

## SUMÁRIO

<b>Nota ao leitor .....</b>	<b>27</b>
-----------------------------	-----------

## PARTE I

**REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO E  
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**

## CAPÍTULO 1

<b>ESTADO E TEORIA GERAL DO DIREITO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>31</b>
1.1 Do Estado Liberal ao Estado Social e cooperativo .....	31
1.1.1 Formação do Estado .....	31
1.1.2 Estado Social e cooperativo .....	33
1.2 Integração de países e o Direito Administrativo no século XXI.....	35
1.3 Modelo de Estado adotado pela Constituição Federal de 1988: Estado subsidiário e cooperativo .....	36
1.4 Teoria Geral do Direito Administrativo.....	38

## CAPÍTULO 2

<b>ATIVIDADE ADMINISTRATIVA E DIREITO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>41</b>
2.1 Funções estatais.....	41
2.1.1 Ato administrativo em sentido amplo .....	41
2.1.2 Jurisdição e administração.....	42
2.1.3 Decisões proferidas pelos Tribunais de Contas.....	46
2.2 Âmbito de aplicação do Direito Administrativo .....	48
2.2.1 Ato judicial e ato legislativo .....	48
2.2.2 Ato administrativo e critério residual.....	50
2.3 Direito Administrativo e Direito Privado.....	50
2.4 Objeto do Direito Administrativo.....	52
2.5 Fontes do Direito Administrativo.....	53
2.5.1 Constituição Federal.....	53
2.5.2 Leis .....	54
2.5.3 Tratados e acordos internacionais .....	55
2.5.4 Decretos e regulamentos.....	56
2.5.5 Jurisprudência .....	60
2.5.6 Doutrina .....	60
2.5.7 Costume.....	61
2.6 Âmbito público e âmbito privado .....	62

## CAPÍTULO 3

REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO .....	65
3.1 Surgimento do Direito Administrativo.....	65
3.2 Regime jurídico administrativo: níveis de realização.....	68
3.2.1 Nível constitucional: Teoria Geral do Direito Administrativo .....	68
3.2.2 Nível legal .....	70
3.2.3 Nível infralegal.....	70
3.3 Regime jurídico administrativo e interesse público.....	73
3.4 Interesse público: planos de realização.....	76
3.5 Supremacia e indisponibilidade do interesse público.....	79
3.6 Princípios gerais da Administração Pública .....	80
3.6.1 Princípios expressos.....	83
3.6.1.1 Legalidade.....	83
3.6.1.2 Impessoalidade.....	86
3.6.1.3 Moralidade.....	89
3.6.1.4 Publicidade .....	94
3.6.1.5 Eficiência.....	96
3.6.2 Princípios implícitos .....	101
3.6.2.1 Razoabilidade.....	101
3.6.2.2 Proporcionalidade.....	103
3.6.2.3 Motivação .....	104
3.6.2.4 Segurança jurídica.....	107
3.6.2.5 Continuidade do serviço público.....	112
3.6.2.6 Autotutela .....	114
3.6.2.7 Controle judicial.....	115

## CAPÍTULO 4

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA .....	117
4.1 As bases da Administração Pública .....	117
4.1.1 Direito da Organização Administrativa .....	117
4.1.2 Direito Constitucional e Direito da Organização Administrativa .....	118
4.1.3 Organização da Administração Pública e princípios gerais da Administração Pública .....	118
4.1.4 Reserva legal e reserva institucional .....	121
4.1.5 Administração informal.....	123
4.1.6 Administração Pública em sentido orgânico e em sentido funcional.....	126
4.1.7 Estado federado e Estado unitário.....	126
4.1.8 Descentralização vertical e horizontal .....	128
4.1.9 Limites à descentralização horizontal.....	131
4.1.10 Conflitos de atribuição .....	132
4.1.11 Descentralização de competência: limites.....	134
4.1.12 Desconcentração administrativa.....	135
4.1.13 Descentralização horizontal e desconcentração: distinções.....	136
4.1.14 Delegação de competência: aspectos relevantes e distinções com os processos de desconcentração e de descentralização administrativa.....	139
4.2 Administração Pública direta.....	140

4.2.1	Organização das entidades, dos órgãos e dos agentes públicos.....	140
4.2.2	Órgãos independentes.....	141
4.2.3	Classificação dos órgãos.....	143
4.2.3.1	Classificação em razão da posição do órgão na estrutura da Administração.....	143
4.2.3.2	Classificação quanto à estrutura.....	144
4.2.3.3	Classificação quanto à composição.....	144
4.2.3.4	Classificação quanto à atuação funcional.....	145
4.3	Administração Pública indireta.....	146
4.3.1	Entidades administrativas.....	146
4.3.2	Autarquias.....	149
4.3.2.1	Principais características.....	149
4.3.2.2	Agências reguladoras.....	152
4.3.2.3	Agências executivas.....	157
4.3.2.4	Autarquias corporativas.....	158
4.3.3	Fundações públicas.....	161
4.3.4	Empresas estatais.....	164
4.3.4.1	Regime jurídico e características das empresas estatais.....	164
4.3.4.2	Serviço público e atividade empresarial.....	170
4.3.4.3	Empresas estatais e regime jurídico de seus empregados.....	174
4.3.4.4	Empresas estatais e regime jurídico de licitações e contratações.....	176
4.3.4.5	Falência de empresas estatais.....	179
4.3.4.6	Controle de empresas estatais.....	180
4.3.4.7	Distinções entre empresa pública e sociedade de economia mista.....	182
4.4	Paraestatais e terceiro setor.....	184
4.4.1	Entidades do terceiro setor e o Estado.....	184
4.4.2	Organizações sociais (OS).....	185
4.4.3	Organização da sociedade civil de interesse público (OSCIPI).....	187
4.4.4	Serviços sociais autônomos (SSA).....	189
4.4.5	Entidades do terceiro setor criadas pelo Estado.....	190

