

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO

**CURSO DE DIREITO
ADMINISTRATIVO**

*35ª edição,
revista e atualizada
até a Emenda Constitucional
109, de 15.3.2021, e a Lei 14.133, de 1.4.2021
(Lei de Licitações e Contratos Administrativos)*

PARTE I

INTRODUÇÃO

Capítulo I – O DIREITO ADMINISTRATIVO E O REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO. Capítulo II – PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

O Direito é um conjunto de normas – princípios e regras –, dotadas de coercibilidade, que disciplinam a vida social. Conquanto uno, o direito se bifurca em dois grandes ramos, submetidos a técnicas jurídicas distintas: o Direito Público e o Direito Privado. Este último se ocupa dos interesses privados, regulando relações entre particulares. É, então, governado pela *autonomia da vontade*, de tal sorte que nele vige o princípio fundamental de que as partes elegem as finalidades que desejam alcançar, preparam-se (ou não) a isto conforme desejem e servem-se para tanto dos meios que elejam a seu alvedrio, contanto que tais finalidades ou meios não sejam proibidos pelo Direito. Inversamente, o Direito Público se ocupa de interesses da Sociedade como um todo, interesses públicos, cujo atendimento não é um problema pessoal de quem os esteja a curar, mas um dever jurídico inescusável. Assim não há espaço para a autonomia da vontade, que é substituída pela ideia de *função*, de dever de atendimento do interesse público.

É o Estado quem, por definição, juridicamente encarna os interesses públicos. O Direito Administrativo é um ramo do Direito Público. Ocupa-se, então, de uma das funções do Estado: a função administrativa. Cumpre, portanto, identificá-la para clarear o objeto de estudo do Direito Administrativo.

Para quem se ocupa do estudo do Direito, assim como para quaisquer que o operem, nada mais interessa senão saber que princípios e que regras se aplicam perante tais ou quais situações. Por isto mesmo, um ramo jurídico é verdadeiramente “autônomo” quando nele se reconhecem princípios que formam em seu todo uma unidade e que articulam um conjunto de regras de maneira a comporem um sistema, “um regime jurídico” que o peculiariza em confronto com outros blocos de regras. Daí a necessidade de conhecer-se o “regime jurídico administrativo”, por ser ele que infunde a identidade própria do Direito Administrativo.

Ocorre que, consoante já foi dito com razão, os títulos fundamentais do Direito Administrativo se alojam no Direito Constitucional. Assim, o Direito Adminis-

Capítulo I

O DIREITO ADMINISTRATIVO E O REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

I. As funções do Estado. II. Os critérios de distinção das funções do Estado. III. A função política ou de governo. IV. O Direito Administrativo. V. Origem do Direito Administrativo. VI. As bases ideológicas do Direito Administrativo. VII. O regime jurídico-administrativo. VIII. O Direito Administrativo e o interesse público: conceito jurídico de interesse público – O que é direito público subjetivo. IX. Conteúdo do regime jurídico-administrativo. X. Valor metodológico da noção de regime administrativo.

I. As funções do Estado

1. O Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que disciplina o exercício da *função administrativa, bem como pessoas e órgãos que a desempenham*.

Cumpre, portanto, ainda que sucintamente, buscar identificá-la, cotejando-a com as demais funções estatais.¹ Comece-se por dizer que função pública, no Estado Democrático de Direito, é a atividade exercida no cumprimento do *dever* de alcançar o interesse público, mediante o uso dos poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem jurídica.

2. Em nosso tempo histórico, no mundo ocidental, prevalece esmagadoramente na doutrina a afirmação de que há uma trilogia de funções no Estado: a legislativa, a administrativa (ou executiva) e a jurisdicional. Isto é certo, embora possam ser invocadas algumas raras, conquanto muito respeitáveis, vozes discrepantes² e

1. Em geral, a doutrina assinala que a função mais difícil de ser conceituada é a função administrativa, pela grande heterogeneidade das atividades que nela se compreendem.

2. Assim, por exemplo, Kelsen sustenta que as funções estatais na verdade são duas: a de *criar* o Direito, legislação, e a de *executar* o Direito, o que tanto é feito pela Administração como pela Jurisdição (*Teoría General del Derecho y del Estado*, Imprenta Universitaria, México, 1950, tradução de Eduardo García Maynez, pp. 268-269). Entre nós, o Prof. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, embora em posição muito distinta da de Kelsen, também considera que só há duas funções no Estado: a administrativa e a jurisdicional. A administrativa visa integrar a ordem jurídico-social, mediante duas atividades: a de legislar e a de executar, possuindo portanto um caráter político de programação e realização dos objetivos públicos. A jurisdicional tem por objeto o próprio Direito, possuindo, portanto, um caráter manifestamente jurídico. Visa a manter a ordem jurídica vigente

se possa também observar que determinados atos estatais parecem não se acomodar bem neste modelo.

Como se sabe, as funções legislativas, administrativas (ou executivas) e judiciais estão distribuídas, entre três blocos orgânicos, denominados “Poderes”, os quais, de regra, são explicitamente mencionados nas constituições modernas do Ocidente. Tais unidades orgânicas absorveriam, senão com absoluta exclusividade, ao menos com manifesta predominância, as funções correspondentes a seus próprios nomes: Legislativo, Executivo e Judiciário.

3. Esta trilogia não reflete uma verdade, uma essência, algo inexorável proveniente da natureza das coisas. É pura e simplesmente uma construção *política* vulgarmente notável e muito bem-sucedida, pois recebeu amplíssima *consagração jurídica*. Foi composta em vista de um claro propósito ideológico do Barão de Montesquieu, pensador ilustre que deu forma explícita à ideia da tripartição. A saber: impedir a concentração de poderes para preservar a liberdade dos homens contra abusos e tiranias dos governantes.

