

SUMÁRIO

Prefácio	17
Introdução	19

Parte geral

Direito administrativo estático, 21

Capítulo I – O que é o direito administrativo	22
1. Noção de direito administrativo	22
1.1. Surgimento e evolução do direito administrativo	22
1.2. Descompasso entre a forma e a realidade	26
2. Conceito de direito administrativo	29
2.1. Correntes doutrinárias	29
2.2. Função administrativa	29
2.3. Regime jurídico-administrativo	31
2.4. Conceito jurídico-administrativo	34
Capítulo II – O objeto do direito administrativo.	
O direito administrativo organiza a	
administração pública.	36
1. Conceito de administração pública	36
2. Atividade administrativa e atividade política	36
3. Desconcentração e descentralização administrativa	37
4. A organização administrativa brasileira	39
4.1. Administração direta	40
4.2. Administração indireta	46
4.3. Administração estadual e municipal	48
4.4. Concessões e permissões	48
5. Atividade econômica e serviços públicos	49
5.1. Autarquias	50
5.2. Fundações	52
5.3. Sociedades de Economia Mista	54
5.4. Empresas públicas	55

Parte especial

Direito administrativo dinâmico, 57

Capítulo I – O objeto do direito administrativo.

O que faz a administração pública	58
1. A administração institucional: administração indireta e administração econômica	58
1.1. Administração institucional.....	58
1.2. Administração indireta e Administração econômica	59
1.3. Dos organismos autônomos às empresas do Estado. Síntese evolutiva das formas de atuação estatal.....	62
2. Serviço público	65
2.1. A noção de serviço público. Diversidade de critérios utilizados para a conceituação do serviço público	65
2.2. Nosso conceito de serviço público	71
2.3. Complementando a construção do conceito de serviço público industrial ou comercial.....	86
2.4. Distinção entre serviços públicos industriais ou comerciais e atividades econômicas do Estado	89
3. Atividades econômicas do Estado	91
3.1. Características da atuação do Estado em matéria econômica	91
4. A privatização e o regime constitucional brasileiro.....	91
4.1. Privatização de empresa estatal prestadora de atividade econômica	91
4.2. Privatização de empresa estatal prestadora de serviço público	92
4.3. Delimitação do conceito de privatização	98
5. O exercício do poder de polícia do Estado	100
5.1. Noção	100
5.2. Conceito	102
5.3. Características	103
5.3.1. Auto-executoriedade	104
5.3.2. Princípio da proporcionalidade	106
5.4. Interesses tutelados	107
5.5. Fundamento	108
5.6. Polícia judiciária	108
5.7. Extensão	109
5.8. Limites	109

5.9. Atributos	111
5.10. Meios, formas e espécies de atuação	111
5.11. Sanções	112
5.12. Condições de validade	113
5.13. Divisão de competências	113
5.14. Responsabilidade da administração	118
5.15. Poder de polícia e a intervenção na propriedade	119
5.15.1. Evolução do conceito de propriedade	119
5.15.2. Espécies de limitação	122
5.15.2.1. Limitações urbanísticas	123
5.15.2.2. Servidões públicas	125
5.15.2.3. Desapropriações urbanísticas	126
5.16. Poder de polícia e a intervenção no domínio econômico	127
5.16.1. Repressão ao abuso do poder econômico	128
5.16.2. Controle do abastecimento	128
5.16.3. Tabelamento de preços	129
5.17. Poder de polícia e o meio ambiente	130
5.17.1. Impacto ambiental	130
5.17.2. Zoneamento	131
5.17.3. Preços públicos	132
5.17.4. Padrões ambientais	137
5.17.5. Criminalização	138
5.17.6. Controle administrativo preventivo	143
5.17.7. Controle administrativo repressivo	144
5.17.8. Os meios processuais de defesa ambiental	145
5.17.8.1. O mandado de injunção	146
5.17.8.2. A ação civil pública	149
5.17.8.3. A ação popular	153
5.17.8.4. O mandado de segurança coletivo	155
5.17.9. A criação de unidades de conservação. O tombamento	156
5.17.9.1. Unidade de conservação	156
5.17.9.2. O tombamento	159
Capítulo II – Quem movimenta a administração pública	161
1. Os agentes públicos	161
1.1. Os poderes e deveres do administrador público; poder político e poder administrativo	164
1.2. Investidura dos agentes políticos e dos agentes administrativos	171