## PARTE II

### ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

#### CAPÍTULO 5

ATO ADMINISTRATIVO.....	195	
5.1	Atividade administrativa.....	195
5.2	Considerações necessárias à conceituação dos atos administrativos.....	196
5.2.1	Ato legislativo, ato judicial e ato administrativo.....	196
5.2.2	Ato administrativo e fato administrativo.....	196
5.2.3	Ato administrativo e ato de Direito Privado.....	197
5.2.4	Empresas estatais e atos administrativos.....	199
5.2.5	Ato administrativo e contrato administrativo.....	200
5.2.6	Ato de governo.....	201
5.2.7	Atos normativos.....	204

5.2.8	Controle jurisdicional .....	205
5.2.9	Conceito de ato administrativo .....	205
5.3	Perfeição, validade e eficácia do ato administrativo .....	206
5.4	Requisitos de validade do ato administrativo .....	208
5.4.1	Competência .....	208
5.4.2	Finalidade.....	211
5.4.3	Forma .....	214
5.4.4	Motivo.....	216
5.4.5	Objeto.....	220
5.5	Atributos do ato administrativo .....	220
5.5.1	Atividade administrativa e prerrogativas públicas .....	220
5.5.2	Presunção de legitimidade .....	221
5.5.3	Auto-executoriedade .....	222
5.5.4	Imperatividade .....	225
5.6	Classificação dos atos administrativos.....	226
5.6.1	Classificação do ato administrativo quanto ao destinatário.....	227
5.6.2	Classificação do ato administrativo quanto ao alcance .....	229
5.6.3	Classificação do ato administrativo quanto ao conteúdo .....	230
5.6.4	Classificação do ato administrativo quanto ao regramento .....	231
5.6.5	Classificação do ato administrativo quanto à formação.....	233
5.6.6	Outras categorias de atos administrativos .....	237
5.6.6.1	Ato perfeito e ato inexistente.....	237
5.6.6.2	Ato válido e ato nulo .....	237
5.6.6.3	Ato eficaz, ato exequível e ato consumado ou exaurido .....	238
5.6.6.4	Ato constitutivo, ato declaratório, ato modificativo e ato extintivo .....	238
5.6.6.5	Atos restritivos de direito e atos ampliativos de direito .....	239
5.7	Revogação, anulação e convalidação .....	239
5.7.1	Desfazimento do ato e interesse público .....	239
5.7.2	Anulação.....	240
5.7.2.1	Direito Administrativo e Direito Civil .....	240
5.7.2.2	Ato administrativo nulo e ato administrativo anulável .....	242
5.7.2.3	Dever ou poder de anular? .....	245
5.7.2.4	Fundamentos para anulação .....	246
5.7.2.5	Prazo para anulação do ato pela Administração (legalidade x segurança jurídica).....	247
5.7.2.6	Anulação e colisão de princípios .....	251
5.7.2.7	Efeitos da anulação .....	251
5.7.2.8	Consequências da anulação do ato anulatório .....	253
5.7.2.9	Anulação e dever de indenizar .....	254
5.7.2.10	Órgãos competentes para a anulação.....	255
5.7.2.11	Anulação do ato de aposentadoria e restituição dos proventos pagos.....	257
5.7.2.12	Anulação, cassação e caducidade .....	260
5.7.3	Revogação .....	261
5.7.3.1	Fundamentos .....	261
5.7.3.2	Efeitos.....	262
5.7.3.3	Atos irrevogáveis .....	262

5.7.3.4	Revogação e interesse público.....	263
5.7.3.5	Revogação de atos processuais .....	264
5.7.3.6	Prazo para revogação .....	265
5.7.3.7	Revogação e dever de indenizar .....	265
5.7.4	Distinções entre anulação e revogação .....	266
5.7.5	Convalidação .....	267

