

STJ00097657

**JUAREZ FREITAS**

***O CONTROLE DOS  
ATOS ADMINISTRATIVOS  
E OS PRINCÍPIOS  
FUNDAMENTAIS***

*5ª edição,  
revista e ampliada*

55.072.5(81)

F8662

S. ed.

STJ00097657

**O CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS  
E OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS**

© JUAREZ FREITAS

1ª edição: 1997; 2ª edição: 1999; 3ª edição: 2004; 4ª edição: 2009.

ISBN 978-85-392-0202-7

*Direitos reservados desta edição por*  
**MALHEIROS EDITORES LTDA.**  
*Rua Paes de Araújo, 29, conjunto 171*  
*CEP 04531-940 — São Paulo — SP*  
*Tel.: (11) 3078-7205 Fax: (11) 3168-5495*  
*URL: [www.malheiroseditores.com.br](http://www.malheiroseditores.com.br)*  
*e-mail: [malheiroseditores@terra.com.br](mailto:malheiroseditores@terra.com.br)*

*Composição*  
PC Editorial Ltda.

*Capa:*  
*Criação: Vânia Lúcia Amato*  
*Arte: PC Editorial Ltda.*

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	
BIBLIOTECA M. OSCAR SARAIVA	
Impresso no Brasil Printed in Brazil	
Nº	DATA 09.2013
51 987694	15/05/2014

## SUMÁRIO

<i>Depoimentos</i> .....	7
<i>Prefácio da 5ª edição</i> .....	17
 <i>Capítulo 1 – PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO E O CONTROLE SISTEMÁTICO DAS RELAÇÕES ADMINISTRATIVAS</i>	
<i>1.1 Introdução. O controle sistemático das relações administrativas e o direito fundamental à boa administração pública</i> .....	20
<i>1.2 Tendências e transformações do Direito Administrativo: rumo ao preconizado controle sistemático e integrado das relações de administração</i> .....	28
<i>1.3 Pressupostos do controle sistemático das relações administrativas</i> .....	38
<i>1.4 Catálogo dos princípios fundamentais regentes das relações de Administração Pública</i> .....	42
<i>1.4.1 O princípio do interesse público e a correlata subordinação das ações administrativas ao princípio da dignidade humana</i> .....	43
<i>1.4.2 O princípio da proporcionalidade e a vedação de danos injustos, por excessos e por inoperância ou omissão</i> .....	50
<i>1.4.3 O princípio da legalidade temperada</i> .....	59
<i>1.4.4 O princípio da imparcialidade ou impessoalidade</i> .....	70
<i>1.4.5 O princípio da moralidade. O subprincípio da probidade administrativa</i> .....	74
<i>1.4.6 O princípio da publicidade ou da máxima transparência</i> .....	77
<i>1.4.7 Os princípios da confiança, da segurança das relações administrativas e do “devido processo”</i> .....	80
<i>1.4.8 O princípio da motivação</i> .....	90

1.4.9	<i>O princípio da sindicabilidade ampla dos atos, contratos e procedimentos administrativos, bem como das políticas públicas (controles interno, externo, social e jurisdicional)</i> .....	98
1.4.10	<i>O princípio da unicidade da jurisdição</i> .....	103
1.4.11	<i>Os princípios da economicidade (vedação de desperdício), da eficiência (vedação de meios inapropriados), da eficácia (vedação do descumprimento dos objetivos ou metas constitucionais)</i> .....	110
1.4.12	<i>O princípio da legitimidade</i> .....	113
1.4.13	<i>O princípio da responsabilidade da Administração Pública e dos entes prestadores de serviços públicos</i> .....	115
1.4.14	<i>Princípios da prevenção e da precaução</i> .....	122
1.4.15	<i>O princípio da sustentabilidade ou do desenvolvimento sustentável</i> .....	128
1.5	<b>Conclusões</b> .....	133

**Capítulo 2 – O CONTROLE SISTEMÁTICO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS E O PRINCÍPIO DA MORALIDADE: A PROBIDADE COMO DEVER FUNDAMENTAL**

2.1	<b>Introdução</b> .....	139
2.2	<b>O princípio da probidade administrativa: desafios para o controle sistemático dos atos administrativos</b> .....	148
2.3	<b>Espécies de improbidade administrativa e as sanções correspondentes</b> .....	152
2.4	<b>Improbidade administrativa do art. 9º da Lei 8.429/1992</b> .....	153
2.5	<b>Improbidade administrativa do art. 10 da Lei 8.429/1992</b> .....	156
2.6	<b>Improbidade administrativa do art. 11 da Lei 8.429/1992</b> .....	157
2.7	<b>Ressarcimento de dano causado pela improbidade. Imprescritibilidade</b> .....	160
2.8	<b>Arresto, legitimação e conciliação</b> .....	161
2.9	<b>Conclusões</b> .....	164

**Capítulo 3 – CONTROLE DO “PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA” E O PRIMADO DOS PRINCÍPIOS, OBJETIVOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS**

