

GUSTAVO FERNANDES **SALES**

Atualizado conforme:

- Lei nº 14.133/2021
- EC nº 109/2021
- Lei nº 13.979/2020


EDITORA
CEI

Manual de
DIREITO ADMINISTRATIVO

2021

1ª edição

SUMÁRIO

Prefácio à 1ª Edição.....	31
---------------------------	----

CAPÍTULO 1

CONCEITOS INICIAIS DE DIREITO ADMINISTRATIVO.....	33
1. Conceitos iniciais de Direito Administrativo.....	33
1.1. Origem do Direito Administrativo.....	33
1.2. Direito Administrativo no Brasil.....	35
1.3. Principais tendências do Direito Administrativo.....	36
1.4. Objeto do Direito Administrativo.....	38
1.5. Fontes do Direito Administrativo.....	38
1.5.1. Considerações gerais.....	38
1.5.2. A codificação do Direito Administrativo.....	40
1.5.3. Classificações.....	43
1.5.3.1. Fontes supranacionais e nacionais.....	43
1.5.3.2. Fontes formais e materiais.....	43
1.5.4. Competência para legislar sobre Direito Administrativo.....	44
1.6. Conceito de Direito Administrativo.....	44
1.7. Interpretação do Direito Administrativo.....	47
1.8. Sistemas de controle da atuação administrativa.....	48
1.8.1. Sistema do contencioso administrativo.....	48
1.8.2. Sistema de jurisdição una ou única.....	50
1.8.3. Sistema administrativo brasileiro.....	50

CAPÍTULO 2

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	55
2. Administração Pública.....	55
2.1. O Estado.....	55
2.1.1. Conceito de Estado.....	55
2.1.2. Poderes do Estado.....	56
2.2. A Administração Pública.....	57

2.2.1. Administração Pública nos sentidos subjetivo (formal ou orgânico) e objetivo (material ou funcional).....	57
2.2.2. Administração Pública nos sentidos amplo e estrito.....	58
2.2.2.1. Função política.....	59
2.2.2.2. Função administrativa.....	60
2.2.3. Administração Pública extroversa (exógena) e introversa (endógena).....	62
2.3. A reforma do aparelho do Estado e os três modelos básicos de administração pública.....	64

CAPÍTULO 3

REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO.....	67
3. Regime jurídico administrativo.....	67
3.1. Regimes jurídicos da Administração Pública.....	67
3.2. Regime jurídico administrativo.....	68
3.2.1. Noções gerais.....	68
3.2.2. Conteúdo do regime jurídico administrativo: interesse público primário e secundário.....	69
3.3. Princípios da Administração Pública.....	69
3.3.1. Evolução do conceito de princípios.....	69
3.3.2. Princípios no âmbito do Direito Administrativo.....	70
3.3.3. Princípio da legalidade.....	71
3.3.3.1. Noções gerais.....	71
3.3.3.2. Exceções ao princípio da legalidade.....	72
3.3.3.3. Princípio da juridicidade.....	73
3.3.4. Princípio da supremacia do interesse público.....	73
3.3.4.1. Conceito e noções básicas.....	73
3.3.4.2. “Desconstrução” do princípio da supremacia do interesse público.....	75
3.3.4.3. Princípio da indisponibilidade do interesse público.....	78
3.3.5. Princípio da impessoalidade.....	79
3.3.6. Princípio da moralidade administrativa.....	80
3.3.6.1. Considerações gerais.....	80
3.3.6.2. Vedação ao nepotismo.....	81
3.3.7. Princípio da publicidade.....	82
3.3.7.1. Considerações gerais.....	82
3.3.7.2. Lei de acesso à informação.....	83
3.3.7.3. Remédios constitucionais.....	89
3.3.8. Princípio da eficiência.....	89
3.3.8.1. Considerações gerais.....	89

3.3.8.2. Lei da Desburocratização.....	90
3.3.9. Princípio da motivação	91
3.3.10. Princípio da finalidade.....	93
3.3.11. Princípio da especialidade.....	94
3.3.12. Princípio do controle ou tutela	94
3.3.13. Princípio da autotutela.....	94
3.3.14. Princípio da hierarquia	95
3.3.15. Princípio da continuidade do serviço público	95
3.3.16. Princípios do contraditório e da ampla defesa	96
3.3.16.1. Considerações gerais.....	96
3.3.16.2. Aplicações concretas dos princípios da ampla defesa e do contraditório	97
3.3.17. Princípios da presunção de legitimidade e de veracidade	99
3.3.18. Princípio da precaução.....	99
3.3.19. Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade	100
3.3.19.1. Razoabilidade.....	100
3.3.19.2. Proporcionalidade.....	104
3.3.20. Princípio da segurança jurídica.....	107

CAPÍTULO 4

PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	109
4. Poderes da Administração Pública.....	109
4.1. Noções introdutórias.....	109
4.2. Abuso do poder	110
4.3. Discricionariedade e vinculação	112
4.3.1. Poder vinculado e poder discricionário.....	112
4.3.2. Controle judicial dos atos vinculados e discricionários.....	113
4.4. Poder normativo (regulamentar).....	114
4.4.1. Considerações gerais	114
4.4.2. Deslegalização.....	117
4.5. Poder disciplinar.....	118
4.6. Poder hierárquico	120
4.6.1. Noções gerais.....	120
4.6.2. Delegação e avocação de competências	122
4.7. Poder de polícia	123
4.7.1. Conceito e fundamento	123
4.7.2. Objeto.....	124
4.7.3. Competência	125

