão .....	141
5.4.2.2. Teorias sobre as relações do Estado com os agentes públicos.....	142
5.4.2.3. Classificação dos órgãos públicos.....	143
5.4.2.3.1. Quanto à hierarquia (ou posição estatal) .....	143
5.4.2.3.2. Quanto à esfera de atuação .....	144
5.4.2.3.3. Quanto à estrutura .....	144
5.4.2.3.4. Quanto à composição (ou atuação funcional).....	145
5.4.2.3.5. Quanto às funções.....	145
5.5. Administração Indireta .....	145
5.5.1. Conceito .....	145
5.5.2. Princípios da Administração Indireta.....	147
5.5.2.1. Princípio da reserva legal .....	148
5.5.2.2. Princípio da especialidade .....	148
5.5.2.3. Princípio do controle (tutela administrativa).....	148
5.5.3. Autarquias .....	148
5.5.3.1. Noções gerais.....	148

5.5.3.2. Regime jurídico aplicável às autarquias .....	149
5.5.3.3. Classificação das autarquias .....	151
5.5.3.4. Agências reguladoras.....	153
5.5.3.4.1. Noções gerais.....	153
5.5.3.4.2. Prerrogativas .....	154
5.5.3.4.3. Função reguladora.....	155
5.5.3.4.4. Regime de pessoal .....	156
5.5.3.4.5. Licitação.....	156
5.5.3.4.6. Tipos de agências reguladoras.....	157
5.5.3.4.7. Teoria da captura (“capture theory”).....	157
5.5.3.4.8. Gestão de recursos humanos nas agências reguladoras .....	158
5.5.3.4.9. Regras estabelecidas pela Lei 13.848, de 25 de junho de 2019.....	160
5.5.3.5. Agências executivas .....	162
5.5.4. Fundações públicas .....	165
5.5.5. Empresas estatais.....	168
5.5.5.1. Conceito.....	168
5.5.5.2. Diferenças entre empresas públicas .....	169
5.5.5.3. Regime jurídico das empresas estatais.....	170
5.5.5.4. Bens das empresas públicas e sociedades de economia mista .....	173
5.5.5.5. Espécies de empresas estatais.....	174
5.5.5.5.1. Empresas estatais subsidiárias .....	177
5.5.5.6. Estrutura das empresas estatais.....	179
5.5.5.6.1. Legislação de regência.....	179
5.5.5.6.2. Governança corporativa .....	180
5.5.5.6.3. Órgãos e participantes do sistema .....	182
5.5.5.6.4. Controle .....	187
5.5.5.6.5. Arbitragem.....	188
5.5.5.6.6. Função social das empresas estatais.....	189
5.5.6. Consórcios públicos .....	189
5.5.6.1. Conceito .....	189
5.5.6.2. Constituição e extinção.....	191
5.5.6.3. Poderes .....	193
5.5.6.4. Responsabilidade pelas obrigações .....	194
5.5.6.5. Controle pelo Tribunal de Contas.....	195
5.5.6.6. Contratos de rateio e de programa.....	196
5.5.6.7. Celebração de convênios entre União e consórcios públicos .....	197

## CAPÍTULO 6

REGIME JURÍDICO DE PARCERIAS .....	199
6. Regime jurídico de parcerias .....	199
6.1. Entidades paraestatais .....	199
6.2. Serviços sociais autônomos .....	203
6.3. Entidades de apoio .....	205
6.4. Organizações Sociais (OS).....	206
6.5. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) .....	212
6.5.1. Noções gerais.....	212
6.5.2. Diferenças entre Organizações Sociais – OS e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP .....	217
6.6. Organizações da Sociedade Civil (OSC).....	217
6.6.1. Noções gerais e âmbito de incidência.....	217
6.6.2. Conceito de Organização da Sociedade Civil .....	219
6.6.3. Instrumentos de parceria .....	220
6.6.4. Chamamento público.....	220
6.6.5. Requisitos para celebração do termo de colaboração e do termo de fomento	223
6.6.6. Vedações legais .....	226
6.6.7. Das cláusulas essenciais dos termos de colaboração ou de fomento ou do acordo de cooperação.....	227
6.6.8. Sanções administrativas às entidades.....	228

## CAPÍTULO 7

AGENTES PÚBLICOS .....	231
7. Agentes públicos .....	231
7.1. Conceitos introdutórios.....	231
7.2. Agentes de fato .....	232
7.3. Agentes políticos .....	234
7.4. Particulares em colaboração com o Estado.....	236
7.5. Militares.....	237
7.6. Servidores públicos (agentes administrativos).....	239
7.7. Servidores temporários .....	243
7.7.1 Noções gerais .....	243
7.7.2 Inexigibilidade de concurso público.....	244
7.8. Servidores celetistas .....	245
7.9. Servidores estatutários.....	250
7.10. Regime jurídico único.....	250
7.11. Normas constitucionais.....	252



