



**LEANDRO BORTOLETO**

Direito  
**ADMINISTRATIVO**



NA **MEDIDA CERTA**

PARA

**CONCURSOS**


**2<sup>a</sup>** Edição

revista, atualizada  
e ampliada

2024

 EDITORA  
*Jus*PODIVM

[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)



# 11

## INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE

### 1. INTRODUÇÃO

Com a evolução do perfil do Estado, este passou a atuar de forma mais incisiva nas relações sociais e assumiu o encargo de desempenhar a prestação de serviços fundamentais, de maneira a se tutelar a sociedade como um todo e não mais o indivíduo isoladamente considerado e, com isso, tornou-se inevitável a ingerência estatal no seio social. De maneira específica em relação à propriedade, há dois fundamentos para essa conformação intervencionista do Estado, quais sejam, a **supremacia do interesse público sobre o privado** e a **função social da propriedade** (CARVALHO FILHO, 2008).

Nesse sentido, no art. 5º, XXII da Constituição de 1988, o direito à propriedade privada está previsto como direito fundamental, porém, da mesma forma, assegura-se, no inciso XXIII do mesmo artigo, que a propriedade tenha uma função social, podendo, inclusive, haver a expropriação do proprietário que não cumprir tal exigência, nos termos do inciso XXIV.

Quanto à **função social da propriedade**, a Constituição a garante tanto em relação à propriedade urbana quanto em relação à propriedade rural, tratando de maneira específica de cada uma.

No que se refere à **propriedade urbana**, o art. 182, § 2º, determina que a “propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”, podendo, ainda, exigir do proprietário o adequado aproveitamento de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.

Já, quanto à **propriedade rural**, o art. 186 estabelece que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, conforme critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- a) aproveitamento racional e adequado;
- b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- c) observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- d) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Portanto, nessa concepção, o Estado pode intervir na propriedade privada e isso pode ocorrer de formas diferentes, como será analisado adiante.

## 2. MODALIDADES

Há várias formas de intervenção do Estado na propriedade privada, mas, levando-se em conta a natureza e os efeitos, pode ser feita a classificação em **intervenção restritiva e intervenção supressiva** (CARVALHO FILHO, 2008).

Na **intervenção restritiva**, o Estado apenas **impõe restrição ao uso da propriedade**, sem retirá-la do proprietário. São as seguintes espécies:

- a) Limitações administrativas;
- b) Servidão administrativa;
- c) Requisição administrativa;
- d) Ocupação temporária;
- e) Tombamento.

Por sua vez, a **intervenção supressiva é mais drástica porque, por ela**, ocorre a **supressão da propriedade**, isto é, o Estado retira a propriedade de seu titular. Ocorre por meio da **desapropriação**.

### 2.1 Limitações administrativas

A limitação administrativa é “toda **imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social**” (MEIRELLES, 2010, p. 664).

As limitações administrativas são determinações gerais, que condicionam o exercício do direito de propriedade em face do bem comum, pelas quais proprietários indeterminados são constituídos em **obrigações positivas, negativas ou permissivas**, isto é, o Poder Público pode impor que os proprietários em geral adotem determinado comportamento (**fazer**), ou que se abstenham de fazer algo (**deixar de fazer**), ou que permitam que algo seja realizado (**permitir**).

Por exemplo, a edificação compulsória, prevista no art. 182, § 4º, da Constituição Federal, é uma hipótese de obrigação positiva. Por outro lado, a proibição de construir acima de determinado número de pavimentos é hipótese de obrigação negativa e, por fim, a obrigatoriedade de permitir a vistoria em elevadores ou a fiscalização pela vigilância sanitária é caso de obrigação permissiva (GASPARINI, 2008).

Não gera direito à indenização, por se tratar de limitação geral e abstrata, destinada a todos os proprietários. Por isso, diz-se que é **gratuita**.

## 2.2 Servidão administrativa

A servidão administrativa é o “direito real público que autoriza o Poder Público a usar a propriedade imóvel para permitir a execução de obras e serviços de interesse coletivo” (CARVALHO FILHO, 2020, p. 691).

Por meio da servidão administrativa, a Administração Pública pode impor um **ônus real de uso** sobre a propriedade particular. São exemplos de servidão a passagem de oleodutos, de gasodutos, de torres de transmissão de energia elétrica, passagem de cabos de fibras óticas, colocação de placa com nome de rua em prédio.

Não se retira a propriedade de seu titular, mas este é obrigado a consentir que seu imóvel (**coisa serviente**) seja usado em prol de um serviço público ou de um bem afetado a fim de utilidade pública (**coisa dominante**).

Na verdade, ocorre um uso compartilhado, conjunto, da propriedade. O proprietário continua sendo titular e usando sua propriedade, mas, também, é obrigado a suportar que o Poder Público a use para atender a finalidade pública específica. Assim, por exemplo, o proprietário de imóvel rural não perde sua propriedade quando são colocadas torres de distribuição de energia elétrica em seu interior, mas, também, não pode se opor a instituição da servidão.

Instituída a servidão administrativa, deve ser **registrada no Registro de Imóveis** para que possa produzir efeitos *erga omnes*, nos termos do art. 167, I, nº 6, da Lei nº 6.015/73, ressalvando-se a hipótese de instituição por lei, para quem admite essa hipótese de instituição de servidão administrativa.

Quanto à indenização, adverte Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010) que na hipótese de ter sido instituída por **lei, não há direito à indenização**, pois atinge todos os proprietários que estejam na mesma situação, salvo se um prédio sofrer prejuízo maior e, ao revés, quando decorre de **acordo** ou de **sentença** judicial, sobre imóveis determinados, a regra é a **indenização**, desde que comprovado o prejuízo no **caso concreto**.

