

## SUMÁRIO

AJUDE O AUTOR A MANTER ESTA OBRA.....	7
SOBRE O AUTOR .....	9
OBRAS DO AUTOR.....	13
1. Livros Individuais .....	13
2. Livros Coletivos .....	14
3. Capítulos de Livros Publicados.....	17
4. Artigos Publicados em Revistas Jurídicas.....	24
5. Livro em homenagem .....	33
AGRADECIMENTOS.....	35
ABREVIATURAS E SIGLAS .....	51
LISTA DE FIGURAS .....	57
LISTA DE QUADROS.....	59
LISTA DE DIVERGÊNCIAS.....	61
APRESENTAÇÃO .....	63
COMO USAR ESTE LIVRO (INTERATIVIDADE).....	69
FONTES DE CONHECIMENTO DO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	75
1. Recopilações de leis e atos normativos .....	75
2. Jurisprudência .....	76
3. Tratados, cursos e manuais .....	86
4. Revistas jurídicas (impresas e <i>on-line</i> ).....	89
5. Internet .....	110
6. Buscadores, repositórios e redes sociais .....	112
7. Catálogos.....	114
8. Legislação .....	120
9. Diários Oficiais .....	120
10. Diário da Justiça.....	121
11. Bancos de dados.....	123
12. Prática administrativa.....	124
13. Casotecas.....	124
14. Institutos de direito administrativo.....	125
15. Arbitragem .....	127

PARTE VI  
CONTROLE DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA E RESPONSABILIDADE  
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CAPÍTULO XXV - LIMITES E CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA..... 131

25.1 Limites e redução das atuações e omissões dos agentes públicos .....	132
25.2 Limites quanto às distintas formas de subjetividades ou autonomias públicas .....	133
25.3 As razões da limitação das subjetividades ou autonomias públicas .....	139
25.4 Parâmetros existentes para limitar o atuar administrativo .....	144
25.5 Limites aplicáveis a cada elemento do ato administrativo.....	147
25.5.1 Limites da conveniência (objeto) .....	148
25.5.2 Limites da oportunidade (motivo).....	149
25.5.3 Limites da propositividade (finalidade) .....	151
25.5.4 Limites da comodidade (forma) .....	151
25.5.5 Limites da alternatividade (competência) .....	152
25.5.6 Outros limites .....	152
25.6 Tipos de limites .....	158
25.6.1 Heterolimitação e autolimitação .....	158
25.6.1.1 Divergências em torno da autovinculação administrativa .....	162
25.6.2 Limites externos e limites internos .....	170
25.6.3 Limites permanentes e limites pontuais .....	172
25.6.4 Limites negativos e limites positivos .....	172
25.6.5 Limites subjetivos, objetivos, temporais e especiais.....	175
25.7 Atrofia, múngua ou redução das subjetividades ou autonomias públicas....	175
25.8 Distintos tipos de controle da Administração Pública .....	179
25.8.1 Controle conforme a natureza do controlador.....	182
25.8.2 Controle interno e externo.....	184
25.8.3 Controle prospectivo e retrospectivo .....	188
25.8.4 Controle anulatório e substitutivo .....	189
25.9 Polêmica no tocante aos limites do controle judicial .....	193
25.10 Técnicas de controle.....	199
25.10.1 Controle dos elementos vinculados.....	200
25.10.1.1 Controle dos vícios de ordem pública (competência e procedimento)202	
25.10.1.2 Desvio de poder (fim) .....	203
25.10.1.3 Controle dos vícios de forma (forma) .....	205

