

CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Juliano Heinen

CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

2020

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br



www.editorajuspodivm.com.br

Rua Território Rio Branco, 87 – Pituba – CEP: 41830-530 – Salvador – Bahia

Tel: (71) 3045.9051

• Contato: <https://www.editorajuspodivm.com.br/sac>

Copyright: Edições JusPODIVM

Conselho Editorial: Eduardo Viana Portela Neves, Dirley da Cunha Jr., Leonardo de Medeiros Garcia, Fredie Didier Jr., José Henrique Mouta, José Marcelo Vigliar, Marcos Ehrhardt Júnior, Nestor Távora, Robério Nunes Filho, Roberval Rocha Ferreira Filho, Rodolfo Pamplona Filho, Rodrigo Reis Mazzei e Rogério Sanches Cunha.

Capa: Ana Caquetti

Diagramação: Luiz Fernando Romeu (lfnando_38@hotmail.com)

H468c Heinen, Juliano..

Curso de direito administrativo/ Juliano Heinen – Salvador: Editora JusPodivm,
2020.
0000 p.

Inclui bibliografia
ISBN

1. Direito Administrativo. I. Heinen, Juliano. II. Título.

CDD 341.3

Todos os direitos desta edição reservados à Edições JusPODIVM.

É terminantemente proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, sem a expressa autorização do autor e da Edições JusPODIVM. A violação dos direitos autorais caracteriza crime descrito na legislação em vigor, sem prejuízo das sanções civis cabíveis.

APRESENTAÇÃO

Há pelo menos uma década esta obra foi escrita, sendo, por fim, concebida. Eis uma obra de vida, de muitas horas, de muitas noites e dias. Eis um trabalho em que se dispenderam milhares de horas de dedicação, na companhia de centenas de fontes bibliográficas que, comigo, ouviam apenas o som das teclas. Durante estes longos anos, sua formatação foi sendo desenvolvida, tendo como grande motivador a vontade de se verter, em livro, as pesquisas realizadas e a necessidade de se ofertar aos leitores um material completo sobre o direito administrativo. Mas saiba bem e sobretudo, que nas páginas seguintes está vertida a paixão por este ramo do direito.

Por que tanto tempo? Porque “obras de vida” levam tempo. Devem ser maduras. Devem mudar o autor ao mesmo tempo em que ele muda a obra. E é certo que a concepção da obra foi cambiando, já que o próprio direito administrativo, ao longo do tempo, modificou-se. E com ela, nossa maturidade sobre o tema também foi sendo (des)construída.

Cada detalhe passou a ser pensado com a dedicação de quem pretendia humildemente entregar – ao leitor, ao estudante, ao profissional, ao docente, enfim, a todo aquele que queira dispensar o seu tempo com direito administrativo – algo que pudesse ser útil, amplo e compreensível. Tentei a todo momento conceber um livro assim: simples, eficaz e completo. Como disse, tentamos ao máximo e torcemos para que assim tenhamos conseguido.

Para tanto, dividimos o livro em três partes. Este seccionamento foi proposital, para que o leitor possa logo acessar aquele tópico do direito administrativo que mais lhe interessa, ou seja, a fim de que dispense seu tempo aos conteúdos que estão mais ligados ao objeto de pesquisa desejado. De outro lado, a obra foi sistematizada em flancos complementares e distintos, obedecendo a uma sequência lógica.

Na primeira parte, denominada de “Fundamentos do direito administrativo, regime jurídico e estrutura da administração pública”, discorreremos sobre as premissas dogmáticas e que dão base ao estudo do direito administrativo. Estes temas intentam fornecer maiores subsídios, sobretudo propedêuticos, ao estudo dos conteúdos centrais deste ramo do direito. Por isso, foi abordada a história e a evolução do direito administrativo no Brasil e no mundo, bem como os desafios que se apresentam, especialmente no sistema jurídico nacional. As fontes jurídicas que demarcam esta parte do direito foram expostas, bem como sua relação para com os organismos e funções de Estado e de Governo.

Já na segunda parte da obra, tratamos, essencialmente, do regime jurídico-administrativo, dos atos praticados pela Administração Pública e do respectivo controle destes atos. Neste momento, é apresentado o estudo dos assuntos centrais deste ramo do direito, ou seja, aqueles que estão presentes em qualquer campo do conhecimento desta matéria, enfim, são subsídios que podem fazer parte de qualquer conteúdo do

direito administrativo que se venha estudar, de modo que serão analisados os elementos do regime jurídico que orienta a atuação do Estado, como suas bases teóricas e seus princípios. E, da mesma forma, foram expostos, por assim dizer, os principais tópicos relacionados à “célula” deste ramo do direito: o ato administrativo e seu pertinente controle. A partir disso, ocupamo-nos de tratar do exercício unilateral das funções administrativas, desde uma perspectiva por assim dizer mais geral (em que se apresentam noções teórico-dogmáticas sobre o assunto), bem como abordamos o exercício específico de uma série de funções administrativas. Por isto, essa parte recebeu o título de “Relações jurídico-administrativas unilaterais e os meios de controle”.

Por fim, na derradeira parte da obra, objeto da terceira parte, foi denominada de “Processo administrativo, relações jurídico-administrativas bilaterais e exercício das funções administrativas”. Aqui, tratamos de temas específicos deste ramo do direito – e esta, com certeza, é a parte que mais se avolumou ao longo dos anos, em face do desenvolvimento constante de novos itens no âmbito do direito administrativo, seja pela modificação da Constituição Federal, seja pela edição de atos normativos, seja pela intensa produção doutrinária. São itens específicos que disciplinam assuntos como os vários processos administrativos, as várias formas ou modos com que a Administração Pública se relaciona de modo consensual com os cidadãos, o exercício dos serviços públicos e das formas de intervenção do Estado na propriedade alheia, a responsabilidade civil extracontratual do Estado, entre outros temas.

Cada item da obra inserido nas três partes mencionadas, como rápido se perceberá, foi escrito por meio de três vieses: (1) de onde viemos; (2) onde estamos e (3) para onde vamos. Eis a nossa metodologia. A partir dela, apresentamos cada um dos conteúdos deixando evidente ao leitor (1) as origens de cada instituto, a fim de que se possa bem compreender como surgiram as coisas – o que é extraordinário em termos de exposição dos conteúdos. (2) A cada tópico ficaram evidenciadas a jurisprudência e o pensamento doutrinário contemporâneo, com a certeza de que se possa entender como cada instituto vêm sendo aplicado e compreendido. E, por fim, (3) mantive-me fiel à vocação de apresentar, a cada obra escrita, um senso crítico, conferindo ao livro também o necessário caráter dissertativo.

Importante mencionar nossa preocupação em mostrar atualização do direito administrativo com as inovações legislativas mais recentes, bem como passamos a dar cabo de citar a jurisprudência atual que vem sendo produzida em cada tema. Assim, o leitor encontrará, em um só lugar, também as fontes contemporâneas que constroem o direito administrativo. Desejo, portanto, que todos tenham uma boa leitura e um bom uso dos escritos que se apresentam.

Juliano Heinen
(Verão de 2020).

LISTA DE ABREVIATURAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
BVerfGE	<i>Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts</i> (Coletânea de decisões do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha)
BVerwGE	<i>Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts</i> (Coletânea de decisões do Tribunal Administrativo Federal da Alemanha)
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CC	Código Civil
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CE	Conselho de Estado francês
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CP	Código Penal
CPC	Código de Processo Civil
CTN	Código Tributário Nacional
OS	Organização Social
OSC	Organizações da Sociedade Civil
OSCIPI	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAD	Processo administrativo disciplinar
PPP	Parceria Público-Privada
SRP	Sistema de Registro de Preços
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TC	<i>Tribunal des conflits</i> – Tribunal de conflitos (francês)
VwVfG	<i>Verwaltungsverfahrensgesetz</i> – Lei alemã do procedimento (processo) administrativo, de 25 de maio de 1976

