

**CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO**

***CURSO DE DIREITO  
ADMINISTRATIVO***

*32ª edição,  
revista e atualizada  
até a Emenda Constitucional 84,  
de 2.12.2014*

# **CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO**

© **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO**

## ***Como Elementos de Direito Administrativo***

*1ª ed., 1ª tir., 1980; 2ª tir., 1981; 3ª tir., 1983; 4ª tir., 1984; 5ª tir., 1986; 6ª tir., 1987; 7ª tir., 1988; 2ª ed., 1ª tir., 01.1991; 2ª tir., 03.1991; 3ª ed., 1992.*

## ***Como Curso de Direito Administrativo***

*4ª ed., 1993; 5ª ed., 1994; 6ª ed., 02.1995; 7ª ed., 11.1995; 8ª ed., 04.1996; 9ª ed., 06.1997; 10ª ed., 01.1998; 11ª ed., 02.1999; 12ª ed., 1ª tir., 01.2000; 2ª tir., 05.2000; 13ª ed., 01.2001; 14ª ed., 02.2002; 15ª ed., 01.2003; 16ª ed., 08.2003; 17ª ed., 01.2004; 18ª ed., 01.2005; 19ª ed., 07.2005; 20ª ed., 02.2006; 21ª ed., 07.2006; 22ª ed., 03.2007; 23ª ed., 08.2007; 24ª ed., 09.2007; 25ª ed., 1ª tir., 03.2008; 2ª tir., 08.2008; 26ª ed., 01.2009; 27ª ed., 02.2010; 28ª ed., 02.2011; 29ª ed., 01.2012; 30ª ed., 02.2013; 31ª ed., 02.2014.*

ISBN: 978-85-392-0273-7

*Direitos reservados desta edição por  
MALHEIROS EDITORES LTDA.*

*Rua Paes de Araújo, 29, conjunto 171  
CEP 04531-940 – São Paulo – SP  
Tel.: (11) 3078-7205 – Fax: (11) 3168-5495  
URL: [www.malheiroseditores.com.br](http://www.malheiroseditores.com.br)  
e-mail: [malheiroseditores@terra.com.br](mailto:malheiroseditores@terra.com.br)*

*Composição*

Acqua Estúdio Gráfico Ltda.

*Capa*

Nadia Basso

Impresso no Brasil  
*Printed in Brazil*  
02.2015

## SUMÁRIO

<i>Nota à 32ª edição</i> .....	7
<b>PARTE I — INTRODUÇÃO</b> .....	27
Capítulo I — <b>O DIREITO ADMINISTRATIVO E O REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO</b>	
<b>I</b> — <i>As funções do Estado</i> .....	29
<b>II</b> — <i>Os critérios de distinção das funções do Estado</i> .....	32
<b>III</b> — <i>A função política ou de governo</i> .....	36
<b>IV</b> — <i>O Direito Administrativo</i> .....	37
<b>V</b> — <i>Origem do Direito Administrativo</i> .....	38
<b>VI</b> — <i>As bases ideológicas do Direito Administrativo</i> .....	43
<b>VII</b> — <i>O regime jurídico-administrativo</i> .....	53
<b>VIII</b> — <i>O Direito Administrativo e o interesse público: conceito jurídico de interesse público — O que é direito público subjetivo</i> .....	59
<i>Direito subjetivo público, 63; Interesses primários e secundários do Estado, 65</i>	
<b>IX</b> — <i>Conteúdo do regime jurídico-administrativo</i> .....	70
<i>a) Supremacia do interesse público sobre o privado, 70; b) Indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos, 76</i>	
<b>X</b> — <i>Valor metodológico da noção de regime administrativo</i> ...	90
Capítulo II — <b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO</b>	
<b>I</b> — <i>Princípios expressos e implícitos</i> .....	98
<i>1ª) Princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, 99; 2ª) Princípio da legalidade, 102; 3ª) Princípio da finalidade, 109; 4ª) Princípio da razoabilidade, 111; 5ª) Princípio da proporcionalidade, 113; 6ª) Princípio da motivação, 115; 7ª) Princípio da impessoalidade, 117; 8ª) Princípio da publicidade, 117; 9ª) Princípios</i>	

- do devido processo legal e da ampla defesa, 119; 10ª) Princípio da moralidade administrativa, 123; 11ª) Princípio do controle judicial dos atos administrativos, 124; 12ª) Princípio da responsabilidade do Estado por atos administrativos, 125; 13ª) Princípio da boa administração, 127; 14ª) Princípio da segurança jurídica, 128*
- II** — **Restrições excepcionais ao princípio da legalidade**  
*a) Medidas provisórias, 130; b) Estado de defesa, 138; c) Estado de sítio, 139*

## **PARTE II — OS SUJEITOS DO DIREITO**

### **ADMINISTRATIVO ..... 141**

#### **Capítulo III — A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**

- I** — **Os órgãos e as competências públicas ..... 143**  
*Órgãos públicos, 144; Classificação dos órgãos, 145; Competências públicas, 146 (Conceito de competência, 148)*
- II** — **Insurgência na via administrativa contra o exercício das competências: pedido de reconsideração, recurso hierárquico, reclamação administrativa, representação e denúncia ..... 150**
- III** — **Centralização e descentralização administrativa ..... 153**  
*Desconcentração, 154; A hierarquia e os poderes do hierarca, 154; Distinção entre descentralização e desconcentração, 155; O controle, 155*
- IV** — **Organização administrativa da União: Administração direta e indireta ..... 156**  
*Administração direta da União, 157; Critério classificador do Decreto-lei 200, 158; Entes paraestatais, 161*

