

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO

- em coautoria com -
Carolina Zancaner Zockun
Maurício Zockun
Weida Zancaner

CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

38ª edição revista e atualizada
até a Emenda Constitucional nº 135, de 20.12.2024, Lei nº 15.040, de 9.12.2024
e Decreto federal nº 12.343, de 30.12.2024.

Belo Horizonte
FORUM
CONHECIMENTO JURÍDICO
2025

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
2025 38ª 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
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho
Alexandre Coutinho Pagliarini
André Ramos Tavares
Carlos Ayres Britto
Carlos Mário da Silva Velloso
Cármem Lúcia Antunes Rocha
Cesar Augusto Guimarães Pereira
Clovis Beznos
Cristiana Fortini
Dinorá Adelaide Musetti Grotti
Diogo de Figueiredo Moreira Neto (*in memoriam*)

Egon Bockmann Moreira
Emerson Gabardo
Fabrício Motta
Fernando Rossi
Flávio Henrique Unes Pereira
Floriano de Azevedo Marques Neto
Gustavo Justino de Oliveira
Inês Virginia Prado Soares
Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Juarez Freitas
Luciano Ferraz
Lúcio Delfino

Marcia Carla Pereira Ribeiro
Márcio Cammarosano
Marcos Ehrhardt Jr.
Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Ney José de Freitas
Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Paulo Modesto
Romeu Felipe Bacellar Filho
Sérgio Guerra
Walber de Moura Agra

FÓRUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Thaynara Faleiro Malta

Revisão: Gabriela Sbeghen

Capa, projeto gráfico e diagramação: Walter Santos

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

B214c	Bandeira de Mello, Celso Antônio
	Curso de direito administrativo / Celso Antônio Bandeira de Mello, Carolina Zancaner Zockun, Maurício Zockun, Weida Zancaner. -- 38. ed. --. Belo Horizonte: Fórum, 2025.
	960 p. 17x24cm ISBN 978-65-5518-971-1 ISBN digital 978-65-5518-970-4
	1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. 3. Direito público. I. Zockun, Carolina Zancaner. II. Zockun, Maurício. III. Zancaner, Weida. IV. 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):

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio; ZOCKUN, Carolina Zancaner; ZOCKUN, Maurício; ZANCANER, Weida. *Curso de direito administrativo*. 38. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. 960 p. ISBN 978-65-5518-971-1.

SUMÁRIO

NOTA À 38ª EDIÇÃO

Celso Antônio Bandeira de Mello, Weida Zancaner, Carolina Zancaner Zockun, Maurício Zockun 27

PARTE I INTRODUÇÃO

CAPÍTULO I

O DIREITO ADMINISTRATIVO E O REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO	31
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
a). Direito subjetivo público.....	54
b). 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	79
I. Princípios expressos e implícitos	79
1º). Princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado	79
2º). Princípio da legalidade	82
3º). Princípio da finalidade.....	87
4º). Princípio da razoabilidade	88
5º). Princípio da proporcionalidade.....	90
6º). Princípio da motivação	91
7º). Princípio da impessoalidade.....	92
8º). Princípio da publicidade	93
a). O princípio da publicidade e a Lei de Acesso à Informação (LAI).....	94
b). O princípio da publicidade e a LGPD	94
c). A LAI, a LGPD e o direito à intimidade do servidor público.....	98
9º). Princípios do devido processo legal e da ampla defesa.....	99
10º). Princípio da moralidade administrativa	102
11º). Princípio do controle judicial dos atos administrativos	103
12º). Princípio da responsabilidade do Estado por atos administrativos	104
13º). Princípio da boa administração	105
14º). Princípio da segurança jurídica	106
a). Princípio da segurança jurídica e a LINDB.....	107
II. Restrições excepcionais ao princípio da legalidade	111
a). Medidas provisórias	111
b). Estado de defesa	116
c). Estado de sítio.....	117

PARTE II OS SUJEITOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO III

A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	121
I. Os órgãos e as competências públicas.....	121

	a). Órgãos públicos.....	122
	b). Classificação dos órgãos	123
	c). Competências públicas.....	123
	d). Conceito de competência.....	125
II.	Insurgência na via administrativa contra o exercício das competências: pedido de reconsideração, recurso hierárquico, reclamação administrativa, representação e denúncia.....	126
III.	Centralização e descentralização administrativa.....	129
	a). Desconcentração.....	129
	b). A hierarquia e os poderes do hierarca.....	129
	c). Distinção entre descentralização e desconcentração.....	130
	d). O controle	130
IV.	Organização administrativa da União: Administração direta e indireta.....	130
	a). Administração direta da União.....	132
	b). Critério classificador do Decreto-Lei nº 200.....	132
	c). Entes paraestatais.....	134

CAPÍTULO IV

FIGURAS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA E ENTIDADES PARALELAS 137

