

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	Floriane de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virgínia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármem 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 Sylvania 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
Fabrcio 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..... 27

PARTE 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	81
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 excoRutoriedade	334
b).	Defesas contra a excoRutoriedade	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		683
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 social 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		
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		
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 acatelasórias	744
VII.	Classificações das sanções: sanções transmissíveis e sanções intransmissíveis	744
VIII.	Multas	746
IX.	Dever de sancionar	747
CAPÍTULO XVI		
DESAPROPRIAÇÃO		
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		
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 Probidade 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 discricionariedade	851
VII.	Limites da discricionariedade	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.....		867
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
----------------------------------	-----