

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO À 20. <sup>a</sup> EDIÇÃO.....	9
APRESENTAÇÃO À 19. <sup>a</sup> EDIÇÃO.....	11
APRESENTAÇÃO À 18. <sup>a</sup> EDIÇÃO.....	13
APRESENTAÇÃO À 17. <sup>a</sup> EDIÇÃO.....	15
APRESENTAÇÃO À 16. <sup>a</sup> EDIÇÃO.....	17
APRESENTAÇÃO À 15. <sup>a</sup> EDIÇÃO.....	19
APRESENTAÇÃO À 14. <sup>a</sup> EDIÇÃO.....	21
APRESENTAÇÃO À 12. <sup>a</sup> EDIÇÃO.....	23
APRESENTAÇÃO À 10. <sup>a</sup> EDIÇÃO.....	25
APRESENTAÇÃO À 7. <sup>a</sup> EDIÇÃO.....	27
APRESENTAÇÃO À 1. <sup>a</sup> EDIÇÃO.....	29
<b>1. PREMISSAS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS DO ESTUDO DO DIREITO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>45</b>
1.1 Estado e direito administrativo.....	45
1.2 Estado democrático.....	46
1.3 Estado de direito.....	47
1.4 Estado social.....	47
1.5 Estado e sociedade.....	48
1.6 Separação de poderes.....	49
1.7 Administração Pública e reforma administrativa.....	49
1.8 Bibliografia.....	51
<b>2. O DIREITO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>52</b>
2.1 Conceito e objeto.....	52
2.2 Origem e desenvolvimento.....	53
2.3 O direito administrativo nos ordenamentos anglo-saxônicos.....	54
2.4 Primórdios do direito administrativo no Brasil.....	55
2.5 Características gerais do direito administrativo.....	56

2.6	O direito administrativo e outros ramos do direito .....	57
2.7	Direito administrativo e ciência da Administração Pública .....	58
2.8	Formas de expressão do direito administrativo .....	59
2.9	Bibliografia .....	62
3.	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: NOÇÕES BÁSICAS .....	64
3.1	Conceito de Administração Pública .....	64
3.2	Administração, legislação e jurisdição .....	65
3.3	Administração e governo .....	66
3.4	Administração e Constituição .....	67
3.5	Administração no Estado Federal .....	68
3.6	Personalidade jurídica e Administração Pública .....	69
3.7	Estrutura fundamental da Administração no Brasil .....	70
3.8	Desconcentração administrativa .....	71
3.9	Órgãos públicos: conceito e classificação .....	72
3.10	Hierarquia .....	75
3.10.1	Delegação de competência .....	76
3.10.2	Avocação .....	78
3.11	Descentralização administrativa .....	78
3.12	Bibliografia .....	79
4.	ADMINISTRAÇÃO DIRETA .....	80
4.1	Conceito .....	80
4.2	Estrutura básica da Administração direta federal .....	81
4.3	Presidência da República .....	81
4.4	Ministérios .....	81
4.5	Estrutura básica da Administração direta estadual .....	82
4.6	Estrutura básica da Administração direta municipal .....	83
4.7	Administração do Distrito Federal .....	84
4.8	Órgãos com situação peculiar .....	84
4.9	Bibliografia .....	85
5.	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA .....	86
5.1	Conceito .....	86
5.2	Autarquias .....	90
5.2.1	Noção .....	90
5.2.2	Regime jurídico .....	91
5.2.3	Controles .....	92
5.2.4	Autarquias especiais .....	93
5.2.4.1	Autarquias universitárias .....	93