4.7.4. Polícia administrativa e polícia judiciária.....	125
4.7.5. Espécies de poder de polícia	126
4.7.6. Características do poder de polícia	127
4.7.6.1 Discricionariedade	127
4.7.6.2 Autoexecutoriedade.....	127
4.7.6.3 Coercibilidade.....	128
4.7.6.4 Indelegabilidade.....	129
4.7.6.5 Atividade negativa ou positiva.....	131
4.7.7. Sanções	132
4.7.8. Prescrição das sanções de polícia.....	132

CAPÍTULO 5

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	135
5. Organização Administrativa	135
5.1. Noções introdutórias: desconcentração e descentralização	135
5.2. Formas de descentralização administrativa	136
5.2.1. Administração Indireta e Administração descentralizada.....	138
5.3. Princípios inerentes à organização administrativa.....	138
5.4. Administração Direta	139
5.4.1. Conceito	139
5.4.2. Órgãos públicos	140
5.4.2.1. Teorias sobre a caracterização do órgão.....	141
5.4.2.2. Teorias sobre as relações do Estado com os agentes públicos.....	142
5.4.2.3. Classificação dos órgãos públicos	143
5.4.2.3.1. Quanto à hierarquia (ou posição estatal)	143
5.4.2.3.2. Quanto à esfera de atuação	144
5.4.2.3.3. Quanto à estrutura	144
5.4.2.3.4. Quanto à composição (ou atuação funcional).....	145
5.4.2.3.5. Quanto às funções	145
5.5. Administração Indireta	145
5.5.1. Conceito	145
5.5.2. Princípios da Administração Indireta.....	147
5.5.2.1. Princípio da reserva legal	148
5.5.2.2. Princípio da especialidade	148
5.5.2.3. Princípio do controle (tutela administrativa).....	148
5.5.3. Autarquias	148
5.5.3.1. Noções gerais.....	148

5.5.3.2. Regime jurídico aplicável às autarquias	149
5.5.3.3. Classificação das autarquias	151
5.5.3.4. Agências reguladoras.....	153
5.5.3.4.1. Noções gerais.....	153
5.5.3.4.2. Prerrogativas	154
5.5.3.4.3. Função reguladora.....	155
5.5.3.4.4. Regime de pessoal	156
5.5.3.4.5. Licitação.....	156
5.5.3.4.6. Tipos de agências reguladoras.....	157
5.5.3.4.7. Teoria da captura (“capture theory”).....	157
5.5.3.4.8. Gestão de recursos humanos nas agências reguladoras	158
5.5.3.4.9. Regras estabelecidas pela Lei 13.848, de 25 de junho de 2019.....	160
5.5.3.5. Agências executivas	162
5.5.4. Fundações públicas	165
5.5.5. Empresas estatais.....	168
5.5.5.1. Conceito	168
5.5.5.2. Diferenças entre empresas públicas	169
5.5.5.3. Regime jurídico das empresas estatais.....	170
5.5.5.4. Bens das empresas públicas e sociedades de economia mista	173
5.5.5.5. Espécies de empresas estatais.....	174
5.5.5.5.1. Empresas estatais subsidiárias	177
5.5.5.6. Estrutura das empresas estatais.....	179
5.5.5.6.1. Legislação de regência.....	179
5.5.5.6.2. Governança corporativa	180
5.5.5.6.3. Órgãos e participantes do sistema	182
5.5.5.6.4. Controle.....	187
5.5.5.6.5. Arbitragem.....	188
5.5.5.6.6. Função social das empresas estatais.....	189
5.5.6. Consórcios públicos	189
5.5.6.1. Conceito	189
5.5.6.2. Constituição e extinção.....	191
5.5.6.3. Poderes	193
5.5.6.4. Responsabilidade pelas obrigações	194
5.5.6.5. Controle pelo Tribunal de Contas	195
5.5.6.6. Contratos de rateio e de programa.....	196
5.5.6.7. Celebração de convênios entre União e consórcios públicos	197

CAPÍTULO 6

REGIME JURÍDICO DE PARCERIAS	199
6. Regime jurídico de parcerias	199
6.1. Entidades paraestatais	199
6.2. Serviços sociais autônomos	203
6.3. Entidades de apoio	205
6.4. Organizações Sociais (OS).....	206
6.5. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)	212
6.5.1. Noções gerais.....	212
6.5.2. Diferenças entre Organizações Sociais – OS e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP	217
6.6. Organizações da Sociedade Civil (OSC).....	217
6.6.1. Noções gerais e âmbito de incidência.....	217
6.6.2. Conceito de Organização da Sociedade Civil	219
6.6.3. Instrumentos de parceria	220
6.6.4. Chamamento público.....	220
6.6.5. Requisitos para celebração do termo de colaboração e do termo de fomento	223
6.6.6. Vedações legais	226
6.6.7. Das cláusulas essenciais dos termos de colaboração ou de fomento ou do acordo de cooperação.....	227
6.6.8. Sanções administrativas às entidades.....	228