SUMÁRIO

PARTE 1 – FUNDAMENTOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO, REGIME JURÍDICO E ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	33
TÍTULO I – FORMAÇÃO, EVOLUÇÃO E ELEMENTOS DOGMÁTICOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO	33
Capítulo 1 – História e evolução do direito administrativo.....	33
1.1. Perspectiva internacional	34
1.1.1. Período romano antigo.....	34
1.1.2. Feudalismo.....	36
1.1.3. Direito administrativo na Inglaterra	37
1.1.4. Direito administrativo nos Estados Unidos.....	41
1.1.5. Direito administrativo na França	45
1.1.6. Direito administrativo na Itália.....	54
1.1.7. Direito administrativo na Alemanha.....	55
1.1.8. Direito administrativo na União Europeia.....	59
1.2. Perspectiva nacional	60
1.3. Direito administrativo contemporâneo no Brasil	68
1.3.1. Paradigmas atuais	68
1.3.2. Desafios futuros	73
1.4. Direito à boa administração	81
Capítulo 2 – Conceito e objeto do direito administrativo.....	86
2.1. Critérios de definição do direito administrativo	86
2.1.1. Critério da Administração Pública	86
2.1.2. Escola do serviço público	89
2.1.3. Escola exegética	90
2.1.4. Critério do poder executivo	90
2.1.5. Critério teleológico	91
2.1.6. Critério residual ou negativo	91
2.1.7. Critério das relações jurídicas	92
2.1.8. Critério da administração pública.....	92
2.1.9. Sistematização dos conceitos – quadro esquemático	93
2.1.10. Nossa definição	94
2.2. Direito administrativo e direito da administração pública	96
2.3. Objeto do direito administrativo.....	97
Capítulo 3 – Fontes do direito administrativo	99
3.1. Norma jurídica.....	100
3.1.1. Constituição Federal.....	101
3.1.2. Leis.....	103
3.1.3. Tratados internacionais.....	104
3.1.4. Decretos autônomos.....	106

3.2.	Jurisprudência.....	107
3.2.2.	O papel do Conselho de Estado	108
3.2.2.1.	Conselho de Estado francês	109
3.2.2.2.	Conselho de Estado italiano.....	114
3.2.2.3.	Conselho de Estado no Brasil.....	115
3.3.	Precedente	115
3.4.	Doutrina	120
3.5.	Costume	120
Capítulo 4 – Direito administrativo e interesse jurídico.....		122
4.1.	Diferenças e semelhanças.....	122
4.2.	Interesse no processo administrativo.....	128
TÍTULO II – ORDEM JURÍDICO-ADMINISTRATIVA.....		131
Capítulo 5 – Regime jurídico-administrativo.....		131
5.1.	Conceituação	131
5.2.	Regime jurídico público e privado.....	133
5.3.	Regimes jurídico-administrativos.....	136
5.3.1.	Regime jurídico-administrativo romano-germânico (civil law).....	136
5.3.2.	Regime jurídico-administrativo anglo-saxão (common law).....	137
5.3.3.	Regime jurídico-administrativo brasileiro	138
5.3.4.	Perspectivas contemporâneas	139
Capítulo 6 – Princípios Administrativos.....		141
6.1.	Introdução e natureza jurídica dos princípios	141
6.2.	Princípios gerais do direito	146
6.3.	Princípios administrativos	147
6.3.1.	Natureza jurídica dos princípios administrativos	148
6.3.2.	Conteúdo dos princípios administrativos.....	149
6.3.3.	Eficácia dos princípios administrativos	150
6.3.4.	Autonomia dos princípios administrativos em face da legalidade.	152
6.4.	Princípios administrativos expressos no art. 37 “caput” da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.....	153
6.4.1.	Princípio da legalidade.....	154
6.4.1.1.	Considerações iniciais	154
6.4.1.2.	Tipicidade, tipificação, conceito e tipo.....	155
6.4.1.3.	Definições ao princípio da legalidade	158
6.4.1.4.	Lei.....	162
6.4.1.5.	Bloco de legalidade.....	164
6.4.1.6.	Legalidade: respeito à lei e ao direito – supremacia da lei.....	167
6.4.1.7.	Exceções ao princípio da legalidade ou à lei formal....	168
6.4.1.8.	Legalidade e reserva de lei	174
6.4.1.9.	Legalidade e Estado de Direito.....	176
6.4.1.10.	Nível de detalhamento do princípio da legalidade	179
6.4.1.11.	Controle da legalidade	182
6.4.1.12.	Evolução e perspectiva contemporânea da legalidade	184

6.4.2.	Princípio da impessoalidade	189
6.4.2.1.	Conceito e elementos dogmáticos do princípio da impessoalidade.....	189
6.4.2.2.	Princípio da impessoalidade no direito estrangeiro....	189
6.4.2.3.	Fundamentos ao princípio da impessoalidade	191
6.4.2.4.	Efeitos do princípio da impessoalidade	193
6.4.3.	Princípio da moralidade.....	195
6.4.3.1.	Percurso da construção do princípio da moralidade administrativa	196
6.4.3.2.	Interpretação do princípio da moralidade – definição de seu conteúdo	204
6.4.3.2.1.	Primeira pergunta – a moralidade administrativa confunde-se com a moralidade comum?	205
6.4.3.2.2.	Segunda pergunta – a moralidade administrativa possui autonomia para com o princípio da legalidade?.....	206
6.4.3.2.3.	Moralidade administrativa e abuso de direito.....	213
6.4.3.2.4.	Moralidade como “superprincípio”	214
6.4.3.2.5.	Moralidade e probidade administrativas.....	215
6.4.3.2.6.	Outras concepções do princípio da moralidade.....	217
6.4.3.2.7.	Síntese conclusiva.....	218
6.4.4.	Princípio da publicidade.....	222
6.4.4.1.	Objetivos e efeitos do princípio da publicidade.....	225
6.4.4.2.	Formas de publicidade.....	225
6.4.4.3.	Níveis de publicidade.....	228
6.4.4.3.1.	Conteúdo formal.....	228
6.4.4.3.2.	Conteúdo material ou substancial.....	229
6.4.4.4.	O princípio da publicidade no direito positivo	231
6.4.4.5.	Relativização da publicidade dos atos administrativos.....	234
6.4.5.	Princípio da eficiência.....	235
6.4.5.1.	Antecedentes	236
6.4.5.2.	Perspectiva internacional	236
6.4.5.3.	Perspectiva nacional	239
6.4.5.4.	Conteúdo do princípio da eficiência	240
6.4.5.5.	Eficiência, eficácia e efetividade	245
6.4.5.6.	Mecanismos para a implementação do princípio da eficiência	246
6.4.5.6.1.	Agência executiva e contrato de gestão ou de desempenho	248
6.5.	Princípios administrativos implícitos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	250
6.5.1.	Princípio da indisponibilidade do interesse público	250
6.5.1.1.	Interesse público	251

6.5.1.1.1.	Primeiras considerações: interesse público primário e secundário	251
6.5.1.1.2.	Outras considerações sobre o interesse público.....	253
6.5.1.1.3.	Conclusões parciais.....	262
6.5.1.2.	Princípio da indisponibilidade.....	263
6.5.1.2.1.	Implicações práticas	264
6.5.1.2.2.	Uso da arbitragem nos negócios jurídicos-administrativos.....	267
6.5.1.3.	“Princípio da supremacia do interesse público”	271
6.5.1.4.	Fixação de elementos dogmáticos – síntese conclusiva.....	275
6.5.2.	Princípio da igualdade.....	278
6.5.3.	Princípio da razoabilidade e/ou da proporcionalidade	283
6.5.3.1.	Antecedentes históricos	284
6.5.3.2.	Conteúdo da razoabilidade.....	289
6.5.3.2.1.	Perspectiva norte-americana.....	289
6.5.3.2.2.	Perspectiva brasileira.....	291
6.5.4.	Princípio da participação	292
6.5.4.1.	Conceito	292
6.5.4.2.	Concretização do princípio da participação por meio de vários dispositivos constitucionais	293
6.5.4.3.	Manifestações do princípio da participação no direito estrangeiro.....	295
6.5.4.4.	“Efeitos colaterais” do princípio da participação	295
6.5.4.5.	Formas de participação	295
6.5.4.6.	Perspectiva contemporânea acerca do princípio da participação.....	296
6.6.	Princípios administrativos expressos na legislação	298
TÍTULO III – ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AGENTES PÚBLICOS E PROIBIDAÇÃO DE ADMINISTRATIVA		299
Capítulo 7 – Administração Pública.....		299
7.1.	Premissas teóricas	299
7.1.1.	Sentidos, noções ou concepções do termo “administração pública”	299
7.1.2.	Administração pública e governo	302
7.1.3.	Estado e Administração Pública	302
7.2.	Estrutura orgânica da Administração Pública	304
7.2.1.	Entidades ou pessoas jurídicas da Administração Pública.....	304
7.2.2.	Órgãos públicos	306
7.2.2.1.	Teorias que explicam o órgão	307
7.2.2.2.	Características do órgão público.....	308
7.2.2.3.	Espécies de órgãos públicos	308
7.2.2.4.	Teoria da personificação do órgão	311
7.2.2.5.	Criação de órgãos públicos – desconcentração ou especialização	311