I.	Autarquias	137
	a). Conceito.....	137
	b). Regime jurídico	138
	b.1). Relações com a pessoa que as criou	138
	b.2). Relações com terceiros	141
	b.3). Relações internas.....	142
	c). Autarquias especiais ou sob regime especial	143
	d). Agências reguladoras.....	143
	e). Lei federal das agências reguladoras (Lei nº 13.848/2019).....	150
	e.1). Gestão e organização	150
	e.2). O processo decisório e controle social: Análise de Impacto Regulatório (AIR).....	151
	f). Agências executivas	152
	g). Associação da Lei nº 14.341	153
	g.1). Finalidade legal.....	153
	g.2). Natureza jurídica	154
II.	Fundações governamentais	155
	a). Fundações públicas.....	155
	a.1). Conceito legal: impropriedade.....	155
	a.2). Natureza das fundações públicas.....	157
	b). Fundações de direito privado criadas pelo Estado.....	158
	b.1). Natureza jurídica	158
	b.2). Regime jurídico	158
III.	Empresas públicas e sociedades de economia mista	159
	a). Conceito de empresa pública	159
	b). Conceito legal: impropriedade	159
	c). Conceito de sociedade de economia mista.....	162
	d). Conceito legal: impropriedade	162
	e). As diferenças entre empresas públicas e sociedades de economia mista.....	163
	f). Natureza essencial de empresas públicas e sociedades de economia mista: consequências.....	164
	g). Critérios para interpretação do regime jurídico das empresas do Estado	166
	h). Espécies de empresas públicas e sociedades de economia mista.....	167
	i). Empresas estatais e concessão de serviço público	168
	j). A peculiaridade de regime das estatais em confronto com as pessoas de Direito Privado. Normas constitucionais	169
	k). O regime jurídico das empresas estatais.....	171
	l). Alcance do Estatuto Jurídico das Empresas Estatais (Lei nº 13.303/2016).....	171
	l.1). Relações com a pessoa que as criou	175
	l.2). Relações com terceiros	178
	l.3). Relações internas.....	180
IV.	Parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor	183
	a). Contrato de gestão	186
	b). Contratos de gestão entre Estado e entidades da Administração indireta	187
	c). O art. 37, §8º, da Constituição.....	187
	d). Contratos de gestão entre o Estado e as “organizações sociais”	188
	e). Organizações sociais.....	189
	f). Organizações da sociedade civil de interesse público	192
	g). Lei das Parcerias Voluntárias.....	193

CAPÍTULO V

SERVIDORES PÚBLICOS..... 197

I.	Agentes públicos	197
II.	Classificação dos agentes públicos	199
	a). Agentes políticos	200
	b). Agentes honoríficos	200
	c). Servidores estatais	201
	c.1). Servidores públicos: conceito e espécies	201
	c.2). Servidores das pessoas governamentais de Direito Privado	202
	d). Particulares em colaboração com a Administração	202
III.	Os servidores estatais na Constituição: titulares de cargos e ocupantes de empregos	205
	a). Cargos públicos	205
	b). Funções públicas	205
	c). Empregos públicos	206
IV.	Natureza da relação jurídica entre os titulares de cargos e o Poder Público	206
V.	Natureza da relação jurídica entre os ocupantes de emprego e as entidades governamentais	207
VI.	Âmbito de aplicação do regime de emprego e do regime de cargo	208
	a). O sentido amplo e o sentido estrito de atividade pública	210
	b). Atividades constitucionalmente exercitáveis pelo Estado de forma exclusiva	210
	c). Atividades exercitáveis pelo Estado de forma exclusiva, nos termos de lei	211
	d). Atividades exercitáveis pelo Estado, mas sem exclusividade	211
VII.	Objeto das normas constitucionais sobre pessoal	215
VIII.	Normas de contenção de despesas com os servidores estatais	216
	a). Lei de Responsabilidade Fiscal e o limite global de despesas com pessoal	216
	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	220
	a). Criação de remuneração por subsídios	220
	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	225
	f). Uniformidade na data e nos índices para revisão geral da remuneração dos servidores públicos	225
	g). Exigência de lei para fixação ou alteração da remuneração	225
X.	Normas constitucionais sobre o regime jurídico dos servidores estatais (titulares de cargos ou empregados)	226
	a). Acessibilidade aos cargos e empregos: concurso público	226
	b). Admissão e dispensa nas estatais	229
	c). Contratação excepcional sem concurso	230
	d). Direito de greve e de sindicalização	231
	e). Proibição de acumulação remunerada	232
	f). Sanção por improbidade administrativa	233
XI.	Regime constitucional dos servidores públicos titulares de cargos	233
	a). Irredutibilidade de vencimentos	233
	b). Alguns direitos equivalentes aos dos empregados	233
	c). Estabilidade	234
	d). Disponibilidade	234
	e). Aposentadoria e proventos	235
	f). Requisitos para aposentadoria e correspondentes proventos	236
	g). Forma de cálculo dos proventos de aposentadoria e das pensões	239
	h). Contribuição previdenciária	239
	i). Atualização de proventos e pensões	242
XII.	Os cargos públicos	243
	a). Criação e extinção. Declaração de desnecessidade	243
	a.1). Transformação de cargos	243
	b). Classificação dos cargos	243
	b.1). Cargos em comissão	244
	b.2). Cargos de provimento efetivo	245
	b.3). Cargos vitalícios	246
	c). Lotação dos cargos e “redistribuição”	246
XIII.	O provimento em cargo público: conceito e formas	247
	a). Provimento autônomo ou originário	247
	a.1). Nomeação	247
	a.2). Posse	248
	b). Provimentos derivados	248
	b.1). Provimento derivado vertical (promoção)	248
	b.2). Provimento derivado horizontal (readaptação)	249
	b.3). Provimento derivado por reingresso (reversão, aproveitamento, reintegração e recondução)	249
XIV.	Direitos e vantagens dos servidores públicos estatutários	250
	a). Direitos e vantagens que beneficiam diretamente o servidor	250
	a.1). Direitos e vantagens de ordem pecuniária	250
	a.2). Direitos de ausência ao serviço	252
	a.3). Aposentadoria	255