#### **Capítulo IV — FIGURAS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA E ENTIDADES PARALELAS ..... 164**

- I** — **Autarquias**  
*Conceito, 164; Regime jurídico, 165 (a) Relações com a pessoa que as criou, 166; b) Relações com terceiros, 169; c) Relações internas, 171); Autarquias especiais ou sob regime especial, 173; Agências reguladoras, 174; Agências executivas, 185*
- II** — **Fundações públicas**  
*Conceito legal: impropriedade, 188; Natureza das fundações públicas, 190*

<b>III</b>	— <b>Empresas públicas e sociedades de economia mista</b> <i>Conceito de empresa pública, 191 (Conceito legal: impropriedade, 191); Conceito de sociedade de economia mista, 195 (Conceito legal: impropriedade, 196); As diferenças entre empresas públicas e sociedades de economia mista, 197; Natureza essencial de empresas públicas e sociedades de economia mista: consequências, 198; Critérios para interpretação do regime jurídico das empresas do Estado, 201; Espécies de empresas públicas e sociedades de economia mista, 202; Empresas estatais e concessão de serviço público, 203; A peculiaridade de regime das estatais em confronto com as pessoas de Direito Privado. Normas constitucionais, 205; O regime jurídico das empresas estatais, 208 (a) Relações com a pessoa que as criou, 208; b) Relações com terceiros, 212; c) Relações internas, 223)</i>	
<b>IV</b>	— <b>Figuras jurídicas introduzidas pela Reforma Administrativa</b> .....	226
	<i>Contrato de gestão, 229; Contratos de gestão entre Estado e entidades da Administração indireta, 231 (O art. 37, § 8º, da Constituição, 237; Contrato entre órgãos?, 238); Contratos de gestão entre o Estado e as “organizações sociais”, 240; Organizações sociais, 241; Organizações da sociedade civil de interesse público, 246; Organização da Sociedade Civil, 247</i>	
<b>Capítulo V — SERVIDORES PÚBLICOS</b>		
<b>I</b>	— <b>Agentes públicos</b> .....	250
<b>II</b>	— <b>Classificação dos agentes públicos</b> .....	253
	<i>a) Agentes políticos, 253; b) Agentes honoríficos, 254; c) Servidores estatais, 255 (Servidores públicos: conceito e espécies, 255; Servidores das pessoas governamentais de Direito Privado, 257); d) Particulares em colaboração com a Administração, 257</i>	
<b>III</b>	— <b>Os servidores estatais na Constituição: titulares de cargos e ocupantes de empregos</b> .....	260
	<i>a) Cargos públicos, 261; b) Funções públicas, 262; c) Empregos públicos, 262</i>	
<b>IV</b>	— <b>Natureza da relação jurídica entre os titulares de cargos e o Poder Público</b> .....	263
<b>V</b>	— <b>Natureza da relação jurídica entre os ocupantes de emprego e as entidades governamentais</b> .....	264
<b>VI</b>	— <b>Âmbito de aplicação do regime de emprego e do regime de cargo</b> .....	265

- VII** — *Objeto das normas constitucionais sobre pessoal* ..... 273
- VIII** — *Normas de contenção de despesas com os servidores estatais*
- a) *Limite global de despesas com pessoal*, 273; b) *Previsão orçamentária e na lei de diretrizes para alterações*, 278; c) *Proibição à União e Estados de aportarem recursos a outros níveis de governo para despesas de pessoal*, 278
- IX** — *Normas relativas à remuneração dos servidores e de agentes políticos*
- a) *Criação de remuneração por subsídios*, 279; b) *Limite de remuneração*, 280; c) *Vencimentos do Executivo como paradigma para o Legislativo e o Judiciário*, 284; d) *Proibição de vinculação de vencimentos*, 285; e) *Cálculo de acréscimos pecuniários*, 285; f) *Uniformidade na data e nos índices para revisão geral da remuneração dos servidores públicos*, 285; g) *Exigência de lei para fixação ou alteração da remuneração*, 285
- X** — *Normas constitucionais sobre o regime jurídico dos servidores estatais (titulares de cargos ou empregados)* ... 286
- a) *Acessibilidade aos cargos e empregos: concurso público*, 287 (Admissão e dispensa nas estatais, 290); b) *Contratação excepcional sem concurso*, 292; c) *Direito de greve e de sindicalização*, 293; d) *Proibição de acumulação remunerada*, 294; e) *Sanção por improbidade administrativa*, 296
- XI** — *Regime constitucional dos servidores públicos titulares de cargos* ..... 296
- a) *Irredutibilidade de vencimentos*, 296; b) *Alguns direitos equivalentes aos dos empregados*, 296; c) *Estabilidade*, 297; d) *Disponibilidade*, 298; e) *Aposentadoria e proventos*, 299; f) *Requisitos para aposentadoria e correspondentes proventos*, 300; g) *Forma de cálculo dos proventos de aposentadoria e das pensões*, 301; h) *Tratamentos específicos em atenção a situações transitórias*, 303; i) *Contribuição previdenciária*, 306; j) *Atualização de proventos e pensões*, 310
- XII** — *Os cargos públicos* ..... 311
- a) *Criação e extinção. Declaração de desnecessidade*, 311; b) *Classificação dos cargos*, 311 (Cargos em comissão, 312; Cargos de provimento efetivo, 313; Cargos vitalícios, 315); c) *Lotação dos cargos e “redistribuição?”*, 315

