

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO

em coautoria com -

Carolina Zancaner Zockun

Maurício Zockun

Weida Zancaner

CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

37ª edição revista e atualizada

até a Emenda Constitucional nº 132, de 20.12.2023, Lei nº 14.801,
de 9.1.2024 e Decreto federal nº 11.878, que regulamenta o credenciamento
para a contratação de bens e serviços pela Administração Pública direta,
autárquica e fundacional

Belo Horizonte

FORUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

2024

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.

© Editora Fórum Ltda. 2023 36ª edição; 2024 37ª edição.

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 Beznos	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
Fabricao 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 ISBD

M527c	Mello, Celso Antônio Bandeira de
	Curso de direito administrativo / Celso Antônio Bandeira de Mello. -- 37. ed. --. Belo Horizonte: Fórum, 2024.
	964 p. 17,0x24,0 cm ISBN 978-65-5518-667-3
	1. Direito constitucional. 2. Direito público. I. Título.
	CDD: 342 CDU: 342

Ficha catalográfica elaborada por Lissandra Ruas Lima – CRB/6 – 2851

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*. 37. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. 964 p. ISBN 978-65-5518-667-3.

SUMÁRIO

NOTA À 37ª EDIÇÃO

Celso Antônio Bandeira de Mello..... 27PARTE I
INTRODUÇÃO

CAPÍTULO I

O DIREITO ADMINISTRATIVO E O REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO.....	33
I. As funções do Estado	33
II. Os critérios de distinção das funções do Estado	35
III. A função política ou de governo.....	38
IV. O Direito Administrativo	39
V. Origem do Direito Administrativo.....	40
VI. As bases ideológicas do Direito Administrativo.....	43
VII. O regime jurídico-administrativo	49
VIII. O Direito Administrativo e o interesse público: conceito jurídico de interesse público – O que é direito público subjetivo	53
a). Direito subjetivo público.....	56
b). Interesses primários e secundários do Estado	58
IX. Conteúdo do regime jurídico-administrativo	61
a). Supremacia do interesse público sobre o privado	61
b). Indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos.....	65
X. Valor metodológico da noção de regime administrativo.....	75

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	95
8º).	Princípio da publicidade	95
a).	O princípio da publicidade e a Lei de Acesso à Informação (LAI)	96
b).	O princípio da publicidade e a LGPD.....	96
c).	A LAI, a LGPD e o direito à intimidade do servidor público	100
9º).	Princípios do devido processo legal e da ampla defesa.....	101
10º).	Princípio da moralidade administrativa	104
11º).	Princípio do controle judicial dos atos administrativos	105
12º).	Princípio da responsabilidade do Estado por atos administrativos	106
13º).	Princípio da boa administração	107
14º).	Princípio da segurança jurídica	108
a).	Princípio da segurança jurídica e a LINDB.....	109
II.	Restrições excepcionais ao princípio da legalidade.....	113
a).	Medidas provisórias	113
b).	Estado de defesa	118
c).	Estado de sítio	119

PARTE II

OS SUJEITOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO III

A	ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	125
I.	Os órgãos e as competências públicas	125
a).	Órgãos públicos.....	126
b).	Classificação dos órgãos.....	127
c).	Competências públicas.....	127
d).	Conceito de competência	129
II.	Insurgência na via administrativa contra o exercício das competências: pedido de reconsideração, recurso hierárquico, reclamação administrativa, representação e denúncia.....	130
III.	Centralização e descentralização administrativa	133
a).	Desconcentração	133
b).	A hierarquia e os poderes do hierarca	133
c).	Distinção entre descentralização e desconcentração.....	134
d).	O controle	134
IV.	Organização administrativa da União: Administração direta e indireta.....	134
a).	Administração direta da União	136
b).	Critério classificador do Decreto-Lei nº 200.....	136
c).	Entes paraestatais.....	138

CAPÍTULO IV

FIGURAS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA E ENTIDADES PARALELAS	141
I. Autarquias.....	141
a). Conceito	141
b). Regime jurídico.....	142
b.1). Relações com a pessoa que as criou	142
b.2). Relações com terceiros.....	145
b.3). Relações internas.....	146
c). Autarquias especiais ou sob regime especial.....	147
d). Agências reguladoras	147
e). Lei federal das agências reguladoras (Lei nº 13.848/2019).....	155
e.1). Gestão e organização.....	155
e.2). O processo decisório e controle social: Análise de Impacto Regulatório (AIR).....	155
f). Agências executivas.....	157
g). Associação da Lei nº 14.341	158
g.1). Finalidade legal	158
g.2). Natureza jurídica.....	159
II. Fundações governamentais.....	160
a). Fundações públicas.....	160
a.1). Conceito legal: impropriedade.....	160
a.2). Natureza das fundações públicas.....	162
b). Fundações de direito privado criadas pelo Estado	162
b.1). Natureza jurídica.....	162
b.2). Regime jurídico.....	163
III. Empresas públicas e sociedades de economia mista.....	163
a). Conceito de empresa pública.....	163
b). Conceito legal: impropriedade.....	164
c). Conceito de sociedade de economia mista.....	166
d). Conceito legal: impropriedade.....	167
e). As diferenças entre empresas públicas e sociedades de economia mista.....	168
f). Natureza essencial de empresas públicas e sociedades de economia mista: consequências.....	168
g). Critérios para interpretação do regime jurídico das empresas do Estado.....	170
h). Espécies de empresas públicas e sociedades de economia mista.....	172
i). Empresas estatais e concessão de serviço público.....	172
j). A peculiaridade de regime das estatais em confronto com as pessoas de Direito Privado. Normas constitucionais.....	173
k). O regime jurídico das empresas estatais.....	176
l). Alcance do Estatuto Jurídico das Empresas Estatais (Lei nº 13.303/2016).....	176
l.1). Relações com a pessoa que as criou	180
l.2). Relações com terceiros.....	183
l.3). Relações internas.....	185