	b). Direitos e vantagens em prol de dependentes do servidor.....	255
XV.	Deveres e responsabilidades dos servidores públicos estatutários	256
	a). O art. 28 da LINDB e o novo regime de responsabilização dos agentes públicos	256
	b). As sanções previstas da Lei nº 8.112	258
	c). Prescrição.....	259
XVI.	Sindicância e processo administrativo	260
XVII.	Limites ao poder de emendar a Constituição e a situação dos atuais servidores.....	262

PARTE III

AS VIAS TÉCNICO-JURÍDICAS DE AÇÃO ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO VI

	O REGULAMENTO NO DIREITO BRASILEIRO	269
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.....	272
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	283
X.	Diferenças entre lei e regulamento quanto às garantias do administrado	288
XI.	Resoluções, instruções e portarias	290

	CAPÍTULO VII.....	291
--	-------------------	-----

	ATOS ADMINISTRATIVOS	291
I.	Considerações introdutórias.....	291
	a). Distinção entre fatos jurídicos e atos jurídicos	291
	b). O problema da conceituação do ato administrativo.....	294
	c). Os conceitos jurídicos	295
	d). Historicidade dos conceitos jurídicos	297
	e). Funcionalidade e não “verdade” dos conceitos	297
	f). Critério básico para conceituação do ato administrativo.....	299
II.	Atos da Administração e atos administrativos	300
III.	Conceito de ato administrativo	301
IV.	Perfeição, validade e eficácia	302
V.	Requisitos do ato administrativo	305
VI.	Elementos do ato	307
	a). Conteúdo.....	307
	b). Forma.....	308
VII.	Pressupostos do ato	308
	1). Pressupostos de existência.....	308
	2). Pressupostos de validade.....	309
	a). Sujeito (pressuposto subjetivo)	309
	b). Motivo (pressuposto objetivo).....	309
	b.1). Motivo do ato e motivo legal	310
	b.2). Motivo e móvel	311
	b.3). O papel da vontade no ato administrativo	311
	b.4). Motivo e motivação	312
	b.5). O dever de motivar e as consequências de sua violação.....	312
	b.6). Teoria dos motivos determinantes	314
	c). Requisitos procedimentais (pressuposto objetivo).....	315
	d). Finalidade (pressuposto teleológico).....	315
	d.1). Teoria do desvio de poder.....	316
	e). Causa (pressuposto lógico).....	317
	f). Formalização (pressuposto formalístico).....	320
VIII.	O silêncio no Direito Administrativo	321
IX.	Atributos dos atos administrativos.....	324
	a). Casos em que cabe excoatoriedade	327
	b). Defesas contra a excoatoriedade	328
X.	Classificação dos atos administrativos.....	328
	a). Quanto à natureza da atividade	328
	b). Quanto à estrutura do ato.....	329
	c). Quanto aos destinatários do ato.....	329
	d). Quanto ao grau de liberdade da Administração em sua prática.....	329
	e). Quanto à função da vontade administrativa	330
	f). Quanto aos efeitos	330

	g). Quanto aos resultados sobre a esfera jurídica dos administrados	330
	h). Quanto à situação de terceiros.....	331
	i). Quanto à composição da vontade produtora do ato	332
	j). Quanto à formação do ato	332
	k). Quanto à natureza das situações jurídicas que criam	332
	l). Quanto à posição jurídica da Administração	333
XI.	Vinculação e discricionariedade.....	333
	a). Discricionariedade técnica.....	338
XII.	Atos administrativos <i>in specie</i>	339
	a). Em função do conteúdo	339
	b). Como formas de manifestação de outros atos.....	344
XIII.	Procedimento (ou processo) administrativo	346
XIV.	Panorama da extinção dos atos administrativos	347
XV.	Revogação.....	350
	a). Conceito.....	350
	b). Sujeito ativo da revogação.....	350
	c). Objeto da revogação	351
	d). Fundamento da revogação.....	352
	e). Motivos da revogação	353
	f). Efeitos da revogação	354
	g). Natureza do ato revogador.....	354
	h). Limites ao poder de revogar	355
	i). Revogação e indenização.....	356
XVI.	Coisa julgada administrativa	357
XVII.	Invalidez dos atos administrativos	358
	a). Sujeitos ativos da invalidação	359
	b). Objeto da invalidação.....	359
	c). Fundamento da invalidação	360
	d). Motivo da invalidação	360
	e). Forma da invalidação	360
	f). Efeitos da invalidação	362
	g). Classificação da invalidade segundo a doutrina brasileira	362
	h). Atos irregulares	365
	i). Comentários às diferentes teorias	365
	j). O grau de intolerância em relação a categorias de atos inválidos	366
	k). Convalidação	367
	l). Convalidação e invalidação: poder ou dever?.....	369
	m). Identificação dos atos inexistentes, dos nulos e dos anuláveis.....	371
	n). Regime dos atos inválidos.....	371
	o). Invalidação e dever de indenizar	373
	p). Direito de resistência contra atos inválidos.....	374
XVIII.	Regime jurídico dos atos inexistentes, dos nulos e anuláveis: comparação	375
XIX.	Diferenças entre revogação e invalidação.....	376