25.10.1.4 Controle da legalidade material (conteúdo) .....	205
25.10.1.5 Motivos ou fatos determinantes (motivo) .....	206
25.10.1.6 <i>Recours pour excès de pouvoir</i> .....	208
25.10.2 Erro manifesto na apreciação .....	209
25.10.3 Técnica custos-vantagens ( <i>technique du bilan coûts-avantages</i> ) .....	210
25.10.4 Conceitos jurídicos indeterminados .....	212
25.10.4.1 Controle judicial da discricionariedade técnica .....	216
25.10.5 Princípios gerais do Direito .....	221
25.10.6 Teste de racionalidade e teste de razoabilidade .....	223
25.10.7 <i>Hard Look</i> .....	229
25.10.8 Outras técnicas de controle .....	230
25.11 Aplicação e forma de utilização das técnicas de contenção (técnica do esgotamento) .....	231
25.11.1 Meios de controle .....	236
25.11.1.1 <i>Habeas Corpus</i> .....	237
25.11.1.2 <i>Habeas Data</i> .....	237
25.11.1.3 Mandado de Segurança individual ou coletivo .....	238
25.11.1.4 Mandado de Injunção individual ou coletivo .....	240
25.11.1.5 Ação Popular .....	242
25.11.1.6 Ação Civil Pública e inquérito civil .....	243
25.12 Controle da discricionariedade e da margem de livre apreciação .....	245
25.13 Controle da apreciatividade e da liberdade de conformação/configuração .....	258
25.14 Anulação ou substituição da decisão administrativa .....	262

## CAPÍTULO XXVI - PRETENSÕES REINTEGRATÓRIAS DOS PARTICULARES FRENTE À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....

26.1 Conceitos fundamentais clássicos: obrigação e responsabilidade .....	268
26.1.1 Efeitos administrativos .....	268
26.1.2 Efeitos civis .....	269
26.1.3 Efeitos penais .....	270
26.2 Ampliação do escopo (responsividade e de “ <i>responsividade</i> ”) .....	274
26.3 Evolução histórica .....	276
26.3.1 Art. 37, § 6º da CRFB .....	282
26.3.1.1 Teoria do risco integral .....	283
26.3.1.2 Teoria do risco administrativo .....	284

26.4 Pretensões reintegratórias realizadas por particulares frente à Administração Pública.....	289
26.4.1 Responsabilidade civil da Administração Pública.....	293
26.4.1.1 Responsabilidade civil extracontratual por conduta ilícita, ilegítima, imoral (anormal).....	297
26.4.1.1.1 Fundamento.....	297
26.4.1.1.2 Pressupostos.....	300
26.4.1.1.2.1 Conduta humana voluntária.....	301
26.4.1.1.2.2 Ilícitude (antijuridicidade do ato e imputabilidade do agente).....	302
26.4.1.1.2.3 Culpa (apenas para as omissões genéricas ou para as condutas comissivas praticadas por pessoa jurídica de direito privado – integrante da Administração Pública indireta que explore atividade econômica em sentido estrito).....	305
26.4.1.1.2.4 Dano.....	307
26.4.1.1.2.5 Nexo de causalidade.....	311
26.4.1.2 Responsabilidade civil extracontratual pelo risco.....	315
26.4.1.2.1 Fundamento.....	317
26.4.1.2.2 Pressupostos.....	318
26.4.1.2.2.1 Conduta humana especialmente perigosa ou arriscada.....	318
26.4.1.2.2.2 Dano.....	319
26.4.1.2.2.3 Nexo de causalidade.....	319
26.4.1.3 Responsabilidade civil extracontratual por conduta lícita, legítima, moral (normal).....	320
26.4.1.3.1 Fundamento.....	322
26.4.1.3.2 Pressupostos.....	322
26.4.1.3.2.1 Conduta voluntária.....	323
26.4.1.3.2.2 Conforme o Direito, com exceção da responsabilidade por danos causados em estado de necessidade cuja ilícitude deve estar justificada neste...323	323
26.4.1.3.2.3 Dano resguardado por lei ou injusto e demonstrado.....	324
26.4.1.3.2.4 Nexo de causalidade.....	325
26.4.1.4 Quadro comparativo entre os 3 (três) tipos de responsabilidade civil administrativa.....	325
26.4.2 Pretensões indenizatórias/compensatórias por privação ou sacrifícios de direitos patrimoniais privados.....	328
26.4.2.1 Diferença entre pretensões indenizatórias/compensatórias por privação ou sacrifícios de direitos patrimoniais privados e responsabilidade civil extracontratual por conduta lícita, legítima, moral (normal).....	330
26.4.2.2 Fundamento.....	330