IV.	Parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor.....	188
a).	Contrato de gestão	190
b).	Contratos de gestão entre Estado e entidades da Administração indireta.....	191
c).	O art. 37, §8º, da Constituição	192
d).	Contratos de gestão entre o Estado e as “organizações sociais”	193
e).	Organizações sociais	193
f).	Organizações da sociedade civil de interesse público.....	197
g).	Lei das Parcerias Voluntárias	198

CAPÍTULO V

SERVIDORES PÚBLICOS	201
I. Agentes públicos	201
II. Classificação dos agentes públicos	203
a). Agentes políticos	203
b). Agentes honoríficos	204
c). Servidores estatais	204
c.1). Servidores públicos: conceito e espécies	205
c.2). Servidores das pessoas governamentais de Direito Privado	206
d). Particulares em colaboração com a Administração.....	206
III. Os servidores estatais na Constituição: titulares de cargos e ocupantes de empregos ..	209
a). Cargos públicos	209
b). Funções públicas	210
c). Empregos públicos.....	210
IV. Natureza da relação jurídica entre os titulares de cargos e o Poder Público	211
V. Natureza da relação jurídica entre os ocupantes de emprego e as entidades governamentais	212
VI. Âmbito de aplicação do regime de emprego e do regime de cargo	212
VII. Objeto das normas constitucionais sobre pessoal	217
VIII. Normas de contenção de despesas com os servidores estatais.....	217
a). Lei de Responsabilidade Fiscal e o limite global de despesas com pessoal	217
b). Previsão orçamentária e na lei de diretrizes para alterações.....	221
c). Proibição à União e Estados de aportarem recursos a outros níveis de governo para despesas de pessoal	221
IX. Normas relativas à remuneração dos servidores e de agentes políticos	221
a). Criação de remuneração por subsídios.....	221
b). Limite de remuneração.....	223
c). Vencimentos do Executivo como paradigma para o Legislativo e o Judiciário	226
d). Proibição de vinculação de vencimentos.....	226
e). Cálculo de acréscimos pecuniários.....	226
f). Uniformidade na data e nos índices para revisão geral da remuneração dos servidores públicos.....	226
g). Exigência de lei para fixação ou alteração da remuneração	226

X.	Normas constitucionais sobre o regime jurídico dos servidores estatais (titulares de cargos ou empregados)	228
a).	Acessibilidade aos cargos e empregos: concurso público.....	228
b).	Admissão e dispensa nas estatais	230
c).	Contratação excepcional sem concurso.....	231
d).	Direito de greve e de sindicalização.....	232
e).	Proibição de acumulação remunerada.....	233
f).	Sanção por improbidade administrativa.....	234
XI.	Regime constitucional dos servidores públicos titulares de cargos.....	234
a).	Irredutibilidade de vencimentos.....	234
b).	Alguns direitos equivalentes aos dos empregados	234
c).	Estabilidade.....	235
d).	Disponibilidade	236
e).	Aposentadoria e proventos.....	236
f).	Requisitos para aposentadoria e correspondentes proventos	237
g).	Forma de cálculo dos proventos de aposentadoria e das pensões	240
h).	Contribuição previdenciária	241
i).	Atualização de proventos e pensões.....	244
XII.	Os cargos públicos	244
a).	Criação e extinção. Declaração de desnecessidade.....	244
a.1).	Transformação de cargos	245
b).	Classificação dos cargos	245
b.1).	Cargos em comissão	245
b.2).	Cargos de provimento efetivo.....	246
b.3).	Cargos vitalícios	248
c).	Lotação dos cargos e “redistribuição”	248
XIII.	O provimento em cargo público: conceito e formas	248
a).	Provimento autônomo ou originário	249
a.1).	Nomeação	249
a.2).	Posse	249
b).	Provimentos derivados.....	250
b.1).	Provimento derivado vertical (promoção)	250
b.2).	Provimento derivado horizontal (readaptação).....	250
b.3).	Provimento derivado por reingresso (reversão, aproveitamento, reintegração e recondução)	251
XIV.	Direitos e vantagens dos servidores públicos estatutários	251
a).	Direitos e vantagens que beneficiam diretamente o servidor	252
a.1).	Direitos e vantagens de ordem pecuniária	252
a.2).	Direitos de ausência ao serviço.....	253
a.3).	Aposentadoria	257
b).	Direitos e vantagens em prol de dependentes do servidor	257
XV.	Deveres e responsabilidades dos servidores públicos estatutários.....	258

