

## REINALDO COUTO

**Procurador-Chefe da União no Estado da Bahia (AGU), Mestre em Direito Privado e Econômico pela UFBA, ex-assessor de Ministro do STJ, ex-membro da Comissão de Exame de Ordem em Direito Administrativo da OAB/BA, ex-membro da Comissão de Advocacia Pública da OAB/BA, ex-coordenador da *Revista dos Mestrados em Direito Privado e Econômico* da UFBA, ex-membro da Consultoria Jurídica do Ministério da Cultura, membro da AGU, Professor efetivo de Direito Administrativo da Universidade do Estado da Bahia.**

# Curso de Direito Administrativo

4ª edição

2020

saraiva  jur


**saraiva**  
 EDUCAÇÃO

**saraiva**

 Av. Doutora Ruth Cardoso, 7.221, 1º andar, Setor B  
 Pinheiros – São Paulo – SP – CEP 05425-902

**SAC**

sac.sets@somoseducacao.com.br

**Direção executiva** Flávia Alves Bravin  
**Direção editorial** Renata Pascual Müller  
**Gerência editorial** Roberto Navarro  
**Gerência de produção e planejamento** Ana Paula Santos Matos  
**Gerência de projetos e serviços editoriais** Fernando Penteado

**Consultoria acadêmica** Murilo Angeff Dias dos Santos

**Planejamento** Clarissa Boraschi Maria (coord.)

**Novos projetos** Melissa Rodríguez Amal da Silva Leite

**Edição** Eveline Gonçalves Denardi (coord.)  
 Iris Ferrão

**Produção editorial** Fernanda Matajs (coord.)  
 Verônica Phivan Reis

**Arte e digital** Mônica Landi (coord.)  
 Amanda Mota Loyola  
 Camilla Felix Cianelli Chaves  
 Claudirene de Moura Santos Silva  
 Deborah Mattos  
 Guilherme H. M. Salvador  
 Tiago Dela Rosa

**Projetos e serviços editoriais** Juliana Bojczuk Fermino  
 Kelli Priscila Pinto  
 Marília Cordeiro  
 Mônica Gonçalves Dias

**Diagramação** Muiraquitã Editoração Gráfica

**Revisão** Rita Gorgati

**Capa** Herbert Junior

**Produção gráfica** Mari Rampim  
 Sergio Luiz Pereira Lopes

**Impressão e acabamento** Gráfica Paym

**DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**  
**ANGÉLICA ILACQUA CRB-8/7057**

Couto, Reinaldo

 Curso de Direito Administrativo / Reinaldo Couto. – 4. ed. –  
 São Paulo : Saraiva Educação, 2020.  
 1232 p.

Bibliografia

ISBN 978-85-536-1360-1 (Impresso)

1. Processo administrativo – Legislação – Brasil. I. Título.

20-0011

CDD 340

Índice para catálogo sistemático:

1. Direito administrativo 35

**Data de fechamento da edição: 19-10-2019**

 Dúvidas? Acesse [www.editorasaraiva.com.br/direito](http://www.editorasaraiva.com.br/direito)

 Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por  
 qualquer meio ou forma sem a prévia autorização da Editora  
 Saraiva. A violação dos direitos autorais é crime estabelecido  
 na Lei n. 9.610/98 e punido pelo art. 184 do Código Penal.

CL 606002 CAE 704955

# SUMÁRIO

<i>Agradecimentos</i> .....	7
<i>Nota do autor</i> .....	9
<i>Abreviaturas e siglas</i> .....	11
<i>Prefácio</i> .....	35
<i>Apresentação</i> .....	39
1. <b>Introdução</b> .....	45
2. <b>Conceito de direito administrativo</b> .....	46
3. <b>Direito administrativo como direito público</b> .....	59
4. <b>Objeto da ciência do direito administrativo</b> .....	63
5. <b>Direito administrativo e ciência da administração</b> .....	66
6. <b>Atuação estatal e funções estatais</b> .....	68
7. <b>Conceito de Administração Pública sob os aspectos formal (orgânico ou subjetivo) e material (funcional ou objetivo)</b> .....	71
8. <b>Fontes do direito administrativo</b> .....	76
8.1. <b>Lei</b> .....	80
8.1.1. <b>Legitimidade para legislar</b> .....	84
8.2. <b>Tratados internacionais</b> .....	84
8.3. <b>Costume</b> .....	86
8.4. <b>Princípios gerais do direito</b> .....	87
8.5. <b>Jurisprudência</b> .....	91
8.6. <b>Doutrina</b> .....	93
9. <b>Competência para legislar sobre direito administrativo</b> .....	95
10. <b>Sistemas administrativos francês e inglês</b> .....	97

<b>11. Sistema administrativo brasileiro</b> .....	<b>100</b>
<b>12. Interpretação do direito administrativo</b> .....	<b>102</b>
12.1. Teoria geral da interpretação .....	102
12.2. Interpretação específica do direito administrativo .....	105
<b>13. Princípios da Administração Pública</b> .....	<b>107</b>
13.1. Introdução .....	107
13.2. Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado .....	108
13.2.1. Teoria do equilíbrio .....	116
13.3. Princípio da indisponibilidade do interesse público pela administração. ....	119
13.4. Princípio da legalidade .....	121
13.5. Princípio da reserva legal .....	125
13.6. Princípio da segurança jurídica .....	126
13.6.1. Prescrição, decadência, ato jurídico perfeito, coisa julgada e direito adquirido. ....	128
13.7. Princípio da impessoalidade. ....	132
13.8. Princípio da moralidade .....	134
13.9. Princípio da publicidade .....	137
13.9.1. Acesso à informação pública .....	139
13.9.2. Proteção de dados pessoais .....	143
13.10. Princípio da eficiência .....	146
13.11. Princípios do contraditório e da ampla defesa .....	147
13.12. Princípio da proporcionalidade .....	151
13.13. Princípio da razoabilidade .....	153
13.14. Princípio da boa-fé. ....	154
13.15. Princípio da motivação .....	157
13.15.1. Introdução .....	157
13.15.2. Conceito .....	157
13.15.3. Evolução doutrinária e jurisprudencial .....	158
13.15.4. Motivação aliunde .....	161
13.15.5. Motivação padronizada .....	161
13.15.6. Motivação administrativa nos demais poderes .....	161
13.16. Princípio da autotutela .....	162
13.17. Princípio da finalidade .....	164
13.18. Princípio da cortesia .....	165
13.18.1. Aspectos gerais .....	165
13.18.2. Princípio da cortesia no PAD e na sindicância .....	167
13.19. Princípio da continuidade .....	168
13.20. Princípio da especialidade .....	169
13.21. Princípio da discricção .....	170
<b>14. Regime jurídico-administrativo</b> .....	<b>172</b>
<b>15. Organização administrativa</b> .....	<b>178</b>
15.1. Introdução .....	178

