

Aula 00

*EMBRAPA (40007169 - Analista - Área
Direito e Auditoria - Subárea: Auditoria
Contábil) Controle Externo - 2024
(Pós-Edital)*

Autor:

**Equipe Controle Externo, Herbert
Almeida, Time Herbert Almeida 2**

20 de Dezembro de 2024

Índice

1) Apresentação	3
2) Controle APu - Introdução	6
3) Controle APu - Classificação	11
4) Controle APu - Entidades Fiscalizadoras Superiores	45
5) Controle APu - Questões Extras	58
6) Controle APu - Discursiva	64
7) Controle APu - Resumo	66
8) Lista de Questões - Controle APu	68
9) Controle Interno	76



APRESENTAÇÃO DO CURSO

Olá concurseiros e concurseiras.

É com muita satisfação que estamos lançando este **livro digital** de **Controle Externo**. Antes de mais nada, gostaria de me apresentar. Meu nome é **Herbert Almeida**, sou Auditor de Controle Externo do **Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo** aprovado em **1º lugar no concurso para o cargo**. Além disso, obtive o **1º lugar no concurso de Analista Administrativo do TRT/23º Região/2011**.

Meu primeiro contato com a Administração Pública ocorreu através das Forças Armadas. Durante sete anos, fui militar do Exército Brasileiro, exercendo atividades de administração como Gestor Financeiro, Pregoeiro, responsável pela Conformidade de Registros de Gestão e Chefe de Seção. Sou professor de Direito Administrativo e Administração Pública aqui no **Estratégia Concursos**.

Além disso, tenho quatro paixões na minha vida! Primeiramente, sou apaixonado pelo que eu faço. Amo dar aulas aqui no Estratégia Concursos e espero que essa paixão possa contribuir na sua busca pela aprovação. Minhas outras três paixões são a minha esposa, **Aline**, e meus filhotes, **Pietro** e **Gael** (que de tão especial foi presenteado com um cromossomosinho a mais).

Por fim, se você quiser receber dicas diárias de **Direito Administrativo e Controle Externo**, siga-me nas redes sociais (não esqueça de habilitar as notificações no Instagram e Youtube, assim você será informado sempre que eu postar uma novidade por lá):



@profherbertalmeida e @controleexterno



/profherbertalmeida



/profherbertalmeida



/profherbertalmeida e /controleexterno

Se preferir, basta escanear as figuras abaixo:

Instagram (pelo aplicativo do IG)



Youtube



Telegram



Agora, vamos falar do nosso curso! O curso é composto por **teoria, exercícios e videoaulas**¹. O conteúdo será completo tanto no **livro digital** como nas **videoaulas**. Assim, você poderá optar por estudar tanto pelo material escrito, como pelos vídeos ou ainda pelos dois. Além disso, abordaremos a teoria completa, mas de forma objetiva, motivo pelo qual você não precisará complementar os estudos por outras fontes. **As nossas aulas terão o conteúdo suficiente para você fazer a prova, abrangendo a teoria, jurisprudência e questões.**

Além disso, ao final de cada aula, vamos disponibilizar um **resumão esquematizado** com o assunto abordado no livro digital (resumo escrito). Com isso, você terá um instrumento para aquela revisão periódica ou ainda para usar quando não houver tempo de estudar todo o conteúdo (nós conhecemos as dificuldades dos concurseiros, por isso estamos aqui para ajudá-los).

Observação: as videoaulas serão disponibilizadas ao longo do curso.

Sem mais delongas, espero que gostem do material e vamos ao nosso curso.

Observação importante: este curso é protegido por direitos autorais (*copyright*), nos termos da Lei 9.610/98, que altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Grupos de rateio e pirataria são clandestinos, violam a lei e prejudicam os professores que elaboram os cursos. Valorize o trabalho de nossa equipe adquirindo os cursos honestamente através do site Estratégia Concursos ;-)

Antes de iniciarmos o nosso curso, vamos a alguns AVISOS IMPORTANTES:

1) Com o objetivo de *otimizar os seus estudos*, você encontrará, em *nossa plataforma (Área do aluno)*, alguns recursos que irão auxiliar bastante a sua aprendizagem, tais como “*Resumos*”, “*Slides*” e “*Mapas Mentais*” dos conteúdos mais importantes desse curso. Essas ferramentas de aprendizagem irão te auxiliar a perceber aqueles tópicos da matéria que você precisa dominar, que você não pode ir para a prova sem ler.

2) Em nossa Plataforma, procure pela *Trilha Estratégica e Monitoria* da sua respectiva área/concurso alvo. A Trilha Estratégica é elaborada pela nossa equipe do *Coaching*. Ela irá te indicar qual é exatamente o *melhor caminho* a ser seguido em seus estudos e vai te ajudar a *responder as seguintes perguntas*:

- Qual a melhor ordem para estudar as aulas? Quais são os assuntos mais importantes?
- Qual a melhor ordem de estudo das diferentes matérias? Por onde eu começo?
- “*Estou sem tempo e o concurso está próximo!*” Posso estudar apenas algumas partes do curso? O que priorizar?

¹ Observação: as videoaulas serão disponibilizadas ao longo do curso.



- O que fazer a cada sessão de estudo? Quais assuntos revisar e quando devo revisá-los?
- A quais questões deve ser dada prioridade? Quais simulados devo resolver?
- Quais são os trechos mais importantes da legislação?

3) Procure, nas instruções iniciais da “Monitoria”, pelo *Link* da nossa “*Comunidade de Alunos*” no Telegram da sua área / concurso alvo. Essa comunidade é *exclusiva* para os nossos assinantes e será utilizada para orientá-los melhor sobre a utilização da nossa Trilha Estratégica. As melhores dúvidas apresentadas nas transmissões da “*Monitoria*” também serão respondidas na nossa *Comunidade de Alunos* do Telegram.

(*) O Telegram foi escolhido por ser a única plataforma que preserva a intimidade dos assinantes e que, além disso, tem recursos tecnológicos compatíveis com os objetivos da nossa Comunidade de Alunos.



INTRODUÇÃO

O que é controle?

Controlar, em linhas gerais, é **comparar um objeto a um padrão de controle**. E isso acontece na nossa vida o tempo todo. Quando os pais conferem as notas dos filhos no boletim escolar, eles estão controlando o desempenho dos seus filhos; quando você entra em um site para verificar a velocidade da internet, você está controlando o serviço que contratou; quando um policial monitora a velocidade que um carro trafega em uma rodovia, ele estará controlando o cumprimento das normas de trânsito; por fim, quando um órgão estatal fiscaliza uma licitação pública, estaremos diante de um controle sobre o cumprimento da legislação.

Doutrinariamente, **controle é a fiscalização – inspeção, exame, acompanhamento, verificação** – que se exerce sobre determinado alvo, conforme determinados aspectos, com o objetivo de: (i) averiguar o cumprimento do que já foi predeterminado; ou (ii) evidenciar eventuais desvios passíveis de correção. Com efeito, a pessoa encarregada do controle decidirá, ao final, pela **regularidade ou irregularidade do ato praticado**.¹

Dentro da Ciência da Administração, o controle “é a ação que ajusta as operações aos padrões predeterminados”, ou o “processo sistemático de ajustar as atividades organizacionais para torná-las consistentes com as expectativas estabelecidas em planos, metas e padrões de desempenho”.²

Portanto, o controle é um **processo de comparação** entre o que aconteceu e o que se esperava que acontecesse;³ ou entre um “alvo” ou “resultado” (objeto do controle) e o “padrão” previamente estabelecido. Assim, se eventuais desvios forem identificados, poderão ser propostas mudanças, que envolvem a responsabilização dos envolvidos, as mudanças de procedimentos ou, até mesmo, a alteração dos próprios parâmetros de controle.

Por exemplo: voltando ao exemplo dos pais que controlam as notas dos filhos. Imagine que a meta seja alcançar pelo menos a nota 8,00 em todas as disciplinas. Se o filho tirou nota 6,00, então o que aconteceu (nota 6,00) está abaixo do que deveria ter acontecido (nota 8,00). Nesse caso, algumas medidas deverão ser adotadas, como, por exemplo: (i) proibição de jogar videogame (responsabilização); (ii) matrícula em aulas de reforço ou incorporação de “estudos em família”, para melhorar o desempenho nas disciplinas com notas baixas; entre outras medidas. Porém, imagine que o pai descobriu que a escola do filho é conhecida por elevado nível de exigência e que, na verdade, o seu filho é o melhor aluno da sala (a despeito da nota 6,00). Nesse caso, talvez a consequência do procedimento de controle seja “diminuir” o padrão de 8,00, para 7,00. Ainda assim a criança vai ter que estudar mais, só que houve uma adequação do parâmetro de controle para um patamar mais realista.

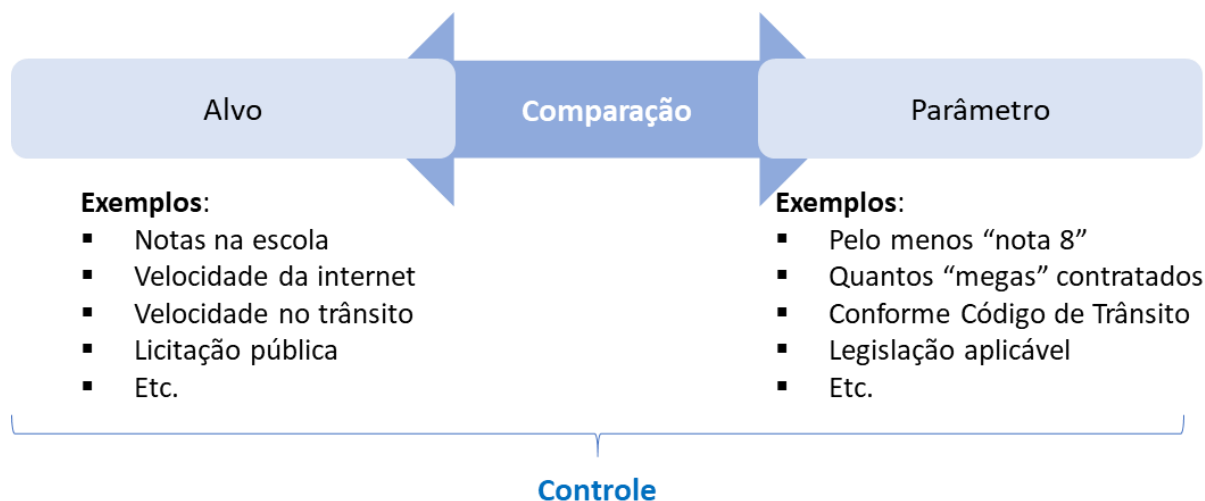
1 Guerra, 2007 (p. 90).

2 Daft, 2010 (p. 522).

3 Veremos adiante que o controle pode ocorrer em vários momentos. Portanto, o controle pode verificar não só o que “já aconteceu”, mas também o que “vai acontecer” ou ainda “o que está acontecendo”. Tudo isso, ficará mais claro logo adiante.



Com efeito, o processo de comparação deve levar sempre em conta um parâmetro, ou critério, que varia conforme cada tipo de controle. Se, por exemplo, o objetivo for aferir a conformidade, legalidade ou legitimidade de um ato, o parâmetro ou critério de avaliação será a lei ou norma jurídica que deveria ser observada. Se o objetivo do controle for avaliar o alcance dos objetivos (eficácia), o parâmetro será justamente as metas e objetivos que foram pactuados. Se o controle objetivar avaliar a eficiência, o parâmetro de avaliação serão os indicadores de desempenho quanto ao rendimento (exemplo: “tantos quilômetros por litro”). Enfim, para cada tipo ou objetivo de controle, teremos um parâmetro diferente para utilizar como critério de avaliação.



Outra característica do controle é o **critério amostral**, ou seja, normalmente o controle não é realizado sobre todo o alvo do controle, mas apenas sobre uma amostra, isto é, uma parcela representativa. A razão disso é bastante simples, uma vez que o controle não é uma atividade fim, mas apenas uma atividade meio. Vale dizer: o controle, em regra, não cria, não produz, não faz, por si só, com que uma instituição alcance os seus objetivos. Ele é apenas um meio adotado para auxiliar no alcance de metas, ao evitar a ocorrência de desvios, irregularidades, desperdícios ou erros; e indicar possíveis melhorias. Consequentemente, os custos do controle nunca podem superar os benefícios esperados da sua realização. Por exemplo: uma empresa não pode investir R\$ 100 mil em controle e receber como retorno apenas R\$ 50 mil. Nesse caso, controlar foi mais caro do que simplesmente não fazer nada. Logo, o controle, em regra, é realizado apenas sob uma amostra, selecionada por meio de critérios estatísticos, buscando assim maximizar os efeitos e diminuir os custos da sua realização.

Dentro da administração pública, a atividade de controle é fundamental, sobretudo porque o patrimônio público é gerido por pessoas que não são seus verdadeiros donos. Em países democráticos, a sociedade elege os seus representantes, que, por sua vez, nomeiam pessoas de sua confiança para auxiliá-los na condução política e administrativa da atividade estatal. Além disso, outras pessoas ocupam cargos públicos por intermédio de procedimentos isonômicos (como o concurso público) e também passam a desempenhar a função pública e, em muitos casos, são incumbidos de gerir também o patrimônio público.

Todos esses (eleitos, indicados, aprovados em concursos, etc.) administram recursos públicos em nome da sociedade. Por esse motivo, a atuação dos agentes públicos se submete a uma série de controles destinados a apurar o cumprimento dos mais diversos tipos de padrões.



Dessa forma, o dever de controlar decorre, entre outros princípios, da **indisponibilidade do interesse público**, já que os agentes públicos não “dispõem”, ou seja, não são “donos” do patrimônio público. Consequentemente, devem **prestar contas** sobre a utilização de recursos públicos, podendo ser responsabilizados no caso do cometimento de desvio ou irregularidades.

Nesse contexto, a expressão controle, no âmbito da administração pública, representa a “**faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro**”.⁴

Outro conceito interessante é apresentado por Guerra, que entende que o **controle da administração pública** é o **poder-dever de verificação, inspeção, exame, pela própria administração, por outros Poderes ou por qualquer cidadão**, quanto à efetiva correção da conduta gerencial de um Poder, órgão ou autoridade, no escopo de **garantir atuação conforme os modelos desejados e anteriormente planejados**, gerando uma aferição sistemática.⁵

Nessa linha, a expressão **poder-dever** serve para demonstrar que o controle não é uma mera faculdade, ou uma mera opção, mas sim uma obrigação das autoridades competentes. Quando se fala em República, é muito comum falar também em **princípio do controle**, na medida em que, nos Estados republicanos, as autoridades têm o dever de prestar contas sobre a sua atuação. Ademais, todas as entidades públicas, Poderes, órgãos e agentes públicos se submetem, em alguma medida, a diversas formas de controle.

Com efeito, a própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão já prescrevia, em 1789, que “**a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração**” (art. 15). Portanto, o dever de prestar contas e a sujeição ao controle é inerente ao próprio princípio republicano.

Vale acrescentar, ao conceito apresentado acima, que além dos Poderes clássicos (Executivo, Legislativo e Judiciário), o controle da administração pública também pode ser realizado por órgãos especializados, independentes, previstos diretamente no texto constitucional. Podemos listar, como exemplos, o Ministério Público e o Tribunal de Contas, que são órgãos de estatura constitucional com diversas competências de controle.

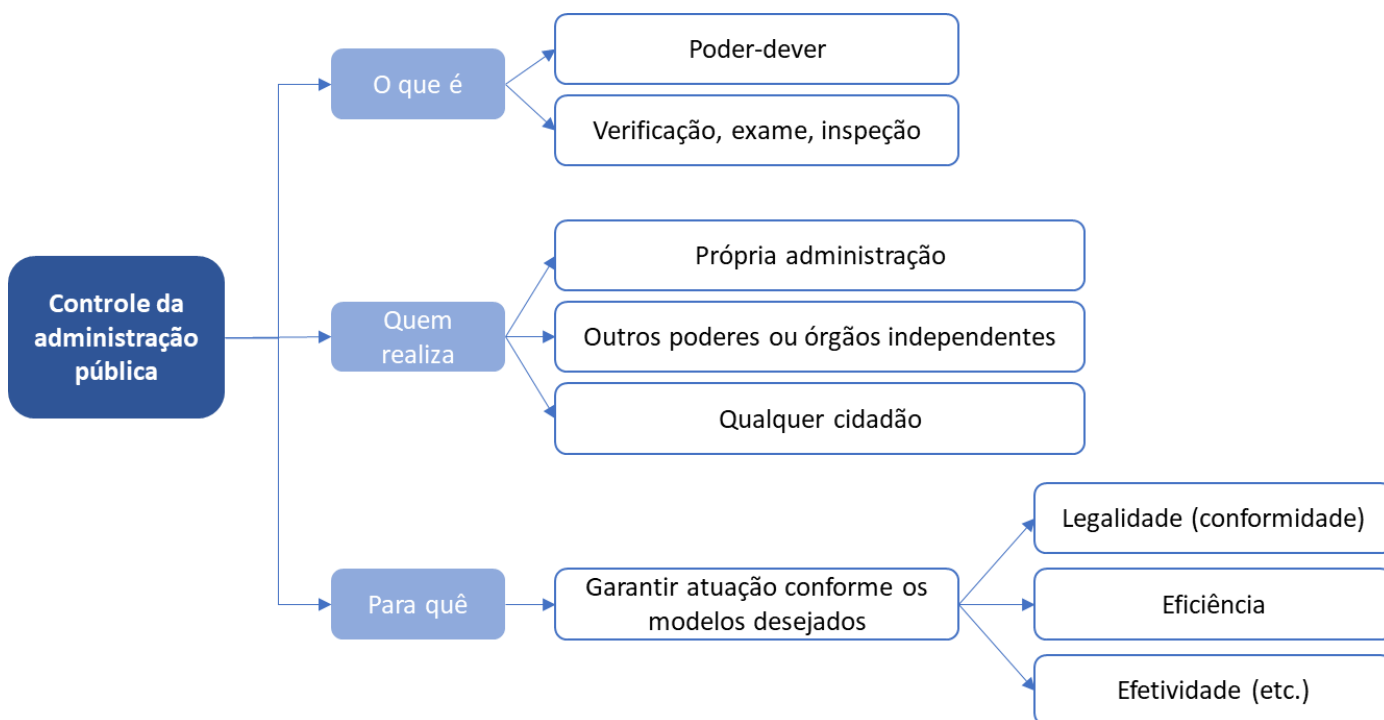
Enfim, podemos notar que o controle pode ser realizado por diversas formas. Além disso, o controle também poderá ser exercido sobre vários aspectos, buscando aferir a legalidade (conformidade), a eficiência, a efetividade e outros parâmetros que estudaremos ao longo do nosso curso.

Com base nas informações já apresentadas, podemos fazer um pequeno esquema sobre o controle da administração pública.

⁴ Meirelles, 2013 (p.740).

⁵ Guerra, 2007 (p. 90).





Controle – Introdução	
Conceito	Comparar um objeto a um padrão pré-estabelecido.
Controle da administração pública	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poder-dever de vigilância, exame e inspeção. ▪ Realizado pela administração, por outros Poderes, por órgãos especializados ou pela sociedade. ▪ Objetivo: assegurar a atuação conforme modelos desejados, quanto à: <ul style="list-style-type: none"> ▪ legalidade; ▪ eficiência ▪ efetividade ▪ entre outros.



1. (ANTT - 2013) A definição do termo controle admite emprego restrito aos sentidos de vigilância, verificação e inspeção.



O **controle prévio** – também chamado de **preventivo**, *perspectivo*, *a priori* ou *ex ante* –, é realizado antes da prática do ato controlado. Em geral, é adotado quando o ato depende de **autorização** ou **aprovação** prévia de outra autoridade ou poder. É considerado um controle preventivo justamente porque se destina a evitar que seja praticado um ato ilegal ou contrário ao interesse público.

São *exemplos* de controle preventivo: (i) a aprovação da realização de uma obra pelo setor de engenharia de um órgão; (ii) a aprovação, pelo Senado Federal, do nome de autoridade indicada pelo Presidente da República para ocupar determinados cargos (CF, art. 52, III e IV); (iii) autorização do Senado Federal para que a União, estados, DF ou municípios realizem operações externas de natureza financeira (CF, art. 52, V); (iv) o procedimento de liquidação de despesa como requisito para que se efetue o seu pagamento; etc.

