

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO

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

CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

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

Belo Horizonte
FÓRUM
CONHECIMENTO JURÍDICO
2023

CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

© Revista dos Tribunais [como *Elementos de Direito Administrativo*] 1980 1ª edição; 1981 1ª reimpressão; 1983 2ª reimpressão; 1984 3ª reimpressão; 1986 4ª reimpressão; 1987 5ª reimpressão; 1988 6ª reimpressão; 1991 2ª edição; 1991 1ª reimpressão; 1992 3ª edição.

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

© 2023 36ª edição Editora Fórum Ltda.

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

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virginia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármen Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis 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
Fabrizio Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra

FÓRUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira de Oliveira

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

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

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

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

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

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

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

NOTA À 36ª EDIÇÃO

Celso Antônio Bandeira de Mello..... 27

PARTE I
INTRODUÇÃO

CAPÍTULO I

O DIREITO ADMINISTRATIVO E O REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

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

CAPÍTULO II

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

I	Princípios expressos e implícitos.....	81
1º)	Princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado	81
2º)	Princípio da legalidade	84
3º)	Princípio da finalidade.....	89
4º)	Princípio da razoabilidade	90
5º)	Princípio da proporcionalidade.....	92
6º)	Princípio da motivação	93
7º)	Princípio da impessoalidade.....	94
8º)	Princípio da publicidade	95
a)	O princípio da publicidade e a LGPD	96
9º)	Princípios do devido processo legal e da ampla defesa.....	100
10º)	Princípio da moralidade administrativa	103
11º)	Princípio do controle judicial dos atos administrativos.....	104
12º)	Princípio da responsabilidade do Estado por atos administrativos	105
13º)	Princípio da boa administração	106
14º)	Princípio da segurança jurídica	106
II	Restrições excepcionais ao princípio da legalidade.....	111
a)	Medidas provisórias.....	111
b)	Estado de defesa	117
c)	Estado de sítio	117

PARTE II
OS SUJEITOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO III

A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

I	Os órgãos e as competências públicas	123
---	--	-----

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

CAPÍTULO IV

FIGURAS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA E ENTIDADES PARALELAS

I	Autarquias.....	139
	Conceito.....	139
	Regime jurídico	140
a)	Relações com a pessoa que as criou	140
b)	Relações com terceiros	143
c)	Relações internas.....	144
	Autarquias especiais ou sob regime especial.....	145
	Agências reguladoras.....	145
	Lei federal das agências reguladoras (Lei nº 13.848/2019).....	153
a)	Gestão e organização.....	153
b)	O processo decisório e controle social: Análise de Impacto Regulatório (AIR) Agências executivas.....	153 155
	Associação da Lei nº 14.341	156
a)	Finalidade legal.....	156
b)	Natureza jurídica	157
II	Fundações governamentais.....	158
a)	Fundações públicas	158
	Conceito legal: impropriedade	158
	Natureza das fundações públicas.....	160
b)	Fundações de direito privado criadas pelo Estado.....	161
	Natureza jurídica	161
	Regime jurídico	161
III	Empresas públicas e sociedades de economia mista.....	162
	Conceito de empresa pública	162
	Conceito legal: impropriedade	162
	Conceito de sociedade de economia mista	165
	Conceito legal: impropriedade	165
	As diferenças entre empresas públicas e sociedades de economia mista	166
	Natureza essencial de empresas públicas e sociedades de economia mista: consequências.....	167
	Crítérios para interpretação do regime jurídico das empresas do Estado	169
	Espécies de empresas públicas e sociedades de economia mista	170
	Empresas estatais e concessão de serviço público	171
	A peculiaridade de regime das estatais em confronto com as pessoas de Direito Privado. Normas constitucionais	172
	O regime jurídico das empresas estatais	174
	Alcance do Estatuto Jurídico das Empresas Estatais (Lei nº 13.303/2016).....	174
a)	Relações com a pessoa que as criou	178
b)	Relações com terceiros	181
c)	Relações internas.....	183
IV	Parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor	186

Contrato de gestão.....	189
Contratos de gestão entre Estado e entidades da Administração indireta	190
O art. 37, §8º, da Constituição	190
Contratos de gestão entre o Estado e as “organizações sociais”	191
Organizações sociais.....	192
Organizações da sociedade civil de interesse público.....	195
Lei das Parcerias Voluntárias.....	196