<b>XIII</b>	— <b><i>O provimento em cargo público: conceito e formas</i></b> .....	315
	<i>a) Provimento autônomo ou originário</i> (Nomeação, 316; Posse, 317); <i>b) Provimentos derivados</i> , 318 (Provimento derivado vertical (promoção), 318; Provimento derivado horizontal (readaptação), 318; Provimento derivado por reingresso (reversão, aproveitamento, reintegração e recondução), 319)	
<b>XIV</b>	— <b><i>Direitos e vantagens dos servidores públicos estatutários</i></b> .....	320
	<i>a) Direitos e vantagens que beneficiam diretamente o servidor</i> , 320 (Direitos e vantagens de ordem pecuniária, 320; Direitos de ausência ao serviço, 322; Aposentadoria, 328); <i>b) Direitos e vantagens em prol de dependentes do servidor</i> , 328	
<b>XV</b>	— <b><i>Deveres e responsabilidades dos servidores públicos estatutários</i></b> .....	329
	<i>Prescrição</i> , 332	
<b>XVI</b>	— <b><i>Sindicância e processo administrativo</i></b> .....	332
<b>XVII</b>	— <b><i>Limites ao poder de emendar a Constituição e a situação dos atuais servidores</i></b> .....	337
<b>PARTE III — AS VIAS TÉCNICO-JURÍDICAS DE AÇÃO ADMINISTRATIVA</b> .....		345
<b>Capítulo VI — O REGULAMENTO NO DIREITO BRASILEIRO</b>		
<b>I</b>	— <b><i>Introdução</i></b> .....	347
<b>II</b>	— <b><i>Espécies de regulamento no Direito europeu</i></b> .....	349
<b>III</b>	— <b><i>O regulamento previsto no art. 84, VI, da Constituição brasileira</i></b> .....	350
<b>IV</b>	— <b><i>Conceito de regulamento no Direito brasileiro</i></b> .....	351
<b>V</b>	— <b><i>Diferenças entre lei e regulamento no Direito brasileiro</i></b> .....	352
<b>VI</b>	— <b><i>O regulamento ante o princípio da legalidade no Brasil</i></b> .....	353
<b>VII</b>	— <b><i>Finalidade e natureza da competência regulamentar</i></b> ....	359
<b>VIII</b>	— <b><i>Limites ao regulamento no Direito brasileiro: a delegação legislativa disfarçada</i></b> .....	362
<b>IX</b>	— <b><i>O objeto da competência regulamentar</i></b> .....	368
<b>X</b>	— <b><i>Diferenças entre lei e regulamento quanto às garantias do administrado</i></b> .....	374
<b>XI</b>	— <b><i>Resoluções, instruções e portarias</i></b> .....	377

## Capítulo VII — ATOS ADMINISTRATIVOS

<b>I</b>	— <b>Considerações introdutórias</b>	
	a) <i>Distinção entre fatos jurídicos e atos jurídicos</i> , 379; b) <i>O problema da conceituação do ato administrativo</i> , 383; c) <i>Os conceitos jurídicos</i> , 384; d) <i>Historicidade dos conceitos jurídicos</i> , 387; e) <i>Funcionalidade e não “verdade” dos conceitos</i> , 388; f) <i>Crítério básico para conceituação do ato administrativo</i> , 391	
<b>II</b>	— <b>Atos da Administração e atos administrativos</b> .....	391
<b>III</b>	— <b>Conceito de ato administrativo</b> .....	393
<b>IV</b>	— <b>Perfeição, validade e eficácia</b> .....	394
<b>V</b>	— <b>Requisitos do ato administrativo</b> .....	398
<b>VI</b>	— <b>Elementos do ato</b> <i>Conteúdo</i> , 401; <i>Forma</i> , 402	
<b>VII</b>	— <b>Pressupostos do ato</b> 1) <i>Pressupostos de existência</i> , 403; 2) <i>Pressupostos de validade</i> : A) <i>Sujeito (pressuposto subjetivo)</i> , 404; B) <i>Motivo (pressuposto objetivo)</i> , 405 ( <i>Motivo do ato e motivo legal</i> , 406; <i>Motivo e móvel</i> , 407; <i>O papel da vontade no ato administrativo</i> , 407; <i>Motivo e motivação</i> , 408; <i>O dever de motivar e as consequências de sua violação</i> , 408; <i>Teoria dos motivos determinantes</i> , 412); C) <i>Requisitos procedimentais (pressuposto objetivo)</i> , 412; D) <i>Finalidade (pressuposto teleológico)</i> , 413 ( <i>Teoria do desvio de poder</i> , 414); E) <i>Causa (pressuposto lógico)</i> , 416; F) <i>Formalização (pressuposto formalístico)</i> , 418	
<b>VIII</b>	— <b>O silêncio no Direito Administrativo</b> .....	421
<b>IX</b>	— <b>Atributos dos atos administrativos</b> .....	425
	<i>Casos em que cabe executoriedade</i> , 430; <i>Defesas contra a executoriedade</i> , 430	
<b>X</b>	— <b>Classificação dos atos administrativos</b> .....	430
	a) <i>Quanto à natureza da atividade</i> , 431; b) <i>Quanto à estrutura do ato</i> , 431; c) <i>Quanto aos destinatários do ato</i> , 432; d) <i>Quanto ao grau de liberdade da Administração em sua prática</i> , 432; e) <i>Quanto à função da vontade administrativa</i> , 433; f) <i>Quanto aos efeitos</i> , 433; g) <i>Quanto aos resultados sobre a esfera jurídica dos administrados</i> , 433; h) <i>Quanto à situação de terceiros</i> , 435; i) <i>Quanto à composição da vontade produtora do ato</i> , 435; j) <i>Quanto à formação do ato</i> , 436; k) <i>Quanto à natureza das situações jurídicas que criam</i> , 436; l) <i>Quanto à posição jurídica da Administração</i> , 437	