15.2. Princípios fundamentais das atividades da Administração Pública federal do Decreto-Lei n. 200/67 .....	180
15.3. Descentralização e desconcentração da atividade administrativa .....	182
15.4. Administração direta .....	188
15.5. Administração indireta .....	194
15.5.1. Autarquia .....	194
15.5.1.1. Introdução .....	194
15.5.1.2. Regime jurídico .....	195
15.5.1.3. Controle .....	197
15.5.1.4. Patrimônio .....	197
15.5.1.5. Regime de pessoal .....	198
15.5.1.6. Orçamento .....	199
15.5.1.7. Competência para processar e julgar as suas causas .....	199
15.5.1.8. Responsabilidade civil .....	200
15.5.1.9. Imunidade .....	201
15.5.1.10. Licitação e contratos administrativos .....	201
15.5.1.11. Prerrogativas .....	202
15.5.1.12. Tipos .....	203
15.5.1.12.1. Autarquias corporativas ou profissionais .....	203
15.5.1.12.2. Autarquias educacionais, culturais ou universitárias .....	208
15.5.1.12.3. Agências reguladoras .....	210
15.5.1.12.3.1. Regime jurídico das agências reguladoras .....	212
15.5.1.12.3.2. Tipos de agências reguladoras .....	219
15.5.1.12.3.3. Pessoal das agências reguladoras .....	221
15.5.1.12.3.4. Licitação e contratos administrativos .....	222
15.5.1.12.4. Agências executivas .....	223
15.5.1.12.5. Associações públicas .....	225
15.5.1.12.6. Autarquias territoriais .....	226
15.5.2. Fundação pública de direito público e de direito privado .....	227
15.5.2.1. Fundação pública de direito público .....	227
15.5.2.1.1. Introdução .....	227
15.5.2.1.2. Regime jurídico .....	228
15.5.2.1.3. Controle .....	229
15.5.2.1.4. Patrimônio .....	230
15.5.2.1.5. Regime de pessoal .....	230
15.5.2.1.6. Orçamento .....	231
15.5.2.1.7. Competência para processar e julgar as suas causas .....	232
15.5.2.1.8. Responsabilidade civil .....	233
15.5.2.1.9. Imunidade .....	234
15.5.2.1.10. Licitação e contratos administrativos .....	234
15.5.2.1.11. Prerrogativas .....	234
15.5.2.2. Fundação pública de direito privado .....	236
15.5.2.2.1. Introdução .....	236
15.5.2.2.2. Regime jurídico .....	237

15.5.2.2.3. Controle .....	237
15.5.2.2.4. Patrimônio .....	238
15.5.2.2.5. Regime de pessoal .....	240
15.5.2.2.6. Orçamento .....	240
15.5.2.2.7. Competência para julgar causas .....	241
15.5.2.2.8. Responsabilidade civil .....	241
15.5.2.2.9. Imunidade .....	242
15.5.2.2.10. Licitação e contratos administrativos .....	242
15.5.3. Empresas estatais .....	243
15.5.3.1. Introdução .....	243
15.5.3.2. Estatuto jurídico .....	245
15.5.3.3. Controle .....	254
15.5.3.4. Patrimônio .....	255
15.5.3.5. Regime de pessoal .....	257
15.5.3.6. Orçamento .....	257
15.5.3.7. Competência para processar e julgar as suas causas .....	259
15.5.3.8. Responsabilidade civil .....	260
15.5.3.9. Regime tributário .....	260
15.5.3.10. Licitação e contratos administrativos .....	261
15.5.3.11. Tipos .....	262
15.5.3.11.1. Empresas públicas .....	262
15.5.3.11.1.1. Conceito antigo .....	262
15.5.3.11.1.2. Conceito atual .....	262
15.5.3.11.1.3. Exemplos .....	263
15.5.3.11.1.4. Finalidade .....	263
15.5.3.11.1.5. Regime societário .....	263
15.5.3.11.1.6. Prestação anormal de serviço público .....	263
15.5.3.11.1.7. Interfederatividade .....	264
15.5.3.11.1.8. Espécies .....	265
15.5.3.11.2. Sociedade de economia mista .....	265
15.5.3.11.2.1. Conceito antigo .....	265
15.5.3.11.2.2. Conceito atual .....	266
15.5.3.11.2.3. Exemplos .....	266
15.5.3.11.2.4. Forma societária .....	266
15.5.3.11.2.5. Finalidade .....	266
15.5.3.12. Diferenças básicas entre as empresas estatais .....	267
15.5.3.13. Subsidiárias .....	267
15.5.3.13.1. Possibilidade de criação .....	267
15.5.3.13.2. Conceito normativo .....	268
15.5.3.13.3. Necessidade de autorização legal .....	268
15.5.3.13.4. Objeto social .....	268
15.5.3.13.5. Controle .....	269
15.5.3.13.6. Posicionamento do TCU .....	269
<b>16. Órgãos públicos .....</b>	<b>274</b>
16.1. Teorias sobre a manifestação da vontade .....	274

