

CARLOS ARI SUNDFELD • EDUARDO JORDÃO • EGON BOCKMANN MOREIRA
FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO • GUSTAVO BINENBOJM
JACINTHO ARRUDA CÂMARA • JOSÉ VICENTE SANTOS DE MENDONÇA
MARÇAL JUSTEN FILHO • MARIANA MOTA PRADO • VERA MONTEIRO

CURSO DE **DIREITO**
ADMINISTRATIVO
EM AÇÃO

Casos e leituras para debates

 EDITORA
JusPODIVM |  MALHEIROS
EDITORES

www.editorajuspodivm.com.br

SUMÁRIO

PARA ENTENDER E USAR ESTE CURSO 11

(Não deixe de ler!)

PARTE 1 – BASES DO DIREITO ADMINISTRATIVO

AULA 1

ONDE ESTÁ O DIREITO ADMINISTRATIVO? 19

A importância e a linguagem do direito administrativo
por *Carlos Ari Sunfeld*

AULA 2

COMO NASCEU E CRESCOU O DIREITO ADMINISTRATIVO? 45

De antes da Revolução Francesa aos dias atuais
por *Gustavo Binenbojm*

AULA 3

COMO CONVIVEM DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUIÇÃO? 65

A vida constitucional do direito administrativo
por *Egon Bockmann Moreira*

PARTE 2 – ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

AULA 4

COMO SE COMPÕEM AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL? 89

Persistências e inovações nas estruturas administrativas
por *Carlos Ari Sunfeld*

AULA 5

QUAL ESTRUTURA PARA QUAL FUNÇÃO? 117

De empresas estatais a agências reguladoras
por *Mariana Mota Prado*

AULA 6**QUEM TRABALHA PARA AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS? 145**

Desigualdades entre agentes públicos e reformas possíveis

por *Carlos Ari Sundfeld*

AULA 7**O QUE O ESTADO FAZ COM SEU PATRIMÔNIO? 173**

Exploração estatal e privada de bens públicos

por *Floriano de Azevedo Marques Neto*

PARTE 3 – AÇÕES ADMINISTRATIVAS**AULA 8****O QUE É ATO ADMINISTRATIVO? 193**

A visão microscópica da atuação administrativa

por *Jacinto Arruda Câmara*

AULA 9**COMO CORRIGIR (OU PRESERVAR) ATOS VICIADOS? 221**

Do diagnóstico à terapia

por *Jacinto Arruda Câmara*

AULA 10**A ADMINISTRAÇÃO FAZ NORMAS? 245**

Direitos e deveres criados por regulamento

por *Mariana Mota Prado*

AULA 11**PARA QUE A ADMINISTRAÇÃO FAZ PROCESSOS? 267**

A legitimação da atuação administrativa pelo processo

por *Egon Bockmann Moreira*

PARTE 4 – AÇÕES ADMINISTRATIVAS NA ECONOMIA

AULA 12

QUAL O PAPEL DO ESTADO BRASILEIRO NA ECONOMIA? 287

Público e privado nas interações entre Estado e mercado

por *Floriano de Azevedo Marques Neto*

AULA 13

QUEM PRESTA SERVIÇOS PÚBLICOS? 305

Distribuição de competências na Federação

por *Vera Monteiro*

AULA 14

O ESTADO PODE DAR UMA DE EMPRESÁRIO? 323

Razões e limites da exploração estatal da economia

por *José Vicente Santos de Mendonça*

AULA 15

CABE AO ESTADO CONTROLAR O SETOR PRIVADO? 347

Entre poder de polícia e regulação: condicionamentos e sacrifícios de direitos

por *Gustavo Binenbojm*

AULA 16

PARA QUE DESAPROPRIAR OS BENS DE PARTICULARES? 373

Regimes de desapropriação por utilidade pública, interesse social e reforma agrária

por *Floriano de Azevedo Marques Neto*

PARTE 5 – CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS

AULA 17

POR QUE CONTRATAR? 395

Razões e dilemas do recurso estatal à iniciativa privada

por *Marçal Justen Filho*

AULA 18**COMO CONTRATAR?** 417

Funções e problemas das licitações
por *Marçal Justen Filho*

AULA 19**É SUSPEITO CONTRATAR SEM LICITAÇÃO?** 441

Dispensa, inexigibilidade e inaplicabilidade
Por *Jacinto Arruda Câmara*

AULA 20**COMO SÃO GERIDOS OS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS?** 467