7.11.1 Acesso a funções, cargos e empregos públicos.....	253
7.11.2. Concurso público.....	254
7.11.2.1. Noções gerais.....	254
7.11.2.2. Inscrição no concurso .....	258
7.11.2.3. Normas sobre concursos públicos do Decreto 9.739/2019 .....	259
7.11.2.4. Prazo de validade do concurso público.....	262
7.11.2.5. Direito subjetivo à vaga e expectativa de direito .....	263
7.11.2.6. Previsão de restrições em concursos públicos.....	264
7.11.3. Cargos em comissão e funções de confiança .....	268
7.11.4. Direito de livre associação sindical .....	269
7.11.5. Direito de greve .....	269
7.11.6. Reserva de vagas.....	272
7.11.6.1. Reserva de vagas a portadores de deficiência .....	272
7.11.6.2. Sistema de cotas raciais .....	273
7.11.7. Sistema remuneratório dos servidores públicos.....	275
7.11.7.1. Revisão específica e revisão anual geral.....	275
7.11.7.2. Limites à atuação do Poder Judiciário .....	277
7.11.7.3. Espécies de remuneração (em sentido amplo).....	277
7.11.7.4. Teto das remunerações.....	281
7.11.7.5. Demais disposições constitucionais sobre remunerações.....	283
7.11.7.6. Pagamento parcelado, com atraso e a maior.....	286
7.11.7.7. Desconto na remuneração.....	287
7.11.8. Acumulação de cargos públicos.....	288
7.11.9. Regime previdenciário.....	290
7.11.9.1. Tipos de regimes .....	290
7.11.9.2. Aposentadoria .....	292
7.11.9.2.1 Conceito e modalidades .....	292
7.11.9.2.2 Do cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores públicos civis.....	296
7.11.9.2.3 Critérios diferenciados para aposentadoria .....	297
7.11.9.2.4 Aposentadoria para os professores.....	299
7.11.9.2.5 Paridade e integralidade.....	300
7.11.9.2.6 Acúmulo de aposentadorias .....	301
7.11.9.2.7 Acúmulo de proventos e vencimentos .....	301
7.11.9.3. Pensão por morte .....	302
7.11.9.4. Abono de permanência.....	303
7.11.9.5. Contagem do tempo de contribuição.....	304

7.11.9.6. Previdência complementar.....	305
7.11.9.7. Direito adquirido.....	307
7.11.10. Estabilidade.....	308
7.11.11. Impacto da Emenda Constitucional 109/2021 no regime jurídico dos servidores públicos .....	311
7.12. Normas infraconstitucionais e Lei 8.112/90 .....	314
7.12.1. Provimento e investidura.....	314
7.12.1.1. Conceitos .....	314
7.12.1.2. Formas de provimento.....	315
7.12.1.2.1. Nomeação.....	315
7.12.1.2.2. Promoção .....	317
7.12.1.2.3. Readaptação .....	318
7.12.1.2.4. Reversão.....	318
7.12.1.2.5. Reintegração.....	319
7.12.1.2.6. Recondução.....	319
7.12.1.2.7. Aproveitamento.....	320
7.12.1.3. Disponibilidade .....	320
7.12.1.4. Remoção e redistribuição.....	321
7.12.1.4.1. Remoção .....	321
7.12.1.4.2. Redistribuição .....	322
7.12.1.5. Vacância .....	322
7.12.1.6. Estágio probatório .....	323
7.12.2. Direitos e vantagens .....	324
7.12.2.1. Direitos .....	324
7.12.2.2. Vantagens .....	325
7.12.2.2.1. Indenizações.....	325
7.12.2.2.2. Gratificações e adicionais.....	328
7.12.3. Licenças.....	331
7.12.3.1. Suspensão do prazo do estágio probatório .....	333
7.12.4. Afastamentos .....	335
7.12.5. Concessões .....	338
7.12.6. Deveres.....	339
7.12.7. Regime disciplinar .....	339
7.12.7.1. Responsabilidade civil .....	342
7.12.7.2. Responsabilidade penal.....	342
7.12.7.3. Responsabilidade administrativa .....	343

