

***CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO***

***CURSO DE DIREITO  
ADMINISTRATIVO***

*34ª edição,  
revista e atualizada  
até a Emenda Constitucional  
99, de 14.12.2017*

# **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 e 2ª tirs., 1991; 3ª ed., 1992.

## **Como Curso de Direito Administrativo**

4ª ed., 1993; 5ª ed., 1994; 6ª e 7ª eds., 1995; 8ª ed., 1996; 9ª ed., 1997;  
10ª ed., 1998; 11ª ed., 1999; 12ª ed., 1ª e 2ª tirs., 2000; 13ª ed., 2001;  
14ª ed., 2002; 15ª e 16ª eds., 2003; 17ª ed., 2004; 18ª e 19ª eds., 2005;  
20ª e 21ª eds., 2006; 22ª, 23ª e 24ª eds., 2007; 25ª ed., 1ª e 2ª tirs., 2008;  
26ª ed., 2009; 27ª ed., 2010; 28ª ed., 2011; 29ª ed., 2012; 30ª ed., 2013;  
31ª ed., 2014; 32ª ed., 2015; 33ª ed., 1ª tir., 2016, 2ª tir., 2017, 3ª tir., 2018.

*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  
02.2019**

---

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

M527c Mello, Celso Antônio Bandeira de.  
Curso de Direito Administrativo / Celso Antônio Bandeira de Mello. – 34. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 99, de 14.12.2017. – São Paulo: Malheiros, 2019.  
1.184 p. ; 21 cm.

Inclui bibliografia e apêndice.  
ISBN 978-85-392-0433-5

1. Direito administrativo – Brasil. I. Título.

CDU 342.9(81)  
CDD 342.8106

---

**Índice para catálogo sistemático:**

1. Direito administrativo : Brasil 342.9(81)

(Biblioteca responsável: Sabrina Leal Araújo – CRB 10/1507)

**SUMÁRIO**

<i>Nota à 34ª edição</i> .....	7
<b>PARTE I — INTRODUÇÃO</b> .....	27
Capítulo I — <b>O DIREITO ADMINISTRATIVO E O REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO</b>	
<i>I</i> — <i>As funções do Estado</i> .....	29
<i>II</i> — <i>Os critérios de distinção das funções do Estado</i> .....	32
<i>III</i> — <i>A função política ou de governo</i> .....	36
<i>IV</i> — <i>O Direito Administrativo</i> .....	37
<i>V</i> — <i>Origem do Direito Administrativo</i> .....	38
<i>VI</i> — <i>As bases ideológicas do Direito Administrativo</i> .....	43
<i>VII</i> — <i>O regime jurídico-administrativo</i> .....	53
<i>VIII</i> — <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>	
<i>IX</i> — <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>	
<i>X</i> — <i>Valor metodológico da noção de regime administrativo</i> ...	90
Capítulo II — <b>PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO</b>	
<i>I</i> — <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; 10<sup>o</sup>) Princípio da moralidade administrativa, 123; 11<sup>a</sup>) Princípio do controle judicial dos atos administrativos, 124; 12<sup>a</sup>) Princípio da responsabilidade do Estado por atos administrativos, 125; 13<sup>a</sup>) Princípio da boa administração, 126; 14<sup>a</sup>) Princípio da segurança jurídica, 127*

- II** — **Restrições excepcionais ao princípio da legalidade**  
*a) Medidas provisórias, 133; b) Estado de defesa, 141; c) Estado de sítio, 142*

**PARTE II — OS SUJEITOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO ..... 145**

**Capítulo III — A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**

- I** — **Os órgãos e as competências públicas ..... 147**  
*Órgãos públicos, 148; Classificação dos órgãos, 148; Competências públicas, 150 (Conceito de competência, 152)*
- II** — **Insurgência na via administrativa contra o exercício das competências: pedido de reconsideração, recurso hierárquico, reclamação administrativa, representação e denúncia ..... 154**
- III** — **Centralização e descentralização administrativa ..... 157**  
*Desconcentração, 158; A hierarquia e os poderes do hierarca, 158; Distinção entre descentralização e desconcentração, 159; O controle, 159*
- IV** — **Organização administrativa da União: Administração direta e indireta ..... 160**  
*Administração direta da União, 161; Critério classificador do Decreto-lei 200, 162; Entes paraestatais, 164*

**Capítulo IV — FIGURAS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA E ENTIDADES PARALELAS ..... 168**

- I** — **Autarquias**  
*Conceito, 168; Regime jurídico, 169 (a) Relações com a pessoa que as criou, 170; b) Relações com terceiros, 173; c) Relações internas, 175); Autarquias especiais ou sob regime especial, 177; Agências reguladoras, 177; Agências executivas, 189*
- II** — **Fundações públicas**  
*Conceito legal: impropriedade, 191; Natureza das fundações públicas, 193*