1.3. Os agentes administrativos.....	173
1.3.1. Servidores públicos.....	174
1.3.2. Organização legal. Cargos e funções	174
1.3.3. Normas constitucionais	178
1.3.4. Deveres e direitos dos servidores públicos. A lei de improbidade administrativa.....	187
1.3.5. Responsabilidade dos servidores públicos (civil, penal, administrativa)	191
Capítulo III – Os instrumentos materiais e jurídicos dos agentes públicos	193
1. Os instrumentos materiais: os bens públicos	193
1.1. Conceito e classificação dos bens públicos	193
1.2. Utilização e alienação	196
1.3. Imprescritibilidade, impenhorabilidade e não-oneração dos bens públicos	205
1.4. A aquisição dos bens pela Administração: licitação, dispensa, avaliação e autorização legislativa	207
2. Os instrumentos materiais: os bens do domínio público	213
2.1. Terras públicas	213
2.2. Águas públicas	216
2.3. Jazidas e minas	217
2.4. Florestas, fauna	218
2.5. Espaço aéreo	219
3. Os instrumentos jurídicos: o ato administrativo	220
3.1. Fatos e atos, e seus condicionantes jurídicos. O ato jurídico	220
3.2. Fatos administrativos e atos administrativos.....	221
3.3. Requisitos ou elementos do ato administrativo	222
3.4. Atributos	224
3.5. Classificação dos atos administrativos.....	225
3.6. Atos executórios e não executórios	227
3.7. Espécies de atos administrativos	228
3.8. Desfazimento do ato administrativo.....	228
3.9. O decurso do tempo e seu reflexo na anulação do ato administrativo	231
3.9.1. O tempo apaga a ilegalidade administrativa?.....	231
3.9.2. Análise doutrinária e jurisprudencial da questão	232
3.9.2.1. Doutrina	232

3.9.2.2. Jurisprudência	236
3.9.3. Nossa visão da questão	238
3.9.3.1. Poder-dever ou faculdade na anulação do ato administrativo	238
3.9.3.2. Haverá prazo prescricional para a anulação de ofício?	239
3.9.3.3. Somente os atos administrativos que dão causa a registro imobiliário comportam prazo para sua anulação	239
3.9.4. Uma hipótese específica em face do exposto	241
3.9.5. Síntese	242
3.10. Gênese dos atos administrativos negociais vinculados e discricionários	242
3.10.1. Atos vinculados e discricionários	242
3.10.2. Atos administrativos negociais	243
3.10.3. Quando um ato administrativo negocial deverá ser vinculado ou poderá ser discricionário	244
3.11. Processo ou procedimentos administrativo	247
3.11.1. Processo ou procedimento?	247
3.11.2. Processo administrativo e processo jurisdicional administrativo	249
3.11.3. A Lei federal de processo administrativo	250
4. Os instrumentos jurídicos: as licitações públicas	254
4.1. Introdução e panorama geral das licitações	254
4.2. Conceito legal e objetivos da licitação. Análise da lei n. 8.666/93	255
4.3. Das definições	280
4.4. Das obras e serviços	281
4.5. Dos serviços técnico-profissionais especializados	287
4.6. Das compras e alienações	288
4.7. Modalidades de licitação	301
4.8. Dispensas de licitação	311
4.9. Inexigências de licitação	317
4.10. Registros cadastrais	321
4.11. Procedimentos da licitação	322
4.11.1. Fase interna. O edital	322
4.11.2. Fase externa. Publicidade	327