7.2.3.	Formas estruturais da Administração Pública	311
7.3.	Administração Pública direta e indireta.....	316
7.3.1.	Relação entre os entes da Administração direta e indireta – poder de tutela, controle técnico, controle finalístico ou controle ministerial.....	316
7.3.2.	Administração Pública direta.....	317
7.3.3.	Administração Pública indireta	318
7.3.3.1.	Criação de entidades da Administração Pública indireta – descentralização.....	319
7.3.3.2.	Espécies de entidades da Administração Pública indireta.....	320
7.3.3.2.1.	Autarquia	320
7.3.3.2.1.1.	Conceito e natureza jurídica da autarquia.....	320
7.3.3.2.1.2.	Espécies de autarquia	322
7.3.3.2.1.3.	Agências reguladoras	326
7.3.3.2.2.	Fundação pública.....	335
7.3.3.2.2.1.	Conceito de fundação pública.....	335
7.3.3.2.2.2.	Natureza jurídica da fundação pública	336
7.3.3.2.3.	Empresas estatais	337
7.3.3.2.3.1.	Exploração de atividade econômica pelo Estado ou intervenção direta na economia.....	339
7.3.3.2.3.2.	Criação de empresas estatais e de subsidiárias.....	340
7.3.3.2.3.3.	Licitações das empresas estatais	341
7.3.3.2.3.4.	Regime de pessoal das empresas estatais.....	342
7.3.3.2.3.5.	Extinção das empresas estatais	343
7.3.3.2.3.6.	Controle das empresas estatais	343
7.3.3.2.3.7.	Empresa pública.....	344
7.3.3.2.3.8.	Sociedade de economia mista.....	345
7.3.3.2.3.9.	Empresa ou sociedade controlada pela Administração Pública.....	348
7.3.3.2.5.	Associações constituídas a partir de consórcios públicos.....	349
7.3.3.2.5.1.	Conceito de associação derivada de consórcio público.....	350
7.3.3.2.5.2.	Espécies de associação derivada de consórcio público.....	351

	7.3.3.2.5.3.	Procedimento de constituição da associação derivada de consórcio público.....	353
	7.3.3.2.5.4.	Prerrogativas da associação derivada do contrato de consórcio público	355
Capítulo 8 – Agentes públicos.....			355
8.1.		Conceito e elementos de agente público	356
8.2.		Relação jurídica do agente público para com o Estado e investidura.....	358
8.3.		Agente ou funcionário público de fato	359
8.4.		Classificação dos agentes públicos.....	360
	8.4.1.	As várias classificações de agentes públicos.....	361
	8.4.2.	A nossa classificação	363
8.5.		Agentes políticos.....	365
8.6.		Militares	366
	8.6.1.	Classificação e espécies de militares	366
	8.6.2.	Estatuto das corporações militares.....	367
	8.6.3.	Patentes militares.....	367
	8.6.4.	Vedações constitucionais aos militares	368
8.7.		Particulares em colaboração	369
8.8.		Agentes administrativos.....	371
	8.8.1.	Contração temporária ou por tempo determinado.....	372
		8.8.1.1. Conceito	372
		8.8.1.2 Requisitos à contratação temporária.....	372
		8.8.1.3. Direitos dos contratados temporariamente	374
		8.8.1.4. Competência para julgamento	375
	8.8.2.	Servidor público detentor de emprego público	376
	8.8.3.	Servidor público detentor de cargo público.....	377
		8.8.3.1. Cargo de confiança, cargo em comissão ou cargo não estável	378
		8.8.3.2. Cargo de provimento efetivo	380
	8.8.4.	Acumulação de cargos e de empregos públicos	381
		8.8.4.1. Possibilidades de acumulação de cargos ou empregos públicos	381
		8.8.4.2. Requisitos à acumulação de cargos ou empregos públicos.....	383
		8.8.4.3. Providências quando há a acumulação indevida.....	383
	8.8.5.	Regime jurídico único	384
	8.8.6.	Regime jurídico dos servidores públicos estatutários civis.....	385
		8.8.6.1. Institutos relativos ao regime estatutário civil.....	385
		8.8.6.2. Formas de provimento de cargos públicos – acesso aos cargos públicos	390
		8.8.6.2.1. Provimento originário – nomeação	391
		8.8.6.2.2. Provimentos derivados	394
		8.8.6.2.3. Posse e exercício	397

8.8.6.3.	Concurso público	399
8.8.6.3.1.	Evolução histórica	399
8.8.6.3.2.	Conceito.....	399
8.8.6.3.3.	Fases do concurso público.....	400
8.8.6.3.4.	Critérios de seleção.....	401
8.8.6.3.5.	Prazo de validade e prorrogação de concurso público.....	407
8.8.6.3.6.	Número de vagas oferecidas no edital e direito à nomeação	408
8.8.6.3.7.	Edital do concurso público.....	411
8.8.6.3.8.	Contratação violando a obrigatoriedade de se perfazer concurso público	412
8.8.6.4.	Estágio probatório e estabilidade	412
8.8.6.5.	Sistema remuneratório	414
8.8.6.5.1.	Sistema de remuneração ou vencimen- to	414
8.8.6.5.2.	Sistema de subsídio.....	416
8.8.6.5.3.	Proibição de vinculação ou de equipa- ração de remunerações.....	416
8.8.6.5.4.	Revisão anual das remunerações dos servidores públicos	418
8.8.6.6.	Teto remuneratório.....	418
8.8.6.6.1.	Limites impostos pelo teto remunera- tório	419
8.8.6.6.2.	Quem se submete ao teto remunerató- rio	420
8.8.6.6.3.	O que se inclui no limite do teto remu- neratório.....	420
8.8.6.7.	Direito de greve do servidor público estatutário	421
8.8.6.8.	Formas de vacância de cargo público – desligamen- to do servidor público	422
8.8.6.9.	Proibição de nepotismo.....	423
8.8.6.10.	Reponsabilidade do servidor público estatutário.....	424
8.8.6.10.1.	Proibições e deveres dos servidores públicos	424
8.8.6.10.2.	Penas disciplinares aplicadas aos servi- dores públicos	425
8.8.6.10.3.	Prescrição das penas disciplinares	427
8.8.6.10.4.	Processo administrativo disciplinar.....	428
8.8.7.	Regime próprio de previdência.....	433
8.8.7.1.	Introdução à seguridade social	433
8.8.7.2.	Aposentadoria e pensão	435
8.8.7.3.	Evolução do regime próprio de previdência	436
8.8.7.4.	Regime de previdência complementar	439
8.8.7.5.	Perspectiva contemporânea do regime próprio de previdência.....	439
Capítulo 9 – Probidade administrativa.....		440
9.1.	Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/92.....	444
9.1.1.	Previsão normativa.....	444

9.1.2.	Conceito de improbidade administrativa	446
9.1.3.	Teoria da independência relativa de esferas.....	446
9.1.4.	Sujeito passivo do ato de improbidade – vítima do ato – quem pode sofrer o ato	449
9.1.5.	Sujeito ativo do ato de improbidade – autor do ato – quem pode praticar o ato	450
9.1.5.1.	Pessoa jurídica	451
9.1.5.2.	Sucessores (herdeiros) do agente que cometeu ato de improbidade	451
9.1.5.3.	Agentes políticos	452
9.1.6.	Tipos ou infrações que caracterizam atos de improbidade.....	452
9.1.7.	Penas pela prática de ato de improbidade administrativa	454
9.1.8.	Elemento subjetivo da improbidade administrativa.....	456
9.1.9.	Aspectos processuais da improbidade administrativa.....	457
9.1.9.1.	Competência para processar a ação de improbidade administrativa	457
9.1.9.2.	Legitimidade ativa nas ações de improbidade administrativa.....	458
9.1.9.3.	Rito processual das ações de improbidade administrativa	459
9.1.9.4.	Medidas cautelares na ação de improbidade administrativa.....	461
9.1.10.	Prescrição da pretensão punitiva em casos de improbidade administrativa.....	463
9.1.10.1.	Análise dos casos de prescrição previstos na Lei nº 8.429/92.....	463
9.1.10.2.	Imprescritibilidade da reparação do dano – art. 37, § 5º, da CF/88	464
9.2.	Lei anticorrupção – Lei nº 12.846/13	466
9.2.1.	Natureza jurídica da Lei nº 12.846/2013.....	466
9.2.2.	Âmbito de incidência da Lei nº 12.846/2013	467
9.2.3.	Objeto da Lei Anticorrupção.....	468
9.2.4.	Sujeito ativo – aquele que pratica o ato ilícito.....	468
9.2.5.	Sujeito passivo – aquele que sofre o ato ilícito.....	469
9.2.6.	Regime de responsabilidade adotado pela Lei nº 12.846/2013 ...	469
9.2.7.	Atos ilícitos – tipificação	471
9.2.8.	Procedimento administrativo da Lei Anticorrupção	471
9.2.9.	Procedimento judicial da Lei Anticorrupção	475
9.2.10.	Penalidades aplicáveis pela Lei Anticorrupção.....	475
9.2.10.1.	Penas administrativas	475
9.2.10.2.	Penas judiciais.....	477
9.2.11.	Acordo de leniência previsto da Lei Anticorrupção	477
9.2.12.	Prescrição dos atos puníveis pela Lei Anticorrupção	480