CAPÍTULO VIII

	O PROCEDIMENTO (OU PROCESSO) ADMINISTRATIVO	377
I.	Conceito de procedimento administrativo.....	377
	a). Procedimento e ato complexo	381
II.	Requisitos do procedimento.....	382
III.	Importância do procedimento administrativo. Atualidade do tema.....	383
IV.	Objetivos do processo ou procedimento.....	385
V.	Espécies de procedimento.....	386
VI.	Fases do processo ou procedimento.....	387
VII.	Princípios do procedimento	388
VIII.	Fundamentos constitucionais dos princípios do procedimento administrativo	391
IX.	Obrigatoriedade da adoção de procedimento administrativo formalizado.....	395
X.	O processo (ou procedimento) na legislação federal	396
	a). Âmbito de abrangência	396
	b). Competência.....	396
	c). Princípios do processo e garantias do administrado.....	397
	d). Sequência processual	400
	e). Prazos processuais	404
	f). Revogação, anulação e convalidação.....	405

CAPÍTULO IX

	LICITAÇÃO.....	407
I.	Conceito e finalidades.....	407

II.	A legislação sobre licitação	409
	a). Normas gerais de licitação e contratos	411
	b). A nova Lei de Licitações – Lei nº 14.133/2021	412
	c). Âmbito de aplicação	413
III.	Princípios e diretrizes	414
	i). Princípio da legalidade	414
	ii). Princípio da impessoalidade	415
	iii). Princípio da segregação de funções	418
	iv). Princípios da publicidade e transparência	419
	v). Princípio da moralidade	420
	vi). Princípios da eficiência e da eficácia	420
	vii). Princípio do interesse público	420
	viii). Princípio do planejamento	421
	ix). Princípio da motivação	421
	x). Princípio da vinculação ao edital	421
	xi). Princípio do julgamento objetivo	421
	xii). Princípio da segurança jurídica	422
	xiii). Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade	422
	xiv). Princípio da competitividade	423
	xv). Princípio da celeridade	423
	xvi). Princípio da economicidade	423
	xvii). Princípio do desenvolvimento sustentável	424
IV.	Quem está obrigado a licitar	425
V.	Definições legais	426
VI.	Objetivos do processo licitatório	426
VII.	Os pressupostos da licitação	427
VIII.	O objeto licitável, a dispensa e a inexigibilidade de licitação	428
	a). Bens singulares	428
	b). Serviços singulares	429
	c). Sistematização legal dos casos excludentes de licitação	429
	d). Contratação direta	430
	e). Inexigibilidade de licitação	430
	f). Dispensa de licitação	434
	g). Licitação proibida	441
IX.	Processo licitatório – Formalização	441
X.	Etapas interna e externa da licitação	442
	a). Agentes de contratação e comissão de contratação	442
XI.	Processo licitatório – Fases	445
XII.	Fase preparatória	445
	a). A descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido	446
	b). Definição do objeto: termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo	446
	c). Orçamento sigiloso	450
	d). Qualidade do produto licitado	452
XIII.	Fase de divulgação do edital	452
	a). Acordo de <i>offset</i>	454
	b). Portal Nacional de Contratações Públicas	454
	c). Vícios do edital	455
	d). Consórcios	456
XIV.	Fase de apresentação de propostas e lances	456
	a). Modos de disputa: aberto e fechado	457
XV.	Fase de julgamento	460
	a). Vícios da classificação	462
XVI.	Critérios de julgamento	463
	a). Menor preço	463
	b). Maior desconto	463
	c). Melhor técnica ou conteúdo artístico	463
	d). Técnica e preço	464
	e). Maior retorno econômico	465
	f). Maior lance	465
	g). Fase da negociação	465
XVII.	Habilitação	466
	a). Habilitação dos consórcios	468
	b). Habilitação jurídica	469
	c). Habilitação técnica	469
	d). Habilitação fiscal, social e trabalhista	471
	e). Habilitação econômico-financeira	471
	f). Vícios da habilitação	472
	g). Comparecimento de um único licitante	473
XVIII.	Fase recursal	473