## CAPÍTULO 8

<b>PROCESSO ADMINISTRATIVO</b> .....	349
8. Processo administrativo.....	349
8.1. Considerações iniciais.....	349
8.2. Finalidade do processo administrativo .....	350
8.3. Obrigatoriedade dos processos administrativos.....	351
8.4. Objeto do processo .....	351
8.5. Princípios .....	352
8.5.1 Noções gerais.....	352
8.5.2 Princípio da oficialidade (impulso oficial).....	354
8.5.3 Princípio do informalismo (formalismo necessário ou moderado).....	354
8.5.4 Princípio da instrumentalidade das formas.....	355
8.5.5 Princípio da busca pela verdade real .....	355
8.5.6 Princípio da gratuidade.....	356
8.5.7 Princípio da pluralidade de instâncias .....	356
8.6. Direitos e deveres dos administrados .....	357
8.7. Da delegação e da avocação de competências .....	357
8.8. Dos impedimentos e da suspeição.....	357
8.9. Da instrução.....	358
8.10. Do dever de decidir .....	360
8.11. Desistência .....	360
8.12. Anulação, revogação e convalidação .....	360
8.13. Recursos administrativos e revisão.....	362
8.14. Processo administrativo disciplinar .....	364
8.14.1 Considerações iniciais .....	364
8.14.2 Sindicância .....	364
8.14.2.1. Sindicância investigativa .....	364
8.14.2.2. Sindicância acusatória.....	365
8.14.3 Verdade sabida .....	366
8.14.3 Processo administrativo disciplinar – PAD.....	366
8.14.3.1. Fases do processo administrativo disciplinar .....	366
8.14.3.1.1. Instauração .....	367
8.14.3.1.2. Inquérito administrativo.....	369
8.14.3.1.3. Julgamento.....	371
8.14.3.2. Prazo de duração do PAD.....	373
8.14.3.3. Impugnações à decisão de julgamento.....	373
8.14.3.3.1. Pedido de reconsideração e recurso .....	374

8.14.3.3.2. Revisão.....	375
8.14.3.4. Controle judicial do PAD .....	376
8.14.3.5. Processo sumário .....	376

## CAPÍTULO 9

<b>ATOS ADMINISTRATIVOS.....</b>	<b>379</b>
9. Atos Administrativos .....	379
9.1. Conceito e noções introdutórias .....	379
9.2. Fases da constituição do ato administrativo .....	383
9.2.1. Existência.....	383
9.2.2. Validade.....	384
9.2.3. Eficácia .....	385
9.3. Elementos (requisitos) dos atos administrativos .....	385
9.3.1. Classificação majoritária (clássica) .....	386
9.3.1.1. Sujeito .....	386
9.3.1.2. Objeto .....	387
9.3.1.3. Forma .....	387
9.3.1.3.1. Noções gerais .....	387
9.3.1.3.2. Motivação .....	388
9.3.1.3.3. Silêncio administrativo .....	389
9.3.1.4. Motivo .....	390
9.3.1.5. Finalidade.....	391
9.3.2. Classificação de Celso Antônio Bandeira de Mello.....	391
9.4. Vícios relativos aos elementos dos atos administrativos.....	393
9.4.1 Vícios relativos ao sujeito.....	393
9.4.2 Vícios relativos ao objeto .....	394
9.4.3 Vícios relativos à forma.....	395
9.4.4 Vícios relativos ao motivo .....	395
9.4.4.1. Teoria dos motivos determinantes .....	395
9.4.5 Vícios relativos à finalidade .....	396
9.5. Consequências decorrentes dos vícios.....	397
9.5.1 Teoria monista e teoria dualista das invalidades.....	397
9.5.2 Convalidação .....	399
9.6. Discricionariedade e vinculação.....	402
9.6.1 Conceito e considerações gerais.....	402
9.6.2 Mérito do ato administrativo.....	403
9.6.3 Controle pela Administração Pública .....	403

9.7. Atributos do ato administrativo .....	404
9.7.1 Presunção de legitimidade e de veracidade .....	404
9.7.2 Imperatividade .....	405
9.7.3 Autoexecutoriedade.....	405
9.7.4 Exigibilidade .....	405
9.7.5 Tipicidade .....	406
9.8. Classificação dos atos administrativos.....	406
9.8.1. Quanto às prerrogativas com que atua a Administração.....	406
9.8.2. Quanto à formação da vontade .....	407
9.8.3. Quanto aos destinatários.....	408
9.8.4. Quanto à exequibilidade.....	408
9.8.5. Quanto ao alcance.....	409
9.8.6. Quanto à agressão ao ordenamento jurídico.....	409
9.9. Atos administrativos em espécie.....	409
9.9.1. Atos normativos.....	409
9.9.2. Atos ordinatórios .....	411
9.9.3. Atos negociais (ou de consentimento estatal).....	412
9.9.3.1. Autorização .....	413
9.9.3.2. Licença .....	413
9.9.3.3. Permissão .....	414
9.9.3.4. Admissão.....	414
9.9.4. Atos enunciativos.....	414
9.9.5. Atos de controle.....	416
9.9.6. Atos punitivos (sancionatórios).....	417
9.10. Extinção dos atos administrativos.....	417
9.10.1. Panorama da extinção dos atos administrativos.....	417
9.10.2. Contraposição .....	418
9.10.3. Cassação.....	418
9.10.4. Caducidade.....	418
9.10.5. Revogação.....	418
9.10.6. Anulação.....	420
9.10.6.1 Conceito e características .....	420
9.10.6.2 Caráter vinculado ou discricionário da anulação.....	421
9.10.6.3 Prazo decadencial .....	422
9.10.7. Indenização em razão de anulação e revogação do ato.....	423

