

# EDUCAÇÃO PARA CIDADANIA

Direito Administrativo –  
Parte 07 –  
**TRANSPARÊNCIA E  
CONTROLE DA  
ADMINISTRAÇÃO**

# CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO

- Em termos de controle externo da Administração pública poderemos constatar que o mesmo é feito pelo **CONTROLE PARLAMENTAR DIRETO**, controle pelo **TRIBUNAL DE CONTAS** e o **CONTROLE JURISDICIONAL**.

# CONTROLE PARLAMENTAR DIRETO

- Por força do artigo 49, inciso X da Constituição Federal ele será realizado pelo **CONGRESSO NACIONAL**.
- Determina o artigo 49 inciso X da Constituição o quanto segue:
- “X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;”

- O artigo 49 da CF apresenta situações em que o Poder Legislativo fiscaliza o Poder Executivo.
- Um exemplo interessante de controle externo feito pelo Parlamento é a INTERVENÇÃO FEDERAL tal situação consta do artigo 49, inciso VI da CF que assim determina:
- “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
  - IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;”

- O Estado de Defesa consiste em medida prevista constitucionalmente que suspende temporariamente alguns direitos individuais dos cidadãos.
- Tem por finalidade preservar a paz social e manter a ordem pública em locais onde houve calamidades, instabilidade institucional ou estado de guerra.

- As condições definidoras do Estado de defesa constam do artigo 136 da Constituição Federal.
- São exemplos de direitos individuais que sofrerão restrições:
  - Perda do direito ao sigilo de correspondência o que atualmente abrange as redes sociais
  - Restrição ao direito de poder se reunir em grupos (associações, por exemplo)
  - Perda do sigilo telefônico.

- Devemos lembrar que o Estado de Defesa é medida de exceção e temporária pois estamos em um Estado Democrático de Direito e ela somente poderá existir se devidamente justificada ou justificável.
- Seu tempo de duração é definido constitucionalmente como no máximo 30 dias (art.136 CF) com um única prorrogação por igual prazo.

# Diferença de Estado de Defesa e Estado de Sítio

- O Estado de Sítio, como o Estado de defesa dependem de decreto Presidencial e são regimes de exceção que serão utilizados para a defesa da Democracia e nunca ao contrário.

- Enquanto o Estado de Defesa visa garantir o restauro ou preservação da ordem e paz social o Estado de Sítio visa restaurar a normalidade constitucional que tenha sido atingida por graves crises políticas ou em situações de guerra.
- O Estado de Sítio será usado quando o Estado de Defesa não surtiu efeito e ele atinge todo o território nacional porém só tem validade por 30 dias sem prorrogação.

# Controle externo do Município

- Na esfera municipal, o artigo 31 da Constituição determina o quanto segue:
- “Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.
- § 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

- § 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.
- § 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

- § 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.”
- Quanto ao disposto no artigo 31, § 4º da CF, somente os Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro possuem Tribunais de Conta próprios nas demais capitais a fiscalização se faz através do Tribunal de Contas do Estado respectivo.

# CONTROLE PELOS TRIBUNAIS DE CONTA

- Os Tribunais de Conta atuam como controle externo auxiliar do Congresso Nacional.
- O controle por eles elaborado será técnico-financeiro e orçamentário.
- A competência de atuação dos Tribunais de conta consta do artigo 71 da Constituição federal

# Competências dos Tribunais de conta

- 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.

- Pelas atribuições feitas pela lei aos Tribunais de Conta, podemos constatar que eles não são meros auxiliares do Poder Legislativo na controle externo de outros Poderes, mas sim um Tribunal que busca DECIDIR questões relevantes nos gastos públicos e NA FORMA DE GERIR tais gastos fornecendo relevante serviço social, o qual é feito, inclusive consultando a sociedade quando cabível.

# Controle Jurisdicional

- O termo jurisdição significa o poder-dever atribuído ao Estado de dizer o direito.
- Ou seja, a partir do momento que a sociedade aboliu a autotutela das partes, foi atribuído ao Estado o PODER de decidir as demandas entre os cidadãos e aquelas entre ele e o próprio Estado.

- A base da jurisdição consta do artigo 5º, inciso XXV da Constituição Federal que determina:
- “XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;”
- Tal regra foi repetida no artigo 3º do Código de Processo Civil:
- “Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.”

- O controle jurisdicional dos atos da administração pública se faz através do Poder Judiciário, o qual detém a última palavra sobre os conflitos gerados em sociedade e na administração dela.
- O Poder Judiciário, portanto, irá realizar o controle externo das atividades dos demais Poderes para manter a ordem constitucional e o Estado Democrático de Direito evitando práticas de abuso pelo gestor público.