---

5.2.4.2	Agências reguladoras.....	94
5.2.5	Autarquia qualificada como agência executiva.....	99
5.3	Fundações públicas.....	100
5.3.1	A fundação no direito civil .....	100
5.3.2	Controvérsias sobre as fundações instituídas pelo poder público... ..	100
5.3.3	Evolução do tratamento legal .....	103
5.3.4	Noção de fundação pública .....	103
5.3.5	Regime jurídico .....	105
5.3.6	Controles .....	106
5.3.7	Fundações universitárias .....	106
5.3.8	Fundação qualificada como agência executiva.....	107
5.4	Empresas públicas.....	108
5.4.1	As chamadas “estatais” .....	108
5.4.2	Noção de empresa pública.....	109
5.4.3	Regime jurídico das empresas públicas .....	111
5.5	Sociedades de economia mista.....	113
5.5.1	Regime jurídico das sociedades de economia mista .....	114
5.6	Estatais e privatização .....	115
5.7	Entes com situação peculiar .....	116
5.7.1	Ordens e conselhos profissionais.....	117
5.7.2	Fundações de apoio .....	118
5.7.3	Empresas controladas pelo poder público .....	119
5.7.4	Serviços sociais autônomos .....	119
5.7.5	Terceiro setor parceiro .....	120
5.7.5.1	Organizações sociais.....	120
5.7.5.2	Organizações da sociedade civil de interesse público ... ..	122
5.7.5.3	Organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação com a administração.....	125
5.8	Bibliografia.....	127
6.	ATIVIDADES E PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	129
6.1	Multiplicidade de atuações .....	129
6.2	Tipologia das atividades administrativas .....	130
6.3	Poder e função no âmbito administrativo.....	132
6.4	Poder vinculado .....	134
6.5	Poder discricionário.....	135
6.5.1	Terminologia.....	135
6.5.2	Evolução conceitual.....	135
6.5.3	Conotação atual do poder discricionário .....	136

6.5.4	Poder discricionário e mérito administrativo.....	137
6.5.5	Justificativa do poder discricionário.....	138
6.5.6	Campos de exercício do poder discricionário.....	138
6.5.7	Parâmetros do poder discricionário.....	139
6.5.8	Poder discricionário e conceitos jurídicos indeterminados.....	141
6.6	Poder regulamentar.....	141
6.7	Poder normativo.....	142
6.8	Poder hierárquico.....	143
6.9	Poder disciplinar.....	143
6.10	Bibliografia.....	145
7.	PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	147
7.1	Noção.....	147
7.2	Relevância dos princípios.....	147
7.3	Tipologia.....	148
7.4	Princípio da legalidade.....	149
7.4.1	Aspectos genéricos.....	149
7.4.2	Significado operacional.....	150
7.5	Princípio da impessoalidade.....	151
7.6	Princípio da moralidade administrativa.....	152
7.6.1	Improbidade administrativa.....	153
7.6.2	A chamada Lei Anticorrupção.....	156
7.6.2.1	<i>Compliance</i> .....	159
7.7	Princípio da publicidade.....	159
7.8	Princípio da eficiência.....	161
7.9	Princípio do atendimento do interesse público ou princípio da finalidade.....	161
7.9.1	O ultrapassado princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular.....	162
7.10	Princípio da indisponibilidade do interesse público.....	163
7.11	Princípio da proporcionalidade.....	163
7.12	Princípio da continuidade.....	164
7.13	Princípio da presunção de legalidade e veracidade.....	164
7.14	Princípio da autoexecutoriedade.....	164
7.15	Princípio da autotutela administrativa.....	164
7.16	Princípio da segurança jurídica.....	165
7.17	Bibliografia.....	166

---

8. ATO ADMINISTRATIVO .....	168
8.1 Ato administrativo e Estado de direito .....	168
8.2 Conceito de ato administrativo .....	169
8.3 Elementos .....	170
8.3.1 Terminologia e elenco .....	170
8.3.2 Agente competente .....	170
8.3.3 Objeto .....	171
8.3.4 Forma .....	171
8.3.5 Motivo .....	172
8.3.6 Fim .....	173
8.3.6.1 Interesse público .....	173
8.4 Perfeição, vigência, validade e eficácia .....	174
8.4.1 Retroatividade e irretroatividade .....	175
8.5 Notas peculiares .....	176
8.6 Tipologia .....	176
8.6.1 Critério do objeto .....	177
8.6.2 Critério da forma de expressão .....	178
8.6.3 Critério da margem de escolha .....	182
8.6.4 Critério do âmbito de repercussão .....	183
8.6.5 Critério dos destinatários .....	183
8.6.6 Critério do número de manifestações para a formação do ato ...	183
8.7 Legalidade e mérito do ato administrativo .....	184
8.8 Ato de governo .....	184
8.9 “Não ato”: silêncio, omissão .....	185
8.10 Defeitos do ato administrativo .....	186
8.10.1 Incompetência .....	186
8.10.2 Ilegalidade do objeto .....	186
8.10.3 Defeito de forma .....	186
8.10.4 Defeito de motivo .....	187
8.10.5 Defeito do fim .....	187
8.11 Desfazimento do ato administrativo .....	188
8.11.1 A questão das nulidades em matéria de ato administrativo .....	188
8.11.2 Os principais meios de desfazimento .....	190
8.11.3 Anulação do ato administrativo .....	191
8.11.4 Revogação do ato administrativo .....	193
8.11.5 Cassação .....	195
8.12 Preservação do ato administrativo .....	195
8.12.1 Convalidação .....	195