## 2.3 Requisição administrativa

A requisição administrativa é a “**utilização coativa de bens ou serviços** particulares pelo Poder Público por ato de execução imediata e direta da autoridade requisitante e **indenização ulterior**, para atendimento de **necessidades coletivas** urgentes e transitórias” (MEIRELLES, 2010, p. 660).

Por meio dela, a Administração Pública pode, por exemplo, em caso de forte inundação, requisitar um prédio comercial, uma escola particular, um ginásio de esportes para abrigar as vítimas; ou, requisitar ambulância de serviço médico particular para fazer o socorro.

Trata-se de medida **autoexecutória** e, assim, não é necessária a intervenção judicial para a sua efetivação, mas poderá o ato ser apreciado pelo Judiciário quanto à sua legalidade (CARVALHO FILHO, 2020).

É devida **indenização** ao proprietário, **se houver dano** (art. 5º, XXV, CF).

Sua extinção ocorrerá com o desaparecimento da situação de perigo, sendo, portanto, de natureza transitória (CARVALHO FILHO, 2020).

## 2.4 Ocupação temporária ou provisória

A ocupação temporária é a “**utilização transitória**, remunerada ou gratuita, de **bens** particulares pelo Poder Público para a **execução** de obras, serviços ou atividades públicas ou de interesse público” (MEIRELLES, 2010, p. 662).

Não há apenas uma forma de ocupação temporária. É hipótese, por exemplo, a ocupação de imóveis na época das eleições para votação e apuração ou, ainda, no caso de imóveis necessários à lavra e pesquisa de petróleo (Decreto-Lei nº 1.864/81). Entretanto, normalmente, a modalidade cobrada nas provas é a prevista no art. 36 do Decreto-Lei nº 3.365/41, pelo qual é permitida a ocupação temporária de terrenos não edificados, vizinhos às obras e necessários à sua realização, podendo o proprietário exigir caução e havendo indenização no fim. Dessa forma, esses imóveis são usados, por exemplo, para a colocação de máquinas, equipamentos, instalação de local provisório para alimentação dos trabalhadores.

Essa forma de ocupação temporária, portanto, tem os seguintes **requisitos**:

- a) obra pública;
- b) necessidade de ocupação de terreno vizinho, não edificado;
- c) obrigatoriedade de indenização;
- d) caução, se exigida.

## 2.5 Tombamento

O tombamento é um **procedimento administrativo** adotado pelo Poder Público para sujeitar “a **restrições parciais** os bens de qualquer natureza cuja **conservação** seja de **interesse público**, por sua vinculação a fatos memoráveis da história ou por seu excepcional valor arqueológico ou etnológico, bibliográfico ou artístico” (DI PIETRO, 2010, p. 139).

Tombar significa inventariar, cadastrar, arrolar, registrar, inscrever e tem origem no direito português e designava o ato de inscrever, registrar nos arquivos guardados na Torre do Tombo (NOHARA, 2012).

Trata-se de importante instrumento para a proteção do patrimônio cultural brasileiro e, por ele, a Administração promove a preservação de bens em razão de seu valor histórico, artístico ou cultural e está previsto na Constituição Federal no art. 216, § 1º e, em nível infraconstitucional, há o Decreto-Lei nº 25/37, conhecido por Lei do Tombamento que é norma geral sobre o assunto, pois a **competência legislativa** é concorrente, nos termos do art. 24, VII, da Constituição Federal.

No caso da **competência material** para a instituição do tombamento, o art. 23, III, da Constituição Federal prevê que se trata de competência comum aos entes federados, quer dizer, todos eles podem realizar o tombamento.

Em regra, o tombamento pode ter como **objeto** qualquer bem, móvel ou imóvel, privado ou público.

Tombado o bem, o art. 13 do Decreto-Lei nº 25/37 exige que se faça a **transcrição no Registro de Imóveis**, averbando-se o tombamento ao lado da transcrição do domínio. Essa é uma obrigação decorrente do tombamento e não parte do procedimento em si.

Os artigos 11 a 21 do Decreto-Lei nº 25/37 disciplinam os **efeitos do tombamento**, que serão analisados adiante.

Em relação à **alienação**, conforme o art. 13, o bem tombado privado pode ser alienado e, por outro lado, o bem público é inalienável, exceto se for para outro ente público. Apenas, exige a lei que quem adquiriu o bem objeto do tombamento, no prazo de 30 dias, **comunique a transferência** de propriedade ao registro, ainda que se trate de transmissão judicial ou *causa mortis*, sob pena de multa de 10% sobre o valor e, se houver o **deslocamento do bem**, o **proprietário**, no mesmo prazo, deve **inscrevê-los** no registro do lugar para que tiverem sido deslocados, sob pena de multa de 10% do valor.

Quanto à **conservação**, o bem tombado **não pode** ser (art. 17):

- a) destruído, demolido ou mutilado;
- b) reparado, pintado ou restaurado, sem prévia autorização do Iphan.

Em caso de inobservância, será aplicada multa de 50% do dano causado e se for bem público, a autoridade responsável pela infração incorrerá pessoalmente na multa.

Outro efeito é a **vigilância**, pois os bens tombados ficam sujeitos à **vigilância permanente** do Iphan, que poderá **inspecioná-lo** quando julgar conveniente e o proprietário ou responsável **não pode criar obstáculos** à inspeção, sob pena de multa, elevada ao dobro em caso de reincidência (art. 20).

