



**INSTITUTO GLOBAL DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Palestrante: Dr. Eder Lima Palma

Advogado

OAB/MG 172205

E-mail: ederlimapalma@hotmail.com



CONTROLE LEGISLATIVO SOBRE O PATRIMÔNIO MUNICIPAL E OS LIMITES DA INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE PRIVADA



- Procedimentos de Venda e Destinação de Bens Públicos no Âmbito Municipal;
- Garantias Jurídicas dos Bens Municipais: Inalienabilidade, Impenhorabilidade e Prescrição;
- Formas de Incorporação de Bens ao Patrimônio Público Municipal;
- Constituição e Aplicação de Servidões em Favor do Interesse Público;
- Requisição Administrativa: Hipóteses e Procedimentos de Aplicação;
- Utilização Provisória de Bens Privados pelo Poder Público: Ocupação Temporária;
- Restrições Administrativas sobre a Propriedade Privada: Limitações de Uso e Função Social;
- Proteção Cultural e Ambiental: Regime Jurídico do Tombamento;
- Procedimentos de Desapropriação: Da Declaração de Utilidade Pública à Indenização;



BENS PÚBLICOS

- **Conceito:**
- O Estado detém soberania sobre os bens localizados em seu território, seja exercendo domínio direto em relação a eles ou impondo limitações ao seu uso e propriedade.
- No Brasil, todos os bens estão potencialmente sujeitos ao domínio do Estado; porém, é bem público aquele “conjunto de coisas móveis e imóveis de que é detentora a Administração, afetados quer a seu próprio uso, quer ao uso direto ou indireto da coletividade, submetidos a regime jurídico de direito público” (Cretella Junior).



- De acordo com Marçal Justen Filho, bem público é o bem jurídico atribuído à titularidade do Estado, submetido a regime jurídico de direito público, necessário ao desempenho das funções públicas ou merecedor de proteção especial.
- Dizer que o bem é de titularidade do Estado significa que os particulares não podem se apropriar dele.



- Quanto a estar submetido ao regime jurídico de direito público, significa que não são aplicáveis os institutos de direito privado aos bens públicos, por exemplo, o titular do bem público não pode usá-lo como melhor lhe aprouver ou lhe dar a destinação que quiser, deve fazê-lo de conformidade com a destinação que a lei estabelece, para atendimento do interesse público.



- O Código Civil traz a definição de bem público que pode ser melhor compreendida a partir do que já se disse acima:
- Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.



- As pessoas jurídicas de direito público interno são todos os entes da Administração Direta ou Indireta, mesmo que detenham personalidade jurídica de direito privado, como ocorre com as empresas públicas e as sociedades de economia mista:
- *“Os imóveis administrados pela Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap) são públicos, sendo insuscetíveis de usucapião” (STJ, EREsp 695.928/DF, rel. Min. José Delgado, j. 18/10/06)*



- **Classificação:**

- Art. 99 do Código Civil:

- São bens públicos:

- I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

- II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

- III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

- Parágrafo único. Não dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.



BENS DE USO COMUM

- Consideram-se bens de uso comum do povo aqueles que, por determinação legal ou por sua própria natureza, podem ser utilizados por todos em igualdade de condições, sem necessidade de consentimento individualizado por parte da Administração (exemplo: ruas, praças, estradas, águas do mar, rios navegáveis, ilhas oceânicas, etc.).
- Estão fora de comércio, ou seja, não podem ser objeto de qualquer relação jurídica regida pelo direito privado, como compra e venda, doação, permuta, hipoteca, penhor, comodato, locações, posse por usucapião, etc.



BENS DE USO ESPECIAL

- São todas as coisas, móveis ou imóveis, corpóreas ou incorpóreas, utilizadas pela Administração Pública para realização de suas atividades e consecução de seus fins.
- São os bens aplicados ao desempenho das atividades estatais, configurem elas ou não um serviço público.
- A categoria abrange os edifícios em que se situam repartições estatais e todo o instrumental de bens móveis necessários ao desempenho da atividade administrativa, legislativa ou jurisdicional.



- Outros exemplos: imóveis onde estão instaladas repartições públicas, os bens móveis utilizados pela Administração, museus, bibliotecas, veículos oficiais, cemitérios públicos, aeroportos, mercados, hospitais, escolas públicas, etc.



- Também estão fora de comércio, todavia, tanto para estes de uso especial, quanto para os de uso comum a inalienabilidade não é absoluta – a não ser com relação àqueles bens que, por sua própria natureza, são insuscetíveis de valoração patrimonial, como os mares, praias, rios navegáveis –, vale dizer, os bens suscetíveis de valoração podem perder a característica de inalienabilidade desde que perca a destinação pública, o que ocorre pela desafetação (instituto que será visto adiante).



BENS DOMINICAIS

- A definição de bem dominical é feita por exclusão: todo bem de titularidade estatal que não seja qualificável como de uso do povo nem de uso especial é considerado dominical.
- Integra o patrimônio do Estado como objeto de direito pessoal ou real, isto é, sobre ele a Administração exerce 'poderes de proprietário'. Não tem uma destinação pública determinada, nem um fim administrativo específico.



- Exemplos de bens dominicais: terras devolutas e todas as terras que não possuam uma destinação pública específica, os terrenos de marinha; os prédios públicos desativados; móveis inservíveis; a dívida ativa, etc.



AFETAÇÃO E DESAFETAÇÃO

- A afetação é a destinação do bem a determinada e específica utilização relativa a um serviço público ou a uma repartição administrativa gerencial, ao passo que a desafetação é o inverso, ou seja, sua retirada do destino ao qual ele estava proposto.



- **Nesse tom, Celso Antônio Bandeira de Mello:**
- *“A afetação é a preposição de um bem a um dado destino categorial de uso comum ou especial, assim como a desafetação é a sua retirada do referido destino. Os bens dominicais são bens não afetados a qualquer destino público”. (MELLO, 2004, p. 805).*



- Afetação e desafetação são fatos administrativos dinâmicos, que indicam mutações nas finalidades ou destinações do bem público. O não uso, por si só, não acarreta desafetação. A formalização da desafetação depende de lei ou ato administrativo – mesmo que meramente declaratório –, processada na forma prevista pelo direito posto e observadas as competências setoriais fixadas legalmente.

- **Jurisprudência:**

- AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOAÇÃO DE IMÓVEL PÚBLICO A PARTICULAR (INSTITUIÇÃO DE ENSINO) COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. EDIÇÃO DE LEI MUNICIPAL PARA DESAFETAÇÃO E DOAÇÃO DO IMÓVEL. SITUAÇÃO QUE É ADMITIDA PELO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO, DESDE QUE OBSERVADOS OS REQUISITOS LEGAIS. DESATENDIMENTO DE TAIS REQUISITOS NO PRESENTE CASO. DESAFETAÇÃO DO BEM PÚBLICO DE USO ESPECIAL. ATO QUE NÃO CONTOU COM MOTIVAÇÃO SUFICIENTE. DISPENSA DE LICITAÇÃO REALIZADA IRREGULARMENTE. NÃO DEMONSTRADA A SINGULARIDADE DO DONATÁRIO A AUTORIZAR A DISPENSA, OU A INEXISTÊNCIA DE OUTRAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO INTERESSADAS EM SE INSTALAR NO MUNICÍPIO.