8.12.2	Ratificação.....	195
8.12.3	Conversão.....	196
8.13	Bibliografia.....	196
9.	PROCESSO ADMINISTRATIVO .....	197
9.1	A processualidade ampla .....	197
9.2	Processo ou procedimento administrativo.....	198
9.3	Finalidades do processo administrativo.....	199
9.3.1	Garantia .....	199
9.3.2	Melhor conteúdo das decisões.....	200
9.3.3	Legitimação do poder .....	200
9.3.4	Correto desempenho da função.....	200
9.3.5	Justiça na Administração .....	200
9.3.6	Aproximação entre Administração e cidadãos.....	201
9.3.7	Sistematização de atuações administrativas.....	201
9.3.8	Facilitar o controle da Administração .....	201
9.4	O processo administrativo no rol dos direitos e garantias fundamentais... ..	201
9.4.1	Litigantes em processo administrativo .....	202
9.4.2	Acusados no âmbito administrativo .....	202
9.5	O devido processo legal no âmbito administrativo.....	202
9.6	Princípios do processo administrativo.....	203
9.6.1	O princípio do contraditório .....	203
9.6.2	O princípio da ampla defesa .....	204
9.6.3	O princípio da razoável duração do processo.....	206
9.6.4	O princípio da oficialidade .....	207
9.6.5	O princípio da verdade material .....	207
9.6.6	O princípio do formalismo moderado .....	208
9.7	Tipologia do processo administrativo .....	208
9.8	Fases do processo administrativo .....	209
9.9	Jurisprudência.....	209
9.10	Codificação do processo administrativo – A Lei 9.784/99.....	210
9.11	Bibliografia.....	214
10.	LICITAÇÃO .....	216
10.1	Conceito .....	216
10.2	Legislação básica.....	217
10.3	Terminologia.....	219
10.4	Princípios.....	220
10.5	Modalidades.....	224

10.5.1	Concorrência.....	224
10.5.2	Tomada de preços.....	225
10.5.3	Convite.....	225
10.5.4	Concurso.....	225
10.5.5	Leilão.....	226
10.5.6	Pregão.....	226
10.6	Linhas-chave do processo licitatório.....	228
10.7	Registro cadastral.....	229
10.8	Registro de preços.....	230
10.9	Comissão de licitação.....	231
10.10	Fases do processo licitatório.....	231
10.11	Instauração ou abertura: o edital.....	232
10.12	Habilitação.....	233
10.13	Classificação.....	236
10.14	Julgamento.....	237
10.15	Homologação.....	238
10.16	Adjudicação.....	239
10.17	Inversão das fases da licitação.....	239
10.18	Dispensa e inexigibilidade.....	239
10.19	Anulação e revogação da licitação.....	246
10.20	Controle da licitação.....	247
10.21	Sanções administrativas.....	248
10.22	Tutela penal.....	249
10.23	Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC.....	249
10.23.1	Aspectos gerais.....	249
10.23.2	Linhas básicas das regras aplicáveis às licitações no RDC.....	251
10.23.3	Procedimentos auxiliares das licitações.....	256
10.23.4	Contratos celebrados no RDC.....	257
10.23.5	Sanções administrativas no RDC.....	258
10.24	Bibliografia.....	259
11.	CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO.....	260
11.1	Considerações preliminares.....	260
11.2	Tipologia.....	262
11.3	Os contratos administrativos clássicos.....	262
11.3.1	Contrato de obras.....	263
11.3.2	Contrato de serviços.....	264
11.3.3	Contrato de compra.....	264

