

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO

- com a participação de -
Carolina Zancaner Zockun
Maurício Zockun
Weida Zancaner

CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

36ª edição revista e atualizada
até a Emenda Constitucional nº 128, de 22.12.2022,
e a Medida Provisória nº 1.154, de 1º.1.2023, que estabelece a
organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios

Belo Horizonte

FORUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

2023

CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

© Revista dos Tribunais [como *Elementos de Direito Administrativo*] 1980 1ª edição; 1981 1ª reimpressão; 1983 2ª reimpressão; 1984 3ª reimpressão; 1986 4ª reimpressão; 1987 5ª reimpressão; 1988 6ª reimpressão; 1991 2ª edição; 1991 1ª reimpressão; 1992 3ª edição.
 © Malheiros Editores [como *Curso de Direito Administrativo*] 1993 4ª edição; 1994 5ª edição; 1995 6ª edição; 1995 7ª edição; 1996 8ª edição; 1997 9ª edição; 1998 10ª edição; 1999 11ª edição; 2000 12ª edição; 2000 1ª reimpressão; 2001 13ª edição; 2002 14ª edição; 2003 15ª edição; 2003 16ª edição; 2004 17ª edição; 2005 18ª edição; 2005 19ª edição; 2006 20ª edição; 2006 21ª edição; 2007 22ª edição; 2007 23ª edição; 2007 24ª edição; 2008 25ª edição; 2008 1ª reimpressão; 2009 26ª edição; 2010 27ª edição; 2011 28ª edição; 2012 29ª edição; 2013 30ª edição; 2014 31ª edição; 2015 32ª edição; 2016 33ª edição; 2017 1ª reimpressão; 2018 2ª reimpressão; 2019 34ª edição; 2021 35ª edição; 2023 36ª edição Editora Fórum Ltda.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virginia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármen Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Bezanos	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto (<i>in memoriam</i>)	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabício Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra

FÓRUM
 CONHECIMENTO JURÍDICO

Luis Cláudio Rodrigues Ferreira
 Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
 Aline Sobreira de Oliveira

Rua Paulo Ribeiro Bastos, 211 – Jardim Atlântico – CEP 31710-430
 Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 99412.0131
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

Técnica. Empenho. Zelo. Esses foram alguns dos cuidados aplicados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de impressão, digitação ou mesmo restar alguma dúvida conceitual. Caso se constate algo assim, solicitamos a gentileza de nos comunicar através do e-mail editorial@editoraforum.com.br para que possamos esclarecer, no que couber. A sua contribuição é muito importante para mantermos a excelência editorial. A Editora Fórum agradece a sua contribuição.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com a AACR2

M527c	Mello, Celso Antônio Bandeira de Curso de Direito Administrativo / Celso Antônio Bandeira de Mello. - 36. ed. - Belo Horizonte : Fórum, 2023. 981 p. ; 17cm x 24cm.
	Inclui bibliografia, índice e apêndice. ISBN: 978-65-5518-510-2
	1. Direito Administrativo. 2. Curso de Direito Administrativo. 3. Direito Constitucional. 4. Direito Público. I. Título.
2023-206	CDD: 341.3 CDU: 342.9

Elaborado por Odílio Hilario Moreira Jumor – CRB-8/9949

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 981 p. ISBN 978-65-5518-510-2.

SUMÁRIO

NOTA À 36ª EDIÇÃO

Celso Antônio Bandeira de Mello	27
--	-----------

PARTE I
INTRODUÇÃO

CAPÍTULO I

O DIREITO ADMINISTRATIVO E O REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

I	As funções do Estado.....	31
II	Os critérios de distinção das funções do Estado	33
III	A função política ou de governo	36
IV	O Direito Administrativo	37
V	Origem do Direito Administrativo.....	38
VI	As bases ideológicas do Direito Administrativo.....	41
VII	O regime jurídico-administrativo	47
VIII	O Direito Administrativo e o interesse público: conceito jurídico de interesse público – O que é direito público subjetivo	51
	Direito subjetivo público	54
	Interesses primários e secundários do Estado.....	56
IX	Conteúdo do regime jurídico-administrativo.....	59
a)	Supremacia do interesse público sobre o privado.....	59
b)	Indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos	63
X	Valor metodológico da noção de regime administrativo.....	73

CAPÍTULO II

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

I	Princípios expressos e implícitos.....	81
1º)	Princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado	81
2º)	Princípio da legalidade	84
3º)	Princípio da finalidade.....	89
4º)	Princípio da razoabilidade	90
5º)	Princípio da proporcionalidade.....	92
6º)	Princípio da motivação	93
7º)	Princípio da impessoalidade.....	94
8º)	Princípio da publicidade	95

a)	O princípio da publicidade e a LGPD	96
9º)	Princípios do devido processo legal e da ampla defesa.....	100
10º)	Princípio da moralidade administrativa	103
11º)	Princípio do controle judicial dos atos administrativos.....	104
12º)	Princípio da responsabilidade do Estado por atos administrativos	105
13º)	Princípio da boa administração	106
14º)	Princípio da segurança jurídica	106
II	Restrições excepcionais ao princípio da legalidade.....	111
a)	Medidas provisórias.....	111
b)	Estado de defesa	117
c)	Estado de sítio	117