Também, a **saída do país** do bem tombado **não é permitida**, exceto se for por curto prazo, sem transferência de domínio e para fim de intercâmbio cultural, a juízo do Conselho Consultivo do Iphan (art. 15). No caso de descumprimento, será feito o sequestro do bem e, apurada a responsabilidade do proprietário, será aplicada a ele multa de 50% e, na reincidência, será o dobro e, ainda, responderá pelo crime de contrabando.

Quanto ao **extravio ou furto**, o tombamento impõe ao proprietário o dever de comunicar a sua ocorrência ao Iphan, no prazo de 5 dias, sob pena de multa de 10% sobre o valor da coisa (art. 16).

O tombamento, também, produz efeito na **vizinhança** e, nela, sem autorização do Iphan, é proibido fazer construção que impeça ou reduza a visibilidade do bem tombado ou nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser determinada a destruição da obra ou retirada do objeto, impondo-se multa de 50% do valor do objeto.

Em relação à **indenização**, em regra, **não é devida**, mas o proprietário terá direito ao ressarcimento se ficar demonstrado o dano como, por exemplo, o esvaziamento do valor econômico da propriedade.

O desfazimento do tombamento poderá ser realizado pelo Poder Público, de ofício ou mediante requerimento, quando desaparecido o fundamento que deu causa a que o bem fosse tombado (CARVALHO FILHO, 2020).

## 2.6 Desapropriação

Dentre as diversas formas de intervenção do Estado na propriedade particular, sem dúvida, a mais drástica delas é a desapropriação, pois se trata de intervenção supressiva da propriedade.

### 2.6.1 Conceito e natureza jurídica

A desapropriação é:

*o procedimento administrativo pelo qual o Estado, compulsoriamente, retira de alguém certo bem, por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social e o adquire, originariamente, para si ou para outrem, mediante prévia e justa indenização, paga em dinheiro, salvo os casos que a própria Constituição enumera, em que o pagamento é feito com títulos da dívida pública (art.182, § 4º, III) ou da dívida agrária (art.184) (GASPARINI, 2008, p. 816).*

Tem **natureza jurídica de forma originária de aquisição da propriedade**, ou seja, é como se não houvesse proprietário anterior. Disso decorre que:

- a) Os direitos reais de garantia (penhor, hipoteca, anticrese, etc.) sobre o bem desapropriado são extintos e ficam sub-rogados no preço da indenização, ou seja, são substituídos pelo valor da indenização (art. 31 do Decreto-Lei nº 3.365/41);
- b) Uma vez incorporado ao patrimônio público, o bem desapropriado não pode ser reivindicado, mesmo que haja vício na desapropriação, resolvendo-se em perdas e danos (art. 35 do Decreto-Lei nº 3.365/41);
- c) A ação pode ser promovida mesmo sem se saber quem é o real proprietário;
- d) A transcrição no Registro de Imóveis não seguirá o princípio da continuidade registral, isto é, independe da verificação de continuidade das transcrições anteriores;
- e) O Poder Público não pode se valer de ação redibitória no caso de vício ou defeito oculto do bem desapropriado.

### 2.6.2 Competência

O estudo da desapropriação faz com que seja necessário analisar três competências: a legislativa, a declaratória e a executória.

Em relação à **competência legislativa**, nos termos do art. 22, II, da CF, a compete à União legislar sobre desapropriação.

Por outro lado, quanto à **competência declaratória**, ou seja, a competência para declarar que determinado bem será desapropriado, trata-se de competência concorrente da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e Territórios, conforme o art. 2º do Decreto-lei nº 3.365/1941, isto é todos os entes federados podem fazê-lo, salvo nos casos específicos de reforma agrária, em que a competência é exclusiva da União e da declaração de desapropriação para fins urbanísticos, que é de competência do Município.

Aliás, a regra é que o ente federado é quem tem competência declaratória, por meio de decreto do Chefe do Executivo (art. 6º). Porém, excepcionalmente, há hipóteses em que a lei, expressamente, atribuiu essa competência a entes da administração indireta como é o caso, por exemplo, das agências reguladoras ANTT (Lei nº 10.233/01, art. 24, IX), ANP (art. 8º, VIII, Lei 9.478/97) e ANATEL (Lei nº 9.074/95, art. 10).

Já, a **competência executória** consiste na possibilidade de promover a desapropriação, com a adoção de medidas e exercício de atividades que conduzam à transferência da propriedade.

Quanto a essa competência, estabelece o art. 3º do Decreto-Lei nº 3.365/41 com as alterações promovidas pela Lei nº 14.273/21 e pela Lei nº 14.620/23, que podem promover a desapropriação, desde que expressamente autorizado em lei ou contrato:

- a) Os concessionários, inclusive aqueles contratados no regime de parceria público-privada;
- b) As entidades públicas;
- c) As entidades que exerçam funções delegadas do poder público;
- d) O contratado pelo poder público para fins de execução de obras e serviços de engenharia sob os regimes de empreitada por preço global, empreitada integral e contratação integrada. Nessa hipótese em específico, o edital deverá prever expressamente o responsável por cada fase do procedimento expropriatório, o orçamento estimado para sua realização e a distribuição objetiva de riscos entre as partes, incluído o risco pela variação do custo das desapropriações em relação ao orçamento estimado.