# Medidas Judiciais de Controle externo

- Temos algumas medidas de controle externo da Gestão Pública que devem ser de conhecimento de todos.
- **1) Habeas Data** – previsto no artigo 5º, LXXII da Constituição Federal .
- A finalidade do Habeas Data é garantir o direito do cidadão a obter as informações que estejam em banco de dados governamentais ou de caráter público, bem como a determinar a retificação de dados.

- LXXII - conceder-se-á "habeas-data":
- a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;
- b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

- **2) Habeas Corpus** – medida judicial cuja finalidade é coibir ato ilegal de autoridade pública ou quem fizer tais funções em seu nome para garantir a liberdade de ir e vir do cidadão.
- O Habeas corpus pode ser impetrado por qualquer cidadão independentemente da condição de formação em direito.
- Está previsto no artigo 5º, inciso LXIX da Constituição Federal e é regulamentado pela Lei 12016/2009

- **3) Mandado de segurança** – Previsto no artigo 5º, inciso LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;
- As equiparações à autoridade pública estão devidamente descritas no artigo 1º, parágrafo 1º da Lei 12016/2009.

- “§ 1o Equiparam-se às autoridades, para os efeitos desta Lei, os representantes ou órgãos de partidos políticos e os administradores de entidades autárquicas, bem como os dirigentes de pessoas jurídicas ou as pessoas naturais no exercício de atribuições do poder público, somente no que disser respeito a essas atribuições.”
- O mandado de segurança é uma medida de caráter de urgência e exige que o direito seja líquido e certo não abrangido por outra medida judicial específica.

- **3.1) Mandado de Segurança Coletivo** – visa a proteção de direitos líquidos e certos de uma categoria ou determinados setores da sociedade organizada em associações ou sindicatos.
- Ele está previsto no artigo 5º, inciso LXX da Constituição Federal combinado com o disposto nos artigos 21 e 22 da Lei 12016/2009.

- “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;”

- Art. 21. O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial.

- Parágrafo único. Os direitos protegidos pelo mandado de segurança coletivo podem ser:
- I - coletivos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica;
- II - individuais homogêneos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante.

- Art. 22. No mandado de segurança coletivo, a sentença fará coisa julgada limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante.
- **4) Mandado de injunção** – A finalidade dessa medida é suprir ausências ou lacunas da lei que venham a coibir o pleno exercício de direitos e liberdades constitucionais.
- Está prevista no artigo 5º, inciso LXXI da Constituição Federal.

- LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;
- **5) Ação Popular** – medida judicial a ser proposta por qualquer cidadão brasileiro para coibir atos lesivos ao patrimônio público.
- Está prevista na Lei 4717/65

- “Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.”

- § 1º - Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.
- ...
- § 3º A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.

- **6) Ação Civil Pública** – medida judicial cabível para a defesa do do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos possuindo por finalidade apurar os responsáveis pelos danos, fixando reparação financeira e moral para a restauração ao estado anterior à lesão na medida do possível.
- Quem pode ingressar com essas ações são o Ministério Público e as entidades de Classe ou particulares.

- A lei 7347/85 é que regulamenta a ação civil pública.
- “Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:
  - I - ao meio-ambiente;
  - II - ao consumidor;
  - III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

- IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.
- V - por infração da ordem econômica;
- VI - à ordem urbanística.
- VII – à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos.
- VIII – ao patrimônio público e social.
- Parágrafo único. Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.

# CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- Os crimes contra a administração pública são regulamentados pelos artigos 312 e seguintes do Código Penal (Decreto 2848/40).
- As condutas penais são as seguintes:

# PECULATO

- Art. 312 - Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio:
- Pena - reclusão, de dois a doze anos, e multa.

- § 1º - Aplica-se a mesma pena, se o funcionário público, embora não tendo a posse do dinheiro, valor ou bem, o subtrai, ou concorre para que seja subtraído, em proveito próprio ou alheio, valendo-se de facilidade que lhe proporciona a qualidade de funcionário.
- Existe ainda a figura do Peculato Culposo (quando o funcionário facilita o delito para outrem) e o Peculato mediante erro de ordem (quando por erro de outro ele se apropria de dinheiro ou utilidades)

# INSERÇÃO DE DADOS FALSOS NO SISTEMA DE INFORMAÇÕES

- Art. 313-A. Inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano:

- Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa
- Este dispositivo legal foi inserido pela Lei 9983/2000 e tem por finalidade atualizar o código para condutas ilícitas ligadas aos meios tecnológicos atuais.

## Modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações

- Art. 313-B. Modificar ou alterar, o funcionário, sistema de informações ou programa de informática sem autorização ou solicitação de autoridade competente:
- Pena - detenção, de 3 (três) meses a 2 (dois) anos, e multa.

# Extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento

- Art. 314 - Extraviar livro oficial ou qualquer documento, de que tem a guarda em razão do cargo; sonegá-lo ou inutilizá-lo, total ou parcialmente:
- Pena - reclusão, de um a quatro anos, se o fato não constitui crime mais grave.

# Emprego irregular de verbas ou rendas públicas

- Art. 315 - Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei:
- Pena - detenção, de um a três meses, ou multa.

# Concussão

- Art. 316 - Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida:
- Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

# Excesso de exação

- Ainda dentro do dispositivo do artigo 316 temos esta tipificação criminal no § 1º que determina:
- § 1º - Se o funcionário exige tributo ou contribuição social que sabe ou deveria saber indevido, ou, quando devido, emprega na cobrança meio vexatório ou gravoso, que a lei não autoriza:
- Pena - reclusão, de três a oito anos, e multa.

- § 2º - Se o funcionário desvia, em proveito próprio ou de outrem, o que recebeu indevidamente para recolher aos cofres públicos:
- Pena - reclusão, de dois a doze anos, e multa.

# Corrupção passiva

- Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:
- Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

- § 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.
- § 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:
  - Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.

# Facilitação de contrabando ou descaminho

- Art. 318 - Facilitar, com infração de dever funcional, a prática de contrabando ou descaminho (art. 334):
- Pena - reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa.

# Prevaricação

- Art. 319 - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal:
- Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

- Art. 319-A. Deixar o Diretor de Penitenciária e/ou agente público, de cumprir seu dever de vedar ao preso o acesso a aparelho telefônico, de rádio ou similar, que permita a comunicação com outros presos ou com o ambiente externo: (Incluído pela Lei nº 11.466, de 2007).
- Pena: detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano.

# Condescendência criminosa

- Art. 320 - Deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente:
- Pena - detenção, de quinze dias a um mês, ou multa.

# Advocacia administrativa

- Art. 321 - Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário:
- Pena - detenção, de um a três meses, ou multa.
- Parágrafo único - Se o interesse é ilegítimo:
- Pena - detenção, de três meses a um ano, além da multa.

# Violência arbitrária

- Art. 322 - Praticar violência, no exercício de função ou a pretexto de exercê-la:
- Pena - detenção, de seis meses a três anos, além da pena correspondente à violência.

# Abandono de função

- Art. 323 - Abandonar cargo público, fora dos casos permitidos em lei:
- Pena - detenção, de quinze dias a um mês, ou multa.
- § 1º - Se do fato resulta prejuízo público:
- Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

- § 2º - Se o fato ocorre em lugar compreendido na faixa de fronteira:
- Pena - detenção, de um a três anos, e multa.

# Exercício funcional ilegalmente antecipado ou prolongado

- Art. 324 - Entrar no exercício de função pública antes de satisfeitas as exigências legais, ou continuar a exercê-la, sem autorização, depois de saber oficialmente que foi exonerado, removido, substituído ou suspenso:
- Pena - detenção, de quinze dias a um mês, ou multa.

# Violação de sigilo funcional

- Art. 325 - Revelar fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilitar-lhe a revelação:
- Pena - detenção, de seis meses a dois anos, ou multa, se o fato não constitui crime mais grave.

- § 1º Nas mesmas penas deste artigo incorre quem:
- I - permite ou facilita, mediante atribuição, fornecimento e empréstimo de senha ou qualquer outra forma, o acesso de pessoas não autorizadas a sistemas de informações ou banco de dados da Administração Pública;
- II - se utiliza, indevidamente, do acesso restrito.

- § 2º Se da ação ou omissão resulta dano à Administração Pública ou a outrem:
- Pena - reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

# Violação do sigilo de proposta de concorrência

- Art. 326 - Devassar o sigilo de proposta de concorrência pública, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo:
- Pena - Detenção, de três meses a um ano, e multa.

# Funcionário público

- Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.
- § 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.

- § 2º - A pena será aumentada da terça parte quando os autores dos crimes previstos neste Capítulo forem ocupantes de cargos em comissão ou de função de direção ou assessoramento de órgão da administração direta, sociedade de economia mista, empresa pública ou fundação instituída pelo poder público.