11.3.4	Contrato de concessão .....	264
11.3.5	Permissão de serviço público formalizada por contrato de adesão.....	266
11.4	Aspectos fundamentais do regime jurídico dos contratos clássicos.....	266
11.4.1	Interesse público e prerrogativas da Administração.....	266
11.4.2	Cláusulas exorbitantes .....	267
11.4.3	Alteração unilateral e direito ao equilíbrio econômico-financeiro.....	267
11.4.4	Fiscalização .....	268
11.4.5	Não invocação da exceção do contrato não cumprido.....	269
11.4.6	Imposição de sanções .....	269
11.4.7	Rescisão unilateral.....	270
11.4.8	Ocupação provisória de bens e serviços.....	271
11.5	Duração do contrato.....	271
11.6	Prorrogação.....	272
11.7	Garantias.....	273
11.8	Formalização .....	273
11.9	Alteração. Imprevisão e fato do príncipe.....	275
11.10	Outros aspectos da execução.....	276
11.11	Recebimento do objeto.....	277
11.12	Rescisão .....	278
11.12.1	Rescisão por ato unilateral e escrito da Administração.....	278
11.12.2	Rescisão amigável.....	279
11.12.3	Rescisão judicial.....	279
11.13	Pagamento .....	280
11.14	Contratos regidos parcialmente pelo direito privado .....	280
11.15	Novas figuras contratuais .....	281
11.15.1	Convênios e consórcios – Aspectos gerais .....	281
11.15.1.1	Convênios .....	282
11.15.1.2	Consórcios .....	286
11.15.2	Outras figuras.....	287
11.16	Contratos celebrados no RDC .....	290
11.17	Bibliografia.....	292
12.	BENS PÚBLICOS .....	294
12.1	Introdução ao tema.....	294
12.2	Terminologia.....	294
12.3	Síntese histórica.....	295
12.4	Conceito .....	296



---

12.5	Tipologia.....	297
12.5.1	Critério da natureza.....	297
12.5.2	Critério dos aspectos geográficos.....	297
12.5.3	Critério dos titulares.....	297
12.5.4	Critério da destinação.....	299
12.6	Afetação e desafetação.....	301
12.7	Regime jurídico geral.....	301
12.8	Uso de bens públicos por particulares.....	304
12.8.1	Regime jurídico.....	304
12.8.2	Instrumentos: autorização de uso, permissão de uso, concessão de uso, concessão de direito real de uso, outros instrumentos.....	305
12.9	Aquisição de bens públicos.....	309
12.10	Alienação de bens públicos.....	312
12.11	Notas a respeito de alguns bens públicos.....	314
12.11.1	Terras devolutas.....	314
12.11.2	Terrenos de marinha.....	315
12.11.3	Terrenos marginais ou reservados.....	316
12.11.4	Terras indígenas.....	316
12.11.5	Ilhas.....	317
12.12	Bibliografia.....	317
13.	SERVIDORES PÚBLICOS.....	319
13.1	Introdução ao tema.....	319
13.2	Legislação.....	320
13.3	Terminologia.....	321
13.4	Tipos de vínculo de trabalho: funções, cargos e empregos.....	322
13.4.1	Noção.....	323
13.4.2	Acessibilidade.....	324
13.5	Cargos públicos.....	326
13.5.1	Noção.....	326
13.5.2	Tipologia.....	326
13.5.3	Vacância.....	328
13.5.4	Provimento.....	329
13.6	Regime jurídico.....	331
13.6.1	Regime estatutário.....	331
13.6.2	Regime celetista.....	332
13.6.3	Regime especial.....	332
13.7	Principais normas do regime estatutário.....	333