<b>XI</b>	— <b>Vinculação e discricionariedade</b> .....	438
	<i>Discricionariedade técnica, 445</i>	
<b>XII</b>	— <b>Atos administrativos “in specie”</b>	
	<i>Em função do conteúdo, 446; Como formas de manifestação de outros atos, 452</i>	
<b>XIII</b>	— <b>Procedimento (ou processo) administrativo</b> .....	456
<b>XIV</b>	— <b>Panorama da extinção dos atos administrativos</b> .....	458
<b>XV</b>	— <b>Revogação</b>	
	<i>Conceito, 461; Sujeito ativo da revogação, 462; Objeto da revogação, 462; Fundamento da revogação, 464; Motivos da revogação, 465; Efeitos da revogação, 466; Natureza do ato revogador, 467; Limites ao poder de revogar, 468; Revogação e indenização, 470</i>	
<b>XVI</b>	— <b>Coisa julgada administrativa</b> .....	471
<b>XVII</b>	— <b>Invalidade dos atos administrativos</b> .....	473
	<i>Sujeitos ativos da invalidação, 474; Objeto da invalidação, 474; Fundamento da invalidação, 476; Motivo da invalidação, 476; Forma da invalidação, 476; Efeitos da invalidação, 478; Classificação da invalidade segundo a doutrina brasileira, 479; Atos irregulares, 482; Comentários às diferentes teorias, 483; O grau de intolerância em relação a categorias de atos inválidos, 484; Convalidação, 486; Convalidação e invalidação: poder ou dever?, 487; Identificação dos atos inexistentes, dos nulos e dos anuláveis, 490; Regime dos atos inválidos, 490; Invalidação e dever de indenizar, 493; Direito de resistência contra atos inválidos, 494</i>	
<b>XVIII</b>	— <b>Regime jurídico dos atos inexistentes, dos nulos e anuláveis: comparação</b> .....	495
<b>XIX</b>	— <b>Diferenças entre revogação e invalidação</b> .....	497
 <b>Capítulo VIII — O PROCEDIMENTO (OU PROCESSO) ADMINISTRATIVO</b>		
<b>I</b>	— <b>Conceito de procedimento administrativo</b> .....	498
	<i>Procedimento e ato complexo, 504</i>	
<b>II</b>	— <b>Requisitos do procedimento</b> .....	505
<b>III</b>	— <b>Importância do procedimento administrativo.</b>	
	<i>Atualidade do tema</i> .....	506
<b>IV</b>	— <b>Objetivos do processo ou procedimento</b> .....	509
<b>V</b>	— <b>Espécies de procedimento</b> .....	510
<b>VI</b>	— <b>Fases do processo ou procedimento</b> .....	512
<b>VII</b>	— <b>Princípios do procedimento</b> .....	513
<b>VIII</b>	— <b>Fundamentos constitucionais dos princípios do procedimento administrativo</b> .....	518

<b>IX</b>	– <b>Obrigatoriedade da adoção de procedimento administrativo formalizado</b> .....	522
<b>X</b>	– <b>O processo (ou procedimento) na legislação federal</b> .....	524
	<i>Âmbito de abrangência, 524; Competência, 525; Princípios do processo e garantias do administrado, 525; Sequência processual, 530; Prazos processuais, 534; Revogação, anulação e convalidação, 535</i>	
<b>Capítulo IX – LICITAÇÃO</b>		
<b>I</b>	– <b>Conceito e finalidades</b> .....	536
<b>II</b>	– <b>A legislação sobre licitação</b> .....	539
	<i>Normas gerais de licitação e contratos, 544</i>	
<b>III</b>	– <b>Os princípios da licitação</b> .....	546
<b>IV</b>	– <b>Quem está obrigado a licitar</b> .....	554
<b>V</b>	– <b>Os pressupostos da licitação</b> .....	556
<b>VI</b>	– <b>O objeto licitável, a dispensa e a inexigibilidade de licitação</b> .....	557
	<i>Bens singulares, 558; Serviços singulares, 558; Sistematização legal dos casos excludentes de licitação, 559; Os casos qualificados pela lei como de licitação dispensável, 559; Inexigibilidade de licitação, 565; Serviços técnicos de natureza singular, 568; Justificação de dispensas e de inexigibilidade, 570; Licitação proibida, 571</i>	
<b>VII</b>	– <b>Modalidades da licitação</b> .....	571
	<i>Prazos e formas de publicidade nas modalidades de licitação, 578; Comparação entre concorrência, tomada de preços e convite, 578; Pregão e consulta, 580 (Procedimento do pregão, 581); Registros cadastrais, 586; O registro de preços, 587; Comissões de licitação, 588; Licitações de grande vulto e licitações de alta complexidade técnica, 589; Alienação de bens, 590; Licitações internas e licitações internacionais, 591</i>	
<b>VIII</b>	– <b>Etapas interna e externa da licitação</b> .....	592
	<i>Requisitos para instauração de licitação, 592; Vedações nas licitações, 593</i>	
<b>IX</b>	– <b>Fases da licitação</b> .....	594
	<i>Exame dos afluentes à licitação, 595; Exame das propostas, 596; Confirmação do resultado e outorga do objeto, 596; Esquema analítico das fases, 597; Sequência procedimental da concorrência, 597</i>	
<b>X</b>	– <b>O edital</b> .....	600
	<i>Vícios do edital, 603</i>	