- ATOS PRATICADOS QUE REVELAM A INABILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS ENVOLVIDOS, MAS NÃO MÁ-FÉ, DOLO OU CULPA GRAVE. INEXISTÊNCIA DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO OU DANO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. DOAÇÃO QUE NÃO FOI APERFEIÇOADA POR NÃO TER SIDO LEVADA A ESCRITURA A REGISTRO PÚBLICO. MANUTENÇÃO DO IMÓVEL SOB A PROPRIEDADE DO MUNICÍPIO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA INOCORRENTE. PARTICULARES ENVOLVIDOS QUE NÃO EXERCERAM INFLUÊNCIA OU REQUERERAM BENEFÍCIOS AOS AGENTES PÚBLICOS.



- DA SENTENÇA PARA JULGAR IMPROCEDENTE O PEDIDO NO QUE DIZ RESPEITO À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECLARAÇÃO DE ILEGALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 426/2005 DE SANTO ANTÔNIO DA PLATINA, COM EFEITOS EXTUNC, POR DESATENDER O ART. 17 DA LEI FEDERAL Nº 8.666/93. ATOS ADMINISTRATIVOS RELATIVOS À DOAÇÃO ANULADOS. SENTENÇA REFORMADA. (...) .



- a)- O ordenamento jurídico brasileiro, observados alguns requisitos, admite hipóteses de doação de imóveis públicos a particulares. Conquanto se demonstre possível doar imóvel público a particular, depois de desafetado, no caso dos autos, todavia, a doação deixou de observar algumas formalidades essenciais para a legalidade do negócio;
- b)- A desafetação é o ato pelo qual um bem público de uso especial passa para a categoria dos bens dominicais, ou seja, deixa de ter destinação exclusiva para o uso pelos entes públicos, passando a ser desativado, podendo, inclusive, ser objeto de alienação. É ato de sérias repercussões, pois importa na restrição ao domínio que o Poder Público exerce sobre o seu patrimônio;



- c)- A desafetação levada a efeito no presente caso não foi devidamente circunstanciada, inviabilizando a reunião adequada de motivos que pudessem justificar a grave medida adotada. Por consequência, restou prejudicada a validade do ato;
- d)- A licitação é regra obrigatória para as alienações promovidas pelo Poder Público, prevista expressamente no inc. XXI do art. 37 da Constituição Federal que estabelece: "ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (...)";



- e)- Apesar de se ter invocado "as especificações" da FANORPI que a credenciariam a receber a doação, não se trouxe nos autos nenhuma característica que denotasse singularidade da entidade donatária no desenvolvimento das atividades educacionais, tendo sido arroladas características que poderiam, em tese, ser apresentadas por qualquer entidade de ensino superior que demonstrasse interesse em se instalar naquele município;



- f)- Considerando a insuficiência de motivos, tanto no que diz respeito à desafetação do bem público, quanto no que se refere à dispensa da licitação para a doação do imóvel, está correta a sentença ao declarar a ilegalidade da Lei Municipal nº 426/19 de Santo Antônio da Platina, a qual teve por objeto desafetar o imóvel em tela, bem como autorizar o Executivo municipal a doá-lo ao CETEC. Pela mesma razão, correta também a sentença ao declarar a nulidade dos atos administrativos relativos à doação efetivada pela Lei Municipal nº 426/19;



- g)- Quanto à acusação de prática de improbidade administrativa, da análise dos autos não se extrai elementos que demonstrem a presença de dolo, má-fé ou culpa grave da parte dos envolvidos. O que se verifica, na verdade, é o anseio de uma comunidade em dispor de entidade de ensino superior no Município de Santo Antônio da Platina. Conquanto legítimo este anseio, todavia, os Poderes constituídos no âmbito do município deixaram de praticar os atos administrativo-legislativos de forma regular para que o intento se convertesse em realidade;



- h)- Sobressai, no caso dos autos, a inabilidade dos réus - prefeito e vereadores - no intento de alienar o imóvel objeto da doação. Todavia, não há elementos que denotem a presença do elemento doloso. Não se demonstrou, também, que o CETEC e CARLOS VINICIUS MALULY tenham agido com má-fé para influenciar nas decisões que resultaram na doação, de modo que a improbidade não ficou caracterizada na presente demanda.



- i)- "Ainda que não haja litisconsórcio passivo unitário, há o efeito expansivo subjetivo do recurso interposto por um dos litisconsortes, quando a defesa deles for comum" (STJ, REsp 1196451/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 13/08/2023, DJe 30/08/2023). Assim, a absolvição da acusação da improbidade deve ser estendida ao réu ex-Prefeito que não apelou, nos termos do art. 509 do CPC. (TJPR - 5ª C.Cível - AC - 1223753-9 - Santo Antônio da Platina - Rel.: Rogério Ribas - Unânime - - J. 24.02.2024)



- **Inalienabilidade:**
- É a característica que impede um bem de ser alienado, ou seja, de ter a sua propriedade transferida.
- **Regra geral**
- *Código Civil, Art. 100. “Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.”*



- **Exceções:**

- Um edifício público não pode ser alienado enquanto estiver destinado a servir à coletividade (ou seja, afetado), mas poderá vendido, doado ou permutado desde que seja, por lei, desafetado dessa destinação pública e passado à categoria de bens dominicais, isto é, ao patrimônio disponível da Administração.
- Em princípio, de conformidade com o art. 76 da Lei nº 14.133/21, *A alienação de bens da Administração Pública dependerá de interesse público devidamente justificado, de avaliação prévia e de autorização legislativa para bens imóveis, e será precedida de licitação, dispensada nos casos previstos nesta Lei.*



- I - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:
 - a) dação em pagamento;
 - b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas “f”, “g” e “h” deste inciso;
 - c) permuta por outros imóveis que atendam aos requisitos relacionados às finalidades precípuas da Administração, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, segundo avaliação prévia, e ocorra a torna de valores, sempre que for o caso;



FORMAS DE TRANSFERÊNCIA DA PROPRIEDADE DOS BENS DESAFETADOS

- **Venda:**

- É o contrato pelo qual o vendedor transfere ao comprador o domínio de certa coisa, mediante preço certo em dinheiro (Código Civil, art. 481).
- Toda venda, ainda que de bem público, é contrato de Direito Privado. Não há venda administrativa, embora o Poder Público seja parte no negócio.



- Formalidades a serem observadas: autorização competente, avaliação prévia por perito ou órgão competente da entidade estatal, licitação. Se se tratar de bem de uso comum ou especial, dependerá da desafetação legal.



- **Doação**

- É o contrato pelo qual uma pessoa (o doador), por liberalidade, transfere de seu patrimônio bens ou vantagens para outra (donatária), que os aceita (CC, arts. 538 e 539). É contrato civil e não administrativo, fundado na liberalidade do doador..
- A Administração pode fazer doações de bens móveis ou imóveis desafetados do uso público, e comumente o faz para incentivar construções e atividades particulares de interesse coletivo.