CAPÍTULO 7

AGENTES PÚBLICOS	231
7. Agentes públicos	231
7.1. Conceitos introdutórios.....	231
7.2. Agentes de fato	232
7.3. Agentes políticos.....	234
7.4. Particulares em colaboração com o Estado.....	236
7.5. Militares.....	237
7.6. Servidores públicos (agentes administrativos).....	239
7.7. Servidores temporários	243
7.7.1 Noções gerais	243
7.7.2 Inexigibilidade de concurso público	244
7.8. Servidores celetistas	245
7.9. Servidores estatutários.....	250
7.10. Regime jurídico único.....	250
7.11. Normas constitucionais.....	252

7.11.1 Acesso a funções, cargos e empregos públicos.....	253
7.11.2. Concurso público.....	254
7.11.2.1. Noções gerais.....	254
7.11.2.2. Inscrição no concurso	258
7.11.2.3. Normas sobre concursos públicos do Decreto 9.739/2019	259
7.11.2.4. Prazo de validade do concurso público	262
7.11.2.5. Direito subjetivo à vaga e expectativa de direito	263
7.11.2.6. Previsão de restrições em concursos públicos.....	264
7.11.3. Cargos em comissão e funções de confiança	268
7.11.4. Direito de livre associação sindical	269
7.11.5. Direito de greve	269
7.11.6. Reserva de vagas.....	272
7.11.6.1. Reserva de vagas a portadores de deficiência	272
7.11.6.2. Sistema de cotas raciais	273
7.11.7. Sistema remuneratório dos servidores públicos.....	275
7.11.7.1. Revisão específica e revisão anual geral.....	275
7.11.7.2. Limites à atuação do Poder Judiciário	277
7.11.7.3. Espécies de remuneração (em sentido amplo).....	277
7.11.7.4. Teto das remunerações.....	281
7.11.7.5. Demais disposições constitucionais sobre remunerações.....	283
7.11.7.6. Pagamento parcelado, com atraso e a maior.....	286
7.11.7.7. Desconto na remuneração	287
7.11.8. Acumulação de cargos públicos.....	288
7.11.9. Regime previdenciário	290
7.11.9.1. Tipos de regimes	290
7.11.9.2. Aposentadoria	292
7.11.9.2.1 Conceito e modalidades	292
7.11.9.2.2 Do cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores públicos civis.....	296
7.11.9.2.3 Critérios diferenciados para aposentadoria	297
7.11.9.2.4 Aposentadoria para os professores.....	299
7.11.9.2.5 Paridade e integralidade.....	300
7.11.9.2.6 Acúmulo de aposentadorias	301
7.11.9.2.7 Acúmulo de proventos e vencimentos	301
7.11.9.3. Pensão por morte	302
7.11.9.4. Abono de permanência.....	303
7.11.9.5. Contagem do tempo de contribuição.....	304

7.11.9.6. Previdência complementar.....	305
7.11.9.7. Direito adquirido.....	307
7.11.10. Estabilidade.....	308
7.11.11. Impacto da Emenda Constitucional 109/2021 no regime jurídico dos servidores públicos	311
7.12. Normas infraconstitucionais e Lei 8.112/90	314
7.12.1. Provimento e investidura.....	314
7.12.1.1. Conceitos	314
7.12.1.2. Formas de provimento.....	315
7.12.1.2.1. Nomeação.....	315
7.12.1.2.2. Promoção	317
7.12.1.2.3. Readaptação	318
7.12.1.2.4. Reversão	318
7.12.1.2.5. Reintegração	319
7.12.1.2.6. Recondução.....	319
7.12.1.2.7. Aproveitamento.....	320
7.12.1.3. Disponibilidade	320
7.12.1.4. Remoção e redistribuição.....	321
7.12.1.4.1. Remoção	321
7.12.1.4.2. Redistribuição	322
7.12.1.5. Vacância	322
7.12.1.6. Estágio probatório	323
7.12.2. Direitos e vantagens	324
7.12.2.1. Direitos.....	324
7.12.2.2. Vantagens	325
7.12.2.2.1. Indenizações.....	325
7.12.2.2.2. Gratificações e adicionais.....	328
7.12.3. Licenças.....	331
7.12.3.1. Suspensão do prazo do estágio probatório	333
7.12.4. Afastamentos	335
7.12.5. Concessões	338
7.12.6. Deveres.....	339
7.12.7. Regime disciplinar	339
7.12.7.1. Responsabilidade civil	342
7.12.7.2. Responsabilidade penal.....	342
7.12.7.3. Responsabilidade administrativa	343