4.11.3. A habilitação	328
4.12. Os consórcios	334
4.13. Procedimento e julgamento das propostas	334
4.14. Licitações internacionais: normas pertinentes	338
4.15. Os procedimentos da licitação na lei	341
4.15.1. Exame preliminar. Desclassificação	342
4.15.2. O julgamento propriamente dito	344
4.15.3. Tipos de licitação	344
4.16. As comissões de cadastro e julgadora	352
4.17. Normas sobre concurso e leilão	354
4.17.1. Concurso	354
4.17.2. Leilão	354
4.18. Licitações e contratos na Emenda Constitucional n. 19/98 (Reforma Administrativa)	355
5. Os instrumentos jurídicos: os contratos administrativos	361
5.1. Contratos de direito privado	361
5.2. Contratos administrativos	361
5.2.1. O direito das obrigações	363
5.2.2. O contrato como categoria geral	365
5.2.3. A adoção, pelo Estado, do contrato de direito privado	366
5.2.4. O advento do contrato administrativo: a decisão “leading case” do Conselho de Estado francês. Conceito	367
5.2.5. Conceito de contrato administrativo	369
5.2.6. As características do contrato administrativo	370
5.2.6.1. Cláusulas exorbitantes: alteração e rescisão unilaterais	370
5.2.6.2. As cláusulas econômico-financeiras e o princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato	372
5.2.6.3. Reajustamento, correção monetária e recomposição de preços	375
5.2.6.4. A teoria da imprevisão e os contratos administrativos	375
5.2.6.5. O fato do príncipe	379
5.2.6.6. A exceção do contrato não cumprido	380
5.2.7. O contrato de direito privado quando utilizado pela Administração	381
5.2.8. Os contratos das empresas estatais	383

5.2.8.1. A Constituição Federal e os contratos das empresas estatais	383
5.2.8.2. Os contratos das empresas estatais que prestam serviços públicos e os das que exploram atividade econômica	384
5.2.9. Regra de interpretação dos contratos administrativos	384
5.3. Disciplina e formalização dos contratos públicos	386
5.3.1. O contrato administrativo e a sua disciplina legal	386
5.3.1.1. As normas constitucionais de competência para a disciplina dos contratos públicos	386
5.3.1.2. As normas gerais sobre contratos públicos	386
5.3.1.3. As normas procedimentais	387
5.3.2. Formalização do contrato público	388
5.3.2.1. Anexo obrigatório do edital	389
5.3.2.2. Conteúdo do contrato público	389
5.3.2.3. Cláusulas necessárias ou essenciais	389
5.3.2.4. Garantias para a execução contratual	390
5.3.2.5. Dispensa do termo contratual	392
5.3.2.6. A duração dos contratos públicos	392
5.4. Execução e inexecução do contrato público	393
5.4.1. Execução do contrato público	393
5.4.1.1. Acompanhamento da execução	393
5.4.1.2. Recebimento do objeto contratual	395
5.4.1.3. Responsabilidades contratuais	396
5.4.1.4. Alteração do contrato	397
5.4.1.5. Prorrogações e renovações contratuais	397
5.4.2. Inexecução do contrato público	399
5.4.2.1. Inexecução por inadimplemento do contratado	399
5.4.2.2. Inexecução por inadimplemento da Administração	401
5.5. Extinção do contrato público	401
5.5.1. Extinções normais: conclusão do objeto contratual e término do prazo	401
5.5.2. Extinções anormais: rescisão e anulação do contrato público	402
5.6. As prerrogativas da administração no contrato público	405



5.7. Os direitos das empresas contratadas	412
5.8. Da segurança jurídica: direito adquirido nas relações contratuais	417
5.8.1. A segurança jurídica: o princípio da segurança e da estabilidade nas relações jurídicas	417
5.8.2. O direito adquirido e as leis. O conflito das leis no tempo (ou a aplicação intertemporal das leis).....	420
5.8.3. O direito adquirido nas relações contratuais	423
6. Os instrumentos jurídicos: os convênios e consórcios administrativos	426
6.1. Convênios administrativos	426
6.2. Consórcios públicos	431
7. Os instrumentos jurídicos: as concessões e permissões de serviços públicos	434
7.1. O serviço público e seu conceito	434
7.2. Serviços públicos e atividades econômicas do Estado	438
7.3. Enfoque, à luz da Constituição Federal, da lei das concessões e permissões dos serviços públicos. Sua inconstitucionalidade	439
7.4. Enfoque das concessões à luz da doutrina e da jurisprudência, de modo geral	441
7.5. Conceitos de concessão de serviço público, de concessão de serviço público precedida de obra pública e de permissão de serviço público	450
7.6. A delegação do serviço: contratos públicos	453
7.7. Do serviço adequado	454
7.7.1. O princípio da adequação e os demais princípios do serviço público	454
7.7.2. Causas excludentes da descontinuidade do serviço	454
7.8. Dos direitos e obrigações dos usuários	455
7.8.1. O Código de Defesa do Consumidor e o usuário do serviço público	455
7.8.2. A nova lei e os direitos e obrigações do usuário	456
7.9. Da política tarifária	458
7.9.1. O princípio da modicidade e da uniformidade da tarifa	458
7.9.2. As regras da lei: o equilíbrio econômico-financeiro do contrato	459
7.9.3. O fato do príncipe	460