- Essas doações podem ser com ou sem encargos e em qualquer caso dependem de lei autorizadora que estabeleça condições para sua efetivação, de prévia avaliação do bem a ser doado e de licitação. Só excepcionalmente será possível promover concorrência para doações com encargos, a fim de escolher-se o donatário que proponha cumpri-los em melhores condições para a Administração ou para a comunidade. Em toda a doação com encargo é necessária a cláusula de reversão para a eventualidade do seu descumprimento.



- Modernamente, a doação de terrenos públicos vem sendo substituída – e com vantagens – pela concessão de direito real de uso.
- **Jurisprudência:**
- (TJPR - 4ª C.Cível - AC - 1033576-1 - Tibagi - Rel.: Lélia Samardã Giacomet - Unânime - J. 03.03.2015)
ADMINISTRATIVO - DOAÇÃO DE VEÍCULO PÚBLICO SEM PRÉVIA LICITAÇÃO - ART. 53 DA LEI 9.784/99 - ATO NULO DE PLENO DIREITO - DESNECESSIDADE DE INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO - CANCELAMENTO DO REGISTRO DE PROPRIEDADE DO VEÍCULO EM NOME DO DONATÁRIO.



- 1. Na Lei 14.133/21 A doação é permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas “f”, “g” e “h” deste inciso;
- 2. Ato de ex-governador do Estado que, mediante decreto autônomo, doa a amigo particular veículo público é nulo de pleno direito.
- 3. A Administração, com amparo no art. 53 da Lei 9.784/99, deve anular seus próprios atos, quando eivados de nulidade, sendo desnecessária a instauração de processo administrativo, oportunizando a defesa ao donatário na hipótese dos autos, porque o ato não poderia ser convalidado, à míngua de licitação.



- 4. Registro de propriedade do veículo em nome do donatário que deve ser cancelado.
- 5. Recurso especial provido. (STJ, REsp 685.551/AP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/03/2005, DJ 18/04/2005, p. 277)



- APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO COMINATÓRIA. DOAÇÃO DE IMÓVEL PÚBLICO À PARTICULAR. OUTORGA DE ESCRITURA PÚBLICA. ENCARGOS CUMPRIDOS. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA AO ARGUMENTO DE NÃO TER SIDO OBSERVADO PROCESSO LICITATÓRIO. DOAÇÃO FUNDADA EM INTERESSE PÚBLICO JUSTIFICADO. POSSIBILIDADE DE DISPENSA DA LICITAÇÃO. OUTORGA DE ESCRITURA PÚBLICA DEVIDA. RECURSO PROVIDO.

- A doação de bem público, através de lei específica, à empresa privada para atrair sua instalação, refletindo no incremento da economia e na melhoria das condições sociais, atende ao interesse público. Verificado o cumprimento dos encargos, bem como o incremento no recolhimento de impostos e aumento das vagas no mercado de trabalho, é possível a doação do imóvel sem prévia licitação.
- (TJSC, Apelação Cível n. 2006.038515-7, de Herval D'Oeste, rel. Des. Ricardo Roesler, j. 16-12-2008).



- **Dação em pagamento:**
- É a entrega de um bem que não seja dinheiro para solver dívida anterior. A coisa dada em pagamento pode ser de qualquer espécie e natureza, desde que o credor consinta no recebimento em substituição da prestação que lhe era devida (CC, art. 536).



- A Administração pode utilizar-se da dação em pagamento, com prévia autorização legislativa e avaliação do bem a ser empregado no resgate da dívida. Fixado o valor da coisa dada em pagamento, as relações entre as partes serão regidas pelas normas da compra e venda.
- Não exige licitação por se tratar de um contrato com destinatário certo.



- **Permuta:**
- É o contrato pelo qual as partes transferem e recebem um bem, uma da outra, bens esses que se substituem reciprocamente no patrimônio dos permutantes. Há sempre na permuta uma alienação e uma aquisição de coisa da mesma espécie ou não. A permuta pressupõe igualdade de valor entre os bens permutáveis, mas é admissível a troca de coisas de valores desiguais com reposição em dinheiro da diferença.

- A permuta de bem público exige autorização legal e avaliação prévia das coisas a serem trocadas, mas não se exige licitação, uma vez que a determinação dos objetos da troca não admite substituição ou competição licitatória.

- **Jurisprudência:**
- Recurso ordinário. Mandado de segurança. Registro de imóveis.
- Matrícula. Bem público. Desafetação. Permuta.
- 1. O imóvel foi adquirido pelo Poder Público de forma originária, por afetação decorrente da implantação de loteamento aprovado. Após, houve a desafetação do bem em regular processo legislativo, tornando-o bem dominical, passível de alienação.



- 2. Da escritura pública de permuta constou expressamente que as partes contratantes autorizam o Oficial do Registro de Imóveis "a promover abertura de matrícula do imóvel dado em permuta a Orlando Anteghini e sua Mulher, como de origem no loteamento mencionado".



- Assim, a abertura de matrícula do imóvel em nome do Município de Leme/SP e o posterior registro da permuta celebrada entre o referido Município e Orlando Anteghini e sua mulher atende ao disposto no artigo 228 da Lei nº 6.015/73, não se ferindo o princípio da continuidade, além de evitar restrição ao negócio regularmente celebrado, obedecidos os preceitos legais pertinentes.



- A escritura de permuta, portanto, não contém qualquer vício que impeça o registro da transação, revelando-se claro o direito do impetrante a obter junto ao Cartório do Registro de Imóveis a matrícula do imóvel em questão e o consequente registro da permuta.
- 2. Recurso ordinário conhecido e provido. (RMS 12.958/SP, Rel. Ministro CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO, TERCEIRA TURMA, julgado em 10/12/2022, DJ 31/03/2023, p. 213)



- **Investidura:**
- A **investidura** é a incorporação de uma área pública, isoladamente inaproveitável, ao terreno particular confinante, em razão de alteração no traçado urbano ou de obra pública, tornando inviável sua utilização autônoma
- Está prevista no **art. 91, §2º, I, da Lei nº 14.133/2021**, que dispõe:
- **Art. 91.** É dispensada a licitação, nos termos do inciso XI do caput do art. 75 desta Lei, nas hipóteses de alienação:
- (...) **§ 2º** Entende-se por investidura, para os fins desta Lei: I – a alienação aos proprietários de imóveis lindeiros de área remanescente ou resultante de obra pública, área essa que se tornar inaproveitável isoladamente, por preço nunca inferior ao da avaliação.



- **Aforamento (ou enfiteuse):**
- Não se confunde com a concessão de direito real de uso, que exige finalidade específica. É um instituto que permite ao proprietário (no caso a Administração Pública) atribuir a outrem (no caso o particular) o domínio útil de imóvel de sua propriedade, mediante o pagamento de uma importância certa, invariável e anual, chamada foro ou pensão.
- **Situação jurídica atual do aforamento**
- **O Código Civil de 2002, no art. 2.038, extinguiu a possibilidade de novas enfiteuses e aforamentos:**
- *Art. 2.038.* Fica proibida a constituição de enfiteuse e subenfiteuse, subordinando-se as existentes, até sua extinção, às disposições do Código Civil anterior e leis posteriores.
- Isso significa que **não se pode mais criar novos contratos** de aforamento, mas **os que já existiam continuam regidos pelas regras antigas** até serem extintos ou convertidos em propriedade plena.



