


TRATADO DE
DIREITO ADMINISTRATIVO


MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO

COORDENAÇÃO

7



CONTROLE DA
ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA E
RESPONSABILIDADE
DO ESTADO



JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO
FERNANDO DIAS MENEZES DE ALMEIDA

3ª edição
Revista, atualizada e ampliada

Visual Law

THOMSON REUTERS®

THOMSON REUTERS

REVISTA DOS
TRIBUNAIS™

1912 • 2022

110
anos

Diretora de Conteúdo e Operações Editoriais

JULIANA MAYUMI ONO

Gerente de Conteúdo

MILISA CRISTINE ROMERA

Editorial: Aline Marchesi da Silva, Camilla Sampaio, Emanuel Silva, Karolina de Albuquerque Araújo Martino e Quenia Becker

Gerente de Conteúdo Tax: Vanessa Miranda de M. Pereira

Direitos Autorais: Viviane M. C. Carmezim

Assistente de Conteúdo Editorial: Juliana Menezes Drumond

Analista de Conteúdo Editorial Júnior: Bárbara Baraldi

Estagiários: Ana Carolina Francisco, Francisco Prado e Marco Antonio Fonseca

Produção Editorial

Gerente de Conteúdo

ANDRÉIA R. SCHNEIDER NUNES CARVALHAES

Especialistas Editoriais: Gabriele Lais Sant'Anna dos Santos e Maria Angélica Leite

Analista de Projetos: Thyara Pina da Silva

Analistas de Operações Editoriais: Caroline Vieira, Damares Regina Felício, Danielle Castro de Morais, Mariana Plastino Andrade, Mayara Macioni Pinto e Patrícia Melhado Navarra

Analistas de Qualidade Editorial: Ana Paula Cavalcanti, Fernanda Lessa, Gabriela Cavalcante Lino e Victória Menezes Pereira

Estagiárias: Beatriz Hammond, Bianca Satie Abduch, Caroline Dubovicki e Gabrielly N. C. Saraiva

Capa: Chrisley Figueiredo

Adaptação capa: Ariel Villalba e Cinthia Riveros

Lider de Inovações de Conteúdo para Print

CAMILLA FUREGATO DA SILVA

Visual Law: Caroline Dubovicki, Danielle Castro de Morais e Deborah Prata

Equipe de Conteúdo Digital

Coordenação

MARCELLO ANTONIO MASTROROSA PEDRO

Analistas: Gabriel George Martins, Jonatan Souza, Maria Cristina Lopes Araujo e Rodrigo Araujo

Gerente de Operações e Produção Gráfica

MAURICIO ALVES MONTE

Analistas de Produção Gráfica: Aline Ferrarezi Regis e Jéssica Maria Ferreira Bueno

Assistente de Produção Gráfica: Ana Paula de Araújo Evangelista

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Carvalho Filho, José dos Santos

Tratado de direito administrativo: controle da administração pública e responsabilidade do Estado / José dos Santos Carvalho Filho, Fernando Dias Menezes de Almeida. -- 3. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2022. -- (Tratado de direito administrativo ; v. 7 / coordenação Maria Sylvania Zanella Di Pietro)

Bibliografia.

ISBN 978-65-5991-081-6

1. Administração pública - Brasil 2. Controle jurisdicional 3. Direito administrativo 4. Direito administrativo - Brasil I. Almeida, Fernando Dias Menezes de. II. Di Pietro, Maria Sylvania Zanella. III. Título. IV. Série.

22-110585

CDU-35(81)

Índices para catálogo sistemático: 1. Brasil : Direito administrativo

Cibele Maria Dias - Bibliotecária - CRB-8/9427



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
SOBRE A COORDENADORA - MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO	11
SOBRE OS AUTORES - JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO E FERNANDO DIAS MENEZES DE ALMEIDA	13
ESTRUTURA DA COLEÇÃO	15
NOTA À 3.ª EDIÇÃO	17

PARTE I

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CAPÍTULO 1 - CONCEITO - JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO	33
1. Origem do controle.....	33
2. Controle político	34
3. Administração pública	35
4. Controle da administração pública.....	37
5. Conceito	38
6. Bibliografia	39
CAPÍTULO 2 - MODALIDADES DE CONTROLE - JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO	41
1. Introdução.....	41
2. Natureza jurídica	41
3. Finalidade.....	43
4. Classificação e modalidades.....	43
4.1 Critério da natureza do controlador	43
4.1.1 Controle legislativo	44
4.1.2 Controle judicial.....	44
4.1.3 Controle administrativo.....	45
4.2 Critério do âmbito do controle.....	45
4.2.1 Controle interno	45
4.2.2 Controle externo.....	46
4.3 Critério do objeto do controle	46