<b>XI</b>	— <b>A habilitação</b> .....	604
	<i>Documentos substitutivos para habilitação, 609; Consórcios, 610; Habilitação de empresa estrangeira em licitação internacional; compras de bens no Exterior, 611; Comparecimento de um único licitante, 612; Pré-qualificação, 612; Descabimento de rigorismos inúteis na habilitação, 612; Efeito jurídico da habilitação, 613; Vícios da habilitação, 614</i>	
<b>XII</b>	— <b>O julgamento</b> .....	615
	<i>Requisitos das propostas, 615; Objetividade do julgamento, 618; Classificação, 618; Desempate entre as propostas, 618; Os “tipos” de licitação, 619; Equanimidade de tratamento entre licitantes estrangeiros e nacionais, 622; Classificação de uma só proposta, 622; Vícios da classificação, 622; Efeito jurídico da classificação, 623</i>	
<b>XIII</b>	— <b>Homologação e adjudicação</b> .....	624
<b>XIV</b>	— <b>Regras especiais para licitações com financiamento internacional e para compras de bens efetuadas no Exterior</b> .....	624
<b>XV</b>	— <b>Recursos administrativos</b> .....	625
<b>XVI</b>	— <b>O procedimento licitatório e suas consequências</b> .....	626
	<i>Licitação e direito ao subsequente contrato, 626; Revogação da licitação, 626; Anulação da licitação, 627</i>	
<b>XVII</b>	— <b>Crimes</b> .....	630
<b>XVIII</b>	— <b>Licitação e mandado de segurança</b> .....	630
 <b>Capítulo X — O CONTRATO ADMINISTRATIVO</b>		
<b>I</b>	— <b>Introdução</b> .....	632
	<i>Peculiaridades do contrato administrativo, 633</i>	
<b>II</b>	— <b>O contrato administrativo no Direito francês</b> .....	634
<b>III</b>	— <b>O contrato administrativo na doutrina brasileira</b> .....	636
<b>IV</b>	— <b>Conceito de contrato administrativo</b> .....	638
<b>V</b>	— <b>Características do chamado “contrato administrativo”</b> ....	640
	<i>A lógica do contrato administrativo, 642</i>	
<b>VI</b>	— <b>O contrato administrativo no Direito Positivo brasileiro</b> .....	642
	<i>Alteração unilateral do contrato, 644; Alteração bilateral do contrato, 645; Extinção do contrato: generalidades e a extinção unilateral, 646; Outras hipóteses de extinção, 647; A “exceptio non adimpleti contractus”, 648; Prazo e prorrogação dos contratos, 648; Formalidades do contrato administrativo, 650; Eficácia dos contratos admi-</i>	

*nistrativos, 651; Os pagamentos devidos ao contratado; correção monetária; reajuste e recomposição de preços no Direito Positivo (imprevisão, fato do príncipe e sujeições imprevistas), 651; Sanções administrativas e penais por ocasião dos contratos administrativos, 659*

<b>VII</b>	— <b>Equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo</b> .....	660
	<i>O âmbito de proteção do equilíbrio econômico-financeiro e o Direito Positivo brasileiro, 663; O contrato administrativo e o dever de boa-fé, 668</i>	
<b>VIII</b>	— <b>A cláusula “rebus sic stantibus”</b> .....	669
<b>IX</b>	— <b>A teoria da imprevisão</b> .....	670
<b>X</b>	— <b>As cláusulas de reajustes de preços</b> .....	673
<b>XI</b>	— <b>Os reajustes e os índices oficiais</b> .....	675
<b>XII</b>	— <b>Obrigações do Estado derivadas de contratos inválidos ou “inexistentes”</b> .....	678
<b>XIII</b>	— <b>Os quase contratos e o enriquecimento sem causa</b> .....	679
<b>XIV</b>	— <b>Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)</b> ...	683
<b>XV</b>	— <b>Convênios e consórcios</b> .....	686

## **PARTE IV — AS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS** .....

### **Capítulo XI — SERVIÇO PÚBLICO E OBRA PÚBLICA**

<b>I</b>	— <b>Conceito de serviço público</b> .....	694
	<i>a) Substrato material da noção de serviço público, 698; b) Elemento formal caracterizador do serviço público: seu regime jurídico, 700; Princípios do serviço público, 700</i>	
<b>II</b>	— <b>Titularidade do serviço e titularidade da prestação</b> .....	705
<b>III</b>	— <b>Serviços públicos e outras atividades estatais</b> .....	706
	<i>Serviço público e obra pública, 706; Serviço público e poder de polícia, 707; Serviço público e exploração estatal de atividade econômica, 709</i>	
<b>IV</b>	— <b>Serviços públicos por determinação constitucional</b> .....	710
<b>V</b>	— <b>Imposições constitucionais quanto aos serviços públicos no Brasil</b> .....	712
	<i>a) Serviços de prestação obrigatória e exclusiva do Estado, 712; b) Serviços que o Estado tem obrigação de prestar e obrigação de conceder, 713; c) Serviços que o Estado tem obrigação de prestar, mas sem exclusividade, 713; d) Serviços que o Estado não é obrigado a prestar, mas, não os prestando, terá de promover-lhes a prestação, mediante concessão ou permissão, 713</i>	
<b>VI</b>	— <b>Os serviços públicos e a dubiedade da expressão “autorização” na Constituição</b> .....	714

