



Do Desvio de Finalidade à Anulação: Um Estudo de Caso sobre a Eficácia do Controle Administrativo no Restabelecimento da Legalidade

From Deviation of Purpose to Annulment: A Case Study on the Effectiveness of Administrative Control in Restoring Legality

Everton Hardt de Lima

Resumo: O agente público, ao praticar qualquer Ato Administrativo, deve se pautar pelo interesse público, sempre observando os princípios basilares da administração pública, conforme elenca o Art. 37 da Constituição Federal de 1988: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Esses princípios orientam a prática de qualquer ato da Administração Pública, evitando que o servidor público atue em benefício próprio ou seja influenciado por interesses alheios. Contudo, nem sempre esses princípios são seguidos de forma correta ou ética. É nesse contexto que entra o controle da Administração Pública, que consiste em um conjunto de instrumentos e mecanismos utilizados para fiscalizar, revisar e anular atos ilegais, além de revogar atos inconvenientes e inoportunos. Neste trabalho, será abordado um caso real envolvendo um servidor público que foi beneficiado por um ato controverso, o qual, ao final, foi anulado pela Administração Pública de seu município tendo em vista uma recomendação administrativa despachada pelo Ministério Público após averiguar irregularidades.

Palavras-chave: controle da administração pública; atos administrativos; princípios administrativos; fiscalização pública

Abstract: When performing any Administrative Act, the public agent must be guided by the public interest, always observing the fundamental principles of public administration, as listed in Article 37 of the 1988 Brazilian Federal Constitution: Legality, Impersonality, Morality, Publicity, and Efficiency. These principles guide the practice of any Public Administration act, preventing the public official from acting for personal benefit or being influenced by external interests. However, these principles are not always correctly or ethically followed. It is in this context that the control of Public Administration intervenes, which consists of a set of instruments and mechanisms used to audit, review, and annul illegal acts, as well as to revoke inconvenient and untimely ones. This paper will address a real case involving a public official who benefited from a controversial act, which was ultimately annulled by the Public Administration of the respective municipality based on an administrative recommendation issued by the Public Prosecutor's Office after investigating irregularities.

Keywords: public administration control; administrative acts; administrative principles; public oversight.

INTRODUÇÃO

Administração Pública é uma peça essencial para o funcionamento das instituições que lidam com a coisa pública, sendo responsável por administrar

tudo aquilo que é arrecadado por meio de impostos. Esses recursos são utilizados para a criação de políticas públicas que beneficiem o coletivo, além de executar e implementar serviços essenciais como saúde, educação, entre outros. Por estar lidando com uma “máquina” poderosa, que dá base à organização de toda uma sociedade — seja de um país, estado ou município — o agente público deve estar alicerçado em princípios coerentes e corretos ao praticar atos, mesmo que simples, que podem influenciar uma grande quantidade de pessoas, trazendo tanto resultados positivos quanto negativos, caso sejam realizados em benefício próprio. Como destaca Meirelles (2017, p. 124), “os princípios da Administração Pública, enunciados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, são norteadores da ação administrativa e devem ser observados em todos os atos praticados pelos agentes públicos.”

Por isso, é fundamental a observância de regras e princípios como a Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, que estão expressos no Art. 37 da CF/1988. Ou seja, ao criar um ato administrativo, ele deve ser legal e amparado pela legislação; o administrador só pode realizar aquilo que é permitido por lei diferente do ente privado que pode fazer tudo aquilo que não é proibido na lei. O servidor público não deve utilizar a Administração para fins pessoais, seja para obter benefícios próprios ou para fazer propaganda de cunho eleitoral. Também é necessário que haja a publicidade dos atos administrativos, para que a população em geral saiba o que o gestor está fazendo, possibilitando um controle externo, no qual as próprias pessoas podem denunciar atos que não atendam ao interesse coletivo. Além disso, o administrador deve agir com eficiência, evitando desperdícios de recursos e sendo eficaz em seus propósitos.