XIX.	Encerramento da licitação	474
XX.	Modalidades de licitação.....	475
	a.) Pregão	475
	b.) Concorrência.....	475
	c.) Concurso.....	476
	d.) Leilão	476
	e.) Diálogo competitivo	478
XXI.	Procedimentos auxiliares	480
	a.) Credenciamento	480
	b.) Pré-qualificação.....	483
	c.) Procedimento de Manifestação de Interesse	484
	d.) Sistema de Registro de Preços	485
	e.) Registro cadastral.....	490
XXII.	Licitação internacional.....	491
XXIII.	Marco Legal das <i>Startups</i>	491
XXIV.	Crimes nas licitações.....	493
XXV.	Licitação nas empresas estatais – A Lei nº 13.303/2016.....	494
	a.) Dispensa de licitação para as estatais	494
	b.) Inexigibilidade de licitação.....	496
	c.) O processo de licitação nas estatais: disposições gerais	497
	d.) Fases da licitação nas estatais	499
	d.1.) Fase preparatória e de divulgação	499
	d.2.) Fase de apresentação de lances ou propostas, conforme o modo de disputa adotado	500
	d.3.) Fase de julgamento.....	500
	d.4.) Fase de verificação de efetividade dos lances ou propostas	501
	d.5.) Fase de negociação	502
	d.6.) Fase da habilitação	502
	d.7.) Fase de interposição de recursos.....	502
	d.8.) Fase de adjudicação do objeto	503
	d.9.) Fase de homologação do resultado ou revogação do procedimento.....	503
	e.) Procedimentos auxiliares das licitações.....	503
XXVI.	Licitação e mandado de segurança.....	504

CAPÍTULO X

O CONTRATO ADMINISTRATIVO.....	505	
I.	Introdução	505
	a.) Peculiaridades do contrato administrativo	506
II.	O contrato administrativo no Direito francês	507
III.	O contrato administrativo na doutrina brasileira.....	508
IV.	Conceito de contrato administrativo.....	509
V.	Características do chamado “contrato administrativo”	510
	a.) A lógica do contrato administrativo.....	512
VI.	O contrato administrativo no Direito Positivo brasileiro.....	512
VII.	Contratação na nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021).....	513
	a.) Da formalização e eficácia dos contratos.....	514
	b.) Regime de execução dos contratos.....	517
	b.1.) Empreitada por preço unitário	518
	b.2.) Empreitada por preço global	518
	b.3.) Empreitada integral.....	519
	b.4.) Contratação por tarefa	519
	b.5.) Contratação integrada.....	519
	b.6.) Contratação semi-integrada	520
	b.7.) Fornecimento e prestação de serviço associado.....	521
	c.) Contrato de eficiência	522
	d.) Garantias.....	522
	e.) Da alocação dos riscos (matriz de risco).....	524
	f.) Das prerrogativas da Administração.....	525
	g.) Duração dos contratos	526
	h.) Execução dos contratos.....	528
	i.) Da subcontratação	532
	j.) Alteração dos contratos.....	533
	j.1.) Alteração unilateral dos contratos.....	533
	j.2.) Alterações bilaterais.....	535
	j.3.) Necessidade de formalização das alterações em termo aditivo.....	536
	k.) Extinção contratual.....	537
	l.) <i>A exceptio non adimpleti contractus</i>	538
	m.) Recebimento do objeto.....	539
	n.) Os pagamentos devidos ao contratado e remuneração variável.....	539

n.1).	Atraso no pagamento	540
n.2).	Reajuste e recomposição de preços no Direito Positivo (imprevisão, fato do príncipe e sujeições imprevistas).....	541
n.3).	Remuneração variável.....	545
o).	Equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo	546
o.1).	O âmbito de proteção do equilíbrio econômico-financeiro e o Direito Positivo brasileiro.....	547
p).	Nulidade dos contratos	551
q).	Meios alternativos de resolução de controvérsias	553
r).	Infrações e sanções administrativas	553
s).	Controle das contratações	555
VIII.	Contratação nas <i>startups</i>	556
IX.	O contrato administrativo e o dever de boa-fé	557
X.	A cláusula <i>rebus sic stantibus</i>	558
XI.	A teoria da imprevisão	559
XII.	As cláusulas de reajustes de preços.....	561
XIII.	Os reajustes e os índices oficiais	562
XIV.	Obrigações do Estado derivadas de contratos inválidos ou “inexistentes”	565
XV.	Os quase contratos e o enriquecimento sem causa	565
XVI.	Convênios e consórcios.....	568
XVII.	Contratação nas empresas estatais – A Lei nº 13.303/2016.....	570
a).	Duração dos contratos.....	572
b).	Alteração dos contratos.....	572
c).	Sanções administrativas	574