<b>III</b>	— <b>Empresas públicas e sociedades de economia mista</b>	
	<i>Conceito de empresa pública, 194 (Conceito legal: impropriedade, 194); Conceito de sociedade de economia mista, 198 (Conceito legal: impropriedade, 199); As diferenças entre empresas públicas e sociedades de economia mista, 200; Natureza essencial de empresas públicas e sociedades de economia mista: consequências, 201; Critérios para interpretação do regime jurídico das empresas do Estado, 204; Espécies de empresas públicas e sociedades de economia mista, 205; Empresas estatais e concessão de serviço público, 206; A peculiaridade de regime das estatais em confronto com as pessoas de Direito Privado. Normas constitucionais, 208; O regime jurídico das empresas estatais, 210; Alcance do Estatuto Jurídico das Empresas Estatais (Lei 13.303/2016), 211 (a) Relações com a pessoa que as criou, 216; b) Relações com terceiros, 220; c) Relações internas, 223)</i>	
<b>IV</b>	— <b>Figuras jurídicas introduzidas pela Reforma Administrativa</b> .....	227
	<i>Contrato de gestão, 230; Contratos de gestão entre Estado e entidades da Administração indireta, 232 (O art. 37, § 8º, da Constituição, 238; Contrato entre órgãos?, 239); Contratos de gestão entre o Estado e as “organizações sociais”, 241; Organizações sociais, 241; Organizações da sociedade civil de interesse público, 247; Organização da Sociedade Civil, 248</i>	
<b>Capítulo V — SERVIDORES PÚBLICOS</b>		
<b>I</b>	— <b>Agentes públicos</b> .....	252
<b>II</b>	— <b>Classificação dos agentes públicos</b> .....	255
	<i>a) Agentes políticos, 255; b) Agentes honoríficos, 256; c) Servidores estatais, 257 (Servidores públicos: conceito e espécies, 257; Servidores das pessoas governamentais de Direito Privado, 259); d) Particulares em colaboração com a Administração, 259</i>	
<b>III</b>	— <b>Os servidores estatais na Constituição: titulares de cargos e ocupantes de empregos</b> .....	262
	<i>a) Cargos públicos, 263; b) Funções públicas, 264; c) Empregos públicos, 264</i>	
<b>IV</b>	— <b>Natureza da relação jurídica entre os titulares de cargos e o Poder Público</b> .....	265
<b>V</b>	— <b>Natureza da relação jurídica entre os ocupantes de emprego e as entidades governamentais</b> .....	266

<b>VI</b>	— <b>Âmbito de aplicação do regime de emprego e do regime de cargo</b> .....	267
<b>VII</b>	— <b>Objeto das normas constitucionais sobre pessoal</b> .....	275
<b>VIII</b>	— <b>Normas de contenção de despesas com os servidores estatais</b> a) Limite global de despesas com pessoal, 275; b) Previsão orçamentária e na lei de diretrizes para alterações, 280; c) Proibição à União e Estados de aportarem recursos a outros níveis de governo para despesas de pessoal, 280	
<b>IX</b>	— <b>Normas relativas à remuneração dos servidores e de agentes políticos</b> a) Criação de remuneração por subsídios, 280; b) Limite de remuneração, 282; c) Vencimentos do Executivo como paradigma para o Legislativo e o Judiciário, 287; d) Proibição de vinculação de vencimentos, 287; e) Cálculo de acréscimos pecuniários, 287; f) Uniformidade na data e nos índices para revisão geral da remuneração dos servidores públicos, 287; g) Exigência de lei para fixação ou alteração da remuneração, 287	
<b>X</b>	— <b>Normas constitucionais sobre o regime jurídico dos servidores estatais (titulares de cargos ou empregados)</b> ... a) Acessibilidade aos cargos e empregos: concurso público, 289 (Admissão e dispensa nas estatais, 292); b) Contratação excepcional sem concurso, 294; c) Direito de greve e de sindicalização, 295; d) Proibição de acumulação remunerada, 296; e) Sanção por improbidade administrativa, 298	288
<b>XI</b>	— <b>Regime constitucional dos servidores públicos titulares de cargos</b> .....	298
	a) Irredutibilidade de vencimentos, 298; b) Alguns direitos equivalentes aos dos empregados, 298; c) Estabilidade, 299; d) Disponibilidade, 300; e) Aposentadoria e proventos, 301; f) Requisitos para aposentadoria e correspondentes proventos, 302; g) Forma de cálculo dos proventos de aposentadoria e das pensões, 303; h) Tratamentos específicos em atenção a situações transitórias, 305; i) Contribuição previdenciária, 308; j) Atualização de proventos e pensões, 312	
<b>XII</b>	— <b>Os cargos públicos</b> .....	313
	a) Criação e extinção. Declaração de desnecessidade, 313; b) Classificação dos cargos, 314 (Cargos em comissão, 314; Cargos de provimento efetivo, 315; Cargos vitalícios, 317); c) Lotação dos cargos e “redistribuição”, 318	