PARTE II OS SUJEITOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO III

A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

I	Os órgãos e as competências públicas.....	123
	Órgãos públicos.....	124
	Classificação dos órgãos	125
	Competências públicas	125
	Conceito de competência.....	127
II	Insurgência na via administrativa contra o exercício das competências: pedido de reconsideração, recurso hierárquico, reclamação administrativa, representação e denúncia	128
III	Centralização e descentralização administrativa	131
	Desconcentração	131
	A hierarquia e os poderes do hierarca.....	132
	Distinção entre descentralização e desconcentração	132
	O controle.....	132
IV	Organização administrativa da União: Administração direta e indireta	133
	Administração direta da União	134
	Critério classificador do Decreto-Lei nº 200.....	134
	Entes paraestatais	136

CAPÍTULO IV

FIGURAS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA E ENTIDADES PARALELAS

I	Autarquias.....	139
	Conceito.....	139
	Regime jurídico	140
a)	Relações com a pessoa que as criou.....	140
b)	Relações com terceiros	143
c)	Relações internas.....	144
	Autarquias especiais ou sob regime especial	145
	Agências reguladoras.....	145

	Lei federal das agências reguladoras (Lei nº 13.848/2019).....	153
a)	Gestão e organização.....	153
b)	O processo decisório e controle social: Análise de Impacto Regulatório (AIR)	153
	Agências executivas.....	155
	Associação da Lei nº 14.341	156
a)	Finalidade legal.....	156
b)	Natureza jurídica.....	157
II	Fundações governamentais.....	158
a)	Fundações públicas	158
	Conceito legal: impropriedade	158
	Natureza das fundações públicas.....	160
b)	Fundações de direito privado criadas pelo Estado.....	161
	Natureza jurídica	161
	Regime jurídico.....	161
III	Empresas públicas e sociedades de economia mista.....	162
	Conceito de empresa pública.....	162
	Conceito legal: impropriedade	162
	Conceito de sociedade de economia mista	165
	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 nº 13.303/2016).....	174
a)	Relações com a pessoa que as criou	178
b)	Relações com terceiros	181
c)	Relações internas.....	183
IV	Parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor	186
	Contrato de gestão.....	189
	Contratos de gestão entre Estado e entidades da Administração indireta	190
	O art. 37, §8º, da Constituição	190
	Contratos de gestão entre o Estado e as “organizações sociais”	191
	Organizações sociais.....	192
	Organizações da sociedade civil de interesse público.....	195
	Lei das Parcerias Voluntárias.....	196

CAPÍTULO V

SERVIDORES PÚBLICOS

I	Agentes públicos.....	199
II	Classificação dos agentes públicos.....	201

a)	Agentes políticos.....	201
b)	Agentes honoríficos.....	202
c)	Servidores estatais	202
	Servidores públicos: conceito e espécies	203
	Servidores das pessoas governamentais de Direito Privado.....	204
d)	Particulares em colaboração com a Administração	204
III	Os servidores estatais na Constituição: titulares de cargos e ocupantes de empregos.....	207
a)	Cargos públicos.....	207
b)	Funções públicas.....	208
c)	Empregos públicos.....	208
IV	Natureza da relação jurídica entre os titulares de cargos e o Poder Público.....	209
V	Natureza da relação jurídica entre os ocupantes de emprego e as entidades governamentais.....	210
VI	Âmbito de aplicação do regime de emprego e do regime de cargo.....	210
VII	Objeto das normas constitucionais sobre pessoal.....	215
VIII	Normas de contenção de despesas com os servidores estatais.....	215
a)	Lei de Responsabilidade Fiscal e o limite global de despesas com pessoal.....	215
b)	Previsão orçamentária e na lei de diretrizes para alterações.....	219
c)	Proibição à União e Estados de aportarem recursos a outros níveis de governo para despesas de pessoal	219
IX	Normas relativas à remuneração dos servidores e de agentes políticos	219
a)	Criação de remuneração por subsídios	219
b)	Limite de remuneração	221
c)	Vencimentos do Executivo como paradigma para o Legislativo e o Judiciário	224
d)	Proibição de vinculação de vencimentos	224
e)	Cálculo de acréscimos pecuniários	224
f)	Uniformidade na data e nos índices para revisão geral da remuneração dos servidores públicos.....	224
g)	Exigência de lei para fixação ou alteração da remuneração.....	224
X	Normas constitucionais sobre o regime jurídico dos servidores estatais (titulares de cargos ou empregados).....	225
a)	Acessibilidade aos cargos e empregos: concurso público	225
	Admissão e dispensa nas estatais	228
b)	Contratação excepcional sem concurso	229
c)	Direito de greve e de sindicalização	230
d)	Proibição de acumulação remunerada	231
e)	Sanção por improbidade administrativa.....	231
XI	Regime constitucional dos servidores públicos titulares de cargos.....	231
a)	Irredutibilidade de vencimentos	232
b)	Alguns direitos equivalentes aos dos empregados.....	232
c)	Estabilidade	232
d)	Disponibilidade.....	233
e)	Aposentadoria e proventos	234
f)	Requisitos para aposentadoria e correspondentes proventos	234
g)	Forma de cálculo dos proventos de aposentadoria e das pensões.....	237