PARTE IV

AS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS

CAPÍTULO XI

SERVIÇO PÚBLICO E OBRA PÚBLICA	579	
I.	Conceito de serviço público.....	579
a).	Substrato material da noção de serviço público.....	582
b).	Elemento formal caracterizador do serviço público: seu regime jurídico.....	583
b.1).	Princípios do serviço público.....	583
II.	Titularidade do serviço e titularidade da prestação	586
III.	Serviços públicos e outras atividades estatais.....	587
a).	Serviço público e obra pública	587
b).	Serviço público e poder de polícia	588
c).	Serviço público e exploração estatal de atividade econômica.....	589
IV.	Serviços públicos por determinação constitucional	590
V.	Imposições constitucionais quanto aos serviços públicos no Brasil	592
a).	Serviços de prestação obrigatória e exclusiva do Estado.....	592
b).	Serviços que o Estado tem obrigação de prestar e obrigação de conceder	592
c).	Serviços que o Estado tem obrigação de prestar, mas sem exclusividade	592
d).	Serviços que o Estado não é obrigado a prestar, mas, não os prestando, terá de promover-lhes a prestação, mediante concessão ou permissão.....	593
VI.	Os serviços públicos e a dubiedade da expressão “ <i>autorização</i> ” na Constituição.....	593
VII.	Limites constitucionais para a caracterização de um serviço como público	595
VIII.	Serviços públicos e serviços governamentais.....	596
IX.	Obra pública.....	598
a).	Conceito.....	598

CAPÍTULO XII

CONCESSÕES E PERMISSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO E SEUS REGIMES JURÍDICOS	601	
I.	Concessão de serviços públicos: conceito e noções gerais	601
a).	A exploração do serviço como forma de remuneração	602
b).	Concessão e permissão de serviço público na Constituição e as leis editadas para cumpri-la.....	603
c).	Impropriedade das definições legais.....	605
d).	Natureza dos serviços suscetíveis de serem concedidos	607
e).	Natureza jurídica da concessão de serviço público e suas consequências	608
II.	Forma e condições da outorga do serviço em concessão	610
a).	PND e PPI.....	610
b).	Licitação das concessões	612
b.1).	O procedimento de manifestação de interesse nas concessões.....	612
b.2).	Modalidades de licitação	614
b.3).	Critérios de julgamento	615
b.4).	Peculiaridades nas licitações de concessões e permissões.....	616
b.5).	Licitações e contratos de programa.....	619
b.6).	Empresas estatais como participantes de licitações para concessão	620
b.7).	O “contrato” de concessão	621

	b.8). Transferência da concessão – Transferência do controle acionário da concessionária e a subconcessão	621
	b.9). Direitos emergentes da concessão como garantias de financiamento	623
III.	O prazo nas concessões e sua prorrogação	624
IV.	Os poderes do concedente	626
V.	Os direitos do concessionário.....	629
	a). Remuneração do concessionário.....	630
VI.	As tarifas.....	630
	a). As fontes paralelas (alternativas, complementares) de receita do concessionário.....	632
	b). O equilíbrio econômico-financeiro na concessão de serviço público (ou obra pública)	633
VII.	Os direitos dos usuários	637
VIII.	Formas de extinção da concessão e seus efeitos jurídicos	641
IX.	A reversão dos bens	645
X.	Síntese da composição patrimonial no encerramento da concessão	647
XI.	Responsabilidade do concessionário e subsidiária do Estado pelos danos a terceiros causados em razão do serviço.....	647
XII.	Permissão de serviço público	649
XIII.	Situações transitórias na Lei de Concessões.....	657
XIV.	A parceria público-privada (PPP).....	659
	a). Valor, prazo e objeto das parcerias público-privadas.....	660
	b). Modalidades.....	661
	c). Concessão administrativa: a falsa concessão	662
	d). Benefícios aos contratados nas parcerias público-privadas: vantagens e garantias.....	663
	e). Garantias ofertáveis ao financiador do parceiro privado.....	664
	f). O contrato de parceria: gestão por sociedade de propósito específico.....	664
	g). O contrato de parceria: liberação de pagamentos ao parceiro privado	664
	h). O contrato de parceria: diretrizes e cláusulas contratuais.....	664
	i). Repartição de riscos. Garantias exigidas do parceiro privado. Repartição de ganhos.....	665
	j). Licitação nas parcerias público-privadas	666
	k). Disposições aplicáveis apenas à União.....	667
	l). Inconstitucionalidades da Lei das Parcerias Público-Privadas.....	668
	m). Vinculação de receitas.....	668
	n). Fundos especiais	669
	o). Empresa estatal garantidora	670
	p). Mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive arbitragem	671
	q). Assunção, por financiador, do controle da sociedade de propósitos específicos.....	671
	r). Programa de Parcerias de Investimentos (PPI).....	671