a).	O art. 28 da LINDB e o novo regime de responsabilização dos agentes públicos.....	258
b).	As sanções previstas da Lei nº 8.112.....	260
c).	Prescrição.....	261
XVI.	Sindicância e processo administrativo.....	262
XVII.	Limites ao poder de emendar a Constituição e a situação dos atuais servidores.....	264

PARTE III

AS VIAS TÉCNICO-JURÍDICAS DE AÇÃO ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO VI

O REGULAMENTO NO DIREITO BRASILEIRO.....	273
I. Introdução.....	273
II. Espécies de regulamento no Direito europeu.....	274
III. O regulamento previsto no art. 84, VI, da Constituição brasileira.....	275
IV. Conceito de regulamento no Direito brasileiro.....	276
V. Diferenças entre lei e regulamento no Direito brasileiro.....	276
VI. O regulamento ante o princípio da legalidade no Brasil.....	277
VII. Finalidade e natureza da competência regulamentar.....	281
VIII. Limites ao regulamento no Direito brasileiro: a delegação legislativa disfarçada.....	284
IX. O objeto da competência regulamentar.....	288
X. Diferenças entre lei e regulamento quanto às garantias do administrado.....	292
XI. Resoluções, instruções e portarias.....	294

CAPÍTULO VII

ATOS ADMINISTRATIVOS.....	297
I. Considerações introdutórias.....	297
a). Distinção entre fatos jurídicos e atos jurídicos.....	297
b). O problema da conceituação do ato administrativo.....	300
c). Os conceitos jurídicos.....	301
d). Historicidade dos conceitos jurídicos.....	303
e). Funcionalidade e não "verdade" dos conceitos.....	304
f). Critério básico para conceituação do ato administrativo.....	305
II. Atos da Administração e atos administrativos.....	306
III. Conceito de ato administrativo.....	307
IV. Perfeição, validade e eficácia.....	308
V. Requisitos do ato administrativo.....	311
VI. Elementos do ato.....	313
a). Conteúdo.....	313
b). Forma.....	314
VII. Pressupostos do ato.....	314
1). Pressupostos de existência.....	314

2).	Pressupostos de validade.....	315
a).	Sujeito (pressuposto subjetivo).....	315
b).	Motivo (pressuposto objetivo).....	316
b.1).	Motivo do ato e motivo legal.....	316
b.2).	Motivo e móvel	317
b.3).	O papel da vontade no ato administrativo.....	317
b.4).	Motivo e motivação.....	318
b.5).	O dever de motivar e as consequências de sua violação	318
b.6).	Teoria dos motivos determinantes	321
c).	Requisitos procedimentais (pressuposto objetivo)	321
d).	Finalidade (pressuposto teleológico).....	321
d.1).	Teoria do desvio de poder.....	322
e).	Causa (pressuposto lógico)	323
f).	Formalização (pressuposto formalístico)	326
VIII.	O silêncio no Direito Administrativo.....	327
IX.	Atributos dos atos administrativos	330
a).	Casos em que cabe excoutoriedade	334
b).	Defesas contra a excoutoriedade.....	334
X.	Classificação dos atos administrativos	334
a).	Quanto à natureza da atividade	334
b).	Quanto à estrutura do ato.....	335
c).	Quanto aos destinatários do ato	335
d).	Quanto ao grau de liberdade da Administração em sua prática.....	336
e).	Quanto à função da vontade administrativa	336
f).	Quanto aos efeitos.....	336
g).	Quanto aos resultados sobre a esfera jurídica dos administrados.....	337
h).	Quanto à situação de terceiros	338
i).	Quanto à composição da vontade produtora do ato.....	338
j).	Quanto à formação do ato.....	338
k).	Quanto à natureza das situações jurídicas que criam.....	339
l).	Quanto à posição jurídica da Administração.....	339
XI.	Vinculação e discricionariedade.....	340
a).	Discricionariedade técnica	345
XII.	Atos administrativos <i>in specie</i>	346
a).	Em função do conteúdo.....	346
b).	Como formas de manifestação de outros atos.....	351
XIII.	Procedimento (ou processo) administrativo.....	353
XIV.	Panorama da extinção dos atos administrativos.....	354
XV.	Revogação.....	356
a).	Conceito	356
b).	Sujeito ativo da revogação.....	357
c).	Objeto da revogação.....	357