CAPÍTULO 8

PROCESSO ADMINISTRATIVO.....	349
8. Processo administrativo.....	349
8.1. Considerações iniciais.....	349
8.2. Finalidade do processo administrativo	350
8.3. Obrigatoriedade dos processos administrativos.....	351
8.4. Objeto do processo	351
8.5. Princípios	352
8.5.1 Noções gerais.....	352
8.5.2 Princípio da oficialidade (impulso oficial).....	354
8.5.3 Princípio do informalismo (formalismo necessário ou moderado).....	354
8.5.4 Princípio da instrumentalidade das formas.....	355
8.5.5 Princípio da busca pela verdade real	355
8.5.6 Princípio da gratuidade.....	356
8.5.7 Princípio da pluralidade de instâncias	356
8.6. Direitos e deveres dos administrados.....	357
8.7. Da delegação e da avocação de competências.....	357
8.8. Dos impedimentos e da suspeição.....	357
8.9. Da instrução.....	358
8.10. Do dever de decidir	360
8.11. Desistência	360
8.12. Anulação, revogação e convalidação	360
8.13. Recursos administrativos e revisão	362
8.14. Processo administrativo disciplinar	364
8.14.1 Considerações iniciais	364
8.14.2 Sindicância	364
8.14.2.1. Sindicância investigativa	364
8.14.2.2. Sindicância acusatória.....	365
8.14.3 Verdade sabida	366
8.14.3 Processo administrativo disciplinar – PAD.....	366
8.14.3.1. Fases do processo administrativo disciplinar	366
8.14.3.1.1. Instauração	367
8.14.3.1.2. Inquérito administrativo.....	369
8.14.3.1.3. Julgamento.....	371
8.14.3.2. Prazo de duração do PAD.....	373
8.14.3.3. Impugnações à decisão de julgamento.....	373
8.14.3.3.1. Pedido de reconsideração e recurso	374

8.14.3.3.2. Revisão.....	375
8.14.3.4. Controle judicial do PAD	376
8.14.3.5. Processo sumário	376

CAPÍTULO 9

ATOS ADMINISTRATIVOS.....	379
9. Atos Administrativos.....	379
9.1. Conceito e noções introdutórias	379
9.2. Fases da constituição do ato administrativo	383
9.2.1. Existência.....	383
9.2.2. Validade.....	384
9.2.3. Eficácia.....	385
9.3. Elementos (requisitos) dos atos administrativos	385
9.3.1. Classificação majoritária (clássica)	386
9.3.1.1. Sujeito	386
9.3.1.2. Objeto.....	387
9.3.1.3. Forma	387
9.3.1.3.1. Noções gerais	387
9.3.1.3.2. Motivação	388
9.3.1.3.3. Silêncio administrativo	389
9.3.1.4. Motivo	390
9.3.1.5. Finalidade.....	391
9.3.2. Classificação de Celso Antônio Bandeira de Mello.....	391
9.4. Vícios relativos aos elementos dos atos administrativos.....	393
9.4.1 Vícios relativos ao sujeito.....	393
9.4.2 Vícios relativos ao objeto	394
9.4.3 Vícios relativos à forma.....	395
9.4.4 Vícios relativos ao motivo.....	395
9.4.4.1. Teoria dos motivos determinantes	395
9.4.5 Vícios relativos à finalidade	396
9.5. Consequências decorrentes dos vícios	397
9.5.1 Teoria monista e teoria dualista das invalidades.....	397
9.5.2 Convalidação	399
9.6. Discricionariedade e vinculação	402
9.6.1 Conceito e considerações gerais.....	402
9.6.2 Mérito do ato administrativo	403
9.6.3 Controle pela Administração Pública	403

9.7. Atributos do ato administrativo	404
9.7.1 Presunção de legitimidade e de veracidade	404
9.7.2 Imperatividade	405
9.7.3 Autoexecutoriedade.....	405
9.7.4 Exigibilidade	405
9.7.5 Tipicidade	406
9.8. Classificação dos atos administrativos.....	406
9.8.1. Quanto às prerrogativas com que atua a Administração.....	406
9.8.2. Quanto à formação da vontade	407
9.8.3. Quanto aos destinatários.....	408
9.8.4. Quanto à exequibilidade.....	408
9.8.5. Quanto ao alcance.....	409
9.8.6. Quanto à agressão ao ordenamento jurídico.....	409
9.9. Atos administrativos em espécie.....	409
9.9.1. Atos normativos.....	409
9.9.2. Atos ordinatórios	411
9.9.3. Atos negociais (ou de consentimento estatal).....	412
9.9.3.1. Autorização	413
9.9.3.2. Licença	413
9.9.3.3. Permissão	414
9.9.3.4. Admissão.....	414
9.9.4. Atos enunciativos.....	414
9.9.5. Atos de controle.....	416
9.9.6. Atos punitivos (sancionatórios)	417
9.10. Extinção dos atos administrativos.....	417
9.10.1. Panorama da extinção dos atos administrativos.....	417
9.10.2. Contraposição	418
9.10.3. Cassação.....	418
9.10.4. Caducidade.....	418
9.10.5. Revogação.....	418
9.10.6. Anulação.....	420
9.10.6.1 Conceito e características	420
9.10.6.2 Caráter vinculado ou discricionário da anulação.....	421
9.10.6.3 Prazo decadencial	422
9.10.7. Indenização em razão de anulação e revogação do ato.....	423

