

PANORAMA DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Rafael Ramires Araujo Valim

Advogado; Mestre e Doutorando em Direito Administrativo pela PUC – SP; Professor do Curso de Especialização em Direito Administrativo na PUC – SP; Professor do Mestrado em Direito Administrativo da Economia na Universidade Nacional de Cuyo – Mendoza/Argentina; Diretor da Revista Brasileira de Infraestrutura (RBINF); Diretor-Executivo do Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos da Infraestrutura (Ibeji); Secretário da Comissão Especial de Direito da Infraestrutura do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)

1. Estado de Direito e controle da Administração Pública. 2. Panorama do controle da Administração Pública. 2.1. Controle interno. 2.2. Controle externo. 2.2.1. Controle parlamentar. 2.2.1.1. Controle parlamentar direto. 2.2.1.1.1. Sustação de atos e contratos do Poder Executivo. 2.2.1.1.2. Convocação de autoridades, pedidos de informações e recebimento de petições, queixas e representações dos cidadãos. 2.2.1.1.3. Comissões Parlamentares de Inquérito. 2.2.1.1.4. Autorizações ou aprovação para emanção de atos do Executivo. 2.2.1.1.5. Julgamento das contas do Executivo. 2.2.1.1.6. Suspensão e destituição (*impeachment*) do Presidente ou de Ministros. 2.2.1.2. Controle pelo Tribunal de Contas. 2.2.2. Controle jurisdicional.

1. ESTADO DE DIREITO E CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1. O Estado de Direito representa a consagração de um projeto político de contenção do poder.¹

De um poder incontrastável e manietado ao talante de um soberano, a cuja vontade se vergavam os súditos, trasladou-se, por meio, fundamentalmente, da conjugação de duas geniais ideias – a separação das funções estatais e a soberania popular –, à lógica da **função**, ou seja, de poderes meramente instrumentais à satisfação de uns tantos deveres perante os cidadãos, a cuja vontade, traduzida na lei, o Estado passa a dever estrita obediência.²

Neste contexto, a função legislativa e a função administrativa irmanam-se na consecução de finalidades públicas, cabendo àquela a produção de programas de ação e a esta executá-los fielmente.³ No dizer do preclaro prof. Ruy Cirne Lima, a atividade administrativa converte-se na “atividade do que não é senhor absoluto” e que se “estrutura ao influxo de uma finalidade cogente”.

2. É justamente para garantir o império da legalidade e, por conseguinte, a um só tempo,

assegurar a vontade soberana e os direitos dos cidadãos que no seio do Estado de Direito são engendrados múltiplos mecanismos de controle da Administração Pública, por meio dos quais se fiscaliza o exercício das competências administrativas e se reprimem eventuais descompassos com a ordem jurídica.

Deveras, seria absolutamente inócua a proclamação do princípio da legalidade se inexistissem meios para impor a submissão da Administração à ordem jurídica,⁴ donde dimana a importância transcendente dos sistemas de controle das funções públicas.

Seja por meio de órgãos da intimidade da Administração Pública, seja por meio de órgãos a ela alheios, o controle concorre para o confinamento dos Poderes Públicos aos parâmetros estabelecidos nas leis e na Constituição Federal.

3. Ao aludirmos a “parâmetros”, uma consideração de imediato nos acode ao espírito. O controle da Administração Pública pressupõe a atribuição de competências públicas com **suficiente grau de densidade**, ou seja, impõe-se que o legislador outorgue poderes concretos e

1. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 49.

2. NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma teoria do estado de direito*. Coimbra: Almedina, 2006. p. 44.

3. MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 59.

4. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 749.

específicos para o cumprimento de fins concretos e específicos, sob pena de subversão de todos os princípios que conformam o Estado de Direito.⁵

Como ensina Mariano Bacigalupo, uma **norma de conduta** dirigida à Administração representa uma **norma de controle** para o Judiciário.⁶ Em outras palavras, a densidade normativa guarda direta relação com a intensidade do controle: quanto mais densa a competência pública, mais parâmetros estarão à disposição dos órgãos controladores.