d).	Fundamento da revogação.....	360
e).	Motivos da revogação.....	359
f).	Efeitos da revogação	360
g).	Natureza do ato revogador	361
h).	Limites ao poder de revogar	361
i).	Revogação e indenização	361
XVI.	Coisa julgada administrativa	364
XVII.	Invalidade dos atos administrativos	365
a).	Sujeitos ativos da invalidação.....	366
b).	Objeto da invalidação.....	366
c).	Fundamento da invalidação	367
d).	Motivo da invalidação.....	367
e).	Forma da invalidação	367
f).	Efeitos da invalidação.....	369
g).	Classificação da invalidade segundo a doutrina brasileira.....	369
h).	Atos irregulares.....	372
i).	Comentários às diferentes teorias	372
j).	O grau de intolerância em relação a categorias de atos inválidos.....	373
k).	Convalidação	375
l).	Convalidação e invalidação: poder ou dever?	376
m).	Identificação dos atos inexistentes, dos nulos e dos anuláveis	378
n).	Regime dos atos inválidos	378
o).	Invalidação e dever de indenizar.....	380
p).	Direito de resistência contra atos inválidos	381
XVIII.	Regime jurídico dos atos inexistentes, dos nulos e anuláveis: comparação	382
XIX.	Diferenças entre revogação e invalidação.....	383

CAPÍTULO VIII

O PROCEDIMENTO (OU PROCESSO) ADMINISTRATIVO	385
I. Conceito de procedimento administrativo	385
a). Procedimento e ato complexo	390
II. Requisitos do procedimento.....	391
III. Importância do procedimento administrativo. Atualidade do tema	391
IV. Objetivos do processo ou procedimento.....	393
V. Espécies de procedimento	394
VI. Fases do processo ou procedimento.....	395
VII. Princípios do procedimento	396
VIII. Fundamentos constitucionais dos princípios do procedimento administrativo.....	399
IX. Obrigatoriedade da adoção de procedimento administrativo formalizado.....	403
X. O processo (ou procedimento) na legislação federal	404
a). Âmbito de abrangência	405
b). Competência	405

c).	Princípios do processo e garantias do administrado	405
d).	Sequência processual.....	407
e).	Prazos processuais.....	412
f).	Revogação, anulação e convalidação.....	414

CAPÍTULO IX

LICITAÇÃO	415
I. Conceito e finalidades.....	415
II. A legislação sobre licitação	417
a). Normas gerais de licitação e contratos	419
b). A nova Lei de Licitações – Lei nº 14.133/2021	420
c). Âmbito de aplicação.....	421
III. Princípios e diretrizes.....	422
i). Princípio da legalidade.....	422
ii). Princípio da impessoalidade	423
iii). Princípio da segregação de funções	426
iv). Princípios da publicidade e transparência.....	427
v). Princípio da moralidade.....	428
vi). Princípios da eficiência e da eficácia	428
vii). Princípio do interesse público.....	428
viii). Princípio do planejamento.....	429
ix). Princípio da motivação.....	429
x). Princípio da vinculação ao edital	429
xi). Princípio do julgamento objetivo.....	429
xii). Princípio da segurança jurídica.....	430
xiii). Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade	430
xiv). Princípio da competitividade	430
xv). Princípio da celeridade	431
xvi). Princípio da economicidade	431
xvii). Princípio do desenvolvimento sustentável	431
IV. Quem está obrigado a licitar	433
V. Definições legais.....	433
VI. Objetivos do processo licitatório.....	434
VII. Os pressupostos da licitação.....	434
VIII. O objeto licitável, a dispensa e a inexigibilidade de licitação	435
a). Bens singulares	436
b). Serviços singulares	436
c). Sistematização legal dos casos excludentes de licitação	437
d). Contratação direta.....	437
e). Inexigibilidade de licitação.....	438
f). Dispensa de licitação	441
g). Licitação proibida.....	448

IX.	Processo licitatório – Formalização	448
X.	Etapas interna e externa da licitação.....	449
a).	Agentes de contratação e comissão de contratação	449
XI.	Processo licitatório Fases.....	452
XII.	Fase preparatória.....	452
a).	A descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido	453
b).	Definição do objeto: termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo.....	451
c).	Orçamento sigiloso	457
d).	Qualidade do produto licitado.....	459
XIII.	Fase de divulgação do edital	459
a).	Acordo de <i>offset</i>	461
b).	Portal Nacional de Contratações Públicas.....	462
c).	Vícios do edital	462
d).	Consórcios	463
XIV.	Fase de apresentação de propostas e lances.....	464
a).	Modos de disputa: aberto e fechado	464
XV.	Fase de julgamento.....	463
a).	Vícios da classificação.....	469
XVI.	Critérios de julgamento.....	470
a).	Menor preço	470
b).	Maior desconto	470
c).	Melhor técnica ou conteúdo artístico.....	470
d).	Técnica e preço.....	471
e).	Maior retorno econômico.....	472
f).	Maior lance	472
g).	Fase da negociação.....	472
XVII.	Habilitação	473
a).	Habilitação dos consórcios	475
b).	Habilitação jurídica.....	476
c).	Habilitação técnica.....	476
d).	Habilitação fiscal, social e trabalhista.....	478
e).	Habilitação econômico-financeira	478
f).	Vícios da habilitação	479
g).	Comparecimento de um único licitante	480
XVIII.	Fase recursal.....	480
XIX.	Encerramento da licitação.....	481
XX.	Modalidades de licitação.....	482
a.)	Pregão.....	482
b.)	Concorrência.....	482
c.)	Concurso.....	483

