

João Batista Gomes Moreira

*Prefácio*

Juarez Freitas

*Apresentação*

Floriano de Azevedo Marques Neto

DIREITO ADMINISTRATIVO  
DA RIGIDEZ AUTORITÁRIA À FLEXIBILIDADE  
DEMOCRÁTICA

3ª edição revista e atualizada

Belo Horizonte



2016

© 2005 Editora Fórum Ltda.  
2010 - 2ª edição  
2016 - 3ª edição

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

### Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Flávio Henrique Unes Pereira
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alexandre Coutinho Pagliarini	Gustavo Justino de Oliveira
André Ramos Tavares	Inês Virginia Prado Soares
Carlos Ayres Britto	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Mário da Silva Velloso	Juarez Freitas
Cármen Lúcia Antunes Rocha	Luciano Ferraz
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Lúcio Delfino
Clovis Beznos	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Cristiana Fortini	Márcio Cammarosano
Dinora Adelaide Musetti Grotti	Marcos Ehrhardt Jr.
Diogo de Figueiredo Moreira Neto	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Egon Bockmann Moreira	Ney José de Freitas
Emerson Gabardo	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Fabício Motta	Paulo Modesto
Fernando Rossi	Romeu Felipe Bacellar Filho
	Sérgio Guerra



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo

Av. Afonso Pena, 2770 – 16º andar – Funcionários – CEP 30130-007  
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949  
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

J62d	<p>Moreira, João Batista Gomes <i>Direito Administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática</i>\ João Batista Gomes Moreira. - 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016</p> <p>571p. ISBN 978-85-450-0048-8</p> <p>1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Título. II. Moreira, João Batista Gomes.</p> <p>CDD: 342 CDU: 342.9</p>
<p>Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT): MOREIRA, João Batista Gomes. <i>Direito Administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática</i>. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 571 p.</p>	

## SUMÁRIO

---

PREFÁCIO DA 1ª EDIÇÃO	
<b>Juarez Freitas</b> .....	11
INTRODUÇÃO .....	15
CAPÍTULO 1	
ANTECEDENTES FILOSÓFICOS .....	25
1.1 O pensamento pré-socrático .....	25
1.2 Racionalismo cartesiano.....	45
1.3 Evolução para a concepção sistêmica.....	54
CAPÍTULO 2	
AFLUENTE TEÓRICO-HISTÓRICO .....	73
2.1 Da dicotomia à reconciliação Estado-sociedade.....	73
2.2 Da dicotomia à unidade do direito.....	80
2.3 Da classificação fechada à tipologia no direito.....	88
2.4 Do reducionismo à tridimensionalidade do direito.....	95
2.4.1 Interpretação axiológica da norma.....	103
2.4.2 Relevância dos fatos.....	107
2.4.3 Escolha axiológica das premissas .....	110
2.4.4 A ordem das premissas na aplicação do direito.....	113
2.4.5 Complementaridade de teorias.....	117
CAPÍTULO 3	
AFLUENTE HISTÓRICO-TEÓRICO .....	121
3.1 Da supremacia territorial ao Estado de Direito .....	121
3.2 Do Estado liberal ao Estado social.....	126
3.3 Estado democrático-social .....	143

## CAPÍTULO 4

O NOVO DIREITO ADMINISTRATIVO .....	157
4.1 Modelos de administração pública.....	157
4.1.1 Modelos de administração pública no Brasil .....	166
4.2 Regime jurídico administrativo .....	169
4.3 Regime jurídico dos institutos.....	186
4.3.1 Entidades administrativas .....	189
4.3.1.1 Agências reguladoras .....	199
4.3.1.2 Entidades de fiscalização do exercício profissional .....	204
4.3.1.3 Caso(s) julgado(s).....	208
4.3.2 Agentes públicos .....	214
4.3.2.1 Relação estatutária .....	219
4.3.2.2 Contrato administrativo de trabalho.....	227
4.3.2.3 Regime disciplinar .....	231
4.3.2.4 Caso(s) julgado(s).....	235
4.3.3 Domínio público.....	250
4.3.3.1 Propriedade e administração .....	251
4.3.3.2 Tipologia.....	253
4.3.3.3 Prerrogativas instrumentais .....	255
4.3.3.3.1 Impenhorabilidade .....	255
4.3.3.3.2 Imprescritibilidade.....	258
4.3.3.3.3 Indisponibilidade .....	259
4.3.3.3.4 Autotutela .....	259
4.3.3.4 Veículos de comunicação de massa .....	262
4.3.3.5 Bens de uso comum da humanidade .....	263
4.3.3.6 Caso(s) julgado(s).....	265
4.3.4 Ato administrativo .....	289
4.3.4.1 Vinculação e discricionariedade .....	294
4.3.4.2 Competência administrativa .....	304
4.3.4.3 Presunção de legitimidade .....	305
4.3.4.4 Políticas públicas.....	309
4.3.4.5 Anulação.....	315
4.3.4.6 Caso(s) julgado(s).....	317
4.3.5 Contrato administrativo.....	330
4.3.5.1 Supremacia de poder da administração .....	331
4.3.5.2 Unificação de regimes contratuais.....	334