26.4.2.3 Pressupostos .....	331
26.4.2.3.1 Conduta voluntária e conforme o Direito.....	331
26.4.2.3.2 Dano presumido .....	331
26.4.2.3.3 Nexo de causalidade.....	332
26.4.3 Pretensões de restabelecimento ou restauração de posições jurídicas subjetivas violadas .....	332
26.4.3.1 Tipos de pretensões de restabelecimento de posições jurídicas subjetivas violadas .....	334
26.4.3.1.1 Pretensões possessórias .....	334
26.4.3.1.2 Pretensões reivindicatórias.....	334
26.4.3.1.3 Pretensões inibitórias .....	335
26.4.3.1.4 Pretensões creditórias.....	335
26.4.3.1.5 Pretensões relacionadas a atos nulos, anuláveis ou irregulares.....	336
26.4.3.2 Fundamento .....	336
26.4.3.3 Pressupostos .....	336
26.4.3.4 Situações em que é legítimo o não restabelecimento de posições jurídicas subjetivas violadas .....	337
26.4.3.4.1 Impossibilidade absoluta.....	337
26.4.3.4.2 Grave prejuízo para os interesses públicos .....	338
26.4.4 Reconstituição da situação atual hipotética.....	338
26.4.4.1 Dimensões .....	340
26.4.4.1.1 Dimensão negativa .....	341
26.4.4.1.2 Dimensão positiva .....	341
26.4.4.2 Fundamento .....	341
26.4.4.3 Pressupostos .....	342
26.4.4.4 Situações em que é legítima a não reconstituição da situação atual hipotética .....	342
26.4.4.4.1 Inoponibilidade subjetiva da nulidade de atos consequentes.....	343
26.4.5 Restituição do enriquecimento sem causa.....	344
26.4.5.1 Fundamento .....	345
26.4.5.2 Pressupostos .....	345
24.5 Quadro comparativo entre as pretensões reintegratórias dos particulares frente à Administração Pública .....	346
Conduta voluntária e conforme o Direito.....	349

**CAPÍTULO XXVII - RESPONSABILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS POR CONDUTAS ADMINISTRATIVAS ILÍCITAS/ILEGÍTIMAS/IMORAIS .....353**

27.1 Responsabilidade dos agentes públicos .....354

27.2 Responsabilidade civil perante ente ou órgão público do qual faz parte (por dano à Administração ou a terceiro) – ação de ressarcimento e de regresso .....357

27.2.1 Ressarcimento por dano à Administração Pública.....359

27.2.2 Regresso por dano causado a terceiro .....360

27.2.2.1 (Im)possibilidade de promover a demanda indenizatória diretamente contra o agente público .....361

27.2.2.2 Denúnciação à lide .....365

27.3 Responsabilidade civil perante terceiro lesado .....366

27.4 Responsabilidade funcional perante o ente ou órgão público .....367

27.5 Responsabilidade administrativa perante outros entes ou órgãos públicos 371

27.5.1 Responsabilidade perante os Tribunais de Contas .....372

27.5.2 Responsabilidade perante a Justiça Eleitoral .....373

27.5.3 Responsabilidade perante as agências reguladoras .....375

27.5.4 Responsabilidade perante outras autarquias em regime especial que possuem funções regulatórias com caráter sancionador .....380

27.5.4.1 Responsabilidade perante o Banco Central do Brasil (BCB) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) .....380