CAPÍTULO 10

LICITAÇÕES.....	425
10. Licitações.....	425
10.1. Conceito e disciplina normativa.....	425
10.2. Novidades trazidas pela Lei 14.133/21.....	428
10.3. Competência para legislar.....	431
10.4. Incidência da Lei 8.666/93 e da Lei 14.133/21.....	432
10.5. Objeto da licitação.....	435
10.6. Finalidades e princípios informadores da licitação.....	437
10.6.1. Finalidades.....	437
10.6.2. Princípios.....	438
10.6.2.1. Princípio da isonomia.....	439
10.6.2.2. Princípio da licitação sustentável.....	444
10.6.2.3. Princípio da publicidade.....	445
10.6.2.4. Princípio do julgamento objetivo.....	448
10.6.2.5. Princípios correlatos.....	448
10.7. Modalidades de licitação.....	450
10.7.1. Concorrência.....	452
10.7.2. Tomada de preços.....	453
10.7.3. Convite.....	454
10.7.4. Concurso.....	455
10.7.5. Leilão.....	457
10.7.6. Pregão.....	458
10.7.7. Consulta.....	461
10.7.8. Regime Diferenciado de Contratação – RDC.....	461
10.7.8.1. Noções gerais.....	461
10.7.8.2. Novidades e peculiaridades do RDC.....	464
10.7.8.2.1. Indicação de marca ou modelo e exigência de amostra do bem.....	465
10.7.8.2.2. Novos critérios de julgamento.....	466
10.7.8.2.3. Contratação integrada.....	467
10.7.8.2.4. Multiadjudicação.....	468
10.7.8.2.5. Restrição à publicação do orçamento estimado.....	468
10.8. Procedimento das licitações.....	469
10.8.1. Fase interna (fase preparatória).....	470
10.8.1.1. Comissão de licitação.....	474
10.8.2. Fase externa.....	475
10.8.2.1. Publicação do edital.....	476

10.8.2.1.1. Considerações gerais.....	476
10.8.2.1.2. Intervalo mínimo	480
10.8.2.2. Habilitação.....	481
10.8.2.3. Julgamento e classificação das propostas	490
10.8.2.3.1. Noções gerais.....	490
10.8.2.3.2. Tipos de licitação (critérios de julgamento)	492
10.8.2.4. Homologação.....	496
10.8.2.5. Adjudicação	497
10.8.3. Procedimento de outras modalidades licitatórias	499
10.8.3.1. Tomada de preços.....	499
10.8.3.2. Convite	499
10.8.3.3. Concurso	499
10.8.3.4. Leilão.....	499
10.8.4. Procedimento do pregão.....	500
10.8.5. Procedimento do RDC	502
10.8.5.1. Regras do procedimento	502
10.8.5.2. Procedimentos auxiliares.....	508
10.8.5.3. Sanções administrativas	512
10.9. Revogação e anulação da licitação.....	512
10.9.1. Revogação	512
10.9.2. Anulação.....	513
10.10. Recursos administrativos	514
10.11. Sistema de registro de preços.....	516
10.12. Infrações administrativas, crimes e penas.....	519
10.12.1. Infrações e sanções administrativas	519
10.12.2. Crimes e penas	522
10.12.3. Aspectos processuais	525
10.13. Dispensa e inexigibilidade de licitação	526
10.13.1. Dever de licitar e exceções legais	526
10.13.2. Licitação dispensada	527
10.13.3. Licitação dispensável.....	529
10.13.3.1. Dispensa de licitação como medida para enfrentamento da pandemia de coronavírus	536
10.13.4. Inexigibilidade de licitação.....	538
10.13.4.1. Sistema de credenciamento.....	542
10.13.5. Procedimento para contratação direta.....	543
10.14. Fracionamento da licitação	545

10.15. Licitações e contratos das empresas estatais	545
10.15.1. Aplicação e noções gerais.....	545
10.15.2. Dispensa e inexigibilidade	546
10.15.3. Finalidades, princípios e diretrizes.....	549
10.15.4. Modalidade e procedimento da licitação	550
10.15.5. Tipos de licitação.....	552
10.15.6. Regime de contratação semi-integrada.....	553
10.15.7. Procedimentos auxiliares das licitações das empresas estatais.....	554
10.16. Licitação nas contratações de serviços de publicidade	555

CAPÍTULO 11

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	557
11. Contratos Administrativos.....	557
11.1. Conceito	557
11.2. Características dos contratos administrativos	560
11.2.1. Formalidade	561
11.2.1.1 Formalidades diversas e cláusulas necessárias.....	561
11.2.1.2 Prazos dos contratos administrativos.....	565
11.2.2. Procedimento legal.....	569
11.2.3. Cláusulas exorbitantes (cláusulas de privilégio)	569
11.2.3.1 Faculdade de exigir garantias.....	569
11.2.3.2 Alteração unilateral do contrato.....	572
11.2.3.2.1 Alteração consensual das cláusulas contratuais.....	576
11.2.3.3 Rescisão unilateral do contrato	577
11.2.3.4 Fiscalização	580
11.2.3.5 Aplicação de penalidades.....	582
11.2.3.5.1 Impedimento indireto (“ocorrências impeditivas indiretas”).....	586
11.2.3.6 Anulação	587
11.2.3.7 Retomada do objeto e ocupação temporária.....	588
11.2.3.8 Restrições ao uso da exceção de contrato não cumprido	589
11.2.4. Mutabilidade.....	590
11.2.4.1 Álea ordinária (empresarial).....	590
11.2.4.2 Álea extraordinária administrativa	591
11.2.4.3 Álea extraordinária econômica (teoria da imprevisão)	592
11.2.4.4 Caso fortuito e força maior.....	593
11.2.4.5 Interferências imprevistas.....	593
11.2.4.6 Consequências para o contrato.....	593