- Trata-se de um direito real sobre coisa alheia, em que se confere ao titular do direito a plena posse, uso e gozo da coisa, sem fins específicos, com poderes, inclusive, de aliená-la e transmiti-la hereditariamente, desde que pague anualmente ao senhorio direto (proprietário) chamada de foro ou pensão anual.



- É notório que a sistemática da licitação pública não se afaz a programas sociais. Tudo porque o certame visa a obter a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, enquanto programas sociais se propõem a exatamente o contrário, isto é, tais programas retratam a intervenção estatal a fim de beneficiar os menos favorecidos, aqueles sem condições de oferecer boa proposta, mas que precisam de assistência pública, cujos efeitos lhes assegurem o exercício de direitos fundamentais, entre os quais o da moradia, a teor do caput do art. 6º da Constituição Federal.



- Nesses casos, a Administração Pública, em vez de almejar a proposta mais vantajosa, deve selecionar os menos favorecidos, que, se participassem de licitação pública, ofereceriam a ela a pior proposta. Por isso, o legislador – com acerto – dispensou a licitação pública para alienação ou transferência do uso vinculada a programas sociais de habitação.”



IMPRESCRITIBILIDADE

- Os bens públicos, seja qual for a sua natureza, são imprescritíveis, isto é, são insuscetíveis de aquisição mediante usucapião. Diz o art. 102 do Código Civil: “Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.”
- **Vejam os que é a usucapião:**
- Usucapião é um modo de aquisição da propriedade e ou de qualquer direito real que se dá pela posse prolongada da coisa, de acordo com os requisitos legais, sendo também denominada de prescrição aquisitiva. Constituem requisitos para a consumação da usucapião: a coisa hábil ou suscetível de usucapião, a posse e o decurso do tempo.



- Na perspectiva do presente curso, temos que, mesmo que um particular tenha a posse pacífica de um bem público pelo tempo necessário à aquisição por usucapião dos bens privados, conforme regulado no direito privado – ou por qualquer período de tempo, a bem da verdade –, não adquirirá direito de propriedade sobre esse bem.
- A Constituição Federal veda, expressamente, qualquer tipo de usucapião de imóveis públicos, quer localizados na zona urbana, quer na área rural. Vale observar que, embora a Constituição só tenha mencionado bens imóveis, os bens públicos móveis também estão imunes à usucapião.



IMPENHORABILIDADE

- A penhora é instituto de natureza constritiva que recai sobre o patrimônio do devedor para propiciar a satisfação do credor na hipótese de não pagamento voluntário da obrigação. O bem penhorado pode ser compulsoriamente alienado a terceiros para que o produto da alienação satisfaça o débito do credor.



- Os bens públicos são impenhoráveis, vale dizer, não se sujeitam ao regime de penhora.
- A Constituição Federal estabeleceu regra diferenciada para a satisfação dos créditos de terceiros contra a Fazenda Pública. Eles serão pagos segundo o denominado regime de precatórios, nos termos do caput do art. 100 da CF.



USO PRIVATIVO DE BENS PÚBLICOS POR PARTICULARES

- Qualquer que seja a categoria do bem público – uso comum, uso especial ou dominical –, é possível à Administração outorgar a particulares determinados o seu uso privativo. Essa outorga, que exige sempre um instrumento formal, está sujeita ao juízo de oportunidade e conveniência exclusivo da própria administração e pode ser feita mediante remuneração pelo particular, ou não.
- Os instrumentos mais importantes aptos a outorgar a utilização privativa de bens públicos por particulares são a autorização de uso de bem público, a permissão de uso de bem público, a concessão de uso e a concessão de direito real de uso.



AUTORIZAÇÃO DE USO

- É um ato administrativo unilateral e discricionário, pelo qual a Administração consente, a título precário, que o particular se utilize de bem público com exclusividade.
- Diz-se que é unilateral porque se perfaz com a exclusiva manifestação de vontade do Poder Público, ainda que exista a provocação do interessado.



- Discricionário porque seu consentimento pode ser dado ou negado segundo os critérios de conveniência e oportunidade da Administração.
- Precário no sentido de que pode ser revogada a qualquer momento, quando o uso se tornar contrário ao interesse público. Se for por prazo certo, perde o caráter da precariedade, de modo que se o Poder Público a revogar deverá indenizar o particular.
- Pode ser gratuita ou onerosa; dispensa a licitação e autorização legislativa.
- Exemplo: fechamento de rua para realização de festa popular.

PERMISSÃO DE USO

- É ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta a utilização privativa de bem público, para fins de interesse público.
- Diferencia-se da autorização nos seguintes pontos:
 - - enquanto na autorização se confere a faculdade de uso privativo no interesse particular do beneficiário, a permissão implica a utilização privativa para fins de interesse coletivo;



- - a precariedade é mais acentuada na autorização já que o uso é para satisfação de interesse privado;
- - na autorização o usuário tem faculdade de uso; na permissão, sendo conferida no interesse predominantemente público, obriga o usuário, sob pena de caducidade do uso consentido;
- - de regra, é precedida por licitação.
- Exemplo: ocupação de área na calçada para instalação de uma banca de jornais e revistas; ocupação de área em praça para instalação de banca de artesanato.



- **Jurisprudência:**
- ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. PERMISSÃO DE USO DE IMÓVEL POR ASSOCIAÇÃO SEM FINS LUCRATIVOS E DE UTILIDADE PÚBLICA. RESCISÃO QUALIFICADA PELA FIXAÇÃO DE PRAZO. NECESSIDADE DE PROCESSO ADMINISTRATIVO PRÉVIO, MESMO EM CASO DE RESCISÃO POR INTERESSE PÚBLICO. PRECEDENTE.



- 1. Cuida-se de recurso ordinário interposto contra acórdão que denegou o pleito mandamental de anulação do termo unilateral de rescisão de permissão de uso de imóvel público por associação; alega a recorrente que deveria ter havido a observância do devido processo legal e da ampla defesa no caso.



- 2. As permissões de uso são, em geral, precárias, unilaterais e discricionárias, porém os autos demonstram que o termo de permissão foi firmado com prazo determinado de 10 (dez) anos (fl. 28), condicionando-o, pois assim se induziu legítima expectativa da associação de fruição do imóvel pelo prazo estabelecido. A situação enseja a aplicação do parágrafo único do art. 78 da Lei n.8.666/93, obrigando a Administração Pública a ofertar processo administrativo prévio à rescisão, com a observância do contraditório e da ampla defesa.

