



Aula 00

Sistemas de Controle para Câmara dos Deputados

Prof. Erick Alves

Sumário

SUMÁRIO	2
APRESENTAÇÃO	3
ASPECTOS GERAIS DO CONTROLE	5
CONCEITO.....	5
CLASSIFICAÇÕES DO CONTROLE	7
QUANTO AO POSICIONAMENTO DO ÓRGÃO CONTROLADOR.....	7
QUANTO AO MOMENTO DO CONTROLE	7
QUANTO À NATUREZA DO CONTROLE	8
CONTROLE ADMINISTRATIVO	9
CONTROLE JUDICIAL	11
CONTROLE SOCIAL	12
LISTA DE QUESTÕES	17
GABARITO	19
RESUMO DIRECIONADO	20
REFERÊNCIAS	21

Apresentação

Olá pessoal!



É com grande satisfação que lanço este curso da disciplina **Sistemas de Controle** especialmente formatado para o concurso de **Analista da Câmara dos Deputados**.

Embora ainda não exista uma previsão concreta acerca do próximo concurso, não podemos ficar de braços cruzados esperando o Edital ser publicado. Para quem ainda não está na lista dos aprovados, o momento de iniciar a preparação é **agora**, pois o próximo concurso certamente será concorridíssimo. Afinal, estamos falando de um dos melhores órgãos do funcionalismo público federal, um dos certames mais esperados no mundo dos concursos.

Para auxiliá-lo (a) nessa jornada, procurarei elaborar um material de qualidade, atualizado, em linguagem clara e objetiva, e totalmente direcionado para o concurso, de modo a facilitar seus estudos.

Mas antes de passar as demais características do material, vou me apresentar. Meu nome é **Erick Alves**, Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU), aprovado no concurso de 2007, em 6º lugar. Sou formado na turma de 2003 da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), onde obtive o 1º lugar no curso de formação de oficiais de Intendência do Exército Brasileiro. Possuo mais de 10 anos de experiência no dia-a-dia da Administração Pública, lidando, na prática, com vários assuntos próprios do Direito Administrativo, tanto na área de gestão como na de controle. Além disso, desde 2012 sou professor de Direito Administrativo no ramo de concursos públicos, sempre com ótima avaliação dos alunos. Aliás, já em 2012, auxiliiei muitos candidatos aprovados no concurso da Câmara dos Deputados, ministrando a disciplina Sistemas de Controle. É com essa experiência que espero ajudá-lo (a) a alcançar a tão sonhada aprovação!

Ressalto que os tópicos de **Sistemas de Controle** devem contar com especial atenção de vocês. Isso porque no último concurso a matéria foi objeto da **prova discursiva**, pegando muita gente de surpresa. O resultado: muitos bons candidatos foram eliminados. Assim, não basta apenas treinar a resolução de questões objetivas. Também é preciso possuir elementos para argumentar nas questões abertas. Este material lhe dará tais elementos.

Nosso curso será de **teoria e exercícios comentados**, tendo como parâmetro o Edital do concurso de 2012, organizado pelo **Cespe**, banca que, *provavelmente*, também será responsável pelo próximo concurso. Assim, nosso curso privilegiará a resolução de questões do Cespe.

A **metodologia** das aulas contempla, em cada tópico, a exposição da teoria seguida da resolução e comentário de questões de prova sobre o assunto. **Nos comentários, pode haver explicações novas. Assim, teoria e questões se complementam.**

Para facilitar a revisão da matéria, todas as aulas do curso serão finalizadas com um **Resumo Direcionado** do conteúdo, na forma de tópicos e esquemas, além de uma lista das questões que foram comentadas, seguidas do gabarito.

Caso reste alguma dúvida em relação ao **conteúdo** que não tenha sido esclarecida na aula, não hesite em postá-la no **fórum de dúvidas**. Já para dúvidas em relação à dinâmica do curso, críticas ou sugestões, entre em contato com a **Central de Atenção ao Aluno** na parte aberta do site do Direção. Ressalto que a possibilidade de interação com o professor é um dos diferenciais dos cursos em PDF; portanto, não deixe de utilizar essa importante ferramenta!

Esta aula, além de demonstrar a didática do curso, tem como objetivo cobrir os seguintes tópicos do edital do último concurso:

SISTEMAS DE CONTROLE: 1. Controle na administração pública. 1.1 Supervisão.

Este livro digital em PDF está organizado da seguinte forma:

- 1) **Teoria permeada com questões**, para aprendizagem e fixação do conteúdo – **estudo OBRIGATÓRIO**, págs. 5 a 16;
- 2) **Lista de questões da banca sem comentários seguida de gabarito**, para quem quiser tentar resolver antes de ler os comentários – **estudo FACULTATIVO**, págs. 17 a 19;
- 3) **Resumo Direcionado**, para auxiliar na revisão – **estudo FACULTATIVO**, págs. 20.

Portanto, **não se assuste com o tamanho das aulas!** Note que existem tópicos de estudo obrigatório e outros de estudo facultativo. Os tópicos de estudo obrigatório foram preparados pensando na sua necessidade para o concurso, sem mais nem menos. Já os tópicos de estudo facultativo também são importantes, pois auxiliam na revisão e no aprofundamento do conteúdo, mas **não** são essenciais caso você esteja procurando um estudo mais objetivo.

Aos estudos!



Você pode ouvir o meu **curso completo** de Direito Administrativo narrado no aplicativo **EmÁudio Concursos**, disponível para download em celulares **Android** e **IOS**. No aplicativo, você pode ouvir as aulas em modo offline, em velocidade acelerada e montar listas. Assim, você consegue estudar em qualquer hora e lugar! Vale a pena conhecer!