27.5.4.2 Responsabilidade perante o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) .....381

27.5.4.3 Responsabilidade perante a Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN) .....383

27.5.4.4 Responsabilidade perante a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) .....384

27.5.4.5 Responsabilidade perante a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) .....384

27.5.5 Responsabilidade perante a autarquia corporativa/profissionais .....386

27.5.6 Responsabilidade perante o Ministério Público .....386

27.6 Improbidade administrativa .....388

27.6.1 Natureza jurídica da responsabilização por improbidade .....391

27.6.2 Sujeitos passivos do ato de improbidade .....392

27.6.3 Sujeitos ativos do ato de improbidade (agente público e privado) .....393

27.6.3.1 Pessoas jurídicas.....395

27.6.3.2 Sucessores do agente.....396

27.6.3.3 Agentes políticos.....397

27.6.3 Tipos de atos de improbidade administrativa.....	397
27.6.3.1 Enriquecimento ilícito que importe vantagem patrimonial indevida....	401
27.6.3.2 Lesão ao erário público .....	402
27.6.3.3 Violação aos princípios da Administração Pública.....	404
27.6.4 Penalidades.....	405
27.6.5 Princípio da insignificância.....	408
27.6.6 Quadro comparativo entre os diferentes tipos de atos de improbidade administrativa.....	410
27.6.7 Responsabilidade por atos corruptivos lesivos à Administração Pública nacional ou estrangeira.....	411
27.8 Responsabilidade penal.....	413
27.9 Responsabilidade política.....	416
27.10 <i>Non bis in idem</i> .....	418
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	419

## ANEXO IV

<b>DIVERGÊNCIAS DOCTRINÁRIAS</b> .....	433
<b>METODOLOGIA</b> .....	435
<b>DIVERGÊNCIA 175 – Possibilidade ou não de a Administração se autovincular</b> .....	439
Corrente 1: A vinculação é ditada somente pela norma jurídica .....	439
Corrente 2: Possibilidade de autovinculação da Administração .....	440
Não abordam .....	443
Conclusão.....	443
<b>DIVERGÊNCIA 176 – Alcance do controle interno da Administração</b> .....	445
Corrente 1: A Administração exercer controle interno sobre seus próprios órgãos e suas entidades indiretas .....	445
Corrente 2: A Administração exercer controle interno sobre os próprios órgãos .....	446
Conclusão.....	450

<b>DIVERGÊNCIA 177 – Possibilidade de substituir a decisão administrativa no controle externo</b> .....	451
Corrente 1: Admite-se a substituição da decisão administrativa pelo controle externo quando houver redução da discricionariedade a zero ou a um.....	451
Corrente 2: Não se admite a substituição da decisão administrativa .....	452
Não abordam .....	454
Conclusão .....	454
<b>DIVERGÊNCIA 178 – Controle judicial pleno ou mínimo da Administração Pública</b> .....	457
Corrente 1: Controle judicial pleno.....	457
Corrente 2: Controle judicial mínimo .....	459
Não se posiciona .....	462
Conclusão .....	462
<b>DIVERGÊNCIA 179 – Controle judicial da “discricionariedade técnica”</b> .....	465
Corrente 1: Admite-se o controle judicial da discricionariedade técnica .....	465
Não abordam .....	466
Conclusão .....	467
<b>DIVERGÊNCIA 180 – Responsabilidade penal das pessoas jurídicas de direito público</b> .....	469
Corrente 1: Impossibilidade de responsabilização penal do Estado .....	469
Não abordam .....	469
Conclusão .....	470
<b>DIVERGÊNCIA 181 – Responsabilidade objetiva ou subjetiva nas condutas omissivas da Administração Pública</b> .....	471
Corrente 1.1: Responsabilidade subjetiva nas condutas omissivas da Administração Pública.....	471
Corrente 1.2: Responsabilidade subjetiva, com presunção de culpa do Poder Público.....	472
Corrente 1.3: Responsabilidade comum, fundada na culpa .....	472
Corrente 2: Responsabilidade objetiva das condutas omissivas .....	473
Corrente 3: No caso de omissões genéricas (impróprias), defende-se a objetivação do elemento subjetivo, enquanto, nas hipóteses de omissões específicas (próprias), trata-se de responsabilidade objetiva .....	473
Não se posicionam .....	474

Não aborda .....	476
Conclusão .....	477

### DIVERGÊNCIA 182 – (Im)possibilidade de promover a demanda indenizatória diretamente contra agente público .....

Corrente 1: Impossibilidade de promover a demanda indenizatória diretamente contra agente público .....	479
Corrente 2.1: Possibilidade de promover a demanda indenizatória diretamente contra agente público .....	479
Corrente 2.2: Possibilidade de promover a demanda indenizatória diretamente contra agente público concomitantemente com a do agente estatal.....	481
Não se posicionam .....	482
Não abordam .....	483
Conclusão .....	483