### 2.6.3 Pressupostos

Da análise do art. 5º, XXIV, percebe-se que o legislador constituinte estabeleceu **pressupostos** necessários para a ocorrência da desapropriação, que são os seguintes (MEIRELLES, 2010):

- a) **Necessidade pública:** diz respeito a situações de **emergência**, as quais necessitam, para serem resolvidas, da transferência urgente do bem particular para o Poder Público.
- b) **Utilidade pública:** são situações em que é **conveniente a transferência dos bens**, mas não é imprescindível. O Decreto-Lei nº 3.365/41, no art. 5º, apenas menciona os casos de utilidade pública e não faz menção à necessidade pública e, assim, nos termos desse dispositivo legal, **são casos de utilidade pública para fins de desapropriação:**
  - segurança nacional;
  - defesa do Estado;
  - socorro público em caso de calamidade;
  - salubridade pública;
  - criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
  - aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
  - assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
  - exploração ou conservação dos serviços públicos;
  - abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos;
  - execução de planos de urbanização;
  - parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética;
  - construção ou ampliação de distritos industriais;



- funcionamento dos meios de transporte coletivo;
  - preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos;
  - preservação e conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens móveis de valor histórico ou artístico;
  - construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;
  - criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;
  - reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;
  - demais casos previstos por leis especiais.
- c) **Interesse social:** quando houver necessidade de **distribuição da propriedade em benefício da coletividade ou de categorias sociais merecedoras de amparo estatal**. Nesse tipo de desapropriação, os bens destinam-se à coletividade ou a beneficiários determinados e não ao Poder Público. Está prevista na Lei nº 4.132/62, na qual o art. 2º considera de interesse social:
- o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;
  - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;
  - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de dez famílias;
  - a construção de casas populares;
  - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação, armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;
  - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais;
  - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas.

A desapropriação para fins de reforma agrária tem previsão no texto constitucional e, também, é hipótese de desapropriação por interesse social e está regulada na Lei Complementar nº 76/93 e, também, na Lei nº 8.629/93.

### 2.6.3.1 Indenização

Nos termos do art. 5º, XXIV, cabe à lei estabelecer o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos na Constituição.

A regra, portanto, é que a retirada forçada da propriedade seja indenizada ao proprietário, de maneira **prévia** e em **dinheiro**, mas o próprio texto constitucional admitiu **exceções em três hipóteses**.

A primeira delas é a **desapropriação urbanística sancionatória, prevista no art. 182, § 4º**. De acordo com esse dispositivo, caso o proprietário de terreno não edificado, subutilizado ou não utilizado não promova o seu adequado aproveitamento, mesmo após lhe ter sido imposto o parcelamento ou edificação compulsórios e o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, é admitida a desapropriação do imóvel, cuja **competência é do Município**. Entretanto, como a medida tem caráter sancionatório, **não haverá indenização em dinheiro** e será feita mediante **títulos da dívida pública** de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Outra hipótese é a **desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, com previsão art. 184 da Constituição Federal**.

A função social da propriedade rural é cumprida quando atende, simultaneamente, conforme critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos requisitos (art. 186):

- a) aproveitamento racional e adequado;
- b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- c) observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- d) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Na hipótese de **descumprimento da função social da propriedade rural**, cabe a desapropriação para fins de reforma agrária, que é de **competência da União**. É devida **indenização**, mas esta será paga em **títulos da dívida agrária**, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei, exceto quanto às **beneficentárias úteis e necessárias, que serão indenizadas em dinheiro**.

A última situação é a **expropriação de terras** em que haja **cultura ilegal de planta psicotrópica ou trabalho escravo**, prevista no art. 243 do texto constitucional. Na verdade, trata-se de um **confisco** e, dessa forma, **não há indenização**.

Ainda em relação à indenização, esta deve ser **justa**, o que significa que deve propiciar a recomposição total do patrimônio do proprietário, de forma a não sofrer nenhuma redução em razão da desapropriação.

#### **2.6.4 Objeto**

Quanto ao **objeto**, em regra, **todos os bens** podem ser expropriados (art. 2º, *caput*, Decreto-Lei nº 3.365/41), sejam corpóreos ou incorpóreos, privados ou públicos, móveis ou imóveis, inclusive o espaço aéreo e o subsolo, salvo as vedações legais.

No caso de **bens públicos**, a União poderá desapropriar os bens dos Estados e dos Municípios, o Estado poderá desapropriar os bens dos Municípios (art. 2º, § 2º) e, entretanto, os Municípios não podem desapropriar bens dos Estados e da União e os Estados não podem desapropriar bens federais. Em **regra**, é necessária **autorização legislativa** para se desapropriar bem público, o que é **dispensado** quando a desapropriação for realizada mediante **acordo entre os entes federativos**, no qual

serão fixadas as respectivas responsabilidades financeiras quanto ao pagamento das indenizações correspondentes.

Quanto às **ações, cotas e direitos** representativos do capital de instituições e empresas cujo funcionamento dependa de autorização do governo federal e se subordine a sua fiscalização, é vedada a desapropriação pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, salvo mediante prévia autorização, por decreto, do Presidente da República (art. 2º, § 3º).

### **2.6.5 Procedimento: noções**

O procedimento da desapropriação divide-se em duas fases, a fase declaratória e a fase executória.

#### *2.6.6.1 Fase declaratória*

Na **fase declaratória** ocorre a manifestação de vontade do Poder Público no sentido de realizar, no futuro, a desapropriação de determinado bem e, nesse sentido, já o individualiza, ou seja, nessa etapa há a prática do ato declaratório de que o bem é de utilidade pública ou de necessidade pública ou de interesse social para fins de desapropriação.