Além disso, neste número, eu e a **Prof. Érica Porfírio** disponibilizamos **dicas, materiais e informações** sobre **Direito Administrativo**. Basta **adicionar** nosso número no seu WhatsApp e nos mandar a mensagem **“Direito Administrativo”**.

Aspectos gerais do controle

Conceito

Controle é a fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, sistemas etc., para que tais atividades não se desviem dos padrões e das normas preestabelecidas, e para que alcancem os resultados desejados.

O controle é uma das funções administrativas clássicas: *planejar, coordenar, supervisionar, executar e controlar*. De acordo com a teoria da administração, um sistema de controle eficaz garante que as atividades sejam realizadas de maneira satisfatória, na direção dos objetivos da empresa. Além do mais, nas grandes corporações modernas de capital pulverizado, ou seja, que possuem muitos acionistas, os verdadeiros donos geralmente estão afastados da administração do negócio. Diretores executivos são contratados para administrar a empresa com o compromisso de dirigi-la para satisfazer os interesses dos proprietários do capital. Nesse contexto, uma estrutura de controle possui a finalidade de assegurar que a administração da companhia esteja seguindo as diretrizes estabelecidas pelos proprietários, além de coibir atitudes oportunistas dos executivos que satisfaçam seus próprios interesses em detrimento da organização.

De forma semelhante, os recursos financeiros e patrimoniais utilizados pelo Estado não pertencem ao Presidente da República nem aos Governadores, Prefeitos, Deputados e demais agentes públicos, mas sim ao povo, que recolhe tributos. É com esses recursos que o Estado disponibiliza serviços à sociedade, adquirindo materiais para o funcionamento das repartições, firmando contratos, realizando obras, remunerando seus servidores, etc.

Mas é virtualmente impossível que o povo, por si mesmo, consiga administrar os recursos que disponibiliza ao Estado. Por isso, delega essa tarefa a intermediários legalmente habilitados, os gestores públicos, que têm o dever de administrar os recursos em nome e em favor do povo, obedecendo às normas aplicáveis. Paralelamente, de forma semelhante ao que ocorre nas empresas privadas, existe toda uma estrutura de controle atuando para assegurar que os governantes e demais responsáveis por bens e valores públicos desempenhem suas tarefas com correção, em consonância com o ordenamento jurídico e com princípios como os da moralidade, publicidade, impessoalidade e supremacia do interesse público.

Hely Lopes Meirelles, em uma definição abrangente, porém concisa, leciona que “controle, em tema de Administração Pública, é a faculdade de **vigilância, orientação e correção** que um **poder, órgão ou autoridade** exerce sobre a conduta funcional do outro”.

Os termos chaves dessa definição representam os principais atributos do controle da gestão pública, que podem ser compreendidos da seguinte forma:

- **Vigilância:** fiscalização e acompanhamento da gestão, com base nas normas aplicáveis.
- **Orientação:** atuação pedagógica, preventiva, com vistas ao aperfeiçoamento das práticas de gestão e à inibição de condutas lesivas aos cofres públicos.
- **Correção:** assegurar o cumprimento da lei e a recomposição do patrimônio lesado.
- **Poder:** como corolário do Estado Democrático de Direito, a CF instituiu um sistema de freios e contrapesos no qual os Poderes se vigiam mutuamente, cada um fiscalizando e inibindo eventuais excessos do outro (controle externo).

- **Órgão:** cada instituição pública possui em sua estrutura um órgão com atribuição de fiscalizar a própria instituição (controle interno).
- **Autoridade:** autotutela da administração, que pode anular ou revogar seus próprios atos.

Em nosso dia-a-dia, é muito comum nos depararmos com notícias sobre obras superfaturadas, fraudes em licitações, e outras tantas falcatruas que têm em comum o fato de envolverem a malversação de recursos públicos. Veja algumas manchetes:

TCU pune farra das horas extras no TRE-MG

(Estado de Minas)

TCU volta a proibir Petrobras de contratar sem concorrência

(Folha de São Paulo)

TCU determina revisão de receitas em leilão de linhas de transmissão

(Extra)

Tais notícias somente vêm à tona porque alguma **ação de controle** foi realizada sobre a conduta do mau gestor, possibilitando a identificação da irregularidade.

Ao toparmos com manchetes dessa natureza, podemos perceber que o controle da Administração Pública pode ser feito de **diversas formas** e por **diferentes agentes**. Nos exemplos acima, assim como em diversas situações semelhantes, a ação de controle foi empreendida pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a quem cabe zelar pela correta gestão dos recursos da União. Com efeito, veremos que os Tribunais de Contas (incluindo o da União, o do Distrito Federal, bem como todos os outros Estaduais e Municipais) são os órgãos técnicos diretamente envolvidos no **controle externo** da Administração Pública, em auxílio ao Poder Legislativo, fiscalizando os respectivos órgãos e agentes jurisdicionados que realizam a arrecadação e a aplicação dos recursos municipais, estaduais, distritais e federais.

Mas vale lembrar que a Administração também se sujeita ao controle judicial, realizado pelo Poder Judiciário, ao controle social, realizado pelos cidadãos, além de exercer, ela mesma, o controle sobre os próprios atos, como veremos com mais detalhes adiante.

Quando falamos em controle da **gestão pública**, estamos nos referindo à fiscalização de qualquer **ato administrativo** que envolva **receitas** e **despesas** públicas, como a compra de bens, admissão de pessoal, arrecadação de impostos, etc. Assim, essa modalidade de controle é mais perceptível sobre as atividades realizadas pelo Poder Executivo, cujas funções típicas são as funções administrativas. Mas o controle da gestão pública também alcança o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, bem como o Ministério Público e o próprio Tribunal de Contas.