CAPÍTULO V

SERVIDORES PÚBLICOS

I	Agentes públicos.....	199
II	Classificação dos agentes públicos.....	201
a)	Agentes políticos.....	201
b)	Agentes honoríficos.....	202
c)	Servidores estatais	202
	Servidores públicos: conceito e espécies	203
	Servidores das pessoas governamentais de Direito Privado.....	204
d)	Particulares em colaboração com a Administração	204
III	Os servidores estatais na Constituição: titulares de cargos e ocupantes de empregos.....	207
a)	Cargos públicos.....	207
b)	Funções públicas.....	208
c)	Empregos públicos	208
IV	Natureza da relação jurídica entre os titulares de cargos e o Poder Público.....	209
V	Natureza da relação jurídica entre os ocupantes de emprego e as entidades governamentais.....	210
VI	Âmbito de aplicação do regime de emprego e do regime de cargo.....	210
VII	Objeto das normas constitucionais sobre pessoal.....	215
VIII	Normas de contenção de despesas com os servidores estatais.....	215
a)	Lei de Responsabilidade Fiscal e o limite global de despesas com pessoal.....	215
b)	Previsão orçamentária e na lei de diretrizes para alterações.....	219
c)	Proibição à União e Estados de aportarem recursos a outros níveis de governo para despesas de pessoal	219
IX	Normas relativas à remuneração dos servidores e de agentes políticos	219
a)	Criação de remuneração por subsídios	219
b)	Limite de remuneração	221
c)	Vencimentos do Executivo como paradigma para o Legislativo e o Judiciário	224
d)	Proibição de vinculação de vencimentos	224
e)	Cálculo de acréscimos pecuniários	224
f)	Uniformidade na data e nos índices para revisão geral da remuneração dos servidores públicos.....	224
g)	Exigência de lei para fixação ou alteração da remuneração.....	224
X	Normas constitucionais sobre o regime jurídico dos servidores estatais (titulares de cargos ou empregados).....	225
a)	Acessibilidade aos cargos e empregos: concurso público	225
	Admissão e dispensa nas estatais.....	228
b)	Contratação excepcional sem concurso	229
c)	Direito de greve e de sindicalização	230
d)	Proibição de acumulação remunerada	231
e)	Sanção por improbidade administrativa.....	231
XI	Regime constitucional dos servidores públicos titulares de cargos.....	231
a)	Irredutibilidade de vencimentos	232
b)	Alguns direitos equivalentes aos dos empregados.....	232
c)	Estabilidade	232
d)	Disponibilidade.....	233
e)	Aposentadoria e proventos	234
f)	Requisitos para aposentadoria e correspondentes proventos	234
g)	Forma de cálculo dos proventos de aposentadoria e das pensões	237
h)	Contribuição previdenciária	238
i)	Atualização de proventos e pensões	241

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

PARTE III AS VIAS TÉCNICO-JURÍDICAS DE AÇÃO ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO VI

O REGULAMENTO NO DIREITO BRASILEIRO

I	Introdução.....	269
II	Espécies de regulamento no Direito europeu.....	270
III	O regulamento previsto no art. 84, VI, da Constituição brasileira	271
IV	Conceito de regulamento no Direito brasileiro	272
V	Diferenças entre lei e regulamento no Direito brasileiro	273
VI	O regulamento ante o princípio da legalidade no Brasil	273
VII	Finalidade e natureza da competência regulamentar	277
VIII	Limites ao regulamento no Direito brasileiro: a delegação legislativa disfarçada.....	280
IX	O objeto da competência regulamentar.....	284
X	Diferenças entre lei e regulamento quanto às garantias do administrado.....	288
XI	Resoluções, instruções e portarias.....	290

CAPÍTULO VII

ATOS ADMINISTRATIVOS

I	Considerações introdutórias	293
a)	Distinção entre fatos jurídicos e atos jurídicos	293
b)	O problema da conceituação do ato administrativo.....	296
c)	Os conceitos jurídicos.....	297
d)	Historicidade dos conceitos jurídicos	299
e)	Funcionalidade e não “verdade” dos conceitos	300
f)	Critério básico para conceituação do ato administrativo	301
II	Atos da Administração e atos administrativos.....	302
III	Conceito de ato administrativo.....	303
IV	Perfeição, validade e eficácia.....	304
V	Requisitos do ato administrativo.....	307