16.2. Conceito .....	276
16.3. Inexistência de personalidade jurídica .....	276
16.4. Criação e extinção .....	277
16.5. Capacidade de estar em juízo .....	278
16.6. CNPJ .....	279
16.7. Natureza jurídica .....	279
16.8. Classificações .....	280
<b>17. Domicílio dos entes da federação e das pessoas jurídicas estatais. ....</b>	<b>283</b>
<b>18. Reforma administrativa .....</b>	<b>285</b>
<b>19. Contrato de gestão. ....</b>	<b>289</b>
<b>20. Entidade paraestatal .....</b>	<b>291</b>
20.1. Conceito .....	291
20.2. Forma de constituição .....	292
20.3. Fontes de recursos .....	292
20.4. Capacidade tributária e imunidade .....	293
20.5. Prescrição .....	293
20.6. Fiscalização .....	294
20.7. Competência para processar e julgar as suas causas .....	295
20.8. Principais características .....	295
<b>21. Terceiro setor .....</b>	<b>297</b>
21.1. Introdução .....	297
21.2. Competência para processar e julgar as suas causas .....	298
21.3. Imunidade .....	298
21.4. Tipos .....	299
21.4.1. Entidades de apoio .....	299
21.4.1.1. Conceito .....	299
21.4.1.2. Forma de constituição .....	300
21.4.1.3. Vínculo com o poder público .....	300
21.4.1.4. Fontes de recursos .....	301
21.4.1.5. Dispensa de licitação .....	301
21.4.2. Organizações sociais (OS) .....	302
21.4.2.1. Conceito .....	302
21.4.2.2. Publicização .....	302
21.4.2.3. Requisitos de qualificação .....	303
21.4.2.4. Contrato de gestão .....	304
21.4.2.5. Recursos materiais e humanos públicos .....	305
21.4.2.6. Desnecessidade de licitação .....	306
21.4.2.7. Desqualificação .....	306
21.4.3. Organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) .....	306
21.4.3.1. Conceito e finalidades .....	306
21.4.3.2. Qualificação .....	307
21.4.3.3. Termo de parceria .....	309
21.4.3.4. Perda da qualificação .....	310

21.4.4.	Organização da sociedade civil.....	311
21.4.4.1.	Pessoas que podem ser .....	311
21.4.4.2.	Instrumentos .....	312
21.4.4.3.	Plano de trabalho.....	313
21.4.4.4.	Procedimento de manifestação de interesse social .....	313
21.4.4.5.	Proposta .....	313
21.4.4.6.	Chamamento público .....	314
21.4.4.7.	Requisitos exigidos das organizações da sociedade civil .....	316
21.4.4.8.	Formalização das parcerias .....	319
21.4.4.9.	Recursos transferidos .....	320
21.4.4.10.	Prestação de contas .....	320
21.4.4.11.	Sanções .....	321
21.4.4.12.	Prescrição das sanções.....	322
21.4.4.13.	Transparência e controle.....	322
21.4.5.	Organização gestora de fundos patrimoniais.....	322
21.4.5.1.	Cláusula de exclusividade.....	323
21.4.5.2.	Obrigações .....	323
21.4.5.3.	Ato constitutivo .....	323
21.4.5.4.	Receitas .....	324
21.4.5.5.	Instrumento de parceria .....	325
21.4.5.6.	Descumprimento do termo de execução e do encerramento do instrumento de parceria .....	326
<b>22.</b>	<b>Consórcio público .....</b>	<b>328</b>
22.1.	Introdução .....	328
22.2.	Participação da união .....	329
22.3.	Área de saúde .....	329
22.4.	Objetivos .....	329
22.5.	Cobrança de tarifas e preços públicos.....	330
22.6.	Outorga de concessão, permissão ou autorização pelo consórcio público ..	330
22.7.	Forma de constituição: protocolo de intenções .....	330
22.8.	Área de atuação .....	331
22.9.	Número de votos de cada ente .....	332
22.10.	Vedação de contribuição financeira ou econômica.....	332
22.11.	Cessão de servidores .....	332
22.12.	Publicidade .....	332
22.13.	Ratificação .....	332
22.14.	Aquisição da personalidade jurídica .....	333
22.15.	Contrato de rateio .....	333
22.16.	Contas .....	334
22.17.	Exclusão de membro .....	334
22.18.	Execução financeira.....	334
22.19.	Fiscalização.....	334
22.20.	Responsabilidade dos agentes públicos.....	334
22.21.	Retirada ou extinção .....	334



22.22. Bens e responsabilidade dos entes .....	335
22.23. Contrato de programa .....	335
22.24. Descentralização .....	336
22.25. Disciplina .....	336
22.26. Flexibilização do regime de direito público licitatório .....	337
<b>23. Poderes administrativos .....</b>	<b>339</b>
23.1. Introdução .....	339
23.2. Poder vinculado .....	340
23.3. Poder discricionário .....	341
23.4. Poder hierárquico .....	345
23.4.1. Aspectos gerais .....	345
23.4.2. Competência administrativa .....	348
23.4.2.1. Conceito .....	348
23.4.2.2. Características .....	349
23.4.2.3. Critérios de distribuição .....	349
23.4.2.4. Delegação e avoação .....	350
23.4.2.5. Agente ou funcionário de fato .....	353
23.4.2.6. Abuso de poder .....	355
23.5. Poder disciplinar .....	356
23.5.1. Conceito .....	356
23.5.2. Aspectos gerais .....	357
23.5.3. Discricionariedade x vinculação .....	357
23.5.4. Direito subjetivo da administração .....	359
23.5.5. Vínculos específicos ou especiais .....	360
23.6. Poder de polícia .....	360
23.6.1. Conceito e surgimento .....	360
23.6.2. Elementos incipientes do direito econômico .....	363
23.6.3. Poder de polícia x estado de polícia .....	364
23.6.4. Polícia administrativa x polícia judiciária .....	364
23.6.5. Custeio da atividade de polícia .....	366
23.6.6. Poder negativo .....	367
23.6.7. Características .....	367
23.6.8. Discricionariedade e vinculação do poder de polícia .....	367
23.6.9. Autoexecutoriedade .....	368
23.6.10. Coercibilidade .....	369
23.6.11. Desnecessidade de indenização .....	369
23.6.12. Competência para o exercício do poder de polícia .....	369
23.6.13. Fases ou ciclo do poder de polícia .....	372
23.6.14. Prescrição das sanções decorrentes do poder de polícia .....	373
23.7. Poder regulamentar .....	374
23.7.1. Introdução .....	374
23.7.2. Conceito .....	376
23.7.3. Limites .....	376
23.7.4. Indelegabilidade .....	377