13.7.1	Vencimento, remuneração e subsídio.....	333
13.7.1.1	Natureza.....	334
13.7.1.2	Fixação e revisão.....	334
13.7.1.3	Irredutibilidade.....	335
13.7.1.4	Limite de remuneração.....	336
13.7.1.5	Vantagens.....	337
13.7.2	Direito à permanência no cargo: estabilidade e vitaliciedade.....	338
13.7.3	Acumulação de cargos.....	340
13.7.4	Exercício de mandato eletivo.....	341
13.7.5	Férias e décimo terceiro salário.....	342
13.7.6	Licenças.....	342
13.7.7	Direito de greve.....	342
13.7.8	Sindicalização.....	344
13.7.9	Aposentadoria e pensão.....	344
13.7.9.1	O atual regime de aposentadoria para os ocupantes de cargos efetivos.....	346
13.7.9.2	Aposentadoria de ocupantes de cargos em comissão, de funções temporárias e celetistas.....	350
13.7.9.3	Regime de previdência complementar.....	350
13.7.9.4	Acumulação de proventos ou de proventos com outra retribuição de inatividade.....	352
13.7.9.5	Acumulação de proventos com remuneração, subsídio ou salário.....	352
13.7.9.6	Regras de transição.....	353
13.7.9.7	Pensões.....	359
13.7.10	Deveres.....	361
13.8	Responsabilidade dos servidores.....	363
13.8.1	Responsabilidade criminal.....	364
13.8.2	Responsabilidade civil.....	364
13.8.3	Responsabilidade administrativa.....	365
13.8.3.1	Responsabilidade fiscal.....	366
13.9	Poder disciplinar.....	366
13.10	Regime disciplinar.....	367
13.10.1	Competência legal.....	367
13.10.2	Vinculação ao exercício do cargo, função ou emprego.....	368
13.10.3	Legalidade das infrações.....	368
13.10.4	Legalidade das sanções.....	370
13.10.5	Prescritibilidade.....	370
13.10.6	Motivação.....	371

---

13.11	Processo administrativo disciplinar.....	371
13.11.1	Noção e terminologia.....	371
13.11.2	Comissões processantes.....	371
13.11.3	Sindicância.....	372
13.11.4	Processo disciplinar <i>stricto sensu</i> : fases, recurso e revisão.....	373
13.12	Repercussão da sentença penal no processo administrativo disciplinar.....	375
13.13	Bibliografia.....	376
14.	SERVIÇO PÚBLICO.....	377
14.1	Terminologia.....	377
14.2	Caracterização.....	378
14.3	Princípios diretores.....	380
14.4	Tipologia.....	381
14.5	Modos de prestação.....	381
14.6	Concessão de serviço público.....	382
14.6.1	Conceito legal e características.....	383
14.6.2	Concessão de serviço precedida de obra pública.....	384
14.6.3	Outros tipos de concessão.....	384
14.6.4	Aplicabilidade da Lei 8.987/95.....	385
14.6.5	Motivação da outorga de concessão ou permissão.....	385
14.6.6	Serviço adequado.....	386
14.6.7	Direitos e deveres dos usuários.....	386
14.6.8	Política tarifária.....	386
14.6.9	Licitação.....	387
14.6.10	Contrato de concessão.....	388
14.6.11	Encargos do concedente.....	389
14.6.12	Encargos da concessionária.....	389
14.6.13	Intervenção.....	389
14.6.14	Extinção da concessão.....	390
14.7	Permissão e autorização de serviço público.....	390
14.8	Arrendamento e franquia.....	392
14.9	Parceria público-privada.....	393
14.10	Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI.....	395
14.11	Bibliografia.....	395
15.	PODER DE POLÍCIA.....	397
15.1	Introdução ao tema.....	397
15.2	Síntese evolutiva.....	397
15.3	Crítica à noção. Contestação à crítica.....	398