De fato, os pressupostos em que se baseou e o objetivo que o norteava foram por ele expressados de maneira clara, nestes termos: “(...) é uma experiência eterna a de que todo homem que tem poder tende a abusar dele; ele vai até onde encontra limites. Quem o diria! a própria virtude tem necessidade de limites. Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder detenha o

ameaçada ou violada (*Princípios Gerais de Direito Administrativo*, 3ª ed., 2ª tir., vol. I, Malheiros Editores, 2010, pp. 49 a 58). Tal como há os que reduzem o número de funções do Estado, há os que as ampliam. Assim, Francis-Paul Bénéoit, pretende que há uma pluralidade de funções. Após efetuar uma crítica demolidora e irresponsável aos que afirmam existir a tripartição do Poder e das funções no sistema constitucional francês, sustenta que, à luz deste, devem ser distinguidas as funções do que denomina Estado-Nação das funções do que denomina Estado-Coletividade. Para ele são reconhecíveis no Estado-Nação duas funções: a parlamentar, de criação do direito interno e a governamental, de direção geral da política externa e interna. No Estado-Coletividade também há que distinguir dois grupos de funções: uma, a função administrativa e outra que compreende uma variedade de serviços sob regimes diferentes do da função administrativa, quais a função judiciária, a função de ensino, a função de defesa e possivelmente outras, notadamente uma função de pesquisa (*Le Droit Administratif Français*, Dalloz, 1968, pp. 27 a 52). Escrevendo no final do século XIX e no princípio do século XX, ante a realidade do Direito alemão da época, Otto Mayer, sem usar a expressão *funções*, mas falando em “atividades” do Estado, mencionava, além das atividades legislativa, executiva e judicial, outra não enquadrável em nenhuma das três, e que chamou de uma *quarta* espécie de atividade, o *governo*, significando a alta direção, que assiste ao Príncipe e a seus auxiliares imediatos, voltada a promover o andamento dos negócios do Estado no sentido da busca do interesse geral, pelo que “influi em todos os ramos da atividade material do Estado, mas permanece em um plano ideal não descendo, por seus efeitos diretos, sobre o terreno do direito”. O fato é que, mais adiante, menciona atividades que declara não se encaixarem em nenhuma das anteriores. É o caso do que denominou atividades *auxiliares do direito constitucional*, expressas por atos destinados a colocar a Constituição em movimento e prover seu funcionamento, como, por exemplo, os de proclamar o advento de um novo rei, a instalação de uma regência, ordenar e dirigir as eleições para a Assembleia Nacional, convocar e dissolver esta Assembleia etc. Além delas, refere ainda as *atividades em que o Estado atua fora de sua própria ordem jurídica*, como nas relações diplomáticas, na guerra externa, na guerra civil, bem como a atividade expressada nas ordenanças de urgência do Príncipe (*Le Droit Administratif Allemand*, vol. I, V. Giard & E. Brière, Libr. Éditeurs, Paris, 1903, pp. 1 a 14).

PARTE II

OS SUJEITOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Capítulo III – A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. Capítulo IV – FIGURAS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA E ENTIDADES PARALELAS. Capítulo V – SERVIDORES PÚBLICOS

O aparelho estatal exercente de atividades administrativas é composto pela própria pessoa do Estado, atuando por meio de suas unidades interiores – os *órgãos* – e por pessoas jurídicas que cria para auxiliá-lo em seus misteres – *as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações governamentais*, que, na linguagem legal brasileira, compõem a *administração indireta*. Os consórcios (tratados no Capítulo X – “O Contrato Administrativo”) ou são entidades autárquicas ou são empresas públicas.

Este aparelho se desincumbe de tais atividades por meio das competências, que são “deveres-poderes”: deveres de satisfazer os interesses da coletividade, conduta que pressupõe o manejo de poderes servientes destes objetivos; isto é, instrumentais. Por isto sua extensão e intensidade desenhadas em abstrato são, *in concreto*, adstritas ao indispensavelmente requerido para satisfazer a necessidade suscitada em cada caso.

Como as pessoas jurídicas são seres de razão, entes lógicos, abstratos, compreende-se que, sob prisma naturalista, não possuam nem inteligência, nem vontade, nem ação. O Direito, contudo, imputa-lhes diretamente a vontade e a ação das pessoas naturais que procedem na qualidade jurídica de seus agentes. Do conjunto deles, a grande maioria é formada pelos chamados *servidores públicos*.

Nos três próximos capítulos serão estudados, então, respectivamente: a) a organização administrativa; b) a administração indireta e c) os agentes públicos e em particular os servidores públicos. Com isto, desenhar-se-á o panorama dos *sujeitos administrativos*, ou seja, dos componentes do aparelho administrativo do Estado.

Anote-se que, na intimidade deste aparelho, não se incluem particulares que também podem exercer atividade pública, devidamente habilitados pelo Estado (como os concessionários e permissionários de serviço público, assim como os delegados de função pública, assunto tratado em outra parte do livro) ou colabo-

Capítulo III

A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

I. Os órgãos e as competências públicas. II. Insurgência na via administrativa contra o exercício das competências: pedido de reconsideração, recurso hierárquico, reclamação administrativa, representação e denúncia. III. Centralização e descentralização administrativa. IV. Organização administrativa da União: Administração direta e indireta.

I. Os órgãos e as competências públicas

I. O Estado tanto pode desenvolver por si mesmo as atividades administrativas que tem constitucionalmente a seu encargo, como pode prestá-las através de outros sujeitos.

Nesta segunda hipótese, ou *transfere a particulares* o exercício de certas atividades que lhe são próprias ou, então, *cria outras pessoas*, como entidades adrede concebidas para desempenhar cometimentos de sua alçada. Ao criá-las, a algumas conferirá *personalidade de Direito Público* e a outras *personalidade de Direito Privado*. Por meio delas, então, *descentralizará* as sobreditas atividades. Ressalve-se, apenas, que este *nomen juris* – “descentralização” – foi utilizado com acepção diversa por diplomas estruturadores da organização administrativa da União (Decretos-leis 200/67 e 900/69), como mais ao diante se esclarece (ns. 20 e 21).

Pelo contrário, quando as desempenha ele próprio, Estado, estará mantendo tais atividades *centralizadas*.