Contudo, o controle de que estamos falando **não alcança as funções típicas** dos demais Poderes (Legislativo = legislar; Judiciário = julgar) e órgãos autônomos (MP = fiscal da lei; TC = controle externo), mas apenas suas **funções administrativas**. Por exemplo: o TCU não tem competência para fiscalizar se o processo legislativo que resultou na edição de determinada lei foi corretamente seguido pelo Congresso Nacional; também não pode dizer se o Supremo Tribunal Federal decidiu ou não de forma adequada em determinada ação direta de inconstitucionalidade. Mas, por outro lado, poderá sim fiscalizar as licitações, as admissões de pessoal e todos os demais atos que resultem receita ou despesa realizados tanto pelo Congresso Nacional como pelo Supremo Tribunal Federal.

A partir dessas considerações conceituais, vamos avançar apresentando algumas classificações doutrinárias e legais que se aplicam ao controle da gestão pública.

Classificações do controle

Quanto ao posicionamento do órgão controlador

Quando o controle é exercido por um ente não que integra a mesma estrutura organizacional do órgão fiscalizado é dito **controle externo**.

Por exemplo: quando o Congresso Nacional julga as contas prestadas pelo Presidente da República, ou quando um juiz anula um ato do Poder Executivo, temos exemplos de controle externo, pois, nestes casos, um Poder exerce controle sobre os atos de outro Poder. No primeiro caso, o Legislativo e, no segundo caso, o Judiciário exercem controle sobre o Executivo. Todavia, veremos que, na terminologia adotada pela Constituição, apenas o controle exercido pelo Legislativo sobre a Administração Pública, com o auxílio técnico dos Tribunais de Contas, recebe a denominação de *controle externo* (CF, art. 70 a 75).

Por outro lado, quando o controle é exercido por órgão especializado, porém pertencente à mesma estrutura da unidade controlada, é dito **controle interno**. A Controladoria-Geral da União (CGU), por exemplo, é um órgão que exerce controle interno, pois se vincula diretamente ao Presidente da República (o titular da CGU é um Ministro de Estado), e possui atribuições específicas de controle dos órgãos e entidades administrativas pertencentes ao Poder Executivo Federal.

Quanto ao momento do controle

Controle prévio (*a priori*): exercido antes da conduta administrativa se efetivar. Possui caráter *preventivo*, orientador, e visa evitar a ocorrência de irregularidades. Exemplos de controle prévio exercido pelo TCU:

- (i) apreciação prévia da documentação dos processos de desestatização;
- (ii) assinatura de determinações aos gestores públicos, de modo a prevenir que irregularidades se repitam;
- (iii) decretação de medidas cautelares no controle sobre editais de licitação.

Fique Atento!!

O ordenamento jurídico atual não mais prevê a necessidade de homologação prévia pelo Tribunal de Contas como condicionante para a eficácia de atos administrativos. Isso estava previsto no período entre as constituições federais de 1946 e 1967, **mas não existe mais**. Naquele período, todos os atos da administração, inclusive licitações e respectivos contratos para compras, obras e serviços, deveriam passar pelo crivo prévio do Tribunal de Contas para que pudessem produzir efeitos, num verdadeiro excesso de burocracia.

Já hoje em dia, a regra não é mais essa, visto que gestores públicos firmam contratos e executam despesas **sem precisar de qualquer anuência prévia do Tribunal de Contas**.

Porém, em algumas situações específicas, por expressa disposição legal, ainda se realiza o controle prévio "clássico", isto é, necessário à validade do ato, como é o caso das concessões de serviços públicos na esfera federal, cujo Edital deve ser enviado ao TCU para aprovação antes de ser publicado.

Controle concomitante (*pari passu*): efetuado no momento em que a conduta administrativa está sendo praticada. Também possui caráter *preventivo*, pois permite coibir irregularidades tempestivamente. Exemplos de controle concomitante exercido pelo TCU:

- (i) acompanhamento da arrecadação da receita;
- (ii) fiscalização da entrega dos recursos do FPE e FPM aos destinatários;
- (iii) realização de auditorias sobre atos ou contratos administrativos que ainda estão sendo consumados, como uma obra ainda não finalizada.

Controle posterior (*a posteriori*): efetuado após o ato administrativo ter sido praticado. Possui caráter *corretivo* e, eventualmente, *sancionador*. É a forma mais utilizada de controle externo. Exemplos de controle posterior exercido pelo TCU:

- (i) julgamento das contas dos administradores públicos;
- (ii) emissão de parecer prévio sobre as contas do prestadas pelo Presidente da República;
- (iii) realização de auditorias para fiscalizar a regularidade de atos administrativos já consumados ou os resultados alcançados por programas de governo.

Registre-se que o Tribunal de Contas possui competências que lhe são **próprias**, e que podem ser enquadradas em *qualquer dos três momentos do controle*. Embora suas tarefas mais conhecidas e tradicionais sejam de controle posterior (julgamento das contas e realização de auditorias), o controle da administração pública tem evoluído para priorizar ações de controle prévio ou concomitante, a partir de critérios de materialidade, relevância e risco. Dessa forma, espera-se que a Corte de Contas alcance maior efetividade.

Quanto à natureza do controle

Tradicionalmente, o controle da gestão pública, quanto à natureza, ou seja, considerando o seu foco, classifica-se em:

Legalidade: verifica se a conduta do gestor guarda consonância com as normas aplicáveis, de qualquer espécie - leis, regimentos, resoluções, portarias etc.