CAPÍTULO XIII

	INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E NO DOMÍNIO SOCIAL	677
I.	Introdução	677
II.	Intervenção do Estado no domínio econômico.....	679
	a). Conceito de atividade econômica em nossa Constituição	679
	b). Valorização do trabalho humano	680
	c). Liberdade de iniciativa.....	681
	d). Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019)	684
	d.1). Regulação e regulamentação	685
	d.2). Declaração de direitos de liberdade econômica.....	685
	i). Desenvolvimento econômico de baixo risco (art. 3º, I)	685
	ii). Desenvolvimento de atividade econômica em qualquer dia ou horário da semana (art. 3º, II).....	686
	iii). Definir livremente o preço de produtos e de serviços como consequência de alterações da oferta e demanda (art. 3º, III).....	687
	iv). Tratamento impessoal (art. 3º, IV)	688
	v). Presunção de boa-fé dos atos empresariais e o “in dubio pro autonomia privada” (art. 3º, V).....	688
	vi). A inovação de produtos e serviços e a normalização técnica	689
	vii). Efeito positivo do silêncio da Administração na liberação de atividades econômicas.....	690
	d.3). Garantias de livre-iniciativa.....	690
	d.4). Análise de Impacto Regulatório/AIR.....	691
	e). Atividades privadas sob regime especial.....	691
	f). Função social da propriedade	691
	g). Livre concorrência e repressão ao abuso do poder econômico.....	691
	g.1). CADE: organização e funções	692
	g.2). Superintendência-Geral	693
	g.3). Infrações à ordem econômica.....	694
	g.4). Penas por infrações à ordem econômica	695
	g.5). Acordo de leniência	697
	h). Defesa do consumidor	697
	i). Monopólio.....	700
III.	Intervenção do Estado no domínio social.....	700

CAPÍTULO XIV

PODER DE POLÍCIA.....	707
I. Introdução.....	707
II. Sentido amplo e sentido estrito do poder de polícia.....	710
III. Fundamento da polícia administrativa.....	710
IV. Supremacia geral e supremacia especial.....	711
V. Essência do poder de polícia.....	715
a). Traços característicos.....	716
VI. Polícia administrativa e polícia judiciária.....	718
VII. Atos através dos quais se expressa a polícia administrativa.....	719
VIII. O poder de polícia é discricionário?.....	720
IX. Definição de polícia administrativa.....	720
X. Polícia geral e polícia especial.....	720
XI. Delegação de atos de polícia administrativa.....	721
XII. Executoriedade das medidas de polícia administrativa.....	724
XIII. Polícia administrativa e o princípio da proporcionalidade contra abusos da Administração.....	725
XIV. Setores da polícia administrativa.....	725
XV. Polícia administrativa da União, Estados e Municípios.....	726

CAPÍTULO XV

INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS.....	729
I. Conceito.....	729
II. Finalidades.....	730
III. Sujeito infrator e sujeito responsável subsidiário.....	731
IV. “Excludentes” da infração ou da sanção.....	731
V. Princípios.....	731
VI. Providências acautelatórias.....	738
VII. Classificações das sanções: sanções transmissíveis e sanções intransmissíveis.....	738
VIII. Multas.....	740
IX. Dever de sancionar.....	741

CAPÍTULO XVI

DESAPROPRIAÇÃO.....	743
I. Conceito.....	743
II. Fundamentos da desapropriação.....	748
III. Desapropriação: forma originária de aquisição da propriedade.....	748
IV. Requisitos da desapropriação.....	749
V. Competência para legislar sobre desapropriação; competência para desapropriar e competência para promover desapropriação.....	751
VI. Objeto da desapropriação.....	751
VII. Beneficiários da desapropriação.....	753
VIII. Fases do procedimento expropriatório.....	753
IX. A declaração de utilidade pública.....	755
X. A imissão provisória de posse.....	758
XI. A justa indenização. Juros. Correção monetária. Outras despesas. Honorários de advogados.....	761
XII. Momento em que se consuma a desapropriação.....	763
XIII. Desapropriação por zona.....	765
XIV. Desapropriação indireta.....	766
XV. Extensão do controle jurisdicional na ação de desapropriação.....	766
XVI. Retrocessão e direito de preferência violado.....	767
XVII. Requisição.....	776
XVIII. Servidão administrativa.....	777
XIX. Tombamento.....	780
XIX-A. Inventário.....	781
XX. Ocupação temporária.....	782

CAPÍTULO XVII

GESTÃO DOS BENS PÚBLICOS.....	783
I. Conceito.....	783
II. Os bens com relação à sua destinação.....	784
III. Afetação e desafetação dos bens públicos.....	784
IV. Regime jurídico dos bens públicos.....	785
V. Os bens quanto à sua natureza física.....	786
a). Bens do domínio hídrico.....	787
b). Bens do domínio terrestre.....	787

	b.1). Domínio do solo.....	788
	b.2). Domínio do subsolo	791
VI.	Formas de aquisição e alienação de bens públicos.....	791
VII.	Formas de utilização dos bens públicos pelos administrados.....	792
	a). Utilização dos bens de uso comum	792
	b). Utilização dos bens de uso especial	795
	c). Utilização dos bens dominicais.....	795

PARTE V

O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO E A RESPONSABILIDADE DO ESTADO