h)	Contribuição previdenciária	238
i)	Atualização de proventos e pensões	241
XII	Os cargos públicos	241
a)	Criação e extinção. Declaração de desnecessidade	241
a.1)	Transformação de cargos	242
b)	Classificação dos cargos	242
	Cargos em comissão	242
	Cargos de provimento efetivo	243
	Cargos vitalícios	245
c)	Lotação dos cargos e “redistribuição”	245
XIII	O provimento em cargo público: conceito e formas	245
a)	Provimento autônomo ou originário	246
	Nomeação	246
	Posse	246
b)	Provimentos derivados	247
	Provimento derivado vertical (promoção)	247
	Provimento derivado horizontal (readaptação)	247
	Provimento derivado por reingresso (reversão, aproveitamento, reintegração e recondução)	248
XIV	Direitos e vantagens dos servidores públicos estatutários	248
a)	Direitos e vantagens que beneficiam diretamente o servidor	249
	Direitos e vantagens de ordem pecuniária	249
	Direitos de ausência ao serviço	250
	Aposentadoria	254
b)	Direitos e vantagens em prol de dependentes do servidor	254
XV	Deveres e responsabilidades dos servidores públicos estatutários	254
	Prescrição	257
XVI	Sindicância e processo administrativo	258
XVII	Limites ao poder de emendar a Constituição e a situação dos atuais servidores	261

PARTE III AS VIAS TÉCNICO-JURÍDICAS DE AÇÃO ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO VI

O REGULAMENTO NO DIREITO BRASILEIRO

I	Introdução	269
II	Espécies de regulamento no Direito europeu	270
III	O regulamento previsto no art. 84, VI, da Constituição brasileira	271
IV	Conceito de regulamento no Direito brasileiro	272
V	Diferenças entre lei e regulamento no Direito brasileiro	273
VI	O regulamento ante o princípio da legalidade no Brasil	273
VII	Finalidade e natureza da competência regulamentar	277
VIII	Limites ao regulamento no Direito brasileiro: a delegação legislativa disfarçada	280

IX	O objeto da competência regulamentar.....	284
X	Diferenças entre lei e regulamento quanto às garantias do administrado.....	288
XI	Resoluções, instruções e portarias.....	290

CAPÍTULO VII

ATOS ADMINISTRATIVOS

I	Considerações introdutórias.....	293
a)	Distinção entre fatos jurídicos e atos jurídicos.....	293
b)	O problema da conceituação do ato administrativo.....	296
c)	Os conceitos jurídicos.....	297
d)	Historicidade dos conceitos jurídicos.....	299
e)	Funcionalidade e não “verdade” dos conceitos.....	300
f)	Crítério básico para conceituação do ato administrativo.....	301
II	Atos da Administração e atos administrativos.....	302
III	Conceito de ato administrativo.....	303
IV	Perfeição, validade e eficácia.....	304
V	Requisitos do ato administrativo.....	307
VI	Elementos do ato.....	309
	Conteúdo.....	309
	Forma.....	310
VII	Pressupostos do ato.....	310
1)	Pressupostos de existência.....	310
2)	Pressupostos de validade.....	311
a)	Sujeito (pressuposto subjetivo).....	311
b)	Motivo (pressuposto objetivo).....	312
	Motivo do ato e motivo legal.....	312
	Motivo e móvel.....	313
	O papel da vontade no ato administrativo.....	313
	Motivo e motivação.....	314
	O dever de motivar e as consequências de sua violação.....	314
	Teoria dos motivos determinantes.....	317
c)	Requisitos procedimentais (pressuposto objetivo).....	317
d)	Finalidade (pressuposto teleológico).....	317
	Teoria do desvio de poder.....	318
e)	Causa (pressuposto lógico).....	320
f)	Formalização (pressuposto formalístico).....	322
VIII	O silêncio no Direito Administrativo.....	323
IX	Atributos dos atos administrativos.....	326
	Casos em que cabe excoutoriedade.....	330
	Defesas contra a excoutoriedade.....	330
X	Classificação dos atos administrativos.....	330
a)	Quanto à natureza da atividade.....	330
b)	Quanto à estrutura do ato.....	331
c)	Quanto aos destinatários do ato.....	331
d)	Quanto ao grau de liberdade da Administração em sua prática.....	332