23.7.5. Decretos regulamentares ou de execução .....	377
23.7.6. Decretos autônomos.....	378
23.7.7. Princípio da similitude das formas .....	379
23.8. Poder extroverso .....	380
23.9. Poderes implícitos .....	382
<b>24. Autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público .....</b>	<b>384</b>
24.1. Princípios .....	384
24.2. Câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos .....	385
24.3. Facultatividade.....	385
24.4. Título executivo extrajudicial .....	385
24.5. Competência.....	385
24.6. Instauração e suspensão da prescrição .....	386
24.7. Transação por adesão .....	386
24.8. Administração Pública federal.....	387
24.9. Responsabilidade.....	388
<b>25. Fatos jurídicos e suas espécies .....</b>	<b>389</b>
25.1. Fatos jurídicos em sentido amplo .....	389
25.1.1. Fato jurídico administrativo em sentido amplo.....	390
25.1.1.1. Fato jurídico administrativo em sentido restrito.....	390
25.1.1.2. Ato jurídico administrativo em sentido amplo .....	390
25.1.1.2.1. Ato jurídico administrativo em sentido estrito.....	391
25.1.1.2.2. Negócio jurídico administrativo.....	391
25.2. Ato administrativo ilícito .....	391
25.3. Atos do poder público .....	392
25.3.1. Introdução.....	392
25.3.2. Atos de governo ou políticos.....	392
25.3.3. Atos do poder legislativo.....	394
25.3.4. Atos judiciais.....	394
25.3.5. Atos da administração .....	394
<b>26. Ato administrativo .....</b>	<b>396</b>
26.1. Conceito .....	396
26.2. Elementos .....	400
26.2.1. Competência .....	402
26.2.1.1. Incompetência .....	404
26.2.2. Forma.....	405
26.2.2.1. Vício de forma .....	407
26.2.3. Objeto.....	408
26.2.3.1. Vício de objeto .....	410
26.2.4. Motivo .....	410
26.2.4.1. Vício de motivo .....	411
26.2.5. Finalidade .....	411
26.2.5.1. Desvio de finalidade ou desvio de poder .....	412

26.2.6. Causa .....	413
26.3. Fases de constituição do ato administrativo .....	414
26.3.1. Perfeição .....	414
26.3.2. Validade .....	415
26.3.3. Eficácia .....	416
26.3.3.1. Efeitos .....	417
26.3.3.1.1. Efeito típico .....	418
26.3.3.1.2. Efeito atípico reflexo .....	418
26.3.3.1.3. Efeito atípico prodrômico .....	418
26.3.4. Conclusão .....	419
26.4. Atributos .....	419
26.4.1. Veracidade .....	419
26.4.2. Legitimidade .....	421
26.4.3. Imperatividade .....	421
26.4.4. Autoexecutoriedade .....	422
26.4.5. Tipicidade .....	425
26.5. Mérito do ato administrativo. Motivação e teoria dos motivos determinantes .....	426
26.5.1. Mérito do ato administrativo .....	426
26.5.2. Motivação e teoria dos motivos determinantes .....	428
26.5.2.1. Motivação .....	428
26.5.2.2. Teoria dos motivos determinantes .....	431
26.6. Classificação dos atos administrativos .....	432
26.6.1. Ato de império, ato de gestão e ato de mero expediente (quanto ao objeto) .....	432
26.6.2. Ato administrativo vinculado e discricionário (quanto à liberdade na edição) .....	433
26.6.3. Ato administrativo geral e individual (quanto aos destinatários) .....	437
26.6.4. Ato administrativo interno e externo (quanto ao alcance) .....	438
26.6.5. Ato administrativo simples, complexo e composto (quanto à manifestação da vontade) .....	439
26.6.6. Ato administrativo unilateral, bilateral e multilateral (quanto à formação) .....	442
26.6.7. Ato administrativo concreto e abstrato (quanto à estrutura do ato) .....	443
26.6.8. Ato administrativo ampliativo e restritivo (quanto aos direitos dos administrados) .....	443
26.6.9. Ato administrativo constitutivo, extintivo ou desconstitutivo, declaratório, alienativo, modificativo e abdicativo (quanto ao conteúdo) .....	443
26.6.10. Ato administrativo subjetivo, ato-condição, ato-regra, suspensível, autoexecutorio e não autoexecutorio (quanto aos efeitos) .....	444
26.6.11. Ato administrativo inexistente .....	445
26.7. Extinção do ato administrativo .....	449
26.7.1. Cumprimento dos seus efeitos .....	449

26.7.2.	Desaparecimento do sujeito ou do objeto (extinção subjetiva ou objetiva).....	451
26.7.3.	Retirada do ato administrativo pelo poder público.....	451
26.7.3.1.	Vícios do ato administrativo.....	451
26.7.3.1.1.	Anulação ou invalidação.....	453
26.7.3.1.1.1.	Ato administrativo anulável e convalidação.....	456
26.7.3.1.1.2.	Conversão.....	457
26.7.3.1.1.3.	Ato administrativo meramente irregular.....	457
26.7.3.1.2.	Revogação.....	458
26.7.3.1.3.	Contraposição.....	461
26.7.3.1.4.	Caducidade.....	461
26.7.3.1.5.	Cassação.....	462
26.7.4.	Renúncia.....	462
26.8.	Estabilização dos efeitos do ato administrativo.....	463
26.8.1.	Funcionário de fato.....	463
26.8.2.	Modulação de efeitos.....	465
26.8.3.	Decadência.....	465
26.9.	Atos administrativos em espécie.....	465
26.9.1.	Atos normativos.....	465
26.9.2.	Atos negociais.....	466
26.9.3.	Atos enunciativos.....	469
26.9.4.	Atos punitivos.....	473
26.9.5.	Atos ordinatórios e de comunicação.....	474
<b>27.</b>	<b>Silêncio da Administração Pública.....</b>	<b>477</b>
<b>28.</b>	<b>Licitação.....</b>	<b>479</b>
28.1.	Conceito e finalidades.....	479
28.2.	Obrigatoriedade.....	480
28.3.	Competência para legislar.....	483
28.4.	Princípios da licitação.....	485
28.4.1.	Princípios correlatos.....	489
28.5.	Pessoas que devem licitar.....	490
28.6.	Objetos da licitação.....	492
28.7.	Exceções à obrigatoriedade da licitação (contratação direta).....	494
28.7.1.	Introdução.....	494
28.7.2.	Pressupostos para a licitação.....	496
28.7.3.	Procedimento da contratação direta.....	497
28.8.	Licitação proibida.....	499
28.9.	Licitação dispensada.....	500
28.10.	Dispensa de licitação ou licitação dispensável.....	503
28.11.	Inexigibilidade de licitação.....	519
28.12.	Modalidades de licitação.....	522
28.12.1.	Concorrência.....	526
28.12.2.	Tomada de preços.....	528

