

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO

**CURSO DE DIREITO
ADMINISTRATIVO**

*35ª edição,
revista e atualizada
até a Emenda Constitucional
109, de 15.3.2021, e a Lei 14.133, de 1.4.2021
(Lei de Licitações e Contratos Administrativos)*

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; 34ª ed., 2019.

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
e-mail: malheiroseditores@terra.com.br

Composição

Acqua Estúdio Gráfico Ltda.

Capa

Nadia Basso

Impresso no Brasil

Printed in Brazil

05.2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

M527c Mello, Celso Antônio Bandeira de.
Curso de Direito Administrativo / Celso Antônio Bandeira de Mello. – 35. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 109, de 15.3.2021 e Lei 14.133, de 1.4.2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). – São Paulo: Malheiros, 2021.
1.040 p. : 23 cm.

Inclui bibliografia e apêndice.
ISBN 978-65-5860-020-6

I. Direito administrativo – Brasil. I. Título.

CDD 342.9(81)

CDD 342.8106

Índice para catálogo sistemático:

I. Direito administrativo : Brasil 342.9(81)

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo CRB 10/1507)

SUMÁRIO

<i>Nota à 35ª edição</i>	7
PARTE I — INTRODUÇÃO	25
Capítulo I — O DIREITO ADMINISTRATIVO E O REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO	
I — <i>As funções do Estado</i>	27
II — <i>Os critérios de distinção das funções do Estado</i>	29
III — <i>A função política ou de governo</i>	32
IV — <i>O Direito Administrativo</i>	33
V — <i>Origem do Direito Administrativo</i>	34
VI — <i>As bases ideológicas do Direito Administrativo</i>	38
VII — <i>O regime jurídico-administrativo</i>	46
VIII — <i>O Direito Administrativo e o interesse público: conceito jurídico de interesse público – O que é direito público subjetivo</i>	50
<i>Direito subjetivo público, 53; Interesses primários e secundários do Estado, 55</i>	
IX — <i>Conteúdo do regime jurídico-administrativo</i>	59
<i>a) Supremacia do interesse público sobre o privado, 59; b) Indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos, 63</i>	
X — <i>Valor metodológico da noção de regime administrativo</i>	74
Capítulo II — PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO	
I — <i>Princípios expressos e implícitos</i>	81
<i>1ª) Princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, 81; 2ª) Princípio da legalidade, 84; 3ª) Princípio da finalidade, 89; 4ª) Princípio da razoabilidade, 91; 5ª) Princípio da proporcionalidade, 93; 6ª) Princípio da motivação, 94; 7ª) Princípio da impessoalidade, 96; 8ª) Princípio da publicidade, 96; 9ª) Princípios do devido processo legal e da ampla defesa, 100; 10ª) Princípio da moralidade administrativa, 104; 11ª) Princípio do controle judicial dos atos administrativos, 105; 12ª) Princípio da responsabilidade do Estado por atos adminis-</i>	

trativos, 106; 13ª) Princípio da boa administração, 107; 14ª) Princípio da segurança jurídica, 108

II — Restrições excepcionais ao princípio da legalidade

a) Medidas provisórias, 117; b) Estado de defesa, 119; c) Estado de sítio, 120

PARTE II — OS SUJEITOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO 121

Capítulo III — A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

I — Os órgãos e as competências públicas 123

Órgãos públicos, 125; Classificação dos órgãos, 125; Competências públicas, 126 (Conceito de competência, 127)

II — Insurgência na via administrativa contra o exercício das competências: pedido de reconsideração, recurso hierárquico, reclamação administrativa, representação e denúncia 129

III — Centralização e descentralização administrativa 131

Desconcentração, 132; A hierarquia e os poderes do hierarca, 132; Distinção entre descentralização e desconcentração, 133; O controle, 133

IV — Organização administrativa da União: Administração direta e indireta 133

Administração direta da União, 135; Critério classificador do Decreto-lei 200, 135; Entes paraestatais, 137

Capítulo IV — FIGURAS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA E ENTIDADES PARALELAS 140

I — Autarquias

Conceito, 140; Regime jurídico, 141 (a) Relações com a pessoa que as criou, 141; b) Relações com terceiros, 144; c) Relações internas, 146); Autarquias especiais ou sob regime especial, 146; Agências reguladoras, 147 (a) Gestão e organização, 155 b) O processo decisório e controle social, 155); Agências executivas, 157