Execução, alteração, fiscalização, invalidação e extinção
por *Marçal Justen Filho*

AULA 21**PARA QUE SERVEM AS CONCESSÕES?** 495

O mercado como responsável pelo interesse público
por *Vera Monteiro*

AULA 22**QUANDO AS CONCESSÕES MUDAM?** 523

Incompletudes e superveniências em contratos de longo prazo
por *Egon Bockmann Moreira*

PARTE 6 – TUTELA DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA**AULA 23****QUEM CONTROLA A ADMINISTRAÇÃO?** 547

Os diversos controladores e a relação entre eles
por *Eduardo Jordão*

AULA 24**CONTROLAR COM BASE EM QUÊ?** 575

Diferentes fundamentos (ou pretextos) dos controles
por *Eduardo Jordão*

AULA 25

QUANTO CONTROLAR? 605

Deferência e limitações ao controle
por *Eduardo Jordão*

AULA 26

A ADMINISTRAÇÃO PODE SER RESPONSABILIZADA? 629

Responsabilidades e irresponsabilidades do Estado
por *José Vicente Santos de Mendonça*

AULA 27

QUANDO AGENTES PÚBLICOS E PARTICULARES DEVEM SER RESPONSABILIZADOS? 649

Os dilemas da responsabilização administrativa, civil e penal
por *Vera Monteiro*

PARTE 7 – FUTURO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

AULA 28

EXISTE UM DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL? 677

Convergência e desnacionalização dos direitos administrativos
por *Mariana Mota Prado*

AULA 29

PARA QUE, AFINAL, SERVE O DIREITO ADMINISTRATIVO? 695

Valores fundamentais e suas tensões
por *Gustavo Binenbojm*

AULA 30

DE QUAL DIREITO ADMINISTRATIVO ESTAMOS FALANDO? 721

Perfis e tendências conflitantes entre administrativistas
por *José Vicente Santos de Mendonça*

PARA ENTENDER E USAR ESTE CURSO

(Não deixe de ler!)

Este Curso de Direito Administrativo em Ação foi concebido para inovar o modo de aprender direito administrativo no Brasil.

Para começar, é um **Curso surpreendente por seu estilo**. Os autores decidiram ousar. Ao invés dos longos e monótonos relatos, típicos de juristas antigos, você terá aqui textos bastante provocadores, desafiadores e até divertidos. Fugindo da escrita rocambolesca que ainda resiste no meio jurídico, a linguagem é clara, direta, totalmente acessível.

E mais. Em lugar dos tradicionais capítulos discursivos, que tentam esgotar seus “assuntos”, este livro reproduz a estrutura de um curso real, só que bem contemporâneo. De um lado, os textos das aulas têm dimensões parecidas, que levam em conta a duração dos encontros em sala. De outro, os focos foram escolhidos a partir da cuidadosa seleção das questões existenciais de nossa disciplina na atualidade.

Em lugar de simplificações e certezas absolutas, comuns em muitos manuais, este Curso mostra o **direito administrativo em sua fascinante complexidade** – embora o faça com muita leveza. Os textos oferecem dúvidas, dilemas e opiniões divergentes, tudo para abrir espaço à curiosidade e à inteligência de alunos e professores. Seguindo uma orientação realista e pragmática, várias aulas confrontam as idealizações jurídicas com os problemas bem concretos do dia a dia. É um Curso *em ação*, contra a apatia e o anacronismo.