## CAPÍTULO 10

LICITAÇÕES.....	425
10. Licitações.....	425
10.1. Conceito e disciplina normativa.....	425
10.2. Novidades trazidas pela Lei 14.133/21.....	428
10.3. Competência para legislar.....	431
10.4. Incidência da Lei 8.666/93 e da Lei 14.133/21.....	432
10.5. Objeto da licitação.....	435
10.6. Finalidades e princípios informadores da licitação.....	437
10.6.1. Finalidades.....	437
10.6.2. Princípios.....	438
10.6.2.1. Princípio da isonomia.....	439
10.6.2.2. Princípio da licitação sustentável.....	444
10.6.2.3. Princípio da publicidade.....	445
10.6.2.4. Princípio do julgamento objetivo.....	448
10.6.2.5. Princípios correlatos.....	448
10.7. Modalidades de licitação.....	450
10.7.1. Concorrência.....	452
10.7.2. Tomada de preços.....	453
10.7.3. Convite.....	454
10.7.4. Concurso.....	455
10.7.5. Leilão.....	457
10.7.6. Pregão.....	458
10.7.7. Consulta.....	461
10.7.8. Regime Diferenciado de Contratação – RDC.....	461
10.7.8.1. Noções gerais.....	461
10.7.8.2. Novidades e peculiaridades do RDC.....	464
10.7.8.2.1. Indicação de marca ou modelo e exigência de amostra do bem.....	465
10.7.8.2.2. Novos critérios de julgamento.....	466
10.7.8.2.3. Contratação integrada.....	467
10.7.8.2.4. Multiadjudicação.....	468
10.7.8.2.5. Restrição à publicação do orçamento estimado.....	468
10.8. Procedimento das licitações.....	469
10.8.1. Fase interna (fase preparatória).....	470
10.8.1.1. Comissão de licitação.....	474
10.8.2. Fase externa.....	475
10.8.2.1. Publicação do edital.....	476

10.8.2.1.1. Considerações gerais.....	476
10.8.2.1.2. Intervalo mínimo .....	480
10.8.2.2. Habilitação .....	481
10.8.2.3. Julgamento e classificação das propostas .....	490
10.8.2.3.1. Noções gerais .....	490
10.8.2.3.2. Tipos de licitação (critérios de julgamento) .....	492
10.8.2.4. Homologação .....	496
10.8.2.5. Adjudicação .....	497
10.8.3. Procedimento de outras modalidades licitatórias .....	499
10.8.3.1. Tomada de preços.....	499
10.8.3.2. Convite .....	499
10.8.3.3. Concurso .....	499
10.8.3.4. Leilão.....	499
10.8.4. Procedimento do pregão.....	500
10.8.5. Procedimento do RDC .....	502
10.8.5.1. Regras do procedimento .....	502
10.8.5.2. Procedimentos auxiliares .....	508
10.8.5.3. Sanções administrativas .....	512
10.9. Revogação e anulação da licitação.....	512
10.9.1. Revogação.....	512
10.9.2. Anulação.....	513
10.10. Recursos administrativos .....	514
10.11. Sistema de registro de preços.....	516
10.12. Infrações administrativas, crimes e penas.....	519
10.12.1. Infrações e sanções administrativas .....	519
10.12.2. Crimes e penas .....	522
10.12.3. Aspectos processuais .....	525
10.13. Dispensa e inexigibilidade de licitação .....	526
10.13.1. Dever de licitar e exceções legais .....	526
10.13.2. Licitação dispensada .....	527
10.13.3. Licitação dispensável.....	529
10.13.3.1. Dispensa de licitação como medida para enfrentamento da pandemia de coronavírus .....	536
10.13.4. Inexigibilidade de licitação.....	538
10.13.4.1. Sistema de credenciamento.....	542
10.13.5. Procedimento para contratação direta.....	543
10.14. Fracionamento da licitação .....	545

10.15. Licitações e contratos das empresas estatais .....	545
10.15.1. Aplicação e noções gerais.....	545
10.15.2. Dispensa e inexigibilidade .....	546
10.15.3. Finalidades, princípios e diretrizes.....	549
10.15.4. Modalidade e procedimento da licitação .....	550
10.15.5. Tipos de licitação .....	552
10.15.6. Regime de contratação semi-integrada.....	553
10.15.7. Procedimentos auxiliares das licitações das empresas estatais .....	554
10.16. Licitação nas contratações de serviços de publicidade .....	555