e)	Quanto à função da vontade administrativa	332
f)	Quanto aos efeitos	332
g)	Quanto aos resultados sobre a esfera jurídica dos administrados	333
h)	Quanto à situação de terceiros	334
i)	Quanto à composição da vontade produtora do ato	334
j)	Quanto à formação do ato	334
k)	Quanto à natureza das situações jurídicas que criam	335
l)	Quanto à posição jurídica da Administração	335
XI	Vinculação e discricionariedade	336
	Discricionariedade técnica	341
XII	Atos administrativos <i>in specie</i>	342
	Em função do conteúdo	342
	Como formas de manifestação de outros atos	347
XIII	Procedimento (ou processo) administrativo	349
XIV	Panorama da extinção dos atos administrativos	350
XV	Revogação	353
	Conceito	353
	Sujeito ativo da revogação	353
	Objeto da revogação	354
	Fundamento da revogação	355
	Motivos da revogação	356
	Efeitos da revogação	357
	Natureza do ato revogador	357
	Limites ao poder de revogar	358
	Revogação e indenização	359
XVI	Coisa julgada administrativa	360
XVII	Invalidade dos atos administrativos	362
	Sujeitos ativos da invalidação	362
	Objeto da invalidação	363
	Fundamento da invalidação	363
	Motivo da invalidação	364
	Forma da invalidação	364
	Efeitos da invalidação	365
	Classificação da invalidade segundo a doutrina brasileira	366
	Atos irregulares	368
	Comentários às diferentes teorias	369
	O grau de intolerância em relação a categorias de atos inválidos	370
	Convalidação	371
	Convalidação e invalidação: poder ou dever?	372
	Identificação dos atos inexistentes, dos nulos e dos anuláveis	374
	Regime dos atos inválidos	375
	Invalidação e dever de indenizar	376
	Direito de resistência contra atos inválidos	377
XVIII	Regime jurídico dos atos inexistentes, dos nulos e anuláveis: comparação	378
XIX	Diferenças entre revogação e invalidação	380

CAPÍTULO VIII

O PROCEDIMENTO (OU PROCESSO) ADMINISTRATIVO

I	Conceito de procedimento administrativo	381
	Procedimento e ato complexo	385
II	Requisitos do procedimento	386
III	Importância do procedimento administrativo. Atualidade do tema	387
IV	Objetivos do processo ou procedimento	389
V	Espécies de procedimento	390
VI	Fases do processo ou procedimento	391
VII	Princípios do procedimento	392
VIII	Fundamentos constitucionais dos princípios do procedimento administrativo	396
IX	Obrigatoriedade da adoção de procedimento administrativo formalizado	399
X	O processo (ou procedimento) na legislação federal.....	401
	Âmbito de abrangência.....	401
	Competência.....	401
	Princípios do processo e garantias do administrado.....	402
	Sequência processual.....	405
	Prazos processuais.....	408
	Revogação, anulação e convalidação.....	410

CAPÍTULO IX

LICITAÇÃO

I	Conceito e finalidades	411
II	A legislação sobre licitação.....	413
	Normas gerais de licitação e contratos	414
III	A Lei nº 8.666/1993.....	416
	Os princípios da licitação.....	416
IV	Quem está obrigado a licitar	420
V	Os pressupostos da licitação	422
VI	O objeto licitável, a dispensa e a inexigibilidade de licitação.....	422
	Bens singulares	423
	Serviços singulares	423
	Sistematização legal dos casos excludentes de licitação	424
	Os casos qualificados pela lei como de licitação dispensável	424
	Inexigibilidade de licitação.....	429
	Serviços técnicos de natureza singular	431
	Justificação de dispensas e de inexigibilidade.....	433
	Licitação proibida	433
VII	Modalidades da licitação na Lei nº 8.666	434
	Prazos e formas de publicidade nas modalidades de licitação da Lei nº 8.666.	438
	Comparação entre concorrência, tomada de preços e convite	439
	Pregão.....	440
	Procedimento do pregão.....	440
	Registros cadastrais	445

	O registro de preços.....	446
	Comissões de licitação	448
	Licitações de grande vulto e licitações de alta complexidade técnica	448
	Alienação de bens	449
	Licitações internas e licitações internacionais	449
VIII	Etapas interna e externa da licitação.....	450
	Requisitos para instauração de licitação	451
	Vedações nas licitações.....	451
IX	Fases da licitação.....	452
	Exame dos afluentes à licitação	452
	Exame das propostas.....	453
	Confirmação do resultado e outorga do objeto	453
	Esquema analítico das fases	454
	Sequência procedimental da concorrência.....	454
X	O edital	456
	Vícios do edital	458
XI	A habilitação.....	459
	Documentos substitutivos para habilitação.....	463
	Consórcios.....	464
	Habilitação de empresa estrangeira em licitação internacional; compras de bens no Exterior	464
	Comparecimento de um único licitante	465
	Pré-qualificação.....	465
	Descabimento de rigorismos inúteis na habilitação	465
	Efeito jurídico da habilitação	466
	Vícios da habilitação.....	466
XII	O julgamento	467
	Requisitos das propostas	467
	Objetividade do julgamento.....	469
	Classificação	470
	Desempate entre as propostas	470
	Os “tipos” de licitação.....	470
	Equanimidade de tratamento entre licitantes estrangeiros e nacionais	472
	Classificação de uma só proposta	472
	Vícios da classificação	473
	Efeito jurídico da classificação	474
XIII	Homologação e adjudicação	474
XIV	Regras especiais para licitações com financiamento internacional e para compras de bens efetuadas no Exterior.....	474
XV	Recursos administrativos	475
XVI	O procedimento licitatório e suas consequências	475
	Licitação e direito ao subsequente contrato.....	476
	Revogação da licitação	476
	Anulação da licitação	477
XVII	Crimes	478