CAPÍTULO XVIII

	PANORAMA DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	801
I.	Controle interno e externo.....	801
	a). Lei de Improbidade Administrativa.....	801
	b). Lei de Probidade Administrativa Empresarial ou Lei Anticorrupção	804
	c). Controle interno	809
	d). Controle externo	811
II.	Controle parlamentar direto.....	811
	a). Sustação de atos e contratos do Executivo.....	811
	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.....	811
	c). Comissões Parlamentares de Inquérito.....	812
	d). Autorizações ou aprovações do Congresso necessárias para atos concretos do Executivo.....	812
	e). Poderes controladores privativos do Senado.....	812
	f). Julgamento das contas do Executivo.....	813
	g). Suspensão e destituição (<i>impeachment</i>) do Presidente ou de Ministros	813
III.	Controle pelo Tribunal de Contas.....	813
	a). Compostura e composição do Tribunal de Contas	814
	b). Parecer prévio sobre as contas do Presidente.....	815
	c). Julgamento das contas dos administradores públicos	815
IV.	Controle jurisdicional (panorama).....	816
	a). <i>Habeas corpus</i>	821
	b). Mandado de segurança.....	821
	c). <i>Habeas data</i>	822
	d). Mandado de injunção	822
	e). Ação popular	823
	f). Ação civil pública	824
	g). Ação direta de inconstitucionalidade	824
	h). Arguição de descumprimento de preceito fundamental.....	825
	i). Ação declaratória de constitucionalidade	825
V.	Controle por meio da arbitragem	825
	a). Direito patrimonial disponível.....	826
	b). Direitos patrimoniais.....	827
	c). Direitos disponíveis para a Administração	828
	d). Modo de realização da arbitragem em relação ao Poder Público	830
	d.1). Qualificação dos árbitros.....	830
	d.2). A capacidade dos árbitros.....	831

CAPÍTULO XIX

	DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E CONTROLE JUDICIAL	833
I.	Introdução	833
II.	Princípio da legalidade.....	834
III.	Vinculação e discricionariedade.....	835
	a). Mérito do ato	838
IV.	Fundamentos da discricionariedade	838
V.	Estrutura lógico-normativa da discricionariedade.....	840
VI.	Conceito de discricionariedade.....	843
VII.	Limites da discricionariedade	843
VIII.	Extensão do controle judicial.....	847
	a). Exame dos motivos.....	847
	b). Exame da finalidade: o desvio de poder	848
	c). Exame da causa do ato	851
IX.	Relatividade da competência discricionária.....	851
X.	Conclusão	856

CAPÍTULO XX

RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO		
POR COMPORTAMENTOS ADMINISTRATIVOS		859
I.	Introdução	859
II.	Responsabilidade e sacrifício de direito	859
III.	Originalidade da responsabilidade pública	862
IV.	A responsabilidade do Estado e o Estado de Direito.....	863
V.	Evolução da responsabilidade por atos administrativos	864
	a). Princípio da irresponsabilidade do Estado	865
	b). Princípio da responsabilidade do Estado.....	866
	c). Responsabilidade subjetiva do Estado.....	866
	d). Responsabilidade objetiva do Estado	868
	e). Responsabilidade universal do Estado (teoria do risco integral)	869
VI.	Fundamentos da responsabilidade do Estado	869
VII.	Questões capitais sobre a responsabilidade estatal.....	870
VIII.	Os sujeitos que comprometem o Estado	870
IX.	Caracteres da conduta lesiva ensejadora de responsabilidade.....	872
	a). Danos por ação do Estado	873
	b). Danos por omissão do Estado.....	874
	c). Danos dependentes de situação apenas propiciada pelo Estado.....	878
X.	O dano indenizável	880
XI.	Excludentes da responsabilidade do Estado.....	882
XII.	A responsabilidade do Estado no Brasil	883
	a). Introdução.....	883
	b). Evolução normativa da responsabilidade do Estado no Brasil.....	884
	c). Responsabilidade subjetiva ou objetiva como regra no Direito vigente	887
	d). Responsabilidade patrimonial do agente por danos a terceiros.....	889
	e). Responsabilidade estatal na jurisprudência brasileira	895
	f). A forma de efetivação da responsabilidade do Estado.....	897
	g). A responsabilidade dos agentes e de terceiros por ilícitos	898

CAPÍTULO XXI

A PRESCRIÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO		899
I.	Prescrição, decadência e preclusão.....	899
II.	Prescrição (ou outro prazo extintivo) da pretensão do administrado a pleitear direito na via administrativa.....	900
III.	Prescrição de ações judiciais do administrado contra o Poder Público	901
IV.	Pretensões da Administração contra o administrado	903
V.	“Prescrição” da possibilidade de a Administração prover, ela própria, sobre certa específica situação	903
VI.	Prescrição das ações judiciais contra o administrado	905

APÊNDICE

O NEOCOLONIALISMO E O DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO		909
I.	Introdução	909
II.	A globalização, o neoliberalismo e a “reforma” do Estado	913
III.	Os reflexos da globalização no mundo jurídico brasileiro.....	915
IV.	Conclusão	918

ÍNDICE REMISSIVO DE AUTORES.....	921
----------------------------------	-----

ÍNDICE ALFABÉTICO-REMISSIVO.....	927
----------------------------------	-----