<b>XIII</b>	— <b><i>O provimento em cargo público: conceito e formas</i></b> .....	318
	<i>a) Provimento autônomo ou originário</i> (Nomeação, 319; Posse, 319); <i>b) Provimentos derivados</i> , 320 (Provimento derivado vertical (promoção), 320; Provimento derivado horizontal (readaptação), 321; Provimento derivado por reingresso (reversão, aproveitamento, reintegração e recondução), 321)	
<b>XIV</b>	— <b><i>Direitos e vantagens dos servidores públicos estatutários</i></b> .....	322
	<i>a) Direitos e vantagens que beneficiam diretamente o servidor</i> , 322 (Direitos e vantagens de ordem pecuniária, 323; Direitos de ausência ao serviço, 325; Aposentadoria, 330); <i>b) Direitos e vantagens em prol de dependentes do servidor</i> , 330	
<b>XV</b>	— <b><i>Deveres e responsabilidades dos servidores públicos estatutários</i></b> .....	331
	<i>Prescrição</i> , 333	
<b>XVI</b>	— <b><i>Sindicância e processo administrativo</i></b> .....	334
<b>XVII</b>	— <b><i>Limites ao poder de emendar a Constituição e a situação dos atuais servidores</i></b> .....	339
<b>PARTE III — AS VIAS TÉCNICO-JURÍDICAS DE AÇÃO ADMINISTRATIVA</b> .....		345
Capítulo VI — <b><i>O REGULAMENTO NO DIREITO BRASILEIRO</i></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>	
	<i>a) Distinção entre fatos jurídicos e atos jurídicos, 379; b) O problema da conceituação do ato administrativo, 383; c) Os conceitos jurídicos, 384; d) Historicidade dos conceitos jurídicos, 387; e) Funcionalidade e não “verdade” dos conceitos, 388; f) Critério básico para conceituação do ato administrativo, 391</i>	
<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, 401; Forma, 402</i>	
<b>VII</b>	– <b>Pressupostos do ato</b>	
	<i>1) Pressupostos de existência, 403; 2) Pressupostos de validade: A) Sujeito (pressuposto subjetivo), 404; B) Motivo (pressuposto objetivo), 405 (Motivo do ato e motivo legal, 406; Motivo e móvel, 407; O papel da vontade no ato administrativo, 407; Motivo e motivação, 408; O dever de motivar e as consequências de sua violação, 408; Teoria dos motivos determinantes, 412); C) Requisitos procedimentais (pressuposto objetivo), 412; D) Finalidade (pressuposto teleológico), 413 (Teoria do desvio de poder, 414); E) Causa (pressuposto lógico), 416; F) Formalização (pressuposto formalístico), 419</i>	
<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, 430; Defesas contra a executoriedade, 430</i>	
<b>X</b>	– <b>Classificação dos atos administrativos</b> .....	430
	<i>a) Quanto à natureza da atividade, 431; b) Quanto à estrutura do ato, 431; c) Quanto aos destinatários do ato, 432; d) Quanto ao grau de liberdade da Administração em sua prática, 432; e) Quanto à função da vontade administrativa, 433; f) Quanto aos efeitos, 433; g) Quanto aos resultados sobre a esfera jurídica dos administrados, 433; h) Quanto à situação de terceiros, 435; i) Quanto à composição da vontade produtora do ato, 435; j) Quanto à formação do ato, 436; k) Quanto à natureza das situações jurídicas que criam, 436; l) Quanto à posição jurídica da Administração, 437</i>	

<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>Invalidez 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