4.3.1	Controle de legalidade.....	47
4.3.2	Controle de mérito.....	49
4.4	Critério do âmbito da administração.....	52
4.4.1	Controle por subordinação.....	52
4.4.2	Controle por vinculação.....	53
4.5	Critério da oportunidade.....	55
4.5.1	Controle prévio.....	55
4.5.2	Controle concomitante.....	55
4.5.3	Controle posterior.....	56
4.6	Critério do agente deflagrador.....	57
4.6.1	Controle <i>ex officio</i>	57
4.6.2	Controle provocado.....	57
5.	Bibliografia.....	58
CAPÍTULO 3 – CONTROLE JUDICIAL – JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO ...		59
1.	Conceito.....	59
2.	Natureza.....	60
3.	Limites.....	61
3.1	Valoração administrativa.....	61
3.2	Fundamentos.....	63
4.	Súmulas vinculantes.....	64
5.	Sistemas de controle.....	66
5.1	Sistema da dualidade de jurisdição.....	66
5.2	Sistema da unidade de jurisdição.....	67
6.	Atos sob controle especial.....	68
6.1	Atos políticos.....	68
6.2	Atos legislativos.....	70
6.3	Atos <i>interna corporis</i>	72
7.	Instrumentos de controle.....	73
7.1	Meios comuns (inespecíficos).....	74
7.2	Meios específicos.....	74
8.	<i>Habeas corpus</i>	75
8.1	Sentido.....	75
8.2	Objeto.....	75
8.3	Natureza jurídica.....	76
8.4	Pressupostos.....	76
8.5	Espécies.....	77
8.6	Peculiaridades da ação.....	77
9.	Mandado de segurança.....	79
9.1	Fontes normativas.....	79

9.2	Conceito	80
9.3	Natureza jurídica	80
9.4	Modalidades	81
9.5	Objeto da tutela	82
9.6	Impetrante	83
9.7	Impetrado.....	84
9.8	Tutelas repressiva e preventiva.....	86
9.9	Descabimento.....	87
9.10	Prazo	89
9.11	Competência.....	90
9.12	Sentença.....	91
9.13	Mandado de segurança coletivo.....	91
9.14	Peculiaridades	93
10.	Ação popular.....	94
10.1	Fontes normativas	94
10.2	Conceito e natureza jurídica.....	94
10.3	Bens tutelados.....	95
10.4	Peculiaridades	96
11.	<i>Habeas data</i>	98
11.1	Fontes normativas	98
11.2	Conceito e natureza jurídica.....	99
11.3	Bens tutelados.....	99
11.4	Peculiaridades	100
12.	Mandado de injunção	102
12.1	Fontes normativas	102
12.2	Conceito e natureza jurídica.....	103
12.3	Pressupostos	103
12.4	Bens tutelados.....	104
12.5	Peculiaridades	104
13.	Ação civil pública.....	107
13.1	Fontes normativas	107
13.2	Conceito e natureza jurídica.....	108
13.3	Bens tutelados.....	108
13.4	Peculiaridades	109
14.	Ação de improbidade administrativa.....	113
14.1	Fontes normativas	113
14.2	Conceito e natureza jurídica.....	113
14.3	Bem tutelado.....	114
14.4	Sujeitos passivos	115

14.5	Sujeitos ativos	116
14.6	Tipologia da improbidade	117
14.6.1	Enriquecimento ilícito	117
14.6.2	Lesão ao erário	119
14.6.3	Violação a princípios.....	120
14.6.4	Violação à ordem urbanística.....	122
14.6.5	Conflito de interesses.....	123
14.7	Sanções.....	124
14.7.1	Perda de bens	125
14.7.2	Ressarcimento integral do dano	126
14.7.3	Perda da função pública	128
14.7.4	Suspensão de direitos políticos.....	129
14.7.5	Multa civil	130
14.7.6	Proibição de contratos e benefícios	131
14.8	Procedimento administrativo.....	132
14.9	Indisponibilidade de bens	132
14.10	Processo judicial	133
14.11	Prescrição	135
15.	Bibliografia	136

CAPÍTULO 4 – CONTROLE PARLAMENTAR – JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO

1.	Introdução.....	139
2.	Conceito	140
3.	Fundamento.....	140
4.	Controle político	140
5.	Controle administrativo-financeiro	142
5.1	Sentido.....	142
5.2	Incidência.....	142
5.3	Natureza do controle	143
6.	Tribunal de contas.....	144
6.1	Natureza jurídica	144
6.2	Competências	144
6.3	Peculiaridades	147
7.	Bibliografia	147

CAPÍTULO 5 – CONTROLE ADMINISTRATIVO – JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO

1.	Introdução.....	149
2.	Conceito	149
3.	Fundamento.....	150

4. Objeto do controle.....	151
5. Formas de controle.....	151
6. Instrumentos de controle.....	152
7. Recursos administrativos.....	153
7.1 Sentido.....	153
7.2 Fundamentos.....	154
7.3 Objetivos.....	155
7.4 Natureza jurídica.....	155
7.5 Recursos hierárquicos próprios e impróprios.....	155
7.6 Recursos incidentais e recursos deflagraores.....	156
7.7 Categorias.....	157
7.7.1 Representação.....	157
7.7.2 Reclamação.....	158
7.7.3 Pedido de reconsideração.....	159
7.8 Efeitos.....	160
7.9 Peculiaridades.....	160
7.9.1 Exigência de garantia.....	161
7.9.2 <i>Reformatio in pejus</i>	161
7.9.3 Exaustão da via administrativa.....	162
7.10 Prazos extintivos.....	163
8. Processo administrativo.....	164
8.1 Introdução.....	164
8.2 Conceito.....	165
8.3 Fontes normativas.....	166
8.4 Natureza jurídica.....	166
8.5 Processo e procedimento.....	167
8.6 Processos litigiosos e não litigiosos.....	168
8.7 Objeto.....	169
8.8 Princípios.....	170
8.9 Fases do processo.....	172
8.10 Processo disciplinar.....	174
9. Responsabilidade de pessoas jurídicas (Lei Anticorrupção).....	174
9.1 Considerações gerais.....	174
9.2 Atos lesivos e responsabilização administrativa.....	175
9.3 Processo administrativo.....	175
9.4 Acordo de leniência.....	176
9.5 Responsabilização judicial.....	176
10. Bibliografia.....	177

CAPÍTULO 6 - CONTROLE SOCIAL - JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO	179
1. Introdução.....	179
2. Sentido.....	180
3. Fundamentos	180
4. Natureza jurídica	181
5. Objeto	181
6. Categorias.....	182
7. Fontes constitucionais	183
7.1 Usuários de serviços públicos	184
7.2 Ações e serviços de saúde	185
7.3 Seguridade social.....	185
7.4 Assistência social.....	186
8. Fontes infraconstitucionais	187
8.1 Ordem urbanística.....	187
8.2 Saneamento básico	188
8.3 Processo administrativo.....	189
8.4 Mobilidade urbana.....	190
8.5 Energia elétrica	191
8.6 Telecomunicações.....	191
9. Controle do Ministério Público	192
10. Bibliografia	195

PARTE II
RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

CAPÍTULO 1 - APRESENTAÇÃO DO LIVRO E DO TEMA - FERNANDO DIAS MENEZES DE ALMEIDA	199
1. Sentido deste livro	199
2. Propósito do tratado.....	199
3. Relevância do tema da responsabilidade	201
4. Bibliografia	202
CAPÍTULO 2 - PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DESTE LIVRO - FERNANDO DIAS MENEZES DE ALMEIDA	203
1. Relativização da dicotomia “direito público-direito privado”	203
2. O direito numa visão integrada	209
3. Bibliografia	211
CAPÍTULO 3 - NOÇÃO DE RESPONSABILIDADE NA TEORIA GERAL DO DIREITO - FERNANDO DIAS MENEZES DE ALMEIDA	213
1. O vocábulo “responsabilidade”	213
2. Linhas gerais da evolução histórica	213
3. A perspectiva de Durkheim	215
4. Diversos sentidos de responsabilidade segundo Hart	216

5. Considerações a partir de ideia de Kant	217
6. A perspectiva de Kelsen: distinção entre responsabilidade e obrigação	218
7. Idem: distinção entre responsabilidade e obrigação de indenizar	220
8. Idem: causalidade e imputação	222
9. Funções estatais e a apuração da responsabilidade	223
10. Responsabilidade civil e responsabilidade penal	224
11. Bibliografia	226

**CAPÍTULO 4 – CARACTERIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL NO BRASIL –
FERNANDO DIAS MENEZES DE ALMEIDA** 229

1. Sistemas de responsabilidade: ênfase na conduta do agente ou ênfase no resultado	229
2. Elementos fundamentais da relação de causalidade	230
3. Tratamento da matéria no Código Civil: violação da obrigação e responsabilidade	231
4. Idem: linhas gerais da responsabilidade por culpa	233
5. Idem: ilícito absoluto e abuso de direito	234
6. Idem: linhas gerais da responsabilidade independente de culpa	236
7. Idem: risco	237
8. Idem: fixação da indenização	239
9. Considerações conclusivas	240
10. Bibliografia	241

**CAPÍTULO 5 – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO ESTADO DE DIREITO
CONTEMPORÂNEO – FERNANDO DIAS MENEZES DE ALMEIDA** 243