d)	Leilão.....	483
e).	Diálogo competitivo.....	486
XXI.	Procedimentos auxiliares.....	487
a)	Credenciamento	487
b)	Pré-qualificação.....	490
c).	Procedimento de Manifestação de Interesse	491
d).	Sistema de Registro de Preços.....	492
e).	Registro cadastral.....	497
XXII.	Licitação internacional	498
XXIII.	Marco Legal das <i>Startups</i>	499
XXIV.	Crimes nas licitações	501
XXV.	Licitação nas empresas estatais A Lei nº 13.303/2016.....	501
a).	Dispensa de licitação para as estatais	502
b).	Inexigibilidade de licitação.....	503
c).	O processo de licitação nas estatais: disposições gerais	504
d).	Fases da licitação nas estatais.....	506
d.1).	Fase preparatória e de divulgação.....	507
d.2).	Fase de apresentação de lances ou propostas, conforme o modo de disputa adotado	507
d.3).	Fase de julgamento.....	507
d.4).	Fase de verificação de efetividade dos lances ou propostas.....	509
d.5).	Fase de negociação	509
d.6).	Fase da habilitação	509
d.7).	Fase de interposição de recursos	510
d.8).	Fase de adjudicação do objeto	510
d.9).	Fase de homologação do resultado ou revogação do procedimento.....	510
e).	Procedimentos auxiliares das licitações.....	510
XXVI.	Licitação e mandado de segurança.....	511

CAPÍTULO X

	O CONTRATO ADMINISTRATIVO.....	513
I.	Introdução	513
a).	Peculiaridades do contrato administrativo.....	514
II.	O contrato administrativo no Direito francês.....	515
III.	O contrato administrativo na doutrina brasileira.....	516
IV.	Conceito de contrato administrativo.....	517
V.	Características do chamado “contrato administrativo”	518
a).	A lógica do contrato administrativo	520
VI.	O contrato administrativo no Direito Positivo brasileiro	520
VII.	Contratação na nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021).....	521
a).	Da formalização e eficácia dos contratos.....	522
b).	Regime de execução dos contratos	525
b.1).	Empreitada por preço unitário.....	526

b.2).	Empreitada por preço global.....	526
b.3).	Empreitada integral	526
b.4).	Contratação por tarefa	527
b.5).	Contratação integrada	527
b.6).	Contratação semi-integrada	528
b.7).	Fornecimento e prestação de serviço associado	529
c).	Contrato de eficiência	530
d).	Garantias.....	530
e).	Da alocação dos riscos (matriz de risco).....	532
f).	Das prerrogativas da Administração	533
g).	Duração dos contratos	534
h).	Execução dos contratos.....	536
i).	Da subcontratação	539
j).	Alteração dos contratos	540
j.1).	Alteração unilateral dos contratos.....	540
j.2).	Alterações bilaterais.....	542
j.3).	Necessidade de formalização das alterações em termo aditivo.....	544
k).	Extinção contratual	544
l).	<i>A exceptio non adimpleti contractus</i>	546
m).	Recebimento do objeto	546
n).	Os pagamentos devidos ao contratado e remuneração variável	546
n.1).	Atraso no pagamento.....	547
n.2).	Reajuste e recomposição de preços no Direito Positivo (imprevisão, fato do príncipe e sujeições imprevistas).....	548
n.3).	Remuneração variável	552
o).	Equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo	553
o.1).	O âmbito de proteção do equilíbrio econômico-financeiro e o Direito Positivo brasileiro	555
p).	Nulidade dos contratos	558
q).	Meios alternativos de resolução de controvérsias.....	560
r).	Infrações e sanções administrativas	561
s).	Controle das contratações.....	562
VIII.	Contratação nas <i>startups</i>	563
IX.	O contrato administrativo e o dever de boa-fé	565
X.	A cláusula <i>rebus sic stantibus</i>	566
XI.	A teoria da imprevisão	566
XII.	As cláusulas de reajustes de preços	569
XIII.	Os reajustes e os índices oficiais	570
XIV.	Obrigações do Estado derivadas de contratos inválidos ou “inexistentes”	572
XV.	Os quase contratos e o enriquecimento sem causa.....	573
XVI.	Convênios e consórcios	575
XVII.	Contratação nas empresas estatais A Lei nº 13.303/2016	578

a).	Duração dos contratos.....	579
b).	Alteração dos contratos	580
c).	Sanções administrativas	581