## Capítulo VIII — O PROCEDIMENTO (OU PROCESSO) ADMINISTRATIVO

<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>	

## Capítulo IX — LICITAÇÃO

<b>I</b>	— <b>Conceito e finalidades</b> .....	537
<b>II</b>	— <b>A legislação sobre licitação</b> .....	540
	<i>Normas gerais de licitação e contratos, 546</i>	
<b>III</b>	— <b>Os princípios da licitação</b> .....	548
<b>IV</b>	— <b>Quem está obrigado a licitar</b> .....	556
<b>V</b>	— <b>Os pressupostos da licitação</b> .....	557
<b>VI</b>	— <b>O objeto licitável, a dispensa e a inexigibilidade de licitação</b> .....	558
	<i>Bens singulares, 559; Serviços singulares, 560; Sistematização legal dos casos excludentes de licitação, 561; Os casos qualificados pela lei como de licitação dispensável, 561; Inexigibilidade de licitação, 567; Serviços técnicos de natureza singular, 570; Justificação de dispensas e de inexigibilidade, 572; Licitação proibida, 573</i>	
<b>VII</b>	— <b>Modalidades da licitação</b> .....	573
	<i>Prazos e formas de publicidade nas modalidades de licitação, 580; Comparação entre concorrência, tomada de preços e convite, 581; Pregão e consulta, 582 (Procedimento do pregão, 583); Registros cadastrais, 588; O registro de preços, 589; Comissões de licitação, 591; Licitações de grande vulto e licitações de alta complexidade técnica, 592; Alienação de bens, 593; Licitações internas e licitações internacionais, 594</i>	
<b>VIII</b>	— <b>Etapas interna e externa da licitação</b> .....	595
	<i>Requisitos para instauração de licitação, 595; Vedações nas licitações, 596</i>	
<b>IX</b>	— <b>Fases da licitação</b> .....	597
	<i>Exame dos afluentes à licitação, 598; Exame das propostas, 598; Confirmação do resultado e outorga do objeto, 599; Esquema analítico das fases, 600; Sequência procedimental da concorrência, 600</i>	
<b>X</b>	— <b>O edital</b> .....	603
	<i>Vícios do edital, 606</i>	

<b>XI</b>	— <b>A habilitação</b> .....	607
	<i>Documentos substitutivos para habilitação, 613; Consórcios, 613; Habilitação de empresa estrangeira em licitação internacional; compras de bens no Exterior, 614; Comparcimento de um único licitante, 615; Pré-qualificação, 615; Descabimento de rigorismos inúteis na habilitação, 615; Efeito jurídico da habilitação, 616; Vícios da habilitação, 617</i>	
<b>XII</b>	— <b>O julgamento</b> .....	618
	<i>Requisitos das propostas, 618; Objetividade do julgamento, 621; Classificação, 621; Desempate entre as propostas, 622; Os “tipos” de licitação, 622; Equanimidade de tratamento entre licitantes estrangeiros e nacionais, 625; Classificação de uma só proposta, 625; Vícios da classificação, 625; Efeito jurídico da classificação, 626</i>	
<b>XIII</b>	— <b>Homologação e adjudicação</b> .....	627
<b>XIV</b>	— <b>Regras especiais para licitações com financiamento internacional e para compras de bens efetuadas no Exterior</b> .....	628
<b>XV</b>	— <b>Recursos administrativos</b> .....	628
<b>XVI</b>	— <b>O procedimento licitatório e suas consequências</b> .....	629
	<i>Licitação e direito ao subsequente contrato, 629; Revogação da licitação, 630; Anulação da licitação, 630</i>	
<b>XVII</b>	— <b>Crimes</b> .....	633
<b>XVIII</b>	— <b>Licitação nas estatais – A Lei 13.303, de 30.6.2016</b> .....	633
	<i>Fases, 641-646</i>	
<b>XIX</b>	— <b>Licitação e mandado de segurança</b> .....	647
 <b>Capítulo X – O CONTRATO ADMINISTRATIVO</b>		
<b>I</b>	— <b>Introdução</b> .....	648
	<i>Peculiaridades do contrato administrativo, 649</i>	
<b>II</b>	— <b>O contrato administrativo no Direito francês</b> .....	650
<b>III</b>	— <b>O contrato administrativo na doutrina brasileira</b> .....	652
<b>IV</b>	— <b>Conceito de contrato administrativo</b> .....	654
<b>V</b>	— <b>Características do chamado “contrato administrativo”</b> ....	656
	<i>A lógica do contrato administrativo, 658</i>	
<b>VI</b>	— <b>O contrato administrativo no Direito Positivo brasileiro</b> ...	658
	<i>Alteração unilateral do contrato, 660; Alteração bilateral do contrato, 661; Extinção do contrato: generalidades e a extinção unilateral, 662; Outras hipóteses de extinção, 663; A “exceptio non adimpleti contractus”, 664; Prazo e prorrogação dos contratos, 664; Formalidades do contrato administrativo, 666; Eficácia dos contratos administrativos, 667; Os pagamentos devidos ao contratado;</i>	