## CAPÍTULO 6

CONTRATO ADMINISTRATIVO .....		271
6.1	Contratos celebrados pela Administração Pública – fundamento constitucional.....	271
6.2	Normas gerais sobre licitações e contratos administrativos.....	272
6.3	Terceirização de atividades fins: impossibilidade.....	275
6.4	Contrato administrativo e ato administrativo .....	278
6.5	Conceito de contrato administrativo.....	278
6.6	Outros acordos de vontade.....	279
6.6.1	Convênios celebrados pelo poder público .....	279
6.6.2	Contratos de gestão .....	283
6.6.2.1	Contratos de gestão e organizações sociais.....	283
6.6.2.2	Contrato de gestão celebrado entre entidades ou órgãos públicos .....	285
6.6.2.3	Termos de parceria e organizações da sociedade civil de interesse público.....	285
6.6.2.4	Parcerias público-privadas, concessões de serviço público, termos de parceria e contratos de gestão: distinções.....	287
6.7	Distinção entre contratos administrativos e contratos celebrados pelos particulares .....	287
6.8	Contrato de Direito Público e contrato de Direito Privado .....	289
6.9	Cláusulas exorbitantes .....	292
6.9.1	Mutabilidade contratual: modificações unilaterais.....	293
6.9.2	Rescisão unilateral .....	298
6.9.3	Fiscalização da execução do contrato.....	300
6.9.4	Aplicação de sanções .....	302
6.9.5	Outras cláusulas exorbitantes .....	304
6.9.5.1	Retenção de créditos e exigência de garantias.....	304
6.9.5.2	Exceção de contrato não cumprido .....	305
6.9.5.3	Anulação do contrato .....	306
6.10	Contratos administrativos e empresas estatais.....	307
6.11	Prazos contratuais.....	307
6.12	Equilíbrio econômico-financeiro do contrato .....	311
6.12.1	Teoria da imprevisão .....	311
6.12.2	Distinção entre recomposição, reajuste de preços e repactuação .....	315
6.12.3	Distinção entre atualização, recomposição e reajuste de preços.....	318
6.12.4	Equilíbrio financeiro e contratos de concessão.....	319
6.12.5	Fato do príncipe e fato da administração .....	320
6.12.6	Caso fortuito, força maior e teoria da imprevisão.....	321
6.13	Formalização do contrato-regra.....	322
6.14	Execução dos contratos .....	324
6.15	Recebimento do objeto do contrato .....	327
6.16	Extinção do contrato .....	328

## CAPÍTULO 7

LICITAÇÃO .....	335
7.1 Administração Pública e setor privado.....	335
7.2 Finalidades da licitação .....	336
7.3 Processo administrativo e formalismo exagerado .....	339
7.4 Princípios da licitação.....	340
7.4.1 Supremacia e indisponibilidade do interesse público .....	340
7.4.2 Legalidade.....	341
7.4.3 Impessoalidade.....	342
7.4.4 Moralidade ou probidade .....	343
7.4.5 Motivação .....	343
7.4.6 Publicidade .....	344
7.4.7 Vinculação ao instrumento convocatório .....	346
7.4.8 Julgamento objetivo .....	347
7.4.9 Adjudicação compulsória .....	348
7.5 Dever constitucional de licitar.....	348
7.6 Contratação sem licitação .....	349
7.6.1 Distinção conceitual entre dispensa e inexigibilidade de licitação.....	349
7.6.2 Licitação dispensada – Lista exaustiva .....	352
7.6.3 Licitação dispensável – Lista exaustiva .....	353
7.6.3.1 Licitação dispensável em razão do valor.....	353
7.6.3.2 Licitação dispensável em razão de situações excepcionais.....	355
7.6.3.2.1 Contrato emergencial .....	355
7.6.3.2.2 Inércia do administrador causadora da emergência na contratação.....	357
7.6.3.2.3 Renovação e prorrogação de contratos emergenciais.....	358
7.6.3.2.4 Licitação deserta ou frustrada – Ausência de interessados .....	360
7.6.3.2.5 Convite e licitação deserta .....	361
7.6.3.2.6 Licitação fracassada .....	361
7.6.3.2.7 Contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento .....	362
7.6.3.2.8 Outras hipóteses de contratação direta relacionadas a situações excepcionais .....	363
7.6.3.3 Dispensa em razão do objeto.....	363
7.6.3.4 Dispensa em razão da pessoa.....	369
7.6.4 Inviabilidade de competição e inexigibilidade de licitação .....	375
7.6.4.1 Fornecedor exclusivo.....	375
7.6.4.2 Serviços técnicos a serem prestados por profissionais de notória especialização .....	379
7.6.4.3 Contratação de serviços artísticos.....	383
7.6.4.4 Outras hipóteses de inexigibilidade de licitação .....	384
7.7 Modalidades de licitação .....	385
7.7.1 Modalidades comuns e especiais de licitação.....	385
7.7.2 Critério para a utilização da concorrência, tomada de preços ou convite.....	386
7.7.3 Utilização do leilão ou da concorrência para a alienação de imóveis .....	387
7.7.4 Licitação internacional e adoção da concorrência .....	387
7.7.5 Adoção da modalidade de licitação mais rigorosa que a definida em lei .....	388
7.7.6 Desmembramento (fracionamento) do objeto do contrato.....	389