XVIII	Licitação nas estatais – A Lei nº 13.303/2016.....	478
	Dispensa de licitação para as estatais	479
	Inexigibilidade de licitação	480
	O processo de licitação nas estatais: disposições gerais	481
	Fases da licitação nas estatais.....	483
a)	Fase preparatória e de divulgação	484
b)	Fase de apresentação de lances ou propostas, conforme o modo de disputa adotado	484
c)	Fase de julgamento	484
d)	Fase de verificação de efetividade dos lances ou propostas	486
e)	Fase de negociação	486
f)	Fase da habilitação	486
g)	Fase de interposição de recursos.....	487
h)	Fase de adjudicação do objeto.....	487
i)	Fase de homologação do resultado ou revogação do procedimento.....	487
	Procedimentos auxiliares das licitações	487
XIX	Licitação e mandado de segurança	488
XX	A nova Lei de Licitações Lei nº 14.133/2021.....	489
	Âmbito de aplicação.....	490
	Princípios e diretrizes.....	491
a)	Princípio da segregação de funções	492
	Definições legais	493
	Objetivos do processo licitatório	493
	Processo licitatório Formalização	494
	Processo licitatório – Fases	494
	Fase preparatória	495
a)	A descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido.....	495
b)	Definição do objeto: termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo	495
c)	Orçamento sigiloso	498
d)	Qualidade do produto licitado	500
	Fase de divulgação do edital	501
a)	Acordo de <i>offset</i>	502
b)	Portal Nacional de Contratações Públicas	502
	Fase de apresentação de propostas e lances.....	503
a)	Modos de disputa: aberto e fechado	504
	Fase de julgamento.....	506
	Critérios de julgamento	507
a)	Menor preço.....	507
b)	Maior desconto.....	507
c)	Melhor técnica ou conteúdo artístico.....	508
d)	Técnica e preço	508
e)	Maior retorno econômico	509
	Fase da negociação	509

	Habilitação.....	510
a)	Habilitação jurídica	511
b)	Habilitação técnica.....	511
c)	Habilitação fiscal, social e trabalhista	513
d)	Habilitação econômico-financeira.....	514
	Fase recursal	515
	Encerramento da licitação	516
	Modalidades de licitação	516
a)	Pregão.....	516
b)	Concorrência.....	517
c)	Concurso	517
d)	Leilão	518
e)	Diálogo competitivo	520
	Procedimentos auxiliares.....	522
a)	Credenciamento	522
b)	Pré-qualificação.....	523
c)	Procedimento de Manifestação de Interesse.....	524
d)	Sistema de Registro de Preços	525
e)	Registro cadastral.....	529
	Contratação direta	531
a)	Inexigibilidade de licitação.....	531
b)	Dispensa de licitação.....	533
	Licitação internacional	537
	Marco Legal das <i>Startups</i>	538
	Crimes nas licitações	539

CAPÍTULO X

O CONTRATO ADMINISTRATIVO

	Introdução.....	541
	Peculiaridades do contrato administrativo.....	542
II	O contrato administrativo no Direito francês.....	543
III	O contrato administrativo na doutrina brasileira	544
IV	Conceito de contrato administrativo	546
V	Características do chamado “contrato administrativo”	546
	A lógica do contrato administrativo	548
VI	O contrato administrativo no Direito Positivo brasileiro	548
	O contrato administrativo na Lei nº 8.666.....	550
	Alteração unilateral do contrato	550
	Alteração bilateral do contrato	550
	Extinção do contrato: generalidades e a extinção unilateral.....	551
	Outras hipóteses de extinção	552
	<i>A exceptio non adimpleti contractus</i>	552
	Prazo e prorrogação dos contratos.....	553
	Formalidades do contrato administrativo	554
	Eficácia dos contratos administrativos.....	555

	Os pagamentos devidos ao contratado; correção monetária; reajuste e recomposição de preços no Direito Positivo (imprevisão, fato do príncipe e sujeições imprevistas)	555
	Sanções administrativas e penais por ocasião dos contratos administrativos...	560
VII	Equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo	561
	O âmbito de proteção do equilíbrio econômico-financeiro e o Direito Positivo brasileiro.....	563
	O contrato administrativo e o dever de boa-fé	567
VIII	A cláusula <i>rebus sic stantibus</i>	568
IX	A teoria da imprevisão	569
X	As cláusulas de reajustes de preços	571
XI	Os reajustes e os índices oficiais	572
XII	Obrigações do Estado derivadas de contratos inválidos ou “inexistentes”.....	574
XIII	Os quase contratos e o enriquecimento sem causa.....	575
XIV	Convênios e consórcios	578
XV	Contratação nas estatais – A Lei nº 13.303/2016	580
	Duração dos contratos	582
	Alteração dos contratos.....	582
	Sanções administrativas.....	584
XVI	Contratação na nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133, de 2021).....	584
	Da formalização dos contratos.....	584
	Regime de execução dos contratos.....	587
	Empreitada por preço unitário	588
	Empreitada por preço global	588
	Empreitada integral.....	589
	Contratação por tarefa	589
	Contratação integrada.....	590
	Contratação semi-integrada	591
	Fornecimento e prestação de serviço associado	591
	Garantias.....	592
	Da alocação dos riscos (matriz de risco).....	594
	Das prerrogativas da Administração	595
	Duração dos contratos	596
	Execução dos contratos.....	598
	Da subcontratação	601
	Alteração dos contratos.....	602
	Alteração unilateral dos contratos	602
	Alterações bilaterais	604
	Necessidade de formalização das alterações em termo aditivo.....	604
	Reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.....	605
	Extinção contratual	605
	Recebimento do objeto.....	607
	Pagamento	607
	Nulidade dos contratos.....	608
	Meios alternativos de resolução de controvérsias	610