*correção monetária; reajuste e recomposição de preços no Direito Positivo (imprevisão, fato do príncipe e sujeições imprevistas), 667; Sanções administrativas e penais por ocasião dos contratos administrativos, 675*

<b>VII</b>	— <b>Equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo</b> .....	676
	<i>O âmbito de proteção do equilíbrio econômico-financeiro e o Direito Positivo brasileiro, 679; O contrato administrativo e o dever de boa-fé, 684</i>	
<b>VIII</b>	— <b>A cláusula “rebus sic stantibus”</b> .....	685
<b>IX</b>	— <b>A teoria da imprevisão</b> .....	686
<b>X</b>	— <b>As cláusulas de reajustes de preços</b> .....	689
<b>XI</b>	— <b>Os reajustes e os índices oficiais</b> .....	691
<b>XII</b>	— <b>Obrigações do Estado derivadas de contratos inválidos ou “inexistentes”</b> .....	694
<b>XIII</b>	— <b>Os quase contratos e o enriquecimento sem causa</b> .....	695
<b>XIV</b>	— <b>Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)</b> ...	699
<b>XV</b>	— <b>Convênios e consórcios</b> .....	703
<b>XVI</b>	— <b>Contratação nas estatais – A Lei 13.303/2016</b> .....	706
	<i>Duração, alteração, sanções, 708-711</i>	

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

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

<b>I</b>	— <b>Conceito de serviço público</b> .....	716
	<i>a) Substrato material da noção de serviço público, 720; b) Elemento formal caracterizador do serviço público: seu regime jurídico, 722; Princípios do serviço público, 722</i>	
<b>II</b>	— <b>Titularidade do serviço e titularidade da prestação</b> .....	727
<b>III</b>	— <b>Serviços públicos e outras atividades estatais</b> .....	728
	<i>Serviço público e obra pública, 728; Serviço público e poder de polícia, 729; Serviço público e exploração estatal de atividade econômica, 731</i>	
<b>IV</b>	— <b>Serviços públicos por determinação constitucional</b> .....	732
<b>V</b>	— <b>Imposições constitucionais quanto aos serviços públicos no Brasil</b> .....	734
	<i>a) Serviços de prestação obrigatória e exclusiva do Estado, 734; b) Serviços que o Estado tem obrigação de prestar e obrigação de conceder, 735; c) Serviços que o Estado tem obrigação de prestar, mas sem exclusividade, 735; d) Serviços que o Estado não é obrigado a prestar, mas, não os prestando, terá de promover-lhes a prestação, mediante concessão ou permissão, 735</i>	

<b>VI</b>	– <i>Os serviços públicos e a dubiedade da expressão “autorização” na Constituição</i> .....	736
<b>VII</b>	– <i>Limites constitucionais para a caracterização de um serviço como público</i> .....	737
<b>VIII</b>	– <i>Serviços públicos e serviços governamentais</i> .....	739
<b>IX</b>	– <i>Obra pública</i> <i>Conceito, 741; Modalidades de execução indireta, 742; Obra de grande vulto, 743; Obra de imenso vulto, 744; Garantia de execução, 744; Fiscalização da obra, 745; Recebimento da obra, 745; Responsabilidade pela obra, 746</i>	
<b>Capítulo XII – CONCESSÕES E PERMISSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO E SEUS REGIMES JURÍDICOS</b>		
<b>I</b>	– <i>Concessão de serviços públicos: conceito e noções gerais</i> .....	747
	<i>A exploração do serviço como forma de remuneração, 748; Concessão e permissão de serviço público na Constituição e as leis editadas para cumpri-la, 749; Improriedade das definições legais, 752; Natureza dos serviços suscetíveis de serem concedidos, 756; Natureza jurídica da concessão de serviço público e suas consequências, 757</i>	
<b>II</b>	– <i>Forma e condições da outorga do serviço em concessão</i> .....	759
	<i>Licitação das concessões, 761; O “contrato” de concessão, 768; Transferência da concessão – Transferência do controle acionário da concessionária e a subconcessão, 769; Direitos emergentes da concessão como garantias de financiamento, 772</i>	
<b>III</b>	– <i>O prazo nas concessões e sua prorrogação</i> .....	773
<b>IV</b>	– <i>Os poderes do concedente</i> .....	775
<b>V</b>	– <i>Os direitos do concessionário</i> .....	780
	<i>Remuneração do concessionário, 781</i>	
<b>VI</b>	– <i>As tarifas</i> .....	782
	<i>As fontes paralelas (alternativas, complementares) de receita do concessionário, 785; O equilíbrio econômico-financeiro na concessão de serviço público (ou obra pública), 785</i>	
<b>VII</b>	– <i>Os direitos dos usuários</i> .....	791
<b>VIII</b>	– <i>Formas de extinção da concessão e seus efeitos jurídicos</i> .....	796