PARTE IV AS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS

CAPÍTULO XI

SERVIÇO PÚBLICO E OBRA PÚBLICA		587
I.	Conceito de serviço público.....	587
a).	Substrato material da noção de serviço público.....	590
b).	Elemento formal caracterizador do serviço público: seu regime jurídico	591
b.1).	Princípios do serviço público	591
II.	Titularidade do serviço e titularidade da prestação.....	594
III.	Serviços públicos e outras atividades estatais	595
a).	Serviço público e obra pública	596
b).	Serviço público e poder de polícia.....	596
c).	Serviço público e exploração estatal de atividade econômica.....	597
IV.	Serviços públicos por determinação constitucional.....	598
V.	Imposições constitucionais quanto aos serviços públicos no Brasil	600
a).	Serviços de prestação obrigatória e exclusiva do Estado.....	600
b).	Serviços que o Estado tem obrigação de prestar e obrigação de conceder	600
c).	Serviços que o Estado tem obrigação de prestar, mas sem exclusividade	601
d).	Serviços que o Estado não é obrigado a prestar, mas, não os prestando, terá de promover-lhes a prestação, mediante concessão ou permissão	601
VI.	Os serviços públicos e a dubiedade da expressão “ <i>autorização</i> ” na Constituição	601
VII.	Limites constitucionais para a caracterização de um serviço como público.....	603
VIII.	Serviços públicos e serviços governamentais.....	604
IX.	Obra pública.....	606
a).	Conceito	606

CAPÍTULO XII

CONCESSÕES E PERMISSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO E SEUS REGIMES JURÍDICOS		609
I.	Concessão de serviços públicos: conceito e noções gerais.....	609
a).	A exploração do serviço como forma de remuneração	610
b).	Concessão e permissão de serviço público na Constituição e as leis editadas para cumpri-la	611
c).	Impropriedade das definições legais	613
d).	Natureza dos serviços suscetíveis de serem concedidos.....	615
e).	Natureza jurídica da concessão de serviço público e suas consequências	616

II.	Forma e condições da outorga do serviço em concessão.....	618
a).	PND e PPI.....	618
b).	Licitação das concessões	620
b.1).	O procedimento de manifestação de interesse nas concessões.....	620
b.2).	Modalidades de licitação.....	622
b.3).	Critérios de julgamento.....	623
b.4).	Peculiaridades nas licitações de concessões e permissões	624
b.5).	Licitações e contratos de programa.....	627
b.6).	Empresas estatais como participantes de licitações para concessão.....	628
b.7).	O “contrato” de concessão	629
b.8).	Transferência da concessão – Transferência do controle acionário da concessionária e a subconcessão.....	626
b.9).	Direitos emergentes da concessão como garantias de financiamento.....	631
III.	O prazo nas concessões e sua prorrogação	632
IV.	Os poderes do concedente	634
V.	Os direitos do concessionário.....	637
a).	Remuneração do concessionário.....	638
VI.	As tarifas.....	638
a).	As fontes paralelas (alternativas, complementares) de receita do concessionário.....	641
b).	O equilíbrio econômico-financeiro na concessão de serviço público (ou obra pública).....	641
VII.	Os direitos dos usuários.....	646
VIII.	Formas de extinção da concessão e seus efeitos jurídicos.....	650
IX.	A reversão dos bens.....	653
X.	Síntese da composição patrimonial no encerramento da concessão	655
XI.	Responsabilidade do concessionário e subsidiária do Estado pelos danos a terceiros causados em razão do serviço.....	656
XII.	Permissão de serviço público.....	658
XIII.	Situações transitórias na Lei de Concessões	665
XIV.	A parceria público-privada (PPP).....	667
a).	Valor, prazo e objeto das parcerias público-privadas.....	669
b).	Modalidades.....	669
c).	Concessão administrativa: a falsa concessão.....	670
d).	Benefícios aos contratados nas parcerias público-privadas: vantagens e garantias	671
e).	Garantias ofertáveis ao financiador do parceiro privado.....	672
f).	O contrato de parceria: gestão por sociedade de propósito específico.....	673
g).	O contrato de parceria: liberação de pagamentos ao parceiro privado	673
h).	O contrato de parceria: diretrizes e cláusulas contratuais	673
i).	Repartição de riscos. Garantias exigidas do parceiro privado. Repartição de ganhos.....	674
j).	Licitação nas parcerias público-privadas.....	675
k).	Disposições aplicáveis apenas à União.....	676
l).	Inconstitucionalidades da Lei das Parcerias Público-Privadas	677

m).	Vinculação de receitas.....	677
n).	Fundos especiais.....	677
o).	Empresa estatal garantidora.....	679
p).	Mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive arbitragem	679
q).	Assunção, por financiador, do controle da sociedade de propósitos específicos	680
r).	Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)	680

CAPÍTULO XIII

INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E NO DOMÍNIO SOCIAL.....