O Curso de Direito Administrativo em Ação foi escrito coletivamente, por 10 professores de distintas instituições. Atuamos em parceria há vários anos, sempre com o suporte da Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp, justamente para movimentar o direito administrativo brasileiro. Isso também é uma novidade. Os livros-texto de direito administrativo são, no geral, individuais, e, nos raros casos de obras coletivas, com poucos autores. Aqui, o trabalho foi amplamente conjunto: todos nós fomos minutando nossas aulas e recebendo saudáveis pitacos dos demais até chegarmos às versões que estão no livro.

Foi um procedimento em busca de singular *qualidade* e, mais ainda, de grande *riqueza* de perspectivas. Você notará isso ao longo das aulas. Cada uma tem sua feição: umas com fontes mais jurídicas, outras com reportagens jornalísticas, ensaios filosóficos e mesmo trechos de podcasts; umas com mais foco em legislação e jurisprudência, outras cheias de diálogos com as literaturas especializadas. É um Curso em ação também por isto: porque procuramos trabalhar com os diversos elementos que movimentam e transformam o direito administrativo a cada minuto.

Acima de tudo, este é um Curso *em ação* porque ele é um **instrumento para o aprendizado ativo dos alunos**. Já passou a época das conferências magnas com alunos passivos. Muitas pesquisas já comprovaram que ficar somente ouvindo e decorando não serve para um aprendizado verdadeiro. Para realmente aprender, é preciso se envolver, duvidar, interagir com os outros, praticar e errar.

Este livro viabiliza o aprendizado ativo de duas maneiras.

Primeiro, servindo de base do estudo individual de seus leitores, ajudando-os a realizar os exercícios, posicionar-se diante dos dilemas e refletir sobre as perguntas propostas. Segundo, atuando, junto com os professores, como um guia de sala de aula, quando todos podem se beneficiar das inteligências, experiências e ideias uns dos outros, com suas naturais e desejáveis diferenças.

Premissa fundamental deste Curso é que, para um uso adequado dos recursos humanos e econômicos, as salas de aula têm de ficar reservadas sobretudo para atividades que os alunos não tenham como fazer sozinhos. Muitas aulas expositivas podem ser substituídas pela leitura de textos. Por isso, é melhor limitá-las, liberando alunos e professores para experiências conjuntas bem mais ricas, interativas, com debates e exercícios que os desafiem e façam ir mais longe.

Portanto, nosso Curso é um esforço coletivo para facilitar a promoção, em todo o Brasil, de aulas mais dinâmicas, participativas, coletivas.

Como o Curso de Direito Administrativo em Ação pode ajudar os professores a organizar e desenvolver seus cursos?

A primeira coisa a dizer é que de modo nenhum ele pretende tolher a autonomia dos professores. Seu objetivo é exatamente o oposto. Por isso, foi pensado para ser usado tanto por inteiro, como apenas em parte; tanto na ordem em que construído, como de cabeça para baixo.

Embora nós autores acreditemos na importância de mudar a forma como as aulas de direito administrativo tradicionalmente têm acontecido, temos a consciência e a experiência de que isso pode ser difícil, em especial na

realidade heterogênea do ensino no Brasil. O importante, segundo nossa visão, é os professores darem o primeiro passo, não se acomodarem. Grandes transformações podem começar miúdas.

O livro, então, pretende ser apenas um parceiro – e foi elaborado para que sejam justamente nossos colegas professores a avaliar *em que medida e de que forma* ele pode ser útil.

Este Curso não foi escrito para ser um substituto dos livros-textos panorâmicos. É natural, então, que interaja com eles. Assim, uma ideia seria adotá-lo ao lado de um dos bons manuais que já existem, como meio de ampliar as perspectivas dos alunos, em especial na sala de aula.

Outra ideia pode ser os professores escolherem alguns momentos de seus cursos para as aulas participativas aparecerem. Bem no início dos cursos, para envolver e seduzir as turmas com aulas mais animadas? Intercaladas às aulas expositivas, uma a uma? Ao final de cada bloco temático, para testar a compreensão e mostrar outros jeitos de ver as coisas? Da metade do curso para a frente, depois de os alunos já terem sido expostos aos temas mais introdutórios?