II — Fundações públicas

Conceito legal: impropriedade, 158; Natureza das fundações públicas, 160

III — Empresas públicas e sociedades de economia mista

Conceito de empresa pública, 161 (Conceito legal: impropriedade, 161); Conceito de sociedade de economia mista, 164 (Conceito legal: impropriedade, 165); As diferenças entre empresas públicas e sociedades de economia mista, 166; Natureza essencial de empresas públicas e sociedades de economia mista: consequências, 167; Critérios para interpretação do regime jurídico das empresas do Estado, 169; Espécies de empresas públicas e sociedades de economia mista, 170; Empresas estatais e concessão de serviço público, 171; A peculiaridade de regime das estatais em confronto com as pessoas de Direito Privado. Normas constitucionais, 172; O regime jurídico das empresas estatais, 174; Alcance do Estatuto Jurídico das Empresas Estatais (Lei 13.303/2016), 175 (a) Relações com

	a pessoa que as criou, 179; b) Relações com terceiros, 182; c) Relações internas, 185)	
IV	— Parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor 188 <i>Contrato de gestão, 191; Contratos de gestão entre Estado e entidades da Administração indireta, 192 (O art. 37, § 8º, da Constituição, 192); Contratos de gestão entre o Estado e as “organizações sociais”, 193; Organizações sociais, 194; Organizações da sociedade civil de interesse público, 198; Lei das Parcerias Voluntárias, 199</i>	
Capítulo V — SERVIDORES PÚBLICOS		
I	— Agentes públicos 202	
II	— Classificação dos agentes públicos 204 <i>a) Agentes políticos, 205; b) Agentes honoríficos, 205; c) Servidores estatais, 206 (Servidores públicos: conceito e espécies, 206; Servidores das pessoas governamentais de Direito Privado, 208); d) Particulares em colaboração com a Administração, 208</i>	
III	— Os servidores estatais na Constituição: titulares de cargos e ocupantes de empregos 211 <i>a) Cargos públicos, 211; b) Funções públicas, 212; c) Empregos públicos, 212</i>	
IV	— Natureza da relação jurídica entre os titulares de cargos e o Poder Público 213	
V	— Natureza da relação jurídica entre os ocupantes de emprego e as entidades governamentais 214	
VI	— Âmbito de aplicação do regime de emprego e do regime de cargo 214	
VII	— Objeto das normas constitucionais sobre pessoal 220	
VIII	— Normas de contenção de despesas com os servidores estatais <i>a) Limite global de despesas com pessoal, 220; b) Previsão orçamentária e na lei de diretrizes para alterações, 224; c) Proibição à União e Estados de aportarem recursos a outros níveis de governo para despesas de pessoal, 224</i>	
IX	— Normas relativas à remuneração dos servidores e de agentes políticos <i>a) Criação de remuneração por subsídios, 225; b) Limite de remuneração, 226; c) Vencimentos do Executivo como paradigma para o Legislativo e o Judiciário, 229; d) Proibição de vinculação de vencimentos, 229; e) Cálculo de acréscimos pecuniários, 230; f) Uniformidade na data e nos índices para revisão geral da remuneração dos servidores públicos, 230; g) Exigência de lei para fixação ou alteração da remuneração, 230</i>	
X	— Normas constitucionais sobre o regime jurídico dos servidores estatais (titulares de cargos ou empregos) 232 <i>a) Acessibilidade aos cargos e empregos: concurso público, 232 (Admissão e dispensa nas estatais, 234); b) Contratação excepcional sem concurso, 235; c) Direito de greve e de sindicalização, 236; d) Proibição de acumulação remunerada, 237; e) Sanção por improbidade administrativa, 237</i>	

XI	— Regime constitucional dos servidores públicos titulares de cargos	239
	<i>a) Irredutibilidade de vencimentos, 239; b) Alguns direitos equivalentes aos dos empregados, 239; c) Estabilidade, 240; d) Disponibilidade, 240; e) Aposentadoria e proventos, 241; f) Requisitos para aposentadoria e correspondentes proventos, 242; g) Forma de cálculo dos proventos de aposentadoria e das pensões, 245; h) Contribuição previdenciária, 246; i) Atualização de proventos e pensões, 249</i>	
XII	— Os cargos públicos	250
	<i>a) Criação e extinção. Declaração de desnecessidade, 250; b) Classificação dos cargos, 250 (Cargos em comissão, 250; Cargos de provimento efetivo, 252; Cargos vitalícios, 253); c) Lotação dos cargos e “redistribuição”, 253</i>	
XIII	— O provimento em cargo público: conceito e formas	254
	<i>a) Provimento autônomo ou originário (Nomeação, 254; Posse, 255); b) Provimentos derivados, 255 (Provimento derivado vertical (promoção), 256; Provimento derivado horizontal (readaptação), 256; Provimento derivado por reingresso (reversão, aproveitamento, reintegração e recondução), 256)</i>	
XIV	— Direitos e vantagens dos servidores públicos estatutários	257
	<i>a) Direitos e vantagens que beneficiam diretamente o servidor, 257 (Direitos e vantagens de ordem pecuniária, 258; Direitos de ausência ao serviço, 259; Aposentadoria, 264); b) Direitos e vantagens em prol de dependentes do servidor, 264</i>	
XV	— Deveres e responsabilidades dos servidores públicos estatutários	264
	<i>Prescrição, 268</i>	
XVI	— Sindicância e processo administrativo	268
XVII	— Limites ao poder de emendar a Constituição e a situação dos atuais servidores	271
PARTE III — AS VIAS TÉCNICO-JURÍDICAS DE AÇÃO ADMINISTRATIVA		277
Capítulo VI — O REGULAMENTO NO DIREITO BRASILEIRO		
I	— Introdução	279
II	— Espécies de regulamento no Direito europeu	280
III	— O regulamento previsto no art. 84, VI, da Constituição brasileira	281
IV	— Conceito de regulamento no Direito brasileiro	282
V	— Diferenças entre lei e regulamento no Direito brasileiro	283
VI	— O regulamento ante o princípio da legalidade no Brasil	283
VII	— Finalidade e natureza da competência regulamentar	288
VIII	— Limites ao regulamento no Direito brasileiro: a delegação legislativa disfarçada	291
IX	— O objeto da competência regulamentar	295
X	— Diferenças entre lei e regulamento quanto às garantias do administrado	300
XI	— Resoluções, instruções e portarias	303