Ex: no controle da legalidade de uma construção de rodovia, pode ser verificado se a contratação da empreiteira responsável pela obra foi realizada em conformidade com a Lei de Licitações.

Legitimidade: verifica se o ato atende ao interesse público, à impessoalidade e à moralidade.

Ex: no controle de legitimidade, pode ser verificado se a construção da rodovia atende às necessidades da população. Caso, por exemplo, já existirem outras vias de acesso que atendam satisfatoriamente a demanda do local, ao contrário de outras localidades mais necessitadas, o investimento poderia não ser considerado legítimo, mesmo se realizado de acordo com a Lei de Licitações.

Economicidade: analisa a relação custo/benefício da despesa pública, isto é, se o gasto foi realizado com minimização dos custos e sem comprometimento dos padrões de qualidade.

Ex: no controle de economicidade, pode ser verificado se os materiais e serviços necessários à construção da rodovia foram adquiridos e contratados a preços de mercado e se atenderam às necessidades da obra com qualidade.

Além desses aspectos, com a utilização de técnicas mais modernas de fiscalização, o controle passou a ter também como foco:

Eficiência: analisa os meios utilizados em relação aos resultados obtidos pela Administração, com critérios de custo, prazo e qualidade. De certa forma, se confunde com o conceito de economicidade.

Ex: no controle de eficiência, pode ser verificado se os recursos dispendidos na obra foram otimizados, ou seja, se a rodovia foi construída com qualidade, em tempo razoável e a custo de mercado.

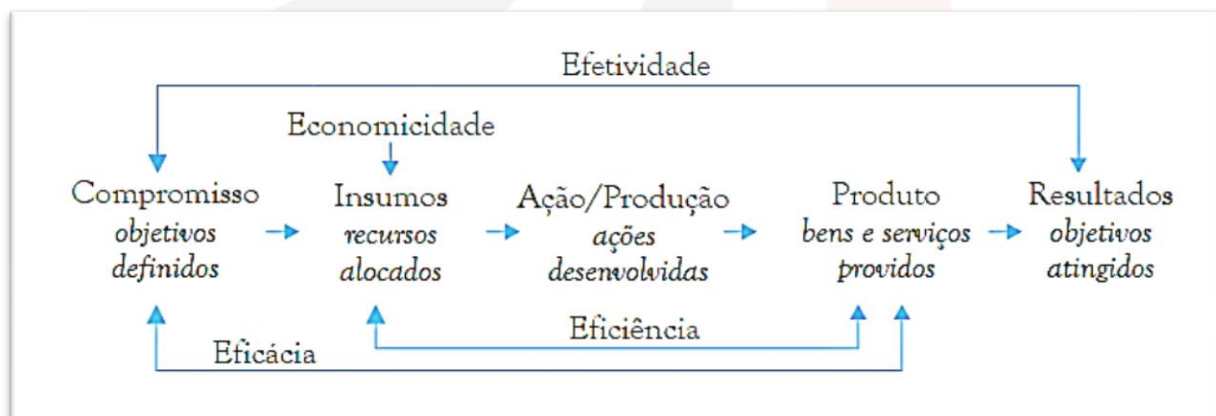
Eficácia: verifica se as metas estabelecidas foram alcançadas, ou seja, se os bens e serviços foram providos.

Ex: no controle de eficácia, pode ser verificado se o cronograma estabelecido para a obra foi cumprido, se todas as intervenções previstas foram realizadas, ou mesmo, se a rodovia foi realmente construída.

Efetividade: analisa se os objetivos da ação administrativa foram atingidos, em termos de impactos sobre a população-alvo.

Ex: no controle de efetividade, pode ser verificado se a rodovia, após construída, realmente melhorou a vida da população, suprimindo as carências que motivaram a realização da obra.

Segundo as Normas de Auditoria do TCU, legalidade e legitimidade são avaliadas nas auditorias de regularidade, enquanto que economicidade, eficiência, eficácia e efetividade são avaliadas nas auditorias operacionais.



Fonte: Manual de Auditoria Operacional do TCU.

Em suma, o controle avalia a legalidade, economicidade e a eficiência da **aquisição e aplicação dos recursos**, assim como a legitimidade, eficácia e a efetividade dos **resultados alcançados**.

Controle Administrativo

Segundo a Professora Di Pietro, **controle administrativo** é o "poder de fiscalização que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por **iniciativa própria** ou **mediante provocação**". Esse tipo de controle deriva do **poder de autotutela** da Administração, expresso na **Súmula 473 do STF**:

*"A Administração pode **anular** seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou **revogá-los**, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e **ressalvada**, em todos os casos, a **apreciação judicial**."*

Portanto, **anulação** refere-se a **controle de legalidade**: anulam-se atos ilegais; por sua vez, **revogação** refere-se a **controle de mérito**: revogam-se atos inconvenientes ou inoportunos, assim classificados segundo critérios discricionários da Administração. Vale destacar que, em qualquer caso, sempre há a possibilidade de apreciação do ato pelo Poder Judiciário.

Os controles internos administrativos são inerentes às atividades de uma organização, constituindo etapas de seus processos de trabalho, em todos os níveis, desde a alta direção até os escalões operacionais. Como exemplos de controles internos administrativos, pode-se citar: sistema de autorização e aprovação de transações, segregação de tarefas, controles físicos sobre os bens e informações, controle da chefia sobre os atos de seus subordinados (controle hierárquico), instauração de processos disciplinares, interposição de recursos administrativos etc.