15.4	Caracterização do poder de polícia .....	399
15.5	Polícia administrativa e polícia judiciária.....	401
15.6	Fundamentos e finalidades.....	401
15.7	Regime jurídico geral.....	402
15.8	Campo de atuação .....	402
15.9	Manifestações do poder de polícia.....	403
15.10	Limites .....	404
15.11	Sanções decorrentes do poder de polícia.....	405
15.12	Prescrição da ação punitiva da Administração Federal .....	405
15.13	Extensão excepcional do poder de polícia .....	406
15.14	Particulares no exercício do poder de polícia? .....	406
15.15	Bibliografia.....	407
16.	LIMITAÇÕES AO DIREITO DE PROPRIEDADE.....	408
16.1	Introdução ao tema.....	408
16.2	Noção e objetivo .....	408
16.3	Restrições administrativas em geral.....	409
16.4	Tombamento.....	410
16.5	Ocupação temporária .....	412
16.6	Requisição.....	412
16.7	Servidão administrativa .....	413
16.8	Desapropriação .....	414
16.8.1	Noção .....	414
16.8.2	Legislação.....	415
16.8.3	Fundamento.....	417
16.8.4	Requisitos constitucionais da indenização.....	418
16.8.5	Bens expropriáveis .....	420
16.8.6	Competência .....	422
16.8.7	A declaração expropriatória e seus efeitos .....	422
16.8.8	Desapropriação por acordo .....	423
16.8.9	Ação expropriatória: juízo competente, petição inicial e contestação.....	424
16.8.10	Ação expropriatória: imissão provisória na posse.....	424
16.8.11	Ação expropriatória: perícia, sentença e recursos.....	425
16.8.12	Desistência da desapropriação .....	426
16.8.13	Destinação dos bens expropriados e retrocessão .....	426
16.8.14	Desapropriação indireta ou apossamento administrativo ....	430
16.9	Bibliografia .....	431

---

17. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.....	432
17.1 Introdução ao tema.....	432
17.2 Síntese evolutiva.....	432
17.3 A responsabilidade objetiva.....	433
17.4 A responsabilidade objetiva na legislação brasileira.....	434
17.5 O § 6.º do art. 37 da CF.....	435
17.6 A reparação do dano.....	438
17.7 Causas de exclusão total ou parcial da responsabilidade.....	439
17.8 Panorama dos casos de responsabilidade.....	440
17.9 Responsabilidade civil do Estado por atos jurisdicionais.....	441
17.10 Responsabilidade civil do Estado por atos legislativos.....	441
17.11 Bibliografia.....	442
18. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	443
18.1 Controle, democracia e corrupção.....	443
18.2 Tipologia.....	444
18.3 Controles internos.....	445
18.3.1 Recursos administrativos.....	445
18.3.2 Autocontrole.....	451
18.3.3 Controle hierárquico.....	452
18.3.4 Controle de gestão.....	452
18.3.5 Inspeção, auditoria e correição.....	453
18.3.6 Supervisão.....	453
18.3.7 Pareceres vinculantes.....	453
18.3.8 Ouvidor.....	454
18.3.9 Controle financeiro.....	454
18.3.10 Controle da Administração indireta.....	454
18.4 Controle parlamentar.....	455
18.5 Controle do Tribunal de Contas.....	457
18.6 Controle da Administração pelo <i>ombudsman</i> .....	459
18.7 Controle jurisdicional da Administração.....	460
18.7.1 Sistemas de controle jurisdicional.....	460
18.7.2 O princípio da inafastabilidade do controle do Poder Judiciário.....	461
18.7.3 Inexigência de esgotamento da via administrativa.....	461
18.7.4 Alcance do controle jurisdicional.....	463
18.7.5 Consequências do controle jurisdicional.....	465
18.7.6 A Administração em juízo.....	466
18.7.7 Meios jurisdicionais de oposição à Administração.....	473

---

18.7.8	Mandado de segurança individual e coletivo .....	474
18.7.8.1	Mandado de segurança coletivo.....	481
18.7.9	Ação popular .....	483
18.7.10	Ação civil pública .....	484
18.7.11	<i>Habeas data</i> .....	486
18.8	Meios consensuais de resolução de litígios envolvendo a Administração.....	488
18.9	Bibliografia.....	490
BIBLIOGRAFIA .....		491
ÍNDICE ALFABÉTICO-REMISSIVO .....		499
OUTRAS OBRAS DA AUTORA.....		511