Capítulo VII — ATOS ADMINISTRATIVOS

I	— Considerações introdutórias	
	a) <i>Distinção entre fatos jurídicos e atos jurídicos</i> , 304; b) <i>O problema da conceituação do ato administrativo</i> , 307; c) <i>Os conceitos jurídicos</i> , 308; d) <i>Historicidade dos conceitos jurídicos</i> , 310; e) <i>Funcionalidade e não “verdade” dos conceitos</i> , 311; f) <i>Critério básico para conceituação do ato administrativo</i> , 313	
II	— Atos da Administração e atos administrativos	314
III	— Conceito de ato administrativo	315
IV	— Perfeição, validade e eficácia	316
V	— Requisitos do ato administrativo	319
VI	— Elementos do ato <i>Conteúdo</i> , 322; <i>Forma</i> , 322	
VII	— Pressupostos do ato 1) <i>Pressupostos de existência</i> , 323; 2) <i>Pressupostos de validade</i> : A) <i>Sujeito (pressuposto subjetivo)</i> , 324; B) <i>Motivo (pressuposto objetivo)</i> , 325 (Motivo do ato e motivo legal, 325; Motivo e móvel, 326; O papel da vontade no ato administrativo, 326; Motivo e motivação, 327; O dever de motivar e as consequências de sua violação, 327; Teoria dos motivos determinantes, 330); C) <i>Requisitos procedimentais (pressuposto objetivo)</i> , 330; D) <i>Finalidade (pressuposto teleológico)</i> , 331 (Teoria do desvio de poder, 332); E) <i>Causa (pressuposto lógico)</i> , 333; F) <i>Formalização (pressuposto formalístico)</i> , 336	
VIII	— O silêncio no Direito Administrativo	337
IX	— Atributos dos atos administrativos	340
	<i>Casos em que cabe executoriedade</i> , 344; <i>Defesas contra a executoriedade</i> , 344	
X	— Classificação dos atos administrativos	345
	a) <i>Quanto à natureza da atividade</i> , 345; b) <i>Quanto à estrutura do ato</i> , 346; c) <i>Quanto aos destinatários do ato</i> , 346; d) <i>Quanto ao grau de liberdade da Administração em sua prática</i> , 346; e) <i>Quanto à função da vontade administrativa</i> , 347; f) <i>Quanto aos efeitos</i> , 347; g) <i>Quanto aos resultados sobre a esfera jurídica dos administrados</i> , 347; h) <i>Quanto à situação de terceiros</i> , 348; i) <i>Quanto à composição da vontade produtora do ato</i> , 349; j) <i>Quanto à formação do ato</i> , 349; k) <i>Quanto à natureza das situações jurídicas que criam</i> , 349; l) <i>Quanto à posição jurídica da Administração</i> , 350	
XI	— Vinculação e discricionariedade	351
	<i>Discricionariedade técnica</i> , 356	
XII	— Atos administrativos “in specie” <i>Em função do conteúdo</i> , 357; <i>Como formas de manifestação de outros atos</i> , 362	
XIII	— Procedimento (ou processo) administrativo	365
XIV	— Panorama da extinção dos atos administrativos	367
XV	— Revogação <i>Conceito</i> , 369; <i>Sujeito ativo da revogação</i> , 370; <i>Objeto da revogação</i> , 370; <i>Fundamento da revogação</i> , 371; <i>Motivos da revogação</i> , 373; <i>Efeitos</i>	

da revogação, 373; *Natureza do ato revogador*, 374; *Limites ao poder de revogar*, 375; *Revogação e indenização*, 376