### DIVERGÊNCIA 183 – Denúnciação à lide em ação de regresso .....

Corrente 1.1: Impossibilidade de denúnciação da lide pelo Estado.....	485
Corrente 1.2: Impossibilidade de denúnciação da lide pelo Estado, salvo quando a ação de regresso for contra pessoa jurídica que possui responsabilidade objetiva .....	487
Corrente 1.3: Impossibilidade de denúnciação da lide pelo Estado, salvo quando na ação de reparação de danos o particular já invoca fundamento de culpa ou dolo do agente .....	487
Corrente 2: Possibilidade de denúnciação da lide pelo Estado, em face da economia e celeridade processual.....	488
Não se posicionam .....	489
Não aborda .....	492
Conclusão .....	492

### DIVERGÊNCIA 184 – Natureza nacional ou federal da Lei n.º 8.429/1992.....

Corrente 1: Natureza nacional.....	493
Corrente 2: Natureza nacional, salvo em relação às normas de cunho eminentemente administrativo .....	494
Não abordam .....	495
Conclusão .....	495

<b>DIVERGÊNCIA 185 – Natureza jurídica da responsabilização por improbidade</b> .....	497
Corrente 1: A responsabilização por improbidade tem natureza administrativo-penal-civil.....	497
Corrente 2: A responsabilização por improbidade tem natureza administrativa, civil e política .....	497
Corrente 3: A responsabilização por improbidade tem natureza civil ou política .....	498
Corrente 4: A responsabilização por improbidade tem natureza civil .....	498
Não se posiciona .....	499
Não abordam .....	499
Conclusão .....	500
<b>DIVERGÊNCIA 186 – (Des)necessidade de coparticipação do agente da entidade privada, receptora dos recursos, com o agente público</b> .....	501
Corrente 1: Necessidade de coparticipação do agente privado a agente público para configuração do ato de improbidade .....	501
Não se posicionam .....	502
Não abordam .....	503
Conclusão .....	504
<b>DIVERGÊNCIA 187 – Tipos de improbidade administrativa</b> .....	505
Corrente 1: 3 tipos (enriquecimento ilícito; prejuízo ao erário; e atentar contra princípios da Administração Pública) .....	505
Corrente 2: 4 tipos (enriquecimento ilícito; prejuízo ao erário; atentar contra princípios da Administração Pública; e tipificação do art. 52 do Estatuto da Cidade) .....	508
Não aborda .....	509
Conclusão .....	509
<b>DIVERGÊNCIA 188 – Taxatividade nas hipóteses elencadas nos incisos do art. 9º e 10 da Lei n.º 8.429/1992</b> .....	511
Corrente 1: As hipóteses elencadas no art. 9º e 10 são exemplificativas.....	511
Corrente 2: As hipóteses elencadas no art. 9º são exemplificativas; não dispõe sobre as hipóteses do art. 10 .....	512
Não abordam .....	513
Conclusão .....	513

<b>DIVERGÊNCIA 189 – (In)existência de enriquecimento ilícito por conduta omissiva</b> .....	515
Corrente 1: Existência de enriquecimento ilícito por conduta omissiva.....	515
Corrente 2: Inexistência de enriquecimento ilícito por conduta omissiva .....	515
Não abordam .....	516
Conclusão .....	517
<b>DIVERGÊNCIA 190 – Alcance da expressão “erário público”</b> .....	519
Corrente 1: A expressão “erário público” alcança apenas os recursos financeiros .....	519
Corrente 2: A expressão “erário público” alcança não só os recursos financeiros, mas também todo o patrimônio público .....	519
Não abordam .....	520
Conclusão .....	521
<b>DIVERGÊNCIA 191 – Aplicação do princípio da insignificância/bagatela aos atos de improbidade administrativa</b> .....	523
Corrente 1: Não se aplica o princípio da insignificância/bagatela aos atos de improbidade administrativa.....	523
Não abordam .....	523
Conclusão .....	524
<b>DIVERGÊNCIA 192 – Natureza jurídica dos “crimes de responsabilidade”</b> ....	527
Corrente 1: Crimes de responsabilidade possuem natureza de responsabilização política.....	527
Corrente 2: Crimes de responsabilidade não possuem natureza criminal.....	528
Corrente 3: Crimes de responsabilidade possuem natureza criminal.....	528
Não se posicionam .....	528
Não abordam .....	529
Conclusão .....	529