<b>VII</b>	— <b>Limites constitucionais para a caracterização de um serviço como público</b> .....	715
<b>VIII</b>	— <b>Serviços públicos e serviços governamentais</b> .....	717
<b>IX</b>	— <b>Obra pública</b> <i>Conceito, 719; Modalidades de execução indireta, 720; Obra de grande vulto, 721; Obra de imenso vulto, 722; Garantia de execução, 722; Fiscalização da obra, 723; Recebimento da obra, 723; Responsabilidade pela obra, 724</i>	
<b>Capítulo XII — CONCESSÕES E PERMISSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO E SEUS REGIMES JURÍDICOS</b>		
<b>I</b>	— <b>Concessão de serviços públicos: conceito e noções gerais</b> .....	725
	<i>A exploração do serviço como forma de remuneração, 726; Concessão e permissão de serviço público na Constituição e as leis editadas para cumpri-la, 727; Impropriedade das definições legais, 730; Natureza dos serviços suscetíveis de serem concedidos, 734; Natureza jurídica da concessão de serviço público e suas consequências, 735</i>	
<b>II</b>	— <b>Forma e condições da outorga do serviço em concessão</b> .....	737
	<i>Licitação das concessões, 739; O “contrato” de concessão, 746; Transferência da concessão — Transferência do controle acionário da concessionária e a subconcessão, 746; Direitos emergentes da concessão como garantias de financiamento, 749</i>	
<b>III</b>	— <b>O prazo nas concessões e sua prorrogação</b> .....	750
<b>IV</b>	— <b>Os poderes do concedente</b> .....	752
<b>V</b>	— <b>Os direitos do concessionário</b> .....	757
	<i>Remuneração do concessionário, 759</i>	
<b>VI</b>	— <b>As tarifas</b> .....	759
	<i>As fontes paralelas (alternativas, complementares) de receita do concessionário, 761; O equilíbrio econômico-financeiro na concessão de serviço público (ou obra pública), 762</i>	
<b>VII</b>	— <b>Os direitos dos usuários</b> .....	767
<b>VIII</b>	— <b>Formas de extinção da concessão e seus efeitos jurídicos</b> .....	771
<b>IX</b>	— <b>A reversão dos bens</b> .....	776

<b>X</b>	— <i>Síntese da composição patrimonial no encerramento da concessão</i> .....	779
<b>XI</b>	— <i>Responsabilidade do concessionário e subsidiária do Estado pelos danos a terceiros causados em razão do serviço</i> .....	780
<b>XII</b>	— <i>Permissão de serviço público</i> .....	782
<b>XIII</b>	— <i>Situações transitórias na lei de concessões</i> .....	793
<b>XIV</b>	— <i>A parceria público-privada (PPP)</i> .....	796
	<i>Valor, prazo e objeto das parcerias público-privadas, 798; Modalidades, 798; Concessão administrativa: a falsa concessão, 800; Benefícios aos contratados nas parcerias público-privadas: vantagens e garantias, 801; Garantias ofertáveis ao financiador do parceiro privado, 803; O contrato de parceria: gestão por sociedade de propósito específico, 803; O contrato de parceria: liberação de pagamentos ao parceiro privado, 804; O contrato de parceria: diretrizes e cláusulas contratuais, 804; Repartição de riscos. Garantias exigidas do parceiro privado. Repartição de ganhos, 805; Licitação nas parcerias público-privadas, 806; Disposições aplicáveis apenas à União, 808; Inconstitucionalidades da lei das parcerias público-privadas, 808 (Vinculação de receitas, 809; Fundos especiais, 810; Empresa estatal garantidora, 812; Mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive arbitragem, 812; Assunção, por financiador, do controle da sociedade de propósitos específicos, 813)</i>	

### Capítulo XIII — **INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E NO DOMÍNIO SOCIAL**

<b>I</b>	— <i>Introdução</i> .....	814
<b>II</b>	— <i>Intervenção do Estado no domínio econômico</i> <i>Conceito de atividade econômica em nossa Constituição, 817; Valorização do trabalho humano, 818; Liberdade de iniciativa, 819; Atividades privadas sob regime especial, 824; Função social da propriedade, 824; Livre concorrência e repressão ao abuso do poder econômico, 825; CADE: organização e funções, 826 (Superintendência-Geral, 827); Infrações à ordem econômica, 828; Penas por infrações à ordem econômica, 830; Acordo de leniência, 832; Defesa do consumidor, 832; Monopólio, 835</i>	
<b>III</b>	— <i>Intervenção do Estado no domínio social</i> .....	836