Infrações e sanções administrativas.....	610
Controle das contratações.....	611
Contratação nas <i>startups</i>	612

PARTE IV AS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS

CAPÍTULO XI

SERVIÇO PÚBLICO E OBRA PÚBLICA

I	Conceito de serviço público	619
a)	Substrato material da noção de serviço público.....	622
b)	Elemento formal caracterizador do serviço público: seu regime jurídico.....	623
	Princípios do serviço público.....	623
II	Titularidade do serviço e titularidade da prestação.....	626
III	Serviços públicos e outras atividades estatais	627
	Serviço público e obra pública ^{26-A}	627
	Serviço público e poder de polícia	628
	Serviço público e exploração estatal de atividade econômica	629
IV	Serviços públicos por determinação constitucional	630
V	Imposições constitucionais quanto aos serviços públicos no Brasil.....	632
a)	Serviços de prestação obrigatória e exclusiva do Estado.....	632
b)	Serviços que o Estado tem obrigação de prestar e obrigação de conceder	632
c)	Serviços que o Estado tem obrigação de prestar, mas sem exclusividade	632
d)	Serviços que o Estado não é obrigado a prestar, mas, não os prestando, terá de promover-lhes a prestação, mediante concessão ou permissão	633
VI	Os serviços públicos e a dubiedade da expressão "autorização" na Constituição.....	633
VII	Limites constitucionais para a caracterização de um serviço como público.....	634
VIII	Serviços públicos e serviços governamentais.....	636
IX	Obra pública	638
	Conceito.....	638

CAPÍTULO XII

CONCESSÕES E PERMISSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO E SEUS REGIMES JURÍDICOS

I	Concessão de serviços públicos: conceito e noções gerais.....	639
	A exploração do serviço como forma de remuneração.....	640
	Concessão e permissão de serviço público na Constituição e as leis editadas para cumpri-la.....	640
	Impropriedade das definições legais	642
	Natureza dos serviços suscetíveis de serem concedidos	645
	Natureza jurídica da concessão de serviço público e suas consequências.....	646
II	Forma e condições da outorga do serviço em concessão.....	647
	PND e PPI	648
	Licitação das concessões	649
a)	O procedimento de manifestação de interesse nas concessões.....	649

b)	Modalidades de licitação	651
c)	Critérios de julgamento	652
d)	Peculiaridades nas licitações de concessões e permissões.....	653
e)	Licitações e contratos de programa.....	655
f)	Empresas estatais como participantes de licitações para concessão	656
	O “contrato” de concessão	657
	Transferência da concessão – Transferência do controle acionário da concessionária e a subconcessão.....	657
	Direitos emergentes da concessão como garantias de financiamento	660
III	O prazo nas concessões e sua prorrogação	660
IV	Os poderes do concedente.....	662
V	Os direitos do concessionário	666
	Remuneração do concessionário	666
VI	As tarifas	667
	As fontes paralelas (alternativas, complementares) de receita do concessionário	669
	O equilíbrio econômico-financeiro na concessão de serviço público (ou obra pública).....	669
VII	Os direitos dos usuários	674
VIII	Formas de extinção da concessão e seus efeitos jurídicos	678
IX	A reversão dos bens.....	682
X	Síntese da composição patrimonial no encerramento da concessão.....	684
XI	Responsabilidade do concessionário e subsidiária do Estado pelos danos a terceiros causados em razão do serviço	684
XII	Permissão de serviço público.....	686
XIII	Situações transitórias na Lei de Concessões	694
XIV	A parceria público-privada (PPP)	696
	Valor, prazo e objeto das parcerias público-privadas.....	697
	Modalidades	697
	Concessão administrativa: a falsa concessão	699
	Benefícios aos contratados nas parcerias público-privadas: vantagens e garantias.....	700
	Garantias ofertáveis ao financiador do parceiro privado	701
	O contrato de parceria: gestão por sociedade de propósito específico.....	701
	O contrato de parceria: liberação de pagamentos ao parceiro privado.....	701
	O contrato de parceria: diretrizes e cláusulas contratuais.....	702
	Repartição de riscos. Garantias exigidas do parceiro privado. Repartição de ganhos	702
	Licitação nas parcerias público-privadas	703
	Disposições aplicáveis apenas à União.....	704
	Inconstitucionalidades da Lei das Parcerias Público-Privadas	705
	Vinculação de receitas.....	705
	Fundos especiais	706
	Empresa estatal garantidora	707
	Mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive arbitragem	708