PARTE 2 – RELAÇÕES JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS UNILATERAIS E OS MEIOS DE CONTROLE..... 481

TÍTULO I – DIREITO SUBJETIVO E FUNÇÃO ADMINISTRATIVA 481

Capítulo 10 – Direito subjetivo no âmbito do direito administrativo 481

10.1.	Introdução	481
-------	------------------	-----

10.2.	Direito subjetivo.....	482
10.2.1.	Conceituação quanto ao objeto tutelado.....	482
10.2.2.	Conceituação quanto à finalidade.....	483
10.2.3.	Conceituação quanto à justificação.....	483
10.3.	Direito subjetivo e direito objetivo.....	483
10.4.	Direito subjetivo e direito potestativo.....	488
10.5.	Direito público subjetivo.....	489
10.6.	Direitos subjetivos do Estado.....	491
10.7.	Redução do problema aos limites da competência administrativa.....	492
10.8.	Direitos debilitados.....	495
10.9.	Reflexões complementares.....	495
Capítulo 11 – Estado e Função Administrativa.....		496
11.1.	Introdução.....	496
11.2.	Função.....	500
11.3.	Função pública.....	500
11.3.1.	Sentido amplo.....	501
11.3.2.	Sentido estrito.....	502
11.3.3.	Sentido super-restrito.....	503
11.4.	Função administrativa.....	503
11.4.1.	Critério residual (negativista).....	505
11.4.2.	Critério subjetivo ou orgânico.....	506
11.4.3.	Critério objetivo ou funcional.....	507
11.4.3.1.	Critério objetivo-material.....	507
11.4.3.2.	Critério objetivo-formal.....	509
11.4.4.	Nossa definição.....	510
Capítulo 12 – Funções administrativas específicas.....		516
12.1.	Considerações sobre o exercício das funções administrativas.....	516
12.2.	Poder Executivo e função administrativa.....	519
12.3.	Prerrogativas ou potestades administrativas.....	521
12.4.	Teoria dos poderes implícitos.....	522
12.5.	A Teoria do “poder-dever” ou do “dever-poder”.....	522
12.6.	Classificação das funções administrativas.....	523
12.7.	Funções introvertidas.....	524
12.7.1.	Função hierárquica.....	525
12.7.1.1.	Conceito de função hierárquica.....	526
12.7.1.2.	Faculdades advindas da função hierárquica.....	528
12.7.1.3.	Dever e excludentes da função hierárquica.....	529
12.7.1.4.	Características da função hierárquica.....	529
12.7.2.	Função disciplinar.....	530
12.7.2.1.	Conceito e objeto da função disciplinar.....	530
12.7.2.2.	Exercício da função disciplinar.....	530
12.7.2.3.	Princípio da intranscendência na aplicação de penas administrativas.....	532
12.8.	Funções extrovertidas.....	532
12.8.1.	Função de polícia.....	532

12.8.1.1.	Antecedentes históricos	533
12.8.1.2.	Conceito de função de polícia	534
12.8.1.3.	Objeto da função de polícia	536
12.8.1.4.	Atuação de polícia	538
12.8.1.5.	Características da função de polícia	540
12.8.1.6.	Classificação e espécies de função de polícia.....	540
	12.8.1.6.1. Quanto à especificidade ou generalida- de.....	540
	12.8.1.6.2. Quanto ao momento em que atua.....	541
12.8.1.7.	Titulares do exercício da função de polícia	541
12.8.1.8.	Delegação do exercício da função de polícia a parti- culares	543
	12.8.1.8.1. Exercício dos atos materiais de polícia por particulares.....	543
	12.8.1.8.2. Exercício dos atos de polícia por parti- culares	544
12.8.1.9.	Distinções necessárias para com a função de polícia	546
	12.8.1.9.1. Distinção da função de polícia e o direi- to de vizinhança.....	546
	12.8.1.9.2. Diferença da função de polícia e o servi- ço público	547
	12.8.1.9.3. Diferença ente polícia judiciária e admi- nistrativa	548
12.8.2.	Função regulamentar.....	550
	12.8.2.1. Precisoões semântico-dogmáticas sobre o tema.....	550
	12.8.2.2. Conceito de função regulamentar	552
	12.8.2.3. Natureza jurídica	554
	12.8.2.4. Limites à função regulamentar	555
	12.8.2.5. Exercício da função regulamentar.....	557
	12.8.2.5.1. Regulamentação <i>secundum legem</i> – regulamentos executivos.....	559
	12.8.2.5.2. Regulamentação <i>intra legem</i> – regula- mentos delegados ou autorizados.....	561
	12.8.2.5.3. Regulamentação <i>praeter legem</i> – re- gulamentos autônomos.....	567
	12.8.2.5.4. Síntese conclusiva.....	570
12.8.2.6.	Manifestações concretas da função regulamentar – espécies de atos normativos infralegais.....	571
	12.8.2.6.1. Decreto e regulamento.....	571
	12.8.2.6.2. Resolução	573
	12.8.2.6.3. Instrução	573
	12.8.2.6.4. Portaria.....	573
	12.8.2.6.5. Deliberação.....	574
	12.8.2.6.6. Regimento	574
	12.8.2.7. Função regulamentar no direito estran- geiro.....	574
TÍTULO II – RELAÇÕES JURÍDICAS UNILATERAIS.....		577
Capítulo 13 – Ato administrativo.....		577
13.1.	Introdução ao ato administrativo	577

13.2.	Inserção do ato administrativo nos domínios do fato jurídico lato sensu	578
13.2.1.	Princípio da relatividade do suporte fático	583
13.2.2.	Fato administrativo ou fato jurídico stricto sensu	583
13.2.3.	Ato administrativo como categoria do ato jurídico stricto sensu ...	586
13.3.	Silêncio administrativo	588
13.3.1.	Silêncio administrativo no direito estrangeiro.....	589
13.3.2.	Natureza jurídica e efeitos do silêncio administrativo	590
13.3.3.	Perspectiva contemporânea acerca do silêncio administrativo.....	593
13.3.4.	O direito de injunção administrativa e soluções brasileiras à omissão administrativa.....	596
13.3.5.	Exemplos de silêncio administrativo no sistema jurídico brasileiro.....	597
13.4.	Atos administrativos e atos da administração.....	598
13.4.1.	Espécies de atos da Administração – não são atos administrativos – margem negativa	600
13.4.1.1.	Atos legislativos e judiciais.....	600
13.4.1.2.	Atos políticos ou atos de governo.....	601
13.4.1.2.1.	Evolução e desenvolvimento do ato político ou de governo.....	601
13.4.1.2.2.	Elementos dogmáticos e conceituação dos atos políticos ou de governo.....	606
13.4.1.3.	Atos de gestão ou atos regidos pelo direito privado e praticados pela Administração Pública	609
13.4.1.4.	Atos materiais – mera operacionalização	612
13.4.1.5.	Atos regulamentares	614
13.4.1.5.1.	Atos administrativos intermediários	617
13.4.1.6.	Contratos administrativos.....	618
13.5.	Conceituação dos atos administrativos	618
13.5.1.	Conceitos encontrados na doutrina em geral.....	619
13.5.2.	Estruturação dogmática dos pressupostos do conceito de ato administrativo – margem positiva.....	629
13.5.2.1.	Ato administrativo é ato jurídico stricto sensu	630
13.5.2.2.	Exercício da função administrativa	631
13.5.2.3.	Unilateralidade do ato administrativo	632
13.5.2.4.	Concretude.....	633
13.5.2.5.	Expedido no uso das prerrogativas públicas.....	633
13.5.2.6.	Praticado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes	633
13.5.2.7.	Implementação do interesse público	634
13.5.2.8.	Sujeição a um regime jurídico-administrativo.....	634
13.5.3.	Síntese conclusiva – encaminhamento de um conceito de ato administrativo	634
13.6.	Elementos do ato administrativo	635
13.6.1.	Competência ou sujeito.....	638
13.6.1.1.	Conceito	638
13.6.1.2.	Competência e capacidade do agente público	641
13.6.1.3.	Classes de competências – limitações	643
13.6.1.4.	Teoria do paralelismo das competências.....	644