## Capítulo XIV — **PODER DE POLÍCIA**

<b>I</b>	— <b>Introdução</b> .....	842
<b>II</b>	— <b>Sentido amplo e sentido estrito do poder de polícia</b> .....	846
<b>III</b>	— <b>Fundamento da polícia administrativa</b> .....	847
<b>IV</b>	— <b>Supremacia geral e supremacia especial</b> .....	848
<b>V</b>	— <b>Essência do poder de polícia</b> .....	853
	<i>Traços característicos, 855</i>	
<b>VI</b>	— <b>Polícia administrativa e polícia judiciária</b> .....	857
<b>VII</b>	— <b>Atos através dos quais se expressa a polícia administrativa</b> .....	859
<b>VIII</b>	— <b>O poder de polícia é discricionário?</b> .....	860
<b>IX</b>	— <b>Definição de polícia administrativa</b> .....	861
<b>X</b>	— <b>Polícia geral e polícia especial</b> .....	861
<b>XI</b>	— <b>Delegação de atos de polícia administrativa</b> .....	863
<b>XII</b>	— <b>Executoriedade das medidas de polícia administrativa</b> ...	865
<b>XIII</b>	— <b>Polícia administrativa e o princípio da proporcionalidade contra abusos da Administração</b> .....	867
<b>XIV</b>	— <b>Setores da polícia administrativa</b> .....	868
<b>XV</b>	— <b>Polícia administrativa da União, Estados e Municípios</b> ...	868

## Capítulo XV — **INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS**

<b>I</b>	— <b>Conceito</b> .....	871
<b>II</b>	— <b>Finalidades</b> .....	872
<b>III</b>	— <b>Sujeito infrator e sujeito responsável subsidiário</b> .....	873
<b>IV</b>	— <b>“Excludentes” da infração ou da sanção</b> .....	874
<b>V</b>	— <b>Princípios</b> .....	874
	<i>a) Princípio da legalidade, 874; b) Princípio da anterioridade, 876; c) Princípio da tipicidade, 877; d) Princípio da exigência de voluntariedade para incursão na infração, 879; e) Princípio da proporcionalidade, 880; f) Princípio do devido processo legal, 881; g) Princípio da motivação, 883</i>	
<b>VI</b>	— <b>Providências acautelatórias</b> .....	883
<b>VII</b>	— <b>Classificações das sanções: sanções transmissíveis e sanções intransmissíveis</b> .....	884
<b>VIII</b>	— <b>Multas</b> .....	887
<b>IX</b>	— <b>Dever de sancionar</b> .....	888

Capítulo XVI — **DESAPROPRIAÇÃO**

<b>I</b>	— <b>Conceito</b> .....	889
<b>II</b>	— <b>Fundamentos da desapropriação</b> .....	895
<b>III</b>	— <b>Desapropriação: forma originária de aquisição da propriedade</b> .....	895
<b>IV</b>	— <b>Requisitos da desapropriação</b> .....	897
<b>V</b>	— <b>Competência para legislar sobre desapropriação; competência para desapropriar e competência para promover desapropriação</b> .....	899
<b>VI</b>	— <b>Objeto da desapropriação</b> .....	900
<b>VII</b>	— <b>Beneficiários da desapropriação</b> .....	901
<b>VIII</b>	— <b>Fases do procedimento expropriatório</b> .....	902
<b>IX</b>	— <b>A declaração de utilidade pública</b> .....	902
<b>X</b>	— <b>A imissão provisória de posse</b> .....	906
<b>XI</b>	— <b>A justa indenização. Juros. Correção monetária. Outras despesas. Honorários de advogados</b> .....	908
<b>XII</b>	— <b>Momento em que se consuma a desapropriação</b> .....	913
<b>XIII</b>	— <b>Desapropriação por zona</b> .....	913
<b>XIV</b>	— <b>Desapropriação indireta</b> .....	914
<b>XV</b>	— <b>Extensão do controle jurisdicional na ação de desapropriação</b> .....	915
<b>XVI</b>	— <b>Retrocessão e direito de preferência violado</b> .....	916
<b>XVII</b>	— <b>Requisição</b> .....	929
<b>XVIII</b>	— <b>Servidão administrativa</b> .....	930
<b>XIX</b>	— <b>Tombamento</b> .....	934

Capítulo XVII — **GESTÃO DOS BENS PÚBLICOS**

<b>I</b>	— <b>Conceito</b> .....	937
<b>II</b>	— <b>Os bens com relação à sua destinação</b> .....	938
<b>III</b>	— <b>Afetação e desafetação dos bens públicos</b> .....	939
<b>IV</b>	— <b>Regime jurídico dos bens públicos</b> .....	939
<b>V</b>	— <b>Os bens quanto à sua natureza física</b> .....	941
	a) Bens do domínio hídrico, 942; b) Bens do domínio terrestre, 943 (Domínio do solo, 943; Domínio do subsolo, 947)	
<b>VI</b>	— <b>Formas de aquisição e alienação de bens públicos</b> .....	948
<b>VII</b>	— <b>Formas de utilização dos bens públicos pelos administrados</b> .....	949
	a) Utilização dos bens de uso comum, 949; b) Utilização dos bens de uso especial, 954; c) Utilização dos bens dominicais, 954	