Assunção, por financiador, do controle da sociedade de propósitos específicos	708
Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)	708

CAPÍTULO XIII

INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E NO DOMÍNIO SOCIAL

I	Introdução.....	711
II	Intervenção do Estado no domínio econômico	713
	Conceito de atividade econômica em nossa Constituição.....	713
	Valorização do trabalho humano	714
	Liberdade de iniciativa.....	715
	Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019).....	718
a)	Regulação e regulamentação.....	719
b)	Declaração de direitos de liberdade econômica.....	719
	Desenvolvimento econômico de baixo risco (art. 3º, I)	719
	Desenvolvimento de atividade econômica em qualquer dia ou horário da semana (art. 3º, II)	720
	Definir livremente o preço de produtos e de serviços como consequência de alterações da oferta e demanda (art. 3º, III)	721
	Tratamento impessoal (art. 3º, IV).....	722
	Presunção de boa-fé dos atos empresariais e o “in dubio pro autonomia privada” (art. 3º, V).....	722
	A inovação de produtos e serviços e a normalização técnica	723
	Efeito positivo do silêncio da Administração na liberação de atividades econômicas.....	724
c)	Garantias de livre iniciativa	724
d)	Análise de Impacto Regulatório/AIR.....	725
	Atividades privadas sob regime especial	725
	Função social da propriedade.....	725
	Livre concorrência e repressão ao abuso do poder econômico.....	725
	Cade: organização e funções	726
	Superintendência-Geral.....	727
	Infrações à ordem econômica.....	727
	Penas por infrações à ordem econômica	729
	Acordo de leniência.....	731
	Defesa do consumidor	731
	Monopólio.....	734
III	Intervenção do Estado no domínio social	734

CAPÍTULO XIV

PODER DE POLÍCIA

I	Introdução.....	739
II	Sentido amplo e sentido estrito do poder de polícia.....	742
III	Fundamento da polícia administrativa	742
IV	Supremacia geral e supremacia especial	743

V	Essência do poder de polícia.....	747
	Traços característicos.....	748
VI	Polícia administrativa e polícia judiciária.....	750
VII	Atos através dos quais se expressa a polícia administrativa.....	751
VIII	O poder de polícia é discricionário?.....	752
IX	Definição de polícia administrativa.....	752
X	Polícia geral e polícia especial.....	753
XI	Delegação de atos de polícia administrativa.....	754
XII	Executoriedade das medidas de polícia administrativa.....	756
XIII	Polícia administrativa e o princípio da proporcionalidade contra abusos da Administração.....	757
XIV	Setores da polícia administrativa.....	758
XV	Polícia administrativa da União, Estados e Municípios.....	759

CAPÍTULO XV

INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

I	Conceito.....	761
II	Finalidades.....	762
III	Sujeito infrator e sujeito responsável subsidiário.....	763
IV	“Excludentes” da infração ou da sanção.....	763
V	Princípios.....	763
VI	Providências acautelatórias.....	770
VII	Classificações das sanções: sanções transmissíveis e sanções intransmissíveis.....	771
VIII	Multas.....	773
IX	Dever de sancionar.....	773

CAPÍTULO XVI

DESAPROPRIAÇÃO

I	Conceito.....	775
II	Fundamentos da desapropriação.....	780
III	Desapropriação: forma originária de aquisição da propriedade.....	780
IV	Requisitos da desapropriação.....	782
V	Competência para legislar sobre desapropriação; competência para desapropriar e competência para promover desapropriação.....	783
VI	Objeto da desapropriação.....	783
VII	Beneficiários da desapropriação.....	784
VIII	Fases do procedimento expropriatório.....	785
IX	A declaração de utilidade pública.....	787
X	A imissão provisória de posse.....	790
XI	A justa indenização. Juros. Correção monetária. Outras despesas. Honorários de advogados.....	792
XII	Momento em que se consuma a desapropriação.....	794
XIII	Desapropriação por zona.....	795
XIV	Desapropriação indireta.....	796
XV	Extensão do controle jurisdicional na ação de desapropriação.....	796

XVI	Retrocessão e direito de preferência violado	797
XVII	Requisição.....	806
XVIII	Servidão administrativa.....	807
XIX	Tombamento	809
XX	Ocupação temporária.....	811

CAPÍTULO XVII

GESTÃO DOS BENS PÚBLICOS

I	Conceito.....	813
II	Os bens com relação à sua destinação	814
III	Afetação e desafetação dos bens públicos.....	814
IV	Regime jurídico dos bens públicos.....	815
V	Os bens quanto à sua natureza física.....	816
a)	Bens do domínio hídrico.....	817
b)	Bens do domínio terrestre	817
	Domínio do solo.....	818
	Domínio do subsolo	821
VI	Formas de aquisição e alienação de bens públicos	821
VII	Formas de utilização dos bens públicos pelos administrados	822
a)	Utilização dos bens de uso comum.....	822
b)	Utilização dos bens de uso especial	825
c)	Utilização dos bens dominicais	826

PARTE V

O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO E A RESPONSABILIDADE DO ESTADO