Independentemente do fenômeno a que se vem de aludir, o certo é que o Estado como as outras pessoas de Direito Público que crie, pelos múltiplos cometimentos que lhes assistem, têm de repartir, *no interior deles mesmos*, os encargos de sua alçada entre diferentes unidades, representativas, cada qual, de uma parcela de atribuições para decidir os assuntos que lhes são afetos. Estas unidades são o que denominamos *órgãos*² e se constituem por um conjunto de *competências*.

2. O art. 1º, § 2º, da Lei 9.784, de 29.1.1999, que “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Federal”, define órgão, para fins da citada lei, como: “a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta”.

Órgãos públicos

2. *Órgãos são unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado.* Por se tratar, tal como o próprio Estado, de entidades reais, porém abstratas (seres de razão), não têm nem vontade nem ação, no sentido de vida psíquica ou anímica próprias, que, estas, só os seres biológicos podem possuí-las. De fato, os órgãos não passam de simples repartições de atribuições, e nada mais.

3. Então, para que tais atribuições se concretizem e ingressem no mundo natural é necessário o concurso de seres físicos, prepostos à condição de *agentes*. O querer e o agir destes sujeitos é que são, pelo Direito, *diretamente* imputados ao Estado (manifestando-se por seus órgãos), de tal sorte que, enquanto atuam nesta qualidade de agentes, seu querer e seu agir são recebidos como o querer e o agir dos órgãos componentes do Estado; logo, do próprio Estado. Em suma, a vontade e a ação do Estado (manifestada por seus órgãos, repita-se) são constituídas *na e pela* vontade e ação dos agentes; ou seja: Estado e órgãos que o compõem se exprimem através dos agentes, na medida em que ditas pessoas físicas atuam nesta posição de veículos de expressão do Estado.³

Os órgãos não passam de simples partições internas da pessoa cuja intimidade estrutural integram, isto é, não têm personalidade jurídica. Por isto, as chamadas relações interorgânicas, isto é, entre os órgãos, são, na verdade, relações entre os *agentes, enquanto titulares das respectivas competências*, os quais, de resto – diga-se de passagem –, têm direito subjetivo ao exercício delas e dever jurídico de expressarem-nas e fazê-las valer, inclusive contra intromissões indevidas de outros órgãos.⁴

Em síntese, juridicamente falando, não há, em sentido próprio, relações entre os órgãos, e muito menos entre eles e outras pessoas, visto que, não tendo personalidade, os órgãos não podem ser sujeitos de direitos e obrigações. Na *intimidade do Estado*, os que se relacionam entre si são os agentes manifestando as respectivas competências (inclusas no campo de atribuições dos respectivos órgãos). Nos vínculos entre Estado e outras pessoas, os que se relacionam são, de um lado, o próprio Estado (atuando por via dos agentes integrados nestas unidades de plexos de competência denominados órgãos) e, de outro, a pessoa que é a contraparte no liame jurídico travado.⁵

3-A. Em vista destas considerações, conclui-se que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como Tribunais de Contas, Defensorias Públicas e

3. Para aprofundar consulte-se nosso “Apontamentos sobre a teoria dos órgãos públicos”, *RDP* 16/30.

4. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, vol. II, Rio de Janeiro, Forense, 1974, ns. 14.3, p. 89, e 17.7, p. 115.

5. É isto, aliás, que torna logicamente inviáveis, como ao diante se examina no Capítulo IV (n. 83), hipotéticos “contratos” entre órgãos, aberrantemente contemplados no alucinado § 8º introduzido no art. 37 da Constituição Federal pela Emenda 19, de 4.6.1998, previsão, esta, que, pela monumental tolice, expõe o Brasil ao escárnio universal.

PARTE III
AS VIAS TÉCNICO-JURÍDICAS
DE AÇÃO ADMINISTRATIVA

Capítulo VI – O REGULAMENTO NO DIREITO BRASILEIRO. Capítulo VII – ATOS ADMINISTRATIVOS. Capítulo VIII – O PROCEDIMENTO (OU PROCESSO) ADMINISTRATIVO. Capítulo IX – LICITAÇÃO. Capítulo X – O CONTRATO ADMINISTRATIVO

Para desempenhar as atividades de sua alçada a Administração Pública dispõe de meios técnico-jurídicos consistentes na expedição de atos infralegais:

- a) unilaterais, gerais e abstratos, dentre os quais se salientam os *regulamentos*;
- b) unilaterais e concretos, frequentemente designados pura e simplesmente como *atos administrativos*, os quais, sendo embora atos jurídicos como quaisquer outros, possuem, entretanto, características próprias no que atina às condições de sua válida produção e força jurídica peculiar, no que se distinguem dos demais, justificando sejam estudados como uma categoria à parte;
- c) o atendimento pela Administração das finalidades legais que em cada caso deve prover não resulta da prática de um ato isolado, mas, pelo contrário, é o fruto de uma sucessão itinerária e encadeada de atos compostos e ordenados em vista do ato final almejado. Esta sequência, que inúmeras vezes se deflagra por iniciativa da própria Administração e outras tantas por iniciativa de algum interessado, canaliza a atuação administrativa dentro de pautas que buscam contê-la em trilhas jurídicas corretas e arrecadar as informações necessárias para desembocar na solução mais adequada. É isto que se chama “processo administrativo” ou “procedimento administrativo”, como preferem outros.
- d) Afora os atos unilaterais que pratica, a Administração também se envolve em atos bilaterais, consensuais, nominados de *contratos administrativos*, os quais, também eles, inobstante a doutrina e a legislação pátria os aloquem no gênero *contrato*, apresentam um regime jurídico próprio, justificando que sejam tratados como uma figura específica do Direito Administrativo. Estas especificidades se manifestam, sobretudo, no fato de que a Administração, por razões de interesse público, pode, por decisão unilateral, modificá-los ou prematuramente encerrá-

O REGULAMENTO NO DIREITO BRASILEIRO

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

I. Introdução

I. Ao contrário do que se poderia supor, regulamento não é um *nomen juris* que isola com precisão uma categoria de atos uniformes. Antes – e pelo contrário –, é um designativo que, em diferentes países e em diferentes épocas, tem servido para recobrir atos de *virtualidades jurídicas distintas* e nem sempre oriundos de fonte normativa equivalente.