- 3. "Ao outorgar permissão qualificada ou condicionada de uso, a Administração tem que ter em vista que a fixação de prazo reduz a precariedade do ato, constituindo, em consequência, uma autolimitação ao seu poder de revogá-lo" (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Direito Administrativo, 21 ed. São Paulo, Atlas, 2008, p.657)



- **Lei 14.133/21**
- **Art. 137.** Constituem motivo para a rescisão do contrato:
- (...) **IX – razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato;**
- E o **art. 138** da mesma lei estabelece a necessidade de **processo administrativo**, assegurando **ampla defesa e contraditório** ao contratado, bem como possibilidade de apuração de perdas e danos.



CONCESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO

- É um contrato administrativo que gera direito pessoal (intuitu personae). Essa característica, a de ser um contrato, é o ponto principal de distinção entre as concessões e as autorizações e permissões de uso de bens públicos. Tem prazo determinado e assim não há precariedade.
- A concessão deve ser precedida de licitação (salvo a hipótese de dispensa ou inexigibilidade). Sua extinção antes do tempo enseja indenização ao particular, desde que não tenha sido motivada por este.



- Pode ser onerosa ou gratuita.
- Exemplo: área pública para exploração de um estacionamento anexo a um aeroporto; instalação de refeitório/cantina em repartição pública.
- **Jurisprudência:**
- REEXAME NECESSÁRIO. CONCESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO. RESCISÃO. AUSÊNCIA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA INTEGRADA. RECURSO IMPROVIDO.
- No caso em exame, o Município impetrado rescindiu a cessão de uso de bem público do imóvel “BOX 14 do antigo Mercado de Carne”, vigente desde 30/12/1993.



- Compulsando os autos, observa-se que o município demandado não se desincumbiu de comprovar que a rescisão da concessão do Impetrante fora devidamente precedida de processo administrativo, com observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa. É oportuno frisar que compete ao judiciário, no exercício do controle jurisdicional dos atos administrativos, a análise apenas da obediência aos princípios basilares da Administração Pública, sem que adentre no mérito da decisão administrativa.



- Por conseguinte, é mister avaliar a forma utilizada independentemente das razões do referido ato. Ausentes os documentos relativos ao processo administrativo que apurou a irregularidade atribuída ao demandante, não há como se constatar a observância do devido processo legal no ato que culminou com a rescisão da concessão do BOX 14 do antigo Mercado Municipal, em total afronta aos princípios aludidos e aos artigos 37, 5º, LV, todos da Constituição Federal. SENTENÇA INTEGRADA. APELO IMPROVIDO.
- (TJ-BA - REEX: 0000773-39.2010.8.05.0112, Relator: Maria do Socorro Barreto Santiago, Data de Julgamento: 15/05/2019, Segunda Câmara Cível)



- APELAÇÃO CÍVEL EM MANDADO DE SEGURANÇA (...) LICITAÇÃO - CONCESSÃO DE USO DE BENS PÚBLICOS MUNICIPAIS - LOCAÇÃO POR PARTE DO CONCESSIONÁRIO A TERCEIRO - IMPOSSIBILIDADE - ANUÊNCIA INDEVIDA - CONTRATO ADMINISTRATIVO INTUITU PERSONAE - RECURSO DESPROVIDO. (...)
- Vencedor de processo licitatório que celebra contrato de locação do bem público objeto da concessão de uso com terceiro que não participou da licitação, pode ter rescindido unilateralmente o contrato pela administração pública, desde que realizado o devido processo administrativo para a apuração dos fatos, com direito ao contraditório e à ampla defesa.



- A concessão de uso de bem público é contrato administrativo intuitu personae, que não pode ser transferido a outrem, mormente por locação, ainda que tenha havido anuência do Município, já que tal prática evidencia fraude ao procedimento licitatório e enriquecimento ilícito do locador, que paga ínfima remuneração ao poder público e recebe aluguéis em quantia superior. (TJ-SC - MS: 84129 SC 2002.008412-9, Relator: Jaime Ramos, Data de Julgamento: 11/08/2017, Segunda Câmara de Direito Público, de Criciúma.)



CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

- Constitui um direito de natureza real (e não mero direito pessoal). É um contrato que confere ao particular um direito real resolúvel, por prazo certo ou indeterminado, de forma remunerada ou gratuita. Por meio da concessão de direito real de uso a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular para que dele se utilize para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social.



- É transferível por ato inter vivos ou por sucessão legítima ou testamentária, a título gratuito ou remunerado, sendo revertido o bem à Administração caso o concessionário ou seus sucessores não lhe derem o uso prometido ou o desviarem de sua finalidade contratual.
- Substitui vantajosamente a maioria das alienações de terrenos públicos, razão pela qual deverá ser sempre preferida, principalmente nos casos de venda ou doação.



- **Jurisprudência:**

- ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO PARA CONSTRUÇÃO DE LANCHONETE E CHOPERIA EM PRAÇA PÚBLICA. LEI VICIADA. EMBARGO PELA ADMINISTRAÇÃO. PODER DE POLÍCIA POSSIBILIDADE.
- Sabendo-se que a atividade administrativa deve se marcar por sua integral submissão ao princípio da legalidade e da moralidade, norteadas pela Carta Magna, o chefe do Poder Executivo pode se recusar ao cumprimento de lei que entende inconstitucional ou não corretamente elaborada, desde que através de ato administrativo formal e expreso que aponte os vícios da referida norma.



- É ilegal a concessão de direito real de uso para a construção de lanchonete e choperia em uma praça da municipalidade, por dez anos , com isenção de tributos, por uma administração que está deixando a Prefeitura, considerando que a tramitação da referida norma, na Câmara Municipal, foi irregular e não houve prévia licitação. Recurso provido e segurança denegada em grau de reexame necessário.
- (TJPR - 1ª C.Cível - ACR - 59882-3 - Mamborê - Rel.: Ruy Cunha Sobrinho - - J. 14.10.2018)



CESSÃO DE USO

- É a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado. É ato de colaboração entre repartições públicas, em que aquela que tem bens desnecessários aos seus serviços cede o uso a outra que deles está precisando.



- A cessão de uso entre órgãos da mesma entidade não exige autorização legislativa e se faz por simples termo e anotação cadastral, pois é ato ordinário de administração através do qual o Executivo distribui seus bens entre suas repartições para melhor atendimento do serviço.
- Quando, porém, a cessão é para outra entidade, necessário se torna autorização legal para essa transferência de posse, nas condições ajustadas entre as Administrações interessadas. Em qualquer hipótese, a cessão de uso é ato de administração interna que não opera a transferência da propriedade e, por isso, dispensa registros externos.



CONTROLES DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

- Existem diversos tipos e formas de controlar a administração pública na prática de seus atos. Este controle se volta a resguardar o patrimônio público em seu aspecto mais amplo, envolvendo, inclusive o resguardo a valores e princípios administrativos.
- Os controles variam conforme o Poder, órgão ou autoridade que o exercitará, ou também pelo sua fundamentação, modo e momento de sua efetivação.



CONTROLE INTERNO

- O controle interno é aquele que é exercido pela entidade ou órgão que é o responsável pela atividade controlada, no âmbito de sua própria estrutura. O controle que as chefias exercem nos atos de seus subordinados dentro de um órgão público é considerado um controle interno.