7.7.7	Criação de modalidade de licitação não prevista em lei – Impossibilidade .....	390
7.7.8	Concorrência .....	390
7.7.8.1	Procedimento básico na licitação .....	391
7.7.8.2	Fase interna e fase externa da licitação .....	391
7.7.8.3	Fase interna: providências preliminares.....	392
7.7.8.4	Motivação da licitação – Necessidades da Administração Pública .....	393
7.7.8.5	Objeto da licitação.....	394
7.7.8.6	Necessidade da previsão dos recursos a serem gastos.....	394
7.7.8.7	Edital – Elaboração .....	395
7.7.8.8	Lei de Responsabilidade Fiscal e licitações .....	395
7.7.8.9	Fases da concorrência .....	397
7.7.8.9.1	Edital .....	397
7.7.8.9.2	Habilitação .....	401
7.7.8.9.3	Julgamento (classificação das propostas) .....	420
7.7.8.9.4	Homologação do procedimento licitatório .....	430
7.7.8.9.5	Adjudicação .....	431
7.7.8.9.6	Recursos contra as decisões proferidas no curso da licitação.....	431
7.7.8.10	Representação ao Tribunal de Contas .....	432
7.7.8.11	Convocação do adjudicatário para assinar o contrato.....	433
7.7.8.12	Prazo de validade das propostas .....	433
7.7.9	Tomada de preços .....	433
7.7.10	Convite.....	434
7.7.11	Leilão.....	435
7.7.12	Concurso.....	437
7.7.13	Pregão .....	438
7.7.13.1	Aspectos gerais.....	438
7.7.13.2	Definição.....	439
7.7.13.3	Bens ou serviços de informática e pregão .....	441
7.7.13.4	Pregão e margem de preferência prevista na Lei nº 12.349/2010.....	443
7.7.13.5	Procedimento do pregão.....	444
7.7.13.6	Fase interna do pregão .....	444
7.7.13.7	Pregoeiro .....	446
7.7.13.8	Fase externa do pregão.....	446
7.7.13.9	Contratação decorrente do pregão .....	452
7.7.13.10	Pregão eletrônico.....	452
7.8	Tipos de licitação.....	455
7.8.1	Noções gerais – Distinção entre modalidade e tipo de licitação.....	455
7.8.2	Impossibilidade de ser criado novo tipo de licitação que não tenha sido indicado pela lei.....	456
7.8.3	Impossibilidade de serem julgadas as propostas por meio de critérios subjetivos ou não constantes do edital.....	456
7.8.4	Menor preço – Tipo básico de licitação.....	456
7.8.5	Melhor técnica e técnica e preço .....	458
7.8.6	Aquisição de bens e serviços de informática e o direito de preferência .....	459

7.8.7	Outras hipóteses de utilização do tipo melhor técnica ou técnica e preço.....	463
7.8.8	Menor preço como critério decisivo, inclusive na licitação de melhor técnica .....	463
7.9	Regime Diferenciado de Contratações Públicas.....	464

## CAPÍTULO 8

CONCESSÕES E PERMISSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO.....		469
8.1	Concessões de serviço público e a formação do Estado.....	469
8.1.1	Do Estado Liberal ao Estado moderno .....	469
8.1.2	Subsidiariedade e o novo modelo de concessão de serviços públicos .....	471
8.2	Interesses envolvidos na concessão.....	472
8.3	Empresas estatais concessionárias de serviço público .....	474
8.4	Legislação aplicável .....	475
8.5	Âmbito de aplicação das concessões.....	475
8.6	Serviços passíveis de concessão e o texto constitucional .....	477
8.7	Conceito legal .....	480
8.8	Concessão de serviço público precedida de obra pública.....	481
8.9	Concessão e permissão de uso de bem público.....	481
8.10	Licitação das concessões .....	482
8.11	Equilíbrio econômico-financeiro da concessão.....	486
8.12	Direitos dos usuários.....	491
8.13	Direitos do concessionário.....	492
8.14	Intervenção na concessão.....	492
8.15	Extinção da concessão .....	493
8.15.1	Advento do termo contratual .....	493
8.15.2	Encampação .....	496
8.15.3	Caducidade .....	497
8.15.4	Rescisão .....	498
8.15.5	Anulação.....	499
8.15.6	Outras hipóteses.....	499
8.16	Responsabilidade civil do concessionário e do poder concedente .....	499
8.16.1	Responsabilidade perante os usuários e perante terceiros .....	499
8.16.2	Responsabilidade subsidiária do poder concedente.....	501
8.17	Permissão de serviço público .....	502
8.17.1	Distinção entre permissão e concessão .....	502
8.17.2	Formalização da permissão .....	504
8.17.3	Vigência da permissão.....	505
8.18	Autorização de serviço.....	506

## CAPÍTULO 9

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....		511
9.1	Instituição das parcerias público-privadas no Direito brasileiro .....	511
9.2	Modelos de parcerias público-privadas.....	513
9.3	Âmbito de aplicação .....	514
9.4	Regime jurídico das parcerias público-privadas .....	517
9.5	Características das parcerias público-privadas .....	519
9.6	Diretrizes e garantias das PPP.....	519
9.6.1	Eficiência.....	519



9.6.2	Responsabilidade fiscal .....	520
9.6.3	Distribuição dos riscos, encargos e responsabilidades.....	523
9.6.4	Outras diretrizes.....	524
9.7	Vedações à utilização de PPP .....	524
9.8	Conteúdo dos contratos de PPP.....	525
9.9	Licitação para a contratação de PPP.....	526
9.9.1	Planejamento prévio .....	526
9.9.2	Arbitragem.....	527
9.9.3	Procedimento da licitação de PPP .....	528
9.10	Sociedade de Propósito Específico (SPE).....	529
9.11	Órgão gestor de PPP, ministérios e agências reguladoras .....	530