28.12.3. Convite .....	528
28.12.4. Concurso .....	529
28.12.5. Leilão .....	530
28.12.6. Pregão .....	532
28.12.6.1. Pregão eletrônico .....	534
28.12.7. Consulta .....	535
28.13. Fracionamento do objeto da licitação .....	536
28.14. Registro de preços .....	537
28.15. Tipos de licitação ou critérios de julgamento (Lei n. 8.666/93) .....	539
28.15.1. Menor preço .....	540
28.15.2. Melhor técnica .....	542
28.15.3. Melhor técnica e preço .....	543
28.15.4. Maior lance .....	544
28.16. Procedimento da licitação .....	544
28.16.1. Fase interna .....	546
28.16.1.1. Introdução .....	546
28.16.1.2. Projeto básico, termo de referência e exposição de motivos. ....	547
28.16.1.3. Adequação orçamentária .....	548
28.16.1.4. Cotação no mercado .....	551
28.16.1.5. Designação da comissão de licitação .....	551
28.16.1.5.1. Participações vedadas .....	552
28.16.1.6. Vedações relacionadas ao objeto .....	554
28.16.1.7. Elaboração de edital e instrumento convocatório substitutivo ...	554
28.16.1.8. Audiência pública .....	557
28.16.1.9. Parecer jurídico .....	558
28.16.2. Fase externa .....	559
28.16.2.1. Publicização do edital ou do instrumento convocatório substitutivo (ICS) .....	560
28.16.2.1.1. Intervalo mínimo .....	561
28.16.2.2. Habilitação .....	562
28.16.2.3. Julgamento e classificação .....	571
28.16.2.3.1. Desempate .....	572
28.16.2.3.2. Regras de preferência .....	574
28.16.2.3.3. Microempresas e empresas de pequeno porte .....	575
28.16.2.3.3.1. Habilitação .....	576
28.16.2.3.3.2. Desempate .....	576
28.16.2.3.3.3. Cédula de crédito microempresarial .....	577
28.16.2.3.3.4. Outros privilégios .....	577
28.16.2.4. Homologação .....	578
28.16.2.5. Adjudicação .....	579
28.16.3. Dupla instância administrativa (recursos) .....	581
28.16.4. Anulação e revogação .....	582
28.16.5. Aspectos específicos de alguns procedimentos licitatórios .....	584
28.16.5.1. Procedimento de tomada de preços .....	584

28.16.5.2. Procedimento de convite .....	584
28.16.5.3. Procedimento de concurso .....	585
28.16.5.4. Procedimento de leilão .....	585
28.16.5.5. Procedimento do pregão .....	586
28.16.5.5.1. Pregão eletrônico .....	594
28.16.5.6. Licitação internacional .....	594
28.16.5.7. Licitação de grande vulto e alta complexidade técnica .....	597
28.16.5.8. Licitação das empresas estatais .....	598
28.16.5.8.1. Contratação direta .....	598
28.16.5.8.1.1. Dispensa .....	598
28.16.5.8.1.2. Inexigibilidade .....	601
28.16.5.8.1.3. Instrução do procedimento de contratação direta .....	602
28.16.5.8.2. Modalidade preferencial de licitação .....	602
28.16.5.8.3. Tipos de licitação ou critérios de julgamento .....	603
28.16.5.8.4. Intervalo mínimo .....	603
28.16.5.8.5. Rito da licitação .....	604
28.16.5.8.6. Pré-qualificação permanente .....	609
28.16.5.8.7. Cadastramento .....	610
28.16.5.8.8. Sistema de registro de preços .....	610
28.16.5.8.9. Catálogo eletrônico de padronização .....	611
<b>29. Contrato administrativo .....</b>	<b>612</b>
29.1. Contratos privados da Administração Pública × contratos administrativos ..	612
29.1.1. Contratos privados da Administração Pública .....	614
29.1.2. Contrato administrativo .....	616
29.1.2.1. Conceito .....	616
29.1.2.2. Competência legislativa .....	618
29.1.2.3. Características .....	618
29.1.2.4. Cláusulas exorbitantes (Lei n. 8.666/93) .....	620
29.1.2.5. Cláusulas obrigatórias (Lei n. 8.666/93) .....	623
29.1.2.6. Garantias (Lei n. 8.666/93) .....	624
29.1.2.7. Duração e prorrogação .....	626
29.1.2.8. Alteração contratual .....	628
29.1.2.8.1. Bilateral .....	630
29.1.2.8.2. Unilateral (cláusula exorbitante) .....	631
29.1.2.9. Reequilíbrio econômico-financeiro do contrato .....	632
29.1.2.9.1. Reajuste ou reajustamento .....	632
29.1.2.9.2. Revisão .....	633
29.1.2.10. Formalização do contrato .....	636
29.1.2.11. Fiscalização contratual (cláusula exorbitante) .....	641
29.1.2.12. Recebimento do objeto .....	645
29.1.2.13. Inexecução contratual .....	646
29.1.2.13.1. Inexecução culposa .....	648
29.1.2.13.2. Inexecução sem culpa .....	648
29.1.2.13.2.1. Exceção do contrato não cumprido .....	649