XVI	— Coisa julgada administrativa	377
XVII	— Invalidade dos atos administrativos	379
	<i>Sujeitos ativos da invalidação</i> , 380; <i>Objeto da invalidação</i> , 380; <i>Fundamento da invalidação</i> , 381; <i>Motivo da invalidação</i> , 381; <i>Forma da invalidação</i> , 381; <i>Efeitos da invalidação</i> , 383; <i>Classificação da invalidade segundo a doutrina brasileira</i> , 383; <i>Atos irregulares</i> , 386; <i>Comentários às diferentes teorias</i> , 386; <i>O grau de intolerância em relação a categorias de atos inválidos</i> , 387; <i>Convalidação</i> , 389; <i>Convalidação e invalidação: poder ou dever?</i> , 390; <i>Identificação dos atos inexistentes, dos nulos e dos anuláveis</i> , 392; <i>Regime dos atos inválidos</i> , 393; <i>Invalidação e dever de indenizar</i> , 394; <i>Direito de resistência contra atos inválidos</i> , 395	
XVIII	— Regime jurídico dos atos inexistentes, dos nulos e anuláveis: comparação	396
XIX	— Diferenças entre revogação e invalidação	398

Capítulo VIII — O PROCEDIMENTO (OU PROCESSO) ADMINISTRATIVO

I	— Conceito de procedimento administrativo	399
	<i>Procedimento e ato complexo</i> , 404	
II	— Requisitos do procedimento	405
III	— Importância do procedimento administrativo. Atualidade do tema	405
IV	— Objetivos do processo ou procedimento	408
V	— Espécies de procedimento	409
VI	— Fases do processo ou procedimento	410
VII	— Princípios do procedimento	411
VIII	— Fundamentos constitucionais dos princípios do procedimento administrativo	415
IX	— Obrigatoriedade da adoção de procedimento administrativo formalizado	419
X	— O processo (ou procedimento) na legislação federal	420
	<i>Âmbito de abrangência</i> , 420; <i>Competência</i> , 420; <i>Princípios do processo e garantias do administrado</i> , 421; <i>Sequência processual</i> , 425; <i>Prazos processuais</i> , 427; <i>Revogação, anulação e convalidação</i> , 429	

Capítulo IX — LICITAÇÃO

I	— Conceito e finalidades	430
II	— A legislação sobre licitação	432
	<i>Normas gerais de licitação e contratos</i> , 437	
III	— Os princípios da licitação	438
IV	— Quem está obrigado a licitar	445
V	— Os pressupostos da licitação	446
VI	— O objeto licitável, a dispensa e a inexigibilidade de licitação	447
	<i>Bens singulares</i> , 447; <i>Serviços singulares</i> , 448; <i>Sistematização legal dos casos excludentes de licitação</i> , 448; <i>Os casos qualificados pela lei como de licitação dispensável</i> , 449; <i>Inexigibilidade de licitação</i> , 454; <i>Serviços</i>	

	<i>técnicos de natureza singular, 456; Justificação de dispensas e de inexigibilidade, 458; Licitação proibida, 459</i>	
VII	— Modalidades da licitação	459
	<i>Prazos e formas de publicidade nas modalidades de licitação, 465; Comparação entre concorrência, tomada de preços e convite, 465; Pregão e consulta, 466 (Procedimento do pregão, 467); Registros cadastrais, 472; O registro de preços, 473; Comissões de licitação, 475; Licitações de grande vulto e licitações de alta complexidade técnica, 475; Alienação de bens, 476; Licitações internas e licitações internacionais, 477</i>	
VIII	— Etapas interna e externa da licitação	478
	<i>Requisitos para instauração de licitação, 478; Vedações nas licitações, 478</i>	
IX	— Fases da licitação	480
	<i>Exame dos afluentes à licitação, 480; Exame das propostas, 481; Confirmação do resultado e outorga do objeto, 481; Esquema analítico das fases, 482; Sequência procedimental da concorrência, 482</i>	
X	— O edital	484
	<i>Vícios do edital, 486</i>	
XI	— A habilitação	487
	<i>Documentos substitutivos para habilitação, 492; Consórcios, 493; Habilitação de empresa estrangeira em licitação internacional; compras de bens no Exterior, 493; Comparecimento de um único licitante, 494; Pré-qualificação, 494; Descabimento de rigorismos inúteis na habilitação, 494; Efeito jurídico da habilitação, 495; Vícios da habilitação, 495</i>	
XII	— O julgamento	496
	<i>Requisitos das propostas, 496; Objetividade do julgamento, 499; Classificação, 499; Desempate entre as propostas, 499; Os “tipos” de licitação, 500; Equanimidade de tratamento entre licitantes estrangeiros e nacionais, 502; Classificação de uma só proposta, 502; Vícios da classificação, 502; Efeito jurídico da classificação, 503</i>	
XIII	— Homologação e adjudicação	504
XIV	— Regras especiais para licitações com financiamento internacional e para compras de bens efetuadas no Exterior	504
XV	— Recursos administrativos	504
XVI	— O procedimento licitatório e suas consequências	505
	<i>Licitação e direito ao subsequente contrato, 506; Revogação da licitação, 506; Anulação da licitação, 507</i>	
XVII	— Crimes	508
XVIII	— Licitação nas estatais – A Lei 13.303, de 30.6.2016	509
	<i>Fases, 514-519</i>	
XIX	— Licitação e mandado de segurança	519
XX	— A nova Lei de Licitações – Lei 14.133, de 1.4.2021	520
	<i>a) Âmbito de aplicação, 521; b) Princípios e diretrizes, 522; c) Definições legais, 524; d) Objetivos do processo licitatório, 524; e) Processo licitatório – Formalização, 525; f) Processo licitatório – Fases, 525 (Fase preparatória, 526; Fase de divulgação do edital, 532; Fase de apresentação de propostas e lances, 534; Fase de julgamento, 536 (Menor preço, 537;</i>	