## CAPÍTULO 11

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	557
11. Contratos Administrativos.....	557
11.1. Conceito .....	557
11.2. Características dos contratos administrativos .....	560
11.2.1. Formalidade .....	561
11.2.1.1 Formalidades diversas e cláusulas necessárias .....	561
11.2.1.2 Prazos dos contratos administrativos.....	565
11.2.2. Procedimento legal.....	569
11.2.3. Cláusulas exorbitantes (cláusulas de privilégio) .....	569
11.2.3.1 Faculdade de exigir garantias .....	569
11.2.3.2 Alteração unilateral do contrato.....	572
11.2.3.2.1 Alteração consensual das cláusulas contratuais.....	576
11.2.3.3 Rescisão unilateral do contrato .....	577
11.2.3.4 Fiscalização .....	580
11.2.3.5 Aplicação de penalidades.....	582
11.2.3.5.1 Impedimento indireto (“ocorrências impeditivas indiretas”) .....	586
11.2.3.6 Anulação .....	587
11.2.3.7 Retomada do objeto e ocupação temporária.....	588
11.2.3.8 Restrições ao uso da exceção de contrato não cumprido .....	589
11.2.4. Mutabilidade.....	590
11.2.4.1 Álea ordinária (empresarial).....	590
11.2.4.2 Álea extraordinária administrativa.....	591
11.2.4.3 Álea extraordinária econômica (teoria da imprevisão) .....	592
11.2.4.4 Caso fortuito e força maior .....	593
11.2.4.5 Interferências imprevistas .....	593
11.2.4.6 Consequências para o contrato.....	593



11.3. Subcontratação .....	594
11.4. Recebimento ou rejeição do objeto do contrato.....	595
11.5. Extinção do contrato administrativo .....	597
11.5.1. Modalidades de extinção .....	597
11.5.2. Rescisão do contrato administrativo .....	598
11.5.2.1 Rescisão administrativa.....	598
11.5.2.2 Rescisão judicial.....	599
11.5.2.3 Rescisão amigável.....	600
11.5.2.4 Rescisão de pleno direito.....	600
11.5.2.5 Consequências da rescisão do contrato.....	601
11.6. Arbitragem em contratos administrativos.....	602
11.7. Modalidades de contratos administrativos.....	603
11.7.1. Contrato de execução de obras .....	604
11.7.2. Contrato de prestação de serviços.....	606
11.7.3. Contrato de fornecimento ou entrega de bens.....	609
11.8. Contratos firmados com as empresas estatais.....	610
11.9. Contratos em Regime Diferenciado de Contratação (RDC) .....	616
11.10. Contratos de gestão.....	617
11.11. Convênios .....	619
11.12. Consórcios administrativos.....	621
11.13. Fundos patrimoniais.....	622
11.14. Programas de Parcerias de Investimentos – PPI .....	624
11.15. Aplicação do Código de Defesa do Consumidor em favor do ente público ...	626

## CAPÍTULO 12

<b>SERVIÇOS PÚBLICOS .....</b>	<b>627</b>
12. Serviços públicos .....	627
12.1. Conceito.....	627
12.2. Fundamento constitucional.....	629
12.3. Princípios .....	629
12.4. Classificação dos serviços públicos .....	633
12.4.1. Serviços públicos propriamente ditos e serviços de utilidade pública .....	633
12.4.2. Serviços próprios e impróprios.....	633
12.4.3. Serviços administrativos, comerciais ou industriais e sociais.....	635
12.4.4. Serviços singulares e coletivos.....	635
12.4.5. Serviços originários e derivados.....	636
12.4.6. Serviços privativos e comuns .....	636

12.4.7. Serviços exclusivos e não exclusivos.....	636
12.5. Remuneração dos serviços públicos.....	637
12.6. Competência para a prestação de serviços públicos.....	639
12.7. Formas de prestação e meios de execução dos serviços públicos .....	640
12.7.1. Formas de prestação do serviço público.....	640
12.7.2. Meios de execução do serviço público.....	641
12.8. Terceirização no serviço público federal.....	642
12.9. Usuários.....	646