Em regra, esse ato é de competência do Chefe do Poder Executivo (art. 6º), por meio de decreto. Porém, de forma excepcional, como já anotado, a legislação atribuiu essa competência a algumas agências reguladoras (ex.: ANATEL, ANEEL e ANP). Ainda, nos termos do art. 8º, pode o Poder Legislativo tomar a iniciativa e praticar o ato declaratório e, se o fizer por meio de lei, esta será considerada como lei de efeito concreto, equiparando-se a ato administrativo para fins de controle, mas ressalta-se a possibilidade de fazê-lo por meio de decreto legislativo.

O ato declaratório tem por finalidade individualizar efetivamente o bem, indicando o propósito da desapropriação que pretende fazer e, como deve pagar indenização, é necessário que seja apontada a previsão orçamentária a respeito.

Podem ser apontados como **efeitos do ato declaratório**:

- a) o proprietário deve se submeter às restrições decorrentes da declaração expropriatória;
- b) serve como um marco para a definição do estado do bem para o cálculo da indenização no futuro porque, após esse momento, nos termos do art. 26, §1º, do Decreto-Lei nº 3.365/41, somente serão indenizadas as benfeitorias necessárias e, no caso das úteis, apenas as que foram autorizadas pelo expropriante e, assim, não sendo indenizadas as benfeitorias voluptuárias;
- c) o direito do Poder Público de penetrar no bem a fim de realizar inspeções e levantamentos de campo, podendo recorrer, em caso de resistência, ao auxílio de força policial e, em caso de dano por excesso ou abuso de poder ou originário das inspeções e levantamentos de campo realizados, cabe indenização por perdas e danos, sem prejuízo da ação penal (art. 7º);
- d) dá início ao prazo de caducidade da declaração.

Expedido o ato declaratório, o Poder Público deve iniciar os atos para a promoção da desapropriação no prazo legal, sob pena do ato perder efeito. Assim, contado do

# 15

## CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 1. CONCEITO

O controle da Administração Pública é “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder” (CARVALHO FILHO, 2008, p. 836).

Para que essa atividade de controle torne efetiva a submissão da Administração Pública à ordem jurídica, há um sistema tríplice de controle: **controle administrativo**, **controle legislativo** e **controle jurisdicional** (FAGUNDES, 2010).

### 2. TIPOS DE CONTROLE

Há diversos tipos de controle, dependendo da maneira pela qual são considerados. Em geral, costuma-se arrolar as seguintes espécies de controle: quanto à origem ou localização, quanto ao momento, quanto ao aspecto controlado; quanto à amplitude ou fundamento e quanto à iniciativa.

**Quanto à origem à origem ou localização**, pode ser:

- a) **Interno.** É o controle “feito pela mesma unidade administrativa ou pelo mesmo poder que praticou o ato” (FURTADO, 2010, p. 1088), a exemplo da avaliação das políticas públicas pelos órgãos e entidades da administração (art. 37, §16).
- b) **Externo.** É o controle realizado por órgão ou entidade administrativa ou por poder distinto daquele no qual o ato foi praticado. Assim, é externo, por exemplo, tanto o controle que o Poder Legislativo exerce sobre os demais poderes quanto o feito pela administração direta sobre entidade da administração indireta (DI PIETRO).

**Quanto ao momento, divide-se em:**

- a) **Prévio** ou **preventivo** (*a priori*). Trata-se do controle realizado **antes** do ato. Ex.: autorização do Congresso Nacional para o Presidente da República ausentar-se do país por mais de quinze dias (art. 49, II, CF); aprovação pelo Senado da escolha de ministros do STF, dos tribunais superiores e do Tribunal de Contas da União (art. 52, II, CF).
- b) **Concomitante**. É feito **durante** a atividade administrativa, acompanhando a realização do ato. Ex.: fiscalização da execução de um contrato administrativo; avaliação das políticas públicas (art. 37, §16 CF).
- c) **Posterior** ou **subsequente**. Aquele realizado **após** o ato visando à extinção, à confirmação ou à correção do ato. Ex.: anulação, revogação, convalidação, homologação.

Por sua vez, **quanto ao aspecto controlado**, pode ser:

- a) **Legalidade**. Analisa a **conformidade** do ato com o direito. Verifica-se a legalidade do ato praticado. Pode ser feito pela própria Administração, pelo Poder Judiciário ou pelo Poder Legislativo (ex.: art. 49, X, CF).
- b) **Mérito**. Controla a **oportunidade** e a **conveniência** de ato discricionário praticado. Somente a própria Administração pode fazê-lo.

**Quanto à amplitude ou fundamento, divide-se em:**

- a) **Hierárquico** ou **por subordinação**. É decorrência da relação de subordinação instituída em razão do poder hierárquico da Administração. Esse controle pressupõe as faculdades dos superiores de fiscalização, coordenação, supervisão, orientação, aprovação, revisão e correção dos atos dos subordinados (MEIRELLES, 2010). Decorre do poder hierárquico e é um controle interno.
- b) **Finalístico** ou **por vinculação**. Cuida-se de controle realizado pela administração direta sobre as entidades da administração indireta, em que se verifica se a entidade criada está cumprindo as finalidades previstas na lei que a criou ou autorizou a sua criação. Nessa relação não há hierarquia, mas, na verdade, vinculação. Também é chamado de tutela administrativa, pois é aplicação do princípio da tutela. É um controle externo.

Já, **quanto à iniciativa**, pode ser:

- a) **De ofício**. É aquele realizado pela Administração, sem necessidade de provocação. É aplicação do princípio da autotutela.
- b) **Provocado**. É deflagrado pelo administrado. Ex.: recurso administrativo.