11.3. Subcontratação	594
11.4. Recebimento ou rejeição do objeto do contrato.....	595
11.5. Extinção do contrato administrativo	597
11.5.1. Modalidades de extinção	597
11.5.2. Rescisão do contrato administrativo	598
11.5.2.1 Rescisão administrativa.....	598
11.5.2.2 Rescisão judicial.....	599
11.5.2.3 Rescisão amigável.....	600
11.5.2.4 Rescisão de pleno direito.....	600
11.5.2.5 Consequências da rescisão do contrato.....	601
11.6. Arbitragem em contratos administrativos.....	602
11.7. Modalidades de contratos administrativos.....	603
11.7.1. Contrato de execução de obras	604
11.7.2. Contrato de prestação de serviços	606
11.7.3. Contrato de fornecimento ou entrega de bens.....	609
11.8. Contratos firmados com as empresas estatais.....	610
11.9. Contratos em Regime Diferenciado de Contratação (RDC)	616
11.10. Contratos de gestão.....	617
11.11. Convênios	619
11.12. Consórcios administrativos.....	621
11.13. Fundos patrimoniais.....	622
11.14. Programas de Parcerias de Investimentos – PPI	624
11.15. Aplicação do Código de Defesa do Consumidor em favor do ente público ...	626

CAPÍTULO 12

SERVIÇOS PÚBLICOS	627
12. Serviços públicos	627
12.1. Conceito.....	627
12.2. Fundamento constitucional	629
12.3. Princípios	629
12.4. Classificação dos serviços públicos	633
12.4.1. Serviços públicos propriamente ditos e serviços de utilidade pública	633
12.4.2. Serviços próprios e impróprios	633
12.4.3. Serviços administrativos, comerciais ou industriais e sociais	635
12.4.4. Serviços singulares e coletivos	635
12.4.5. Serviços originários e derivados	636
12.4.6. Serviços privativos e comuns	636

12.4.7. Serviços exclusivos e não exclusivos.....	636
12.5. Remuneração dos serviços públicos.....	637
12.6. Competência para a prestação de serviços públicos.....	639
12.7. Formas de prestação e meios de execução dos serviços públicos.....	640
12.7.1. Formas de prestação do serviço público.....	640
12.7.2. Meios de execução do serviço público.....	641
12.8. Terceirização no serviço público federal.....	642
12.9. Usuários.....	646

CAPÍTULO 13

CONCESSÃO E PERMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....	649
13. Concessão e permissão de serviços públicos.....	649
13.1. Espécies e conceito de concessão.....	649
13.2. Natureza jurídica.....	651
13.3. Concessão de serviços públicos (concessão comum).....	652
13.3.1. Conceito.....	652
13.3.2. Sujeitos da concessão.....	653
13.3.3. Características da concessão.....	654
13.3.4. Cláusulas essenciais do contrato de concessão.....	659
13.3.5. Política tarifária.....	660
13.3.6. Encargos do concedente.....	661
13.3.6.1. Rol de encargos.....	661
13.3.6.2. Fiscalização.....	661
13.3.6.3. Intervenção na propriedade privada.....	662
13.3.7. Encargos da concessionária.....	662
13.3.8. Intervenção na empresa concessionária.....	663
13.3.9. Subconcessão, subcontratação e transferência de concessão.....	664
13.3.10. Controle dos serviços concedidos.....	666
13.3.11. Extinção do contrato de concessão.....	666
13.3.11.1. Causas de extinção.....	666
13.3.11.2. Termo final do prazo.....	667
13.3.11.3. Anulação.....	667
13.3.11.4. Rescisão.....	668
13.3.11.5. Encampação.....	668
13.3.11.6. Caducidade.....	669
13.3.11.7. Falência e extinção da concessionária.....	670
13.3.12. Reversão.....	670

13.4. Permissão e autorização de serviços públicos	671
13.4.1. Permissão de serviços públicos	671
13.4.2. Autorização de serviços públicos.....	674
13.5. Parcerias público-privadas (concessões especiais).....	676
13.5.1. Noções introdutórias.....	676
13.5.2. Conceitos	677
13.5.3. Concessão patrocinada	678
13.5.4. Concessão administrativa	679
13.5.5. Características comuns à concessão patrocinada e à concessão administrativa.....	680
13.5.5.1. Contraprestação do parceiro público ao privado.....	680
13.5.5.2. Diretrizes	680
13.5.5.3. Vedações.....	681
13.5.5.4. Cláusulas essenciais	681
13.5.5.5. Garantias	683
13.5.5.6. Sociedade de propósito específico	683
13.5.5.7. Procedimento licitatório.....	684
13.5.6. Normas aplicáveis somente à União.....	686

CAPÍTULO 14

BENS PÚBLICOS.....	689
14. Bens públicos.....	689
14.1. Domínio eminente	689
14.2. Conceito.....	690
14.3. Classificação.....	691
14.3.1. Classificação dos bens públicos quanto à destinação ou afetação	691
14.3.2. Classificação quanto à disponibilidade.....	692
14.3.3. Classificação quanto à titularidade.....	693
14.4. Regime jurídico	693
14.4.1. Bens do domínio público do Estado.....	693
14.4.1.1. Noções gerais	693
14.4.1.2. Afetação e desafetação	693
14.4.1.3. Características dos bens do domínio público.....	694
14.4.2. Bens do domínio privado do Estado.....	694
14.4.3. Prerrogativas dos bens públicos.....	695
14.4.4. Normas restritivas esparsas	696
14.5. Alienação dos bens públicos.....	698