Vale observar que o controle prévio pode ser realizado por todos os Poderes. Assim, em que pese o controle judicial, em regra, seja subsequente; ele também poderá ter caráter prévio. Por exemplo, a Constituição Federal dispõe, em seu art. 5º, XXXV, que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou **ameaça** a direito. Logo, há a possibilidade de controle prévio por esse Poder, como, por exemplo, na concessão de cautelar em mandado de segurança com a finalidade de impedir a prática ou conclusão de ato administrativo que restrinja o direito líquido e certo de determinado administrado.

Por outro lado, o **controle concomitante** – também conhecido como sucessivo, simultâneo, prospectivo ou *pari passu* –, é aquele realizado enquanto o ato controlado é praticado. Ocorre, por exemplo, quando um órgão de controle fiscaliza a execução de uma obra enquanto ela é realizada; ou quando determinadas comissões acompanham, ao longo do ano, a execução do orçamento anual. Outro exemplo ocorre quando os tribunais de contas realizam os chamados *acompanhamentos*, que são instrumentos de fiscalização realizados **ao longo de determinado período**.

Por fim, o controle **posterior** – também chamado de subsequente, retrospectivo, corretivo ou *a posteriori* – é realizado após a prática do ato controlado. Tal controle tem o objetivo de rever o ato já praticado para corrigi-lo, desfazê-lo ou confirmá-lo. Dessa forma, podem ser consequências do controle posterior a prática de atos como a aprovação, homologação, anulação, revogação ou convalidação.¹

Os controles realizados pelos tribunais de contas e demais órgãos de controle **são predominantemente controles posteriores**. Por exemplo, a apreciação das contas anuais do Presidente da República, realizada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, é um controle posterior, uma vez que é realizada no ano seguinte ao exercício a que se refere.

Com efeito, o controle posterior costuma gerar mais eficiência a partir de três pressupostos: (a) o agente público terá maior autonomia e não precisará pedir “autorização” para realizar todos os atos administrativos; (b) a possibilidade de ser controlado, ainda que por amostragem, faz com que os agentes tenham “receio” do controle e, por isso, tendem a agir conforme as exigências legais; (c) por fim, o órgão de controle pode direcionar a sua atuação apenas para os casos em que há maior risco ou materialidade, aumentando a eficiência do próprio sistema de controle.

Todavia, atualmente, os órgãos de controle estão utilizando sistemas de informação e tecnologia para implementar cada vez mais mecanismos de controle concomitante – como o controle informatizado da execução orçamentária e da execução de obras – e, em alguns casos, até mesmo implementando controles

¹ Di Pietro, 2017 (p. 909).



preventivos. Isso porque, quando o objeto do controle tem importância significativa para a sociedade ou envolve volumes consideráveis de recursos, a recuperação de eventuais danos pode se tornar irreversível.

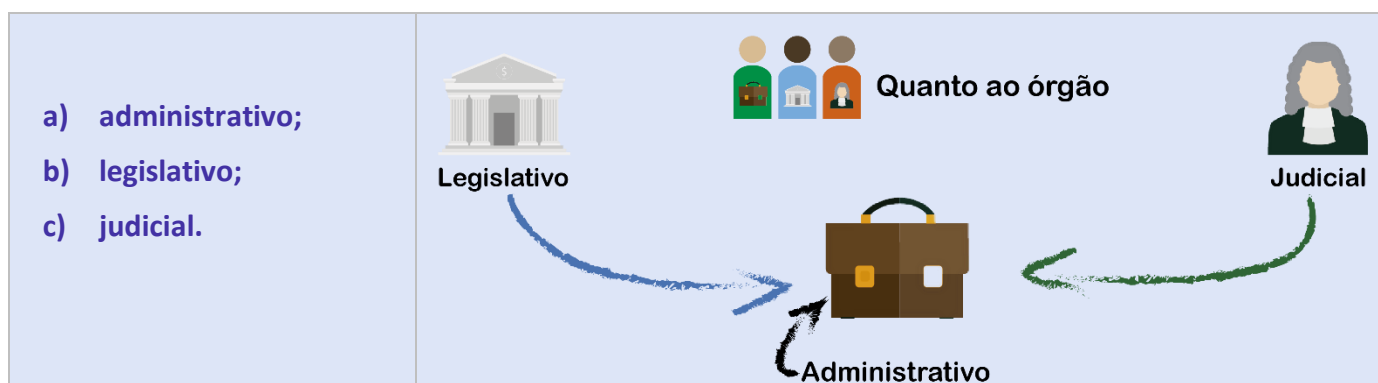
As obras da Copa do Mundo são exemplo desse tipo de situação. Elas envolveram um volume significativo de recursos e, posteriormente, foram identificados diversos indícios de superfaturamento e de desperdícios. Infelizmente, nesses casos, os valores desperdiçados ou desviados dificilmente serão recuperados integralmente.



Controle quanto ao momento ou oportunidade	
Prévio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ outros nomes: preventivo, perspectivo, <i>a priori</i> ou <i>ex ante</i> ▪ realizado antes do ato controlado, para evitar a ocorrência de irregularidades.
Concomitante	<ul style="list-style-type: none"> ▪ outros nomes: sucessivo, simultâneo, prospectivo ou <i>pari passu</i> ▪ realizado conjuntamente com a prática do ato controlado, ao longo de determinado período.
Posterior	<ul style="list-style-type: none"> ▪ outros nomes: subsequente, retrospectivo, corretivo ou <i>a posteriori</i> ▪ realizado após a prática do ato, com o objetivo de corrigir irregularidades ou simplesmente confirmar a regularidade.

Quanto ao órgão ou à natureza do órgão controlador

Quanto ao **órgão ou à natureza do órgão controlador** o controle pode ser:



Controle administrativo

O controle **administrativo** é aquele realizado pela administração pública sobre os seus próprios atos. Nesse caso, o controle possui como fundamento basicamente a **hierarquia** e a **autotutela**. A hierarquia porque os órgãos superiores gozam, entre outros, do poder de *revisão*, de *fiscalização* e de *controle* sobre a atuação



dos seus subordinados. Quanto à **autotutela**, esta é a prerrogativa do poder público de controlar os seus atos e, quando for o caso, desfazê-los mediante revogação ou anulação, conforme consta na Súmula 473 do STF.²

O controle administrativo envolve os aspectos de **legalidade** e de **mérito**, podendo ensejar a confirmação, anulação, revogação ou convalidação dos atos administrativos.³ Além disso, pode ser exercido de **ofício** (ou seja, pela iniciativa da própria administração) ou por **provocação**.

Controle legislativo

O controle **legislativo** ou **parlamentar** é o controle exercido pelo Poder Legislativo sobre a atuação da administração pública. Ele se subdivide em **controle parlamentar direto** (ou político) e **controle parlamentar indireto** (ou técnico).

O primeiro é exercido pelas Casas do Poder Legislativo, isto é, no âmbito federal pelo Congresso Nacional, por intermédio do Senado e da Câmara dos Deputados; nos estados, pelas assembleias legislativas; no DF, pela Câmara Legislativa; e, nos municípios, pelas câmaras municipais (ou câmaras de vereadores). São exemplos desse tipo de atuação: (a) a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (CF, art. 49, V); (b) o julgamento das contas anuais prestadas pelo Presidente da República (CF, art. 49, IX); e (c) as comissões parlamentares de inquérito (CF, art. 58, § 3º); entre outras.

Por sua vez, o **controle parlamentar indireto** ou **técnico** é exercido pelos tribunais de contas. São exemplos de atuação nesse sentido: (a) a emissão de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República (CF, art. 71, I); (b) o julgamento das contas dos administradores públicos (CF, art. 71, II); (c) a aplicação de sanções aos responsáveis no caso de ilegalidade de despesas ou irregularidade de contas (CF, art. 71, VIII); (d) o controle das despesas decorrentes de contratos administrativos (Lei 8.666/1993, art. 113, *caput*); e muitas outras.

Controle judicial

Finalmente, o controle **judicial** ou jurisdicional é o controle realizado exclusivamente pelo Poder Judiciário sobre a atuação da administração pública. Nessa linha, a Constituição Federal dispõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Trata-se do chamado princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional, que basicamente significa que o Poder Judiciário, no Brasil, tem o monopólio (ou quase monopólio) da função jurisdicional. Dessa forma, é o Poder Judiciário que tem a capacidade de decidir com **força de definitividade**, solucionando os conflitos existentes. É um controle eminentemente de **legalidade**, realizado **por provocação** e que, em regra, é **posterior** à prática do ato. O controle judicial ocorre por intermédio das chamadas ações judiciais e pode ocorrer pela utilização dos

² Este assunto será analisado de forma mais completa adiante. Por isso, não vamos especificar a Súmula 473, neste momento, nem entraremos nos detalhes sobre o tema.

³ A expressão “confirmação”, especificamente neste caso, foi utilizada no simples sentido de considerar o ato válido e, por isso, simplesmente “não fazer nada”. Por outro lado, anulação é o desfazimento de um ato administrativo ilegal (controle de legalidade), enquanto a revogação é o desfazimento de um ato administrativo válido, porém que se mostre inconveniente e inoportuno (controle de mérito). Por fim, a convalidação é a correção dos vícios sanáveis (competência e forma) de um ato administrativo.



remédios constitucionais, como o mandado de segurança, o *habeas corpus*, *habeas data*, ação popular, ação civil pública, etc.



Controle quanto ao órgão ou à natureza do órgão controlador	
Administrativo	<ul style="list-style-type: none">▪ administração controlando os seus próprios atos▪ controle mais amplo, fundamentado na hierarquia e autotutela.▪ legalidade e mérito; de ofício ou por provocação.
Legislativo	<ul style="list-style-type: none">▪ Parlamentar direto (político): casas do legislativo▪ Parlamentar indireto (técnico): tribunais de contas
Judicial	<ul style="list-style-type: none">▪ Exercido pelo Poder Judiciário, solucionando litígios com força de definitividade▪ Controle de legalidade, por provocação e, em regra, posterior.

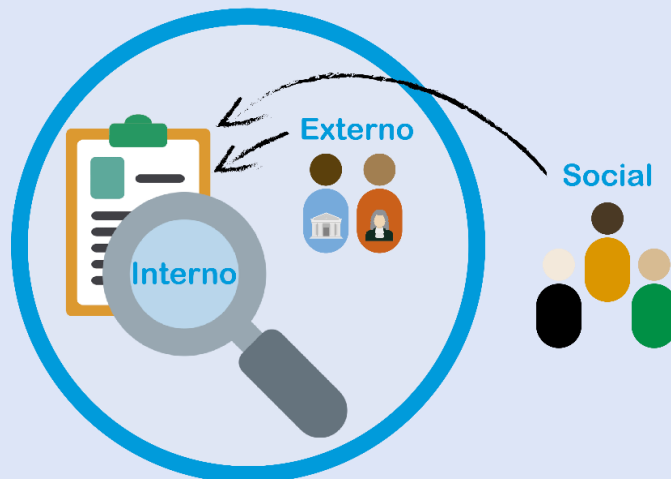
Quanto à localização do controlador

Quanto à **localização do controlador** o controle pode ser:

- a) interno;
- b) externo; e
- c) social.



Quanto à localização



Controle interno

O **controle interno** é aquele realizado por órgão integrante do mesmo Poder que está sendo controlado. Assim, quando um Poder controla os seus próprios atos ou controla a atuação de seus próprios agentes públicos, o controle realizado será interno. Com efeito, o controle interno pode ser realizado pelo Poder



Executivo sobre a sua própria atuação, mas também pode ser realizado pelo Legislativo ou pelo Judiciário quando estes estiverem controlando os seus respectivos atos administrativos.

São exemplos de controle interno: (a) os atos de uma corregedoria sobre os servidores do respectivo órgão; (b) a atuação da Controladoria Geral da União – CGU, em relação aos atos do Poder Executivo; (c) a revogação de um ato administrativo realizada pelo Diretor Administrativo da Câmara dos Deputados.

Controle externo

O **controle externo**, por outro lado, é aquele **realizado por um Poder sobre a atuação de outro Poder**. Nesse contexto, será externo o controle que o Poder Judiciário faz quando anula um ato administrativo do Poder Executivo; ou quando o Congresso Nacional susta os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (CF, art. 49, V); ou, ainda, quando o Congresso Nacional julga as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República (CF, art. 49, IX); quando o Senado Federal aprova a escolha do Presidente e dos dirigentes do Banco Central (CF, art. 52, III, “d”); ou, então, quando o Tribunal de Contas da União julga as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos (CF, art. 71, II); etc.

Assim, sempre que um poder intervir na atuação do outro estaremos diante do chamado controle externo. Nesta ótica, o controle externo é fundamentado no denominado **sistema de freios e contrapesos**, por meio do qual um Poder pode intervir na atuação do outro, sempre com fundamento em algum comando constitucional.

O conceito apresentado até agora, todavia, é o de **controle externo em sentido amplo**. Porém, em **sentido estrito**, o controle externo é aquele de titularidade do Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 70 e 71 da Constituição Federal, vejamos:

*Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante **controle externo**, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

*Art. 71. O **controle externo**, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, [...].*

Podemos afirmar que a expressão “controle externo”, quando mencionada expressamente na Constituição Federal, representa o sentido estrito da expressão,⁴ tratando, assim, do controle da gestão pública. Ao longo de todo o nosso curso, normalmente, a expressão controle externo será adotada em sentido estrito.

⁴ A CF também emprega a expressão “**controle externo**” para se referir ao controle que o Ministério Público exerce sobre a atividade policial (CF, art. 129, VII).



Comentário: perfeito! O **controle interno** é aquele realizado por órgão **integrante da própria administração** que está sendo controlada.

Gabarito: correto.

3. (Cespe – EBSEH/2018) O controle externo, em razão do aparato jurídico que o cerca, é hierarquicamente superior ao sistema de controle interno.

Comentário: os controles interno e externo **são complementares**. O controle externo atua “de fora”, com maior autonomia e competência punitiva; porém, justamente por estar “fora”, o controle externo não tem amplo conhecimento do fiscalizado. Já o controle interno atua “dentro” do órgão controlado e, por isso, tem maior conhecimento da sua forma de atuação, podendo emitir opiniões para aperfeiçoar a gestão pública.

Nessa linha, a CF determina que compete ao controle interno “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional” (CF, art. 74, IV). Ademais, os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, devem dar ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária (CF, art. 74, § 1º).

Logo, não há hierarquia, mas complementariedade na relação entre o controle interno e o externo.

Gabarito: errado.

4. (Cespe – Polícia Federal/2018) O Poder Judiciário tem competência para apreciar o mérito dos atos discricionários exarados pela administração pública, devendo, no entanto, restringir-se à análise da legalidade desses atos.

Comentário: a questão foi uma pegadinha! O Poder Judiciário **não pode apreciar mérito dos atos discricionários**. A banca colocou a pegadinha no final, dizendo que o Judiciário deve se restringir à análise da legalidade, mas o começo está incorreto. Vou reforçar: o final está certinho, mas não há análise de mérito quando se analisa a legalidade, ou seja, há uma contradição na própria questão, o que a tornou errada.

Gabarito: errado.

5. (Cespe – Câmara dos Deputados/2014) O controle interno poderá ser realizado previamente, concomitante e subsequentemente aos atos administrativos, a fim de evitar o desperdício dos recursos e o uso indevido de recursos e bens públicos.

Comentário: perfeito! O controle interno é aquele realizado por um Poder sobre a sua própria estrutura. Ademais, o controle pode ser prévio (preventivo), concomitante ou posterior (corretivo). Logo, o item está perfeito!

Gabarito: correto.



6. (Cespe – TCU/2011) O correto funcionamento de um sistema de fiscalização exercida pelo controle interno de determinada empresa pública dispensa a atuação do controle externo sobre aquela entidade.

Comentário: os controles interno e externo são complementares. Logo, não existe hierarquia entre eles e o regular funcionamento de um não exclui a utilização de outro. Portanto, a empresa pública sofrerá o controle interno, mas também estará sujeita ao controle externo.

Gabarito: errado.

7. (Cespe – ANTAQ/2009) O controle exercido por meio do julgamento de tomadas e prestações de contas é um instrumento de controle predominantemente a priori e concomitante, iniciado pelos órgãos de controle interno que informam e orientam o gestor sobre os procedimentos a serem tomados e as providências a serem adotadas.

Comentário: o julgamento de contas é exemplo de controle *a posteriori*, ou seja, posterior, corretivo. Isso porque a prestação de contas refere-se a atos passados, cujas contas foram consolidadas e remetidas ao órgão de controle para apreciação. Assim, quando o TCU julga as contas dos administradores ou quando emite parecer prévio, estará realizando controle posterior.

Gabarito: errado.

Quanto à natureza ou aspecto do objeto controlado

Quanto à **natureza** ou ao **aspecto**, o controle pode ser:

- a) de **legalidade**; e
- b) de **mérito**.

O **controle de legalidade** tem por objetivo verificar a **conformação do ato com a legislação**. Nessa linha, é importante destacar que a Constituição Federal elege o princípio da legalidade como princípio Constitucional. Dessa forma, a atuação da administração pública somente será válida quando fundamentada na lei.

O controle de legalidade pode ser exercido pelos três Poderes. Vejamos alguns exemplos:

- i) o **Judiciário** controla a legalidade por intermédio de diversos tipos de ações judiciais, como o mandado de segurança (CF, art. 5º, LXIX) e a ação popular (CF, art. 5º, LXXIII);
- ii) o **Legislativo**,⁵ por sua vez, controla a legalidade por intermédio da atuação do Tribunal de Contas, quando esta Corte aprecia a legalidade dos atos de provimento de pessoal (CF, art. 71, III);

⁵ Há bastante controvérsia quanto ao fato de os tribunais de contas integrarem, ou não, o Poder Legislativo. Vamos conversar sobre isso ao longo do curso. Neste momento, tome o exemplo apenas para fins de classificação da forma de



iii) por fim, a própria **administração** pode desfazer seus atos administrativos por meio da autotutela (Súmula 473 do STF).

Como resultado, o controle de legalidade pode ensejar a simples **confirmação** do ato (quando estiver em conformidade com o ordenamento jurídico), ou poderá ensejar a **anulação** do ato (quando estiver em desconformidade com o ordenamento jurídico). A confirmação, quando ocorrer de forma expressa, pode ser realizada mediante atos de *homologação*, *aprovação*, *visto*, entre outros.

Por outro lado, a **anulação**, que é o desfazimento do ato ilegal, pode ser realizada pelo Poder Judiciário (controle *jurisdicional*, que sempre depende de provocação) ou pela administração pública (*autotutela*, que pode ser realizada de ofício ou mediante provocação). No entanto, eventualmente, a administração pública poderá realizar a **convalidação** do ato administrativo, que é a correção do vício do ato com vício sanável.⁶ Nesse caso, uma vez convalidado, o ato permanecerá no mundo jurídico, com a preservação de todos os seus efeitos, desde a origem. Vale lembrar, porém, que o Poder Judiciário não pode convalidar um ato da administração pública, cabendo-lhe somente à anulação.

É importante anotar, portanto, que o controle de legalidade, quando exercido pelo Poder Judiciário, dependerá sempre de provocação e não poderá convalidar um ato administrativo. Por outro lado, a administração pode agir por provocação ou de ofício, podendo tanto anular como convalidar o ato inválido.

Controle de Legalidade



Por outro lado, o **controle de mérito** trata da **margem de liberdade que a lei outorga ao agente público para, no caso concreto, definir qual conduta atende melhor ao interesse público**. O juízo de mérito surge justamente porque a lei não é capaz de definir todas as soluções possíveis para o complexo mundo em que vivemos. Nesse caso, o legislador opta por instituir limites e deixa para o agente público analisar os motivos (os fundamentos) para definir o objeto (o conteúdo) do ato.

Por exemplo: a legislação poderá estabelecer que a ocorrência de determinadas infrações pode ensejar a aplicação da pena de suspensão entre 1 e 90 dias ao servidor público infrator. Nesse caso, a autoridade fará

controle realizada pelo Tribunal de Contas. Porém, o fato de ele compor ou não o legislativo será estudado em outro momento.

⁶ Não é o nosso objetivo, neste curso, aprofundar o conceito de convalidação, pois tal matéria remete aos cursos de Direito Administrativo. Por ora, entenda a convalidação como a correção de um ato administrativo com vícios sanáveis, ou seja, com vícios não tão graves. Segundo a doutrina, são passíveis de convalidação os vícios de competência (desde que não seja exclusiva) e de forma (desde que não seja essencial). Além disso, a Lei 9.784/1999 dispõe que, "em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, **os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração**" (art. 55).