Maior desconto, 537; Melhor técnica ou conteúdo artístico, 538; Técnica e preço, 538; Maior retorno econômico, 539); Fase da negociação, 539; Habilitação, 540 (Habilitação jurídica, 541; Habilitação técnica, 542; Habilitação fiscal, social e trabalhista, 544; Habilitação econômico-financeira, 544); Fase recursal, 545); g) *Encerramento da licitação*, 546; h) *Modalidades de licitação*, 546 (Pregão, 546; Concorrência, 547; Concurso, 548; Leilão, 548; Diálogo competitivo, 550); i) *Procedimentos auxiliares*, 552 (Credenciamento, 552; Pré-qualificação, 553; Procedimento de Manifestação de Interesse, 554; Sistema de Registro de Preços, 555; Registro cadastral, 560); j) *Contratação direta*, 561 (Inexigibilidade de licitação, 562; Dispensa de licitação, 563); k) *Licitação internacional*, 570; l) *Crimes nas licitações*, 570

Capítulo X — O CONTRATO ADMINISTRATIVO

I	— Introdução	572
	<i>Peculiaridades do contrato administrativo</i> , 573	
II	— O contrato administrativo no Direito francês	574
III	— O contrato administrativo na doutrina brasileira	575
IV	— Conceito de contrato administrativo	577
V	— Características do chamado “contrato administrativo”	578
	<i>A lógica do contrato administrativo</i> , 580	
VI	— O contrato administrativo no Direito Positivo brasileiro	580
	<i>Alteração unilateral do contrato</i> , 582; <i>Alteração bilateral do contrato</i> , 583; <i>Extinção do contrato: generalidades e a extinção unilateral</i> , 583; <i>Outras hipóteses de extinção</i> , 584; <i>A “exceptio non adimpleti contractus”</i> , 585; <i>Prazo e prorrogação dos contratos</i> , 585; <i>Formalidades do contrato administrativo</i> , 587; <i>Eficácia dos contratos administrativos</i> , 587; <i>Os pagamentos devidos ao contratado; correção monetária; reajuste e recomposição de preços no Direito Positivo (imprevisão, fato do príncipe e sujeições imprevistas)</i> , 587; <i>Sanções administrativas e penais por ocasião dos contratos administrativos</i> , 593	
VII	— Equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo	594
	<i>O âmbito de proteção do equilíbrio econômico-financeiro e o Direito Positivo brasileiro</i> , 596; <i>O contrato administrativo e o dever de boa-fé</i> , 600	
VIII	— A cláusula “rebus sic stantibus”	602
IX	— A teoria da imprevisão	602
X	— As cláusulas de reajustes de preços	605
XI	— Os reajustes e os índices oficiais	606
XII	— Obrigações do Estado derivadas de contratos inválidos ou “inexistentes”	608
XIII	— Os quase contratos e o enriquecimento sem causa	609
XIV	— Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)	612
XV	— Convênios e consórcios	615
XVI	— Contratação nas estatais – A Lei 13.303/2016	618
	<i>Duração, alteração, sanções</i> , 619-622	
XVII	— Contratações na nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021)	622

Da formalização dos contratos, 622; Regime de execução dos contratos, 625 (Empreitada por preço unitário, 626; Empreitada por preço global, 627; Empreitada integral, 627; Contratação por tarefa, 628; Contratação integrada, 628; Contratação semi-integrada, 629; Fornecimento e prestação de serviço associado, 630); Garantias, 631; Da alocação dos riscos, 632; Das prerrogativas da Administração, 634; Duração dos contratos, 634; Execução dos contratos, 637; Da sub-contratação, 641; Alteração dos contratos (Alteração unilateral dos contratos, 642; Alterações bilaterais, 643; Necessidade de formalização das alterações em termo aditivo, 644); Reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, 644; Extinção contratual, 645; Recebimento do objeto, 647; Pagamento, 647; Nulidade dos contratos, 648; Meios alternativos de resolução de controvérsias, 650; Infrações e sanções administrativas, 650; Controle das contratações, 652