Disto resulta que o denominador comum encontrável para radicalizar atos compreendidos sob tal nome é tão somente o caráter geral e normalmente abstrato que possuem, de par com a circunstância de serem expedidos por órgão diverso daquele ao qual esteja cometida a edição de leis (Legislativo).

É certo, entretanto, que, na imensa maioria de casos, embora não em todos, o emissor dos atos assim nominados é a Administração Pública,¹ sendo de convir,

1. Lorenza Carlassari anota que – a prescindir dos chamados regulamentos de “autonomia”, nos sistemas jurídicos hodiernos do Continente europeu – “a afirmação de que regulamentos são atos normativos não provenientes dos órgãos legislativos equivale a dizer que emanam do Poder Executivo”. Observa, todavia, em nota de rodapé, que, na Inglaterra, conquanto em limites muito restritos, o Poder Judiciário expede *ordinances* e que, segundo a Constituição hindu de 1949, os Tribunais superiores têm funções normativas especialmente em matéria de procedimento (*Regulamenti del Ejecutivo*, Pádua, CEDAM, 1966, p. 4). O mesmo, como se sabe, ocorria no Brasil antes da Constituição de 1988. Assim, seja por tais razões, seja porque existem os regulamentos de “autonomia” – ainda que se possa considerar imprópria a utilização desta expressão taxinômica para designá-los –, o certo é que tal dicção terminológica lhes é correntemente aplicada. Tudo isto leva a concluir que atos assim nominados nem sempre procedem da Administração, motivo pelo qual os únicos pontos em comum atinentes a

então, que o *sentido principal da voz “regulamento” está reportado a atos emitidos pelo Chefe do Poder Executivo.*

Em face das observações acima feitas, duas conclusões se impõem:

a) uma, a de que é absolutamente ingênuo e impróprio caracterizar o regulamento, em nosso Direito, buscando assimilações com o Direito alienígena ou pretendendo irrogar-lhe potencialidades normativas que lhe são conferidas em sistemas alheios, como se houvesse uma acepção universalmente válida e precisa para os atos destarte denominados;

b) outra, a de que o nosso interesse primordial é – e tem de ser – a identificação deste instituto *tal como o configura o Direito Constitucional brasileiro*,² enquanto ato da alçada do(s) Chefes do(s) Poder(es) Executivo(s).

Advirta-se que vem se disseminando entre algumas pessoas – inclusive entre estudiosos ilustres – o equívoco de imaginar que o art. 84, VI, da Constituição do país introduziu em nosso Direito os chamados “regulamentos independentes” ou “autônomos” encontrados no Direito europeu. Pedimos vênha para expressar que, a nosso ver, este entendimento não é minimamente exato.

II. Espécies de regulamento no Direito europeu

2. De um modo geral, pode-se, esquematicamente, dizer que existem três tipos básicos de regulamento no Direito continental europeu, ainda que nem todas as espécies existam indiferentemente nos vários países: (a) os regulamentos executivos, isto é, de mero cumprimento de lei – tal como ocorre no Brasil, consoante previsão explícita do art. 84, IV, da nossa CF; estes, sim, existem em to-

todos os atos batizados como “regulamentos” são os de provirem de órgão diverso do Legislativo e de consistirem em normas gerais, de regra, abstratas.

2. Cumpre, pois, estar advertido contra o típico servilismo intelectual de povos periféricos em relação às metrópoles culturais, cujas produções jurídicas teóricas costumam ser havidas como as “verdadeiras” e, destarte, reproduzidas acriticamente. Ao incorrer no sobredito equívoco, prescindem-se da obviedade de que as considerações doutrinárias neles formuladas correspondem ou podem corresponder a descrições exatas (verdadeiras) dos respectivos Direitos Positivos, mas não são necessariamente aplicáveis ao nosso próprio Direito Positivo, cujas instituições, aliás, compreensivelmente, passam muito ao largo das preocupações dos juristas de tais países. As referidas observações, evidentemente, não implicam, de modo algum, qualquer menoscabo ao estudo da produção jurídico-teórica dos países culturalmente mais avançados ou ao interesse na perquirição sobre a origem e desenvolvimento das respectivas instituições. Pelo contrário, reconhece-se a imensa utilidade que proporcionam. Com efeito, são valiosos, e não apenas em razão do refinamento científico que – isto sim – devemos imitar, mas também por ensejar-nos filiar tanto nossos próprios institutos jurídicos quanto a origem da maior parte das posições doutrinárias entre nós sustentadas. Graças a isto, pode-se, de um lado, visualizá-los com maior clareza e detectar equívocos decorrentes de transposições acrílicas indevidamente efetuadas. Finalmente, sobre proporcionar-nos uma perspectiva mais ampla, permitem adotar, rentavelmente, uma visão “desde fora”, ou seja: mirar nossas instituições e produção doutrinária a partir de um ponto de observação como que externo, pois envolucrado nos subsídios colhidos em universo cultural alheio ao nosso específico e circunstancial envolvimento (teórico e institucional). Assim, instrumentam-nos para um conhecimento mais objetivo e criticamente mais aparelhado de ambos os tópicos.

PARTE IV
AS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS

Capítulo XI – SERVIÇO PÚBLICO E OBRA PÚBLICA. Capítulo XII – CONCESSÕES E PERMISSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO E SEUS REGIMES JURÍDICOS. Capítulo XIII – INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E NO DOMÍNIO SOCIAL. Capítulo XIV – PODER DE POLÍCIA. Capítulo XV – INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS. Capítulo XVI – DESAPROPRIAÇÃO. Capítulo XVII – GESTÃO DOS BENS PÚBLICOS

Expostas as vias técnico-jurídicas por cujo meio a Administração opera, cumpre examinar as atividades por ela desempenhadas. Sabidamente as atividades administrativas são muito heterogêneas. Cumpre, entretanto, buscar agrupá-las por categorias que apresentem afinidades jurídicas. Assim, é possível discernir dentro deste conjunto suas principais espécies, a saber:

a) *serviços públicos*, vale dizer, atividades materiais que o Estado, inadmitindo que possam ficar simplesmente relegadas à livre iniciativa, assume como próprias, por considerar de seu dever prestá-las ou patrocinar-lhes a prestação, a fim de satisfazer necessidades ou comodidades do todo social, reputadas como fundamentais em dado tempo e lugar. Por esta mesma razão as submete a uma disciplina jurídica específica, preordenada a garantir proteção aos interesses coletivos nelas encarnados, de sorte a facilitar-lhes a viabilização, assim como defendê-las não apenas contra terceiros ou contra as pessoas que ele próprio haja habilitado a prestá-los, mas também contra omissões ou desvirtuamentos em que o próprio Estado possa incorrer ao propósito delas.