14.5.1. Alienação dos bens de uso comum e de uso especial	698
14.5.2. Alienação dos bens dominicais	699
14.5.2.1. Compra e venda.....	699
14.5.2.2. Doação	701
14.5.2.3. Concessão de domínio	701
14.5.2.4. Investidura	702
14.5.2.5. Legitimação de posse	703
14.6. Aquisição dos bens pelo Estado	704
14.7. Uso de bem público por particular.....	705
14.7.1. Primeira categorização: uso comum e uso especial.....	706
14.7.1.1. Uso comum	706
14.7.1.2. Uso especial.....	706
14.7.2. Segunda categorização.....	707
14.7.2.1. Uso normal ou anormal.....	707
14.7.2.2. Uso comum ou privativo.....	707
14.8. Autorização, permissão, concessão de uso e outros institutos.....	708
14.8.1. Autorização de uso	708
14.8.2. Permissão de uso	709
14.8.3. Concessão de uso	711
14.8.4. Concessão de direito real de uso	712
14.8.5. Concessão de uso especial para fins de moradia.....	713
14.8.6. Cessão de uso	715
14.8.7. Mecanismos de direito privado	716
14.9. Tutela do uso privativo.....	717
14.10. Bens públicos em espécie.....	718
14.10.1. Direito positivo	718
14.10.2. Bens da União.....	718
14.10.2.1. Terrenos reservados (terrenos marginais).....	719
14.10.2.2. Terrenos da marinha e seus acrescidos	720
14.10.2.3. Terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.....	721
14.10.2.4. Terras devolutas.....	722
14.10.2.5. Faixa de fronteira	723
14.10.2.6. Minas e jazidas	724
14.10.3. Bens dos Estados e do Distrito Federal.....	725
14.10.4. Bens dos Municípios.....	725
14.10.5. Águas públicas	726

CAPÍTULO 15

INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE	729
15. Intervenção do Estado na propriedade	729
15.1. Considerações iniciais	729
15.2. Competência	730
15.3. Restrições do Estado sobre a propriedade privada	730
15.3.1 Modalidades	730
15.3.2 Fundamentos	731
15.4. Limitações administrativas	732
15.5. Ocupação temporária	735
15.6. Requisição administrativa	736
15.7. Tombamento	738
15.7.1. Conceito e características	738
15.7.2. Natureza jurídica	738
15.7.3. Competência	739
15.7.4. Objeto	740
15.7.5. Modalidades	742
15.7.6. Tombamento constitucional	743
15.7.7. Procedimento	743
15.7.8. Efeitos	745
15.7.9. Direito à indenização	746
15.7.10. Extinção	747
15.8. Servidão administrativa	747
15.8.1. Conceito e características	747
15.8.2. Objeto	748
15.8.3. Formas de constituição	749
15.8.4. Extinção	750
15.8.5. Direito à indenização	750
15.9. Desapropriação	751
15.9.1. Conceito	751
15.9.2. Natureza jurídica	752
15.9.3. Pressupostos da desapropriação	753
15.9.4. Modalidades	754
15.9.4.1 Desapropriação ordinária	754
15.9.4.2 Desapropriação extraordinária	754
15.9.4.2.1. Desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana	754

15.9.4.2.2. Desapropriação por descumprimento da função social da propriedade rural	755
15.9.4.2.3. Desapropriação confiscatória (expropriação constitucional).....	758
15.9.5. Objeto da desapropriação	760
15.9.5.1 Bens desapropriáveis	760
15.9.5.2 Bens que não podem ser desapropriados.....	761
15.9.6. Competência	762
15.9.7. Sujeitos ativos e passivos.....	762
15.9.7.1 Sujeitos ativos	762
15.9.7.2 Sujeitos passivos	763
15.9.8. Procedimento.....	763
15.9.8.1 Legislação aplicável	763
15.9.8.2 Fases da desapropriação	764
15.9.8.2.1. Fase declaratória.....	764
15.9.8.2.2. Fase executória	766
15.9.8.3 Ação judicial	766
15.9.9. Imissão provisória na posse	769
15.9.10. Intervenção do Ministério Público	771
15.9.11. Indenização.....	772
15.9.11.1 Regra geral	772
15.9.11.2 Indenização na desapropriação para fins de reforma agrária.....	778
15.9.11.3 Indenização na desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana.....	778
15.9.12. Destino dos bens desapropriados.....	779
15.9.13. Desapropriação indireta.....	780
15.9.14. Aposseamento administrativo	783
15.9.15. Retrocessão.....	784
15.9.15.1 Conceito.....	784
15.9.15.2 Natureza do direito	785
15.9.15.3 Prazo prescricional.....	786
15.9.16. Direito de extensão.....	787

CAPÍTULO 16

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	789
16. Controle da Administração Pública.....	789
16.1. Introdução	789
16.2. Espécies de controle	791
16.2.1. Quanto ao momento ou oportunidade.....	791