	13.6.1.5.	Vício de competência – a incompetência.....	644
		13.6.1.5.1. Espécies de vício de competência – espécies de incompetência.....	645
		13.6.1.5.2. Excesso de poder.....	646
	13.6.1.6.	Modificação das competências administrativas.....	647
		13.6.1.6.1. Delegação de competência	648
		13.6.1.6.1.1. Espécies de delegação	651
		13.6.1.6.1.2. Competências indelegáveis.....	651
		13.6.1.6.1.3. Subdelegação.....	652
		13.6.1.6.2. Avocação de competência	654
		13.6.1.6.3. Circunstâncias excepcionais que modificam a competência	655
	13.6.1.7.	Suspensão provisória da competência.....	656
13.6.2.		Forma.....	656
	13.6.2.1.	Formalidade	658
	13.6.2.1.1.	Formalidade e procedimento.....	660
	13.6.2.2.	Forma: elemento discricionário ou vinculado?	660
	13.6.2.3.	Vícios da forma	662
		13.6.2.3.1. Classificação da forma quanto ao vício jurídico	663
	13.6.2.4.	Teoria do paralelismo das formas.....	664
13.6.3.		Finalidade	666
	13.6.3.1.	Desvio de finalidade ou de poder	667
		13.6.3.1.1. Perspectiva estrangeira	667
		13.6.3.1.2. Perspectiva brasileira.....	671
		13.6.3.1.3. Síntese conclusiva – perspectiva contemporânea.....	672
		13.6.3.1.4. Desvio de finalidade específico ou genérico.....	680
		13.6.3.1.5. Desvio de finalidade e controle de constitucionalidade.....	682
		13.6.3.1.6. Desvio de finalidade por omissão.....	682
		13.6.3.1.7. A intenção no desvio de finalidade – móvel do ato administrativo	683
		13.6.3.1.8. Prova do desvio de finalidade.....	684
13.6.4.		Motivo.....	685
	13.6.4.1.	Pressupostos do motivo do ato administrativo e erro de fato ou de direito	686
	13.6.4.2.	Defeito no elemento motivo.....	688
	13.6.4.3.	Controle judicial dos motivos do ato administrativo..	690
	13.6.4.4.	Teoria dos motivos determinantes.....	691
	13.6.4.5.	Motivação	693
		13.6.4.5.1. Motivação referida ou aliunde.....	697
		13.6.4.5.2. Motivação: um problema de forma ou de conteúdo?	698
		13.6.4.5.3. Obrigatoriedade ou não de se motivar todos os atos administrativos.....	698

13.6.4.6.	Móvel do ato administrativo.....	703
13.6.5.	Objeto	705
13.7.	Prerrogativas e sujeições administrativas, atributos ou características do ato administrativo	706
13.7.1.	Presunção de legitimidade	710
13.7.1.1.	Finalidades da presunção de legitimidade	711
13.7.1.2.	Efeitos da presunção de legitimidade.....	713
13.7.1.3.	Desnecessidade de previsão expressa.....	715
13.7.2.	Imperatividade	716
13.7.2.1.	Atos administrativos sem imperatividade.....	718
13.7.2.2.	Perspectiva contemporânea.....	718
13.7.3.	Autoexecutoriedade	720
13.7.3.1.	Executoriedade e exigibilidade.....	720
13.7.3.2.	Conceito	722
13.7.3.3.	Elementos dogmáticos da autoexecutoriedade	724
13.7.3.4.	Autoexecutoriedade e descumprimento da lei	726
13.7.3.5.	Judicialização ou processualização da autoexecutoriedade.....	727
13.8.	Classificação dos atos administrativos	728
13.8.1.	Critério do sentido do ato – ato administrativo material ou formal.....	729
13.8.2.	Critério do regime jurídico – ato administrativo de império, de gestão ou de expediente.....	729
13.8.3.	Critério dos destinatários – ato administrativo geral ou individual.....	732
13.8.4.	Critério do âmbito de repercussão – ato administrativo interno ou externo	733
13.8.5.	Critério dos tipos de efeitos – ato administrativo constitutivo, declaratório ou enunciativo.....	735
13.8.6.	Critério da duração dos efeitos – ato administrativo instantâneo ou continuado.....	735
13.8.7.	Critério dos efeitos do ato em relação ao cidadão – ato administrativo ampliativo ou ablativo.....	735
13.8.8.	Critério da exequibilidade – ato administrativo perfeito, imperfeito, pendente ou consumado.....	737
13.8.9.	Critério do ajuste de vontades – ato administrativo negocial ou não negocial.....	738
13.8.10.	Critério da competência – ato administrativo discricionário e vinculado	739
13.8.11.	Critério da natureza da atividade – ato administrativo ativo, consultivo, verificador ou contencioso	740
13.8.12.	Critério da forma – ato administrativo escrito ou verbal.....	740
13.8.13.	Critério da originalidade do objeto – ato administrativo primário ou secundário.....	741
13.8.14.	Critério da natureza da relação – ato administrativo de subordinação ou de coordenação	741
13.8.15.	Critério da existência – ato administrativo integrado ou incompleto	741
13.8.16.	Critério da validade – ato administrativo válido, inválido ou válido.....	742

13.8.17.	Critério da presença de eficácia – ato administrativo eficaz ou ineficaz	742
13.8.18.	Critério da estrutura – ato concreto, abstrato ou misto	743
13.8.19.	Critério da formação – ato administrativo simples, complexo ou composto	745
13.8.19.1.	Início do prazo de decadência no ato administrativo complexo e composto – início do aperfeiçoamento do ato	749
13.8.19.2.	Atos de verificação dos tribunais de contas	749
13.8.19.3.	Vícios jurídicos nos atos administrativos complexos	750
13.9.	Espécies de administrativos	751
13.9.1.	Atos administrativos enunciativos	752
13.9.1.1.	Apostila	753
13.9.1.2.	Atestado	753
13.9.1.3.	Certidão	754
13.9.1.4.	Visto	755
13.9.1.5.	Informação	755
13.9.1.6.	Parecer	756
13.9.1.6.1.	O parecer seria verdadeiro ato administrativo?	757
13.9.1.6.2.	Estrutura e forma do parecer	757
13.9.1.6.3.	Espécies de parecer	759
13.9.1.6.3.1.	Parecer facultativo	760
13.9.1.6.3.2.	Parecer obrigatório ou necessário	760
13.9.1.6.3.3.	Parecer vinculante	760
13.9.1.6.3.4.	Parecer normativo	761
13.9.1.6.4.	Responsabilidade dos pareceristas	762
13.9.2.	Atos administrativos negociais	764
13.9.2.1.	Admissão	767
13.9.2.2.	Aprovação	767
13.9.2.3.	Homologação	767
13.9.2.4.	Visto	768
13.9.2.5.	Registro	768
13.9.2.6.	Licença	768
13.9.2.7.	Concessão	770
13.9.2.8.	Permissão	772
13.9.2.9.	Autorização	772
13.9.2.10.	Alvará	776
13.9.2.11.	Dispensa	776
13.9.2.12.	Renúncia	776
13.9.3.	Atos ordinatórios – medidas de ordem interior – medidas internas	777
13.9.3.1.	Circular	779
13.9.3.2.	Instrução	781
13.9.3.3.	Diretiva	782
13.9.3.4.	Ordem de serviço	783
13.9.3.5.	Ofícios	783
13.9.4.	“Atos administrativos normativos” ou “regulamentares”	784