Destaca-se que essas diversas maneiras de se realizar o controle da atividade administrativa não são estanques e podem ser **combinadas** de variadas maneiras e, assim, um “ato do Executivo, sujeito a controle externo e prévio do Legislativo, pode ser submetido posteriormente ao controle interno e concomitante da própria Administração e, afinal, sujeitar-se ao controle de legalidade do Judiciário” (MEIRELLES, 2010, p. 701).

TIPOS DE CONTROLE	
<b>Quanto à origem</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• interno</li> <li>• externo</li> </ul>
<b>Quanto ao momento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• prévio</li> <li>• concomitante</li> <li>• posterior</li> </ul>
<b>Quanto ao aspecto controlado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• legalidade</li> <li>• mérito</li> </ul>
<b>Quanto à amplitude</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• hierárquico</li> <li>• finalístico</li> </ul>
<b>Quanto à iniciativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• de ofício</li> <li>• provocado</li> </ul>

### 3. CONTROLE ADMINISTRATIVO

O “controle administrativo é um **autocontrole** dentro da Administração Pública” (FAGUNDES, 2010, p. 126). É “o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação” (DI PIETRO, 2010, p. 730).

Esse controle é realizado pelos três poderes em relação aos seus próprios atos e, dessa forma, é exemplo de controle administrativo a hipótese de um Tribunal Regional Federal anular edital de concurso que esteja realizando. Também serve de ilustração a anulação de edital de licitação realizada pela Câmara dos Deputados, por ela própria.

Essa atividade controladora feita pela própria Administração pode ser iniciada de ofício ou mediante provocação do interessado. Ainda, pode ser feita quanto à legalidade (ex.: anulação, convalidação) e quanto ao mérito (revogação).

O controle administrativo pode ocorrer no âmbito do controle **hierárquico** ou do controle **finalístico** e, assim, deriva, respectivamente, do princípio da **autotutela** e do princípio da **tutela**, conforme destaca Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010), que os chama de poder de autotutela e poder de tutela.

**ATENÇÃO!** Normalmente, nas provas de concurso a remissão é feita, apenas, quanto ao poder de autotutela, havendo afirmação do tipo “o controle administrativo decorre da autotutela”. Não está errado, mas é preciso lembrar que decorre, também, da tutela quando se tratar das entidades da administração indireta.

#### 3.1 Recursos administrativos

Usa-se a expressão **recurso administrativo** para se referir a **todo meio disponível ao administrado para provocar o reexame de ato ou decisão administrativa**, fundamentando-se tanto no direito de petição (art. 5º, XXXIV, CF) quanto na garantia

da ampla defesa (art. 5º, LV, CF) (CUNHA JUNIOR, 2010). Em geral, os recursos administrativos somente terão efeito suspensivo quando expressamente previsto em lei.

São **modalidades** de recurso administrativo (MEIRELLES, 2010):

- a) **representação administrativa**: é o meio pelo qual o administrado denuncia, formalmente, irregularidades ou abuso de poder no seio da Administração;
- b) **reclamação administrativa**: é a forma usada pelo administrado para se opor aos atos da Administração que afetem seus direitos ou interesses;
- c) **pedido de reconsideração**: é o requerimento de reexame de ato ou decisão administrativa, dirigido à mesma autoridade que expediu o ato ou decidiu;
- d) **recurso hierárquico**: é o requerimento de reexame de ato ou decisão administrativa, dirigido a autoridade superior à que expediu o ato ou decidiu. Pode ser:

- **recurso hierárquico próprio**: dirigido a autoridade hierarquicamente superior dentro do mesmo órgão em que o ato foi praticado. Por ser consequência da hierarquia, não depende da previsão legal;
  - **recurso hierárquico impróprio**: é o que se “dirige a autoridade ou órgão estranho à repartição que expediu o ato recorrido, mas com competência julgadora expressa, como ocorre com os *tribunais administrativos* e com os *chefes* do Executivo federal, estadual e municipal” (MEIRELLES, 2010, p. 713). É um recurso que não se dirige a autoridade hierarquicamente superior, mas sim a autoridade de outro órgão, sem relação hierárquica com o que proferiu o ato como, por exemplo, recurso, na esfera federal, contra ato de dirigente de autarquia para o Ministério a que estiver vinculada ou para o Presidente da República. Em razão da inexistência de hierarquia, somente é admissível quando houver previsão expressa em lei.
- e) **revisão**: é o meio usado pelo servidor para requerer o reexame de punição que lhe foi imposta quando houver fato novo capaz de inocentá-lo ou de demonstrar a inadequação da penalidade aplicada.

#### 4. CONTROLE LEGISLATIVO

O controle legislativo é o exercido pelo **Poder Legislativo**, pois é pertinente a esse Poder, na sua **função típica**, as tarefas de legislar e fiscalizar.

Esse controle é exercido sobre os atos do Poder Executivo, das entidades da administração indireta e, inclusive, sobre os atos administrativos do Poder Judiciário e, assim, trata-se de controle externo.

**ATENÇÃO!** O controle que o Poder Legislativo exerce sobre seus próprios atos é o controle administrativo, de natureza interna e, por outro lado, o que esse poder exerce sobre os atos dos demais poderes é o controle legislativo, de natureza externa.