PARTE IV — AS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS	653
Capítulo XI — SERVIÇO PÚBLICO E OBRA PÚBLICA	
I — Conceito de serviço público	656
<i>a) Substrato material da noção de serviço público, 659; b) Elemento formal caracterizador do serviço público: seu regime jurídico, 661; Princípios do serviço público, 661</i>	
II — Titularidade do serviço e titularidade da prestação	665
III — Serviços públicos e outras atividades estatais	665
<i>Serviço público e obra pública, 666; Serviço público e poder de polícia, 666; Serviço público e exploração estatal de atividade econômica, 668</i>	
IV — Serviços públicos por determinação constitucional	668
V — Imposições constitucionais quanto aos serviços públicos no Brasil	670
<i>a) Serviços de prestação obrigatória e exclusiva do Estado, 671; b) Serviços que o Estado tem obrigação de prestar e obrigação de conceder, 671; c) Serviços que o Estado tem obrigação de prestar, mas sem exclusividade, 671; d) Serviços que o Estado não é obrigado a prestar, mas, não os prestando, terá de promover-lhes a prestação, mediante concessão ou permissão, 671</i>	
VI — Os serviços públicos e a dubiedade da expressão “autorização” na Constituição	672
VII — Limites constitucionais para a caracterização de um serviço como público	673
VIII — Serviços públicos e serviços governamentais	674
IX — Obra pública	
<i>Conceito, 676</i>	
Capítulo XII — CONCESSÕES E PERMISSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO E SEUS REGIMES JURÍDICOS	
I — Concessão de serviços públicos: conceito e noções gerais	678

	<i>A exploração do serviço como forma de remuneração, 679; Concessão e permissão de serviço público na Constituição e as leis editadas para cumpri-la, 679; Improriedade das definições legais, 682; Natureza dos serviços suscetíveis de serem concedidos, 685; Natureza jurídica da concessão de serviço público e suas consequências, 686</i>	
II	— Forma e condições da outorga do serviço em concessão	688
	<i>Licitação das concessões, 690; O “contrato” de concessão, 698; Transferência da concessão — Transferência do controle acionário da concessionária e a subconcessão, 698; Direitos emergentes da concessão como garantias de financiamento, 701</i>	
III	— O prazo nas concessões e sua prorrogação	702
IV	— Os poderes do concedente	704
V	— Os direitos do concessionário	708
	<i>Remuneração do concessionário, 708</i>	
VI	— As tarifas	709
	<i>As fontes paralelas (alternativas, complementares) de receita do concessionário, 711; O equilíbrio econômico-financeiro na concessão de serviço público (ou obra pública), 711</i>	
VII	— Os direitos dos usuários	717
VIII	— Formas de extinção da concessão e seus efeitos jurídicos	721
IX	— A reversão dos bens	725
X	— Síntese da composição patrimonial no encerramento da concessão	727
XI	— Responsabilidade do concessionário e subsidiária do Estado pelos danos a terceiros causados em razão do serviço	728
XII	— Permissão de serviço público	730
XIII	— Situações transitórias na Lei de Concessões	739
XIV	— A parceria público-privada (PPP)	741
	<i>Valor, prazo e objeto das parcerias público-privadas, 742; Modalidades, 743; Concessão administrativa: a falsa concessão, 744; Benefícios aos contratados nas parcerias público-privadas: vantagens e garantias, 745; Garantias ofertáveis ao financiador do parceiro privado, 746; O contrato de parceria: gestão por sociedade de propósito específico, 747; O contrato de parceria: liberação de pagamentos ao parceiro privado, 747; O contrato de parceria: diretrizes e cláusulas contratuais, 747; Repartição de riscos. Garantias exigidas do parceiro privado. Repartição de ganhos, 748; Licitação nas parcerias público-privadas, 749; Disposições aplicáveis apenas à União, 750; Inconstitucionalidades da Lei das Parcerias Público-Privadas, 751 (Vinculação de receitas, 751; Fundos especiais, 752; Empresa estatal garantidora, 753; Mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive arbitragem, 754; Assunção, por financiador, do controle da sociedade de propósitos específicos, 754; Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), 754)</i>	

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

I	— Introdução	757
----------	---------------------------	-----

II	— <i>Intervenção do Estado no domínio econômico</i>	
	<i>Conceito de atividade econômica em nossa Constituição, 759; Valorização do trabalho humano, 760; Liberdade de iniciativa, 761; Lei da liberdade econômica (Lei 13.874/2019), 764; (a) Regulação e regulamentação, 765; b) Declaração de direitos de liberdade econômica, 766 (Desenvolvimento econômico de baixo risco (art 3º, I), 766; Desenvolvimento de atividade econômica em qualquer dia ou horário da semana (art. 3º, II), 767; Definir livremente o preço de produtos e de serviços como consequência de alterações da oferta e demanda (art. 3º, III), 767; Tratamento impessoal (art. 3º, IV), 768; Presunção de boa-fé dos atos empresariais e o “in dubio” pró autonomia privada” (art. 3º, V), 768; A inovação de produtos e serviços e a normalização técnica, 769; Efeito positivo do silêncio da Administração na liberação de atividades econômicas, 770); c) Garantia da livre iniciativa, 770; d) Análise de Impacto Regulatório/AIR); Atividades privadas sob regime especial, 771; Função social da propriedade, 771; Livre concorrência e repressão ao abuso do poder econômico, 772; CADE: organização e funções, 772 (Superintendência-Geral, 773); Infrações à ordem econômica, 774; Penas por infrações à ordem econômica, 775; Acordo de leniência, 777; Defesa do consumidor, 777; Monopólio, 780</i>	
III	— <i>Intervenção do Estado no domínio social</i>	780