29.1.2.13.2.2. Teoria da imprevisão .....	651
29.1.2.13.2.3. Fato do príncipe .....	654
29.1.2.13.2.4. Fato da administração .....	656
29.1.2.13.2.5. Caso fortuito e força maior .....	656
29.1.2.14. Extinção do contrato .....	658
29.1.2.14.1. Extinção subjetiva (pleno direito) .....	658
29.1.2.14.2. Extinção em virtude do cumprimento do objeto ou do decurso do prazo .....	659
29.1.2.14.3. Extinção por impossibilidade fática (pleno direito) ou jurídica .....	659
29.1.2.14.4. Nulidade .....	660
29.1.2.14.5. Rescisão .....	661
29.1.2.14.5.1. Rescisão consensual ou amigável .....	663
29.1.2.14.5.2. Rescisão judicial .....	663
29.1.2.14.5.3. Rescisão unilateral ou administrativa (cláusula exorbitante) .....	663
29.1.2.14.5.4. Rescisão arbitral .....	664
29.1.2.15. Sanções ou penalidades administrativas (cláusula exorbitante) ..	666
29.1.2.16. Ocupação temporária (cláusula exorbitante) .....	669
29.1.2.17. Subcontratação nos contratos administrativos .....	669
29.1.2.18. Contatos administrativos das empresas estatais .....	670
29.1.2.19. Regime diferenciado de contratação .....	676
29.1.2.19.1. Aplicação .....	676
29.1.2.19.2. Objetivos .....	677
29.1.2.19.3. Histórico .....	677
29.1.2.19.4. Opção .....	678
29.1.2.19.5. Inovações .....	678
29.1.2.19.6. Contratação integrada .....	679
29.1.2.19.7. Hipóteses de sigilo .....	680
29.1.2.19.8. Remuneração variável .....	681
29.1.2.19.9. Possibilidade de negociar .....	681
29.1.2.19.10. Indicação de marca .....	681
29.1.2.19.11. Certificação .....	682
29.1.2.19.12. <i>Built to suit</i> .....	682
29.1.2.19.13. Procedimento licitatório .....	682
29.1.2.19.14. Sanções administrativas .....	689
<b>30. Convênio administrativo .....</b>	<b>691</b>
30.1. Conceito e objetivos .....	691
30.2. Vedações .....	693
30.3. Celebração e execução .....	694
<b>31. Parceria público-privada (PPP) .....</b>	<b>702</b>
<b>32. Programa de parceria de investimento .....</b>	<b>712</b>



<b>33. Serviço público</b> .....	<b>717</b>
33.1. Conceito .....	717
33.2. Princípios .....	721
33.3. Maneiras de prestação de serviço público .....	727
33.4. Classificação .....	730
33.5. Concessão de serviço público .....	733
33.5.1. Natureza jurídica e conceito .....	733
33.5.2. Espécies de concessão de serviço público .....	735
33.5.3. Poder concedente .....	736
33.5.4. Encargos do poder concedente .....	738
33.5.5. Concessionária .....	739
33.5.5.1. Encargos da concessionária .....	739
33.5.5.2. Subconcessão .....	740
33.5.5.3. Transferência de concessão ou controle acionário da concessionária .....	740
33.5.6. Responsabilidade da concessionária .....	741
33.5.7. Licitação da concessão .....	743
33.5.8. Contrato de concessão .....	746
33.5.9. Remuneração .....	747
33.5.10. Direitos e deveres do usuário .....	750
33.5.10.1. Serviços públicos prestados por concessionárias e permissionárias ..	750
33.5.10.2. Serviços públicos prestados pela Administração Pública direta e indireta .....	752
33.5.11. Regime jurídico-financeiro .....	757
33.5.12. Intervenção .....	759
33.5.13. Extinção da concessão de serviço público e reversão dos bens .....	759
33.6. Permissão de serviço público .....	763
33.7. Autorização de serviço público .....	765
<b>34. Bens públicos</b> .....	<b>766</b>
34.1. Domínio público, domínio eminente e domínio patrimonial .....	766
34.2. Conceito .....	767
34.3. Classificação e caracteres jurídicos .....	771
34.4. Regime jurídico .....	776
34.4.1. Inalienabilidade .....	776
34.4.2. Imprescritibilidade .....	777
34.4.3. Impenhorabilidade .....	777
34.4.4. Impossibilidade de oneração .....	778
34.4.5. Formas de aquisição .....	779
34.4.6. Uso de bem público por terceiro .....	784
34.4.6.1. Autorização de uso .....	785
34.4.6.2. Permissão de uso .....	786
34.4.6.3. Concessão de uso .....	787
34.4.6.4. Concessão de direito real de uso .....	788
34.4.6.5. Concessão de uso especial para fins de moradia .....	789



34.4.6.6. Cessão de uso .....	790
<b>34.5. Bens públicos em espécie .....</b>	<b>791</b>
34.5.1. Terras devolutas .....	791
34.5.2. Mar territorial .....	793
34.5.3. Plataforma continental .....	793
34.5.4. Faixa de fronteira .....	794
34.5.5. Terrenos de marinha e seus acrescidos .....	795
34.5.6. Terras tradicionalmente ocupadas pelos índios .....	796
34.5.7. Ilhas .....	797
34.5.8. Terrenos reservados .....	798
34.5.9. Vias e logradouros públicos .....	799
34.5.10. Domínio aéreo .....	800
34.5.11. Recursos minerais .....	801
34.5.11.1. Águas .....	801
34.5.11.2. Minas e jazidas .....	802
34.5.12. Cavidades naturais subterrâneas e sítios arqueológicos e pré-históricos .....	803
<b>35. Intervenções do estado na propriedade .....</b>	<b>805</b>
35.1. Introdução .....	805
35.2. Modalidades de intervenção .....	807
35.3. Limitação administrativa .....	808
35.4. Ocupação temporária .....	810
35.5. Requisição administrativa .....	813
35.6. Tombamento .....	814
35.7. Servidão administrativa .....	819
35.8. Desapropriação .....	822
35.8.1. Tipos .....	822
35.8.1.1. Desapropriação ordinária .....	827
35.8.1.2. Desapropriação-sanção .....	827
35.8.1.3. Desapropriação por necessidade pública .....	829
35.8.1.4. Desapropriação por utilidade pública .....	830
35.8.1.5. Desapropriação por interesse social .....	831
35.8.1.6. Desapropriação por zona .....	832
35.8.1.7. Desapropriação indireta .....	834
35.8.2. Ritos .....	837
35.8.2.1. Por utilidade pública .....	837
35.8.2.1.1. Fase declaratória .....	837
35.8.2.1.2. Fase executória .....	839
35.8.2.1.3. Honorários advocatícios .....	844
35.8.2.2. Por interesse social .....	844
35.8.3. Objeto .....	846
35.8.4. Vedação à desapropriação relacionada a precatório .....	847
35.8.5. Juros .....	847
35.8.6. Correção monetária .....	852

