

STJ00097657

JUAREZ FREITAS

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

*5ª edição,
revista e ampliada*

33.072.5(81)

F 8662

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
e-mail: 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
 Capítulo 1 – PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO E O CONTROLE SISTEMÁTICO DAS RELAÇÕES ADMINISTRATIVAS	
1.1 <i>Introdução. O controle sistemático das relações administrativas e o direito fundamental à boa administração pública</i>	20
1.2 <i>Tendências e transformações do Direito Administrativo: rumo ao preconizado controle sistemático e integrado das relações de administração</i>	28
1.3 <i>Pressupostos do controle sistemático das relações administrativas</i>	38
1.4 <i>Catálogo dos princípios fundamentais regentes das relações de Administração Pública</i>	42
1.4.1 <i>O princípio do interesse público e a correlata subordinação das ações administrativas ao princípio da dignidade humana</i>	43
1.4.2 <i>O princípio da proporcionalidade e a vedação de danos injustos, por excessos e por inoperância ou omissão</i>	50
1.4.3 <i>O princípio da legalidade temperada</i>	59
1.4.4 <i>O princípio da imparcialidade ou impessoalidade</i>	70
1.4.5 <i>O princípio da moralidade. O subprincípio da probidade administrativa</i>	74
1.4.6 <i>O princípio da publicidade ou da máxima transparência</i>	77
1.4.7 <i>Os princípios da confiança, da segurança das relações administrativas e do “devido processo”</i>	80
1.4.8 <i>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	Conclusões	133

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

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

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

3.1	Introdução	166
3.2	As características do “poder de polícia administrativa”	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	<i>Controle das autorizações de serviços públicos</i>	279
5.5	<i>As principais questões sobre a delegação contratual “comum” de serviços públicos</i>	280
5.6	<i>Características das parcerias público-privadas no modelo normativo brasileiro</i>	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
-----	-------------------------	-----

9.2	<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>	
9.2.1	<i>As Organizações Sociais</i>	417
9.2.2	<i>As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público</i>	424
9.3	<i>Conclusões</i>	428

Capítulo 10 – O CONTROLE DA DESAPROPRIAÇÃO

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

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

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

Capítulo 12 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Bibliografia	495
---------------------------	------------