1. Matriz do direito administrativo brasileiro	243
2. Notas fundamentais do estado de Direito Contemporâneo	245
3. Irresponsabilidade do Estado	248
4. Mudança de fundamento do direito administrativo da soberania para o serviço público	250
5. Fundamentos teóricos da responsabilidade do Estado	252
6. Idem: atos de império e atos de gestão	252
7. Idem: culpa do agente	255
8. Idem: <i>faute du service</i>	255
9. Idem: causalidade com desnecessidade de demonstração de culpa do agente ...	256
10. Limites da responsabilidade	257
11. Bibliografia	258

**CAPÍTULO 6 – MATRIZES ESTRANGEIRAS – FERNANDO DIAS MENEZES DE
ALMEIDA** 261

1. Critérios de análise	261
2. França	263
3. Alemanha	265
4. Itália	267

5. Inglaterra e Estados Unidos da América.....	268
6. Observação final	271
7. Bibliografia	271

**CAPÍTULO 7 – TRATAMENTO AO LONGO DA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL
BRASILEIRA – FERNANDO DIAS MENEZES DE ALMEIDA..... 273**

1. Regimes constitucionais anteriores: visão geral	273
2. Império.....	275
3. Primeira República.....	280
4. Pós 1930, até 1988	285
5. Bibliografia	293

**CAPÍTULO 8 – SISTEMA CONSTITUCIONAL VIGENTE – FERNANDO DIAS
MENEZES DE ALMEIDA..... 297**

1. Constituição Federal: visão geral.....	297
2. Competências legislativas sobre responsabilidade civil	300
3. Direito Constitucional Estadual	302
4. Código Civil.....	302
5. Código de Defesa do Consumidor	303
6. Legislação ambiental.....	305
7. Lei da Ação Civil Pública.....	307
8. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)	309
9. Bibliografia	311

**CAPÍTULO 9 – PESSOAS “DE DIREITO PÚBLICO” RESPONSÁVEIS – FERNAN-
DO DIAS MENEZES DE ALMEIDA..... 313**

1. Abrangência do regime da responsabilidade do Estado	313
2. Pessoas “de direito público” conforme o Código Civil	314
3. Pessoas de direito interno e externo	315
4. Pessoas integrantes da administração direta	318
5. Autarquias, associações públicas e fundações públicas	320
6. Síntese	322
7. Bibliografia	322

**CAPÍTULO 10 – PESSOAS “DE DIREITO PRIVADO” RESPONSÁVEIS – FERNANDO
DIAS MENEZES DE ALMEIDA..... 323**

1. Visão geral das pessoas “de direito privado” em face do regime de responsabilidade do Estado	323
2. Pessoas “de direito privado” conforme o Código Civil	324
3. Empresas públicas e sociedades de economia mista	325
4. Fundações públicas.....	327
5. Concessionários e permissionários de serviços públicos	329
6. Notários e registradores	333
7. Sentido de serviço público para efeito do regime de responsabilidade.....	334

8. Síntese	338
9. Bibliografia	340
CAPÍTULO 11 - NEXO DE CAUSALIDADE - FERNANDO DIAS MENEZES DE ALMEIDA	343
1. Causalidade e imputação.....	343
2. Causalidade na relação de responsabilidade.....	345
3. Nexo de causalidade: configuração para fins de direito.....	347
4. Nexo de causalidade: investigação de sua existência para fins de responsabilidade	350
5. Bibliografia	354
CAPÍTULO 12 - DANO - FERNANDO DIAS MENEZES DE ALMEIDA	355
1. Dano em sentido jurídico	355
2. Dano e risco	356
3. Reafirmação da licitude (“excludentes de ilicitude”)	358
4. Categorias de danos	361
5. Bibliografia	362
CAPÍTULO 13 - CONCRETIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE - FERNANDO DIAS MENEZES DE ALMEIDA.....	363
1. Recapitulação: sentido deste livro.....	363
2. Tendência atual de política legislativa: favorecimento da vítima.....	364
3. Ênfase na responsabilidade pelo resultado.....	366
4. Proposta de interpretação do Direito.....	368
5. Responsabilidade do Estado por atos de terceiros: contratos de concessão	370
6. Idem: contratos instrumentais	375
7. Idem: vínculo de tutela	376
8. Responsabilidade do estado por omissão	377
9. Responsabilidade do agente causador do dano	379
10. Bibliografia	381
CAPÍTULO 14 - RESPONSABILIDADE POR ATOS MATERIALMENTE LEGISLATIVOS E JURISDICIONAIS - FERNANDO DIAS MENEZES DE ALMEIDA	383
1. Apresentação da questão	383
2. Atos legislativos.....	384
3. Responsabilidade do estado por atos materialmente legislativos.....	386
4. Atos jurisdicionais	388
5. Responsabilidade do Estado por atos materialmente jurisdicionais	389
6. Visão prospectiva.....	392
7. Apêndice: responsabilidade do estado no contexto da pandemia de Covid-19 ...	394
8. Bibliografia	397
OUTRAS OBRAS DOS AUTORES	399