Capítulo XIV — **PODER DE POLÍCIA**

I	— <i>Introdução</i>	785
II	— <i>Sentido amplo e sentido estrito do poder de polícia</i>	788
III	— <i>Fundamento da polícia administrativa</i>	789
IV	— <i>Supremacia geral e supremacia especial</i>	789
V	— <i>Essência do poder de polícia</i>	794
	<i>Traços característicos, 795</i>	
VI	— <i>Polícia administrativa e polícia judiciária</i>	797
VII	— <i>Atos através dos quais se expressa a polícia administrativa</i>	798
VIII	— <i>O poder de polícia é discricionário?</i>	799
IX	— <i>Definição de polícia administrativa</i>	799
X	— <i>Polícia geral e polícia especial</i>	800
XI	— <i>Delegação de atos de polícia administrativa</i>	801
XII	— <i>Executoriedade das medidas de polícia administrativa</i>	803
XIII	— <i>Polícia administrativa e o princípio da proporcionalidade contra abusos da Administração</i>	804
XIV	— <i>Setores da polícia administrativa</i>	805
XV	— <i>Polícia administrativa da União, Estados e Municípios</i>	806

Capítulo XV — **INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS**

I	— <i>Conceito</i>	808
II	— <i>Finalidades</i>	809

III	— Sujeito infrator e sujeito responsável subsidiário	810
IV	— “Excludentes” da infração ou da sanção	810
V	— Princípios	810
	a) Princípio da legalidade, 811; b) Princípio da anterioridade, 812; c) Princípio da tipicidade, 812; d) Princípio da exigência de voluntariedade para incursão na infração, 814; e) Princípio da proporcionalidade, 815; f) Princípio do devido processo legal, 816; g) Princípio da motivação, 817	
VI	— Providências acautelatórias	817
VII	— Classificações das sanções: sanções transmissíveis e sanções intransmissíveis	818
VIII	— Multas	820
IX	— Dever de sancionar	821

Capítulo XVI — **DESAPROPRIAÇÃO**

I	— Conceito	822
II	— Fundamentos da desapropriação	827
III	— Desapropriação: forma originária de aquisição da propriedade	828
IV	— Requisitos da desapropriação	829
V	— Competência para legislar sobre desapropriação; competência para desapropriar e competência para promover desapropriação	830
VI	— Objeto da desapropriação	831
VII	— Beneficiários da desapropriação	832
VIII	— Fases do procedimento expropriatório	833
IX	— A declaração de utilidade pública	835
X	— A imissão provisória de posse	838
XI	— A justa indenização. Juros. Correção monetária. Outras despesas. Honorários de advogados	839
XII	— Momento em que se consuma a desapropriação	843
XIII	— Desapropriação por zona	843
XIV	— Desapropriação indireta	844
XV	— Extensão do controle jurisdicional na ação de desapropriação	844
XVI	— Retrocessão e direito de preferência violado	845
XVII	— Requisição	846
XVIII	— Servidão administrativa	847
XIX	— Tombamento	859
XX	— Ocupação temporária	861

Capítulo XVII — **GESTÃO DOS BENS PÚBLICOS**

I	— Conceito	863
II	— Os bens com relação à sua destinação	864
III	— Afetação e desafetação dos bens públicos	864
IV	— Regime jurídico dos bens públicos	865
V	— Os bens quanto à sua natureza física	866
	a) Bens do domínio hídrico, 867; b) Bens do domínio terrestre, 868 (Domínio do solo, 868; Domínio do subsolo, 871)	