Supervisão Ministerial

A **supervisão ministerial**, na esfera federal, é uma das formas pelas quais o controle administrativo se manifesta, nos termos do Decreto-Lei 200/1967, que dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal.

De acordo com a mencionada norma, o Ministro de Estado é responsável, perante o Presidente da República, pela supervisão dos órgãos da Administração Federal, **direta** e **indireta**, enquadrados em sua área de competência. Assim, por exemplo, o Ministro de Estado da Fazenda é responsável pela supervisão da Receita Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional, órgãos vinculados ao Ministério de sua competência.

A supervisão ministerial deve ser exercida mediante a orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao Ministério, com o objetivo de assegurar o cumprimento das leis, promover a execução dos programas de Governo, fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, promover a prestação de contas, dentre outras ações que assegurem a atuação correta e eficiente da Administração.

Especial atenção deve ser dada às peculiaridades da supervisão exercida pela Administração Direta, por intermédio dos Ministros de Estado, sobre as entidades da Administração Indireta. Tal supervisão, também conhecida como **tutela - e não autotutela - não significa subordinação hierárquica**, mas tão-somente **vinculação** para fins de controle. Essa vinculação geralmente se dá com relação ao Ministério cujas atividades se relacionam com a da pessoa jurídica da Administração Indireta. Por exemplo, o Banco do Brasil – sociedade de economia mista – e a Caixa Econômica Federal – empresa pública –, que atuam na área financeira, vinculam-se ao Ministério da Fazenda; já a Petrobrás, sociedade de economia mista que atua na área de energia, vincula-se ao Ministério de Minas e Energia. O controle sobre as entidades da Administração Indireta (tutela) ocorre para garantir a observância da legalidade e o cumprimento das suas finalidades institucionais. Todavia, só pode ser exercido **nos limites estabelecidos em lei**, sob pena de ofender a autonomia administrativa, operacional e financeira dessas entidades descentralizadas.

Controle Judicial

O **controle judicial** ou **jurisdicional** é aquele exercido pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos *administrativos* do Poder Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário, quando realiza atividades administrativas. Esse controle ocorre em atenção ao disposto no art. 5º, XXXV, da CF: *"a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito."*

Na lição de Hely Lopes Meirelles:

"No nosso sistema de jurisdição judicial única, consagrado pelo preceito constitucional de que não se pode excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito, individual ou coletivo (art. 5º, XXXV), a Justiça ordinária tem a faculdade de julgar todo ato de administração praticado por agente de qualquer dos órgãos ou Poderes do Estado."

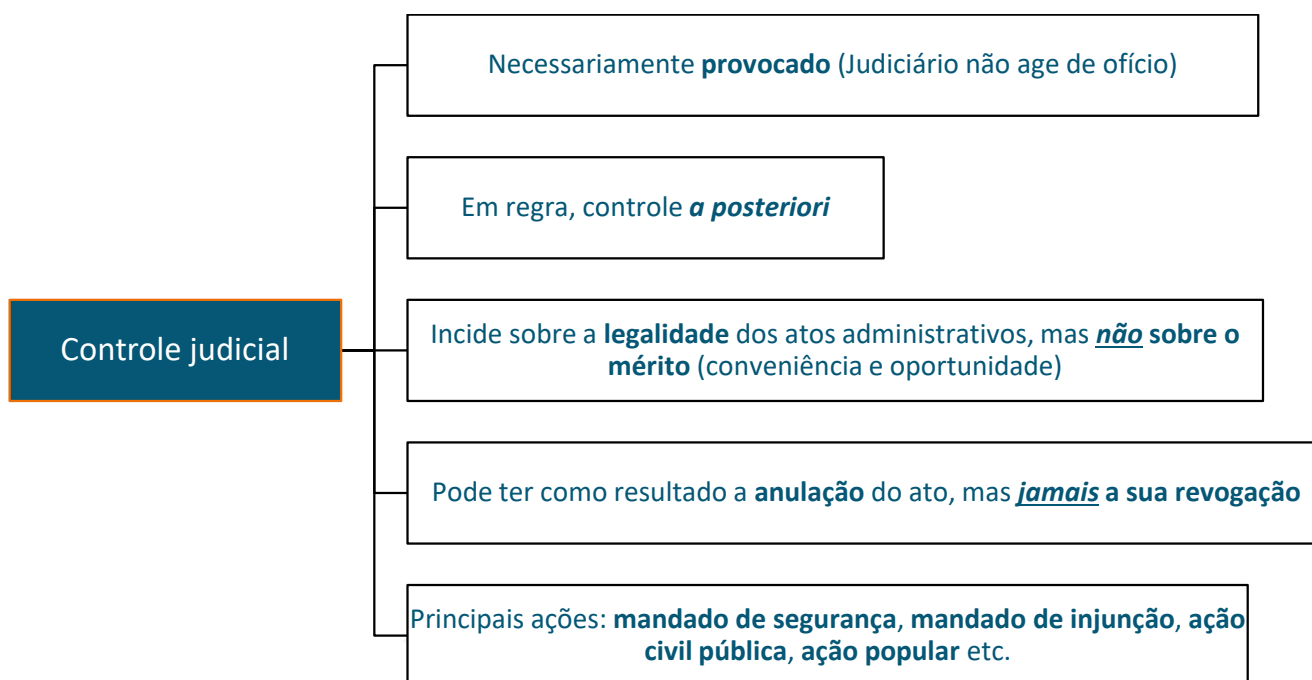
Assim, aquele que se sinta lesado em seus direitos em razão de ato praticado pela Administração poderá buscar socorro junto ao Judiciário. Tal possibilidade caracteriza uma instância de controle sobre a gestão da coisa pública, proveniente do **sistema de freios e contrapesos** presente em nosso ordenamento jurídico.