VI	Elementos do ato.....	309
	Conteúdo.....	309
	Forma.....	310
VII	Pressupostos do ato	310
1)	Pressupostos de existência	310
2)	Pressupostos de validade	311
a)	Sujeito (pressuposto subjetivo).....	311
b)	Motivo (pressuposto objetivo).....	312
	Motivo do ato e motivo legal	312
	Motivo e móvel	313
	O papel da vontade no ato administrativo	313
	Motivo e motivação	314
	O dever de motivar e as consequências de sua violação.....	314
	Teoria dos motivos determinantes	317
c)	Requisitos procedimentais (pressuposto objetivo).....	317
d)	Finalidade (pressuposto teleológico).....	317
	Teoria do desvio de poder	318
e)	Causa (pressuposto lógico)	320
f)	Formalização (pressuposto formalístico).....	322
VIII	O silêncio no Direito Administrativo.....	323
IX	Atributos dos atos administrativos	326
	Casos em que cabe executoriedade.....	330
	Defesas contra a executoriedade	330
X	Classificação dos atos administrativos	330
a)	Quanto à natureza da atividade	330
b)	Quanto à estrutura do ato.....	331
c)	Quanto aos destinatários do ato.....	331
d)	Quanto ao grau de liberdade da Administração em sua prática.....	332
e)	Quanto à função da vontade administrativa	332
f)	Quanto aos efeitos	332
g)	Quanto aos resultados sobre a esfera jurídica dos administrados	333
h)	Quanto à situação de terceiros.....	334
i)	Quanto à composição da vontade produtora do ato.....	334
j)	Quanto à formação do ato	334
k)	Quanto à natureza das situações jurídicas que criam	335
l)	Quanto à posição jurídica da Administração	335
XI	Vinculação e discricionariedade.....	336
	Discricionariedade técnica.....	341
XII	Atos administrativos <i>in specie</i>	342
	Em função do conteúdo	342
	Como formas de manifestação de outros atos.....	347
XIII	Procedimento (ou processo) administrativo.....	349
XIV	Panorama da extinção dos atos administrativos.....	350
XV	Revogação.....	353
	Conceito.....	353
	Sujeito ativo da revogação.....	353
	Objeto da revogação.....	354
	Fundamento da revogação.....	355
	Motivos da revogação	356
	Efeitos da revogação.....	357
	Natureza do ato revogador	357
	Limites ao poder de revogar	358
	Revogação e indenização.....	359
XVI	Coisa julgada administrativa	360
XVII	Invalidez dos atos administrativos.....	362
	Sujeitos ativos da invalidação	362
	Objeto da invalidação.....	363
	Fundamento da invalidação	363
	Motivo da invalidação.....	364
	Forma da invalidação.....	364

	Efeitos da invalidação	365
	Classificação da invalidez segundo a doutrina brasileira	366
	Atos irregulares.....	368
	Comentários às diferentes teorias	369
	O grau de intolerância em relação a categorias de atos inválidos.....	370
	Convalidação	371
	Convalidação e invalidação: poder ou dever?.....	372
	Identificação dos atos inexistentes, dos nulos e dos anuláveis.....	374
	Regime dos atos inválidos.....	375
	Invalidação e dever de indenizar	376
	Direito de resistência contra atos inválidos	377
XVIII	Regime jurídico dos atos inexistentes, dos nulos e anuláveis: comparação.....	378
XIX	Diferenças entre revogação e invalidação	380

CAPÍTULO VIII

O PROCEDIMENTO (OU PROCESSO) ADMINISTRATIVO

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

CAPÍTULO IX

LICITAÇÃO

I	Conceito e finalidades.....	411
II	A legislação sobre licitação.....	413
	Normas gerais de licitação e contratos	414
III	A Lei nº 8.666/1993.....	416
	Os princípios da licitação.....	416
IV	Quem está obrigado a licitar	420
V	Os pressupostos da licitação	422
VI	O objeto licitável, a dispensa e a inexigibilidade de licitação.....	422
	Bens singulares	423
	Serviços singulares	423
	Sistematização legal dos casos excludentes de licitação	424
	Os casos qualificados pela lei como de licitação dispensável	424
	Inexigibilidade de licitação.....	429
	Serviços técnicos de natureza singular	431
	Justificação de dispensas e de inexigibilidade.....	433
	Licitação proibida	433
VII	Modalidades da licitação na Lei nº 8.666	434
	Prazos e formas de publicidade nas modalidades de licitação da Lei nº 8.666	438
	Comparação entre concorrência, tomada de preços e convite	439
	Pregão.....	440
	Procedimento do pregão.....	440
	Registros cadastrais	445
	O registro de preços.....	446