Nos termos da Constituição brasileira, em relação à grande maioria dos serviços públicos, não há obrigação estatal de prestá-los diretamente ou por criatura sua, podendo simplesmente patrocinar-lhes a prestação pela outorga de seu exercício a terceiros, mediante concessão ou permissão (a Lei Maior fala ainda em autorização). Cumpre, pois, conhecer as características do serviço público, as exigências constitucionais ao respeito, assim como o regime jurídico que legalmente preside as concessões e permissões de serviço público. Além dos serviços, o Esta-

Capítulo XI

**SERVIÇO PÚBLICO
E OBRA PÚBLICA**

I. Conceito de serviço público. II. Titularidade do serviço e titularidade da prestação. III. Serviços públicos e outras atividades estatais. IV. Serviços públicos por determinação constitucional. V. Imposições constitucionais quanto aos serviços públicos no Brasil. VI. Os serviços públicos e a dubiedade da expressão “autorização” na Constituição. VII. Limites constitucionais para a caracterização de um serviço como público. VIII. Serviços públicos e serviços governamentais. IX. Obra pública.

I. Conceito de serviço público

1. Sabe-se que certas atividades (consistentes na prestação de utilidade ou comodidade *material*) destinadas a satisfazer a *coletividade em geral*, são qualificadas como serviços públicos quando, em dado tempo e lugar, o Estado reputa que *não convém relegá-las simplesmente à livre iniciativa; ou seja, que não é socialmente desejável fixem tão só assujeitadas à fiscalização e controles que exerce sobre a generalidade das atividades privadas* (fiscalização e controles estes que se constituem no chamado “poder de polícia”¹).

Justamente pelo relevo que lhes atribui, o Estado considera *de seu dever* assumi-las *como pertinentes a si próprio* (mesmo que sem exclusividade) e, em consequência, exatamente por isto, *as coloca sob uma disciplina peculiar* instaurada para resguardo dos interesses nelas encarnados: aquela disciplina que naturalmente corresponde ao próprio Estado, isto é, *uma disciplina de Direito Público*.

Dinorá Grotti, em sua notável monografia sobre serviço público – obra de indispensável consulta² –, averba, com incensurável exatidão: “Cada povo diz o

1. Expressão indesejável e descabida, como bem anotou Agustín Gordillo (*Tratado de Derecho Administrativo*, 3ª ed., t. 2, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 1988, Cap. V, notadamente pp. V-1 a V-6), mas que, por ser muito disseminada na doutrina, na jurisprudência, na legislação e encontrar-se até mesmo no Texto Constitucional brasileiro (art. 145, II), ainda se faz uso dela.

2. Registre-se, também, o trabalho de mão e sobremão da lavra de Mônica Spezia Justen, de leitura igualmente obrigatória, o qual se volta especificamente para tal noção no Direito europeu: *A Noção de Serviço Público no Direito Europeu*, Dialética, 2003.

que é serviço público em seu sistema jurídico. A qualificação de uma dada atividade como serviço público remete ao plano da concepção do Estado sobre seu papel. É o plano da escolha política, que pode estar fixada na Constituição do país, na lei, na jurisprudência e nos costumes vigentes em um dado tempo histórico”.³

Pode-se conceituar esta espécie de atividade estatal da seguinte maneira:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.⁴

3. Dinorá Grotti, *O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988*, Malheiros Editores, 2003, p. 87.

4. A noção de serviço público não é simples. Pelo contrário, a locução em causa deu margem a que fosse tomada em diferentes acepções: subjetiva, objetiva e formal (cf. a propósito nosso *Natureza e Regime Jurídico das Autarquias*, onde o assunto é examinado com amplitude, notadamente pp. 139-173, dedicadas exclusivamente a esta matéria). É que dita noção, outrora considerada, na França, como “pedra angular do Direito Administrativo”, teve diferentes préstimos jurídicos, *inteiramente distintos dos que na atualidade cumpre*. Tanto foi utilizada como noção fundamentadora de todo o Direito Público ou em particular do Direito Administrativo, como veio a ser adotada como critério para repartição de competências entre a jurisdição administrativa e o Conselho de Estado da França.

Basta dizer que, à época de seu surgimento, sob o patrocínio teórico de Léon Duguit, o genial publicista que capitaneou a chamada “Escola do Serviço Público” (onde enfileiraram os nomes ilustres de Jèze, Bonnard, Rolland, entre outros), a noção de serviço público apareceu como fórmula revolucionadora do Direito Público em geral e do Direito Administrativo em particular, tentando fazer substituir o eixo metodológico desta disciplina – que dantes se constituía sobre a ideia de “poder” estatal – pela ideia de “serviço aos administrados”. Cyr Cambier, conforme já dantes anotamos, observou, com inteira propriedade, que tal concepção “conduz a fazer do poder um dever, do comando, que é ordem dada (*jussus*), um ordenamento, que é medida adotada e adaptada (*ordinatio*)” (*Droit Administratif*, Bruxelas, Ed. Maison Ferdinand Larcier, 1968, p. 228). Duguit propôs-se a afastar a ideia de soberania e de Poder Público como origem do Direito, repelindo a teoria de que “o Estado cria o Direito, mas está regido por ele”. Para este Mestre, “o serviço público é o limite e o fundamento do poder governamental”. Daí haver arrematado: “Et par là ma théorie de l’État est achevée” (*Traité de Droit Constitutionnel*, 2ª ed., vol. II, Librairie Fontemoing, 1923, p. 70). Em sua esteira, passou-se a ver o Direito Administrativo como um conjunto de princípios e normas congregados ao derredor da ideia de serviço público. “A Escola do Serviço Público acreditava poder explicar todas as particularidades do Direito Administrativo pelas necessidades do serviço público”, disse Jean Rivero (*Droit Administratif*, 2ª ed., Paris, Dalloz, 1962, p. 146). “A tese fundamental é a de que todo o Direito Administrativo se explica pela noção de serviço público”, averbou Georges Vedel (*Droit Administratif*, 3ª ed., Paris, Presses Universitaires de France, 1964, p. 72).