<b>IX</b>	— <b><i>A reversão dos bens</i></b> .....	801
<b>X</b>	— <b><i>Síntese da composição patrimonial no encerramento da concessão</i></b> .....	803
<b>XI</b>	— <b><i>Responsabilidade do concessionário e subsidiária do Estado pelos danos a terceiros causados em razão do serviço</i></b> .....	804
<b>XII</b>	— <b><i>Permissão de serviço público</i></b> .....	807
<b>XIII</b>	— <b><i>Situações transitórias na Lei de Concessões</i></b> .....	818
<b>XIV</b>	— <b><i>A parceria público-privada (PPP)</i></b> .....	821
	<i>Valor, prazo e objeto das parcerias público-privadas, 822; Modalidades, 823; Concessão administrativa: a falsa concessão, 825; Benefícios aos contratados nas parcerias público-privadas: vantagens e garantias, 826; Garantias ofertáveis ao financiador do parceiro privado, 827; O contrato de parceria: gestão por sociedade de propósito específico, 828; O contrato de parceria: liberação de pagamentos ao parceiro privado, 828; O contrato de parceria: diretrizes e cláusulas contratuais, 829; Repartição de riscos. Garantias exigidas do parceiro privado. Repartição de ganhos, 830; Licitação nas parcerias público-privadas, 831; Disposições aplicáveis apenas à União, 832; Inconstitucionalidades da Lei das Parcerias Público-Privadas, 833 (Vinculação de receitas, 834; Fundos especiais, 834; Empresa estatal garantidora, 837; Mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive arbitragem, 838; Assunção, por financiador, do controle da sociedade de propósitos específicos, 837; Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), 838)</i>	

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

<b>I</b>	— <b><i>Introdução</i></b> .....	841
<b>II</b>	— <b><i>Intervenção do Estado no domínio econômico</i></b> <i>Conceito de atividade econômica em nossa Constituição, 844; Valorização do trabalho humano, 845; Liberdade de iniciativa, 846; Atividades privadas sob regime especial, 851; Função social da propriedade, 851; Livre concorrência e repressão ao abuso do poder econômico, 852; CADE: organização e funções, 853 (Superintendência-Geral, 854); Infrações à ordem econômica, 855; Penas por infrações à ordem econômica, 857; Acordo de leniência, 859; Defesa do consumidor, 859; Monopólio, 862</i>	
<b>III</b>	— <b><i>Intervenção do Estado no domínio social</i></b> .....	863

## Capítulo XIV – *PODER DE POLÍCIA*

<b>I</b>	– <i>Introdução</i> .....	869
<b>II</b>	– <i>Sentido amplo e sentido estrito do poder de polícia</i> .....	873
<b>III</b>	– <i>Fundamento da polícia administrativa</i> .....	874
<b>IV</b>	– <i>Supremacia geral e supremacia especial</i> .....	875
<b>V</b>	– <i>Essência do poder de polícia</i> .....	880
	<i>Traços característicos, 882</i>	
<b>VI</b>	– <i>Polícia administrativa e polícia judiciária</i> .....	884
<b>VII</b>	– <i>Atos através dos quais se expressa a polícia administrativa</i> .....	886
<b>VIII</b>	– <i>O poder de polícia é discricionário?</i> .....	887
<b>IX</b>	– <i>Definição de polícia administrativa</i> .....	888
<b>X</b>	– <i>Polícia geral e polícia especial</i> .....	888
<b>XI</b>	– <i>Delegação de atos de polícia administrativa</i> .....	890
<b>XII</b>	– <i>Executoriedade das medidas de polícia administrativa</i> ...	892
<b>XIII</b>	– <i>Polícia administrativa e o princípio da proporcionalidade contra abusos da Administração</i> .....	894
<b>XIV</b>	– <i>Setores da polícia administrativa</i> .....	895
<b>XV</b>	– <i>Polícia administrativa da União, Estados e Municípios</i> ...	895