Diferentemente do controle externo realizado pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas (sobre o qual falaremos daqui a pouco), o controle judicial deve ser necessariamente **provocado**, ou seja, o Judiciário não age de ofício, por conta própria. Ao contrário, para ser exercido, é necessária a provocação do interessado ou do legitimado, mediante a propositura da ação judicial cabível, que pode ser, por exemplo, um mandado de segurança, um mandado de injunção, uma ação popular, uma ação civil pública entre outros.

Outra peculiaridade é que a doutrina costuma classificar o controle judicial sobre a Administração Pública como uma espécie de controle **a posteriori**, eis que geralmente ocorre depois de o ato ter sido consumado. Porém, é possível encontrar exemplos de **controle prévio**, como os mandados de segurança preventivos.

Ademais, em regra, o controle judicial se restringe ao **controle de legalidade**, não se pronunciando sobre a conveniência e oportunidade do ato em exame, ou seja, sobre o mérito administrativo. Os elementos que perfazem o mérito do ato administrativo (*motivo e objeto*) somente poderão ser objeto de análise pelo Poder Judiciário nos casos em que contrariarem princípios legais (como moralidade, imparcialidade e eficiência) ou que forem desproporcionais ou não pautados em critérios razoáveis. Por exemplo, conforme ensina a Professora Di Pietro, a *ausência* ou *falsidade* do **motivo**, isto é, dos fatos que precedem a elaboração do ato, caracteriza ilegalidade, suscetível de invalidação pelo Poder Judiciário, não constituindo invasão do mérito administrativo.

Mediante o exercício do controle judicial dos atos administrativos pode-se decretar a sua **anulação**, nos casos em que existe ilegalidade ou ilegitimidade, mas **nunca a sua revogação**, que é faculdade privativa da própria Administração.



Controle Social

O controle social é exercido pelo cidadão diretamente ou pela sociedade civil organizada. O ordenamento jurídico brasileiro, a começar pela Constituição Federal, estabelece diversas formas de controle social, que pode ser exercido tanto no momento da formulação da política pública como na fase de execução. A seguir, alguns exemplos de ações de controle acessíveis a qualquer cidadão:

- Denunciar irregularidades aos órgãos de controle externo (CF, art. 74, §2º);
- Propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público e à moralidade administrativa (CF, art. 5º, LXXIII);
- Examinar e questionar a legitimidade das contas de todas as esferas de governo, as quais ficarão à disposição de qualquer contribuinte no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável por sua elaboração (CF, art. 31, §3º; LRF, art. 49);
- Conhecer e acompanhar, em tempo real, em meios eletrônicos de acesso público, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira (LC 131/2009).

Questões para fixar

1. (TCU – ACE 2004 – Cespe)

Tendo em conta o momento no qual a atividade de controle se realiza, o controle externo, analogamente ao que ocorre com o controle de constitucionalidade, pode ser classificado em prévio (a priori) ou posterior (a posteriori).

Comentário:

As classificações do controle quanto ao momento da sua realização em relação ao ato controlado são: controle prévio (*a priori*), controle posterior (*a posteriori*), e ainda controle concomitante (*pari passu*). Portanto, o quesito está perfeito.

Gabarito: Certo

2. (TCDF – Auditor 2014 – Cespe)

O controle pode ser classificado, quanto ao momento do seu exercício, em prévio, simultâneo ou a posteriori. A exigência de laudos de impacto ambiental, por exemplo, constitui uma forma de controle simultâneo.

Comentário:

O quesito está errado. De fato, o controle pode ser classificado, quanto ao momento do seu exercício, em prévio, simultâneo ou a posteriori. Contudo, a exigência de laudos de impacto ambiental constitui exemplo de controle *prévio*, e não simultâneo. Geralmente, esse tipo de laudo é exigido pelo Poder Público como condição para o licenciamento de obras, servindo para demonstrar as consequências para o ambiente de determinado projeto. É o que prescreve o art. 225, IV da CF:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

*IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, **estudo prévio de impacto ambiental**, a que se dará publicidade;*

Gabarito: Errado

3. (TCU – ACE 2006 – ESAF)

Desenvolva um texto argumentando sobre o seguinte tema: Prévio, concomitante ou a posteriori: como caracterizar o controle exercido pelo TCU?

Comentário:

Uma boa resposta para essa questão discursiva poderia iniciar, logo de cara, afirmando que as diversas competências do TCU permitem enquadrar o controle exercido pela Corte de Contas nas três classificações de controle apresentadas. Em seguida, a afirmação deveria ser justificada com exemplos, como os apresentados acima. Para concluir, poderia ser dito que, embora a maior parte do controle exercido pelo Tribunal seja posterior, sua atuação tem evoluído no sentido de priorizar as ações de controle prévio e concomitante, com o objetivo de, cada vez mais, se antecipar às más práticas de gestão e evitar ou minimizar os danos ao patrimônio público.

4. (TCE/ES – ACE 2012 – Cespe)

Uma das funções precípua do Poder Judiciário é realizar o controle de mérito dos atos administrativos do Poder Executivo que contribuem para o melhor interesse da sociedade.

Comentário:

O quesito está errado, uma vez que o controle judicial, ao contrário do que diz a assertiva, caracteriza-se por não realizar controle de mérito dos atos administrativos, restringindo-se ao controle de legalidade.