Durante algum tempo a noção de serviço público esteve ligada a um determinado tipo de atividade material (serviços indispensáveis “à interdependência social, de tal modo que não poderiam ser prestados senão com a intervenção da força governante”, cf. Duguit), época em que podia, razoavelmente, servir como critério de repartição de competências entre as duas jurisdições existentes na França (comum e administrativa), pois se lhe atribuía o caráter de elemento decisório para a aplicação do Direito Administrativo. Veio a ser depois utilizada também para batizar outro tipo de atividades que o Estado passou a assumir (exploração de atividade econômica), sob regime de Direito Privado, e até mesmo para abarcar atividades exercidas por particulares, sem concessão, mas que se entendeu deveriam estar sob impacto de regras publicísticas (“serviço público virtual”). Assim, tornou-se excessivamente ampla e inútil para tais fins, justificando o comentário do Comissário de Governo Tricot, segun-

PARTE V
O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO
E A RESPONSABILIDADE DO ESTADO

Capítulo XVIII – PANORAMA DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Capítulo XIX – DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E CONTROLE JUDICIAL. Capítulo XX – RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO POR COMPORTAMENTOS ADMINISTRATIVOS. Capítulo XXI – A PRESCRIÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO

No Estado de Direito, a Administração Pública assujeita-se a múltiplos controles, no afã de impedir-se que desgarre de seus objetivos, que desatenda as balizas legais e ofenda interesses públicos ou dos particulares. Assim, são concebidos diversos mecanismos para mantê-la dentro das trilhas a que está assujeitada. Tanto são impostos controles que ela própria deve exercitar, em sua intimidade, para obstar ou corrigir comportamentos indevidos praticados nos diversos escalões administrativos de seu corpo orgânico central, como controles que este mesmo corpo orgânico exercita em relação às pessoas jurídicas auxiliares do Estado (autarquias, empresas públicas, sociedades mistas e fundações governamentais). Tais controles envolvem quer aspectos de conveniência e oportunidade quer aspectos de legitimidade.

Além disto são previstos controles de legitimidade que devem ser efetuados por outros braços do Estado: Legislativo, por si próprio ou com auxílio do Tribunal de Contas, e Judiciário, este atuando sob provocação dos interessados ou do Ministério Público.

Convém, pois, ter-se um *panorama desta multiplicidade de controles*.

Dentre todos os controles o mais importante, evidentemente, é o que se efetua, a pedido dos interessados, por meio do Poder Judiciário. Quando se trata de contrastar a conduta administrativa vinculada com as normas que a presidem, não se propõem dificuldades jurídicas de monta. Quando, todavia, a Administração atuou fundada em norma da qual decorria algum espaço de *discrição administrativa*, o exame da legitimidade de sua ação pode se tornar tormentoso. Com efeito, tratar-se-á, aí, de verificar se, a pretexto de exercitar a discrição, de que efetivamente dispunha, não ocorreu uma extrapolação dela. Isto pode ocorrer por diferentes razões.

Capítulo XVIII

PANORAMA DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

I. Controle interno e externo. II. Controle parlamentar direto. III. Controle pelo Tribunal de Contas. IV. Controle jurisdicional (panorama). V. Controle por meio da arbitragem.

I. Controle interno e externo

1. A Administração Pública, direta ou indireta, assujeita-se a controles internos e externos. *Interno* é o controle exercido por órgãos da própria Administração, isto é, integrantes do aparelho do Poder Executivo. *Externo* é o efetuado por órgãos alheios à Administração.

Assumida esta codificação terminológica, cumpriria ressaltar que, em relação às entidades da Administração indireta (sem prejuízo dos controles externos), haveria um duplo controle interno: aquele que é efetuado por órgãos seus, que lhe compoñham a intimidade e aos quais assista esta função, e aqueloutro procedido pela Administração direta. A este último talvez se pudesse atribuir a denominação, um tanto rebarbativa ou paradoxal, reconheça-se, de controle interno exterior.

2. Cumpre consignar que qualquer pessoa pode suscitar o controle da Administração para que seja sancionado o agente que haja incidido em “abuso de autoridade”. Tal possibilidade está contemplada na importantíssima Lei 13.869/2019, que regula, dentre outros temas, os crimes de abuso de autoridade.

3. De transcendente importância é a Lei 8.429, de 2.6.1992, a qual arrola uma cópia de comportamentos qualificados como de “improbidade administrativa”, cuja prática assujeita o agente, de fora parte sanções penais, civis ou administrativas, contempladas na legislação competente, a uma série de consequências gravosas, previstas em seu art. 12, tais as de: ressarcimento integral do dano, se houver; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; multa civil e proibição, por tempo determinado, de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. Qualquer pessoa pode representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada inves-

Apêndice

O NEOCOLONIALISMO E O DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

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

I. Introdução

I. As ideias jurídicas vigentes em um dado período sofrem inevitável influência do ambiente cultural em que estejam imersas. Com efeito, o mundo do Direito não vive em suspensão, alheio ao contexto socioeconômico que lhe serve de engaste. Pelo contrário, as concepções dominantes em uma sociedade são as que ofertam a matéria-prima trabalhada pelos legisladores e depois pelos intérpretes das regras por eles produzidas.