3.1	<b>Introdução</b> .....	166
3.2	<b>As características do “poder de polícia administrativa”</b> .....	170
3.2.1	<i>Coercibilidade e proporcionalidade</i> .....	171
3.2.2	<i>Autoexecutoriedade e motivação</i> .....	182
3.2.3	<i>Indelegabilidade</i> .....	183
3.2.4	<i>Indenização zero ou gratuidade</i> .....	184
3.2.5	<i>Outras características relevantes</i> .....	185

3.3	<i>O conceito de “poder de polícia administrativa” e o primado dos princípios, objetivos e direitos fundamentais</i> .....	187
3.4	<i>Conclusões</i> .....	189

**Capítulo 4 – O CONTROLE E A DEFESA JUDICIAL DA CIDADANIA E DA SOCIEDADE: AÇÃO POPULAR E OUTROS INSTRUMENTOS PROCESSUAIS**

4.1	<i>Introdução</i> .....	191
4.2	<i>Ação popular: conceito e legitimado ativo</i> .....	192
4.2.1	<i>O legitimado passivo</i> .....	198
4.2.2	<i>O objetivo</i> .....	199
4.2.3	<i>O processo</i>	
4.2.3.1	<i>O rito, sentença, efeitos e recursos</i> .....	200
4.2.3.2	<i>Competência e antecipação da tutela</i> .....	202
4.2.4	<i>O ato lesivo</i> .....	203
4.3	<i>A ação civil pública</i> .....	204
4.3.1	<i>Legitimação</i> .....	206
4.3.2	<i>Liminar</i> .....	208
4.3.3	<i>A sentença e os recursos</i> .....	208
4.4	<i>O mandado de segurança individual e coletivo</i> .....	209
4.5	<i>“Habeas data” e mandado de injunção</i> .....	214
4.6	<i>Conclusões</i> .....	217

**Capítulo 5 – CONTROLE SISTEMÁTICO DOS CONTRATOS PÚBLICOS SUSTENTÁVEIS E NOVA REGULAÇÃO**

5.1	<i>Introdução</i> .....	220
5.2	<i>Controle sistemático dos contratos públicos</i>	
5.2.1	<i>Conceito e regime de “contrato público”</i> .....	222
5.2.2	<i>O novo paradigma das contratações públicas sustentáveis</i> .....	225
5.2.2.1	<i>Licitações sustentáveis</i> .....	238
5.2.3	<i>Elementos nucleares dos contratos públicos</i> .....	245
5.2.4	<i>Interpretação dos contratos administrativos</i> .....	249
5.2.5	<i>Equilíbrio econômico-financeiro intangível</i> .....	250
5.2.6	<i>Licitação pública. Dispensa e inexigibilidade</i> .....	252
5.2.7	<i>Instrumento, prazo de vigência e extinção</i> .....	256
5.2.8	<i>Contratos relativos às atividades de exploração econômica</i> .....	258
5.2.9	<i>Avanços e deficiências no regime de licitações</i> .....	259
5.3	<i>O controle sistemático das delegações de serviços públicos</i>	
5.3.1	<i>Serviço público ou “universal”</i> .....	261
5.3.2	<i>Titularidade do serviço público</i> .....	263

5.3.3	<i>Concessões de serviços públicos (“comuns” e as parcerias público-privadas em sentido estrito)</i> .....	267
5.3.4	<i>A extinção das concessões “comuns”</i> .....	269
5.3.5	<i>Encargos do poder concedente e da concessionária “comum” e o poder de intervenção</i> .....	271
5.3.6	<i>Controle da permissão de serviços públicos</i> .....	272
5.3.7	<i>Controle e direitos do usuário de serviços públicos</i> .....	276
5.3.8	<i>Controle da licitação para concessão e permissão de serviços públicos</i> .....	277
5.3.9	<i>Controle e responsabilidade da concessionária “comum”</i> .....	279
5.4	<b><i>Controle das autorizações de serviços públicos</i></b> .....	279
5.5	<b><i>As principais questões sobre a delegação contratual “comum” de serviços públicos</i></b> .....	280
5.6	<b><i>Características das parcerias público-privadas no modelo normativo brasileiro</i></b> .....	289
5.6.1	<i>Da natureza contratual</i> .....	295
5.6.1.1	<i>Concessão patrocinada</i> .....	295
5.6.1.2	<i>A concessão administrativa</i> .....	298
5.6.2	<i>Dos riscos compartilháveis</i> .....	299
5.6.3	<i>Da austeridade fiscal</i> .....	301
5.6.4	<i>Das garantias especiais ou da “blindagem”</i> .....	303
5.6.5	<i>Da contraprestação pecuniária adicional à tarifa</i> .....	303
5.6.6	<i>Da indelegabilidade</i> .....	304
5.6.7	<i>Do longo prazo</i> .....	305
5.6.8	<i>Da vinculação a valor</i> .....	305
5.6.9	<i>Da avaliação de “performance” e da remuneração variável</i> .....	306
5.6.10	<i>Da Administração Pública como usuária</i> .....	306
5.6.11	<i>Da concorrência híbrida</i> .....	307
5.6.12	<i>Órgão Gestor</i> .....	307
5.6.13	<i>Da Sociedade de Propósito Específico</i> .....	309
5.6.14	<i>Da atualização</i> .....	309
5.6.15	<i>Das competências</i> .....	310
5.6.16	<i>Da consulta pública ou da preferível audiência pública</i> ..	311
5.6.17	<i>Do projeto básico</i> .....	311
5.6.18	<i>Do dever de motivação</i> .....	312
5.6.19	<i>Da segurança para os financiadores</i> .....	314
5.6.20	<i>Da resolução de conflitos</i> .....	315
5.6.21	<i>Do objeto</i> .....	316
5.6.22	<i>Das normas gerais</i> .....	317
5.6.23	<i>Dos critérios de julgamento</i> .....	317
5.6.24	<i>Do Índice de Desenvolvimento Humano</i> .....	318