	Comissões de licitação	448
	Licitações de grande vulto e licitações de alta complexidade técnica	448
	Alienação de bens	449
	Licitações internas e licitações internacionais	449
VIII	Etapas interna e externa da licitação.....	450
	Requisitos para instauração de licitação	451
	Vedações nas licitações.....	451
IX	Fases da licitação.....	452
	Exame dos afluentes à licitação	452
	Exame das propostas.....	453
	Confirmação do resultado e outorga do objeto	453
	Esquema analítico das fases	454
	Sequência procedimental da concorrência.....	454
X	O edital	456
	Vícios do edital	458
XI	A habilitação.....	459
	Documentos substitutivos para habilitação.....	463
	Consórcios.....	464
	Habilitação de empresa estrangeira em licitação internacional; compras de bens no Exterior	464
	Comparecimento de um único licitante	465
	Pré-qualificação.....	465
	Descabimento de rigorismos inúteis na habilitação	465
	Efeito jurídico da habilitação	466
	Vícios da habilitação.....	466
XII	O julgamento	467
	Requisitos das propostas	467
	Objetividade do julgamento.....	469
	Classificação	470
	Desempate entre as propostas	470
	Os “tipos” de licitação.....	470
	Equanimidade de tratamento entre licitantes estrangeiros e nacionais	472
	Classificação de uma só proposta	472
	Vícios da classificação	473
	Efeito jurídico da classificação	474
XIII	Homologação e adjudicação	474
XIV	Regras especiais para licitações com financiamento internacional e para compras de bens efetuadas no Exterior.....	474
XV	Recursos administrativos	475
XVI	O procedimento licitatório e suas consequências	475
	Licitação e direito ao subsequente contrato.....	476
	Revogação da licitação	476
	Anulação da licitação	477
XVII	Crimes	478
XVIII	Licitação nas estatais – A Lei nº 13.303/2016.....	478
	Dispensa de licitação para as estatais	479
	Inexigibilidade de licitação.....	480
	O processo de licitação nas estatais: disposições gerais.....	481
	Fases da licitação nas estatais.....	483
a)	Fase preparatória e de divulgação	484
b)	Fase de apresentação de lances ou propostas, conforme o modo de disputa adotado	484
c)	Fase de julgamento.....	484
d)	Fase de verificação de efetividade dos lances ou propostas	486
e)	Fase de negociação	486
f)	Fase da habilitação.....	486
g)	Fase de interposição de recursos	487
h)	Fase de adjudicação do objeto.....	487
i)	Fase de homologação do resultado ou revogação do procedimento.....	487
	Procedimentos auxiliares das licitações	487

XIX	Licitação e mandado de segurança	488
XX	A nova Lei de Licitações – Lei nº 14.133/2021	489
	Âmbito de aplicação	490
	Princípios e diretrizes	491
a)	Princípio da segregação de funções	492
	Definições legais	493
	Objetivos do processo licitatório	493
	Processo licitatório – Formalização	494
	Processo licitatório – Fases	494
	Fase preparatória	495
a)	A descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido	495
b)	Definição do objeto: termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo	495
c)	Orçamento sigiloso	498
d)	Qualidade do produto licitado	500
	Fase de divulgação do edital	501
a)	Acordo de <i>offset</i>	502
b)	Portal Nacional de Contratações Públicas	502
	Fase de apresentação de propostas e lances	503
a)	Modos de disputa: aberto e fechado	504
	Fase de julgamento	506
	Critérios de julgamento	507
a)	Menor preço	507
b)	Maior desconto	507
c)	Melhor técnica ou conteúdo artístico	508
d)	Técnica e preço	508
e)	Maior retorno econômico	509
	Fase da negociação	509
	Habilitação	510
a)	Habilitação jurídica	511
b)	Habilitação técnica	511
c)	Habilitação fiscal, social e trabalhista	513
d)	Habilitação econômico-financeira	514
	Fase recursal	515
	Encerramento da licitação	516
	Modalidades de licitação	516
a)	Pregão	516
b)	Concorrência	517
c)	Concurso	517
d)	Leilão	518
e)	Diálogo competitivo	520
	Procedimentos auxiliares	522
a)	Credenciamento	522
b)	Pré-qualificação	523
c)	Procedimento de Manifestação de Interesse	524
d)	Sistema de Registro de Preços	525
e)	Registro cadastral	529
	Contratação direta	531
a)	Inexigibilidade de licitação	531
b)	Dispensa de licitação	533
	Licitação internacional	537
	Marco Legal das <i>Startups</i>	538
	Crimes nas licitações	539