### PARTE III

## ATIVIDADE ADMINISTRATIVA: CONTEÚDOS MATERIAIS

### CAPÍTULO 10

PODERES ADMINISTRATIVOS .....	535
10.1 Potestades administrativas e interesse público.....	535
10.2 Poderes e deveres administrativos .....	536
10.2.1 Dever de agir.....	536
10.2.2 Dever de eficiência .....	537
10.2.3 Dever de probidade .....	538
10.2.4 Dever de prestar contas.....	541
10.3 Abuso de poder .....	542
10.4 Discricionariedade e vinculação administrativa .....	544
10.4.1 Poder discricionário e poder vinculado.....	544
10.4.2 Conceito de discricionariedade.....	545
10.4.3 Como surge a discricionariedade .....	546
10.4.4 Discricionariedade e interpretação .....	547
10.4.5 Discricionariedade e mérito.....	547
10.4.6 Controle judicial da discricionariedade.....	548
10.5 Poder de polícia (atividade ordenadora do Estado) .....	550
10.5.1 Aspectos gerais.....	550
10.5.2 Poder de polícia e demais poderes administrativos .....	551
10.5.3 Poder de polícia e serviço público .....	552
10.5.4 Áreas de atuação .....	554
10.5.5 Agências reguladoras e poder de polícia .....	554
10.5.6 Impossibilidade de delegação do poder de polícia a particulares.....	555
10.5.7 Definição do poder de polícia .....	557
10.5.8 Formas de atuação .....	557
10.5.9 Atributos.....	557
10.5.10 Estado constitucional e poder de polícia: pressupostos.....	559
10.5.11 Regulamentos de polícia .....	562
10.5.12 Polícia administrativa e polícia judiciária.....	564

10.5.13	Polícia geral e polícia especial .....	565
10.5.14	Técnicas de ordenação .....	566
10.5.14.1	Técnica de informação .....	566
10.5.14.2	Técnica de condicionamento .....	567
10.5.14.3	Técnica sancionatória .....	568
10.5.15	Obrigações positivas .....	571
10.5.16	Segurança e liberdade .....	572
10.6	Poder hierárquico .....	572
10.7	Poder disciplinar .....	576
10.7.1	Aspectos gerais .....	576
10.7.2	Processo disciplinar: servidores públicos .....	578
10.7.2.1	Sanções disciplinares .....	578
10.7.2.2	Processo administrativo disciplinar .....	580
10.7.2.3	Etapas do processo disciplinar .....	582
10.7.3	Processo disciplinar: empresas contratadas pela Administração Pública .....	584
10.8	Poder regulamentar .....	586

## CAPÍTULO 11

### SERVIÇO PÚBLICO E INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA.....

	.....	591
11.1	Serviços públicos e o Estado.....	591
11.1.1	Surgimento da atividade prestacional do Estado .....	591
11.1.2	Desenvolvimento das atividades prestacionais.....	591
11.2	Serviço público e outras atividades estatais.....	593
11.3	Formas de intervenção do Estado na economia .....	595
11.4	Intervenção do Estado na ordem econômica: os princípios do Estado subsidiário e do Estado cooperativo .....	598
11.5	Serviço público: concepção subjetiva e objetiva .....	600
11.6	Elementos caracterizadores do serviço público.....	602
11.6.1	Titularidade do serviço público .....	602
11.6.2	Objeto do serviço público: atividades privadas x serviços públicos .....	605
11.6.3	Serviço público e regime jurídico administrativo .....	607
11.7	Conceito de serviço público.....	609
11.8	Princípios.....	609
11.9	Regime jurídico do usuário: Código de Defesa do Consumidor .....	613
11.10	Classificação do serviço público .....	616
11.10.1	Classificação quanto ao destinatário: serviços públicos <i>uti universi</i> (ou gerais) e serviços públicos <i>uti singuli</i> (ou individuais).....	616
11.10.2	Classificação quanto à titularidade: serviços federais, estaduais e municipais .....	616
11.10.3	Classificação quanto à essencialidade: serviços essenciais e serviços não essenciais .....	618
11.10.4	Classificação quanto à forma de prestação: serviço centralizado e serviço descentralizado .....	618
11.10.5	Classificação quanto à gestão da prestação: gestão direta e gestão indireta .....	619
11.10.6	Outros critérios de classificação.....	620

## CAPÍTULO 12

ATIVIDADE DE FOMENTO.....	621
12.1 Desenvolvimento da atividade de fomento .....	621
12.2 Fomento e outras atividades estatais .....	622
12.3 Atividade de fomento como dever constitucional .....	623
12.4 Áreas de atuação .....	624
12.5 Fomento como atividade jurídica .....	625
12.6 Técnicas de fomento.....	627