Entretanto, mesmo com essas regras, muitos agem de forma contrária ao correto, com o objetivo de alcançar fins escusos, em benefício próprio ou de terceiros. Por isso, existe o controle administrativo, que compreende uma série de mecanismos voltados para fiscalizar e, quando necessário, anular atos administrativos inconvenientes ou ilegais. Ao contrário do que muitos pensam, não é apenas o Executivo que pratica atos administrativos, mas também o Legislativo e o Judiciário.

Por exemplo, quando a Câmara dos Deputados publica um edital de concurso público para selecionar novos servidores por meio de provas objetivas e discursivas, ela está criando um ato administrativo. Outro exemplo é quando o Senado Federal, por meio do Departamento de Compras, publica um edital de pregão para adquirir material de escritório — isso também configura um ato administrativo. Como explica Di Pietro (2015, p. 121), “Embora seja de competência do Poder Executivo a prática da maior parte dos atos administrativos, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário também realizam atos administrativos no exercício de suas funções.”

Ou seja, embora a função primordial do Legislativo seja criar leis, ele também exerce outros poderes secundários, como a gestão da própria casa e, em certos casos, o julgamento, como nos processos de *impeachment* de presidentes da República e também exerce a função de julgamento em determinadas situações, como no caso de cassação de mandatos de deputados. O Executivo tem como

função principal a execução das leis e, de forma secundária, a capacidade de legislar, por meio de decretos-leis.

Trouxe essas distinções para esclarecer e apresentar um pouco das atribuições de cada um dos poderes. Da mesma forma, no caso do controle, sua natureza pode ser administrativa, realizada por meio da hierarquia (autotutela) ou, quando relacionado à administração indireta, ocorre o controle finalístico, também conhecido como tutela. Além disso, há o controle exercido pelo Legislativo com o apoio dos Tribunais de Contas, seja da União ou Estaduais. O Judiciário, por sua vez, age sempre por provocação, e nunca de ofício, limitando-se a observar a legalidade do ato, sem julgar o mérito da questão, como destaca Meirelles:

O controle da Administração Pública pode se dar de diversas formas: o controle administrativo, exercido pelo próprio Poder Executivo, por meio da autotutela, que permite à Administração corrigir seus próprios erros; o controle finalístico, exercido em relação à Administração Indireta, conhecido também como tutela [...] o controle judicial, por sua vez, é exercido pelo Poder Judiciário, mas sempre por provocação, pois este não age de ofício, limitando-se a verificar a legalidade do ato administrativo, sem adentrar no seu mérito (Meirelles, 2017, p. 245).

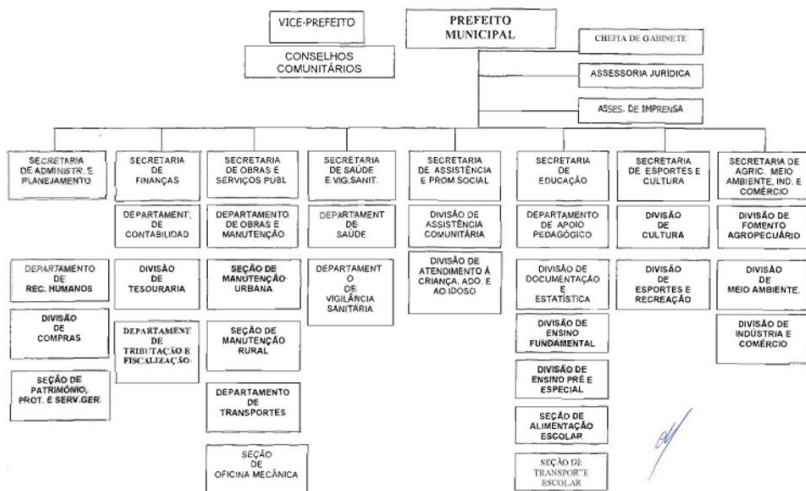
Em resumo, Meirelles mostra que a legalidade é o ponto de partida do controle na Administração Pública. O fato de o Judiciário só agir quando é provocado, e sem entrar no mérito das decisões, reforça a autonomia do gestor e garante que o controle judicial se volte apenas para corrigir ilegalidades e evitar desvios.

CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO E ÁREA DE ESTUDO

Nota de esclarecimento: Este estudo de caso foi baseado e elaborado a partir de um caso real. No entanto, para preservar a identidade dos envolvidos e atender a princípios éticos, os nomes de lugares e pessoas foram substituídos por nomes fictícios, sem prejuízo da análise acadêmica.

Estamos nos referindo ao Executivo Municipal da Prefeitura de Santa Aurora (nome fictício). Essa cidade foi emancipada em 12 de junho de 1986, desmembrando-se de um município vizinho de médio porte. O atual prefeito, aqui referenciado pelo nome fictício de João Andrade, curiosamente foi o primeiro vice-prefeito dessa localidade e pertence a uma família tradicional, que exerce influência política na região há décadas.

A estrutura do Executivo Municipal é organizada em uma hierarquia composta pelo Gabinete do Prefeito; o Gabinete do Vice-Prefeito; as Secretarias e suas respectivas Diretorias; e, por fim, as divisões e seções. Veja a figura a seguir:

Figura 1 - Estrutura Organizacional.

Fonte: autoria própria.

Quanto à área de estudo, este trabalho se refere a um tema do Direito Administrativo denominado Controle da Administração Pública. Em resumo, trata-se da possibilidade de os cidadãos fiscalizarem e acompanharem os atos das instituições públicas, garantindo, inclusive, o direito de denunciar irregularidades sempre que suspeitarem de algum ato ilegal ou prejudicial à coletividade.

No controle exercido pela população sobre o Executivo, destacam-se o Portal da Transparência, consolidado por legislações como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que exige a publicidade das contas, e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que garante o direito de acesso a dados públicos, além da Ouvidoria, que funciona como canal de comunicação com a sociedade para o recebimento de reclamações e denúncias relacionadas à Administração Pública. Ambos os mecanismos são amparados pelo §3º do art. 37 da Constituição Federal e representam instrumentos fundamentais para o que autores como Avritzer (2000) denominam controle social, ou seja, a capacidade da sociedade civil de fiscalizar as ações do Estado e exigir a devida prestação de contas, fortalecendo a democracia e a governança pública.

MÉTODO DA PRODUÇÃO TÉCNICA

Para a elaboração deste trabalho, utilizou-se uma combinação de fontes teóricas e práticas. Inicialmente, foram consultados livros de autores renomados na área de Direito Administrativo (Meirelles, 2017; Di Pietro, 2019), que forneceram a base conceitual necessária para a análise. Também foram examinadas as disposições da Constituição Federal, garantindo que os conceitos e princípios tratados estivessem alinhados com as normas legais vigentes.

Adicionalmente, foram analisadas jurisprudências pertinentes, com o objetivo de fundamentar a discussão sobre a legalidade e controle dos atos administrativos. Um exemplo é o entendimento consolidado pelo STJ (AgInt nos EAREsp 395668/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, DJ 04 fev. 2014), que reforça a possibilidade de a Administração Pública anular atos manifestamente inconstitucionais.

Foram também realizadas pesquisas diretas no site da Prefeitura Municipal e em outros portais oficiais, com o objetivo de obter informações sobre a estrutura da administração local e os mecanismos de controle e transparência. O Portal da Transparência, por exemplo, foi consultado para verificar a forma como o município implementa práticas de fiscalização e prestação de contas.

Esse procedimento permitiu articular teoria, prática e jurisprudência, proporcionando uma análise mais completa e fundamentada da gestão pública municipal, alinhada aos princípios do controle social, conforme discutido por Avritzer (2000).

DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

Voltando ao caso do servidor aqui em questão estudado. Em 2022, o prefeito municipal de Santa Aurora, João Andrade, publicou um edital de concurso público com diversas vagas para cargos públicos estatutários. Até esse ponto, tratava-se de um procedimento comum. No entanto, um dos cargos chamou bastante atenção: o de técnico em manejo animal, cuja principal atribuição seria o cuidado com bovinos, incluindo tarefas específicas e pouco usuais. O curioso é que esse cargo foi criado pouco antes da publicação do edital, o que levantou suspeitas, especialmente porque a remuneração oferecida estava muito acima da média para funções semelhantes.

Outro fator que gerou questionamentos foi o histórico da banca organizadora do concurso, denominada aqui Instituto Avalia Mais Brasil (nome fictício). Essa instituição já havia sido alvo de críticas e denúncias anteriores relacionadas a supostas irregularidades em concursos e processos seletivos. Assim, a combinação desses elementos criou um cenário que, quando analisado mais profundamente, despertou dúvidas sobre a transparência e a regularidade do processo seletivo.

Segundo Di Pietro (2019):

A criação de cargos e a nomeação de servidores devem seguir não apenas os critérios legais, mas também os princípios da moralidade e da eficiência. Quando esses princípios são desrespeitados, especialmente em casos em que cargos são criados com o intuito de atender a interesses pessoais ou políticos, isso prejudica a administração pública e fere o Estado democrático de direito, desrespeitando, assim, o princípio da impessoalidade.

Como possível consequência desse ato, surgiram indícios de favorecimento a determinado servidor, identificado neste trabalho como Carlos Mendes (nome fictício). Ele ocupava um cargo de agente político (Secretário de Agricultura) na

prefeitura e era aliado político do prefeito responsável pela realização do concurso. Esse contexto sugere que o interesse político pode ter influenciado a criação de um cargo incomum, com remuneração acima do esperado, provavelmente para beneficiar alguém próximo ao gestor, em detrimento do interesse público e da boa administração.

INTERVENÇÃO PLANEJADA

O presente relato técnico descreve um caso concreto, cujo processo de denúncia foi acompanhado e está interligado aos conceitos apresentados na Seção 4 e para compreender a intervenção realizada, é necessário introduzir alguns conceitos fundamentais sobre o Controle Administrativo, essenciais para a análise deste trabalho.

Quando falamos em controle administrativo, não nos referimos apenas ao exercido pelo Poder Executivo. Na realidade, existem três tipos principais de controle, que variam conforme a extensão ou a localização do órgão responsável:

O controle administrativo pode ser exercido de diversas formas, seja internamente, por meio da autotutela, seja externamente, por órgãos ou entidades independentes, como o Poder Judiciário e o Tribunal de Contas. O controle popular, por sua vez, representa uma forma de vigilância e participação da sociedade, que pode intervir nos atos administrativos por meio de denúncias, ações populares e outras manifestações de interesse público (Lenza, 2021, p. 135).

O primeiro tipo é o controle interno, realizado pela própria hierarquia. Por exemplo, se um secretário municipal comete um ato irregular, ele pode ser revogado ou anulado por seu superior imediato. Já no caso da administração indireta, há a chamada tutela administrativa, pela qual a Administração Direta supervisiona e controla os atos das autarquias e demais entidades vinculadas, garantindo que sigam as normas estabelecidas.

O controle externo ocorre quando um órgão alheio à estrutura administrativa, como o Poder Judiciário, anula o ato praticado por outro poder ou autoridade. Um exemplo clássico é a anulação judicial de uma nomeação caracterizada como nepotismo. Nesse caso, é importante destacar que o Judiciário só pode atuar mediante provocação, isto é, a partir de uma denúncia ou ação movida por parte interessada.