- Todo superior hierárquico poderá exercer controle administrativo nos atos de seus subalternos, sendo, por isso, responsável por todos os atos praticados em seu setor por servidores sob seu comando.
- Sempre será interno o controle exercido no Legislativo ou no Judiciário por seus órgãos de administração, sobre seus servidores e os atos administrativos praticados por estes



- A Constituição Federal, em seu artigo 74, determina que deverá ser mantido pelos Poderes sistemas de controle interno, estabelecendo alguns itens mínimos que este controle deverá ter como objeto, conforme exposto abaixo:
- “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
 - I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;



- II - 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;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.”



- Em seu parágrafo primeiro, fica estabelecido que “Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária”. Ou seja, se torna obrigatório a denúncia de qualquer irregularidade encontrada para o TCU.



CONTROLE EXTERNO

- O controle externo ocorre quando outro Poder exerce controle sobre os atos administrativos praticados por outro Poder. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, “é o que se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado”. Este mesmo autor utiliza como exemplo a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário; a sustação de ato normativo do Executivo pelo Legislativo.



CONTROLE EXTERNO POPULAR

Já que a administração sempre atua visando o interesse público, é necessário a existência de mecanismos que possibilitem a verificação da regularidade da atuação da administração por parte dos administrados, impedindo a prática de atos ilegítimos, lesivos tanto ao indivíduo como à coletividade, e que também seja possível a reparação de danos caso estes atos de fato se consumem.



- O exemplo mais comum de controle externo popular é o previsto no artigo 31, §3º, da Constituição Federal, que determina que as contas dos Municípios fiquem, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte para o exame e apreciação, podendo questionar-lhes a legitimidade nos termos da lei. Não existindo lei específica sobre o assunto, o controle poderá ser feito através dos meios processuais comuns, como, por exemplo, o mandado de segurança e a ação popular.



CONTROLE PRÉVIO OU PREVENTIVO (A PRIORI)

- Chama-se prévio o controle exercido antes do início ou da conclusão do ato, sendo um requisito para sua eficácia e validade. É exemplo de controle prévio quando o Senado Federal autoriza a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios a contrair empréstimos externos. Outro exemplo apresentado por Hely Lopes Meirelles é o da liquidação da despesa para oportuno pagamento.



CONTROLE CONCOMITANTE

- É o controle exercido durante o ato, acompanhando a sua realização, com o intento de verificar a regularidade de sua formação. Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo expõem como exemplos do controle concomitante a fiscalização da execução de um contrato administrativo e a realização de uma auditoria durante a execução do orçamento, entre outros.



CONTROLE SUBSEQUENTE OU CORRETIVO (A POSTERIORI)

- Considera-se subsequente ou corretivo, o controle exercido após a conclusão do ato, tendo como intenção, segundo Fernanda Marinela, “corrigir eventuais defeitos, declarar sua nulidade ou dar-lhe eficácia, a exemplo da homologação na licitação”. Alexandrino e Paulo ainda constatam que o controle judicial dos atos administrativos, por via de regra é um controle subsequente.



CONTROLE DE LEGALIDADE OU LEGITIMIDADE

- É este tipo de controle que verifica se o ato foi praticado em conformidade com a lei; nas palavras de Hely Lopes Meirelles, “é o que objetiva verificar unicamente a conformação do ato ou do procedimento administrativo com as normas legais que o regem”.



- O controle de legalidade e legitimidade não só verifica apenas a compatibilidade entre o ato e o disposto na norma legal positivada, mas também deverá ser apreciado os aspectos relativos à observância obrigatória dos princípios administrativos.



- Poderá ser exercido tanto pela própria administração que praticou o ato (que configurará um controle interno de legalidade) quanto pelo Poder Judiciário, no exercício de sua função jurisdicional, ou pelo Poder Legislativo em casos previstos na Constituição.
- Nas palavras de Alexandrino e Paulo, “como resultado do exercício do controle de legalidade pode ser declarada a existência de vício no ato que implique a declaração de sua nulidade”.



- O ato será declarado nulo nos casos em que existir ilegalidade neste, e poderá ser feita pela própria Administração, ou pelo Poder Judiciário. A anulação terá efeito retroativo, desfazendo as relações resultantes dele.
- Com a edição da Lei nº 9.784/99, além de um ato poder ser válido ou nulo, passou a ser admitida a convalidação do ato administrativo defeituoso, quando este não acarretar lesão ao interesse público ou a terceiros.



CONTROLE DE MÉRITO

- O controle de mérito tem como objetivo a verificação da eficiência, da oportunidade, da conveniência e do resultado do ato controlado. Conforme Hely Lopes Meirelles, “a eficiência é comprovada em face do desenvolvimento da atividade programada pela Administração e da produtividade de seus servidores”.



- Ele normalmente é de competência do próprio Poder que editou o ato. Todavia, existem casos expressos na Constituição em que o Poder Legislativo deverá exercer controle de mérito sobre atos que o Poder Executivo praticou, caso este previsto no artigo 49, inciso X:
- “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;”



- Segundo grande parte da doutrina, não cabe ao Poder Judiciário exercer esta revisão, para não violar o princípio de separação dos poderes. Quando o Poder Judiciário exerce controle sobre atos do Executivo, o controle será sempre de legalidade ou legitimidade.



- Entretanto, pelo fortalecimento dos princípios fundamentais da administração como o da moralidade e eficiência, e os princípios constitucionais implícitos da razoabilidade e da proporcionalidade, existe atualmente, nas palavras de Alexandrino e Paulo, “uma nítida tendência à atenuação dessa vedação ao exercício, pelo Poder Judiciário, do controle de determinados aspectos de alguns atos administrativos, que costumavam ser encobertos pelo conceito vago de ‘mérito administrativo’”.



- Portanto, hoje em dia o Poder Judiciário pode invalidar um ato administrativo de aplicação de uma penalidade disciplinar, por considerar a sanção desproporcional ao motivo que a causou, por exemplo. Quando o Judiciário se utiliza do controle de mérito, ele está declarando ilegal um ato que estará ferindo os princípios jurídicos básicos, como no exemplo acima, o da razoabilidade. Cabe também lembrar que o Judiciário não poderá revogar o ato administrativo, e sim apenas anulá-lo.



CONTROLE HIERÁRQUICO

- O controle hierárquico, segundo Hely Lopes Meirelles, é aquele “que resulta automaticamente do escalonamento vertical dos órgãos do Executivo, em que os inferiores estão subordinados aos superiores”. O controle é hierárquico sempre que os órgãos superiores (dentro de uma mesma estrutura hierárquica) têm competência para controlar e fiscalizar os atos praticados por seus subordinados.



- Esta forma de controle é sempre um controle interno, típico do Poder Executivo, mas que também existe nos demais poderes. Nas palavras do professor Gustavo Mello, “existe controle hierárquico em todos os poderes, quanto às funções administrativas, de acordo com a escala hierárquica ali existente, mas não há nenhum controle hierárquico entre Poderes distintos, vez que os três Poderes são independentes entre si”. Um exemplo de controle hierárquico é o diretor de uma secretaria controlando o ato de seu serventuário.