## CAPÍTULO 13

DESAPROPRIAÇÃO E OUTRAS FORMAS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA .....	631
13.1 Fundamentos para a intervenção do Estado na propriedade privada.....	631
13.2 Desapropriação e fundamentos constitucionais: necessidade ou utilidade pública e interesse social .....	632
13.3 Requisitos constitucionais.....	634
13.4 Procedimento administrativo.....	635
13.5 Indenização .....	637
13.5.1 Indenização prévia, justa e em dinheiro .....	637
13.5.2 Indenização em títulos .....	639
13.5.3 Súmulas do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça sobre desapropriação.....	641
13.5.4 Juros compensatórios .....	642
13.5.5 Juros moratórios.....	644
13.5.6 Acumulação de juros compensatórios e moratórios.....	646
13.5.7 Atualização monetária .....	647
13.5.8 Honorários de advogado .....	647
13.6 Bens passíveis de desapropriação.....	648
13.7 Competência em matéria de desapropriação.....	654
13.7.1 Competência para legislar .....	654
13.7.2 Competência para desapropriar .....	655
13.7.3 Competência para promover desapropriação .....	655
13.8 Desapropriação indireta.....	656
13.8.1 Distinção entre desapropriação direta e desapropriação indireta .....	656
13.8.2 Natureza da ação de desapropriação indireta e prazo prescricional .....	659
13.9 Desapropriação por zona.....	661
13.10 Direito de extensão .....	662
13.11 Tredestinação .....	663
13.12 Anulação, cassação e retrocessão.....	665
13.13 Requisição .....	669
13.14 Limitação administrativa .....	670
13.15 Servidão administrativa .....	673
13.16 Tombamento .....	676

PARTE IV  
ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CAPÍTULO 14

BENS PÚBLICOS .....	685
14.1 Domínio público e domínio eminente .....	685
14.2 Regime jurídico dos bens públicos .....	688
14.3 Bens pertencentes às empresas estatais .....	688
14.4 Destinação dos bens públicos.....	691
14.4.1 Bens de uso comum .....	691
14.4.2 Bens de uso especial .....	692
14.4.3 Bens dominicais.....	693
14.5 Afetação e desafetação .....	695
14.6 Classificação dos bens quanto a sua titularidade.....	696
14.7 Domínio público e domínio privado do Estado.....	698
14.8 Características do regime jurídico dos bens públicos.....	701
14.8.1 Alienabilidade condicionada.....	701
14.8.2 Impenhorabilidade .....	702
14.8.3 Imprescritibilidade.....	703
14.8.4 Não onerabilidade.....	703
14.8.5 Características e espécies de bens públicos.....	704
14.9 Uso ordinário e uso extraordinário dos bens públicos.....	704
14.10 Delegação de uso.....	705
14.10.1 Autorização de uso .....	706
14.10.2 Permissão de uso .....	708
14.10.3 Concessão de uso .....	712
14.10.3.1 Conceito e características .....	712
14.10.3.2 Concessão de direito real de uso.....	712
14.10.3.3 Concessão de uso especial para fins de moradia.....	713
14.10.4 Cessão de uso.....	715
14.10.5 Formas de delegação de uso do Direito Privado: bens dominicais .....	717
14.11 Alienação de bens .....	720
14.12 Aquisição de bens .....	721
14.13 Bens públicos em espécie .....	728
14.13.1 Terrenos reservados .....	728
14.13.2 Terrenos de marinha .....	729
14.13.3 Terras devolutas .....	730
14.13.4 Terras tradicionalmente ocupadas pelos índios .....	732
14.13.5 Plataforma continental e mar territorial .....	732
14.13.6 Águas públicas .....	733
14.13.7 Ilhas.....	734

CAPÍTULO 15

AGENTES PÚBLICOS.....	735
15.1 Agentes públicos e atividade estatal .....	735

15.1.1	Agentes públicos e estrutura do Estado .....	735
15.1.2	Teoria do órgão.....	737
15.1.3	Agente de fato.....	738
15.2	Cargo, emprego e função pública .....	739
15.2.1	Distinções e conceitos.....	739
15.2.2	Âmbito de utilização do emprego e do cargo público no serviço público.....	742
15.2.3	Cargo efetivo e cargo em comissão .....	744
15.2.4	Cargo em comissão e função de confiança.....	745
15.3	Categorias de agente público .....	746
15.3.1	Agentes políticos.....	747
15.3.2	Servidores públicos.....	749
15.3.3	Empregados públicos .....	752
15.3.4	Servidores temporários .....	753
15.3.5	Agentes delegados.....	755
15.3.6	Agentes honoríficos .....	757
15.3.7	Militares.....	757
15.4	Regras constitucionais pertinentes aos servidores públicos.....	758
15.5	Concurso público .....	759
15.5.1	Obrigatoriedade .....	759
15.5.2	Editais e isonomia.....	761
15.5.3	Prazo de validade do concurso .....	762
15.5.4	Ordem de classificação.....	763
15.5.5	Aprovação em concurso público e direito à nomeação.....	764
15.5.6	Concurso público e cadastro de reserva .....	767
15.6	Direito de livre associação sindical e de greve no serviço público.....	768
15.7	Sistema de remuneração .....	770
15.7.1	Conceitos básicos .....	770
15.7.2	Fixação e revisão de remuneração.....	773
15.7.3	Teto remuneratório .....	774
15.7.4	Isonomia e paridade .....	777
15.7.5	Vedação de vinculação e equiparação.....	778
15.7.6	Irredutibilidade .....	779
15.8	Acumulação de cargos, empregos e funções públicas.....	781
15.8.1	Acumulação de cargos na atividade .....	781
15.8.2	Acumulação de proventos e vencimentos.....	785
15.9	Estabilidade.....	786
15.9.1	Requisitos .....	786
15.9.2	Efetividade e estabilidade.....	787
15.9.3	Estágio probatório.....	787
15.9.4	Reprovação de servidor não estável no estágio probatório: exoneração.....	789
15.9.5	Reprovação de servidor estável no estágio probatório: recondução.....	790
15.9.6	Recondução a pedido .....	791
15.9.7	Necessidade de servidor estável aprovado em novo concurso submeter-se a novo estágio probatório.....	792
15.9.8	Estágio experimental .....	793