Por fim, existe o controle popular, igualmente importante, que se dá quando o cidadão, ao identificar um ato ilegal ou prejudicial, denúncia ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas ou até mesmo ingressa com uma ação popular. Também é papel da sociedade civil organizada se mobilizar e pressionar as autoridades para corrigir irregularidades.

No caso do município de Santa Aurora, o ato que criou o cargo de técnico em manejo animal para o servidor Carlos Mendes foi anulado pela Administração Pública

após a instauração no Ministério Público de um inquérito civil por denúncia anônima da população. Ou seja, o processo teve início com uma denúncia encaminhada ao MP, que investigou a situação e, diante dos indícios de irregularidade, despachou uma recomendação administrativa visando à anulação do ato de convocação para o referido cargo.

Veja a figura abaixo:

Figura 2 - Decreto Municipal de Santa Aurora.

DECRETO MUNICIPAL Nº 203/2023

SÚMULA

Anula os efeitos do Edital de Chamamento nº 021 e do Decreto nº 147/2023, referente ao cargo de Técnico em Manejo Animal do Concurso Público nº 001/2022.

O Prefeito do Município de Santa Aurora, Estado de Nova Esperança, João Andrade, no uso de suas atribuições legais,

Considerando que a Administração Pública deve sempre pautar seus atos nos princípios previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em especial os da isonomia, segurança jurídica, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

Considerando que a Administração Pública, com base no princípio da autotutela e na Súmula 473 do STF, possui a prerrogativa de anular seus atos;

Considerando que após a instauração de Inquérito Civil, a Promotoria de Justiça de Santa Aurora emitiu a Recomendação nº 03/2023;

DECRETA:

Art. 1º Fica ANULADO, para todos os efeitos, o Edital de Chamamento nº 021/2023, de 18 de agosto de 2023, que convocou o candidato aprovado para o cargo de Técnico em Manejo Animal, bem como fica ANULADO, para todos os efeitos, o Decreto nº 147/2023, que nomeou o servidor Carlos Mendes para referido cargo.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Santa Aurora, 27 de novembro de 2023.

JOÃO ANDRADE
Prefeito Municipal

Fonte: Santa Aurora, 2023.

Esse entendimento encontra respaldo na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que afirma ser possível à Administração Pública anular, a qualquer tempo, ato de provimento efetivo manifestamente inconstitucional, uma vez que “o decurso do tempo não possui o condão de convalidar os atos administrativos que afrontem a regra do concurso público” (STJ, AgInt nos EAREsp 395668/MG).

Após a análise, o Executivo Municipal, com base no parecer do Ministério Público, declarou o ato inválido, retirando sua eficácia e produzindo efeitos retroativos *ex tunc*. Como consequência, o servidor Carlos Mendes, que já havia assumido o cargo, foi obrigado a deixar a função, e o cargo criado especificamente para ele foi extinto.

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

O monitoramento e a avaliação das ações administrativas são essenciais para garantir que os atos da Administração Pública estejam em conformidade com os princípios constitucionais e com a legislação vigente. Segundo Hely Lopes Meirelles (2017), o controle dos atos administrativos é inerente ao Estado de Direito, sendo fundamental para que o poder público atue dentro dos limites legais.

No contexto deste estudo, que analisa um caso concreto ocorrido no município de Santa Aurora, o monitoramento dos atos administrativos foi exercido por meio de diferentes ferramentas de controle, envolvendo a fiscalização interna, a atuação de órgãos externos e o controle social.

O monitoramento tem início com a verificação da regularidade dos processos, seja na fase de planejamento, execução ou mesmo após a conclusão de um ato administrativo. No caso específico da denúncia que motivou a anulação do cargo de técnico em manejo animal, criado para o servidor Carlos Mendes, a fiscalização ocorreu de forma externa, com a intervenção do Ministério Público. A partir de uma denúncia formalizada por um cidadão, o MP iniciou a investigação e, após análise das irregularidades, solicitou judicialmente a anulação do ato, demonstrando a importância do acompanhamento rigoroso das ações do poder público.