13.10.	Discricionariedade e vinculação administrativas.....	784
13.10.1.	Precisão teórica-dogmática.....	784
13.10.2.	Vinculação administrativa.....	786
13.10.3.	Discricionariedade administrativa.....	788
13.10.3.1.	Reserva de administração.....	788
13.10.3.2.	Critérios constitutivos e definição da discricionariedade administrativa.....	790
13.10.3.3.	Mérito do ato administrativo.....	796
13.10.3.4.	Fundamentos lógico-jurídicos à discricionariedade administrativa.....	797
13.10.3.5.	Limites à atuação discricionária.....	797
13.10.3.6.	Elementos da discricionariedade administrativa.....	799
13.10.3.7.	Capacidade de agir a partir da discricionariedade.....	799
13.10.3.8.	Discricionariedade e arbitrariedade.....	800
13.10.3.9.	Vícios ligados à discricionariedade.....	801
13.10.3.10.	Discricionariedade e conceitos jurídicos indeterminados.....	802
13.10.3.11.	O problema da “discricionariedade técnica”.....	810
13.10.3.12.	Discricionariedade e o princípio da igualdade.....	815
13.10.3.13.	Discricionariedade e interesse público.....	817
13.10.3.14.	A ideia de se “superar” a dicotomia entre os atos puramente discricionários e vinculados.....	818
13.10.3.15.	Discricionariedade seletiva e normativa.....	820
13.11.	Planos do ato administrativo– existência, validade, eficácia e perfeição.....	820
13.11.1.	Plano da existência do ato administrativo.....	825
13.11.2.	Plano da validade do ato administrativo.....	829
13.11.3.	Plano da eficácia do ato administrativo.....	830
13.11.3.1.	Elementos que podem obstar a eficácia dos atos administrativos.....	831
13.11.3.2.	O tempo dos atos administrativos.....	834
13.11.4.	Plano da perfeição do ato administrativo.....	836
13.12.	Sistema de nulidades do ato administrativo.....	838
13.12.1.	Aplicação do sistema de nulidades do direito civil ao regime jurídico administrativo.....	838
13.12.2.	Sistema de nulidades do regime jurídico administrativo.....	842
13.12.2.1.	Perspectiva internacional.....	843
13.12.2.2.	Perspectiva nacional.....	844
13.12.3.	Espécies e possibilidades de nulidade do ato administrativo.....	850
13.12.3.1.	Nulidade absoluta ou apenas nulidade.....	855
13.12.3.2.	Nulidade relativa ou apenas anulabilidade.....	859
13.12.3.3.	Irregularidade.....	861
13.12.4.	O problema da nulidade parcial.....	861
13.12.5.	Reaquisição da validade e ferramentas jurídicas de correção dos vícios jurídicos do ato administrativo.....	862
13.12.5.1.	Convalidação.....	863
13.12.5.1.1.	Formas de se convalidar um ato administrativo.....	864
13.12.5.1.2.	Pressupostos lógicos da convalidação ..	864

13.12.5.1.3.	Pressupostos jurídicos da convalidação – elementos nucleares	865
13.12.5.1.4.	A convalidação seria ato vinculado ou discricionário?	866
13.12.5.1.5.	Legitimados a praticarem a convalidação.....	867
13.12.5.2.	Conversão.....	868
13.12.5.3.	Estabilização.....	868
13.12.5.4.	Decadência.....	869
13.12.5.4.1.	Pressupostos jurídicos da decadência – elementos nucleares	872
13.12.5.4.2.	Decadência administrativa do direito de reconhecer nulidade que deriva da violação de norma constitucional.....	873
13.12.6.	Princípio da <i>pas de nullité sans grief</i> aplicado ao direito administrativo	874
13.13.	Extinção dos atos administrativos.....	877
13.13.1.	Extinção objetiva ou natural	878
13.13.1.1.	Quando há exaurimento dos efeitos	879
13.13.1.2.	Quando há o desaparecimento do sujeito beneficiário ou do objeto do ato administrativo.....	879
13.13.2.	Extinção subjetiva ou provocada	880
13.13.2.1.	Por ato do cidadão	880
13.13.2.1.1.	Renúncia	880
13.13.2.1.2.	Recusa	880
13.13.2.2.	Por retirada ou por ato da Administração Pública	881
13.13.2.2.1.	Revogação	881
13.13.2.2.1.1.	A peculiaridade do art. 49 da Lei nº 8.666/93 – Lei Geral de Licitações e Contratos.....	884
13.13.2.2.1.2.	Objeto da revogação dos atos administrativos.....	884
13.13.2.2.1.3.	Atos administrativos irrevogáveis.....	885
13.13.2.2.1.4.	Efeitos <i>ex nunc</i> (prospectivos) da revogação	887
13.13.2.2.1.5.	Forma da revogação	888
13.13.2.2.1.6.	Revogação da revogação do ato administrativo – efeito <i>repristinatório</i>	888
13.13.2.2.1.7.	Revogação e autolimitação administrativa.....	889
13.13.2.2.1.8.	Revogação de atos administrativos que gerem vantagens ao particular	891
13.13.2.2.2.	Anulação.....	893
13.13.2.2.2.1.	Efeitos <i>ex tunc</i> (retroativos) da anulação	896

13.13.2.2.2.2. Modulação dos efeitos da anulação do ato administrativo – declaração parcial de ilegalidade sem pronúncia de nulidade	897
13.13.2.2.2.3. Diferenças entre a revogação e a anulação	899
13.13.2.2.3. Cassação	902
13.13.2.2.4. Caducidade	903
13.13.2.2.5. Contraposição ou derrubada	904
Capítulo 14 – Controle dos atos administrativos	905
14.1. Evolução do controle dos atos administrativos no Brasil	908
14.2. Classificação do controle dos atos administrativos	910
14.2.1. Quanto ao âmbito de atuação do órgão que controla	910
14.2.2. Quanto ao momento	911
14.2.3. Quanto ao poder que pratica o ato	912
14.2.4. Quanto ao controle feito entre a Administração Pública direta e indireta	913
14.2.5. Quanto à iniciativa ou quanto à voluntariedade do controle	913
14.2.6. Quanto ao conteúdo	914
14.3. Controle da discricionariedade administrativa	914
14.4. Controle judicial de atos políticos ou de governo	923
14.5. Possibilidade ou não de o administrador público deixar de aplicar uma lei porque a considera inconstitucional	924
14.6. Perspectiva contemporânea acerca do controle dos atos administrativos	928
PARTE 3 – PROCESSO ADMINISTRATIVO, RELAÇÕES JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS BILATERAIS E EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS	931
TÍTULO I – PROCESSUALIZAÇÃO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA	931
Capítulo 15 – Processo administrativo	931
15.1. Processo e procedimento	932
15.2. Devido processo legal administrativo	934
15.3. Fins do processo administrativo	937
15.4. Aplicabilidade das leis do processo administrativo	937
15.5. Classificações do processo administrativo	939
15.6. Processo administrativo federal – Lei nº 9.784/99	940
15.6.1. Princípios jurídicos aplicáveis ao processo administrativo	941
15.6.2. Direitos e deveres da Administração Pública e do cidadão	941
15.6.3. Início do processo administrativo	943
15.6.4. Legitimados ao processo administrativo	944
15.6.5. Forma, tempo e lugar dos atos do processo	946
15.6.6. Fases do processo administrativo	950
15.6.7. Decisão e motivação do processo administrativo	951
15.6.8. Decadência e convalidação	956
15.6.9. Fase recursal do processo administrativo	957
15.6.10. Contagem de prazos no processo administrativo	961