O controle legislativo somente pode ser realizado nas hipóteses previstas na Constituição Federal, as quais não podem ser ampliadas pelas Constituições estaduais, pelas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios e, muito menos, pela legislação infraconstitucional, pois se trata de exceção ao princípio da separação

de poderes, o que somente pode ser previsto em âmbito constitucional, sob pena de ofensa ao próprio princípio (DI PIETRO, 2010).

O controle legislativo abrange o **controle político** e o **controle financeiro**.

#### 4.1 Controle político

Por meio do controle político, o Poder Legislativo pode fiscalizar e decidir sobre “atos ligados à função administrativa e de organização do Executivo e do Judiciário” (CARVALHO FILHO, 2008, p. 887) e, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, P. 743), abrange aspectos de legalidade e de mérito e pode apreciar os atos administrativos inclusive sob o aspecto da “discricionariedade, ou seja, da oportunidade e conveniência diante do interesse público”.

Há várias hipóteses de controle político no texto constitucional, das quais podem ser destacadas as seguintes:

a) a competência exclusiva do **Congresso Nacional** para (art. 49):

- “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (inciso X);
- “apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão” (inciso XII);
- “aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares” (inciso XIV);
- “autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais” (inciso XVI);
- “aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares” (inciso XVII);

b) a competência privativa do **Senado Federal** para (art. 52):

- aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de (inciso III):
  - Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;
  - Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;
  - Governador de Território;
  - Presidente e diretores do Banco Central;
  - Procurador-Geral da República;
  - titulares de outros cargos que a lei determinar;
- após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente (inciso IV);
- “aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato” (inciso XI);
- “autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios” (inciso V);
- “fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (inciso VI);



- “dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal” (inciso VII);
- c) o “**poder de sustação**” (CARVALHO FILHO, 2008, p. 888) do Congresso Nacional quanto aos “atos praticados pelo poder Executivo que exorbitem poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” (art. 49, V);
- d) a **convocação**, pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal, ou por qualquer de suas comissões, de Ministro de Estado ou de quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, caracterizando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada (art. 50, *caput*);
- e) o **pedido escrito de informações** encaminhado pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, configurando crime de responsabilidade a recusa ou o não atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas (art. 50, § 2º);
- f) a instalação de **Comissão Parlamentar de Inquérito** (CPI) na Câmara, no Senado, ou em conjunto (comissão mista: CPMI), mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, tendo a comissão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, encaminhando-se as suas conclusões, se for o caso, ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores (art. 58, § 3º).

## 4.2 Controle financeiro

O controle financeiro é o “exercido pelo Poder Legislativo sobre o Executivo, o Judiciário e sobre sua própria administração no que se refere à receita, à despesa e à gestão dos recursos públicos” (CARVALHO FILHO, 2008, p. 889).

Nos termos do art. 70 da Constituição Federal, a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.

Disso, extrai-se que o **controle financeiro se subdivide em controle interno e externo**.

Quanto ao **controle interno**, o art. 74 da Constituição Federal determina que os Poderes **Executivo, Legislativo e Judiciário** deverão manter, de forma integrada, sistema de controle interno, com a **finalidade** de:

- a) “avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União” (inciso I);

- b) “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado” (inciso II);
- c) “exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União” (inciso III);
- d) “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional” (inciso IV).

Em relação ao **controle externo**, não há dúvida de que o “titular do controle externo da atividade financeira do Estado é o Congresso Nacional” (FURTADO, 2010, p. 1119). Entretanto, o art. 71 do texto constitucional determina que esse controle externo, na esfera federal, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União, que é

*órgão auxiliar e de orientação do Poder Legislativo, embora a ele não subordinado, praticando atos de natureza administrativa, concernentes, basicamente, à fiscalização.*

*O Tribunal terá sua sede no Distrito Federal, sendo integrado por nove ministros que exercerão suas atribuições em todo o território nacional, e terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do STJ, sendo, portanto, vitalícios, inamovíveis e tendo em seus subsídios a garantia da irredutibilidade, aplicando-se-lhes quanto à aposentadoria e pensão, nos termos das ECsn<sup>os</sup> 20/98 e 41/03, as normas constantes no art. 40 da Constituição Federal (MORAES, 2006, p. 1249-1250).*

Além do Tribunal de Contas da União, há os Tribunais de Contas dos Estados como, por exemplo, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Na esfera municipal, é proibida a criação de novos Tribunais de Contas enquanto órgãos municipais, entretanto há o Tribunal de Contas do Município de São Paulo e o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, porque foram autorizados por disposições constitucionais anteriores a 1988 e há o entendimento de que a proibição de serem criados novos tribunais, inserida na atual Constituição, não causou a extinção deles.

Quanto ao exercício do controle externo, Lucas Rocha Furtado (2010, p. 1119) adverte que embora o Congresso Nacional seja o titular do controle financeiro externo, os “instrumentos necessários ao seu exercício são conferidos ao TCU” e prossegue o autor ressaltando a inexistência de subordinação entre a corte de contas e o Congresso Nacional para, posteriormente, enfatizar que “somente por intermédio do TCU pode o Congresso Nacional exercer as atribuições indicadas na Constituição Federal (art. 71) relacionadas ao exercício do controle financeiro da atividade administrativa do Estado” (FURTADO, 2010, p. 1120).

O art. 71 da Constituição Federal elenca a **competência do Tribunal de Contas da União, cuja redação é a seguinte:**

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

- I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
- V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.
- § 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.
- § 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.
- § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.
- § 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Alguns pontos desse dispositivo devem ser destacados e o primeiro deles é o inciso I, que estabelece que cabe ao TCU “apreciar as contas do Presidente da República”. Assim, a Corte de Contas não julga as contas do Presidente da República, pois essa competência é do Congresso Nacional (art. 49, IX), porém se o Presidente não apresentar as contas no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, cabe à Câmara dos Deputados proceder a tomada de contas (art. 51, II).