4.3.5.3	Finalidade pública.....	338
4.3.5.4	Isonomia .....	341
4.3.5.5	Usuário-parte no contrato administrativo.....	347
4.3.5.6	Eficiência contratual.....	349
4.3.5.7	Caso(s) julgado(s).....	351
4.3.6	Processo administrativo .....	353
4.3.6.1	Devido processo legal.....	357
4.3.6.2	Devido processo na Constituição brasileira .....	367
4.3.6.3	Audiências e consultas públicas.....	369
4.3.6.4	Processo administrativo no Brasil .....	371
4.3.6.5	Caso(s) julgado(s).....	373
4.3.7	Intervenção na propriedade e no domínio econômico e social..	377
4.3.7.1	Intervenção na propriedade .....	378
4.3.7.1.1	Reparação na desapropriação indireta .....	386
4.3.7.1.2	Intervenção na propriedade intelectual.....	392
4.3.7.2	Intervenção econômica e social.....	394
4.3.7.3	Caso(s) julgado(s).....	400
4.3.8	Administração tributária.....	406
4.3.8.1	Privatização.....	409
4.3.8.2	Imparcialidade.....	412
4.3.8.3	Verdade material.....	415
4.3.8.4	Equidade .....	418
4.3.8.5	Praticabilidade ou praticidade.....	420
4.3.8.6	Considerações adicionais.....	421
4.3.8.7	Caso(s) julgado(s).....	423
4.3.9	Polícia administrativa.....	425
4.3.9.1	Prevenção e repressão de infrações.....	428
4.3.9.2	Integração da norma penal em branco .....	434
4.3.9.3	Controle de atividades potencialmente danosas.....	436
4.3.9.4	Atividade cautelar da administração .....	438
4.3.9.5	Ação emergencial em estado de necessidade .....	439
4.3.9.6	Polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras.....	442
4.3.9.7	Caso(s) julgado(s).....	444
4.3.10	Serviços públicos.....	448
4.3.10.1	Serviços públicos na Constituição brasileira.....	456
4.3.10.2	Serviços sociais .....	463

4.3.10.3	Caso(s) julgado(s).....	467
4.3.11	Controle da administração .....	477
4.3.11.1	Controle juridico-administrativo.....	480
4.3.11.2	Nova concepção de controle.....	492
4.3.11.3	Caso(s) julgado(s).....	493
4.3.12	Responsabilidade civil.....	503
4.3.12.1	Teoria objetiva da responsabilidade estatal.....	505
4.3.12.2	Nexo de causalidade.....	507
4.3.12.2.1	Teoria da equivalência das condições ou <i>conditio sine qua non</i> .....	508
4.3.12.2.2	Teoria da causalidade adequada.....	510
4.3.12.2.3	Teoria da interrupção do nexo causal ou da relação causal imediata .....	511
4.3.12.2.4	Subteoria da necessariedade .....	512
4.3.12.2.5	Causalidade por omissão.....	514
4.3.12.2.6	Causalidade de dano ao meio ambiente.....	516
4.3.12.2.7	Complementaridade de critérios .....	516
4.3.12.3	Responsabilidade para com o usuário de serviço público.....	517
4.3.12.3.1	Demandabilidade das indenizações.....	524
4.3.12.4	Responsabilidade por omissão no serviço jurisdicional .....	526
4.3.12.5	Responsabilidade da administração: critério de distinção .....	527
4.3.12.6	Caso(s) julgado(s).....	531
CONCLUSÃO .....		551
REFERÊNCIAS.....		555