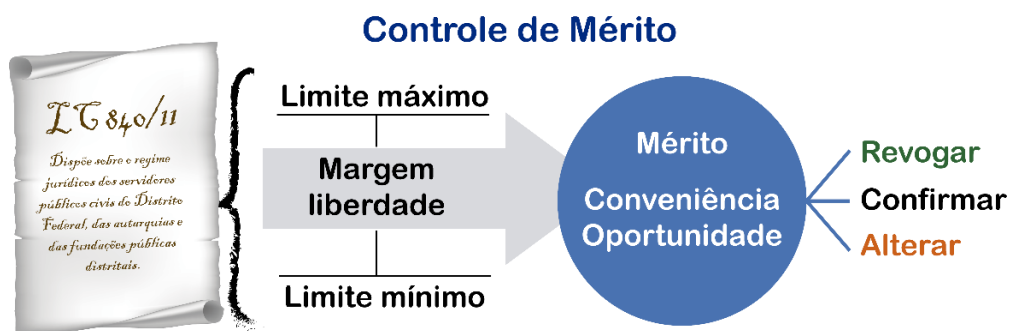
um juízo interpretativo para definir a gravidade da infração, podendo aplicar a sanção entre o limite mínimo e máximo. Há, nessa situação, uma margem de liberdade estabelecida pelo legislador, o que configura o juízo de mérito.

Dessa forma, quando uma autoridade controla o mérito, três consequências podem ocorrer: (i) a *confirmação* do ato exatamente como se encontra (aprovação, confirmação, etc.), quando a autoridade controladora entender que o ato deve permanecer exatamente como praticado originariamente; (ii) a *alteração do conteúdo* do ato, dentro da esfera de competência de cada autoridade; (iii) o desfazimento do ato, mediante **revogação**.

Imagine a seguinte situação: um servidor é removido, de ofício, para outra localidade, já que foi constatado que a unidade em que trabalha possui um volume de trabalho baixo, enquanto outras unidades estão com acúmulo de serviço. Tal remoção ocorre com base em competência discricionária, destinada a melhor atender ao interesse público. Imagine também que o ato de remoção observou a legislação, não tendo que se falar em qualquer tipo de ilegalidade. O servidor removido, porém, não gostou da medida e interpôs recurso para a autoridade superior. Esta autoridade poderá: (i) manter a remoção, confirmando o ato, exatamente como praticado; (ii) poderá manter a remoção, mas alterar a localidade (ao invés de removê-lo para a unidade “x”, vai removê-lo para a unidade “y”); (iii) poderá desfazer a remoção, com base em sua competência discricionária, mediante revogação.

No entanto, **não confunda mérito com ato discricionário**. O mérito é apenas a margem de liberdade presente nos atos discricionários. Consequentemente, o Poder Judiciário não pode invadir o mérito, mas nada impede que ele avalie outros elementos do ato. Por exemplo: a lei pode definir que a multa para determinada infração seja aplicada entre R\$ 500,00 e R\$ 1.000,00. De certa forma, se a multa for aplicada dentro destes limites, seguindo padrões razoáveis, não poderá o Judiciário invalidar o ato. Se, no entanto, a multa for aplicada por autoridade incompetente; ou se não for observado o contraditório e a ampla defesa; ou ainda se a multa for aplicada acima dos limites legais; nestes casos, o Judiciário poderá invalidar o ato discricionário, sem que esteja invadindo o seu mérito.

Da mesma forma, se, eventualmente, um ato discricionário mostrar-se **desarrazoado ou desproporcional**, o Poder Judiciário poderá **anulá-lo** em virtude de sua *ilegalidade ou ilegitimidade*. Nesse caso, também não houve invasão de mérito. E, mesmo assim, o ato poderá ser desfeito, uma vez que atos exagerados configuram abuso, e consequentemente são ilegais ou ilegítimos.





- (1) Odete Medaufer inclui também o controle da “**boa administração**”, que reflete basicamente o controle da **eficiência, produtividade, gestão**, etc. Vale anotar, todavia, que o controle da “boa gestão” envolve, de certa forma, alguns aspectos de mérito, porém sem que o órgão de controle substitua a função do administrador. Muitas vezes, tal controle é realizado pelos Tribunais de Contas. Nesse caso, caberá ao Tribunal verificar se o administrador fez boas opções para o interesse público. Todavia, diante de situações igualmente boas para o interesse público, não poderá o órgão de controle questionar ou invalidar a decisão legítima da autoridade pública. Ademais, nesse tipo de controle, também não caberá ao órgão de controle “revogar” atos administrativos, pois tal competência seria apenas da autoridade administrativa competente. Enfim, **a boa administração envolve um controle de mérito limitado**.
- (2) Ultimamente, o controle de legalidade vem ganhando uma ampliação no seu sentido. Modernamente, os órgãos de controle não se limitam a controlar apenas a conformação do ato com a lei. Tem sido comum falar em **controle de legitimidade**, que envolve, além do mero confronto com a lei, o confronto com o objetivo da norma. Nesse caso, quando a lei determina que seja realizado concurso público para o provimento em cargos públicos, não basta a mera realização do concurso, é também imprescindível que o procedimento seja objetivo e isonômico, afinal de contas o objetivo da norma, ao determinar a realização do concurso, é de proporcionar iguais condições de concorrência entre os candidatos ao cargo.
- (3) Ainda na seara da ampliação do conceito do princípio da legalidade, é cada vez mais comum a **constitucionalização do Direito Administrativo**, o que enseja a aplicação de diversos princípios constitucionais na interpretação da legislação. Não basta mais a mera conformação com a lei, pois o **ato deve se adequar à lei, aos valores e aos princípios, ou seja, ao Direito como um todo**.
- (4) Com isso, um ato administrativo pode ser anulado pelo Poder Judiciário por ferir princípios, como os **princípios da moralidade, da impessoalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade**, etc. Esse fenômeno aumenta o âmbito do controle judicial e, conseqüentemente, **diminui o campo da discricionariedade administrativa**. Por exemplo, quando uma autoridade aplica uma sanção exagerada, ainda que dentro do limite máximo permitido em lei, o ato poderá ser invalidado pelo Poder Judiciário por ferir o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade. Nesse caso, o ato estaria “dentro dos limites”, mas feriu princípios, configurando abuso de poder e, conseqüentemente, sendo passível de controle e invalidação pelo Poder Judiciário.
- (5) Fala-se também, ainda no contexto da ampliação do princípio da legalidade, em **princípio da juridicidade**, uma vez que a administração deve se submeter ao Direito como um todo, incluindo as leis, a Constituição, as normas internacionais, os regulamentos e demais atos normativos secundários, entre outros. Nesse contexto, vale acrescentar também que um ato pode ser anulado até mesmo por contrariar uma *súmula vinculante do STF*, nos termos do art. 103-A, da Constituição Federal.⁷

⁷ Art. 103-A. [...] § 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, **caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou**





Controle quanto à natureza ou aspecto	
Legalidade	<ul style="list-style-type: none">▪ conformação do ato com a legislação.▪ pode ser realizado por todos os Poderes, principalmente pelo Judiciário e pela própria administração pública.▪ o controle de legalidade pode ensejar:<ul style="list-style-type: none">▪ confirmação: quando estiver “tudo certo”;▪ anulação: quando o ato for ilegal;▪ convalidação: quando o ato possuir vício sanável (não compete ao Judiciário convalidar ato da administração pública).▪ O conceito de controle de legalidade vem sendo ampliado, envolvendo outros aspectos, como:<ul style="list-style-type: none">▪ a constitucionalização do direito administrativo;▪ a legitimidade;▪ a juridicidade.
Mérito	<ul style="list-style-type: none">▪ juízo de conveniência e oportunidade, dentro da margem de liberdade prevista em lei.▪ prerrogativa apenas da administração pública;▪ o controle de mérito pode ensejar:<ul style="list-style-type: none">▪ manutenção, ou confirmação do ato: quando o superior concordar integralmente com o ato do subordinado;▪ alteração do conteúdo: o ato é mantido, mas com ajustes quanto ao conteúdo, dentro dos limites legais; ou▪ revogação: por conveniência e oportunidade.▪ Eventualmente, poderá ser realizado pelo Tribunal de Contas, mas de forma bastante limitada. A Corte de Contas avaliará aspectos de eficiência, economicidade, boa gestão, mas sem substituir a discricionariedade legítima da autoridade pública e sem ter o poder para revogar atos da administração.

casará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.



Quanto à iniciativa

Quando à **iniciativa**, o controle pode ser:

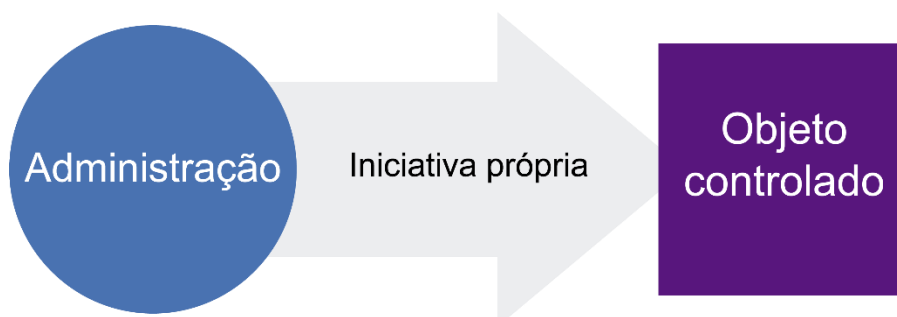
- a) de **ofício**;
- b) por **provocação**

O **controle de ofício** é aquele realizado independentemente de solicitação de qualquer pessoa. Nessa linha, a administração rege-se pelo **princípio da oficialidade** e, por isso, pode instaurar processos administrativos, controlar e desfazer atos administrativos por iniciativa própria. Por exemplo, quando um superior anula o ato de seu subordinado, sem que ninguém tenha provocado o controle, estaremos diante do controle de ofício.

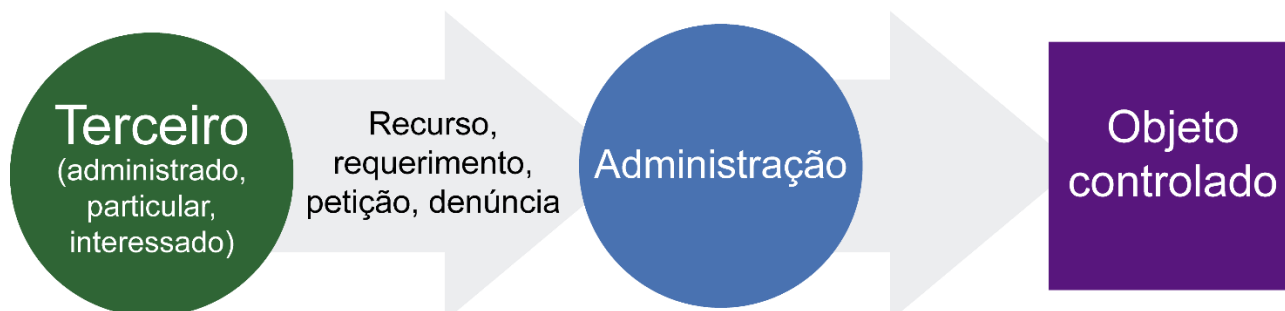
Por outro lado, o **controle por provocação** é aquele realizado por provocação de terceiro. Quando um particular faz uma representação denunciando uma irregularidade ou quando interpõe algum tipo de recurso administrativo, estaremos diante do controle provocado.

É possível incluir, também nesta classificação, o **controle compulsório ou periódico**, que é aquele que a legislação determina que seja realizado ao término de determinado período. O principal exemplo é a **prestação de contas anual** (CF, arts. 49, IX; 70, parágrafo único; 71, I e II; e 84, XXIV). Tais prestações de contas serão, em regra, julgadas pelo Tribunal de Contas, exceto as contas do chefe do Executivo, que são julgadas pelo Legislativo, após a emissão de parecer prévio pelas Cortes de Contas.

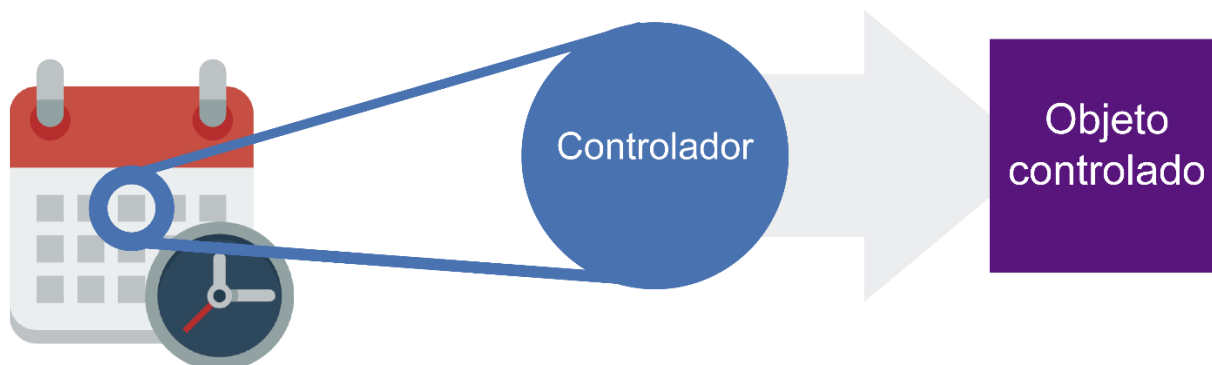
Controle de ofício



Controle provocado



Controle compulsório ou periódico



RESUMINDO

Controle quanto à iniciativa	
De ofício	▪ realizado por iniciativa da própria administração, independentemente de qualquer requerimento.
Por provocação	▪ realizado por provocação de terceiros, mediante recursos, requerimentos, denúncias, etc.
Compulsório ou periódico	▪ realizado em determinado período por expressa determinação legal.

Quanto ao âmbito da administração

Quanto ao âmbito da administração (ou ao fundamento, ou à amplitude) o controle pode ser:

- por **subordinação** ou **hierárquico**;
- por **vinculação** ou **finalístico**.

Subordinação



Vinculação



O **controle por subordinação ou hierárquico** é aquele realizado dentro dos patamares de hierarquia existentes na administração pública, que permite que o órgão ou autoridade superior fiscalize, oriente e reveja a atuação de seus subordinados. Nesse contexto, o controle hierárquico possui quatro características principais: (a) é **pleno**, pois abrange o *mérito e a legalidade*; (b) é **permanente**, uma vez que pode ser



exercido a *qualquer tempo*; (c) é **absoluto** (presumido), porque *independe de previsão legal*; (d) será sempre um **controle interno**, uma vez que ocorre no âmbito da *mesma Administração*.

Este é o controle típico do Poder Executivo, em que um órgão superior controla o inferior. Por exemplo, um Ministério exerce o controle hierárquico sobre suas secretarias, que controlam hierarquicamente suas superintendências, que, por sua vez, estabelecem controle hierárquico sobre as delegacias e assim por diante. Claro que esse controle também se manifesta sobre os órgãos administrativos dos Poderes Legislativo e Judiciário e também na administração indireta. Assim, o Presidente de um tribunal exerce o controle hierárquico sobre a estrutura administrativa desse tribunal; da mesma forma, o presidente de uma autarquia controla hierarquicamente a estrutura administrativa a ele subordinada.

Segundo Hely Lopes Meirelles, o controle hierárquico “pressupõe as faculdades de supervisão, coordenação, orientação, fiscalização, aprovação, revisão e avocação das atividades controladas, bem como os meios corretivos dos agentes responsáveis”⁸.

Finalmente, quanto à observação de que este controle independe de previsão legal, a doutrina dispõe que a lei cria a estrutura hierárquica, subordinando um órgão ao outro e, por conseguinte, outorgando o controle pleno. Dessa forma, não há porque uma nova lei criar a competência para fiscalização, uma vez que essa faculdade já decorre diretamente da hierarquia.

Por outro lado, o **controle por vinculação** – também conhecido como controle **finalístico, tutela ou supervisão ministerial** –, é aquele **realizado sobre os atos praticados por pessoa jurídica diversa**. O principal exemplo trata do controle realizado pelos órgãos e entidades da administração direta sobre a atuação da administração indireta. Segundo Hely Lopes Meirelles, o controle finalístico é “o que a norma legal estabelece para as entidades autônomas, indicando a autoridade controladora, as faculdades a serem exercitadas e as finalidades objetivadas”. Como exemplo, temos o controle que uma agência reguladora sofre do ministério do setor correspondente.

Com efeito, o controle por vinculação será sempre um **controle limitado**. Vale acrescentar que parcela da doutrina afirma que ele também será sempre um *controle externo*. No entanto, sobre este último ponto, nós vamos dedicar um capítulo específico para explicar a polêmica quanto à sua classificação.

Como não há hierarquia na relação, esse controle é bem menos amplo que o controle hierárquico, ocorrendo dentro dos limites previstos em lei. Vale dizer, enquanto o controle hierárquico é amplo e independe de previsão legal, o controle finalístico depende de previsão legal, que estabelecerá as hipóteses e os limites de atuação.

Ainda nos ensinamentos de Meirelles, o controle finalístico é um **controle teleológico**, de verificação do enquadramento da instituição no programa geral de Governo e do acompanhamento dos atos de seus dirigentes no desempenho de suas funções estatutárias, com o objetivo de garantir o atingimento das finalidades da entidade controlada. Trata-se, portanto, de meio para garantir a observância do **princípio da especialização**, ou seja, de observar se as entidades administrativas estão cumprindo as finalidades previstas em sua lei de criação ou de autorização.

⁸ Meirelles, 2013, p. 742.



Finalizando, cumpre observar que a doutrina também chama o controle finalístico de **tutela** ou, nos termos do Decreto-Lei 200/1967, de **supervisão ministerial**. Por fim, ainda é possível designá-lo como controle por **vinculação**, em contraposição ao controle hierárquico que ocorre por subordinação.



Controle quanto ao âmbito da administração	
Por subordinação ou hierárquico	<ul style="list-style-type: none">▪ marcado pela presença de hierarquia / subordinação;▪ pleno, permanente, absoluto (presumido) e interno.
Por vinculação ou finalístico	<ul style="list-style-type: none">▪ realizado por pessoa jurídica distinta, como ocorre quando a administração direta controla as entidades da administração indireta;▪ não tem subordinação/hierarquia, mas somente vinculação;▪ destina-se a aferir o cumprimento do princípio da especialidade;▪ limitado, depende de lei, não é presumido.

Agora que nós já vimos várias classificações, vamos ver como isso é abordado em provas.

8. (Cespe – CGM João Pessoa/2018) Quanto ao órgão que o exerce, o controle pode ser administrativo, legislativo ou judicial.

Comentário: esta você não pode errar! Quanto ao órgão, o controle é:

- **administrativo:** realizado pela própria administração pública;
- **legislativo:** realizado diretamente pelas casas legislativas ou pelo tribunal de contas;
- **judiciário:** realizado pelos órgãos do Poder Judiciário, mediante provocação.

Gabarito: correto.

9. (Cespe – CGM de João Pessoa – PB/2018) O controle administrativo deriva do poder-dever de autotutela que a administração pública tem sobre seus próprios atos e agentes.

Comentário: a base do controle administrativo é o exercício da autotutela, conforme se expressa na Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal: “a Administração pode **anular** seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam 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”.

Gabarito: correto.



10. (Cespe – CGM João Pessoa/2018) No caso das autarquias e das empresas estatais em geral, o controle é pleno e ilimitado.

Comentário: a questão não foi bem redigida, mas podemos deduzir que ela está tratando do controle da administração direta sobre as autarquias e empresas estatais. Nesse caso, temos o controle por vinculação, que é um controle **limitado e não presumido** (depende de lei), pois é realizado sem relação de hierarquia. Logo, o item está errado.

Vale lembrar que o controle por subordinação, por sua vez, é

- **pleno:** incide sobre a legalidade e o mérito;
- **permanente:** pode ser realizado a qualquer tempo;
- **absoluto:** é presumido, independentemente de previsão legal específica;
- **interno:** já que ocorre sempre dentro da própria administração.

Gabarito: errado.

11. (Cespe – CGM de João Pessoa – PB/2018) A administração pública, no exercício de suas funções, controla seus próprios atos e se sujeita ao controle dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo.

Comentário: como ensina Di Pietro, “no exercício de suas funções, a Administração Pública sujeita-se a controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer, ela mesma, o controle sobre os próprios atos. Esse controle abrange não só os órgãos do Poder Executivo, incluindo a administração direta e indireta, mas também os demais Poderes, quando exerçam função tipicamente administrativa; em outras palavras, abrange a Administração Pública considerada em sentido amplo”.