CAPÍTULO X

O CONTRATO ADMINISTRATIVO

I	Introdução	541
	Peculiaridades do contrato administrativo	542
II	O contrato administrativo no Direito francês	543

III	O contrato administrativo na doutrina brasileira	544
IV	Conceito de contrato administrativo	546
V	Características do chamado “contrato administrativo”	546
	A lógica do contrato administrativo	548
VI	O contrato administrativo no Direito Positivo brasileiro	548
	O contrato administrativo na Lei nº 8.666.....	550
	Alteração unilateral do contrato.....	550
	Alteração bilateral do contrato	550
	Extinção do contrato: generalidades e a extinção unilateral	551
	Outras hipóteses de extinção	552
	<i>A exceptio non adimpleti contractus</i>	552
	Prazo e prorrogação dos contratos.....	553
	Formalidades do contrato administrativo	554
	Eficácia dos contratos administrativos	555
	Os pagamentos devidos ao contratado; correção monetária; reajuste e recomposição de preços no Direito Positivo (imprevisão, fato do príncipe e sujeições imprevisas)	555
	Sanções administrativas e penais por ocasião dos contratos administrativos...	560
VII	Equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo	561
	O âmbito de proteção do equilíbrio econômico-financeiro e o Direito Positivo brasileiro.....	563
	O contrato administrativo e o dever de boa-fé.....	567
VIII	A cláusula <i>rebus sic stantibus</i>	568
IX	A teoria da imprevisão	569
X	As cláusulas de reajustes de preços	571
XI	Os reajustes e os índices oficiais	572
XII	Obrigações do Estado derivadas de contratos inválidos ou “inexistentes”	574
XIII	Os quase contratos e o enriquecimento sem causa.....	575
XIV	Convênios e consórcios	578
XV	Contratação nas estatais – A Lei nº 13.303/2016	580
	Duração dos contratos	582
	Alteração dos contratos.....	582
	Sanções administrativas.....	584
XVI	Contratação na nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133, de 2021)	584
	Da formalização dos contratos.....	584
	Regime de execução dos contratos.....	587
	Empreitada por preço unitário	588
	Empreitada por preço global	588
	Empreitada integral.....	589
	Contratação por tarefa	589
	Contratação integrada.....	590
	Contratação semi-integrada	591
	Fornecimento e prestação de serviço associado.....	591
	Garantias	592
	Da alocação dos riscos (matriz de risco).....	594
	Das prerrogativas da Administração	595
	Duração dos contratos	596
	Execução dos contratos.....	598
	Da subcontratação	601
	Alteração dos contratos.....	602
	Alteração unilateral dos contratos	602
	Alterações bilaterais	604
	Necessidade de formalização das alterações em termo aditivo.....	604
	Reequilíbrio econômico-financeiro do contrato	605
	Extinção contratual.....	605
	Recebimento do objeto	607
	Pagamento	607
	Nulidade dos contratos.....	608
	Meios alternativos de resolução de controvérsias	610
	Infrações e sanções administrativas.....	610