Gabarito: Errado

5. (TCE/TO – ACE 2008 – Cespe)

Um sistema de controle externo se diferencia de um sistema de controle interno na administração pública, pois

- a) o primeiro se situa em uma instância fora do âmbito do respectivo Poder.
- b) correspondem, respectivamente, à auditoria externa e à interna.
- c) o primeiro tem função coercitiva e o segundo, orientadora.
- d) o primeiro tem caráter punitivo, e o segundo é consultivo.
- e) o funcionamento do primeiro deriva de um processo autorizativo, e o segundo é institucional.

Comentário:

Quanto ao posicionamento do órgão controlador em relação ao controlado, o controle pode ser externo ou interno. O controle externo é exercido por um ente não que integra a mesma estrutura organizacional do órgão fiscalizado enquanto que o controle interno é exercido por ente que também integra essa estrutura. Portanto, *correta a alternativa "a"*.

Gabarito: alternativa "a"

6. (TCDF – Procurador 2012 – Cespe)

O controle administrativo é um controle de legalidade e de mérito, exercido exclusivamente pelo Poder Executivo sobre suas próprias condutas.

Comentário:

A primeira parte da assertiva (O controle administrativo é um controle de legalidade e de mérito...) está correta. Lembre-se de que o controle administrativo deriva do poder de autotutela, pelo qual a Administração pode anular atos ilegais (controle de legalidade) ou revogar atos inconvenientes/inoportunos (controle de mérito).

Todavia, o restante da frase macula o quesito, pois o controle administrativo não é exercido exclusivamente pelo Poder Executivo, mas pela Administração Pública em sentido amplo, compreendendo, portanto, a administração direta e indireta de *todos os Poderes* e esferas de governo. Assim, por exemplo, o STF, integrante do Poder Judiciário, pode anular uma licitação promovida pelo próprio órgão para adquirir material de expediente, caso constate alguma ilegalidade no procedimento. Nesse exemplo, perceba que o STF está atuando como Administração Pública, ou seja, exercendo funções administrativas, ainda que não faça parte do Poder Executivo.

Gabarito: Errado

7. (TCDF – ACE 2012 – Cespe)

Caso não seja empregado o mínimo de recursos destinados a saúde e educação no DF, poderá ocorrer o controle judicial de ofício com vistas a garantir — mediante medida cautelar — a ocorrência dos atos administrativos necessários para o direcionamento dessa parcela do orçamento.

Comentário:

Como vimos, o controle judicial deve ser necessariamente provocado, ou seja, não existe controle judicial de ofício, daí o erro do quesito.

Gabarito: Errado

8. (TJRO – Técnico Judiciário 2012 – Cespe)

O abuso de poder é conduta comissiva, que afronta, dentre outros, o princípio da legalidade e o da moralidade, e se sujeita, portanto, ao controle judicial, que se sobrepõe ao controle administrativo.

Comentário:

O item está errado. Não há predominância entre as formas de controle. Tanto o controle judicial como o administrativo, o parlamentar ou o exercido pelos Tribunais de Contas derivam do sistema de freios e contrapesos que rege a Administração Pública, o qual assegura a harmonia entre os Poderes.

Gabarito: Errado

9. (TCDF – Procurador 2012 – Cespe)

Constitui exteriorização do princípio da autotutela a súmula do STF que enuncia que “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados dos vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

Comentário:

A questão está correta, pois constitui a transcrição da Súmula 473 do STF.

Gabarito: Certo

10. (INPI – Analista 2013 – Cespe)

O controle administrativo, que consiste no acompanhamento e fiscalização do ato administrativo por parte da própria estrutura organizacional, configura-se como controle de natureza interna, privativo do Poder Executivo.

Comentário:

O item está errado. A Professora Maria Sylvia Di Pietro define o controle da Administração da seguinte forma:

*O poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes **Judiciário, Legislativo e Executivo**, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.*

Temos então, controle administrativo, judicial e legislativo como espécies do gênero controle da Administração. O **controle administrativo** é o poder de fiscalização e correção que o Estado-administrador efetua sobre sua própria atuação, nos aspectos de legalidade e mérito, seja por *iniciativa própria* ou por *provocação*. A função administrativa está presente em todos os Poderes do Estado. Embora o Poder Executivo a exerça tipicamente, os demais Poderes, de forma atípica, também administram. Isso se dá, por exemplo, quando realizam concurso público ou quando adquirem bens e serviços. Dessa forma, o controle administrativo é exercido no âmbito de todos os Poderes, não só no Executivo. Os Poderes Judiciário e Legislativo exercem controle administrativo ao desempenharem sua função **atípica** de administrar.

Gabarito: Errado

11. (TCDF – Auditor 2014 – Cespe)

Na esfera federal, o controle administrativo é identificado com a supervisão ministerial, que, no caso da administração indireta, caracteriza a tutela. A sua autonomia, estabelecida nas próprias leis instituidoras, deve ser assegurada, sem prejuízo da fiscalização na aplicação da receita pública e da atenção com a eficiência e a eficácia no desempenho da administração.

Comentário:

A assertiva está correta. É a própria definição de supervisão ministerial, que, na esfera federal, é uma das formas pelas quais o controle administrativo se manifesta. O quesito também caracteriza corretamente a tutela exercida pela Administração Direta sobre a Administração Indireta, ao indicar a necessidade de se preservar a autonomia das entidades descentralizadas.

Gabarito: Certo

Bem, por hoje é só. Não deixem de aproveitar o **Resumão** que vem logo em seguida. No próximo encontro, avançaremos no estudo dos sistemas de controle no Brasil. Além disso, teremos mais uma série de questões comentadas.

Vejo vocês lá! Bons estudos!