**PARTE V — O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO  
E A RESPONSABILIDADE DO ESTADO ..... 961**

**Capítulo XVIII — PANORAMA DO CONTROLE DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

<b>I</b>	— <b>Controle interno e externo</b> .....	963
	a) Controle interno, 965; b) Controle externo, 967	
<b>II</b>	— <b>Controle parlamentar direto</b> .....	968
	a) Sustação de atos e contratos do Executivo, 968; b) Convocação de Ministros e requerimentos de informações; recebimento de petições, queixas e representações dos administrados e convocação de qualquer autoridade ou pessoa para depor, 968; c) Comissões Parlamentares de Inquérito, 969; d) Autorizações ou aprovações do Congresso necessárias para atos concretos do Executivo, 969; e) Poderes controladores privativos do Senado, 969; f) Julgamento das contas do Executivo, 970; g) Suspensão e destituição (“impeachment”) do Presidente ou de Ministros, 970	
<b>III</b>	— <b>Controle pelo Tribunal de Contas</b> .....	971
	a) Compostura e composição do Tribunal de Contas, 971; b) Parecer prévio sobre as contas do Presidente, 972; c) Julgamento das contas dos administradores públicos, 973	
<b>IV</b>	— <b>Controle jurisdicional (panorama)</b> .....	974
	a) “Habeas corpus”, 981; b) Mandado de segurança, 981; c) “Habeas data”, 982; d) Mandado de injunção, 983; e) Ação popular, 983; f) Ação civil pública, 984; g) Ação direta de inconstitucionalidade, 984	

**Capítulo XIX — DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA  
E CONTROLE JUDICIAL**

<b>I</b>	— <b>Introdução</b> .....	986
<b>II</b>	— <b>Princípio da legalidade</b> .....	988
<b>III</b>	— <b>Vinculação e discricionariedade</b> .....	989
	Mérito do ato, 983	
<b>IV</b>	— <b>Fundamentos da discricionariedade</b> .....	993
<b>V</b>	— <b>Estrutura lógico-normativa da discricionariedade</b> .....	996
<b>VI</b>	— <b>Conceito de discricionariedade</b> .....	1000
<b>VII</b>	— <b>Limites da discricionariedade</b> .....	1001
<b>VIII</b>	— <b>Extensão do controle judicial</b> .....	1006
	a) Exame dos motivos, 1006; b) Exame da finalidade: o desvio de poder, 1007; c) Exame da causa do ato, 1011	

<b>IX</b>	– <b>Relatividade da competência discricionária</b> .....	1011
<b>X</b>	– <b>Conclusão</b> .....	1018

Capítulo XX — **RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL  
EXTRACONTRATUAL DO ESTADO POR  
COMPORTAMENTOS ADMINISTRATIVOS**

<b>I</b>	– <b>Introdução</b> .....	1021
<b>II</b>	– <b>Responsabilidade e sacrifício de direito</b> .....	1022
<b>III</b>	– <b>Originalidade da responsabilidade pública</b> .....	1025
<b>IV</b>	– <b>A responsabilidade do Estado e o Estado de Direito</b> .....	1027
<b>V</b>	– <b>Evolução da responsabilidade por atos administrativos</b> .....	1029
	a) Princípio da irresponsabilidade do Estado, 1029; b) Princípio da responsabilidade do Estado, 1030; c) Res- ponsabilidade subjetiva do Estado, 1031; d) Responsabi- lidade objetiva do Estado, 1034	
<b>VI</b>	– <b>Fundamentos da responsabilidade do Estado</b> .....	1035
<b>VII</b>	– <b>Questões capitais sobre a responsabilidade estatal</b> .....	1035
<b>VIII</b>	– <b>Os sujeitos que comprometem o Estado</b> .....	1036
<b>IX</b>	– <b>Caracteres da conduta lesiva ensejadora de responsabilidade</b> .....	1038
	a) Danos por ação do Estado, 1039; b) Danos por omis- são do Estado, 1041; c) Danos dependentes de situação apenas propiciada pelo Estado, 1046	
<b>X</b>	– <b>O dano indenizável</b> .....	1048
<b>XI</b>	– <b>Excludentes da responsabilidade do Estado</b> .....	1054
<b>XII</b>	– <b>A responsabilidade do Estado no Brasil</b>	
	a) Introdução, 1054; b) Evolução normativa da responsa- bilidade do Estado no Brasil, 1055; c) Responsabilidade subjetiva ou objetiva como regra no Direito vigente, 1059; d) Responsabilidade patrimonial do agente por danos a terceiros, 1062; e) Responsabilidade estatal na jurispru- dência brasileira, 1070; f) A forma de efetivação da res- ponsabilidade do Estado, 1073; g) A responsabilidade dos agentes e de terceiros por ilícitos, 1077	

Capítulo XXI — **A PRESCRIÇÃO NO DIREITO  
ADMINISTRATIVO**

<b>I</b>	– <b>Prescrição, decadência e preclusão</b> .....	1082
<b>II</b>	– <b>Prescrição (ou outro prazo extintivo) da pretensão do administrado a pleitear direito na via administrativa</b> .....	1084

<b>III</b>	– <i>Prescrição de ações judiciais do administrado contra o Poder Público</i> .....	1085
<b>IV</b>	– <i>Pretensões da Administração contra o administrado</i> .....	1088
<b>V</b>	– <i>“Prescrição” da possibilidade de a Administração prover, ela própria, sobre certa específica situação</i> .....	1088
<b>VI</b>	– <i>Prescrição das ações judiciais contra o administrado</i> ....	1090
<b>APÊNDICE – O NEOCOLONIALISMO E O DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO</b>		
<b>I</b>	– <i>Introdução</i> .....	1095
<b>II</b>	– <i>A globalização, o neoliberalismo e a “reforma” do Estado</i> .....	1100
<b>III</b>	– <i>Os reflexos da globalização no mundo jurídico brasileiro</i> ...	1104
<b>IV</b>	– <i>Conclusão</i> .....	1108
	<b>ÍNDICE REMISSIVO DE AUTORES</b> .....	1111
	<b>ÍNDICE ALFABÉTICO-REMISSIVO</b> .....	1119