7.9.4. Outras fontes de renda do concessionário	461
7.9.5. Uniformidade da tarifa e tarifas diferenciadas	462
7.10. Da licitação	462
7.10.1. A lei n. 8.666/93 e as concessões e permissões de serviços públicos (art. 124 e parágrafo único).....	462
7.10.2. As regras de licitação da lei e a sua complementação pela lei n. 8.666/93	463
7.11. Do contrato de concessão	471
7.11.1. A doutrina sobre o assunto	471
7.11.2. As cláusulas essenciais, segundo a lei	472
7.11.3. Responsabilidades. Contratos com terceiros e subconcessões	475
7.11.4. Transferência da concessão ou do controle societário da concessionária	477
7.11.5. Financiamentos e garantias	479
7.12. Encargos do poder concedente	480
7.12.1. Regulamentação e fiscalização dos serviços	480
7.12.2. Aplicação das penalidades	481
7.12.3. Outras atribuições	481
7.13. Encargos da concessionária	483
7.13.1. Atribuições e deveres da concessionária	483
7.13.2. As contratações feitas pela concessionária	484
7.14. Da intervenção	484
7.14.1. Os motivos e as formas da intervenção	484
7.15. Da extinção da concessão	485
7.16. Das permissões	491
7.16.1. O conceito doutrinário	491
7.16.2. A permissão na lei: o contrato de adesão	492
7.17. Disposições finais e transitórias	492
7.17.1. As hipóteses anteriores à lei	492
7.17.2. As extinções das concessões posteriores e anteriores à Constituição de 1988	495
7.18. A lei que fixa normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos	497
7.18.1. As atividades abertas ao setor privado	497
7.18.2. As concessões de serviços públicos e as autorizações em Lei	497

7.18.3. Dos serviços de energia elétrica	498
7.18.4. Da reestruturação dos serviços públicos concedidos	499
7.18.5. A privatização dos serviços públicos	501
7.18.6. Das disposições finais	506
Capítulo IV – A necessidade de controle da administração pública.	
Gestão de recursos do povo	507
1. Conceito de controle	507
2. Os controles existentes	508
2.1. O controle interno	517
2.1.1. Processo administrativo	523
2.2. O controle externo. O tribunal de contas	526
2.2.1. Os Tribunais de Contas no Brasil e a coisa julgada	532
2.3. O controle externo judicial. As ações apropriadas.	
A administração em juízo	536
2.3.1. As ações apropriadas	537
2.3.2. A Administração em juízo	547
Capítulo V – Administração responde pelos prejuízos que causa	
a terceiros	550
1. Conceito de responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado ...	550
2. Origem da responsabilidade civil do Estado	551
3. Teorias que fundamentam a responsabilidade estatal	552
3.1. Teoria da culpa administrativa	552
3.2. Teoria do risco administrativo	553
3.3. Teoria do risco integral	553
4. O sistema jurídico brasileiro. A responsabilidade objetiva (sem culpa) com base na teoria do risco administrativo (admite excludentes) ...	554
5. Pessoas jurídicas abrangidas	555
6. Pressuposto da condição de “agente”	556
7. Comprovação do dano. O nexos causal	557
8. A culpa da vítima e a força maior como excludentes da responsabilidade estatal	559
9. Responsabilidade por atos lícitos do Estado	563
10. Responsabilidade do Estado por atos legislativos	564
11. Responsabilidade do Estado por atos judiciais	565
12. Abrangência da reparação (indenização)	567
13. Ação de reparação do dano	568
Bibliografia	571
Índice	579