## Capítulo XV – *INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS*

<b>I</b>	– <i>Conceito</i> .....	898
<b>II</b>	– <i>Finalidades</i> .....	899
<b>III</b>	– <i>Sujeito infrator e sujeito responsável subsidiário</i> .....	900
<b>IV</b>	– <i>“Excludentes” da infração ou da sanção</i> .....	901
<b>V</b>	– <i>Princípios</i> .....	901
	<i>a) Princípio da legalidade, 901; b) Princípio da anterioridade, 903; c) Princípio da tipicidade, 904; d) Princípio da exigência de voluntariedade para incursão na infração, 906; e) Princípio da proporcionalidade, 907; f) Princípio do devido processo legal, 908; g) Princípio da motivação, 910</i>	
<b>VI</b>	– <i>Providências acautelatórias</i> .....	910
<b>VII</b>	– <i>Classificações das sanções: sanções transmissíveis e sanções intransmissíveis</i> .....	911
<b>VIII</b>	– <i>Multas</i> .....	914
<b>IX</b>	– <i>Dever de sancionar</i> .....	915

## Capítulo XVI — **DESAPROPRIAÇÃO**

<b>I</b>	— <b>Conceito</b> .....	916
<b>II</b>	— <b>Fundamentos da desapropriação</b> .....	922
<b>III</b>	— <b>Desapropriação: forma originária de aquisição da propriedade</b> .....	922
<b>IV</b>	— <b>Requisitos da desapropriação</b> .....	924
<b>V</b>	— <b>Competência para legislar sobre desapropriação; competência para desapropriar e competência para promover desapropriação</b> .....	926
<b>VI</b>	— <b>Objeto da desapropriação</b> .....	927
<b>VII</b>	— <b>Beneficiários da desapropriação</b> .....	928
<b>VIII</b>	— <b>Fases do procedimento expropriatório</b> .....	929
<b>IX</b>	— <b>A declaração de utilidade pública</b> .....	929
<b>X</b>	— <b>A imissão provisória de posse</b> .....	933
<b>XI</b>	— <b>A justa indenização. Juros. Correção monetária. Outras despesas. Honorários de advogados</b> .....	935
<b>XII</b>	— <b>Momento em que se consuma a desapropriação</b> .....	940
<b>XIII</b>	— <b>Desapropriação por zona</b> .....	940
<b>XIV</b>	— <b>Desapropriação indireta</b> .....	941
<b>XV</b>	— <b>Extensão do controle jurisdicional na ação de desapropriação</b> .....	942
<b>XVI</b>	— <b>Retrocessão e direito de preferência violado</b> .....	943
<b>XVII</b>	— <b>Requisição</b> .....	956
<b>XVIII</b>	— <b>Servidão administrativa</b> .....	957
<b>XIX</b>	— <b>Tombamento</b> .....	961

## Capítulo XVII — **GESTÃO DOS BENS PÚBLICOS**

<b>I</b>	— <b>Conceito</b> .....	964
<b>II</b>	— <b>Os bens com relação à sua destinação</b> .....	965
<b>III</b>	— <b>Afetação e desafetação dos bens públicos</b> .....	966
<b>IV</b>	— <b>Regime jurídico dos bens públicos</b> .....	966
<b>V</b>	— <b>Os bens quanto à sua natureza física</b> .....	968
	a) Bens do domínio hídrico, 969; b) Bens do domínio terrestre, 970 (Domínio do solo, 970; Domínio do subsolo, 974)	
<b>VI</b>	— <b>Formas de aquisição e alienação de bens públicos</b> .....	975
<b>VII</b>	— <b>Formas de utilização dos bens públicos pelos administrados</b> .....	976
	a) Utilização dos bens de uso comum, 976; b) Utilização dos bens de uso especial, 981; c) Utilização dos bens dominicais, 981	

**PARTE V — O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO  
E A RESPONSABILIDADE DO ESTADO ..... 987**

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

<b>I</b>	— <b>Controle interno e externo</b> .....	989
	a) Controle interno, 994; b) Controle externo, 996	
<b>II</b>	— <b>Controle parlamentar direto</b> .....	996
	a) Sustação de atos e contratos do Executivo, 997; 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, 997; c) Comissões Parlamentares de Inquérito, 998; d) Autorizações ou aprovações do Congresso necessárias para atos concretos do Executivo, 998; e) Poderes controladores privativos do Senado, 999; f) Julgamento das contas do Executivo, 999; g) Suspensão e destituição (“impeachment”) do Presidente ou de Ministros, 999	
<b>III</b>	— <b>Controle pelo Tribunal de Contas</b> .....	1000
	a) Compostura e composição do Tribunal de Contas, 1000; b) Parecer prévio sobre as contas do Presidente, 1001; c) Julgamento das contas dos administradores públicos, 1002	
<b>IV</b>	— <b>Controle jurisdicional (panorama)</b> .....	1003
	a) “Habeas corpus”, 1010; b) Mandado de segurança, 1011; c) “Habeas data”, 1012; d) Mandado de injunção, 1012; e) Ação popular, 1013; f) Ação civil pública, 1014; g) Ação direta de inconstitucionalidade, 1014; h) Arguição de descumprimento de preceito fundamental, 1015; i) Ação declaratória de constitucionalidade, 1016	