Isso somente se aplica ao Presidente da República e, dessa maneira, em relação aos administradores e gestores da administração direta e indireta federal cabe ao TCU julgar as suas contas (inciso II).

Por sua vez, o inciso III atribui competência ao TCU para apreciar, para fins de registro os atos de admissão de pessoal e, também, as concessões de aposentadorias, reformas e pensões e, quanto a isso, entende o STF (MS 24.997) que o “ato de aposentadoria configura ato administrativo complexo, aperfeiçoando-se somente com o registro perante o Tribunal de Contas. Submetido à condição resolutiva, não se operam os efeitos da decadência antes da vontade final da Administração”.

Quanto a essa atividade do TCU, há a **Súmula Vinculante nº 3**:

**“Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão”.**

Ainda, decidiu o STF que deve haver prazo para o Tribunal de Contas apreciar a legalidade do ato de concessão de aposentadoria e fixou a seguinte tese de repercussão geral:

**STF (RE 636.553): “Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de cinco anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão a contar da chegada do processo à respectiva Corte de contas.”**

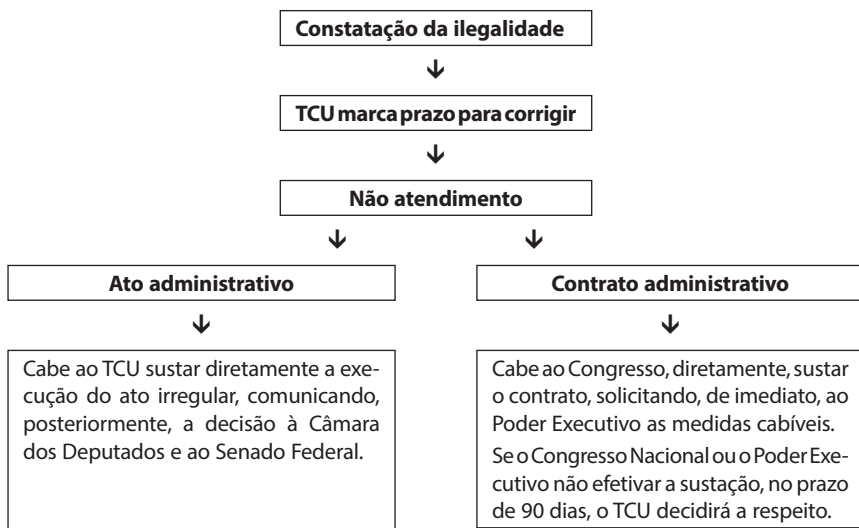
Outro ponto relevante diz respeito aos incisos IX e X e §§1º e 2º, porque tratam das medidas a serem adotadas pelo tribunal de contas em face da constatação de ilegalidade em ato ou em contrato administrativo.

Nesse sentido, em conformidade com o texto constitucional, constatada a presença de ilegalidade a solução a ser adotada dependerá se é ato ou se é contrato administrativo.

Quando se tratar de **ato administrativo**, assim que constatada a ilegalidade, o TCU deve fixar um prazo para que o órgão ou entidade adote as providências no sentido de regularizá-lo e, caso isto não seja feito, possui **competência para sustar diretamente a execução do ato irregular**, comunicando, posteriormente, a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

Por outro lado, se for **contrato administrativo**, verificada a ilegalidade, o TCU deve comunicar o fato ao Congresso Nacional, pois cabe a este fazer a sustação diretamente, bem como solicitar ao Poder Executivo que adote as providências necessárias para o caso. Todavia, caso o Congresso Nacional ou o Poder Executivo não adote as providências, no prazo de noventa dias, o TCU adquire a competência para fazê-lo diretamente.

- **Para fixar:**



O inciso VIII do art. 71 prevê outra competência de grande relevância, que é, no caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, a de aplicação de penalidades previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

Em complemento a esse inciso, o art. 71, § 3º, determina que as “decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de **título executivo**”.

## 5. CONTROLE JUDICIAL

O controle judicial é o “exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário quando realiza atividade administrativa” (MEIRELLES, 2010, p. 744).

**ATENÇÃO!** O Poder Judiciário exerce atividade administrativa de maneira atípica e, dessa maneira, nessa função pode controlar os seus próprios atos e quando o faz exerce o controle administrativo, como seria o caso de determinado tribunal anular edital de concurso dele próprio, que fora divulgado contendo ilegalidade. Por sua vez, também é possível que, no exercício da função jurisdicional, exerça o controle de legalidade sobre os atos administrativos praticados pelo próprio Poder Judiciário, quando estará atuando no exercício do controle judicial, como seria a hipótese de licitante ajuizar ação pleiteando a anulação do edital de licitação promovida por determinado tribunal e o pedido é acolhido.

No Brasil vigora o **sistema de jurisdição única** ou sistema inglês, conforme o art. 5º, XXXV da Constituição Federal de 1988, pelo qual há somente uma jurisdição e, assim, o controle dos atos administrativos, de maneira definitiva, é feito pelo Poder Judiciário.

O controle judicial é controle de natureza **externa** e, quanto à sua extensão, é um controle de **legalidade** ou **legitimidade**, não sendo permitido ao Poder Judiciário a ingerência no mérito do ato administrativo, ou seja, sobre a conveniência e a