Gabarito: correto.

12. (Cespe – TCE PB/2018) Em determinado estado da Federação, a assembleia legislativa, por meio de decreto legislativo, sustou ato expedido pelo governo local, que regulamentava lei estadual para autorizar o Poder Executivo a instituir tratamento excepcional, mediante concessão de remissão e anistia, cumuladas ou não com parcelamento, para a liquidação de créditos tributários referentes ao ICMS. A assembleia legislativa entendeu que o ato administrativo excedia o poder da administração pública de regulamentar a lei estadual.

Nessa situação hipotética, a assembleia legislativa exerceu

- a) o poder de fiscalização, para derrogar o ato do Poder Executivo.
- b) o poder convocatório, para revogar o ato do Poder Executivo.
- c) o controle político, para paralisar o ato do Poder Executivo.
- d) o controle financeiro, para anular o ato do Poder Executivo.
- e) sua função legiferante, para substituir o ato do Poder Executivo.

Comentário:



O controle foi realizado pela assembleia legislativa, logo se trata de controle político, também chamado de controle parlamentar direto. Nesse contexto, a CF dispõe que “é da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” (CF, art. 49, V). Por simetria, tal atribuição também se aplica às assembleias legislativas.

Ademais, o controle teve o objetivo de paralisar uma ação em andamento, por meio da sustação. Nesse contexto, sustar é retirar a eficácia de um ato, ou seja, fazer ele parar de produzir os seus efeitos jurídicos. Logo, de fato houve uma “paralisação”. Daí porque o gabarito é a letra C.

Vamos analisar as outras opções:

a) o poder de fiscalização remete ao controle permanente que um superior exerce sobre seus subordinados. Ainda que utilizássemos a expressão em sentido amplo, para falar em “fiscalização” da assembleia sobre o Executivo, não houve uma “derrogação”, uma vez que a norma simplesmente foi sustada, ou seja, teve os seus efeitos jurídicos paralisados – ERRADA;

b) provavelmente, o “poder convocatório”, mencionado na questão, trata da competência prevista no art. 50, da CF, para que a Câmara, o Senado, ou as respectivas comissões, convoquem ministro de Estado ou titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência, para que prestem informações, pessoalmente, sobre assunto previamente determinado. Não foi isso que aconteceu no enunciado da questão – ERRADA;

d) normalmente, a expressão “controle financeiro” é utilizada para se referir ao controle externo realizado pelo Tribunal de Contas. Também não foi isso que aconteceu e também não houve “anulação” do ato – ERRADA;

e) não houve atividade legiferante, pois a assembleia não editou nenhuma lei – ERRADA.

Gabarito: alternativa C.

13. (Cespe – MPU/2018) Controle interno se refere, sempre, a atos de natureza administrativa.

Comentário:

É muito comum fazer a ligação do controle interno com o controle administrativo. Com efeito, o controle interno ocorre dentro da intimidade da administração e, por isso, ocorre sobre atos de natureza administrativa. Daí a correção da questão.

No entanto, podemos fazer uma crítica ao item: o que seriam os “atos de natureza administrativa”? Isso, pois, o controle interno também pode ocorrer sobre contratos administrativos. Nesse caso, não seria apenas sobre “atos”. Certamente, a banca utilizou a expressão atos em sentido amplo. Não obstante, isso poderia gerar um pouco de subjetividade na questão. Mesmo assim, o item foi dado como correto.

Gabarito: correto.

14. (Cespe – CGM João Pessoa/2018) Os tipos e as formas de controle da atividade administrativa variam segundo o poder, o órgão ou a autoridade que o exercita ou o fundamenta.



Comentário: perfeito! As formas de controle podem variar conforme uma série de situações. Por exemplo, podem variar conforme o poder, órgão ou origem da autoridade que o exerce (legislativo, administrativo e judicial). Com efeito, também existem inúmeras outras classificações, conforme vimos ao longo da aula.

Gabarito: correto.

15. (Cespe – CGM João Pessoa/2018) Quanto ao aspecto controlado, o controle classifica-se em controle de legalidade ou de correção.

Comentário: quanto ao aspecto do objeto controlado, também conhecido como a natureza, o controle pode ser de **legalidade** e de **mérito**. A legalidade trata da conformação da norma com a lei, ao passo que o mérito se refere ao juízo de conveniência e oportunidade do ato. O “controle de correção”, ou mais adequadamente “corretivo”, é o controle posterior, dentro da classificação relativa ao momento ou oportunidade do controle.

Gabarito: errado.

16. (Cespe - TCE PB/2018) Sob o aspecto da iniciativa, a revisão de conduta da administração pública ocorrida em atenção a requerimento ou recurso dirigido à autoridade administrativa por um servidor público caracteriza um exemplo de

- a) controle por vinculação.
- b) controle por subordinação.
- c) controle interno.
- d) controle de ofício.
- e) controle provocado.

Comentário:

Tratando da **iniciativa**, o controle pode ser **de ofício** ou **por provocação**. O primeiro ocorre quando a própria administração resolve controlar o ato, sem qualquer provocação. É a típica aplicação do princípio da oficialidade, que vigora no meio administrativo. Nesse caso, a letra D está incorreta.

Por outro lado, o controle por provocação é aquele que é requisitado por terceiro. Ele ocorre quando alguém interpõe um recurso administrativo, ou quando realiza uma denúncia ou representação, ou simplesmente quando exerce o direito de petição pelas diversas formas previstas no ordenamento jurídico. Logo, se houve um requerimento ou recurso da parte, o controle, quanto à iniciativa, será **por provocação** (letra E).

Vejamos as outras opções:

- a) o controle **por vinculação** ocorre quando não existe hierarquia entre o controlador e o controlado, mas uma mera tutela, como ocorre no controle da administração direta sobre a indireta – ERRADA;
- b) o controle **por subordinação** é o típico controle hierárquico, pleno, permanente e ilimitado, realizado pelo superior sobre os atos de seus subordinados – ERRADA;



c) por fim, o controle interno é aquele realizado por órgão do mesmo âmbito da administração controlada. Até poderia ser um controle interno, nesse caso, mas não seria “quanto à iniciativa” – ERRADA.

Gabarito: alternativa E.

17. (Cespe – CGM de João Pessoa – PB/2018) A competência do Poder Judiciário quanto ao controle restringe-se ao mérito e à legalidade do ato impugnado.

Comentário: a competência do Poder Judiciário irá se ater a legalidade e legitimidade do ato administrativo. Isso não significa que ele se limite estritamente ao texto da lei, pois cabe ao Judiciário analisar a observância dos princípios administrativos, como a moralidade, razoabilidade e proporcionalidade. Todavia, ele não invadirá o mérito.

Gabarito: errado.

18. (Cespe – CGM de João Pessoa – PB/2018) O controle externo é exercido mediante provocação, ao passo que o controle interno é exercido apenas por iniciativa própria.

Comentário: tanto o controle externo, no sentido previsto no art. 71 da CF, quanto o interno podem ser exercidos por iniciativa própria (oficialidade) ou mediante provocação.

Gabarito: errado.

19. (Cespe – CGM de João Pessoa – PB/2018) O controle externo é efetivado por órgão pertencente à estrutura do órgão responsável pela atividade controlada e abrange a fiscalização e a correção de atos ilegais.

Comentário: essa é a característica do controle interno. O controle externo é exercido por um Poder que não integra a estrutura do órgão fiscalizado.

Gabarito: errado.

20. (Cespe – TCE PE/2017) O controle exercido pela administração sobre seus próprios atos pode ser realizado de ofício quando a autoridade competente constatar ilegalidade.

Comentário: a autotutela pode ser exercida de ofício, ou seja, independentemente de provocação. Isso ocorre por vários motivos, mas podemos destacar dois: (i) a administração se submete ao princípio da legalidade, logo não pode identificar atos ilegais e “não fazer nada”; nesse caso, é legítimo à autoridade pública controlar o ato, corrigindo o vício ou anulando-o, com o objetivo de assegurar o cumprimento do princípio da legalidade; (ii) nos processos administrativos, vigora o princípio da verdade material, o que significa que a administração deve apurar o que realmente aconteceu. Por outro lado, nos processos judiciais, vigora a verdade formal, ou seja, a verdade “dos autos”, ou “do processo”, motivo pelo qual um juiz não pode agir de ofício (quem tem que pedir alguma coisa é a parte). Já nos processos administrativos, a autoridade, para identificar a verdade, pode conduzir o processo de ofício, independentemente de requerimento.



Gabarito: correto.

21. (Cespe – TRE PE/2017) Assinale a opção correta a respeito do controle da administração pública.

- a) As ações judiciais que tenham por objeto atos administrativos praticados por órgãos do Poder Judiciário constituem exemplos de controle externo.
- b) Dada a presunção de legitimidade dos atos administrativos, não se pode falar em controle preventivo desses atos.
- c) Por força do princípio da eficiência, não cabe falar em controle concomitante de um ato administrativo, sob risco de entraves desnecessários à consecução do interesse público.
- d) O recurso administrativo ilustra o chamado controle provocado, que se opõe ao controle de ofício, por ser deflagrado por terceiro.
- e) O controle de legalidade é prerrogativa do controle judicial.

Comentário:

a) o controle externo é aquele realizado por um poder sobre os atos do outro. **Quando o próprio Judiciário analisa os seus atos administrativos, ainda que mediante ação judicial, o controle será exercido pelo próprio Poder sobre os seus atos.** Logo, tal controle não estaria inserido no conceito de controle externo. A questão é curiosa, pois nos permite inferir, ainda que *excepcionalmente*, que o controle judicial poderá ser interno, desde que se trate do controle do Judiciário sobre os seus próprios atos. Porém, tal situação deve ser encarada como excepcional, somente podendo ser considerada se expressamente pedida no enunciado da questão. Em regra, devemos considerar, ainda que genericamente, que o controle judicial é externo – ERRADA;

b) o controle dos atos pode sim ser preventivo. Como exemplo, temos o mandado de segurança preventivo, que tem por objetivo evitar que uma autoridade pública cometa um abuso de poder – ERRADA;

c) o controle dos atos administrativos pode ser **prévio, concomitante e posterior**. Em regra, o controle é posterior, ou seja, é realizado após a prática de um ato, como ocorre na realização de uma auditoria de uma obra já concluída. No entanto, em determinados casos, o controle poderá ser prévio ou concomitante, sobretudo quando os valores envolvidos forem elevados. Imagine, por exemplo, a realização da auditoria simultaneamente com a realização de uma licitação para uma obra de valor elevadíssimo – ERRADA;

d) de acordo com José dos Santos Carvalho Filho, o controle divide-se em **controle de ofício e controle provocado**. O primeiro é realizado pela própria Administração, no regular exercício de suas funções, independentemente de provocação de terceiros. Por outro lado, o controle provocado é aquele deflagrado por terceiros, tendo como principal exemplo os recursos administrativos. Outros autores também falam no controle compulsório, que é aquele determinado em lei, como as prestações de contas – CORRETA;

e) o **controle de legalidade** é realizado tanto pela Administração como pelo Poder Judiciário. Assim, no entendimento do avaliador, o quesito é errado, pois passaria a ideia de que o controle de legalidade seria realizado apenas por meio do controle judicial, o que é incorreto, já que ele pode ser feito também no controle administrativo. Ocorre que dizer que é uma "prerrogativa" não significa que é "exclusivo" do Poder Judiciário. De fato, o controle de legalidade é uma prerrogativa do controle judicial, o que não exclui o fato



de ele também ser uma prerrogativa do controle administrativo. Para ser considerado incorreto, deveria constar que seria uma "prerrogativa exclusiva", mas isso não consta na questão – ERRADA.

Infelizmente, nesse tipo de questão, temos que respirar um pouco e tentar identificar “a melhor alternativa”, que no caso seria a letra D.

Gabarito: alternativa D.

22. (Cespe – PJC-MT/2017) A fiscalização exercida pelo TCU na prestação de contas de convênio celebrado entre a União e determinado município, com o objetivo de apoiar projeto de educação sexual voltada para o adolescente, insere-se no âmbito do controle

- a) provocado.
- b) meritório.
- c) subordinado.
- d) prévio.
- e) vinculado.

Comentário:

É uma questão bastante interessante, que podemos identificar o gabarito por meio de eliminação. Vamos analisar:

a) não é controle provocado, mas sim **compulsório**, pois a prestação de contas é uma determinação legal, cabendo ao TCU julgar as contas dos administradores (CF, art. 70, parágrafo único; c/c art. 71, II) – ERRADO;

b) em regra, o controle da prestação de contas é um controle de legalidade, já que tem o objetivo principal de apreciar a regularidade das contas. Até é possível, em situações muito excepcionais, o controle de mérito, limitado, sobre a economicidade da gestão pública. Isso, porém, é realizado de forma bem limitada e excepcionalmente – ERRADA;

c) não existe subordinação entre o TCU e o município, nem entre a União e o município, logo não é controle subordinado – ERRADA;

d) a prestação de contas é exemplo clássico de **controle posterior** – ERRADA;

e) sobrou apenas o **controle vinculado**. Por se tratar de controle que, em regra, afere a regularidade, e sendo ainda o TCU um órgão de natureza técnica, podemos considerar que se trata de controle vinculado, não existindo, portanto, margem de liberdade na sua apreciação – CORRETA.

Gabarito: alternativa E.

23. (Cespe – TCE PA/2016) O controle exercido sobre as entidades da administração indireta é de caráter essencialmente finalístico, pois elas não estão sujeitas à subordinação hierárquica, embora tenham



de se enquadrar nas políticas governamentais e atuar em consonância com as disposições de seus estatutos.

Comentário: o controle da administração direta sobre a indireta é um controle finalístico, ou seja, destinado a aferir o cumprimento dos fins das entidades administrativas, buscando aferir o enquadramento aos planos de governo e às disposições legais que criaram ou autorizaram a criação da entidade. Ademais, não existe hierarquia ou subordinação hierárquica neste tipo de controle.

Gabarito: correto.

24. (Cespe – TCE PA/2016) O controle interno instituído pela Constituição Federal de 1988 foi mais um instrumento para a garantia da legalidade das ações nos órgãos e nas entidades da administração pública federal.

Comentário:

A questão é capciosa. Quando ela menciona o “controle interno instituído pela Constituição Federal de 1988” ela não está dizendo que, antes da CF/88, não existia controle interno. O que a questão está afirmando é algo como: “o controle interno, nos moldes instituídos pela CF/88, foi [...]”. A partir dessa premissa, podemos analisar a questão.

O controle interno é mais um instrumento que busca assegurar a legalidade na administração, já que o controle envolve aspectos de legalidade e de mérito. Logo, correto o quesito.

Gabarito: correto.

25. (Cespe – Anvisa/2016) Uma ação ou omissão que, submetida a controle administrativo quanto à legalidade, seja considerada correta não poderá ser submetida a nenhuma outra medida de controle administrativo.

Comentário:

Imagine a seguinte situação: Pedro foi punido pela autoridade X. Inconformado, Pedro interpôs pedido de reconsideração, direcionado a mesma autoridade X, alegando que suas garantias não foram observadas. A autoridade, no entanto, indeferiu o pedido, argumentando que todo procedimento foi observado. Nesse caso, a autoridade X fez um controle administrativo, quanto à legalidade. Na sequência, ainda inconformado, Pedro interpõe um recurso hierárquico. O superior da autoridade X, nesse caso, constata que realmente houve irregularidade no ato punitivo e anula a decisão. Perceba que o processo foi submetido duas vezes ao controle de legalidade, por autoridades distintas.

Portanto, o controle administrativo de legalidade pode ser realizado em diversos momentos, motivo pelo qual o item está incorreto.

Gabarito: errado.



26. (Cespe – DPU/2016) Na gestão pública, o fundamento da função controle é o domínio do órgão superior sobre o órgão inferior.

Comentário:

Nem sempre! O controle, na gestão pública, pode ter diversos fundamentos. De fato, o controle pode ser realizado com base na hierarquia do superior sobre o subordinado, mas também pode ter outros fundamentos. O controle por vinculação, por exemplo, é despido de hierarquia, mas encontra fundamento na lei que cria os mecanismos de controle, ensejando a possibilidade de tutelar a entidade administrativa para que esta cumpra as suas finalidades legais.

Na mesma linha, nas diversas formas de controle externo, não existe relação de hierarquia e, ainda assim, haverá controle.

Gabarito: errado.

27. (Cespe – MPOG/2015) O controle interno pode ser definido como o exercido no âmbito do mesmo Poder, ainda que por órgão diverso daquele que sofra a correição.

Comentário: vamos analisar o quesito em duas partes:

- o controle interno é exercido no âmbito do mesmo Poder: certo! Quando um Poder controla os seus próprios atos, estaremos diante do controle interno;
- ainda que por órgão diverso daquele que sofra a correição: um “Poder” é formado por diversos órgãos. Nesse contexto, quando a CGU controla um ato de um ministério, trata-se de controle interno. Tanto a CGU como o ministério são do mesmo Poder; mas são órgãos diversos.

Portanto, a questão está devidamente correta!

Gabarito: correto.

28. (Cespe – ANTAQ/2014) A administração pública, os Poderes Legislativo e Judiciário e o povo podem, diretamente, exercer a atribuição de fiscalização e revisão da atuação dos órgãos públicos.

Comentário:

A administração pública realiza o controle diretamente por intermédio dos **controles administrativos**, podendo, por exemplo, exercer a autotutela sobre os atos administrativos. Na mesma linha, o **Legislativo** exerce o controle por intermédio do Parlamento, podendo aprovar nomes de autoridades indicadas pelo Presidente (CF, art. 52, III); processar o PR por crime de responsabilidade (CF, arts. 51, I; e 52, I); ou até mesmo julgar as contas anuais do PR (CF, art. 49, IX). Por sua vez, o **Judiciário** também exerce controle sobre a atuação dos órgãos públicos, podendo inclusive anulá-los por ilegalidade. São diversos os instrumentos de controle judicial, a exemplo do mandado de segurança.

Por fim, a **sociedade** também exerce controle sobre a atuação da administração, podendo utilizar a *internet* para obter informações e pressionar as autoridades públicas; mover ações judiciais (em especial a ação



popular – CF, art. 5º, LXXIII); fazer denúncias (CF, art. 74, § 2º), entre outros meios. No entanto, a questão merece uma única ressalva. A sociedade não tem poder para revisar os atos de órgãos públicos diretamente. O que a sociedade pode fazer é uma pressão, por meio da opinião pública, ou então pleitear junto aos órgãos competentes para que as medidas corretivas sejam adotadas. Agora, não há como, diretamente, a sociedade “revisar” um ato, para “anulá-lo”, por exemplo. No entanto, o item foi dado como correto. Provavelmente, a banca quis se referir a atuação direta da população por intermédio do voto, do plebiscito, do referendo, entre outras medidas de representação.

Gabarito: correto.

29. (Cespe – ANTAQ/2014) O Congresso Nacional exerce controle externo e administrativo quando susta atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar.

Comentário: o Congresso Nacional exerce **controle externo e político** (ou **parlamentar direto**) quando susta os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, nos termos do art. 49, V, da CF. Logo, não se trata de controle administrativo.

Gabarito: errado.

30. (Cespe – ANTAQ/2014) O gestor público, ao revogar um ato administrativo praticado por um agente não competente, exerce o controle corretivo; ao passo que, ao homologar um ato válido, ele pratica o controle concomitante.

Comentário: primeiramente, se o ato foi praticado por agente incompetente, ou ele será anulado ou ele será convalidado, uma vez que se trata de vício sanável. Vale dizer, os **atos ilegais não podem ser revogados!** Só daí, o item já está errado. Além disso, a homologação é um ato administrativo posterior e vinculado que tem o objetivo de atestar a legalidade de um procedimento administrativo. No caso, trata-se de controle posterior.

Gabarito: errado.

31. (Cespe – TCDF/2014) 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: de fato, quanto ao momento, o controle é prévio, concomitante (simultâneo) ou posterior. Todavia, a obtenção de laudos sobre impacto ambiental é prévia à concessão da licença, motivo pelo qual pode ser considerado um controle prévio. Vale lembrar que, no direito administrativo, vigora o princípio da precaução, motivo pelo qual o poder público deve agir **preventivamente** à ocorrência de danos à população ou ao meio ambiente.

Gabarito: errado.