15.9.9	Avaliação especial de desempenho .....	794
15.9.10	Estabilidade decorrente do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.....	795
15.9.11	Efeitos da estabilidade.....	796
15.9.12	Servidor não estável ocupante de cargo efetivo .....	798
15.9.13	Estabilidade e vitaliciedade .....	799
15.10	Aposentadoria .....	801

## CAPÍTULO 16

### SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS: REGIME JURÍDICO-LEGAL

(LEI Nº 8.112/90).....	807	
16.1	Considerações iniciais .....	807
16.2	Provimento.....	808
16.2.1	Requisitos para a investidura.....	808
16.2.2	Formas de provimento .....	809
16.2.2.1	Nomeação.....	809
16.2.2.2	Promoção.....	809
16.2.2.3	Readaptação.....	810
16.2.2.4	Reversão .....	811
16.2.2.5	Reintegração .....	811
16.2.2.6	Recondução.....	812
16.2.2.7	Aproveitamento .....	812
16.3	Posse, exercício e estágio probatório .....	812
16.3.1	Posse.....	812
16.3.2	Exercício .....	813
16.3.3	Estágio probatório.....	814
16.4	Vacância .....	815
16.4.1	Exoneração .....	816
16.4.2	Demissão .....	816
16.4.3	Posse em outro cargo inacumulável.....	817
16.5	Remoção e redistribuição.....	817
16.6	Direitos e vantagens.....	818
16.6.1	Remuneração .....	818
16.6.2	Férias.....	821
16.6.3	Licenças, afastamentos e concessões .....	821
16.7	Responsabilidade do servidor.....	824
16.7.1	Responsabilidade civil.....	824
16.7.2	Responsabilidade penal .....	825
16.7.3	Responsabilidade administrativa .....	826
16.7.4	Comunicação de instâncias.....	827
16.8	Regime disciplinar e processo administrativo disciplinar.....	830
16.8.1	Regime disciplinar .....	830
16.8.2	Penalidades disciplinares: atividade vinculada .....	830
16.8.3	Autoridade competente para a aplicação das sanções disciplinares.....	833
16.8.4	Prescrição das sanções disciplinares .....	834

16.8.5	Processo administrativo disciplinar (PAD).....	834
16.8.5.1	Modalidades .....	834
16.8.5.2	Processo disciplinar .....	837

## CAPÍTULO 17

RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO .....		841
17.1	Âmbito de aplicação da responsabilidade civil do Estado .....	841
17.2	Evolução da responsabilidade civil.....	843
17.3	Teoria subjetiva e teoria objetiva.....	845
17.4	Risco administrativo e risco integral: excludentes de responsabilidade civil.....	846
17.5	Responsabilidade civil do Estado no Direito brasileiro: regras básicas.....	850
17.5.1	Pessoas de Direito Público ou de Direito Privado prestadoras de serviços públicos .....	850
17.5.2	Ação de responsabilidade civil e direito de regresso .....	851
17.6	Prescrição e a Fazenda Pública .....	853
17.6.1	Ações contra o poder público.....	853
17.6.2	Imprescritibilidade da ação regressiva .....	856
17.7	Requisitos à responsabilização do Estado.....	857
17.7.1	Dano.....	858
17.7.2	Nexo de causalidade.....	860
17.7.3	Oficialidade da conduta causal .....	862
17.8	Omissão e responsabilidade civil do Estado.....	864
17.8.1	Teoria objetiva e teoria subjetiva.....	864
17.8.2	Omissão do Estado e teoria da reserva do possível.....	868
17.9	Responsabilidade civil do Estado e concessionárias de serviços públicos.....	871
17.9.1	Responsabilidade pelos danos causados aos usuários.....	871
17.9.2	Responsabilidade dos prestadores de serviços públicos e terceiros não usuários dos serviços .....	874
17.10	Responsabilidade civil do Estado por atos legislativos.....	877
17.11	Responsabilidade civil do Estado por atos judiciais.....	879