4. Além disso, nunca é demais salientar que, em países de tradição autoritária como o Brasil, toda e qualquer construção teórica no âmbito do Direito Público tem de, inelutavelmente, visar ao aprimoramento dos meios de proteção da liberdade e da dignidade do indivíduo em detrimento de concepções obsequiosas com o poder, as quais acabam por resultar, na luminosa expressão do em. prof. Eduardo García de Enterría, em “**inimidades do Poder**”.⁷ Ao se pretender fazer um **Direito da Administração**, renuncia-se a fazer Direito Administrativo.⁸ No dizer de Agustín Gordillo, “é ser o conselheiro e assessor do soberano: o mau conselheiro que lhe dirá que é Direito tudo aquilo que lhe agrada”.⁹

2. PANORAMA DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

5. Em vista da amplitude do tema de que nos ocupamos e do propósito de oferecer uma visão panorâmica dos controles incidentes sobre a Administração Pública, cifraremos nossa abordagem às competências controladoras previstas na Constituição Federal.

6. É de recordar-se desde logo que a função administrativa, embora precipuamente desempenhada pelo Poder Executivo, espalha-se pelos três Poderes da República. Assim, o “controle da Administração Pública” alcançará, de modo geral, o exercício da função administrativa em todas as esferas de Poder.¹⁰

Aliás, o controle do Poder Judiciário foi recentemente fortalecido com a criação, por meio da EC nº 45/2004, do Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B),¹¹ ao qual se confiou o controle da atuação administrativa e financeira do Judiciário, de modo a assegurar a observância dos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.¹²

7. A doutrina costuma classificar segundo vários critérios o controle da Administração Pública.¹³ Para os nossos fins, interessarão apenas duas classificações, a começar pela que leva em consideração o objeto do controle, distinguindo o **controle de legalidade** do **controle de mérito**.

8. Em termos aproximativos, o **controle de legalidade consistiria na apuração da compatibilidade do ato administrativo, em termos materiais e formais, com a ordem jurídica vigente à época de seu nascimento**, de que resulta a manutenção ou desfazimento do ato.

Ressalte-se que o princípio da legalidade consiste na **conformidade à lei e ao Direito**, na eloquente expressão da Lei Fundamental alemã,¹⁴ ora introduzida em nossa ordem jurídica pelo art. 2º, parágrafo único, inc. I, da já mencio-

5. Para maior desenvolvimento deste tema: VALIM, Rafael. *O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 99-104.

6. BACIGALUPO, Mariano. *La discrecionalidad administrativa: estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución*. Madrid: Marcial Pons, 1997. p. 78.

7. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La lucha contra las inmunidades del poder*. Madri: Civitas, 1983.

8. A este respeito, é de indispensável leitura o artigo do prof. Adilson Abreu Dallari intitulado “Os poderes administrativos e as relações jurídico-administrativas”, publicado na *Revista Trimestral de Direito Público* nº 24, p. 63-74.

9. Preleciona Agustín Gordillo: “Si se quiere hacer un derecho de la administración, entonces se está renunciando a hacer derecho [...]. Es ser consejero y asesor del soberano: el mal consejero que le dirá que es derecho todo lo que al príncipe le plazca” (*Tratado de derecho administrativo*. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. t. I. p. I-10 e 13).

10. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 893; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 598.

11. Na mesma oportunidade foi criado o Conselho Nacional do Ministério Público, previsto no art. 130-A.

12. Reza o dispositivo constitucional: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...]”.

13. Há, por exemplo, classificações que adotam o critério da oportunidade (controle prévio, concomitante ou posterior) ou da iniciativa (controle de ofício ou provocado).

14. Prescreve o art. 20, § 3º, da Lei Fundamental alemã, em tradução francesa: “Le pouvoir législatif est lié par l'ordre constitutionnel, les pouvoirs exécutif et judiciaire **sont liés par la loi et le droit**” (destacou-se).