32. (Cespe – TCDF/2014) No que se refere ao princípio da separação dos poderes, o controle prévio do ato administrativo é exclusivo da administração, cabendo ao Poder Judiciário apreciar lesão ou ameaça de lesão somente após a efetiva entrada em vigor do ato.

Comentário: o controle judicial normalmente é posterior. Porém, existem situações em que ele poderá ser realizado preventivamente. É o caso, por exemplo, do *mandado de segurança preventivo*, que tem o objetivo de determinar que a autoridade **se abstenha (não faça) de praticar atos lesivos aos direitos subjetivos de terceiros**. Por exemplo: se um prefeito quiser desapropriar um bem para prejudicar um inimigo político e este tiver como provar o desvio de finalidade do ato, será possível a obtenção de medida preventiva junto ao Poder Judiciário. Logo, o controle preventivo não é prerrogativa exclusiva da administração.

Gabarito: errado.

33. (Cespe – TRT 10/2013) O controle prévio dos atos administrativos do Poder Executivo é feito exclusivamente pelo Poder Executivo, cabendo aos Poderes Legislativo e Judiciário exercer o controle desses atos somente após sua entrada em vigor.

Comentário:

Todos os poderes podem exercer o controle prévio dos atos do Poder Executivo. Aos órgãos do próprio Poder Executivo podem ser atribuídas competências de fiscalização prévia, como a necessidade de aprovação de um projeto antes do início de uma obra, por exemplo.

O Poder Legislativo, por sua vez, possui competência para aprovar previamente a nomeação de determinadas autoridades escolhidas pelo Presidente da República, como a indicação do Presidente e os diretores do Banco Central (CF, art. 52, III, “d”).

Por fim, a Constituição Federal defende, no artigo 5º, XXXV, o acesso ao Poder Judiciário para afastar lesão ou **ameaça** a direito. Assim, é possível que o controle judicial ocorra antes mesmo da ocorrência do ato.

Portanto, o item está errado, pois há possibilidade de controle prévio pelos Poderes Legislativo e Judiciário.

Gabarito: errado.

34. (Cespe - DPF/2013) O controle prévio dos atos administrativos é de competência exclusiva da própria administração pública, ao passo que o controle dos atos administrativos após sua entrada em vigor é exercido pelos Poderes Legislativo e Judiciário.

Comentário: o item é somente para fixação, pois vai na mesma linha da questão anterior. A afirmativa está errada, uma vez que os três Poderes podem exercer o controle prévio.

Gabarito: errado.



35. (Cespe – TCU/2004) 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:

Não temos dúvida de que o controle externo pode ser prévio ou posterior. Por exemplo: o TCU exerce controle posterior quando julga os atos dos administradores ou quando emite parecer prévio sobre as contas do PR. Por outro lado, podemos citar como controle prévio a autorização que o Senado faz para a realização de operações externas de natureza financeira (CF, art. 51, V). A questão não mencionou, todavia, o controle concomitante. Mas isso não torna o item incorreto. Em provas, questões incompletas não são erradas, salvo se houver algum limitador como “apenas”, “exclusivamente”, etc.

E quanto ao controle de constitucionalidade?

Afora outras formas de controle prévio de constitucionalidade, o mais comum é o mandado de segurança interposto por parlamentar em relação à PEC ou projeto de lei que esteja tramitando na respectiva casa em desconformidade com o devido processo legislativo. Nessa linha, entende-se que o parlamentar tem direito líquido e certo à participação em processo legislativo hígido, correto, dentro dos parâmetros constitucionais.⁹ Nesse caso, portanto, o controle será preventivo e de modo incidental. Não vamos entrar nos detalhes sobre o controle de constitucionalidade, já que foge ao objeto da nossa aula. Por ora, fica a ressalva de que o controle pode sim ter natureza preventiva.

Gabarito: correto.

36. (Cespe – TCU/1996) A autorização do Senado Federal para a União contrair empréstimo externo pode ser considerada como controle externo e corretivo.

Comentário: a autorização do Senado Federal para a União contrair empréstimo é controle externo, já que é realizado por um Poder (Legislativo) sobre a atuação de outro (Executivo). Ademais, é controle prévio, uma vez que é realizado antes da prática do ato controlado (primeiro o Senado autoriza, para depois a União contrair o empréstimo). Logo, não é controle corretivo (posterior).

Gabarito: errado.

Tema polêmico – Controle da Administração Direta sobre a Indireta

Há uma forte discussão sobre a classificação do controle que a administração direta exerce sobre a atuação da administração indireta.

⁹ Lenza, 2017 (p. 260).

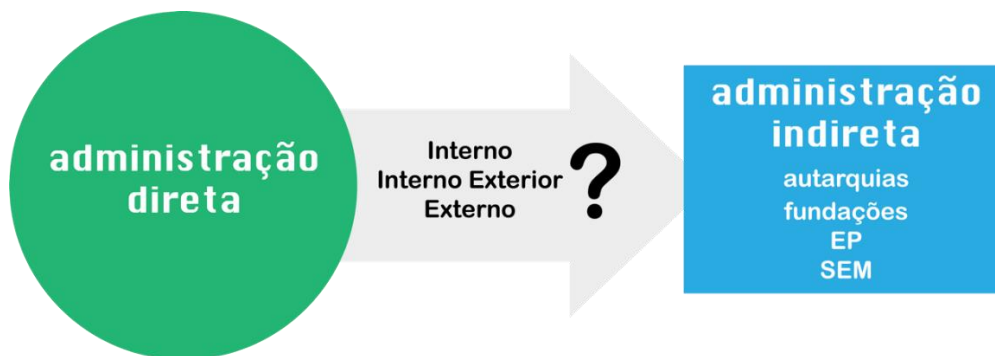


Alguns autores, a exemplo de Odete Medauar, consideram que o controle que a administração direta exerce sobre a indireta é um **controle interno**, uma vez que é realizado pela própria administração pública.¹⁰

Outros autores, como Maria Sylvia Di Pietro, por outro lado, **consideram que o controle que a administração direta exerce sobre a indireta é controle externo**, pois é realizado por uma pessoa jurídica sobre a atuação de outra. Sinaliza no mesmo sentido Carvalho Filho, ao afirmar que o controle por *subordinação* é interno, enquanto o controle por *vinculação* é **externo**.¹¹

Por fim, Celso Antônio Bandeira de Mello fala que se trata de um tipo diferente de controle interno, para ele chamado controle **interno exterior**, vejamos¹²:

*[...] em relação às entidades da Administração indireta (sem prejuízo dos controles externos), haveria um **duplo controle interno**: aquele que é efetuado por órgãos seus, que lhe compoñham a intimidade e aos quais assista esta função, e **aquele outro procedido pela Administração direta**. A este último talvez se pudesse atribuir a denominação, um tanto rebarbativa ou paradoxal, reconheça-se, de **controle interno exterior**.*



Infelizmente, não há como sistematizar e emplacar uma única classificação para fins de prova. Ao nosso ver, tal assunto não deveria ser objeto de questão de prova, justamente por causa da divergência. No entanto, o assunto já foi cobrado em alguns concursos, causando muita confusão.

Abaixo, vamos resolver algumas questões sobre este assunto. Depois disso, eu vou montar uma tabela com uma ordem cronológica e com algumas dicas sobre qual conduta adotar sobre isso na prova.



37. (Cespe – TCE PE/2017) O controle interno é exercido pela administração pública sobre seus próprios atos e sobre as atividades de seus órgãos e das entidades descentralizadas a ela vinculadas.

¹⁰ Medauar, 2014 (pp. 44-45).

¹¹ Di Pietro, 2017 (p. 909); e Carvalho Filho, 2017 (p. 1006).

¹² Bandeira de Mello, 2014, p. 955.

Comentário: nesse caso, foi considerado como controle interno aquele que um poder exerce sobre a sua própria atuação, ainda que em entidade distinta. Logo, quando o Executivo controla as suas entidades administrativas, o controle envolve pessoas jurídicas distintas, mas ainda assim ocorre no âmbito do mesmo Poder (o Executivo). Por essa linha, a questão foi dada como correta.

Gabarito: correto.

38. (Cespe – TCE PE/2017) O controle exercido por ministério sobre empresa pública a ele vinculada caracteriza-se como controle externo.

Comentário:

Inicialmente, a questão foi dada como errada, mas depois foi **anulada** com o seguinte argumento: “há divergência doutrinária quanto ao objeto de conhecimento tratado no item”. No entanto, tal anulação só serviu para causar ainda mais confusão, já que a questão anterior, aplicada no mesmo concurso, mas para cargo distinto, foi considerada como certa. Provavelmente, os recursos foram apreciados por pessoas diferentes, situação que só contribuiu para causar confusão.

Até o concurso do TCE PE, o Cespe considerava, na maioria (mas não em todas) das provas, que o controle da administração direta sobre a indireta seria externo (o que, ao nosso ver, é a opinião majoritária). Porém, após esta prova, não podemos sequer afirmar que houve mudança de interpretação, já que uma questão foi anulada e a outra foi mantida. Não obstante, vamos tentar fazer uma sistematização ao final deste capítulo.

Gabarito: anulada.

39. (Cespe – SEDF/2017) O poder de fiscalização que a Secretaria de Estado de Educação do DF exerce sobre fundação a ela vinculada configura controle administrativo por subordinação.

Comentário: eu trouxe esta questão para mostrar que, em alguns casos, o tema poderá ser cobrado, mas sem qualquer polêmica. Nesse caso, a questão não entrou no mérito de ser externo ou interno. Por isso, não há polêmica. É pacífico o entendimento de que o controle de uma secretaria (ou de um ministério) sobre uma entidade administrativa é um controle por vinculação.

Além disso, isso é um controle administrativo, pois é realizado pela própria administração pública (não é realizado pelo Legislativo nem pelo Judiciário).

Portanto, sem polêmicas, podemos dizer que o controle da administração direta sobre a indireta é um **controle administrativo**. Por outro lado, não podemos afirmar que seria também um **controle interno**, já que aqui entraríamos em polêmica.

Gabarito: errado.

40. (Cespe – TCE SC/2016) O controle administrativo se materializa no poder de fiscalização e correção que a administração pública exerce sobre a sua própria atuação. Essa modalidade de controle coexiste com o controle externo, da esfera do Poder Legislativo, e o judicial. No caso da administração



indireta, é usual mencionar-se o termo tutela, uma vez que não há relação de subordinação, mas, sim, de vinculação.

Comentário:

O **controle administrativo** é aquele realizado pela administração pública sobre a sua própria atuação. Note também que a questão adotou o sentido estrito de controle externo, pois colocou o “controle externo” como “da esfera do Poder Legislativo”, separado do controle judicial. Isso também é correto, já que é assim que a Constituição Federal trata o tema.

Por fim, a questão finaliza falando na **tutela**, que é o controle que a administração direta exerce sobre a indireta, caracterizada pela ausência de subordinação. Nesta questão, em especial, não tivemos qualquer polêmica, já que, apesar de mencionar a tutela, a questão não entrou no mérito se seria controle interno ou externo, pois tratou o assunto em uma frase separada.

Gabarito: correto.

41. (Cespe – PC GO/2016) Acerca do controle da administração, assinale a opção correta.

- a) O controle por vinculação possui caráter externo, pois é atribuído a uma pessoa e se exerce sobre os atos praticados por pessoa diversa.
- b) Controle interno é o que se consuma pela verificação da conveniência e oportunidade da conduta administrativa.
- c) O controle de legalidade é controle externo na medida em que é necessariamente processado por órgão jurisdicional.
- d) Controle administrativo é a prerrogativa que a administração pública possui de fiscalizar e corrigir a sua própria atuação, restrita a critérios de mérito.
- e) O controle que a União exerce sobre a FUNAI caracteriza-se como controle por subordinação, uma vez que esta é uma fundação pública federal.

Comentário:

Na disciplina de controle, tenha em mente que a prova não é igual ao raciocínio lógico. Às vezes, o que for certo em um lugar, não necessariamente será em outro. Isso ocorre porque os autores possuem opinião divergente sobre o mesmo assunto. Ademais, fica nítido que, muitas vezes, pessoas diferentes elaboram as questões para a mesma banca.

Mas vamos lá! Por que eu falei isso? Porque o autor clássico que faz a diferença entre “controle por vinculação” e “controle de ofício”, que é o José dos Santos Carvalho Filho, expressamente considera que o **controle por vinculação é sempre externo**, enquanto o **controle por subordinação é interno**. Logo, se a questão tratar especificamente sobre “controle por vinculação”, considere ele externo.

Porém, se a questão falar em “controle da administração direta sobre a indireta”, aí nem sempre podemos considerar a mesma coisa, já que, conforme vimos na aula, há divergência sobre o tema e o Cespe não tem uma única opinião sobre o assunto.



Logo, você sabe que “controle por vinculação” é o “controle da administração direta sobre a indireta”. Porém, se a questão falar em “controle por vinculação”, provavelmente o item vai considerar o controle como externo; por outro lado, se constar apenas “controle da administração direta sobre a indireta”, aí nem sempre poderemos considerar como controle externo.

Assim, já podemos notar que o gabarito é a letra A, pois o controle por vinculação, para José dos Santos Carvalho Filho, é um controle externo.

Vejamos as outras alternativas:

b) a análise da conveniência e oportunidade é o **controle de mérito**. Você deve estar se perguntando: “mas o controle de mérito não é realizado pelo controle interno?” Sim, ele é! Mas o ponto central da questão era o juízo de conveniência e oportunidade, o que remete especificamente ao controle de mérito – ERRADA;

c) o controle de legalidade também pode ser processado pelo controle interno, mediante autotutela – ERRADA;

d) o controle administrativo envolve o mérito e a legalidade – ERRADA;

e) o controle que a União exerce sobre as fundações públicas é controle por vinculação e não por subordinação – ERRADA.

Gabarito: alternativa A.

42. (Cespe - TCDF/2014) O controle exercido pela administração sobre as entidades da administração indireta, denominado tutela, caracteriza-se como controle externo. Na realização desse controle, deve-se preservar a autonomia da entidade, nos termos de sua lei instituidora.

Comentário: nesta questão, o controle da administração direta sobre a indireta foi considerado como controle externo, motivo pelo qual o quesito foi dado como certo. Com efeito, o trecho final confirma a autonomia que a entidade fiscalizada deve ter em relação ao ente instituidor.

Gabarito: correto.

43. (Cespe – MDIC/2014) As formas de controle interno na administração pública incluem o controle ministerial, exercido pelos ministérios sobre os órgãos de sua estrutura interna, e a supervisão ministerial, exercida por determinado ministério sobre as entidades da administração indireta a ele vinculadas.

Comentário: a questão é interessante para diferenciarmos “controle ministerial” da “supervisão ministerial”:

- **controle ministerial** é realizado dentro da estrutura hierarquizada, na qual o ministério controla os seus órgãos subordinados;



- **supervisão ministerial** é o controle da administração direta sobre as entidades da administração indireta.

No caso, a banca considerou que os dois são **controles internos**, seguindo a linha de Odete Medauar.

Gabarito: correto.

44. (Cespe – DPE RR/2013 – adaptada) O controle exercido pela administração direta sobre as autarquias é finalístico, externo e administrativo e não se baseia na subordinação hierárquica.

Comentário: nesta questão, o Cespe considerou o controle da administração direta sobre uma autarquia como:

- **finalístico e não se baseia na subordinação:** isso é fato, já que não existe hierarquia, mas apenas um controle de finalidade (tutela, supervisão ministerial, vinculação);
- **administrativo:** isso também é certo, pois o controle, ainda que realizado por pessoas jurídicas distintas, é realizado pela própria administração pública;
- **externo:** considerando o fato de serem pessoas jurídicas distintas, na linha de Di Pietro, Carvalho Filho, entre outros.

Apesar de a questão ter sido considerada correta, vimos que há divergência sobre este último aspecto.

Gabarito: correto.

45. (Cespe – Administração/STM/2011) O termo controle interno exterior pode ser utilizada para designar o controle efetuado pela administração sobre as entidades da administração indireta.

Comentário: nesse caso, a banca adotou os ensinamentos do Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual o controle efetuado pela administração sobre as entidades da administração indireta pode ser chamado de **interno exterior**. Acredito que este seria o melhor entendimento para a prova, já que centraliza os dois posicionamentos. Infelizmente, não é o adotado na maioria das questões recentes.

Gabarito: correto.

Agora, vamos fazer um resumo:



Ano	Concurso	Entendimento
2017	TCE PE	Controle interno
	TCE PE	Anulada
	SEDF	Não entrou no mérito, mas afirmou que é controle administrativo
2016	TCE SC	Não entrou no mérito, só considerou que há “ tutela ”.
	PC GO	Considerou que o “ controle por vinculação ” é externo .
2014	TCDF	Controle externo
	MDIC	Controle interno
2013	DPE RR	Considerou que é administrativo e externo
2011	STM	Interno exterior

A partir da tabela acima, podemos tentar sistematizar o assunto e apontar algumas sugestões para prova. No entanto, ressaltamos que não podemos “prever” a conduta do avaliador nos concursos futuros. Logo, será a nossa opinião, com base no entendimento doutrinário e “nos costumes” do Cespe, mas nada garante que o avaliador vai seguir exatamente os apontamentos que estamos fazendo.

Feita a ressalva, vamos lá:



- a) podemos considerar como **CORRETAS** as seguintes afirmações sobre o controle da administração direta sobre a indireta:
- “é um **controle administrativo**”
 - “ocorre por meio de **tutela ou supervisão ministerial**”
 - “é um controle por **vinculação, sem** subordinação hierárquica”
- b) **provavelmente**, se o Cespe utilizar “**controle interno exterior**”, o item será considerado como verdadeiro, já que congrega os dois lados da polêmica. Nesse caso, não há uma “divergência”, mas uma análise diferente sobre o tema;
- c) as questões polêmicas **costumam** ser consideradas como “**certas**”. Em linhas gerais, isso quer dizer que é correto (para o Cespe) dizer que o controle da administração direta sobre a indireta é “externo” e também é “interno” (*lógico que isso é contraditório, mas fazer o que, rsrsrs*). Perceba que quase todas as questões polêmicas foram consideradas verdadeiras. A única que foi dada como errada foi anulada no gabarito definitivo.

Isso pode ajudar, mas como dito: tome cuidado e só marque o gabarito conforme as suas convicções.



ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

As expressões **Instituições Superiores de Controle – ISC** ou **Entidades Fiscalizadoras Superiores – EFS** são utilizadas para abranger as diversas organizações de **controle externo** da administração pública no mundo, referindo-se justamente àquelas entidades com competências técnicas e que se situam, normalmente, no ápice da estrutura administrativa. No Brasil, a nossa EFS é o Tribunal de Contas da União – TCU.

Basicamente, os sistemas de controle externo, no mundo, podem ser agrupados em dois modelos:

- a) **auditorias-gerais** (também chamados de escritórios de auditoria ou controladorias);
- b) **tribunais ou conselhos de contas**.

Apesar da separação em dois grupos, na verdade, cada país tem suas próprias regras e, por isso, encontraremos diversidades de auditorias-gerais e de tribunais de contas, com características distintas em cada país. Não obstante, vamos fazer uma consolidação das características mais gerais de cada modelo.

Primeiramente, tratando das características comuns, tanto as auditorias-gerais como os tribunais de contas: (i) são órgãos administrativos com previsão constitucional; (ii) encarregam-se do controle externo da administração pública; (iii) não se subordinam aos demais poderes, motivo pelo qual suas decisões, em regra, não podem ser revistas por outro órgão ou instância; (iv) muitas vezes, estão vinculados, mas não subordinados, ao Poder Legislativo; (v) possuem competências para realizar fiscalizações (como auditorias, inspeções, avaliações, etc.).

As duas principais diferenças dos dois modelos são que os **tribunais de contas**:

- a) são organizados em **colegiado**, ou seja, suas decisões são emitidas mediante votação de um conjunto de membros;
- b) têm competência para “**julgar**” a regularidade da gestão, podendo emitir determinações e aplicar sanções. Logo, diz-se que os tribunais de contas têm poder “judicante” e coercitivo.

Por outro lado, as **auditorias-gerais**:

- a) são órgãos **unipessoais**, ou seja, possuem um “auditor geral” ou “presidente”, que é o chefe do órgão fiscalizador;
- b) suas decisões possuem caráter **opinativo** ou **consultivo**, despidas de poderes jurisdicionais ou coercitivos.

Portanto, **as auditorias-gerais são órgãos consultivos, opinativos, que emitem relatórios e pareceres destinados a contribuir para a melhoria dos resultados, da eficiência, da eficácia e da efetividade da gestão pública**. Nesse contexto, as controladorias coletam informações buscando convencer os destinatários dos seus relatórios: a própria administração pública, o titular do controle externo ou a opinião pública. Os seus relatórios, conseqüentemente, podem ser submetidos ao parlamento para apreciação e providências.