O substrato político, econômico e social conformador de uma coletividade produz uma certa “cultura”, ou seja, uma dada maneira de ver, compreender e valorar o conjunto de relações sociais que ali se processa, de maneira que é neste contexto que residem os ideais presidentes de sua coesão. Dessarte, assim se dita sua fisionomia axiológica, a qual determina, pois, do modo mais abrangente possível, o que é prezável e o que não é, o que merece acolhida e o que convém seja repellido, de tal sorte que, tanto no plano das ideias, quanto no plano das ações fica definido o que “é do bem” e o que “é do mal”.

Ora, o Direito é uma das manifestações desta “cultura”; é, pois, uma expressão deste todo e – diga-se de logo – é uma sua relevantíssima expressão, visto que, por meio dele é que se exprimem os laços formais, coercitivos, que afirmam, confirmam e reconfirmam os comportamentos positivamente valorados, assim como repelem os avaliados negativamente, de maneira a alimentar e a realimentar o universo de ideias que subjazem naquela realidade social.

As teorias econômicas, sociais, políticas e, portanto, também as jurídicas, não surgem do nada, não são produto do acaso ou do momento de iluminação de uma só pessoa. Pelo contrário, elas são a face visível, o revestimento exterior, a feição “sofisticada” de interesses concretos que fermentam no seio da Sociedade. Correspondem, portanto, muitas vezes, tão só a uma forma lapidada e esmerilhada de in-

teresses de determinado ou determinados segmentos, os dominantes, apresentada sob a forma de proposições concatenadas, articuladas e ademais blindadas com o rótulo de “científicas”, para captarem os créditos de uma pretensa neutralidade.

Evidentemente, então, as concepções jurídicas, as instituições jurídicas e as interpretações jurídicas irão sempre refletir o que se esteja a processar neste ambiente cultural, que, interessa ressaltar, *pode ter muitos de seus ingredientes produzidos exogenamente, isto é, fora de sua própria sociedade.*

2. Nos países subdesenvolvidos, grande parte destes ingredientes culturais, maximamente no que concerne a ideias econômicas, políticas e jurídicas, é importada dos países desenvolvidos. Todos os países que surgiram como produto de empreendimentos coloniais – como é o caso do Brasil – receberam, já em seu berço, de uma assentada, o acervo de ideias que vigorava nas Metrôpoles, e assim prosseguiram sob a tutela mental que esta lhes prodigalizava. Nem mesmo a independência os liberta desta influência genética. Prosseguem durante largos períodos históricos, dominados pela “síndrome da dependência”, do servilismo intelectual, de um terrível, e muitas vezes inconsciente, complexo de inferioridade. Para dizê-lo de modo simples e esquemático, porém verdadeiro: o subdesenvolvido só se reconhece por meio do olhar do desenvolvido, o qual lhe serve de paradigma de avaliação de si próprio e lhe dá os critérios de aprovação ou reprovação. O certo, o errado, o belo ou o feio, o progressista ou retrógrado, o útil ou o inútil não são aferidos por pautas geradas “desde dentro”, isto é, internamente, ao lume de sua própria realidade, de suas características, de suas necessidades ou interesses, mas em vista do “olhar”, da “apreciação” que dele façam os países cêntricos. Estes, pelo contrário, justamente por não viverem a situação de dependência, mas a de dominação ou supremacia, exercem tal avaliação em função de si próprios; logo, em função de sua própria realidade, características, necessidades e interesses. *É o fruto desta avaliação que se apresentará como diretriz para o subdesenvolvido, inclusive, portanto, em matéria jurídica.*

Habitados desde o nascimento a reverenciar seus “senhores”, principalmente se viveram o odioso instituto da escravidão, os ex-colonizados podem até, depois de suas proclamações de soberania, trocar de “mestres metropolitanos”, mas estarão, de todo modo, sob a órbita de algum novo “país-guru” que lhes fornece as ideias que devem professar, o “modelo econômico” a ser seguido, a atualização das diretrizes do Direito, os padrões da moda mental ou até mesmo da moda indumentária.¹ A própria linguagem usada no país acaba por sofrer influência generalizada não apenas entre as pessoas de escassíssima instrução, mas também, entre aquelas de instrução apenas medianamente escassa, como ocorre na chamada *mídia*.²

1. Neste último particular, para trazer de imediato alguns exemplos, citem-se o uso do jeans e dos tênis, mesmo em ocasiões não esportivas, do boné que os jovens colocam com a pala para traz, como se tivessem olhos na nuca a serem protegidos do sol, das bermudas até os joelhos, todos eles provenientes, já se vê, de um país que não prima nem pelo bom gosto, nem pela racionalidade, mas que ocupa hoje o papel metropolitano entre nós.

2. Então, na Imprensa são usadas palavras como “massivo”, que não existe em Português, no qual se diria “maciço”, mas que corresponde ao inglês *massive*; projeto “tentativo”, do inglês *tentative*,