## CAPÍTULO 13

CONCESSÃO E PERMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....	649
13. Concessão e permissão de serviços públicos .....	649
13.1. Espécies e conceito de concessão.....	649
13.2. Natureza jurídica .....	651
13.3. Concessão de serviços públicos (concessão comum).....	652
13.3.1. Conceito .....	652
13.3.2. Sujeitos da concessão .....	653
13.3.3. Características da concessão.....	654
13.3.4. Cláusulas essenciais do contrato de concessão.....	659
13.3.5. Política tarifária.....	660
13.3.6. Encargos do concedente.....	661
13.3.6.1. Rol de encargos.....	661
13.3.6.2. Fiscalização.....	661
13.3.6.3. Intervenção na propriedade privada .....	662
13.3.7. Encargos da concessionária .....	662
13.3.8. Intervenção na empresa concessionária.....	663
13.3.9. Subconcessão, subcontratação e transferência de concessão.....	664
13.3.10. Controle dos serviços concedidos .....	666
13.3.11. Extinção do contrato de concessão .....	666
13.3.11.1. Causas de extinção .....	666
13.3.11.2. Termo final do prazo .....	667
13.3.11.3. Anulação.....	667
13.3.11.4. Rescisão.....	668
13.3.11.5. Encampação .....	668
13.3.11.6. Caducidade.....	669
13.3.11.7. Falência e extinção da concessionária .....	670
13.3.12. Reversão .....	670

13.4. Permissão e autorização de serviços públicos .....	671
13.4.1. Permissão de serviços públicos .....	671
13.4.2. Autorização de serviços públicos.....	674
13.5. Parcerias público-privadas (concessões especiais).....	676
13.5.1. Noções introdutórias.....	676
13.5.2. Conceitos.....	677
13.5.3. Concessão patrocinada .....	678
13.5.4. Concessão administrativa .....	679
13.5.5. Características comuns à concessão patrocinada e à concessão administrativa.....	680
13.5.5.1. Contraprestação do parceiro público ao privado.....	680
13.5.5.2. Diretrizes .....	680
13.5.5.3. Vedações.....	681
13.5.5.4. Cláusulas essenciais.....	681
13.5.5.5. Garantias.....	683
13.5.5.6. Sociedade de propósito específico .....	683
13.5.5.7. Procedimento licitatório.....	684
13.5.6. Normas aplicáveis somente à União.....	686

## CAPÍTULO 14

<b>BENS PÚBLICOS.....</b>	<b>689</b>
14. Bens públicos.....	689
14.1. Domínio eminente .....	689
14.2. Conceito.....	690
14.3. Classificação.....	691
14.3.1. Classificação dos bens públicos quanto à destinação ou afetação .....	691
14.3.2. Classificação quanto à disponibilidade.....	692
14.3.3. Classificação quanto à titularidade.....	693
14.4. Regime jurídico .....	693
14.4.1. Bens do domínio público do Estado.....	693
14.4.1.1. Noções gerais .....	693
14.4.1.2. Afetação e desafetação .....	693
14.4.1.3. Características dos bens do domínio público.....	694
14.4.2. Bens do domínio privado do Estado.....	694
14.4.3. Prerrogativas dos bens públicos.....	695
14.4.4. Normas restritivas esparsas.....	696
14.5. Alienação dos bens públicos.....	698

14.5.1. Alienação dos bens de uso comum e de uso especial .....	698
14.5.2. Alienação dos bens dominicais .....	699
14.5.2.1. Compra e venda.....	699
14.5.2.2. Doação .....	701
14.5.2.3. Concessão de domínio .....	701
14.5.2.4. Investidura .....	702
14.5.2.5. Legitimação de posse .....	703
14.6. Aquisição dos bens pelo Estado .....	704
14.7. Uso de bem público por particular.....	705
14.7.1. Primeira categorização: uso comum e uso especial.....	706
14.7.1.1. Uso comum .....	706
14.7.1.2. Uso especial.....	706
14.7.2. Segunda categorização.....	707
14.7.2.1. Uso normal ou anormal.....	707
14.7.2.2. Uso comum ou privativo.....	707
14.8. Autorização, permissão, concessão de uso e outros institutos.....	708
14.8.1. Autorização de uso .....	708
14.8.2. Permissão de uso .....	709
14.8.3. Concessão de uso .....	711
14.8.4. Concessão de direito real de uso .....	712
14.8.5. Concessão de uso especial para fins de moradia .....	713
14.8.6. Cessão de uso .....	715
14.8.7. Mecanismos de direito privado .....	716
14.9. Tutela do uso privativo.....	717
14.10. Bens públicos em espécie.....	718
14.10.1. Direito positivo .....	718
14.10.2. Bens da União .....	718
14.10.2.1. Terrenos reservados (terrenos marginais).....	719
14.10.2.2. Terrenos da marinha e seus acrescidos .....	720
14.10.2.3. Terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.....	721
14.10.2.4. Terras devolutas.....	722
14.10.2.5. Faixa de fronteira .....	723
14.10.2.6. Minas e jazidas .....	724
14.10.3. Bens dos Estados e do Distrito Federal.....	725
14.10.4. Bens dos Municípios.....	725
14.10.5. Águas públicas .....	726