Capítulo 16 – Licitações públicas.....	961
16.1. Evolução das licitações públicas.....	961
16.2. Licitações públicas no direito estrangeiro.....	962
16.3. Relevância das licitações públicas.....	964
16.4. Aspectos econômicos das licitações públicas.....	965
16.5. Previsão constitucional sobre as licitações públicas.....	966
16.6. Previsão legal sobre as licitações públicas.....	967
16.7. Competência para legislar sobre licitações e contratos administrativos.....	967
16.8. Conceito de licitação pública.....	968
16.9. Natureza jurídica da licitação pública.....	970
16.10. Objeto da licitação pública.....	971
16.11. Objetivos das licitações públicas.....	971
16.11.1. Isonomia.....	972
16.11.2. Seleção da proposta mais vantajosa.....	973
16.11.3. Desenvolvimento nacional sustentável.....	973
16.12. Pressupostos da licitação pública.....	975
16.13. Princípios da licitação pública.....	976
16.14. Contratação direta.....	978
16.14.1. Licitação dispensada.....	978
16.14.2. Licitação dispensável.....	979
16.14.3. Licitação inexigível.....	984
16.15. Procedimentos licitatórios ou modalidades de licitação.....	987
16.15.1. Concorrência.....	992
16.15.2. Tomada de preços.....	995
16.15.3 Convite.....	996
16.15.4. Concurso.....	996
16.15.5. Leilão.....	997
16.15.6. Pregão.....	998
16.15.6.1. Disciplina normativa do pregão.....	999
16.15.6.2. Objeto do pregão.....	1000
16.15.6.3. Espécies de pregão.....	1000
16.15.6.4. Procedimento do pregão.....	1001
16.15.6.5. Modo de disputa no pregão.....	1003
16.15.6.6. Tipo de licitação no pregão.....	1003
16.15.7. Regime Diferenciado de Contratações.....	1003
16.15.7.1. Contratação integrada.....	1004
16.15.7.2. Remuneração variável.....	1005
16.15.7.3. Orçamento sigiloso.....	1006
16.15.7.4. Publicidade no Regime Diferenciado de Contratações.....	1006
16.16. Tipos de licitação ou critérios de seleção da proposta mais vantajosa.....	1007
16.17. Comissão de licitação.....	1009
16.18. Sanções nos processos de licitação.....	1010
16.19. Registro de preços.....	1010
16.19.1. Natureza jurídica, objeto, procedimento.....	1010
16.19.2. Adesão ou “carona”.....	1012

17.7.1.1.1.	Álea administrativa.....	1061
17.7.1.1.1.1.	Alteração unilateral.....	1062
17.7.1.1.1.2.	Fato do príncipe	1064
17.7.1.1.1.3.	Fato da administração.....	1065
17.7.1.1.2.	Álea econômica.....	1066
17.7.1.1.2.1.	Situações relevantes no âmbito da álea econômica	1066
17.7.1.1.2.2.	Teoria da imprevisão.....	1067
17.7.1.2.	Limites à modificação dos contratos administrativos	1069
17.7.1.2.1.	Equilíbrio econômico-financeiro	1070
17.7.1.2.2.	Metodologia para se promover o equilíbrio econômico-financeiro.....	1074
17.7.1.2.3.	Formas de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro.....	1075
17.7.1.2.3.1.	Revisão	1076
17.7.1.2.3.2.	Repactuação.....	1077
17.7.1.2.3.3.	Reajuste.....	1077
17.7.1.2.3.4.	Sistematizando	1079
17.7.2.	Exigência de garantias.....	1081
17.7.3.	Rescisão unilateral.....	1083
17.7.4.	Fiscalização	1084
17.7.5.	Aplicação de penalidades.....	1086
17.7.5.1.	Sanção por atraso injustificado na execução do contrato.....	1089
17.7.5.2.	Sanções por inexecução total ou parcial do contrato.	1090
17.7.5.3.	Comunicação das penalidades ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS.....	1095
17.7.6.	Restrições ao uso da exceção do contrato não cumprido.....	1097
17.7.7.	Retomada do objeto.....	1099
17.7.8.	Anulação do contrato e direito de indenização do contratado	1099
17.8.	Formalização	1101
17.9.	Prazo dos contratos administrativos.....	1104
17.9.1.	Premissas dogmáticas preliminares	1104
17.9.2.	Prazos contratuais – regra geral e exceções.....	1105
17.9.3.	Prazo de execução – prazo de entrega do objeto contratual e adimplemento	1108
17.9.4.	Recusa injustificada em assinar o contrato ou retirar instrumento equivalente.....	1108
17.10.	Espécies de contrato administrativo.....	1109
17.10.1.	Contrato de obra pública.....	1110
17.10.2.	Contrato de prestação de serviços	1113
9.3.	Contrato de fornecimento	1114
17.10.4.	Contrato de delegação.....	1115
17.10.4.1.	Contrato de concessão de serviço público.....	1116
17.10.4.2.	Contrato de concessão de serviço público precedido de obra.....	1116

17.10.4.3.	Contrato de permissão de serviço público.....	1116
17.10.4.4.	Contrato de ocupação de bem público ou contrato de atribuição.....	1117
17.10.4.5.	Parceria Público-Privada (PPP).....	1117
17.10.4.5.1.	Introdução.....	1117
17.10.4.5.2.	Histórico das Parcerias Público-Privadas.....	1118
17.10.4.5.3.	Natureza jurídica da Parceria Público-Privada.....	1119
17.10.4.5.4.	Objeto da Parceria Público-Privada.....	1120
17.10.4.5.5.	Características da Parceria Público-Privada.....	1120
17.10.4.5.6.	Espécies da Parceria Público-Privada	1121
17.10.4.5.7.	Remuneração do parceiro privado.....	1123
17.10.4.5.8.	Licitação para Parceria Público-Privada.....	1125
17.10.4.5.9.	Limites contratuais das Parcerias Público-Privadas.....	1125
17.10.4.5.10. Gestão das Parcerias Público-Privadas – Sociedade de Propósito Específico –SPE.....	1126
17.10.4.5.11.	Garantias às Parcerias Público-Privadas.....	1126
17.10.5.	Outras espécies de contratos administrativos.....	1127
17.11.	Execução dos contratos administrativos.....	1128
17.11.1.	Subcontratação.....	1129
17.11.2.	Recebimento do objeto do contrato administrativo.....	1131
17.12.	Responsabilidade civil contratual.....	1132
17.13.	Arbitragem em contratos administrativos.....	1135
17.13.1.	Evolução do tema.....	1136
17.13.2.	Arbitragem no âmbito da Administração Pública – perspectiva contemporânea.....	1138
17.14.	Extinção dos contratos administrativos.....	1139
17.14.1.	Extinção pela execução do contrato – cumprimento.....	1140
17.14.2.	Extinção por inexecução do contrato – resolução.....	1140
17.14.2.1.	Resolução voluntária.....	1140
17.14.2.2.	Resolução involuntária.....	1141
17.14.3.	Extinção por vontade das partes – resilição.....	1142
17.14.4.	Extinção por ocorrência de ilegalidade – anulação.....	1143
Capítulo 18 – Entidades em colaboração com o Estado – Terceiro Setor		1143
18.1.	Introdução – os Setores.....	1143
18.2.	Entes privados associados em colaboração com o Poder Público.....	1145
18.2.1.	Organização Social (OS).....	1146
18.2.2.	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).....	1147
18.2.3.	Organização da Sociedade Civil (OSC).....	1148
18.2.3.1.	Instrumentos para celebração de parcerias entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil ..	1151
18.2.3.2.	Chamamento público.....	1152
18.2.3.3.	Plano de trabalho.....	1153
18.2.4.	Serviços sociais autônomos, ou “Sistema ‘S’”, ou paraestatais	1155

Capítulo 19 – Bens públicos ou domínio patrimonial.....	1157
19.1. Evolução do tema.....	1158
19.2. Definição jurídico-dogmática de “bem público”.....	1159
19.3. Classificação dos bens públicos.....	1162
19.3.1. Quanto à titularidade.....	1162
19.3.2. Quanto à finalidade ou à destinação.....	1166
19.4. Características dos bens públicos.....	1169
19.4.1. Imprescritibilidade dos bens públicos.....	1171
19.4.2. Inalienabilidade dos bens públicos.....	1172
19.4.3. Impenhorabilidade dos bens públicos.....	1172
19.5. Uso de bem público por particular.....	1173
19.5.1. Uso oneroso ou remunerado, e uso gratuito ou não remunerado de bem público.....	1174
19.5.2. Uso normal ou ordinário, e uso anormal ou extraordinário de bem público.....	1176
19.5.3. Uso comum e uso especial, ou privativo, ou exclusivo de bem público.....	1176
19.5.3.1. Uso comum de bem público.....	1176
19.5.3.2. Uso privativo ou exclusivo.....	1177
19.5.3.2.1. Reconhecimento de uso de bem público.....	1178
19.5.3.2.2. Licença de uso de bem público.....	1178
19.5.3.2.3. Cessão de uso de bem público.....	1178
19.5.3.2.4. Autorização de uso de bem público.....	1179
19.5.3.2.5. Permissão de uso de bem público.....	1179
19.5.3.2.6. Concessão de uso de bem público.....	1180
19.5.3.2.7. Concessão de direito real de uso de bem público.....	1180
TÍTULO III – ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	1183
Capítulo 20 – Serviços públicos.....	1183
20.1. Conceito de serviço público.....	1183
20.1.1. Critérios à definição de “serviço público”.....	1184
20.1.2. Sentidos ao termo “serviço público”.....	1187
20.1.3. Serviço público de “caráter constitucional” e serviço público de “caráter administrativo”.....	1187
20.1.4. Definição contemporânea de “serviço público”.....	1188
20.2. Serviço público no direito estrangeiro.....	1191
20.2.1. França.....	1191
20.2.2. Alemanha.....	1195
20.2.3. Itália.....	1197
20.2.4. Estados Unidos e o “serviço de utilidade pública” ou “public utility”.....	1198
20.3. Classificação dos serviços públicos.....	1199
20.3.1. Quanto à amplitude das atividades.....	1200
20.3.2. Quanto à titularidade.....	1200
20.3.3. Quanto aos usuários ou à divisibilidade.....	1201
20.3.4. Quanto à exclusividade da prestação.....	1202