35.8.7.	Direito de extensão.....	854
35.8.8.	Preferência, tredestinação e retrocessão .....	854
<b>36.</b>	<b>Controle interno e externo da Administração Pública .....</b>	<b>858</b>
36.1.	Introdução .....	858
36.2.	Controle interno ou administrativo .....	862
36.3.	Controle externo legislativo .....	863
36.4.	Controle externo jurisdicional da Administração Pública.....	867
36.5.	Controle e a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro .....	872
36.5.1.	Novos dispositivos legais.....	872
36.5.2.	Regulamentação .....	874
36.5.2.1.	Motivação e decisão.....	874
36.5.2.2.	Revisão quanto à validade por mudança de orientação geral .....	876
36.5.2.3.	Regime de transição.....	876
36.5.2.4.	Interpretação de normas sobre gestão pública.....	876
36.5.2.5.	Compensação.....	876
36.5.2.6.	Compromisso.....	877
36.5.2.7.	Termo de ajustamento de gestão .....	878
36.5.2.8.	Responsabilização do agente público .....	878
36.5.2.8.1.	Responsabilização na hipótese de dolo ou erro grosseiro .....	878
36.5.2.8.2.	Análise de regularidade da decisão.....	879
36.5.2.8.3.	Direito de regresso, defesa judicial e extrajudicial .....	879
36.5.2.8.4.	Decisão que impuser sanção ao agente público.....	880
36.5.2.9.	Da segurança jurídica na aplicação das normas .....	880
36.5.2.9.1.	Consulta pública para edição de atos normativos.....	880
36.5.2.9.2.	Segurança jurídica na aplicação das normas.....	880
36.5.2.9.3.	Parecer do Advogado-Geral da União e de consultorias jurídicas e súmulas da Advocacia-Geral da União .....	881
36.5.2.9.4.	Orientações normativas .....	881
36.5.2.9.5.	Enunciados e transparência.....	881
36.6.	Ações judiciais .....	882
36.6.1.	<i>Habeas data</i> .....	882
36.6.2.	Mandado de injunção .....	884
36.6.3.	Mandado de segurança .....	888
36.6.4.	Ação popular.....	894
36.6.5.	Ação civil pública .....	898
<b>37.</b>	<b>Responsabilidade civil do estado .....</b>	<b>903</b>
37.1.	Evolução histórica e fundamentos jurídicos.....	903
37.2.	Responsabilidade civil na prestação de serviço público: responsabilidade objetiva (teoria do risco administrativo) .....	908
37.3.	Responsabilidade por obra pública .....	914
37.4.	Responsabilidade civil por conduta omissiva do estado.....	915
37.5.	Responsabilidade civil do estado pela edição de ato legislativo.....	919
37.6.	Responsabilidade civil do estado por ato judicial e dos titulares de cartórios extrajudiciais .....	920

37.6.1. Ato judicial .....	920
37.6.2. Titulares de cartórios extrajudiciais .....	924
37.7. Prescrição .....	925
<b>38. Lei anticorrupção .....</b>	<b>926</b>
38.1. Surgimento .....	926
38.2. Sujeitos .....	927
38.3. Atos lesivos .....	928
38.4. Responsabilização administrativa .....	929
38.5. Dosimetria das sanções .....	930
38.6. Processo administrativo de responsabilização .....	930
38.7. Acordo de leniência .....	932
38.8. Responsabilização judicial .....	933
38.9. Cadastro nacional de empresas punidas .....	934
38.10. Prescrição .....	934
38.11. Outras esferas .....	934
<b>39. Improbidade administrativa .....</b>	<b>935</b>
39.1. Introdução .....	935
39.1.1. Antecedentes Históricos .....	935
39.1.2. Evolução da probidade no Brasil .....	940
39.2. Sujeito ativo .....	943
39.3. Prerrogativa de foro .....	948
39.4. Sujeitos passivos .....	950
39.5. Ressarcimento do dano, perda do acréscimo patrimonial ilícito e indisponibilidade dos bens .....	951
39.6. Tipos de atos de improbidade administrativa .....	952
39.7. Gravidade da lesão à moralidade .....	956
39.8. Sanções aos atos de improbidade administrativa .....	957
39.9. Elementos subjetivos .....	960
39.10. Declaração de bens .....	961
39.11. Processos .....	961
39.12. Prescrição .....	964
39.12.1. Agente público .....	964
39.12.2. Particular .....	965
39.12.3. Ressarcimento .....	966
39.12.4. Exemplo de Deturpação da Utilização da Lei de Improbidade Administrativa .....	967
<b>40. Processo administrativo .....</b>	<b>969</b>
40.1. Introdução .....	969
40.2. Conceito .....	970
40.3. Processo administrativo × procedimento administrativo .....	971
40.4. Aplicabilidade e finalidade .....	972
40.5. Princípios específicos do processo administrativo .....	973
40.5.1. Princípios do contraditório e da ampla defesa .....	973