## CAPÍTULO 15

INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE .....	729
15. Intervenção do Estado na propriedade .....	729
15.1. Considerações iniciais .....	729
15.2. Competência .....	730
15.3. Restrições do Estado sobre a propriedade privada .....	730
15.3.1 Modalidades .....	730
15.3.2 Fundamentos .....	731
15.4. Limitações administrativas .....	732
15.5. Ocupação temporária .....	735
15.6. Requisição administrativa .....	736
15.7. Tombamento .....	738
15.7.1. Conceito e características .....	738
15.7.2. Natureza jurídica .....	738
15.7.3. Competência .....	739
15.7.4. Objeto .....	740
15.7.5. Modalidades .....	742
15.7.6. Tombamento constitucional .....	743
15.7.7. Procedimento .....	743
15.7.8. Efeitos .....	745
15.7.9. Direito à indenização .....	746
15.7.10. Extinção .....	747
15.8. Servidão administrativa .....	747
15.8.1. Conceito e características .....	747
15.8.2. Objeto .....	748
15.8.3. Formas de constituição .....	749
15.8.4. Extinção .....	750
15.8.5. Direito à indenização .....	750
15.9. Desapropriação .....	751
15.9.1. Conceito .....	751
15.9.2. Natureza jurídica .....	752
15.9.3. Pressupostos da desapropriação .....	753
15.9.4. Modalidades .....	754
15.9.4.1 Desapropriação ordinária .....	754
15.9.4.2 Desapropriação extraordinária .....	754
15.9.4.2.1. Desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana .....	754

15.9.4.2.2. Desapropriação por descumprimento da função social da propriedade rural .....	755
15.9.4.2.3. Desapropriação confiscatória (expropriação constitucional).....	758
15.9.5. Objeto da desapropriação .....	760
15.9.5.1 Bens desapropriáveis .....	760
15.9.5.2 Bens que não podem ser desapropriados.....	761
15.9.6. Competência .....	762
15.9.7. Sujeitos ativos e passivos.....	762
15.9.7.1 Sujeitos ativos .....	762
15.9.7.2 Sujeitos passivos .....	763
15.9.8. Procedimento.....	763
15.9.8.1 Legislação aplicável .....	763
15.9.8.2 Fases da desapropriação .....	764
15.9.8.2.1. Fase declaratória.....	764
15.9.8.2.2. Fase executória .....	766
15.9.8.3 Ação judicial .....	766
15.9.9. Imissão provisória na posse .....	769
15.9.10. Intervenção do Ministério Público .....	771
15.9.11. Indenização.....	772
15.9.11.1 Regra geral.....	772
15.9.11.2 Indenização na desapropriação para fins de reforma agrária.....	778
15.9.11.3 Indenização na desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana.....	778
15.9.12. Destino dos bens desapropriados.....	779
15.9.13. Desapropriação indireta.....	780
15.9.14. Aposseamento administrativo .....	783
15.9.15. Retrocessão.....	784
15.9.15.1 Conceito.....	784
15.9.15.2 Natureza do direito.....	785
15.9.15.3 Prazo prescricional.....	786
15.9.16. Direito de extensão.....	787

## CAPÍTULO 16

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	789
16. Controle da Administração Pública.....	789
16.1. Introdução .....	789
16.2. Espécies de controle .....	791
16.2.1. Quanto ao momento ou oportunidade.....	791

16.2.2. Quanto à extensão .....	791
16.2.3. Quanto ao âmbito da Administração .....	791
16.2.4. Quanto à natureza .....	792
16.2.5. Quanto ao órgão controlador .....	792
16.3. Controle administrativo .....	793
16.3.1. Noções introdutórias .....	793
16.3.2. Meios de controle .....	793
16.3.2.1. Representação .....	794
16.3.2.2. Reclamação administrativa .....	794
16.3.2.3. Pedido de reconsideração .....	795
16.3.2.4. Revisão .....	795
16.3.2.5. Recursos hierárquicos .....	795
16.3.3. Órgãos administrativos de controle .....	796
16.3.4. Coisa julgada administrativa .....	797
16.3.5. Prescrição e decadência administrativas .....	797
16.3.5.1. Prescrição para o particular recorrer de decisões administrativas .....	798
16.3.5.2. Prescrição das ações do particular contra a Fazenda Pública .....	798
16.3.5.3. Prescrição para aplicação de sanções administrativas .....	800
16.3.5.4. Prescrição para as ações da Fazenda Pública contra o particular .....	801
16.3.5.5. Prazo extintivo para que a Administração reveja seus atos .....	801
16.4. Controle legislativo .....	803
16.5. Controle judicial .....	810
16.6. O Poder Público em juízo .....	814
16.6.1. Capacidade processual .....	814
16.6.2. Pessoas federais .....	815
16.6.3. Pessoas estaduais e distrital .....	816
16.6.4. Pessoas municipais .....	817
16.6.5. Representação judicial .....	817
16.6.6. Regras processuais .....	818
16.6.7. Pagamento dos créditos .....	820