ÍNDICE REMISSIVO DE AUTORES

- ADAMS, John Clarke – XX/97
- AGUIAR DIAS, José de – XX/83, 92, 104
- ALESSI, Renato – I/45 e rodapé 52; II/7 e rodapé 3; VI/12; VII/66, 122, 126 e rodapés 79, 81, 109; VIII/8; X/69; XI/rodapé 9; XIV/2, 12, 24 e rodapé 1; XVI/rodapés 77, 80, 82; XIX/39; XX/3
- ALEXY, Robert – I/rodapé 35
- ALMEIDA PRADO, Francisco Otávio – V/rodapé 2
- AMARAL SANTOS (Ministro) – XVI/63
- AMARO CAVALCANTI (Ministro) – XX/83
- ANDRADE, Luciano Benévolo de – XII/rodapés 73, 74
- ANTÔNIO NEDER (Ministro) – XVI/58 e rodapés 41, 59
- ANTUNES ROCHA, Cármen Lúcia – II/22 e rodapé 24
- ARAUJO, Edmir Netto – I/63
- ARAÚJO, Florivaldo Dutra de – VII/39 e rodapé 34
- ARAÚJO CINTRA, Antônio Carlos de – VII/39
- ARRUDA CÂMARA, Jacintho de – X/rodapés 45, 72
- ATALIBA, Geraldo – I/25, 86; IV/rodapé 31; VI/18, 28, 34, 35 e rodapé 22; IX/170 e rodapé 62; XIV/rodapé 27; XV/6
- AUBY, Jean-Marie (e DUCOS-ADER, Robert) – XI/5
- AUCOC – I/rodapé 40
- AZEVEDO, Noé – XVI/60
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe – VIII/rodapé 1; XV/13; XIX/14
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio – I/24, 47 e rodapés 35, 41, 54; III/rodapés 2, 21; IV/rodapés 22, 23, 30; V/rodapé 12; VI/rodapé 28; VII/20 e rodapés 31, 96; IX/rodapés 12, 21; XI/rodapés 4, 34; XII/rodapés 3, 46, 75; XIX/46, 48, 50, 55; XX/rodapés 19, 46
- BANDEIRA DE MELLO, Gabriela Zancaner – IV/32-A e rodapé 19
- BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha – I/10, 52, 61 e rodapés 2, 8, 13, 18; II/25, 27; III/22 e rodapés 3, 5; IV/13, 74 e rodapés 5, 42; V/4, 7, 85 e rodapés 1, 39; VI/5, 17, 34, 36 e rodapés 6, 20, 21, 27, 29; VII/6, 14, 20, 41, 84, 98-A, 99, 99-A, 107, 122, 150, 153, 158, 163, 164 e rodapés 4, 12, 16, 37, 60, 64, 65, 70, 73, 75, 80, 96, 100, 104-106; VIII/rodapé 12; IX/120 e rodapé 54; X/13 e rodapé 1; XII/92 e rodapés 13, 72, 73; XVII/18; XX/9, 30, 62, 94, 100
- BARBOSA MOREIRA, José Carlos – XVIII/35
- BARCELLOS DE MAGALHÃES, Roberto – XVI/58
- BAUZÁ, Rolando Pantoja – I/rodapé 23
- BATBIE – I/rodapé 40
- BATISTA, Joana Paula – XII/53
- BAYLE, Gabriel – X/77
- BÉNOÎT, Francis-Paul – I/rodapé 2; IV/73 e rodapé 41; X/25, 26, 52, 65, 66; XII/rodapés 47, 48; XVIII/rodapé 8; XX/28, 97 e rodapé 43
- BERTHÉLEMY, Henry – I/rodapé 40
- BEVILÁQUA, Clóvis – X/rodapé 46
- BEZDOS, Clóvis – XIV/6; XVI/3
- BITTENCOURT, Lúcio – X/58
- BLACK, Henry Campbell – II/16; IV/rodapé 34; XX/19
- BOFF, LEONARDO – I/rodapé 31
- BONAVIDES, Paulo – IV/rodapé 46
- BONNARD, Roger – I/rodapé 40; VII/84 e rodapé 59; XI/rodapé 4; XII/rodapé 41
- BORGES, Alice Gonzalez – IX/59 e rodapés 9, 10
- BRACCI, Mario – VIII/10
- BRAIBANT, Guy – XIV/rodapé 25

ÍNDICE ALFABÉTICO-REMISSIVO

- ABUSO DE AUTORIDADE: V/3; XVIII/2
- AÇÃO CIVIL PÚBLICA: XVIII/44
- AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: XVIII/45
- AÇÃO POPULAR: IV/10, 67; XVIII/ 43
- ACORDO DE LENIÊNCIA: XIII/25; XVIII/4-A, 4-B
- ACUMULAÇÃO DE CARGOS E EMPREGOS
- cargos acumuláveis: IV/57, 79; V/50, 54 e rodapé 32
 - teto de remuneração que lhes é aplicável: IV/75; V/34-37, 54, 55
- ADMINISTRAÇÃO
- ação punitiva, prescrição: XXI/11
 - e legalidade: XIX/8-10
 - poderes da: I/15, 17-19, 54; II/5, 6; III/5, 6, 8, 9
 - prescrição de ação punitiva: XXI/11
 - supremacia especial: XIV/12
 - supremacia geral: XIV/12
- ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA E DESCENTRALIZADA: III/1, 11, 16 e rodapé 16
- ADMINISTRAÇÃO DIRETA
- composição básica: III/19
 - conceito legal: III/16
 - e indireta: III/16, 17
- ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA
- estrutura básica na União: III/19
 - noção genérica: III/16, 17
 - nos Estados, Distrito Federal e Municípios: III/15 e rodapé 15
- ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
- critério legal sistematizador: III/20
 - e direta: III/16, 17
 - falhas na sistematização legal: III/21
 - figuras e entidades paralelas: IV
 - na legislação federal: III/16
- ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
- controle: XVIII/1 e ss.
 - parcerias com o Terceiro Setor, IV/80 e ss.
 - v. tb. *Princípios da Administração Pública*
- ADMISSÃO: VII/99
- AFETAÇÃO
- v. *Bens públicos*
- AGÊNCIAS EXECUTIVAS
- conceito e previsão normativa: IV/33
 - licitação: IV/35
 - inconstitucionalidade da ampliação dos limites de dispensa: IV/35
 - limites de dispensa: IX/rodapé 22
 - na reforma administrativa: IV/35
 - qualificação como: IV/33
- AGÊNCIAS REGULADORAS
- capacidade regulatória: IV/23
 - conceito: IV/21-25
 - controle social: IV/32-A
 - distorção da finalidade: XI/rodapé 21
 - e o neoliberalismo: Apêndice/III-9 e 10
 - em que consistem: IV/21
 - finalidade básica: IV/21
 - gestão: IV/32-A
 - licitação: IV/28, 29; IX/6, 43
 - mandato de seus dirigentes: IV/25, 26 e rodapé 16
 - não são novidades: IV/22
 - nomenclatura novidadeira: IV/22
 - organização: IV/32-A
 - pessoal temporário: IV/31
 - processo decisório: IV/32-A
 - regime de pessoal: IV/18, 20, 21
 - regime especial: IV/24-26

* Os algarismos romanos referem o capítulo (acrescentados também nos cabeços, para facilidade de consulta) e os arábicos o tópico dentro do capítulo.