É também possível indicar o livro para os alunos fazerem estudos individuais – ou, melhor ainda, em grupo – e em seguida trocarem suas visões e respostas em meios virtuais, com intermediação remota de professores ou alunos de turmas anteriores. Seria uma espécie de curso alternativo paralelo.

Agora uma palavra sobre **como utilizar o Curso de Direito Administrativo em Ação**.

Você perceberá que cada uma das 30 aulas do livro se compõe de 4 seções. Na 1ª seção, um texto básico e breve *contextualiza* o leitor nos temas e nos problemas da aula. Na 2ª seção, há materiais e leituras selecionadas, cujo objetivo é *ampliar* o foco, ou *provocar* a compreensão de desafios reais, complexos ou delicados do dia a dia do direito administrativo. Em seguida, na 3ª seção, há perguntas que podem até servir para fixar os conteúdos, mas que se destinam principalmente a *gerar mais reflexões e debates*. Na 4ª seção, sugestões de textos adicionais permitem o eventual *aprofundamento*.

Esta estrutura suscita diferentes usos. Seguem algumas sugestões.

Se o Curso for usado para estudo individual, os alunos podem, por exemplo, ler previamente apenas as 1^{as} seções de cada uma das 30 aulas (lerão, no total, algo em torno de 75 páginas) para terem uma primeira visão geral, mais panorâmica, do direito administrativo. E as demais seções darão ideias interessantes de conteúdo para os professores.

Ainda no caso de estudo individual, os alunos podem fazer a leitura da 1ª e 2ª seções de cada aula e depois tentar responder, sozinhos ou em grupo, às perguntas da 3ª seção, enviando aos professores o resultado. Se os alunos tiverem dificuldades, é bem possível que os textos da 4ª seção tragam algumas respostas.

Já se o livro for adotado para uso mais completo, os professores podem pedir para, antes de cada encontro, os alunos fazerem a leitura da 1ª e 2ª seções, e, na sala de aula, utilizar as perguntas da 3ª seção (todas, ou algumas) para abrir as discussões da turma, colhendo as diferentes visões e fazendo os alunos crescerem por meio das interações.

Por fim, para quem quiser ir além na companhia dos autores deste livro, é bom saber que já produzimos, e pretendemos seguir produzindo, muito material que pode ajudar a enriquecer os cursos. Mantemos há vários anos, no portal Jota, a coluna semanal *Publicistas*, que sai todas as **terças-feiras**, com artigos que rendem boas discussões em sala de aula (os primeiros anos da coluna, organizados por temas, foram reunidos em formato de livros: *Publicistas - Direito Administrativo sob Tensão*, vols. I e II, ed. Fórum). Também criamos, para a *Revista Estudos Institucionais* (vol. 9, 3, set/dez 2023), o *Dossiê Direito Administrativo na Voz de Quem Ensina*, aberto *on line* para leitura, no qual revivemos nossas experiências como alunos e professores e fizemos um balanço do que funcionou ou não funcionou. Se vocês pesquisarem mais, descobrirão que, também em conjunto, já preparamos ou defendemos projetos de lei, organizamos seminários e congressos, número especial de revista acadêmica, e muito mais.

O Curso de Direito Administrativo em Ação é um projeto em andamento. É evidente que algo ousado e inovador não pode se imaginar terminado após a publicação. Ele é apenas o primeiro passo. Queremos ouvir vocês, alunos e professores, sobre suas experiências com nossa proposta. O que pode ser aprimorado? Que aulas podem ser adicionadas numa nova edição? O que funcionou ou não funcionou? Falem conosco. Vocês são os agentes essenciais da mudança.

O livro foi inicialmente idealizado e sua execução coordenada por Carlos Ari Sundfeld e Eduardo Jordão, que desejam registrar aos demais autores o profundo agradecimento por terem aceito as provocações para sair da zona de conforto e embarcar com entusiasmo juvenil em mais esta deliciosa aventura conjunta. **Que** venham as próximas e que jamais fiquemos parados e conformados.