Lista de Questões

1. (TCU – ACE 2004 – Cespe)

Tendo em conta o momento no qual a atividade de controle se realiza, o controle externo, analogamente ao que ocorre com o controle de constitucionalidade, pode ser classificado em prévio (a priori) ou posterior (a posteriori).

2. (TCDF – Auditor 2014 – Cespe)

O controle pode ser classificado, quanto ao momento do seu exercício, em prévio, simultâneo ou a posteriori. A exigência de laudos de impacto ambiental, por exemplo, constitui uma forma de controle simultâneo.

3. (TCU – ACE 2006 – ESAF)

Desenvolva um texto argumentando sobre o seguinte tema: Prévio, concomitante ou a posteriori: como caracterizar o controle exercido pelo TCU?

4. (TCE/ES – ACE 2012 – Cespe)

Uma das funções precípua do Poder Judiciário é realizar o controle de mérito dos atos administrativos do Poder Executivo que contribuem para o melhor interesse da sociedade.

5. (TCE/TO – ACE 2008 – Cespe)

Um sistema de controle externo se diferencia de um sistema de controle interno na administração pública, pois

- o primeiro se situa em uma instância fora do âmbito do respectivo Poder.
- correspondem, respectivamente, à auditoria externa e à interna.
- o primeiro tem função coercitiva e o segundo, orientadora.
- o primeiro tem caráter punitivo, e o segundo é consultivo.
- o funcionamento do primeiro deriva de um processo autorizativo, e o segundo é institucional.

6. (TCDF – Procurador 2012 – Cespe)

O controle administrativo é um controle de legalidade e de mérito, exercido exclusivamente pelo Poder Executivo sobre suas próprias condutas.

7. (TCDF – ACE 2012 – Cespe)

Caso não seja empregado o mínimo de recursos destinados a saúde e educação no DF, poderá ocorrer o controle judicial de ofício com vistas a garantir — mediante medida cautelar — a ocorrência dos atos administrativos necessários para o direcionamento dessa parcela do orçamento.

8. (TJRO – Técnico Judiciário 2012 – Cespe)

O abuso de poder é conduta comissiva, que afronta, dentre outros, o princípio da legalidade e o da moralidade, e se sujeita, portanto, ao controle judicial, que se sobrepõe ao controle administrativo.

9. (TCDF – Procurador 2012 – Cespe)

Constitui exteriorização do princípio da autotutela a súmula do STF que enuncia que “A administração pode anular seus próprios atos, quando evitados dos vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

10. (INPI – Analista 2013 – Cespe)

O controle administrativo, que consiste no acompanhamento e fiscalização do ato administrativo por parte da própria estrutura organizacional, configura-se como controle de natureza interna, privativo do Poder Executivo.

11. (TCDF – Auditor 2014 – Cespe)

Na esfera federal, o controle administrativo é identificado com a supervisão ministerial, que, no caso da administração indireta, caracteriza a tutela. A sua autonomia, estabelecida nas próprias leis instituidoras, deve ser assegurada, sem prejuízo da fiscalização na aplicação da receita pública e da atenção com a eficiência e a eficácia no desempenho da administração.

Gabarito

1. C

2. E

3. -

4. E

5. a

6. E

7. E

8. E

9. C

10. E

11. C



Resumo Direcionado

Classificações do controle

Posicionamento do órgão controlador

- Externo:** exercido por um ente que não integra a mesma estrutura organizacional do órgão fiscalizado (na CF, somente o exercido pelo Legislativo).
- Interno:** exercido por órgão especializado, porém pertencente à mesma estrutura do fiscalizado (Ex: CGU).

Natureza, tipo ou foco do controle

- Legalidade:** conformidade às normas;
- Legitimidade:** interesse público, impessoalidade, moralidade;
- Economicidade:** menor custo, sem comprometer a qualidade;
- Eficiência:** meios em relação aos resultados;
- Eficácia:** alcance das metas;
- Efetividade:** impactos sobre a população-alvo.
- Auditorias de regularidade
- Auditorias de desempenho

Momentos do controle

- Prévio (a priori):** preventivo, orientador.
- Concomitante (pari passu):** tempestivo, preventivo.
- Posterior (a posteriori):** corretivo e sancionador.

- **Controle Administrativo:** poder de autotutela da Administração. **Anulação** refere-se a controle de legalidade: anulam-se atos ilegais. **Revogação** refere-se a controle de mérito: revogam-se atos inconvenientes ou inoportunos. Caracteriza-se pela **supervisão ministerial**. Supervisão exercida pela Administração Direta sobre a Administração Indireta (tutela) não significa **subordinação hierárquica**, mas tão-somente, **vinculação** para fins de controle.
- **Controle Judicial:** exercido pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos dos Poderes Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário, quando realiza atividades administrativas. Necessariamente provocado. Controle a posteriori. Restrito ao controle de legalidade, adentrando no mérito do ato administrativo apenas em caso de ilegalidade ou ilegitimidade. Pode anular, mas não revogar o ato.
- **Controle Social:** exercido diretamente pelo cidadão, ou pela sociedade civil organizada. Ex: denúncia aos órgãos de controle externo, ação popular, ouvidoria do TCU, etc.

Referências

- Alexandrino, M. Paulo, V. **Direito Administrativo**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.
- Aguiar, A. G. Aguiar, M. P. **O Tribunal de Contas na ordem constitucional**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- Aguiar, U.D. Albuquerque, M.A.S. Medeiros, P.H.R. **A administração Pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- Chaves, F.E.C. **Controle externo da gestão pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas**. 2 ed. Niterói: Impetus, 2009.
- Di Pietro, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.
- Lima, L.H. **Controle externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões**. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- Meirelles, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.