I.	Introdução.....	683
II.	Intervenção do Estado no domínio econômico.....	685
a).	Conceito de atividade econômica em nossa Constituição.....	685
b).	Valorização do trabalho humano	686
c).	Liberdade de iniciativa	687
d).	Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019).....	690
d.1).	Regulação e regulamentação.....	691
d.2).	Declaração de direitos de liberdade econômica.....	691
i).	Desenvolvimento econômico de baixo risco (art. 3º, I).....	691
ii).	Desenvolvimento de atividade econômica em qualquer dia ou horário da semana (art. 3º, II).....	692
iii).	Definir livremente o preço de produtos e de serviços como consequência de alterações da oferta e demanda (art. 3º, III).....	693
iv).	Tratamento impessoal (art. 3º, IV)	694
v).	Presunção de boa-fé dos atos empresariais e o “ <i>in dubio pro autonomia privada</i> ” (art. 3º, V)	694
vi).	A inovação de produtos e serviços e a normalização técnica	695
vii).	Efeito positivo do silêncio da Administração na liberação de atividades econômicas	696
d.3).	Garantias de livre iniciativa	696
d.4).	Análise de Impacto Regulatório/AIR	697
e).	Atividades privadas sob regime especial.....	697
f).	Função sócia da propriedade	697
g).	Livre concorrência e repressão ao abuso do poder econômico	697
g.1).	CADE: organização e funções	698
g.2).	Superintendência-Geral.....	699
g.3).	Infrações à ordem econômica.....	700
g.4).	Penas por infrações à ordem econômica	701
g.5).	Acordo de leniência	703
h).	Defesa do consumidor.....	703
i).	Monopólio	706
III.	Intervenção do Estado no domínio social	706

CAPÍTULO XIV

PODER DE POLÍCIA	713
I. Introdução	713
II. Sentido amplo e sentido estrito do poder de polícia	716
III. Fundamento da polícia administrativa	716
IV. Supremacia geral e supremacia especial	717
V. Essência do poder de polícia	721
a). Traços característicos	722
VI. Polícia administrativa e polícia judiciária	724
VII. Atos através dos quais se expressa a polícia administrativa	725
VIII. O poder de polícia é discricionário?	726
IX. Definição de polícia administrativa	726
X. Polícia geral e polícia especial	726
XI. Delegação de atos de polícia administrativa	728
XII. Executoriedade das medidas de polícia administrativa	730
XIII. Polícia administrativa e o princípio da proporcionalidade contra abusos da Administração	731
XIV. Setores da polícia administrativa	732
XV. Polícia administrativa da União, Estados e Municípios	732

CAPÍTULO XV

INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS	735
I. Conceito	735
II. Finalidades	736
III. Sujeito infrator e sujeito responsável subsidiário	737
IV. “Excludentes” da infração ou da sanção	737
V. Princípios	737
VI. Providências acautelatórias	744
VII. Classificações das sanções: sanções transmissíveis e sanções intransmissíveis	744
VIII. Multas	746
IX. Dever de sancionar	747

CAPÍTULO XVI

DESAPROPRIAÇÃO	749
I. Conceito	749
II. Fundamentos da desapropriação	754
III. Desapropriação: forma originária de aquisição da propriedade	755
IV. Requisitos da desapropriação	756
V. Competência para legislar sobre desapropriação; competência para desapropriar e competência para promover desapropriação	757
VI. Objeto da desapropriação	758

VII.	Beneficiários da desapropriação	759
VIII.	Fases do procedimento expropriatório	759
IX.	A declaração de utilidade pública	761
X.	A imissão provisória de posse	762
XI.	A justa indenização. Juros. Correção monetária. Outras despesas. Honorários de advogados	766
XII.	Momento em que se consuma a desapropriação	769
XIII.	Desapropriação por zona	769
XIV.	Desapropriação indireta.....	770
XV.	Extensão do controle jurisdicional na ação de desapropriação	770
XVI.	Retrocessão e direito de preferência violado	771
XVII.	Requisição.....	780
XVIII.	Servidão administrativa.....	781
XIX.	Tombamento	783
XX.	Ocupação temporária	785

CAPÍTULO XVII

GESTÃO DOS BENS PÚBLICOS.....		787
I.	Conceito	787
II.	Os bens com relação à sua destinação	788
III.	Afetação e desafetação dos bens públicos.....	788
IV.	Regime jurídico dos bens públicos.....	789
V.	Os bens quanto à sua natureza física.....	790
a).	Bens do domínio hídrico	791
b).	Bens do domínio terrestre	791
b.1).	Domínio do solo	790
b.2).	Domínio do subsolo	795
VI.	Formas de aquisição e alienação de bens públicos	795
VII.	Formas de utilização dos bens públicos pelos administrados	796
a).	Utilização dos bens de uso comum	796
b).	Utilização dos bens de uso especial	799
c).	Utilização dos bens dominicais	800

PARTE V

O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO E A RESPONSABILIDADE DO ESTADO