Além disso, a avaliação dos atos administrativos é feita pelo exame dos resultados alcançados em comparação com os objetivos originais da ação pública. Quando um ato é considerado ilegal ou prejudicial à coletividade, como no processo de nomeação irregular de Santa Aurora, essa avaliação pode ser realizada por órgãos competentes, como o Tribunal de Contas ou o Poder Judiciário. No caso em questão, a avaliação jurídica coube ao Ministério Público e ao Judiciário, que, ao analisar a legalidade do ato, decidiram por sua anulação.

É fundamental destacar que o monitoramento e a avaliação não devem ser responsabilidade exclusiva das autoridades superiores. O controle social, viabilizado por canais como o Portal da Transparência e a Ouvidoria, além de outras formas de participação popular, garante que os cidadãos fiscalizem as ações do poder público, contribuindo para a eficiência, a moralidade e a transparência administrativas.

Portanto, o monitoramento efetivo e a avaliação contínua são indispensáveis para assegurar que os atos administrativos respeitem os princípios da Administração Pública e que eventuais irregularidades sejam corrigidas de forma tempestiva, fortalecendo a democracia e a confiança social nas instituições.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, ficou evidente que o controle da Administração Pública é essencial para assegurar que os atos dos gestores estejam em conformidade com a legislação e com os princípios da moralidade, da eficiência e da transparência. O estudo do caso ocorrido no município de Santa Aurora, envolvendo a criação de um cargo polêmico para beneficiar o servidor Carlos Mendes, demonstrou de forma prática como os mecanismos de controle funcionam e podem corrigir distorções administrativas.

A denúncia encaminhada ao Ministério Público, que resultou na anulação judicial do ato, mostrou que, mesmo diante de falhas ou desvios, o sistema de controle possui instrumentos capazes de restabelecer a legalidade. No entanto, o controle da Administração Pública não deve ser visto apenas como atribuição de órgãos oficiais, como o Ministério Público, o Tribunal de Contas ou o Judiciário. A participação da sociedade civil, por meio de canais como o Portal da Transparência e a Ouvidoria, é igualmente indispensável para garantir que a gestão pública se mantenha transparente, responsável e voltada ao interesse coletivo.

É fundamental que os cidadãos se envolvam no processo fiscalizatório, acompanhando e questionando as ações do poder público. Dessa forma, evita-se que interesses pessoais ou políticos prevaleçam sobre o bem comum. Embora os mecanismos de controle tenham se mostrado eficazes neste caso, sempre há espaço para aprimoramentos. Investimentos em maior transparência, ampliação dos canais de denúncia e incentivo à participação popular podem elevar significativamente a qualidade da gestão pública.

Conforme destaca Di Pietro (2019), o controle da Administração Pública é indispensável para garantir a legalidade, moralidade e eficiência dos atos administrativos. O controle social, exercido pela sociedade em conjunto com as instituições oficiais, é peça-chave para assegurar a responsabilidade dos gestores públicos e fortalecer a democracia.

Em síntese, o controle da Administração Pública é um dever que transcende a esfera do Estado e dos governos de ocasião, alcançando toda a coletividade. Para que tal controle seja eficaz, é necessário que disponibilizem instrumentos adequados e que haja a colaboração dos entes e instituições públicas, tornando possível a aplicação dos recursos públicos de forma ética, eficiente e transparente, em consonância com os princípios constitucionais que regem a Administração.

REFERÊNCIAS

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

LENZA, Pedro. **Direito Administrativo Esquematizado**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 set. 2025.

AVRITZER, Leonardo. **Democracia deliberativa: o que é e por que é importante?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt nos EAREsp 395668/MG**. Rel. Min. Herman Benjamin. Data de publicação: DJ 04 fev. 2014. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/889913828>>. Acesso em: 16 set. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 maio 2000.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011.