VI	— Formas de aquisição e alienação de bens públicos	872
VII	— Formas de utilização dos bens públicos pelos administrados	873
	a) Utilização dos bens de uso comum, 873; b) Utilização dos bens de uso especial, 876; c) Utilização dos bens dominicais, 877	
PARTE V — O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO E A RESPONSABILIDADE DO ESTADO		881
Capítulo XVIII — PANORAMA DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA		
I	— Controle interno e externo	883
	a) Controle interno, 889; b) Controle externo, 891	
II	— Controle parlamentar direto	891
	a) Sustação de atos e contratos do Executivo, 891; 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, 892; c) Comissões Parlamentares de Inquérito, 892; d) Autorizações ou aprovações do Congresso necessárias para atos concretos do Executivo, 892; e) Poderes controladores privativos do Senado, 893; f) Julgamento das contas do Executivo, 893; g) Suspensão e destituição (“impeachment”) do Presidente ou de Ministros, 893	
III	— Controle pelo Tribunal de Contas	894
	a) Composição e composição do Tribunal de Contas, 894; b) Parecer prévio sobre as contas do Presidente, 895; c) Julgamento das contas dos administradores públicos, 895	
IV	— Controle jurisdicional (panorama)	896
	a) “Habeas corpus”, 902; b) Mandado de segurança, 902; c) “Habeas data”, 903; d) Mandado de injunção, 903; e) Ação popular, 904; f) Ação civil pública, 905; g) Ação direta de inconstitucionalidade, 905; h) Arguição de descumprimento de preceito fundamental, 906; i) Ação declaratória de constitucionalidade, 906	
V	— Controle por meio da arbitragem	906
	Direito patrimonial disponível, 908; Direitos patrimoniais, 909; Direitos disponíveis para a Administração, 909; Modo de realização da arbitragem em relação ao Poder Público, 911 (a) Qualificação dos árbitros, 911; b) A capacidade dos árbitros, 912)	
Capítulo XIX — DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E CONTROLE JUDICIAL		
I	— Introdução	913
II	— Princípio da legalidade	914
III	— Vinculação e discricionariedade	916
	Mérito do ato, 918	
IV	— Fundamentos da discricionariedade	918

V	— <i>Estrutura lógico-normativa da discricionariedade</i>	921
VI	— <i>Conceito de discricionariedade</i>	924
VII	— <i>Limites da discricionariedade</i>	925
VIII	— <i>Extensão do controle judicial</i>	928
	a) <i>Exame dos motivos</i> , 928; b) <i>Exame da finalidade: o desvio de poder</i> , 930; c) <i>Exame da causa do ato</i> , 933	
IX	— <i>Relatividade da competência discricionária</i>	933
X	— <i>Conclusão</i>	938

Capítulo XX — **RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO POR COMPORTAMENTOS ADMINISTRATIVOS**

I	— <i>Introdução</i>	941
II	— <i>Responsabilidade e sacrifício de direito</i>	941
III	— <i>Originalidade da responsabilidade pública</i>	944
IV	— <i>A responsabilidade do Estado e o Estado de Direito</i>	946
V	— <i>Evolução da responsabilidade por atos administrativos</i>	947
	a) <i>Princípio da irresponsabilidade do Estado</i> , 947; b) <i>Princípio da responsabilidade do Estado</i> , 948; c) <i>Responsabilidade subjetiva do Estado</i> , 949; d) <i>Responsabilidade objetiva do Estado</i> , 951	
VI	— <i>Fundamentos da responsabilidade do Estado</i>	952
VII	— <i>Questões capitais sobre a responsabilidade estatal</i>	953
VIII	— <i>Os sujeitos que comprometem o Estado</i>	953
IX	— <i>Caracteres da conduta lesiva ensejadora de responsabilidade</i>	955
	a) <i>Danos por ação do Estado</i> , 956; b) <i>Danos por omissão do Estado</i> , 957; c) <i>Danos dependentes de situação apenas propiciada pelo Estado</i> , 961	
X	— <i>O dano indenizável</i>	963
XI	— <i>Excludentes da responsabilidade do Estado</i>	966
XII	— <i>A responsabilidade do Estado no Brasil</i>	
	a) <i>Introdução</i> , 967; b) <i>Evolução normativa da responsabilidade do Estado no Brasil</i> , 969; c) <i>Responsabilidade subjetiva ou objetiva como regra no Direito vigente</i> , 971; d) <i>Responsabilidade patrimonial do agente por danos a terceiros</i> , 973; e) <i>Responsabilidade estatal na jurisprudência brasileira</i> , 981; f) <i>A forma de efetivação da responsabilidade do Estado</i> , 983; g) <i>A responsabilidade dos agentes e de terceiros por ilícitos</i> , 987	

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

I	— <i>Prescrição, decadência e preclusão</i>	998
II	— <i>Prescrição (ou outro prazo extintivo) da pretensão do administrado a pleitear direito na via administrativa</i>	989
III	— <i>Prescrição de ações judiciais do administrado contra o Poder Público</i> ...	990
IV	— <i>Pretensões da Administração contra o administrado</i>	993
V	— <i>“Prescrição” da possibilidade de a Administração prover, ela própria, sobre certa específica situação</i>	993
VI	— <i>Prescrição das ações judiciais contra o administrado</i>	995

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

I	— Introdução	998
II	— A globalização, o neoliberalismo e a “reforma” do Estado	1002
III	— Os reflexos da globalização no mundo jurídico brasileiro	1005
IV	— Conclusão	1008
ÍNDICE REMISSIVO DE AUTORES		1010
ÍNDICE ALFABÉTICO-REMISSIVO		1016