## CAPÍTULO 18

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....		883
18.1	Controle como fundamento do Estado Democrático de Direito.....	883
18.2	Conceito e classificação .....	885
18.2.1	Controle prévio, controle sucessivo e controle corretivo .....	885
18.2.2	Controle interno e controle externo.....	887
18.2.3	Controle de mérito e controle de legalidade.....	887
18.3	Controle de legalidade .....	889
18.3.1	Discrecionariedade, interpretação e conceitos jurídicos indeterminados .....	889
18.3.2	Razoabilidade e discrecionariedade.....	894
18.3.3	Discrecionariedade técnica.....	896
18.3.4	Eficiência e discrecionariedade.....	898
18.4	Controle administrativo.....	900
18.4.1	Fundamento e alcance .....	900
18.4.2	Supervisão ministerial: poder de tutela e de autotutela.....	902

18.4.3	Instrumentos do controle administrativo.....	904
18.5	Controle parlamentar direto.....	907
18.5.1	Controle político.....	907
18.5.2	Controle financeiro .....	910
18.6	Controle exercido pelo Tribunal de Contas da União .....	914
18.6.1	Modelos de controle externo .....	914
18.6.2	Composição dos Tribunais de Contas.....	917
18.6.3	Natureza do controle exercido pelo TCU.....	920
18.6.4	Atribuições constitucionais e legais do TCU .....	924
18.6.4.1	Opinativa ou consultiva .....	924
18.6.4.2	Fiscalizadora .....	925
18.6.4.3	De julgamento de contas.....	925
18.6.4.4	De registro.....	926
18.6.4.5	Sancionadora .....	926
18.6.4.6	Corretiva.....	926
18.6.5	Natureza das sanções aplicadas pelo TCU e poder disciplinar .....	927
18.6.6	Espécies de processo no TCU.....	928
18.6.6.1	Processos de contas.....	928
18.6.6.1.1	Modalidades de contas.....	929
18.6.6.1.2	Julgamento das contas.....	932
18.6.6.1.3	Natureza das decisões proferidas pelo TCU no julgamento de contas.....	933
18.6.6.1.4	Fiscalização e julgamento de contas dos gestores das empresas estatais .....	937
18.6.6.1.5	Competência do TCU para julgar contas e imunidade dos advogados.....	937
18.6.6.1.6	Inelegibilidade e contas irregulares.....	939
18.6.6.2	Processos de fiscalização.....	941
18.6.6.2.1	Objeto da fiscalização .....	941
18.6.6.2.2	Instrumentos de fiscalização .....	944
18.6.6.2.3	Tramitação dos processos .....	950
18.6.6.3	Processos sujeitos a registro .....	951
18.6.7	Recursos contra as decisões do TCU .....	955
18.6.8	Tribunais de Contas estaduais e municipais.....	955
18.7	Controle judicial.....	957
18.7.1	Sistemas de controle .....	957
18.7.2	Limites ao controle judicial.....	958
18.7.3	Etapas para o controle judicial da discricionariedade.....	960
18.7.4	Intensidade do controle judicial da atividade administrativa: teoria da reserva da Administração.....	961
18.7.5	Controle judicial e arbitragem.....	963
18.7.5.1	Arbitragem e inafastabilidade da apreciação judicial .....	963
18.7.5.2	Arbitragem, contratos administrativos e indisponibilidade do interesse público.....	964
18.7.5.3	Arbitragem e controle de legalidade.....	968
18.7.6	Direitos subjetivos, controle judicial e esgotamento da instância administrativa .....	970
18.7.7	Instrumentos de controle judicial.....	978
18.7.7.1	Mandado de segurança .....	978

18.7.7.2	<i>Habeas corpus</i> .....	984
18.7.7.3	<i>Habeas data</i> .....	985
18.7.7.4	Mandado de injunção .....	988
18.7.7.5	Ação popular .....	990
18.7.7.6	Ação civil pública .....	992
18.7.7.7	Ação de improbidade .....	993
18.7.7.8	Outras ações .....	997

## CAPÍTULO 19

PROCESSO ADMINISTRATIVO .....	999	
19.1	Processo judicial e processo administrativo .....	999
19.2	Processo e procedimento .....	1001
19.3	Processo e forma do ato .....	1003
19.4	Categorias de processos administrativos .....	1003
19.5	Princípios do processo administrativo .....	1005
19.5.1	Oficialidade .....	1006
19.5.2	Gratuidade .....	1007
19.5.3	Ampla defesa e contraditório .....	1007
19.5.4	Recorribilidade das decisões administrativas .....	1007
19.5.5	Economia processual .....	1008
19.5.6	Formalismo moderado .....	1009
19.5.7	Verdade material .....	1010
19.5.8	Publicidade .....	1011
19.5.9	Motivação .....	1011
19.5.10	Lealdade e boa-fé .....	1011
19.6	Processo da Lei nº 9.784/99 .....	1011
19.6.1	Processo administrativo previsto na Lei nº 9.784/99 e outros processos administrativos .....	1011
19.6.2	Âmbito de aplicação da Lei nº 9.784/99 .....	1012
19.6.3	Direitos e deveres dos administrados .....	1013
19.6.4	Instauração e condução do processo .....	1014
REFERÊNCIAS .....	1017	
ÍNDICE DE ASSUNTO .....	1021	
ÍNDICE DA LEGISLAÇÃO .....	1029	