- O controle hierárquico é irrestrito e não depende de alguma norma específica que o estabeleça ou o autorize. Graças a este controle que se pode verificar os aspectos relativos à legalidade e ao mérito de todos atos praticados pelos agentes ou órgãos subordinados a determinado agente ou órgão.



CONTROLE FINALÍSTICO

- É o controle que é exercido pela Administração Direta sobre as pessoas jurídicas integrantes da Administração Indireta. É um controle que depende de lei que o estabeleça, determine os meios de controle, as autoridades responsáveis pela sua realização, bem como as suas finalidades.



- Em casos excepcionais (casos de descalabro administrativo), poderá a Administração Direta controlar a indireta independentemente de regulamentação legal. É a chamada tutela extraordinária.
- Ele não se submete a hierarquia, visto que não há subordinação entre a entidade controlada e a autoridade ou o órgão controlador. Segundo Hely Lopes Meirelles, “é um controle teleológico, de verificação do enquadramento da instituição no programa geral no Governo e de seu acompanhamento dos atos de seus dirigentes no desempenho de suas funções estatutárias, para o atingimento das finalidades da entidade controlada”.



CONTROLE JUDICIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- O controle judiciário ou judicial é o exercido pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos exercidos pelo Poder Executivo, Legislativo e do próprio Judiciário – quando este realiza atividade administrativa.
- De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, graças a adoção do sistema da jurisdição una, fundamentado no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, no direito brasileiro, o Poder Judiciário deverá apreciar qualquer lesão ou ameaça a direito, mesmo que o autor da lesão seja o poder público.



- Este tipo de controle é exercido, via de regra, posteriormente. Ele tem como intuito unicamente a verificação da legalidade do ato, verificando a conformidade deste com a norma legal que o rege.
- Conforme Alexandrino e Paulo, os atos administrativos podem ser anulados mediante o exercício do controle judicial, mas nunca revogados. A anulação ocorrerá nos casos em que a ilegalidade for constatada no ato administrativo, podendo a anulação ser feita pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário, e terá efeitos retroativos, desfazendo as relações resultantes do ato.

- Entretanto, de acordo com os mesmos autores, a regra de o ato nulo não gerar efeitos “há que ser excepcionada para com os terceiros de boa-fé que tenham sido atingidos pelos efeitos do ato anulado. Em relação a esses, em face da presunção de legitimidade que norteia toda a atividade administrativa, devem ser preservados os efeitos já produzidos na vigência do ato posteriormente anulado”.



- No que concerne aos limites do controle do Poder Judiciário, este não deverá invadir os aspectos que são reservados à apreciação subjetiva da Administração Pública, conhecidos como o mérito (oportunidade e conveniência).



- Neste ponto, a doutrina se divide ao analisar qual é o limite que a apreciação judicial poderá chegar: Alexandrino e Paulo consideram que “o Judiciário não pode invalidar, devido ao acima explicado, a escolha pelo administrador (resultado de sua valoração de oportunidade e conveniência administrativas) dos elementos motivo e objeto desses atos, que formam o chamado mérito administrativo, desde que feita, essa escolha, dentro dos limites da lei”, já Di Pietro considera que “não há invasão de mérito quando o Judiciário aprecia os motivos, ou seja, os fatos que precedem a elaboração; a ausência ou falsidade do motivo caracteriza ilegalidade, suscetível de invalidação pelo Poder Judiciário”.



- O Poder Judiciário sempre poderá, portanto, anular atos administrativos, vinculados ou discricionários, desde que provocado, que apresentem vícios de ilegalidade ou ilegitimidade. Existem diversos meios de controle dos atos da Administração, sendo alguns acessíveis a todos os administrados, e outros restritos a legitimados específicos. Estes meios serão expostos a seguir.



MEIOS DE CONTROLE JUDICIÁRIO

- De acordo com Hely Lopes Meirelles, os meios de controle judiciário “são as vias processuais de procedimento ordinário, sumaríssimo ou especial de que dispõe o titular do direito lesado ou ameaçado de lesão para obter a anulação do ilegal em ação contra a Administração Pública”.



- a) Habeas corpus
- O habeas corpus tem como objetivo proteger o direito de locomoção. Gustavo Mello ensina que este “será concedido sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder”.
- Este instrumento poderá ser impetrado por qualquer pessoa (não necessita de advogado) quando seu direito de ir, vir e ficar for prejudicado por alguém, tanto uma autoridade pública quanto um particular estranho à Administração.



- Ele é gratuito, conforme disposto no artigo 5º, inciso LXXVII e se encontra previsto no inciso LXVIII deste mesmo artigo:
- “LXVIII - conceder-se-á "habeas-corpus" sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder;”



- **b) Habeas data**

- O habeas data é o instrumento constitucional que será concedido para assegurar à pessoa física ou jurídica o conhecimento de informações contidas em registros concernentes ao postulante e constantes de repartições públicas ou particulares acessíveis ao público, ou para retificação de dados pessoais. A Lei nº 9.507/97, acrescentou mais uma hipótese em seu artigo 7º, inciso III, garantindo também “para a anotação nos assentamentos do interessado, de contestação ou explicação sobre dado verdadeiro mas justificável e que esteja sob pendência judicial ou amigável”.



- Deve-se lembrar que esse remédio constitucional tem como objetivo garantir que a pessoa tenha conhecimento de quais informações sobre sua própria pessoa constam de algum banco de dados, bem como para retificá-las, caso tenha interesse. O habeas data não serve para garantir o direito de obter uma informação qualquer, mesmo sendo de seu interesse particular, mas que não se refira à sua vida pessoal.
- O habeas data será cabível, conforme o STJ consagrou em sua Súmula nº 2, após a recusa por parte da autoridade administrativa em fornecer a informação indesejada.



MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL

- O mandado de segurança é o meio constitucional que será concedido sempre para proteger um direito líquido e certo, que não seja amparado por habeas corpus e habeas data, lesado ou ameaçado de lesão por ato de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público. Segundo Hely Lopes Meirelles, “Destina-se a coibir atos ilegais de autoridade que lesam direito subjetivo, líquido e certo, do impetrante”.



- O prazo para impetrar o mandado de segurança é de 120 dias contados após o conhecimento do ato a ser impugnado. É um prazo decadencial, onde não se admite interrupção nem suspensão. Este meio constitucional não será cabível nas hipóteses de: direitos amparados pelo habeas corpus e habeas data; para corrigir lesão decorrente de lei em tese (conforme preceitua a Súmula nº 266 do STF); ato do qual caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independente de caução; decisão judicial que caiba recurso com efeito suspensivo; e de decisão judicial transitada em julgado.



- Esse remédio constitucional admite a suspensão liminar do ato, e a ordem, quando concedida, tem efeito mandamental e imediato, não podendo ser impedida sua execução por nenhum recurso comum, exceto pelo Presidente do Tribunal competente para apreciar a decisão inferior.



MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

- Esse tipo de mandado de segurança surgiu com a Constituição Federal de 88, em seu artigo 5º, inciso LXX, que determina:
- “LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:
 - a) partido político com representação no Congresso Nacional;
 - b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;”
- De acordo com Gustavo Mello, “cabe ressaltar que as entidades relacionadas na alínea b só podem defender os interesses de seus ‘membros ou associados’, enquanto os partidos políticos defendem os interesses da população.”



AÇÃO POPULAR

- A ação popular é um instrumento de defesa dos interesses da coletividade. Ela é utilizável por qualquer de seus membros, exercendo seus direitos cívicos e políticos. Não tem como intenção proteger direito próprio do autor, mas sim interesses de toda a comunidade. Ela poderá ser utilizada de forma preventiva ou de forma repressiva contra a atividade administrativa lesiva do patrimônio público.



- Ela poderá ser proposta por qualquer cidadão, ou seja, o brasileiro nato ou naturalizado, que está no gozo de seus direitos políticos, apto a votar e ser votado. Caso derrotado na ação, o autor não será obrigado a pagar custas judiciais ou indenizar a parte contrária, visto que a ação visa proteger um interesse público, e não o seu interesse individual, salvo se o autor houver movido a ação de má-fé.



- A ação popular se encontra prevista no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal: “LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”;



- Em caso de desistência da ação por parte do autor, como esta se trata de um interesse público, poderá haver o prosseguimento da ação pelo Ministério Público ou por outro cidadão.



AÇÃO CIVIL PÚBLICA

- A ação civil pública, prevista na Constituição Federal e em leis infraconstitucionais, é o instrumento que tem por objetivo a proteção de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Pode ser interposta pelos órgãos ou entidades discriminadas no artigo 5º, da Lei nº 7.347/85, além disso, consoante disciplina o artigo 54, inciso XIV, da Lei nº 8.906/94, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil também tem legitimidade.



- Foi criada para efetivar a responsabilização por danos ao meio ambiente, ao consumidor, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, ao patrimônio público e social, bem como a bens e direitos que possuam valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.



AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

- Diante de atos de improbidade no âmbito da Administração Pública, é possível buscar a repressão destes atos pela aplicação da Lei nº 8.429/92, a chamada Lei de Improbidade Administrativa, que está assim ementada: “Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.”



- De acordo com a classificação da Lei nº 8.429/92 os atos exteriorizadores de improbidade podem ser:
- 1. Os que importam enriquecimento ilícito do agente público, acarretem ou não dano ao erário (art. 9º);
- 2. Os lesivos ao erário na presença de culpa ou dolo (art. 10);
- 3. Os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11), mediante violação dos deveres administrativos, mesmo que sem enriquecimento ilícito do agente público e sem lesão ao erário.



- Para configurar ato ímprobo é necessário ficar demonstrada a presença de má-fé:
- ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PAGAMENTO DE DESPESAS PESSOAIS COM VERBA PÚBLICA. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO. (...) 1. "A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10 (...)"



- RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE DOLO. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.
- 1. O ato de improbidade, na sua caracterização, como de regra, exige elemento subjetivo doloso, à luz da natureza sancionatória da Lei de Improbidade Administrativa.
- 2. A legitimidade do negócio jurídico e a ausência objetiva de formalização contratual, reconhecida pela instância local, conjura a improbidade



- 3. É que "o objetivo da Lei de Improbidade é punir o administrador público desonesto, não o inábil. Ou, em outras palavras, para que se enquadre o agente público na Lei de Improbidade é necessário que haja o dolo, a culpa e o prejuízo ao ente público, caracterizado pela ação ou omissão do administrador público." (Mauro Roberto Gomes de Mattos, em "O Limite da Improbidade Administrativa", Edit. América Jurídica, 2ª ed. pp. 7 e 8).



- "A finalidade da lei de improbidade administrativa é punir o administrador desonesto" (Alexandre de Moraes, in "Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional", Atlas, 2002, p. 2.611). "De fato, a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil, despreparado, incompetente e desastrado" (REsp 213.994-0/MG, 1ª Turma, Rel. Min. Garcia Vieira, DOU de 27.9.1999)." (REsp 758.639/PB, Rel. Min. José Delgado, 1ª Turma, DJ 15.5.2006)



- 4. A Lei 8.429/92 da Ação de Improbidade Administrativa, que explicitou o cânone do art. 37, § 4º da Constituição Federal, teve como escopo impor sanções aos agentes públicos incursos em atos de improbidade nos casos em que: a) importem em enriquecimento ilícito (art.9º); b) que causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), aqui também compreendida a lesão à moralidade administrativa.



SANÇÕES

- **Enriquecimento ilícito – Art. 9º da Lei nº 8.429/1992 (com redação da Lei nº 14.230/2021)**
- Quando o agente público, valendo-se do cargo, mandato, função, emprego ou atividade, incorporar, por qualquer meio ilícito, bens, valores ou vantagens ao seu patrimônio, estará sujeito às seguintes sanções (art. 12, I):
- **Perda dos bens ou valores** acrescidos ilicitamente ao patrimônio;
- **Perda da função pública** (quando houver vínculo vigente);
- **Suspensão dos direitos políticos** por prazo de **8 a 10 anos**;
- **Multa civil** de até **três vezes o valor do acréscimo patrimonial**;
- **Proibição de contratar com o Poder Público** ou receber benefícios/incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de até **10 anos**;
- **Ressarcimento integral do dano** causado ao erário, quando houver prejuízo.



- **Lesão ao erário – Art. 10 da Lei nº 8.429/1992 (redação atual)**
- Quando o agente público, por ação ou omissão, dolosa ou culposa (nesta hipótese, somente se prevista expressamente na lei), causar prejuízo ao patrimônio público, estará sujeito às seguintes sanções (art. 12, II):
- **Ressarcimento integral do dano** causado ao erário;
- **Perda da função pública** (quando houver vínculo vigente);
- **Suspensão dos direitos políticos** por prazo de **5 a 8 anos**;
- **Multa civil** de até **duas vezes o valor do dano**;
- **Proibição de contratar com o Poder Público** ou receber benefícios/incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de até **5 anos**.



- **Ofensa aos princípios – Art. 11 da Lei nº 8.429/1992 (redação atual)**
- Quando o agente público, dolosamente, violar deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, atentando contra os princípios da Administração Pública, estará sujeito às seguintes sanções (art. 12, III):
- **Perda da função pública** (quando houver vínculo vigente);
- **Suspensão dos direitos políticos** por prazo de **3 a 5 anos**;
- **Multa civil** de até **100 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente**;
- **Proibição de contratar com o Poder Público** ou receber benefícios/incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de até **3 anos**.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.
- MOTA, Francisco Glauber Lima. Contabilidade Aplicada à Administração Pública. 6 ed.
• Brasília: Vestcon, 2003.
- PARANÁ. Tribunal de Justiça. Instrução Normativa nº 01, de 20 de abril de 2006.
- SANTOS, Gerson dos. Manual de Administração Patrimonial. Florianópolis, 2002.
- SÁ, A. Lopes de, SÁ, A.M. Lopes de . Dicionário de Contabilidade. 9 ed. São Paulo: Atlas,
• 1995.



GRATIDÃO!