5.7	<i>Regulação: mudanças no ambiente institucional dos contratos de delegação de serviços públicos</i> .....	318
5.8	<i>Conclusões</i> .....	323

**Capítulo 6 – CONTROLE SISTEMÁTICO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS**

**DISCRICIONÁRIOS E VINCULADOS E O APROFUNDAMENTO NÃO INVASIVO DA SINDICABILIDADE**

6.1	<i>Introdução</i> .....	328
6.2	<i>Discricionariedade e vinculação</i> .....	330
6.3	<i>Ato administrativo discricionário: aprofundamento não invasivo da sindicabilidade</i> .....	343
6.4	<i>Controle sistemático dos atos administrativos vinculados e dos atos de discricionariedade vinculada aos princípios e direitos fundamentais</i> .....	350
6.5	<i>Conclusões</i> .....	364

**Capítulo 7 – CONTROLE SISTEMÁTICO DAS RELAÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

7.1	<i>Introdução</i> .....	368
7.2	<i>Direito fundamental à democracia e o controle dos atos administrativos</i> .....	369
7.3	<i>Do controle social do orçamento público</i> .....	378
7.4	<i>Conclusões</i> .....	386

**Capítulo 8 – CONTROLE E ASPECTOS RELEVANTES SOBRE MOTIVAÇÃO, CONVALIDAÇÃO, ANULAÇÃO E REVOGAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS**

8.1	<i>Introdução</i> .....	388
8.2	<i>Dever de motivação dos atos administrativos</i> .....	389
8.3	<i>Dever de convalidação dos atos administrativos</i> .....	393
8.4	<i>Extinção dos atos administrativos, com ênfase para as modalidades de anulação, decretação de nulidade e revogação</i> .....	394
8.5	<i>Fato consumado</i> .....	402
8.6	<i>Abrangência da expressão “má-fé”</i> .....	402
8.7	<i>Outras hipóteses de não incidência do prazo decadencial</i> .....	403
8.8	<i>Diferença entre atos nulos e anuláveis e o dever de convalidar</i> .....	404
8.9	<i>Revogação dos atos administrativos</i> .....	406
8.10	<i>Conclusões</i> .....	412

**Capítulo 9 – O CONTROLE E O TERCEIRO SETOR**

9.1	<i>Introdução</i> .....	415
-----	-------------------------	-----

<b>9.2</b>	<b><i>Regime das Organizações Sociais: o necessário aperfeiçoamento do modelo federal e o cotejo com o regime das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público</i></b>	
9.2.1	<i>As Organizações Sociais</i> .....	417
9.2.2	<i>As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público</i> .....	424
<b>9.3</b>	<b><i>Conclusões</i></b> .....	<b>428</b>

**Capítulo 10 – O CONTROLE DA DESAPROPRIAÇÃO**

<b>10.1</b>	<b><i>Desapropriação: elementos nucleares e conceito de desapropriação</i></b> .....	<b>429</b>
<b>10.2</b>	<b><i>Regência do instituto na sistemática brasileira</i></b> .....	<b>440</b>
<b>10.3</b>	<b><i>A declaração expropriatória</i></b> .....	<b>445</b>
<b>10.4</b>	<b><i>Do processo e da imissão provisória condicionada pelo princípio da prévia e justa indenização</i></b> .....	<b>448</b>
<b>10.5</b>	<b><i>Da indenização: norma constitucional de eficácia plena</i></b> .....	<b>449</b>
<b>10.6</b>	<b><i>Do desvio de finalidade e dos limites ao exame do mérito</i></b> .....	<b>452</b>
<b>10.7</b>	<b><i>A desapropriação indireta</i></b> .....	<b>453</b>
<b>10.8</b>	<b><i>Conclusões</i></b> .....	<b>454</b>

**Capítulo 11 – CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O TESTE DE PROPORCIONALIDADE**

<b>11.1</b>	<b><i>Introdução</i></b> .....	<b>456</b>
<b>11.2</b>	<b><i>Políticas públicas e o teste de proporcionalidade</i></b> .....	<b>458</b>
<b>11.3</b>	<b><i>Conclusões</i></b> .....	<b>469</b>

**Capítulo 12 – CONSIDERAÇÕES FINAIS** .....

<b>Bibliografia</b> .....	<b>495</b>
---------------------------	------------