CAPÍTULO XVIII

PANORAMA DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

	Controle interno e externo.....	833
	Lei de Improbidade Administrativa	833
	Lei de Probidade Administrativa Empresarial ou Lei Anticorrupção.....	836
a)	Controle interno	841
b)	Controle externo	842
II	Controle parlamentar direto	843
a)	Sustação de atos e contratos do Executivo.....	843
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.....	843
c)	Comissões Parlamentares de Inquérito	844
d)	Autorizações ou aprovações do Congresso necessárias para atos concretos do Executivo.....	844
e)	Poderes controladores privativos do Senado	844
f)	Julgamento das contas do Executivo	845
g)	Suspensão e destituição (<i>impeachment</i>) do Presidente ou de Ministros.....	845
III	Controle pelo Tribunal de Contas	845

a)	Compostura e composição do Tribunal de Contas.....	845
b)	Parecer prévio sobre as contas do Presidente.....	846
c)	Julgamento das contas dos administradores públicos.....	847
IV	Controle jurisdicional (panorama).....	847
a)	<i>Habeas corpus</i>	852
b)	Mandado de segurança.....	852
c)	<i>Habeas data</i>	853
d)	Mandado de injunção.....	853
e)	Ação popular.....	854
f)	Ação civil pública.....	855
g)	Ação direta de inconstitucionalidade.....	855
h)	Arguição de descumprimento de preceito fundamental.....	856
i)	Ação declaratória de constitucionalidade.....	856
V	Controle por meio da arbitragem.....	856
	Direito patrimonial disponível.....	857
	Direitos patrimoniais.....	858
	Direitos disponíveis para a Administração.....	859
	Modo de realização da arbitragem em relação ao Poder Público.....	860
a)	Qualificação dos árbitros.....	861
b)	A capacidade dos árbitros.....	861

CAPÍTULO XIX

DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E CONTROLE JUDICIAL

I	Introdução.....	863
II	Princípio da legalidade.....	864
III	Vinculação e discricionariedade.....	865
	Mérito do ato.....	868
IV	Fundamentos da discricionariedade.....	868
V	Estrutura lógico-normativa da discricionariedade.....	870
VI	Conceito de discricionariedade.....	874
VII	Limites da discricionariedade.....	874
VIII	Extensão do controle judicial.....	877
a)	Exame dos motivos.....	877
b)	Exame da finalidade: o desvio de poder.....	878
c)	Exame da causa do ato.....	881
IX	Relatividade da competência discricionária.....	881
X	Conclusão.....	886

CAPÍTULO XX

RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO POR COMPORTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

I	Introdução.....	889
II	Responsabilidade e sacrifício de direito.....	889
III	Originalidade da responsabilidade pública.....	892
IV	A responsabilidade do Estado e o Estado de Direito.....	893

V	Evolução da responsabilidade por atos administrativos.....	894
a)	Princípio da irresponsabilidade do Estado.....	895
b)	Princípio da responsabilidade do Estado.....	896
c)	Responsabilidade subjetiva do Estado	896
d)	Responsabilidade objetiva do Estado	898
VI	Fundamentos da responsabilidade do Estado	899
VII	Questões capitais sobre a responsabilidade estatal	899
VIII	Os sujeitos que comprometem o Estado	900
IX	Caracteres da conduta lesiva ensejadora de responsabilidade	902
a)	Danos por ação do Estado	902
b)	Danos por omissão do Estado.....	904
c)	Danos dependentes de situação apenas propiciada pelo Estado	907
X	O dano indenizável.....	909
XI	Excludentes da responsabilidade do Estado	912
XII	A responsabilidade do Estado no Brasil.....	913
a)	Introdução.....	913
b)	Evolução normativa da responsabilidade do Estado no Brasil.....	914
c)	Responsabilidade subjetiva ou objetiva como regra no Direito vigente.....	917
d)	Responsabilidade patrimonial do agente por danos a terceiros.....	918
e)	Responsabilidade estatal na jurisprudência brasileira.....	925
f)	A forma de efetivação da responsabilidade do Estado.....	927
g)	A responsabilidade dos agentes e de terceiros por ilícitos.....	927

CAPÍTULO XXI

A PRESCRIÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO

	Prescrição, decadência e preclusão	929
II	Prescrição (ou outro prazo extintivo) da pretensão do administrado a pleitear direito na via administrativa.....	930
III	Prescrição de ações judiciais do administrado contra o Poder Público.....	931
IV	Pretensões da Administração contra o administrado	933
V	“Prescrição” da possibilidade de a Administração prover, ela própria, sobre certa específica situação	933
VI	Prescrição das ações judiciais contra o administrado	935

APÊNDICE

O NEOCOLONIALISMO E O DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

I	Introdução.....	939
II	A globalização, o neoliberalismo e a “reforma” do Estado.....	943
III	Os reflexos da globalização no mundo jurídico brasileiro	945
IV	Conclusão.....	948

	ÍNDICE REMISSIVO DE AUTORES	951
--	-----------------------------------	-----

	ÍNDICE ALFABÉTICO-REMISSIVO.....	957
--	----------------------------------	-----