CAPÍTULO XVIII

PANORAMA DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....		809
I.	Controle interno e externo	809
a)	Lei de Improbidade Administrativa	809
b).	Lei de Proibição Administrativa Empresarial ou Lei Anticorrupção	812

c).	Controle interno	817
d).	Controle externo.....	819
II.	Controle parlamentar direto.....	819
a).	Sustação de atos e contratos do Executivo	819
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.....	819
c).	Comissões Parlamentares de Inquérito	820
d).	Autorizações ou aprovações do Congresso necessárias para atos concretos do Executivo.....	820
e).	Poderes controladores privativos do Senado.....	820
f).	Julgamento das contas do Executivo.....	821
g).	Suspensão e destituição (<i>impeachment</i>) do Presidente ou de Ministros.....	821
III.	Controle pelo Tribunal de Contas	822
a).	Compostura e composição do Tribunal de Contas.....	822
b).	Parecer prévio sobre as contas do Presidente	823
c).	Julgamento das contas dos administradores públicos.....	824
IV.	Controle jurisdicional (panorama)	825
a).	<i>Habeas corpus</i>	829
b).	Mandado de segurança.....	830
c).	<i>Habeas data</i>	830
d).	Mandado de injunção	831
e).	Ação popular.....	832
f).	Ação civil pública.....	832
g).	Ação direta de inconstitucionalidade	832
h).	Arguição de descumprimento de preceito fundamental.....	833
i).	Ação declaratória de constitucionalidade.....	833
V.	Controle por meio da arbitragem	833
a).	Direito patrimonial disponível	834
b).	Direitos patrimoniais.....	835
c).	Direitos disponíveis para a Administração	836
d).	Modo de realização da arbitragem em relação ao Poder Público.....	838
d.1).	Qualificação dos árbitros	838
d.2).	A capacidade dos árbitros.....	839

CAPÍTULO XIX

	DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E CONTROLE JUDICIAL	841
I.	Introdução	841
II.	Princípio da legalidade.....	842
III.	Vinculação e discricionariedade.....	843
a).	Mérito do ato	846
IV.	Fundamentos da discricionariedade.....	846
V.	Estrutura lógico-normativa da discricionariedade	848

VI.	Conceito de discricionarieidade.....	851
VII.	Limites da discricionarieidade.....	852
VIII.	Extensão do controle judicial	855
a).	Exame dos motivos.....	855
b).	Exame da finalidade: o desvio de poder.....	856
c).	Exame da causa do ato	859
IX.	Relatividade da competência discricionária.....	859
X.	Conclusão	864

CAPÍTULO XX

RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO POR COMPORTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

I.	Introdução	867
II.	Responsabilidade e sacrifício de direito.....	867
III.	Originalidade da responsabilidade pública	870
IV.	A responsabilidade do Estado e o Estado de Direito.....	871
V.	Evolução da responsabilidade por atos administrativos	873
a).	Princípio da irresponsabilidade do Estado.....	873
b).	Princípio da responsabilidade do Estado.....	875
c).	Responsabilidade subjetiva do Estado.....	874
d).	Responsabilidade objetiva do Estado	876
e).	Responsabilidade universal do Estado (teoria do <i>risco integral</i>)	877
VI.	Fundamentos da responsabilidade do Estado.....	878
VII.	Questões capitais sobre a responsabilidade estatal.....	878
VIII.	Os sujeitos que comprometem o Estado.....	879
IX.	Caracteres da conduta lesiva ensejadora de responsabilidade.....	880
a).	Danos por ação do Estado.....	881
b).	Danos por omissão do Estado	882
c).	Danos dependentes de situação apenas propiciada pelo Estado	886
X.	O dano indenizável.....	888
XI.	Excludentes da responsabilidade do Estado.....	890
XII.	A responsabilidade do Estado no Brasil.....	891
a).	Introdução	891
b).	Evolução normativa da responsabilidade do Estado no Brasil.....	893
c).	Responsabilidade subjetiva ou objetiva como regra no Direito vigente	895
d).	Responsabilidade patrimonial do agente por danos a terceiros	897
e).	Responsabilidade estatal na jurisprudência brasileira	904
f).	A forma de efetivação da responsabilidade do Estado.....	906
g).	A responsabilidade dos agentes e de terceiros por ilícitos.....	906

CAPÍTULO XXI

A PRESCRIÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	907
I. Prescrição, decadência e preclusão.....	907
II. Prescrição (ou outro prazo extintivo) da pretensão do administrado a pleitear direito na via administrativa.....	908
III. Prescrição de ações judiciais do administrado contra o Poder Público.....	909
IV. Pretensões da Administração contra o administrado.....	911
V. “Prescrição” da possibilidade de a Administração prover, ela própria, sobre certa específica situação.....	911
VI. Prescrição das ações judiciais contra o administrado.....	913

APÊNDICE

O NEOCOLONIALISMO E O DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO.....	917
I. Introdução.....	917
II. A globalização, o neoliberalismo e a “reforma” do Estado.....	921
III. Os reflexos da globalização no mundo jurídico brasileiro.....	923
IV. Conclusão.....	926

ÍNDICE REMISSIVO DE AUTORES.....	929
----------------------------------	-----

ÍNDICE ALFABÉTICO-REMISSIVO.....	935
----------------------------------	-----