40.5.2. Princípio da oficialidade .....	974
40.5.3. Princípio do formalismo moderado .....	975
40.5.4. Princípio da verdade real .....	975
40.6. Definições e critérios no processo administrativo .....	976
40.7. Direitos dos administrados .....	978
40.8. Deveres do administrado .....	979
40.9. Início do processo administrativo .....	980
40.10. Interessados .....	980
40.11. Competência .....	980
40.12. Impedimentos e da suspeição .....	982
40.13. Forma, tempo e lugar dos atos do processo .....	982
40.14. Comunicação dos atos .....	983
40.15. Instrução .....	983
40.16. Dever de decidir .....	986
40.17. Motivação .....	986
40.18. Desistência e outros casos de extinção do processo .....	987
40.19. Anulação, revogação e convalidação .....	987
40.20. Recurso administrativo, reconsideração e revisão .....	987
40.21. Súmula vinculante .....	990
40.22. Prazos .....	991
40.23. Prioridade na tramitação .....	992
40.24. Reclamação administrativa .....	992
40.25. Representação .....	992
40.26. Recurso hierárquico próprio e impróprio .....	994
<b>41. Agentes públicos .....</b>	<b>997</b>
41.1. Conceito .....	997
41.2. Cargos públicos, empregos públicos, funções públicas e mandatos públicos ..	999
41.3. Nepotismo .....	1004
41.4. Tipos de agentes públicos .....	1005
41.4.1. Agentes políticos .....	1005
41.4.2. Militares .....	1007
41.4.2.1. Considerações iniciais .....	1007
41.4.2.2. Estatuto dos militares (Lei n. 6.880/80) .....	1008
41.4.3. Empregados públicos .....	1009
41.4.3.1. Conceito .....	1009
41.4.3.2. Histórico .....	1011
41.4.4. Contratados por tempo determinado (inciso IX do art. 37 da CF/88) ...	1015
41.4.5. Particulares em colaboração com o poder público .....	1017
41.4.6. Servidores públicos .....	1019
41.4.6.1. Concurso público .....	1021
41.4.6.2. Provisão e investidura .....	1033
41.4.6.3. Posse e exercício .....	1038
41.4.6.4. Vacância .....	1038
41.4.6.5. Estabilidade .....	1044
41.4.6.5.1. Estabilidade sem concurso público .....	1048

41.4.6.6. Vitaliciedade.....	1049
41.4.6.7. Remoção.....	1049
41.4.6.8. Redistribuição.....	1051
41.4.6.9. Substituição.....	1051
41.4.6.10. Greve no serviço público.....	1052
41.4.6.11. Salário, vencimento, remuneração, soldo e subsídio.....	1054
41.4.6.12. Vantagens.....	1062
41.4.6.13. Indenizações.....	1062
41.4.6.14. Gratificações.....	1065
41.4.6.15. Adicionais.....	1067
41.4.6.16. Férias.....	1068
41.4.6.17. Licenças.....	1069
41.4.6.18. Afastamentos.....	1072
41.4.6.19. Concessões.....	1076
41.4.6.20. Tempo de serviço.....	1077
41.4.6.21. Direito de petição.....	1078
41.4.6.22. Seguridade social do servidor público.....	1080
41.4.6.22.1. Aposentadoria.....	1082
41.4.6.22.1.1. Proventos de aposentadoria.....	1082
41.4.6.22.1.2. Modalidades de aposentadoria.....	1087
41.4.6.22.2. Auxílio-natalidade.....	1090
41.4.6.22.3. Salário-família.....	1090
41.4.6.22.4. Licença para tratamento de saúde.....	1091
41.4.6.22.5. Licença à gestante, à adotante e licença-paternidade.....	1092
41.4.6.22.6. Licença por acidente em serviço.....	1094
41.4.6.22.7. Assistência à saúde do servidor e dos seus dependentes.....	1094
41.4.6.22.8. Garantia de condições individuais e ambientais de trabalho satisfatórias.....	1095
41.4.6.22.9. Pensão vitalícia ou temporária ao dependente.....	1096
41.4.6.22.10. Auxílio-funeral.....	1100
41.4.6.22.11. Auxílio-reclusão aos dependentes.....	1100
41.4.6.23. Sindicância e processo administrativo disciplinar (PAD).....	1101
41.4.6.23.1. Ilícito administrativo disciplinar.....	1101
41.4.6.23.1.1. Aspectos gerais.....	1101
41.4.6.23.1.2. Tipicidade, antijuridicidade e culpabilidade disciplinares.....	1106
41.4.6.23.1.3. Extraterritorialidade.....	1107
41.4.6.23.2. Garantias constitucionais.....	1108
41.4.6.23.3. Previsão constitucional.....	1111
41.4.6.23.4. Pessoas sujeitas ao processo administrativo disciplinar e à sindicância da Lei n. 8.112/90: Servidores públicos.....	1112
41.4.6.23.5. Normas aplicáveis.....	1119
41.4.6.23.6. Objeto do processo administrativo disciplinar e da sindicância punitiva.....	1121

41.4.6.23.7. Sanções .....	1127
41.4.6.23.8. Prescrição .....	1133
41.4.6.23.9. Denúncia .....	1141
41.4.6.23.10. Deveres de delação, de promoção da apuração e de apuração ...	1144
41.4.6.23.11. Verificação preliminar .....	1146
41.4.6.23.12. Termo de ajustamento de conduta .....	1148
41.4.6.23.13. Sindicância .....	1150
41.4.6.23.13.1. Sindicância investigativa ou investigatória .....	1152
41.4.6.23.13.1.1. Sindicância patrimonial .....	1154
41.4.6.23.13.2. Sindicância punitiva .....	1155
41.4.6.23.14. Processo administrativo disciplinar (PAD) .....	1159
41.4.6.23.14.1. Conceito legal .....	1160
41.4.6.23.14.2. Instauração .....	1160
41.4.6.23.14.3. Medida cautelar de afastamento preventivo .....	1166
41.4.6.23.14.4. Comissão processante .....	1167
41.4.6.23.14.5. Natureza dos atos da comissão: vinculação e discricionariedade .....	1179
41.4.6.23.14.6. Prazo de conclusão do processo administrativo disciplinar .....	1181
41.4.6.23.14.7. Inquérito .....	1183
41.4.6.23.14.8. Julgamento .....	1198
41.4.6.23.14.8.1. Aspectos gerais .....	1198
41.4.6.23.14.8.2. Julgamento contrário ao relatório .....	1202
41.4.6.23.14.9. Reconsideração e recurso .....	1203
41.4.6.23.14.10. Revisão .....	1207
41.4.6.23.14.11. Processo administrativo disciplinar sumário .....	1209
41.4.7. Outros agentes públicos .....	1211
<b>42. Intervenção do estado no domínio econômico .....</b>	<b>1213</b>
42.1. Introdução .....	1213
42.2. Criação de empresas estatais (executor) .....	1215
42.3. Monopólio (executor) .....	1216
42.4. Controle do abastecimento (normativo e regulador) .....	1218
42.5. Tabelamento de preços (normativo e regulador) .....	1218
42.6. Repressão ao abuso do poder econômico (normativo e regulador) .....	1219
<i>Referências bibliográficas .....</i>	<i>1223</i>