Tais órgãos **são despidos de competência para impor sanções administrativas**. As penas dessa natureza devem ser aplicadas pelas próprias autoridades públicas, e as penas de natureza política ou judicial devem ser adotadas pelo parlamento ou pelo Poder Judiciário.¹

Ademais, as auditorias ou controladorias são dirigidas de **forma monocrática ou singular** pelo auditor ou controlador geral (em alguns locais, ele é chamado simplesmente de “presidente”), normalmente escolhido pelo parlamento para exercer mandato por prazo fixo.²

O modelo de auditoria-geral costuma ser adotado pelos países do *common law*,³ tendo como principais expoentes a Inglaterra, os Estados Unidos da América, o Canadá e a Austrália. Com efeito, o *Government Accountability Office – GAO*, dos EUA, e o *Office of the Auditor General of Canada – OAG* são referências no mundo todo, sendo que seus modelos modernos de fiscalização servem de referência até mesmo para os tribunais de contas.⁴ Não obstante ser típico do *common law*, alguns países da América Latina, sob influência americana, também adotaram tal modelo, como Argentina,⁵ Bolívia, Colômbia, México, Paraguai e Venezuela.

Por outro lado, os **tribunais de contas são órgãos colegiados, cuja organização é destinada, precipuamente, a julgar as contas e avaliar a legalidade dos atos públicos, podendo, por conseguinte, expedir determinações e aplicar sanções aos responsáveis**. Portanto, os relatórios emitidos pelos servidores técnicos das cortes de contas consolidam os achados para demonstrar, aos ministros ou aos conselheiros, a ocorrência de irregularidades, servindo de prova para a responsabilização daqueles que derem causa a desvios de recursos públicos ou que cometerem irregularidades ou ilegalidades na gestão da coisa pública.

Como meio de assegurar a autonomia do órgão de controle, é comum se instituir um mandato vitalício aos membros das cortes de contas. Em outros casos, no entanto, eles possuem mandato fixo, porém durante período que ultrapasse uma legislatura.⁶

¹ No Brasil, os tribunais de contas só possuem competência para impor **sanções administrativas**, como as multas e a inabilitação para ocupar cargo em comissão ou função de confiança. Por outro lado, as sanções **políticas e judiciais** devem ser providenciadas pelos respectivos poderes. Por exemplo: se o Congresso Nacional entender que o Presidente da República cometeu crime de responsabilidade, a partir de algum relatório emitido pelo TCU, caberá ao próprio CN adotar as medidas para processá-lo. Da mesma forma, se o Tribunal de Contas identificar indícios de crime, deverá comunicar o fato ao Ministério Público, que, por sua vez, moverá a ação penal junto ao Poder Judiciário (CF, art. 71, XI). Logo, os tribunais de contas têm competência para aplicar sanções, porém normalmente de **natureza administrativa**.

² Lima, 2018.

³ *Common law* é um modelo cujo direito se desenvolveu a partir dos precedentes emitidos pelos tribunais. Nos países que seguem tal modelo, as decisões dos tribunais, quando reforçadas por um conjunto de decisões passadas, tornam-se jurisprudência e vinculam as decisões futuras. Por isso, o papel do legislador não é tão importante como o papel do julgador. É o modelo típico dos Estados Unidos e da Inglaterra. Por outro lado, o *civil law*, decorrente da tradição romana, é um modelo no qual o papel do legislador e a positivação do direito é fundamental, enquanto as decisões do Judiciário, em regra, não vinculam decisões futuras. É o modelo adotado na Europa Continental e na América Latina (incluindo o Brasil). Em termos bem simples: o *common law* é baseado na jurisprudência, enquanto o *civil law* na legislação.

⁴ Por exemplo, nas Normas de Auditoria do TCU (NAT), o OAG é citado ao tratar do conceito de auditoria. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0AD3DBB059CC>

⁵ Na verdade, na Argentina, há um duplo sistema. No âmbito nacional, o sistema é de auditoria-geral. Todavia, as províncias argentinas adotam o sistema de tribunal de contas.

⁶ Lima, 2018.



O sistema de tribunal de contas é normalmente adotado nos países do *civil law*, em especial na Europa Continental, como na Alemanha, Espanha, França, Grécia e Portugal. Ele também é adotado no Brasil e no Uruguai. Ademais, a União Europeia também instituiu a sua própria EFS, o Tribunal de Contas Europeu.

Como consequências das características e finalidades, normalmente as **auditorias-gerais** preocupam-se em **afetir a performance** dos órgãos públicos, emitindo opiniões para contribuir para o seu aperfeiçoamento. Por outro lado, os **tribunais de contas** focam mais no **controle de legalidade**, uma vez que têm o objetivo de apreciar a legalidade ou julgar as contas dos administradores públicos.

No mundo, o controle externo normalmente é atribuído ao Poder Legislativo, que possui dupla função típica: **legislar** e **fiscalizar**. No entanto, certamente as atribuições políticas inviabilizam a realização de atribuições de caráter técnico. Logo, normalmente, esse controle externo é realizado com o auxílio de um órgão especializado em controle, previsto diretamente no texto constitucional.

Dessa forma, ainda que a titularidade do controle externo seja do Legislativo, o órgão de controle externo possui suas próprias competências, que, em sua maioria, não se submetem à aprovação nem ao recurso dirigido ao Legislativo. Portanto, não confunda a expressão “com o auxílio” com a existência de “subordinação”. O órgão técnico de controle externo, normalmente, está previsto na constituição, com suas próprias atribuições, em geral, **sem subordinação aos Poderes do Estado**. É assim que funciona no Brasil, uma vez que o Tribunal de Contas possui competências próprias, que se “esgotam”⁷ no âmbito da própria Corte de Contas. Assim, uma decisão final do Tribunal não poderá ser objeto de recurso ao Poder Legislativo, em virtude da inexistência de hierarquia entre tais órgãos.

Ressalta-se, todavia, que em alguns países as EFS não estão ligadas ao Legislativo. Vejamos um resumo sobre a situação em alguns países.⁸

Sistema	Poder	País
Tribunais ou Cortes de Contas	Legislativo	Alemanha; Angola; Argélia; Bélgica; Benin; Brasil; Cabo Verde; Coréia; Espanha; Gabão; Gâmbia; Gana; Guiné Bissau; Holanda; Ilhas Maurício; Itália; Japão; Líbia; Luxemburgo; Malásia; Marrocos; Mauritânia; Moçambique; Mônaco; São Tomé e Príncipe; Senegal; Tanzânia; Tunísia; Turquia; Uruguai; e Zaire.
	Judiciário	Grécia e Portugal.
	Nenhum poder	França.
Controladorias ou Auditorias-Gerais	Legislativo	África do Sul; Argentina; Austrália; Canadá; Costa Rica; Dinamarca; Equador; EUA; Honduras; Hungria; Índia; Irlanda; Islândia; Israel; México; Nicarágua; Noruega; Nova Zelândia; Paquistão; Reino Unido; Suíça; Venezuela; e Zâmbia.

⁷ Utilizamos a expressão “se esgotam” apenas para fins administrativos, uma vez que, no Brasil, vigora o princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV). Logo, as decisões dos Tribunais de Contas, no Brasil, não dizem “coisa julgada” em sentido estrito, submetendo-se, conseqüentemente, ao controle do Poder Judiciário, em especial quanto ao aspecto formal. Vamos discutir isso ainda neste curso.

⁸ Baseado em Brown, 2002; *apud* Rocha, 2002, com adaptações de conteúdo. No modelo indicado no artigo original, a França consta como ligada ao Legislativo. Optamos, todavia, por incluir a Corte de Contas da França como independente dos demais Poderes, conforme indicado por Barreto, 2004.





	Executivo	Antilhas Holandesas; Bolívia; Cuba; Finlândia; Jordânia; Namíbia; Paraguai; e Suécia.
	Nenhum	Chile; Colômbia; El Salvador; Guatemala; Panamá; Peru; Porto Rico; República Dominicana; Suriname.





EXEMPLIFICANDO

 Auditorias ou controladorias gerais	 Tribunais ou cortes de contas
Unipessoal - o poder de mando cabe ao auditor geral ou presidente	Colegiado - adota decisão por meio da deliberação de seus membros
Caráter opinativo de suas decisões, <i>sem</i> poder punitivo	Caráter “ judicante ” de suas decisões, <i>com</i> capacidade punitiva
Foco no controle da performance e dos resultados e na emissão de recomendações para aperfeiçoar a gestão	Foco no controle de legalidade para julgar as contas e coibir a ocorrência de irregularidades
Em regra, o auditor ou controlador geral tem mandato com prazo fixo.	Os membros ocupam cargos vitalícios ou cargos com mandato fixo , normalmente superior ao período de uma legislatura.
Típico do <i>common law</i> , mas com o tempo foi adotado por outros países sob influência americana.	Típico do <i>civil law</i> , sendo adotado na Europa Continental. É o modelo adotado no Brasil .

Qual o modelo de tribunal de contas é adotado no Brasil?

Vimos acima que o Brasil adota o sistema de tribunal de contas, uma vez que a Constituição Federal prevê um órgão colegiado para exercer o controle externo da administração pública, dotado de capacidade para julgar contas e impor sanções.

No entanto, mesmo no sistema de tribunais de contas há uma grande variação de formas de organização. Por isso, vários estudiosos já despenderam alguns dias para tentar esclarecer qual é o modelo de tribunal de contas que é adotado no Brasil.

Cumpra observar que o objetivo desse capítulo é preparar o candidato para questões com o maior nível de subjetividade e, em alguns casos, até mesmo para questões discursivas. Vale acrescentar que o assunto já foi objeto de cobrança em prova objetiva, como veremos adiante. No entanto, não espere uma “resposta pronta” para este tema, justamente porque há bastante divergência na doutrina sobre o assunto.

Ruy Barbosa, ao defender a instituição do Tribunal de Contas do Brasil, elaborou um estudo, comparando os diversos sistemas de controle, em especial os sistemas adotados na França, Bélgica e Itália. Ao final, Ruy Barbosa defendeu a adoção, no Brasil, do sistema italiano, com algumas adaptações. Lógico que, passados mais de 100 anos, tanto o modelo brasileiro como o próprio modelo italiano mudaram significativamente as suas características.



Benjamim Zymler, a partir dos ensinamentos de Gualazzi, ensina que existem cinco modelos principais de controle externo: modelo *anglo-saxônico*, modelo *latino*, modelo *germânico*, modelo *escandinavo* e modelo *latino-americano*. Segundo Zymler:

*Em toda a América Latina difundiu-se o **modelo latino-americano**, em que o controle externo é exercido pelas Controladorias Gerais ou pelos Tribunais de Contas, **como é o caso do Brasil**. Distintamente do modelo latino, em que o contencioso administrativo é proposto perante corpo de magistrados não integrantes do Poder Judiciário, que dizem o direito com força de coisa julgada, os Tribunais de Contas e as Controladorias não têm competências jurisdicionais, e estão situados dentro da órbita do Poder Legislativo.*

Pedindo as devidas vênias aos brilhantes autores, aparentemente, a classificação por eles demonstrada basicamente segue um critério regional, com poucos aspectos relacionados às características das instituições de controle em si. Nesse contexto, eles classificam o modelo brasileiro em um grupo “latino-americano”, mas aqui, na América do Sul, alguns países utilizam as auditorias e outros as cortes de contas. Logo, a nosso ver, e seguindo os critérios de outros autores, o modelo brasileiro tem características muito mais próximas de cortes europeias (França, Alemanha, Tribunal de Contas Europeu, etc.), do que de alguns vizinhos latino-americanos. Mesmo assim, fica o registro dessa classificação para fins de prova.

Nesse contexto, outros autores defendem classificações mais específicas. Carvalho e Rodrigues explicam que existem quatro modelos de ISC no mundo: (i) **as cortes (tribunais) com função jurisdicional**,⁹ como ocorre na França, Bélgica e Portugal; (ii) **estruturas colegiadas, sem função jurisdicional**, exemplo típicos dos Países Baixos e da Alemanha e do Tribunal de Contas Europeu; (iii) **escritório de auditoria independente**, chefiado por um auditor-geral ou presidente, como ocorre na Hungria, Reino Unido e Estados Unidos; (iv) um **modelo específico**, chefiado por um presidente e auditoria em níveis central, regional e local, como ocorre na Áustria e Eslovênia.¹⁰ Ao final, os autores concluem que o sistema brasileiro se aproxima bastante do **sistema francês**, a despeito de incorporar características de diferentes cortes europeias.

Prosseguindo ainda nas comparações (juro que estamos terminando, rsrsrs), George Brasil Paschoal Pítsica defende que existem quatro modelos de ISC: (i) tribunal ou corte de contas, com função judicial; (ii) tribunal ou corte de contas, sem função judicial; (iii) escritório de auditoria, comandado por um controlador ou auditor geral, vinculado ao parlamento; (iv) escritório de auditoria, comandado por um auditor geral dentro da estrutura do governo. Nessas classificações, o modelo brasileiro estaria situado no grupo “ii”, ou seja, dos tribunais de contas sem função judicial. Neste caso, a expressão “função judicial” está sendo adotada em sentido estrito, ou seja, para tratar de decisão definitiva, com poder de coisa julgada. Nesse caso, o modelo brasileiro estaria próximo das características adotadas na Alemanha e no Tribunal de Contas Europeu.

⁹ Aparentemente, os autores adotaram a expressão “função jurisdicional” não no sentido de decidir com definitividade, mas sim com o sentido de capacidade para julgar as contas. Isso porque, mais adiante, eles concluem dizendo que o TCU também tem função jurisdicional. Nesse caso, a expressão é adotada no sentido de capacidade para julgar contas, mas não o sentido de dizer o direito com força de definitividade. Vamos discutir a jurisdição dos tribunais de contas em outra aula deste curso.

¹⁰ Carvalho e Rodrigues, 2018.



Finalmente, Cretella¹¹ identificou a existência de três modelos de tribunais de contas (agora, não estamos falando de EFS em geral, mas apenas de tribunais de contas): francês, italiano e o belga. Ao final, o autor conclui que o TCU é um “**tipo eclético**”, ou seja, um modelo que guarda correlação com várias características de outras cortes.

Mas professor, para fins de prova, qual é o modelo adotado no Brasil?

Não há uma resposta pronta para esta pergunta, uma vez que o sistema brasileiro importou características próprias de diversos sistemas de controle no mundo. Sobre o assunto, podemos fazer as seguintes considerações sobre o modelo adotado no TCU:

- a) o Brasil adotou o sistema de **tribunal ou corte de contas**, já que sua EFS é organizada em **estrutura colegiada, com força coercitiva e também com poder judicante** (em sentido *impróprio*, já que, no Brasil, há um quase monopólio da jurisdição inerente ao Poder Judiciário);
- b) o TCU **não integra o Poder Judiciário**, mas seus membros possuem garantias, prerrogativas e impedimentos inerentes aos membros daquele Poder;
- c) o TCU **vincula-se ao Poder Legislativo**, sendo este último o titular do controle externo; mas não existe relação de hierarquia entre os órgãos, sendo que a CF assegura uma série de competências próprias ao Tribunal, que poderá exercê-las com **independência em relação ao parlamento**;
- d) o modelo brasileiro pegou características do sistema **italiano** (em sua instituição), mas incorporou também características do modelo **francês, belga, alemão** e de outras cortes;
- e) apesar de tudo isso, alguns autores consideram que o TCU adotou o modelo **latino-americano**, caracterizado pela **inexistência de competência jurisdicional** (em sentido típico) e também pela **vinculação ao Poder Legislativo**. Isso, no entanto, não exclui a adoção de características de outros modelos, como o germânico, o francês, etc.; porém, com diversas adaptações;
- f) o modelo brasileiro importou também algumas características dos sistemas de **auditorias-gerais**, em especial pela realização de auditorias operacionais, destinadas à **aferição da performance** da administração pública e também a verificação da efetividade de políticas públicas e economicidade dos gastos públicos. Ademais, também se insere nas competências da Corte de Contas Brasileira a competência para emitir **opiniões**, auxiliando no aperfeiçoamento da gestão pública;
- g) por fim, o TCU possui uma **vasta previsão constitucional de competências e garantias**, situação que o diferencia de basicamente todos os demais tribunais de contas do mundo. Em outros países, a disciplina das EFS cabe basicamente ao legislador infraconstitucional, enquanto no Brasil tal disciplina é basicamente esgotada na Constituição Federal.



¹¹ Cretella, 1991 (apud Lima, 2018).

TCU	<ul style="list-style-type: none">▪ EFS organizada no sistema de corte de contas▪ não integra o Judiciário, mas seus membros possuem garantias típicas dos membros deste Poder;▪ vinculado ao parlamento, mas sem subordinação▪ deriva de vários modelos, mas principalmente do italiano (na origem), do francês e do germânico;▪ para alguns autores, segue o modelo latino-americano;▪ com o tempo, o TCU também vem incorporando algumas características típicas das auditorias-gerais, como a aferição da performance e a emissão de opiniões;▪ o Brasil é um dos únicos (senão o único) com uma vasta previsão constitucional das competências e garantias de sua EFS.
------------	--

Organizações internacionais

A **Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores** – Intosai¹² (do inglês *International Organization of Supreme Audit Institutions*) é uma organização autônoma, que congrega diversas entidades fiscalizadoras superiores de todo o mundo. A entidade foi criada em 1953, em Cuba, por 34 instituições, incluindo o representante do Brasil. Atualmente, existem mais de 190 membros plenos.

Entre outros objetivos, a Intosai vislumbra promover o apoio mútuo entre as EFS, por intermédio do intercâmbio de ideias, conhecimentos e experiências. Além disso, a instituição elabora padrões para a realização de auditorias no setor público, cujo objetivo é promover uma auditoria externa efetivamente independente.

Ademais, os principais documentos elaborados pela Intosai são:

- a) **Declaração de Lima:** dispõe sobre preceitos para a **realização de auditoria governamental independente**. A Declaração foi editada em 1977, no IX Congresso da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, realizado pela Intosai em Lima.¹³
- b) **Declaração do México:** dispõe sobre parâmetros básicos para assegurar a **independência** das Entidades Fiscalizadoras Superiores, instituindo oito princípios fundamentais para esse fim. A Declaração do México foi editada em 2007, no XIX Congresso da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.¹⁴

Outra instituição internacional da qual o TCU faz parte é a **Organização Latino-americana e do Caribe das Entidades Fiscalizadoras Superiores – Olafecs**, que também é uma organização internacional, autônoma,

¹² Site da Intosai: <http://www.intosai.org/>

¹³ A Declaração de Lima está disponível no seguinte endereço: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F50156A415509B2E11>

¹⁴ A Declaração do México está disponível no seguinte endereço: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F5015623294032784D>



sem fins políticos, e permanente, destinada a elaboração de estudos, treinamento e troca de experiências entre seus membros. A entidade foi instituída em 1963, em Caracas, na Venezuela. Na verdade, o nome Olafecs foi adotado somente em 1990, em Buenos Aires, Argentina. Atualmente, a entidade conta com 24 membros, incluindo o Brasil.

Outra organização que o TCU compõe é a **Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul e Associados – EFSUL**, composta atualmente pelas EFS da *Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela*. Tal organização surgiu como resultado do interesse comum em acompanhar os atos resultantes da integração dos países por meio do **Tratado de Assunção de 1991**, assim como de compartilhar informações e experiências das instituições.¹⁵

Por fim, também destaca-se a participação do TCU na **Organização das Instituições Superiores de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – OISC/CPLP**, que é uma associação autônoma e independente, criada para fomentar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de suas Instituições Membros, mediante a promoção de ações de cooperação técnica, científica e cultural no campo do controle e da fiscalização do uso dos recursos públicos. A organização foi criada em 1995 e desde 2010 faz parte também da Intosai como membro associado.¹⁶



Organizações internacionais	
Intosai	<ul style="list-style-type: none">▪ Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores▪ Congrega entidades fiscalizadoras superiores de todo o mundo▪ Principais documentos: Declaração de Lima e Declaração do México
Olafecs	<ul style="list-style-type: none">▪ Organização Latino-americana e do Caribe das Entidades Fiscalizadoras Superiores
Efsul	<ul style="list-style-type: none">▪ Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul e Associados
OISC/CPLP	<ul style="list-style-type: none">▪ Organização das Instituições Superiores de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

¹⁵ <https://portal.tcu.gov.br/relacoes-institucionais/relacoes-internacionais/#efsul>

¹⁶ <https://portal.tcu.gov.br/relacoes-institucionais/relacoes-internacionais/#oisc>



O surgimento do Tribunal de Contas da União no Brasil

Sem entrar em maiores discussões históricas, o Tribunal de Contas da União foi instituído pelo Decreto-Lei 966-A, de 7 de novembro de 1890, durante o governo provisório do Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, mediante iniciativa do Ministro da Fazenda Ruy Barbosa.