Controle das contratações.....	611
Contratação nas <i>startups</i>	612

PARTE IV AS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS

CAPÍTULO XI

SERVIÇO PÚBLICO E OBRA PÚBLICA

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

CAPÍTULO XII

CONCESSÕES E PERMISSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO E SEUS REGIMES JURÍDICOS

I	Concessão de serviços públicos: conceito e noções gerais.....	639
	A exploração do serviço como forma de remuneração.....	640
	Concessão e permissão de serviço público na Constituição e as leis editadas para cumpri-la.....	640
	Impropriedade das definições legais	642
	Natureza dos serviços suscetíveis de serem concedidos	645
	Natureza jurídica da concessão de serviço público e suas consequências.....	646
II	Forma e condições da outorga do serviço em concessão.....	647
	PND e PPI	648
	Licitação das concessões	649
a)	O procedimento de manifestação de interesse nas concessões.....	649
b)	Modalidades de licitação	651
c)	Critérios de julgamento	652
d)	Peculiaridades nas licitações de concessões e permissões.....	653
e)	Licitações e contratos de programa.....	655
f)	Empresas estatais como participantes de licitações para concessão	656
	O "contrato" de concessão	657
	Transferência da concessão – Transferência do controle acionário da concessionária e a subconcessão.....	657
	Direitos emergentes da concessão como garantias de financiamento	660
III	O prazo nas concessões e sua prorrogação	660
IV	Os poderes do concedente.....	662
V	Os direitos do concessionário	666
	Remuneração do concessionário	666
VI	As tarifas	667
	As fontes paralelas (alternativas, complementares) de receita do concessionário	669

	O equilíbrio econômico-financeiro na concessão de serviço público (ou obra pública).....	669
VII	Os direitos dos usuários	674
VIII	Formas de extinção da concessão e seus efeitos jurídicos	678
IX	A reversão dos bens.....	682
X	Síntese da composição patrimonial no encerramento da concessão.....	684
XI	Responsabilidade do concessionário e subsidiária do Estado pelos danos a terceiros causados em razão do serviço	684
XII	Permissão de serviço público.....	686
XIII	Situações transitórias na Lei de Concessões	694
XIV	A parceria público-privada (PPP)	696
	Valor, prazo e objeto das parcerias público-privadas.....	697
	Modalidades.....	697
	Concessão administrativa: a falsa concessão	699
	Benefícios aos contratados nas parcerias público-privadas: vantagens e garantias.....	700
	Garantias ofertáveis ao financiador do parceiro privado	701
	O contrato de parceria: gestão por sociedade de propósito específico.....	701
	O contrato de parceria: liberação de pagamentos ao parceiro privado.....	701
	O contrato de parceria: diretrizes e cláusulas contratuais.....	702
	Repartição de riscos. Garantias exigidas do parceiro privado. Repartição de ganhos	702
	Licitação nas parcerias público-privadas	703
	Disposições aplicáveis apenas à União.....	704
	Inconstitucionalidades da Lei das Parcerias Público-Privadas.....	705
	Vinculação de receitas.....	705
	Fundos especiais	706
	Empresa estatal garantidora	707
	Mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive arbitragem	708
	Assunção, por financiador, do controle da sociedade de propósitos específicos	708
	Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)	708

CAPÍTULO XIII

INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E NO DOMÍNIO SOCIAL

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

	Infrações à ordem econômica.....	727
	Penas por infrações à ordem econômica	729
	Acordo de leniência.....	731
	Defesa do consumidor	731
	Monopólio.....	734
III	Intervenção do Estado no domínio social	734

CAPÍTULO XIV

PODER DE POLÍCIA

I	Introdução.....	739
II	Sentido amplo e sentido estrito do poder de polícia.....	742
III	Fundamento da polícia administrativa	742
IV	Supremacia geral e supremacia especial	743
V	Essência do poder de polícia.....	747
	Traços característicos.....	748
VI	Polícia administrativa e polícia judiciária	750
VII	Atos através dos quais se expressa a polícia administrativa	751
VIII	O poder de polícia é discricionário?	752
IX	Definição de polícia administrativa	752
X	Polícia geral e polícia especial.....	753
XI	Delegação de atos de polícia administrativa	754
XII	Executoriedade das medidas de polícia administrativa	756
XIII	Polícia administrativa e o princípio da proporcionalidade contra abusos da Administração.....	757
XIV	Setores da polícia administrativa	758
XV	Polícia administrativa da União, Estados e Municípios.....	759

CAPÍTULO XV

INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

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

CAPÍTULO XVI

DESAPROPRIAÇÃO

I	Conceito.....	775
II	Fundamentos da desapropriação	780
III	Desapropriação: forma originária de aquisição da propriedade.....	780
IV	Requisitos da desapropriação.....	782
V	Competência para legislar sobre desapropriação; competência para desapropriar e competência para promover desapropriação	783
VI	Objeto da desapropriação.....	783
VII	Beneficiários da desapropriação.....	784
VIII	Fases do procedimento expropriatório.....	785
IX	A declaração de utilidade pública.....	787
X	A imissão provisória de posse	790
XI	A justa indenização. Juros. Correção monetária. Outras despesas. Honorários de advogados	792
XII	Momento em que se consuma a desapropriação	794
XIII	Desapropriação por zona.....	795
XIV	Desapropriação indireta	796
XV	Extensão do controle jurisdicional na ação de desapropriação	796
XVI	Retrocessão e direito de preferência violado	797
XVII	Requisição.....	806