16.2.2. Quanto à extensão	791
16.2.3. Quanto ao âmbito da Administração	791
16.2.4. Quanto à natureza	792
16.2.5. Quanto ao órgão controlador	792
16.3. Controle administrativo	793
16.3.1. Noções introdutórias	793
16.3.2. Meios de controle	793
16.3.2.1. Representação	794
16.3.2.2. Reclamação administrativa	794
16.3.2.3. Pedido de reconsideração	795
16.3.2.4. Revisão	795
16.3.2.5. Recursos hierárquicos	795
16.3.3. Órgãos administrativos de controle	796
16.3.4. Coisa julgada administrativa	797
16.3.5. Prescrição e decadência administrativas	797
16.3.5.1. Prescrição para o particular recorrer de decisões administrativas	798
16.3.5.2. Prescrição das ações do particular contra a Fazenda Pública	798
16.3.5.3. Prescrição para aplicação de sanções administrativas	800
16.3.5.4. Prescrição para as ações da Fazenda Pública contra o particular	801
16.3.5.5. Prazo extintivo para que a Administração reveja seus atos	801
16.4. Controle legislativo	803
16.5. Controle judicial	810
16.6. O Poder Público em juízo	814
16.6.1. Capacidade processual	814
16.6.2. Pessoas federais	815
16.6.3. Pessoas estaduais e distrital	816
16.6.4. Pessoas municipais	817
16.6.5. Representação judicial	817
16.6.6. Regras processuais	818
16.6.7. Pagamento dos créditos	820

CAPÍTULO 17

RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO	827
17. Responsabilidade civil extracontratual do Estado	827
17.1. Conceito	827
17.2. Fases evolutivas	828
17.2.1. Evolução das teorias doutrinárias	828

17.2.2. Cenário atual	831
17.3. Causas excludentes da responsabilidade estatal	834
17.4. Responsabilidade por omissão	835
17.4.1. Divergência doutrinária	835
17.4.2. Posição dos Tribunais Superiores.....	837
17.5. Reparação do dano e ação de regresso	840
17.6. Prescrição	842
17.7. Responsabilidade do Estado por atos legislativos.....	843
17.8. Responsabilidade do Estado por atos jurisdicionais.....	844
17.9. Responsabilidade do Estado por obra pública.....	845
17.10. Responsabilidade das pessoas jurídicas por atos praticados contra o Poder Público (Lei Anticorrupção)	846
17.10.1. Aplicação da lei	846
17.10.2. Responsabilização administrativa.....	848
17.10.3. Processo administrativo e responsabilização	849
17.10.4. Responsabilidade judicial	851

CAPÍTULO 18

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	853
18. Improbidade administrativa.....	853
18.1. Conceito	853
18.2. Fundamento normativo e âmbito de aplicação.....	854
18.3. Elementos constitutivos do ato de improbidade administrativa	857
18.4. Sujeito passivo	857
18.5. Sujeito ativo.....	859
18.6. Atos de improbidade administrativa.....	862
18.6.1 Considerações gerais	862
18.6.2 Atos que importam enriquecimento ilícito	863
18.6.3 Atos que causam danos ao erário	864
18.6.4 Atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário	866
18.6.5 Atos que violam os princípios da administração pública.....	867
18.6.6 Atos de improbidade imputáveis ao Prefeito	867
18.7. Elemento subjetivo: dolo ou culpa.....	868
18.8. Sanções	868
18.9. Questões processuais	872
18.9.1 Procedimento administrativo	872
18.9.2 Natureza da ação judicial de improbidade administrativa.....	872

18.9.3 Sujeitos da relação processual.....	873
18.9.3.1 Legitimação ativa	873
18.9.3.2 Legitimação passiva	874
18.9.3.3 Ministério Público.....	875
18.9.4 Competência	875
18.9.5 Procedimento judicial	877
18.9.5.1 Rito ordinário.....	877
18.9.5.2 Petição inicial	877
18.9.5.3 Defesa prévia	878
18.9.5.4 Acordo de não persecução penal cível.....	878
18.9.5.5 Sentença	880
18.9.5.6 Recursos e remessa necessária	881
18.9.5.7 Condenação do autor em honorários sucumbenciais e custas	881
18.9.6 Medidas cautelares	882
18.9.6.1. Indisponibilidade de bens.....	882
18.9.6.2. Sequestro	884
18.9.6.3. Afastamento provisório do cargo, emprego ou função	885
18.10. Prescrição	885
18.11. Declaração de bens.....	887

CAPÍTULO 19

ATUAÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO.....	889
19. Atuação do Estado no domínio econômico	889
19.1. Evolução histórica das doutrinas político-econômicas	889
19.2. Sede normativa.....	890
19.3. Fundamentos e princípios gerais da atividade econômica	890
19.4. Formas de atuação do Estado.....	891
19.4.1 Estado Regulador	892
19.4.1.1. Conceito e formas de atuação	892
19.4.1.2. Competência	892
19.4.1.3. Funções	892
19.4.1.3.1. Repressão ao abuso do poder econômico	893
19.4.1.3.2. Controle do abastecimento	897
19.4.1.3.3. Tabelaamento de preços	898
19.4.2 Estado Executor	898
19.4.2.1. Regime de livre concorrência	898
19.4.2.2. Monopólio estatal	899

19.5. Lei da Liberdade Econômica	900
19.5.1. Âmbito de aplicação.....	900
19.5.2. Interpretação.....	901
19.5.3. Princípios.....	901
19.5.4. Declaração de Direitos de Liberdade Econômica	902
19.5.5. Garantias de livre iniciativa	902
19.5.6. Análise de impacto regulatório	903
BIBLIOGRAFIA	905