Na ocasião, ficaram conhecidas as palavras de Ruy Barbosa, na exposição dos motivos sobre a criação do TCU, que pedimos permissão para reproduzir um pequeno extrato, dada a relevância e brilhantismo:¹⁷

É, entre nós, o sistema de contabilidade orçamentaria defeituoso em seu mecanismo e fraco de sua execução.

*O Governo Provisório reconheceu a urgência inadiável de reorganizá-lo; e a medida que vem propor-vos é a **criação de um Tribunal de Contas**, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, **colocado em posição autônoma, com atribuições [sic] de revisão e julgamento, cercado de garantias – contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.***

[...] Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura, e intervindo na administração, seja, não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentarias por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.

[...] Qualquer que o dispêndio seja, porém, ha [sic] de representar sempre uma economia enorme, incomensurável para o contribuinte; contanto que a escolha do pessoal inaugurador não sofra a invasão do nepotismo; que ela fique absolutamente entregue à responsabilidade de um ministro consciencioso, inflexível, imbuído no sentimento da importância desta criação; que aos seus primeiros passos presida a direção de chefes escolhidos com a maior severidade, capazes de impor-se ao país pelo valor nacional dos seus nomes e de fundar a primeira tradição do Tribunal sobre arestos de inexpugnável solidez.

Alguns meses depois, o Tribunal de Contas ganhou previsão constitucional, quando da edição da Constituição de 1891, cujo art. 89 trouxe a seguinte disposição:

Art 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

¹⁷ Texto completo disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1113/1171>



No entanto, o TCU só passou a funcionar efetivamente em 17 de janeiro de 1893, com os esforços de Serzedello Corrêa, Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto.¹⁸

O Tribunal de Contas da União teve previsão nas constituições seguintes (1934, 1937, 1946, 1967 e 1988), diminuindo as suas atribuições nas constituições de 1937 e 1967, mas ampliando nas redemocratizações de 1946 e 1988.

No entanto, foi na Constituição Federal de 1988 que suas atribuições e autonomia foram efetivamente ampliadas. Ao longo do nosso curso, vamos discutir as várias atribuições do Tribunal de Contas da União e seus congêneres dos estados (e, quando for o caso, dos municípios).

Vale acrescentar, por fim, que, na Constituição de 1891, o Tribunal de Contas aparecia no capítulo das *Disposições Gerais*, sem estar previsto junto a qualquer dos poderes. Da mesma forma, na Constituição de 1934 ele não estava vinculado a nenhum Poder, aparecendo no capítulo sobre “órgãos de cooperação nas atividades governamentais”. A Constituição de 1937 foi a primeira, e única, a cuidar do Tribunal de Contas no capítulo relativo ao Poder Judiciário. Por fim, nas demais constituições (1945, 1967 e 1988), o Tribunal de Contas sempre foi abordado no capítulo relativo ao Poder Legislativo.



Criação	Previsão na Constituição	Funcionamento	Previsão				Ampliação
1890	1891	1893 Serzedello Corrêa	Constituições				1988 Constituição “Cidadã”
Ruy Barbosa			34	37	46	67	
			Capítulo:	Judiciário	Legislativo		

46. (Cespe - TCU/2012) O TCU adota, como sistema de controle de contas, o modelo germânico.

Comentário: a questão é bastante polêmica, uma vez que, conforme vimos acima, vários autores apresentam diferentes classificações e, como se não bastasse, consideram o modelo adotado no Brasil em classificações bastante heterogêneas. O mais adequado, certamente, seria considerar o modelo eclético, já que possui características próprias, mas baseado no sistema francês, italiano, germânico, entre outros. Enfim, o Brasil importou vários aspectos das entidades fiscalizadoras europeias.

No entanto, considerando a classificação defendida por Gualazzi, no artigo de Benjamin Zymler, o Brasil seguiu o modelo **latino-americano**. Todavia, conforme crítica que realizamos acima, tal classificação leva em conta muito mais critérios regionais do que características propriamente ditas das entidades.

¹⁸ <https://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/da-criacao-a-instalacao.htm>



Nessa linha, o Cespe, na justificativa do gabarito, considerou que: “o modelo germânico é caracterizado pela estrutura colegiada, articulada em ofícios, com pessoal revestido de garantias de independência judiciária, exatamente como é estruturado o TCU. Já o modelo anglo-saxônico é caracterizado pela estrutura monocrática, o que não é o caso do TCU. Por fim, o modelo escandinavo, no qual as competências são repartidas por vários órgãos, também diverge do modelo adotado pelo TCU”. Enfim, o Cespe deu como correto o sistema germânico, mas provavelmente também consideraria como correto o sistema latino-americano. Um, certamente, não excluiria o outro, pois cada critério de classificação considerou características distintas.

Assim, o critério utilizado pelo Cespe considerou, em linhas gerais, a adoção de um sistema de corte de contas, formado com estrutura colegiada, com garantias semelhantes ao do Poder Judiciário. Por esse critério, podemos dizer que o Brasil adota o **modelo germânico** (sem excluir a influência também de outros modelos).

Gabarito: correto.

47. (Cespe – TCU/2007) À semelhança de países como Estados Unidos da América, Inglaterra e Suíça, o Brasil adota o sistema legislativo no controle da execução orçamentária, em que interagem o Congresso Nacional e o TCU, em âmbito federal.

Comentário: o sistema adotado nos EUA, Inglaterra e Suíça é o modelo de auditoria-geral, enquanto o Brasil adota o sistema de corte de contas. Logo, não podemos dizer que há “semelhança” entre os sistemas. Ressalta-se, no entanto, que de fato o TCU interage com o Congresso Nacional no controle da execução orçamentária. Por exemplo, o art. 72 da CF dispõe que “diante de indícios de despesas não autorizadas” a Comissão Mista de Orçamento – CMO, prevista no art. 166, § 1º, da CF, solicitará informações do órgão competente e, quando os esclarecimentos não forem prestados ou forem insuficientes, a Comissão solicitará ao TCU pronunciamento conclusivo sobre a matéria. Nesse caso, se o TCU entender que a despesa é irregular, a CMO poderá propor ao Congresso a sustação da despesa.

Gabarito: errado.

48. (Cespe – TCU/2007) O sistema de controle externo, na maioria dos países signatários, é levado a termo ou pelas cortes de contas ou pelas auditorias-gerais. As principais características do sistema de tribunal de contas são as decisões colegiadas e o poder sancionatório. No Brasil, bem como nos demais países que adotam esse sistema, os tribunais de contas, quanto à sua organização, encontram-se ligados à estrutura do Poder Legislativo.

Comentário: a questão é muito boa, explicando em linhas gerais como se dividem as entidades fiscalizadoras superiores: **cortes de contas** ou **auditorias-gerais**. Ademais, de fato o sistema de tribunal de contas adota decisões por meio de deliberação do seu corpo **colegiado** e possui poder de **punir** aqueles que cometerem irregularidades. Por fim, realmente o Brasil adota o sistema de tribunal de contas, que está ligado (mas não subordinado) ao Poder Legislativo.

O erro, no entanto, consta no seguinte trecho: “bem como nos demais países que adotam esse sistema”. A questão nos dá a ideia de que todos os tribunais de contas estão ligados ao Poder Legislativo, mas isso não



é verdade. A maioria, de fato, está. Porém, existem cortes de contas que fazem parte do Judiciário (Portugal e Grécia) ou que simplesmente estão desvinculadas de todos os Poderes (França).

Gabarito: errado.

49. (Cespe – TCU/2004) Os sistemas internacionais de controle externo têm em comum a circunstância de que o órgão de controle é invariavelmente colegiado e ligado ao Poder Legislativo.

Comentário: conforme vimos acima, diversos órgãos de controle não são ligados ao Legislativo. Isso acontece tanto no sistema de tribunais de contas (há órgãos no Judiciário ou independentes de todos os Poderes); como no sistema de controladorias (há órgãos ligados ao Executivo ou independentes de todos os Poderes).

Gabarito: errado.

50. (Cespe – TCU/2004) Considerando controle externo como aquele realizado por órgão não-pertencente à estrutura do produtor do ato a ser controlado, é correto afirmar que, no Brasil, o TCU não é o único componente do poder público encarregado daquela modalidade de controle.

Comentário: o TCU não é o único órgão de controle externo. Se adotássemos o sentido estrito da expressão, teríamos também o Congresso Nacional, já que o Poder Legislativo é o titular do controle externo, consoante dispõe o art. 70 da CF. Ademais, pela definição dada na questão – “*considerando controle externo como aquele realizado por órgão não-pertencente à estrutura do produtor do ato a ser controlado*” – temos o sentido amplo do controle externo, que nesse caso é realizado por todos os Poderes, sempre que um intervém legitimamente na atuação do outro, por intermédio do **sistema de freios e contrapesos**. Logo, correto o quesito, já que **o TCU não é o único órgão de controle externo**.

Gabarito: correto.



QUESTÕES EXTRAS

1. (FGV – AL MA / 2023) João, servidor ocupante de cargo efetivo da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, ao ser questionado acerca da viabilidade de controle a ser realizado pelo Legislativo sobre os atos administrativos do Poder Executivo, inclusive com relação à respectiva fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, respondeu corretamente, à luz dos ditames da Constituição da República, que o Poder Legislativo

a) realiza o controle interno dos atos do Poder Executivo, no âmbito da autotutela administrativa, de modo que tem o poder-dever de anulá-los em caso de ilegalidade.

b) é responsável pelo controle externo de tais atos, podendo sustar os atos normativos que exorbitem do poder regulamentar.

c) não pode realizar controle sobre os referidos atos, considerando que apenas deve realizar o controle interno de seus próprios atos administrativos.

d) pode realizar o controle externo dos atos administrativos do Poder Executivo, inclusive mediante a revogação de tais atos por razões de conveniência e oportunidade.

e) atua mediante controle interno, com o auxílio do Tribunal de Contas, a fim de verificar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos do Poder executivo.

Comentário:

a) **Errado.** O Poder Legislativo realiza controle externo, na forma do art. 70 da Constituição.

b) **Correto.** O art. 70 atribui ao Legislativo a titularidade do controle externo. Ademais, o art. 49, dispõe que compete ao Congresso Nacional: “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”.

c) **Errado.** Já vimos que o Legislativo faz sim controle externo.

d) **Errado.** Somente o mesmo Poder que praticou o ato pode revogá-lo. Assim, ainda que o controle que o Legislativo faz tenha natureza política, não permite que seja realizada a revogação de atos dos demais Poderes, por conveniência e oportunidade.

e) **Errado.** O controle do Legislativo é externo.

Gabarito: alternativa B.

2. (FGV – TCE ES / 2023) De acordo com a doutrina de Direito Administrativo, em tema de controle da Administração Pública, especificamente no que tange aos meios de controle, é correto afirmar que a chamada supervisão ministerial ou tutela administrativa:



- a) é também designada como controle finalístico;
- b) ocorre no âmbito da mesma pessoa jurídica;
- c) decorre do poder hierárquico, em razão do escalonamento vertical entre supervisor e supervisionado;
- d) se baseia no poder de polícia, que incide sobre os órgãos da Administração Pública;
- e) independe de norma legal que a estabeleça e ocorre no âmbito de uma mesma entidade da administração indireta.

Comentário:

- a) **Correta.** A supervisão ministerial ocorre quando os ministérios supervisionam a atuação da Administração Indireta, buscando analisar o cumprimento das finalidades das entidades administrativas. Assim, esta forma de controle também é chamada de controle finalístico.
- b) Errado. A supervisão ministerial ocorre entre pessoas jurídicas distintas (pessoa política e pessoa administrativa).
- c) Errado. Não existe hierarquia entre a Administração Direta e Indireta. Assim, não há hierarquia na supervisão ministerial.
- d) Errado. A supervisão ministerial é uma forma de controle administrativo, não se confundindo com o poder de polícia.
- e) Errado. Já vimos que este controle envolve pessoas jurídicas distintas. Ademais, como se trata de controle por vinculação, depende de expressa previsão em lei.

Gabarito: alternativa A.

3. (FGV – TJ RO/2021) Joana, prefeita do Município Alfa, verificando notável aumento na taxa de natalidade da população de baixa renda, praticou ato administrativo determinando a construção de dois prédios, que serão destinados a creches municipais. Pedro, vereador do mesmo município, observando o aumento da expectativa de vida local, ajuizou ação em nome próprio, visando compelir a municipalidade a destinar os dois prédios supramencionados à instalação de entidades de longa permanência para acolhimento da crescente população idosa. O juiz titular da comarca, concordando com o pleito de Pedro, revogou o ato expedido por Joana e determinou que os dois prédios fossem destinados aos interesses da população idosa, e não a creches municipais, sob o fundamento de que a população idosa é mais vulnerável do que as crianças, que possuem seus pais, os quais têm o dever de guarda e sustento.

Diante do exposto, no tocante ao controle da administração pública, pode-se afirmar que a conduta do magistrado foi:

Alternativas



- a) correta, por se tratar de controle de legalidade dos atos da administração, podendo ser exercido de forma ampla pelo Judiciário, no interesse da população vulnerável;
- b) incorreta, pois não pode o Judiciário decidir sobre quaisquer assuntos afetos ao Poder Executivo, em razão do princípio da separação dos poderes;
- c) correta, por se tratar de controle de mérito dos atos da administração, podendo ser exercido de forma ampla pelo Judiciário, no interesse da população vulnerável;
- d) incorreta, pois o Judiciário se imiscuiu indevidamente no mérito administrativo, analisando a conveniência e a oportunidade do ato administrativo, em ofensa ao princípio da separação dos poderes;
- e) correta, pois a Constituição da República de 1988 prevê que a lei não excluirá da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça de lesão a direito, o que justifica a decisão.

Comentário:

- a) o controle exercido pelo Poder Judiciário sobre os atos dos demais poderes não é exercido de forma ampla. Ele abrange sim os aspectos de **legalidade** desses atos, mas **não pode entrar em aspectos de mérito**, ou seja, na conveniência ou oportunidade do administrador ao praticar um ato administrativo. Vale lembrar que o juiz revogou o ato, sendo certo que a revogação é controle de mérito – ERRADA;
- b) o princípio da separação dos poderes existe, de fato, mas existe também o sistema de freios e contrapesos, que autoriza o controle de um poder sobre o outro. Assim, o judiciário pode sim analisar atos praticados pelo Executivo, desde que se limite a analisar a legalidade desses atos, no exercício de sua função típica – ERRADA;
- c) a decisão não está correta, pois o Judiciário não analisa o mérito dos atos dos demais poderes – ERRADA;
- d) isso mesmo. O juiz, nesse caso, extrapolou suas funções, pois analisou aspectos de conveniência e oportunidade do administrador, o que não é permitido. Sua análise deveria ser restrita à legalidade dos atos praticados – CORRETA;
- e) de fato, existe essa previsão constitucional, mas ela não autoriza que o Judiciário atue fora de seus limites de competência, adentrando no mérito dos atos administrativos praticados pelos demais poderes – ERRADA.

Gabarito: alternativa D.

4. (FGV – MPE RJ/2020) Mário, prefeito municipal, fez publicar no site oficial do Município reportagem jornalística, cujo título coincidia com o slogan de sua campanha eleitoral do último pleito, atribuindo a si, em flagrante ilegalidade por promoção pessoal, os créditos por inauguração de uma nova creche municipal. A Promotoria de Tutela Coletiva da região, então, ajuizou a medida judicial cabível, requerendo liminarmente a exclusão da matéria publicada no site. A defesa do réu alegou a impossibilidade de controle judicial do que é publicado no sítio eletrônico do Município, sob pena de violação à liberdade de expressão e separação dos poderes.

No caso em tela, ao réu:



- a) não assiste razão, pois o Judiciário pode, em regra, exercer o controle sobre a legalidade e o mérito administrativo;
- b) não assiste razão, pois ao Judiciário, quando provocado, cabe o controle sobre a legalidade do ato administrativo;
- c) não assiste razão, pois ao Ministério Público cabe, em regra, o controle sobre a legalidade e o mérito administrativo;
- d) assiste razão, pois o Judiciário deve, em regra, interferir no mérito e na legalidade do ato administrativo;
- e) assiste razão, pois o Judiciário não pode interferir, em regra, na legalidade do ato administrativo, e sim em seu mérito.

Comentário: o art. 37, § 1º, da Constituição Federal veda a promoção pessoal de agentes públicos através da publicidade oficial. O texto assim dispõe:

Art. 37. [...] § 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

A não observância desse dispositivo gera violação a princípios administrativos como o da impessoalidade, legalidade e moralidade.

Tendo isso em mente, sabemos que a violação dos princípios pode ser analisada pelo Poder Judiciário, pois se relaciona com a análise da legalidade dos atos. Assim, vamos analisar o erro de cada alternativa e encontrar a resposta certa:

- a) o judiciário pode analisar a legalidade, mas não o mérito dos atos administrativos dos demais poderes – ERRADA;
- b) exatamente isso. Quando provocado, o Judiciário pode analisar a legalidade dos atos praticados pelos demais poderes, no exercício da sua função típica – CORRETA;
- c) o Ministério Público não realiza, por si só, controle de legalidade e mérito dos atos administrativos dos demais poderes, sendo essa uma competência do Poder Judiciário. Até podemos dizer que o MP faz controle de legalidade, mas não por si só, pois o MP provoca o Poder Judiciário na realização desse controle – ERRADA;
- d) como já salientamos, o Judiciário não analisa o mérito dos atos administrativos dos demais poderes – ERRADA;
- e) totalmente o contrário. O Judiciário analisa a legalidade, mas não o mérito dos atos administrativos – ERRADA.

Gabarito: alternativa B.



5. (Cebraspe – TCE RJ/2022) A apreciação *a priori* dos atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional e pelo Senado Federal constitui uma hipótese de controle parlamentar.

Comentário: define-se controle a priori como o controle realizado antes da prática do ato. Nessa linha, José dos Santos Carvalho Filho explica que o controle prévio ou a priori é o exercido antes de consumir-se a conduta administrativa, tendo natureza preventiva.

Maria Di Pietro, considerando o mesmo conceito de José dos Santos Carvalho Filho, enumera os seguintes atos como exemplos de controle a priori:

Exemplos de controle prévio (a priori) existem inúmeros na própria Constituição Federal, quando sujeita à autorização ou aprovação prévia do Congresso Nacional ou de uma de suas Casas determinados atos do Poder Executivo (cf. arts. 49, II, III, XV, XVI e XVII, e 52, III, IV e V); [...].

Alguns dos atos citados pela autora são:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;

III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

IV - aprovar previamente, por voto secreto, após argüição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

Ademais, para os dois autores citados, o controle parlamentar é aquele realizado pelas Casas que compõem o Legislativo, tendo como exemplos o Congresso Nacional e o Senado Federal.

Assim, podemos afirmar que as Casas exercem o controle parlamentar, que, em alguns casos, se manifesta *a priori*. Logo, o controle a priori realizado por essas casas é um controle parlamentar, estando a assertiva correta.

Gabarito: correto.

Pedro requereu informações acerca de uma contratação direta promovida, com amparo em cláusula de inexigibilidade de licitação, por uma empresa pública estadual, a qual, entretanto, negou-lhe acesso a tais informações, sob o fundamento de que não estaria subordinada ao regime da Lei n.0 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e de que as informações solicitadas se referiam a dados pessoais de terceiros, cujo acesso era restrito, salvo se houvesse o consentimento expresso de tais terceiros.



Inconformado, Pedro protocolou pedido de reconsideração perante a autoridade que lhe havia negado o acesso à informação, alegando que o referido consentimento não deve ser exigido quando as informações forem necessárias à proteção do interesse público preponderante.

A partir dessa situação hipotética, julgue os itens seguintes.

6. (Cebraspe – TCE RJ/2022) O pedido de reconsideração apresentado por Pedro caracteriza controle judicial.

Comentário: o pedido de reconsideração ocorre quando a pessoa faz a impugnação perante a mesma autoridade que negou o pedido anterior. Exemplo: João pede férias para o seu chefe, mas o pedido é negado. Irrresignado, João apresenta pedido de reconsideração, que é direcionado novamente ao seu chefe.