XVIII	Servidão administrativa.....	807
XIX	Tombamento	809
XX	Ocupação temporária.....	811

CAPÍTULO XVII

GESTÃO DOS BENS PÚBLICOS

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

PARTE V

O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO E A RESPONSABILIDADE DO ESTADO

CAPÍTULO XVIII

PANORAMA DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

I	Controle interno e externo.....	833
	Lei de Improbidade Administrativa	833
	Lei de Probidade Administrativa Empresarial ou Lei Anticorrupção.....	836
a)	Controle interno	841
b)	Controle externo	842
II	Controle parlamentar direto	843
a)	Sustação de atos e contratos do Executivo.....	843
b)	Convocação de Ministros e requerimentos de informações; recebimento de petições, queixas e representações dos administrados e convocação de qualquer autoridade ou pessoa para depor.....	843
c)	Comissões Parlamentares de Inquérito	844
d)	Autorizações ou aprovações do Congresso necessárias para atos concretos do Executivo.....	844
e)	Poderes controladores privativos do Senado	844
f)	Julgamento das contas do Executivo	845
g)	Suspensão e destituição (<i>impeachment</i>) do Presidente ou de Ministros.....	845
III	Controle pelo Tribunal de Contas.....	845
a)	Compostura e composição do Tribunal de Contas.....	845
b)	Parecer prévio sobre as contas do Presidente.....	846
c)	Julgamento das contas dos administradores públicos	847
IV	Controle jurisdicional (panorama).....	847
a)	<i>Habeas corpus</i>	852
b)	Mandado de segurança.....	852
c)	<i>Habeas data</i>	853
d)	Mandado de injunção.....	853
e)	Ação popular	854
f)	Ação civil pública	855
g)	Ação direta de inconstitucionalidade	855
h)	Arguição de descumprimento de preceito fundamental.....	856
i)	Ação declaratória de constitucionalidade.....	856
V	Controle por meio da arbitragem.....	856
	Direito patrimonial disponível	857
	Direitos patrimoniais.....	858
	Direitos disponíveis para a Administração.....	859

	Modo de realização da arbitragem em relação ao Poder Público	860
a)	Qualificação dos árbitros	861
b)	A capacidade dos árbitros	861

CAPÍTULO XIX

DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E CONTROLE JUDICIAL

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

CAPÍTULO XX

RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO POR COMPORTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

I	Introdução	889
II	Responsabilidade e sacrifício de direito	889
III	Originalidade da responsabilidade pública	892
IV	A responsabilidade do Estado e o Estado de Direito	893
V	Evolução da responsabilidade por atos administrativos	894
a)	Princípio da irresponsabilidade do Estado	895
b)	Princípio da responsabilidade do Estado	896
c)	Responsabilidade subjetiva do Estado	896
d)	Responsabilidade objetiva do Estado	898
VI	Fundamentos da responsabilidade do Estado	899
VII	Questões capitais sobre a responsabilidade estatal	899
VIII	Os sujeitos que comprometem o Estado	900
IX	Caracteres da conduta lesiva ensejadora de responsabilidade	902
a)	Danos por ação do Estado	902
b)	Danos por omissão do Estado	904
c)	Danos dependentes de situação apenas propiciada pelo Estado	907
X	O dano indenizável	909
XI	Excludentes da responsabilidade do Estado	912
XII	A responsabilidade do Estado no Brasil	913
a)	Introdução	913
b)	Evolução normativa da responsabilidade do Estado no Brasil	914
c)	Responsabilidade subjetiva ou objetiva como regra no Direito vigente	917
d)	Responsabilidade patrimonial do agente por danos a terceiros	918
e)	Responsabilidade estatal na jurisprudência brasileira	925
f)	A forma de efetivação da responsabilidade do Estado	927
g)	A responsabilidade dos agentes e de terceiros por ilícitos	927

CAPÍTULO XXI

A PRESCRIÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO

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

VI	Prescrição das ações judiciais contra o administrado	935
----	--	-----

APÊNDICE

O NEOCOLONIALISMO E O DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

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

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

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