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

<b>I</b>	— <b>Introdução</b> .....	1017
<b>II</b>	— <b>Princípio da legalidade</b> .....	1019
<b>III</b>	— <b>Vinculação e discricionariedade</b> .....	1020
	Mérito do ato, 1024	
<b>IV</b>	— <b>Fundamentos da discricionariedade</b> .....	1024
<b>V</b>	— <b>Estrutura lógico-normativa da discricionariedade</b> .....	1027
<b>VI</b>	— <b>Conceito de discricionariedade</b> .....	1031
<b>VII</b>	— <b>Limites da discricionariedade</b> .....	1032

<b>VIII</b>	— <b>Extensão do controle judicial</b> .....	1036
	a) Exame dos motivos, 1036; b) Exame da finalidade: o desvio de poder, 1038; c) Exame da causa do ato, 1042	
<b>IX</b>	— <b>Relatividade da competência discricionária</b> .....	1042
<b>X</b>	— <b>Conclusão</b> .....	1049

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

<b>I</b>	— <b>Introdução</b> .....	1052
<b>II</b>	— <b>Responsabilidade e sacrifício de direito</b> .....	1053
<b>III</b>	— <b>Originalidade da responsabilidade pública</b> .....	1056
<b>IV</b>	— <b>A responsabilidade do Estado e o Estado de Direito</b> .....	1058
<b>V</b>	— <b>Evolução da responsabilidade por atos administrativos</b> .....	1060
	a) Princípio da irresponsabilidade do Estado, 1060; b) Princípio da responsabilidade do Estado, 1061; c) Responsabilidade subjetiva do Estado, 1062; d) Responsabilidade objetiva do Estado, 1065	
<b>VI</b>	— <b>Fundamentos da responsabilidade do Estado</b> .....	1066
<b>VII</b>	— <b>Questões capitais sobre a responsabilidade estatal</b> .....	1066
<b>VIII</b>	— <b>Os sujeitos que comprometem o Estado</b> .....	1067
<b>IX</b>	— <b>Caracteres da conduta lesiva ensejadora de responsabilidade</b> .....	1069
	a) Danos por ação do Estado, 1070; b) Danos por omissão do Estado, 1072; c) Danos dependentes de situação apenas propiciada pelo Estado, 1077	
<b>X</b>	— <b>O dano indenizável</b> .....	1079
<b>XI</b>	— <b>Excludentes da responsabilidade do Estado</b> .....	1083
<b>XII</b>	— <b>A responsabilidade do Estado no Brasil</b>	
	a) Introdução, 1085; b) Evolução normativa da responsabilidade do Estado no Brasil, 1086; c) Responsabilidade subjetiva ou objetiva como regra no Direito vigente, 1090; d) Responsabilidade patrimonial do agente por danos a terceiros, 1093; e) Responsabilidade estatal na jurisprudência brasileira, 1101; f) A forma de efetivação da responsabilidade do Estado, 1104; g) A responsabilidade dos agentes e de terceiros por ilícitos, 1108	

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

<b>I</b>	— <b>Prescrição, decadência e preclusão</b> .....	1113
----------	---	------

<b>II</b>	– <i>Prescrição (ou outro prazo extintivo) da pretensão do administrado a pleitear direito na via administrativa</i> .....	1115
<b>III</b>	– <i>Prescrição de ações judiciais do administrado contra o Poder Público</i> .....	1116
<b>IV</b>	– <i>Pretensões da Administração contra o administrado</i> .....	1119
<b>V</b>	– <i>“Prescrição” da possibilidade de a Administração prover, ela própria, sobre certa específica situação</i> .....	1119
<b>VI</b>	– <i>Prescrição das ações judiciais contra o administrado</i> ....	1121

**APÊNDICE – O NEOCOLONIALISMO E O DIREITO  
ADMINISTRATIVO BRASILEIRO**

<b>I</b>	– <i>Introdução</i> .....	1126
<b>II</b>	– <i>A globalização, o neoliberalismo e a “reforma” do Estado</i> .....	1131
<b>III</b>	– <i>Os reflexos da globalização no mundo jurídico brasileiro</i> ...	1135
<b>IV</b>	– <i>Conclusão</i> .....	1139

**ÍNDICE REMISSIVO DE AUTORES** ..... 1141

**ÍNDICE ALFABÉTICO-REMISSIVO** ..... 1149