## CAPÍTULO 17

RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO .....	827
17. Responsabilidade civil extracontratual do Estado .....	827
17.1. Conceito .....	827
17.2. Fases evolutivas .....	828
17.2.1. Evolução das teorias doutrinárias .....	828

17.2.2. Cenário atual .....	831
17.3. Causas excludentes da responsabilidade estatal .....	834
17.4. Responsabilidade por omissão .....	835
17.4.1. Divergência doutrinária .....	835
17.4.2. Posição dos Tribunais Superiores.....	837
17.5. Reparação do dano e ação de regresso .....	840
17.6. Prescrição .....	842
17.7. Responsabilidade do Estado por atos legislativos.....	843
17.8. Responsabilidade do Estado por atos jurisdicionais.....	844
17.9. Responsabilidade do Estado por obra pública.....	845
17.10. Responsabilidade das pessoas jurídicas por atos praticados contra o Poder Público (Lei Anticorrupção) .....	846
17.10.1. Aplicação da lei .....	846
17.10.2. Responsabilização administrativa.....	848
17.10.3. Processo administrativo e responsabilização.....	849
17.10.4. Responsabilidade judicial .....	851

## CAPÍTULO 18

<b>IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>853</b>
18. Improbidade administrativa.....	853
18.1. Conceito.....	853
18.2. Fundamento normativo e âmbito de aplicação.....	854
18.3. Elementos constitutivos do ato de improbidade administrativa.....	857
18.4. Sujeito passivo.....	857
18.5. Sujeito ativo.....	859
18.6. Atos de improbidade administrativa.....	862
18.6.1 Considerações gerais .....	862
18.6.2 Atos que importam enriquecimento ilícito .....	863
18.6.3 Atos que causam danos ao erário .....	864
18.6.4 Atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário .....	866
18.6.5 Atos que violam os princípios da administração pública.....	867
18.6.6 Atos de improbidade imputáveis ao Prefeito .....	867
18.7. Elemento subjetivo: dolo ou culpa.....	868
18.8. Sanções .....	868
18.9. Questões processuais .....	872
18.9.1 Procedimento administrativo .....	872
18.9.2 Natureza da ação judicial de improbidade administrativa.....	872



18.9.3 Sujeitos da relação processual.....	873
18.9.3.1 Legitimação ativa .....	873
18.9.3.2 Legitimação passiva .....	874
18.9.3.3 Ministério Público.....	875
18.9.4 Competência .....	875
18.9.5 Procedimento judicial .....	877
18.9.5.1 Rito ordinário.....	877
18.9.5.2 Petição inicial .....	877
18.9.5.3 Defesa prévia .....	878
18.9.5.4 Acordo de não persecução penal cível.....	878
18.9.5.5 Sentença.....	880
18.9.5.6 Recursos e remessa necessária .....	881
18.9.5.7 Condenação do autor em honorários sucumbenciais e custas .....	881
18.9.6 Medidas cautelares .....	882
18.9.6.1. Indisponibilidade de bens.....	882
18.9.6.2. Sequestro .....	884
18.9.6.3. Afastamento provisório do cargo, emprego ou função .....	885
18.10. Prescrição .....	885
18.11. Declaração de bens.....	887

## CAPÍTULO 19

<b>ATUAÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO.....</b>	<b>889</b>
19. Atuação do Estado no domínio econômico .....	889
19.1. Evolução histórica das doutrinas político-econômicas.....	889
19.2. Sede normativa.....	890
19.3. Fundamentos e princípios gerais da atividade econômica .....	890
19.4. Formas de atuação do Estado.....	891
19.4.1 Estado Regulador .....	892
19.4.1.1. Conceito e formas de atuação .....	892
19.4.1.2. Competência .....	892
19.4.1.3. Funções .....	892
19.4.1.3.1. Repressão ao abuso do poder econômico .....	893
19.4.1.3.2. Controle do abastecimento .....	897
19.4.1.3.3. Tabelamento de preços .....	898
19.4.2 Estado Executor.....	898
19.4.2.1. Regime de livre concorrência.....	898
19.4.2.2. Monopólio estatal .....	899

19.5. Lei da Liberdade Econômica .....	900
19.5.1. Âmbito de aplicação.....	900
19.5.2. Interpretação.....	901
19.5.3. Princípios.....	901
19.5.4. Declaração de Direitos de Liberdade Econômica .....	902
19.5.5. Garantias de livre iniciativa .....	902
19.5.6. Análise de impacto regulatório .....	903
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>905</b>