20.3.5.	Quanto à natureza	1204
20.3.6.	Outras classificações	1204
20.4.	Princípios do serviço público	1205
20.4.1.	Princípio da continuidade do serviço público	1205
20.4.2.	Princípio da regularidade	1207
20.4.3.	Princípio da eficiência.....	1207
20.4.4.	Princípio da segurança.....	1207
20.4.5.	Princípio da atualidade	1207
20.4.6.	Princípio da generalidade.....	1208
20.4.7.	Princípio da cortesia	1208
20.4.8.	Princípio da modicidade das tarifas	1209
20.4.9.	Princípio da participação dos usuários do serviço público.....	1209
20.5.	Interrupção do serviço público	1211
20.6.	Aplicação do Código de Defesa do Consumidor (CDC) – Lei nº 8.078/90 – aos serviços públicos	1213
20.7.	Estatuto do Usuário de Serviços Públicos – Lei nº 13.460/17	1215
20.8.	Descentralização de serviço público.....	1218
20.8.1.	Descentralização por outorga e por delegação	1218
20.8.2.	Delegação de serviços públicos	1219
20.8.3.	Concessão e permissão de serviços públicos	1221
20.8.4.	Equilíbrio econômico-financeiro nos contratos de delegação.....	1224
20.8.5.	Política tarifária nas delegações de serviço público	1226
20.8.6.	Gestão da delegação – execução, terceirização, subconcessão, transferência	1227
20.8.6.1.	Subconcessão	1228
20.8.6.2.	Terceirização das atividades-meio	1228
20.8.6.3.	Transferência da delegação.....	1229
20.8.6.4.	Assunção do controle acionário da empresa.....	1229
20.8.7.	Extinção da delegação de serviços públicos	1230

Capítulo 21 – Intervenção do estado na propriedade alheia ou domínio eminente... 1233

21.1.	Direito de propriedade e intervenção do Estado	1234
21.2.	Fundamento à intervenção do Estado na propriedade alheia.....	1235
21.3.	Competência para legislar sobre a intervenção do Estado na propriedade alheia.....	1237
21.4.	Espécies de intervenção na propriedade alheia.....	1238
21.4.1.	Confisco.....	1239
21.4.1.1.	Conceito de confisco	1239
21.4.1.2.	Casos em que pode ocorrer confisco	1239
21.4.1.3.	Efeito do confisco	1239
21.4.1.4.	Objeto do confisco	1240
21.4.1.5.	Confisco de bem do terceiro de boa-fé	1240
21.4.2.	Desapropriação.....	1240
21.4.2.1.	Previsão normativa	1241
21.4.2.2.	Legitimidade no âmbito da desapropriação.....	1242
21.4.2.3.	Espécies de desapropriação	1244
21.4.2.3.1.	Desapropriação direta	1245
21.4.2.3.1.1.	Desapropriação ordinária	1245
21.4.2.3.1.2.	Desapropriação extraordinária	1246

21.4.2.3.2.	Desapropriação indireta.....	1247
21.4.2.4.	Objeto da desapropriação.....	1250
21.4.2.5.	Procedimento da ação de desapropriação	1251
21.4.2.6.	Juros e correção monetária na desapropriação	1258
21.4.2.7.	Desapropriação por zona.....	1260
21.4.2.8.	Aquisição da propriedade pela desapropriação	1261
21.4.2.9.	Tredestinação, adestinação e desdestinação	1262
21.4.3.	Requisição administrativa	1265
21.4.4.	Limitação administrativa	1267
21.4.5.	Servidão administrativa	1271
21.4.6.	Tombamento	1273
21.4.7.	Ocupação temporária.....	1279
21.4.8.	Sistematizando.....	1281
21.5.	Autointervenção	1282
Capítulo 22 – Responsabilidade civil extracontratual do Estado		1282
22.1.	Evolução da responsabilidade civil extracontratual do Estado	1283
22.1.1.	Irresponsabilidade civil do Estado.....	1284
22.1.2.	Responsabilidade civil do Estado	1285
22.1.2.1.	Teoria subjetiva – responsabilidade civil subjetiva.....	1285
22.1.2.2.	Teoria do risco administrativo – responsabilidade civil objetiva	1287
22.1.2.3.	Teoria do risco integral – Responsabilidade civil integral.....	1287
22.2.	Legitimidade para ser responsabilizado.....	1289
22.2.1.	Direito de o Estado demandar, em regresso, o agente público causador do dano.....	1290
22.2.2.	Ação judicial proposta diretamente contra o agente público.....	1291
22.3.	Elementos dogmáticos da responsabilidade civil extracontratual e objetiva do Estado.....	1293
22.3.1.	Conduta.....	1293
22.3.2.	Nexo de causa	1294
22.3.3.	Dano	1299
22.4.	Reparação.....	1300
22.5.	Prescrição das pretensões de responsabilidade civil por dano extracontratual do Estado.....	1300
22.6.	Casuística – análise de situações específicas	1302
22.6.1.	Responsabilidade por atos lícitos e ilícitos.....	1302
22.6.2.	Responsabilidade por ação ou por omissão.....	1304
22.6.3.	Responsabilidade fora do campo de ação do poder executivo.....	1306
22.6.3.1.	Responsabilidade por atos legislativos	1306
22.6.3.2.	Responsabilidade por atos judiciais	1308
22.6.4.	Falecimento de detento dentro de estabelecimento prisional.....	1309
22.6.5.	Condições desumanas em estabelecimento prisional.....	1310
22.6.6.	Responsabilidade civil do Estado em relação à atos lesivos praticados por notário ou registrador – delegado de função	1311
REFERÊNCIAS.....		1313
ÍNDICE.....		1337

FUNDAMENTOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO, REGIME JURÍDICO E ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TÍTULO I FORMAÇÃO, EVOLUÇÃO E ELEMENTOS DOGMÁTICOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO 1 HISTÓRIA E EVOLUÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A história do direito administrativo acompanha a busca de seu conceito. E, durante todos estes anos, não se conseguiu uma definição precisa, até porque nele foram refletidos muito diretamente as concepções jurídicas e políticas da formação de cada Estado¹. Ao longo dos tempos, a humanidade entendeu que o estudo das relações jurídicas que envolviam os aparelhos estatais deveria ser enfrentado pela pesquisa acerca do “Estado” ou da “política”. A alusão àquilo que denominamos de “Estado” alcançava uma série de conceitos estruturais e emblemáticos que englobavam o estudo deste ramo do direito. As determinações históricas, sujeitas a um regime administrativo específico, bem fornecem uma autonomia ao estudo das relações jurídicas objeto do direito administrativo².

Pela via de ideias antagônicas (*v.g.* exercício de prerrogativas administrativas *v.* garantias do particular em face do Estado) se impõem muitas considerações jurídico-políticas do Estado contemporâneo que, por conseguinte, apresenta uma crescente concentração do poder, e uma acelerada incrementação da autoridade e do mandato. A relatividade histórica dos regimes governamentais demonstra que o direito administrativo atual é bastante flexível a se adaptar às mutações do panorama das transformações orgânicas e funcionais pelas quais o Estado está passando nesses tempos³.

1. FORSTHOFF, Ernst. *Traité de droit administratif allemand*. Bruxelles: Établissements Émile Bruylant, 1969, p. 60.
2. Da mesma forma, a política é relacionada com instituições típicas de Estado e, igualmente, com o direito administrativo.
3. DROMI, José Roberto. *Instituciones de derecho administrativo*. Buenos Aires: Editorial Astrea de Rodolfo Depalma y Hnos, 1973, p. 1.