Com efeito, os recursos administrativos em sentido amplo (reclamação, representação, pedido de reconsideração, recurso hierárquicos próprio e impróprio e revisão) são instrumentos de controle administrativo, uma vez que provocam a atuação de autoridades da própria administração pública.

Portanto, o pedido de reconsideração **não** constitui controle judicial.

Gabarito: errado.

João, servidor público, praticou ato administrativo que causou prejuízo a um particular. Percebendo a ilegalidade decorrente da prática desse ato, João revogou-o. Mesmo assim, o particular resolveu pedir indenização e ajuizou ação de responsabilidade civil do Estado em face do ato de João, alegando que o dano já havia sido concretizado.

A partir dessa situação hipotética, julgue os itens a seguir.

7. (Cebraspe – TCE RJ/2022) A ação de responsabilidade civil do Estado configura controle administrativo.

Comentário: a ação de responsabilidade civil do Estado é medida judicial. Portanto, trata-se de controle judicial (ou jurisdicional) e não de controle administrativo.

Gabarito: errado.



DISCURSIVA

1. D1 (Cespe – TCU/2010) A sujeição de todos os atos praticados ou de todas as atividades desenvolvidas pela administração pública a controle constitui garantia básica dos cidadãos, além de ser consequência direta e necessária da adoção da teoria da separação dos poderes. Além dessas duas vertentes, o controle da atividade administrativa deve ser igualmente considerado instrumento para a melhoria dos serviços prestados pelo Estado. A sujeição de todos os agentes públicos a diferentes mecanismos de controle contribui para a melhoria das tarefas por eles desenvolvidas.

Lucas Rocha Furtado. Curso de direito administrativo. Belo Horizonte: Forum, 2007, p. 1.052 (com adaptações).

Considerando que o fragmento de texto acima tem caráter unicamente motivador, redija um texto dissertativo acerca dos sistemas de controle na administração pública, em conformidade com a Constituição Federal de 1988. Ao elaborar seu texto, discorra sobre os mecanismos de controle inseridos no ordenamento constitucional, abordando, necessariamente, a classificação doutrinária quanto aos seguintes aspectos:

- momento em que se realiza;
- órgãos responsáveis pelo seu exercício;
- natureza ou tipo de controle.

Extensão máxima: 20 linhas

Comentário:

No começo, você terá um pouco de dificuldade para responder as questões discursivas, mas isso vai passar com o tempo. Conforme você for ganhando conhecimento, ficará mais fácil organizar as ideias.

Ressalto que o Cespe não se preocupa muito com “linguagem rebuscada” ou “técnicas”. O que eles querem, normalmente, é o conhecimento sobre o tema, o conteúdo. Assim, se você dominar os aspectos técnicos e tiver uma organização mínima das ideias, já terá condições de obter uma excelente nota. Sugiro que você faça pelo menos uma discursiva por semana, quando estiver começando. À medida que for avançando nos estudos, você poderá fazer dois ou mais temas semanais.

Ao longo do nosso curso, eu trarei várias discursivas para discutirmos. Ressalto, todavia, que **não faremos correção individual neste curso**, mas nas aulas sempre darei algumas dicas. Vamos lá!

Vou dar dicas para você responder o tema e, na próxima aula, vou apresentar a minha proposta de solução.

- 1) sistemas de controle da administração pública: os sistemas de controle estão previstos no art. 70 da CF, quais sejam: (a) sistema de controle interno; (b) sistema de controle externo;



- 2) quanto ao momento, o controle pode ser prévio, concomitante e posterior. Sugiro que você coloque a definição de cada um destes controles e dê pelo menos um exemplo de cada;
- 3) órgãos responsáveis pelo seu exercício: quanto ao órgão, o controle pode ser administrativo, parlamentar e judicial. Além disso, eu daria destaque ao fato de que o controle parlamentar pode ser exercido diretamente pelo Legislativo ou pelo Tribunal de Contas. Quanto ao controle administrativo, é interessante destacar que ele é desempenhado no âmbito de cada Administração; por fim, existindo espaço, poderia ser interessante mencionar a existência de outros órgãos específicos de controle (além do TCU, é claro), como a CGU e o Ministério Público.
- 4) quanto à natureza, o controle pode ser de legalidade ou de mérito. Na próxima aula, também vamos falar de outro tipo de classificação que segue a mesma nomenclatura. Vamos estudar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, exercida em relação à legalidade, legitimidade e economicidade, nos termos do art. 70, *caput*, da CF.

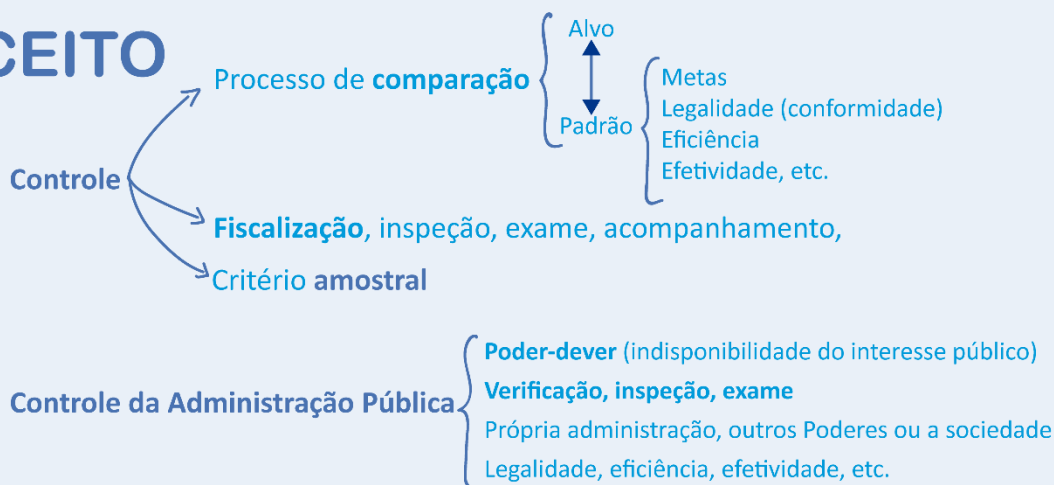
É isso aí! Agora, você já tem elementos suficientes. Faça a sua resposta dentro do limite de 20 linhas. Utilize cronômetro para aferir o tempo e, durante a resolução, evite realizar consultas ao material!

Boa sorte e até a próxima! Ahhh, não esqueça do nosso resumo!

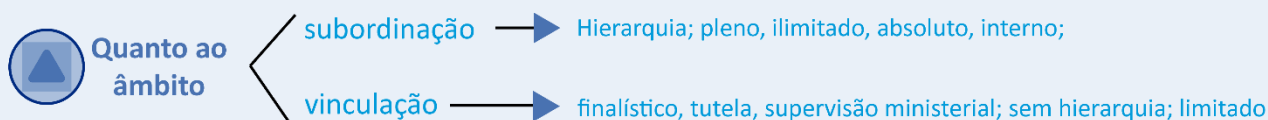
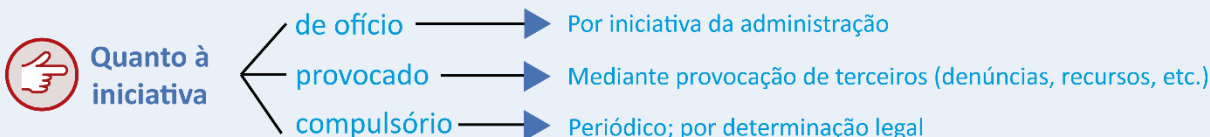
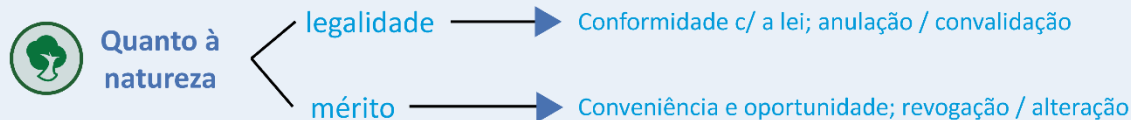
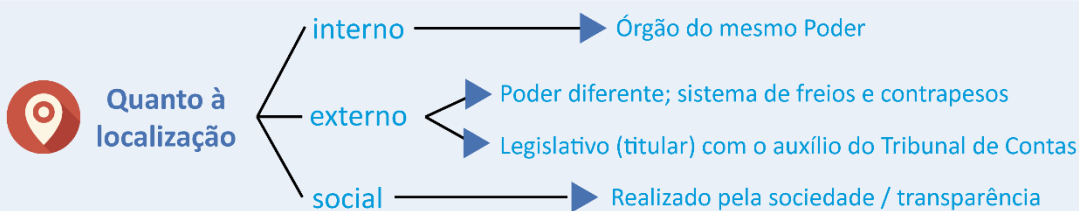
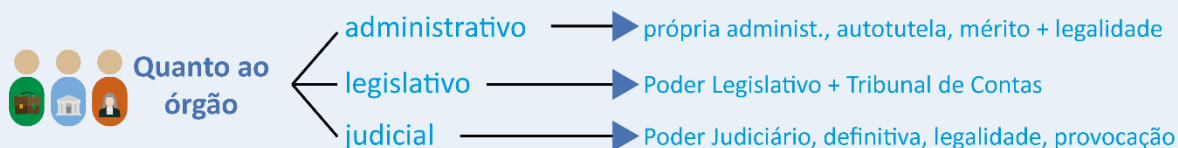
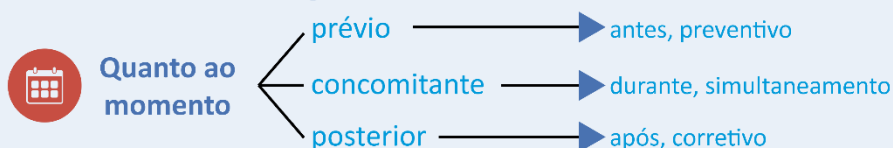


RESUMO

CONCEITO



CLASSIFICAÇÃO



ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

Auditorias	Tribunais de contas
<ul style="list-style-type: none">▪ unipessoal, monocrática▪ caráter opinativo▪ foco no desempenho e melhoria	<ul style="list-style-type: none">▪ colegiado, deliberativo▪ judicante, punitivo▪ foco na legalidade e julgamento de contas

CARACTERÍSTICAS DA EFS BRASILEIRA (TCU)

Sistema do TCU	
TCU	<ul style="list-style-type: none">▪ Corte de contas▪ vinculado ao parlamento, mas sem subordinação▪ Influenciado pela Itália, França, Alemanha, etc.

ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Organizações internacionais	
Intosai	<ul style="list-style-type: none">▪ Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores
Olafecs	<ul style="list-style-type: none">▪ Organização Latino-americana e do Caribe das Entidades Fiscalizadoras Superiores
Efsul	<ul style="list-style-type: none">▪ Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul e Associados
OISC/CPLP	<ul style="list-style-type: none">▪ Organização das Instituições Superiores de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa



LISTA DE QUESTÕES

1. (ANTT - 2013) A definição do termo controle admite emprego restrito aos sentidos de vigilância, verificação e inspeção.
2. (Cespe – EBSEH/2018) O controle interno da administração pública está relacionado à ação exercida sobre si própria por parte da organização responsável pelo desempenho da atividade controlada.
3. (Cespe – EBSEH/2018) O controle externo, em razão do aparato jurídico que o cerca, é hierarquicamente superior ao sistema de controle interno.
4. (Cespe – Polícia Federal/2018) O Poder Judiciário tem competência para apreciar o mérito dos atos discricionários exarados pela administração pública, devendo, no entanto, restringir-se à análise da legalidade desses atos.
5. (Cespe – Câmara dos Deputados/2014) O controle interno poderá ser realizado previamente, concomitante e subsequentemente aos atos administrativos, a fim de evitar o desperdício dos recursos e o uso indevido de recursos e bens públicos.
6. (Cespe – TCU/2011) O correto funcionamento de um sistema de fiscalização exercida pelo controle interno de determinada empresa pública dispensa a atuação do controle externo sobre aquela entidade.
7. (Cespe – ANTAQ/2009) O controle exercido por meio do julgamento de tomadas e prestações de contas é um instrumento de controle predominantemente a priori e concomitante, iniciado pelos órgãos de controle interno que informam e orientam o gestor sobre os procedimentos a serem tomados e as providências a serem adotadas.
8. (Cespe – CGM João Pessoa/2018) Quanto ao órgão que o exerce, o controle pode ser administrativo, legislativo ou judicial.
9. (Cespe – CGM de João Pessoa – PB/2018) O controle administrativo deriva do poder-dever de autotutela que a administração pública tem sobre seus próprios atos e agentes.
10. (Cespe – CGM João Pessoa/2018) No caso das autarquias e das empresas estatais em geral, o controle é pleno e ilimitado.
11. (Cespe – CGM de João Pessoa – PB/2018) A administração pública, no exercício de suas funções, controla seus próprios atos e se sujeita ao controle dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo.
12. (Cespe – TCE PB/2018) Em determinado estado da Federação, a assembleia legislativa, por meio de decreto legislativo, sustou ato expedido pelo governo local, que regulamentava lei estadual para autorizar o Poder Executivo a instituir tratamento excepcional, mediante concessão de remissão e anistia, cumuladas ou não com parcelamento, para a liquidação de créditos tributários referentes ao



ICMS. A assembleia legislativa entendeu que o ato administrativo excedia o poder da administração pública de regulamentar a lei estadual.

Nessa situação hipotética, a assembleia legislativa exerceu

- a) o poder de fiscalização, para derrogar o ato do Poder Executivo.
- b) o poder convocatório, para revogar o ato do Poder Executivo.
- c) o controle político, para paralisar o ato do Poder Executivo.
- d) o controle financeiro, para anular o ato do Poder Executivo.
- e) sua função legiferante, para substituir o ato do Poder Executivo.

13. (Cespe – MPU/2018) Controle interno se refere, sempre, a atos de natureza administrativa.

14. (Cespe – CGM João Pessoa/2018) Os tipos e as formas de controle da atividade administrativa variam segundo o poder, o órgão ou a autoridade que o exercita ou o fundamenta.

15. (Cespe – CGM João Pessoa/2018) Quanto ao aspecto controlado, o controle classifica-se em controle de legalidade ou de correção.

16. (Cespe - TCE PB/2018) Sob o aspecto da iniciativa, a revisão de conduta da administração pública ocorrida em atenção a requerimento ou recurso dirigido à autoridade administrativa por um servidor público caracteriza um exemplo de

- a) controle por vinculação.
- b) controle por subordinação.
- c) controle interno.
- d) controle de ofício.
- e) controle provocado.

17. (Cespe – CGM de João Pessoa – PB/2018) A competência do Poder Judiciário quanto ao controle restringe-se ao mérito e à legalidade do ato impugnado.

18. (Cespe – CGM de João Pessoa – PB/2018) O controle externo é exercido mediante provocação, ao passo que o controle interno é exercido apenas por iniciativa própria.

19. (Cespe – CGM de João Pessoa – PB/2018) O controle externo é efetivado por órgão pertencente à estrutura do órgão responsável pela atividade controlada e abrange a fiscalização e a correção de atos ilegais.

20. (Cespe – TCE PE/2017) O controle exercido pela administração sobre seus próprios atos pode ser realizado de ofício quando a autoridade competente constatar ilegalidade.

21. (Cespe – TRE PE/2017) Assinale a opção correta a respeito do controle da administração pública.

- a) As ações judiciais que tenham por objeto atos administrativos praticados por órgãos do Poder Judiciário constituem exemplos de controle externo.



- b) Dada a presunção de legitimidade dos atos administrativos, não se pode falar em controle preventivo desses atos.
- c) Por força do princípio da eficiência, não cabe falar em controle concomitante de um ato administrativo, sob risco de entraves desnecessários à consecução do interesse público.
- d) O recurso administrativo ilustra o chamado controle provocado, que se opõe ao controle de ofício, por ser deflagrado por terceiro.
- e) O controle de legalidade é prerrogativa do controle judicial.

22. (Cespe – PJC-MT/2017) A fiscalização exercida pelo TCU na prestação de contas de convênio celebrado entre a União e determinado município, com o objetivo de apoiar projeto de educação sexual voltada para o adolescente, insere-se no âmbito do controle

- a) provocado.
- b) meritório.
- c) subordinado.
- d) prévio.
- e) vinculado.

23. (Cespe – TCE PA/2016) O controle exercido sobre as entidades da administração indireta é de caráter essencialmente finalístico, pois elas não estão sujeitas à subordinação hierárquica, embora tenham de se enquadrar nas políticas governamentais e atuar em consonância com as disposições de seus estatutos.

24. (Cespe – TCE PA/2016) O controle interno instituído pela Constituição Federal de 1988 foi mais um instrumento para a garantia da legalidade das ações nos órgãos e nas entidades da administração pública federal.

25. (Cespe – Anvisa/2016) Uma ação ou omissão que, submetida a controle administrativo quanto à legalidade, seja considerada correta não poderá ser submetida a nenhuma outra medida de controle administrativo.

26. (Cespe – DPU/2016) Na gestão pública, o fundamento da função controle é o domínio do órgão superior sobre o órgão inferior.

27. (Cespe – MPOG/2015) O controle interno pode ser definido como o exercido no âmbito do mesmo Poder, ainda que por órgão diverso daquele que sofra a correição.

28. (Cespe – ANTAQ/2014) A administração pública, os Poderes Legislativo e Judiciário e o povo podem, diretamente, exercer a atribuição de fiscalização e revisão da atuação dos órgãos públicos.

29. (Cespe – ANTAQ/2014) O Congresso Nacional exerce controle externo e administrativo quando susta atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar.



30. (Cespe – ANTAQ/2014) O gestor público, ao revogar um ato administrativo praticado por um agente não competente, exerce o controle corretivo; ao passo que, ao homologar um ato válido, ele pratica o controle concomitante.
31. (Cespe – TCDF/2014) 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.
32. (Cespe – TCDF/2014) No que se refere ao princípio da separação dos poderes, o controle prévio do ato administrativo é exclusivo da administração, cabendo ao Poder Judiciário apreciar lesão ou ameaça de lesão somente após a efetiva entrada em vigor do ato.
33. (Cespe – TRT 10/2013) O controle prévio dos atos administrativos do Poder Executivo é feito exclusivamente pelo Poder Executivo, cabendo aos Poderes Legislativo e Judiciário exercer o controle desses atos somente após sua entrada em vigor.
34. (Cespe - DPF/2013) O controle prévio dos atos administrativos é de competência exclusiva da própria administração pública, ao passo que o controle dos atos administrativos após sua entrada em vigor é exercido pelos Poderes Legislativo e Judiciário.
35. (Cespe – TCU/2004) 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).
36. (Cespe – TCU/1996) A autorização do Senado Federal para a União contrair empréstimo externo pode ser considerada como controle externo e corretivo.
37. (Cespe – TCE PE/2017) O controle interno é exercido pela administração pública sobre seus próprios atos e sobre as atividades de seus órgãos e das entidades descentralizadas a ela vinculadas.
38. (Cespe – TCE PE/2017) O controle exercido por ministério sobre empresa pública a ele vinculada caracteriza-se como controle externo.
39. (Cespe – SEDF/2017) O poder de fiscalização que a Secretaria de Estado de Educação do DF exerce sobre fundação a ela vinculada configura controle administrativo por subordinação.
40. (Cespe – TCE SC/2016) O controle administrativo se materializa no poder de fiscalização e correção que a administração pública exerce sobre a sua própria atuação. Essa modalidade de controle coexiste com o controle externo, da esfera do Poder Legislativo, e o judicial. No caso da administração indireta, é usual mencionar-se o termo tutela, uma vez que não há relação de subordinação, mas, sim, de vinculação.
41. (Cespe – PC GO/2016) Acerca do controle da administração, assinale a opção correta.
- a) O controle por vinculação possui caráter externo, pois é atribuído a uma pessoa e se exerce sobre os atos praticados por pessoa diversa.



- b) Controle interno é o que se consuma pela verificação da conveniência e oportunidade da conduta administrativa.
- c) O controle de legalidade é controle externo na medida em que é necessariamente processado por órgão jurisdicional.
- d) Controle administrativo é a prerrogativa que a administração pública possui de fiscalizar e corrigir a sua própria atuação, restrita a critérios de mérito.
- e) O controle que a União exerce sobre a FUNAI caracteriza-se como controle por subordinação, uma vez que esta é uma fundação pública federal.

42. (Cespe - TCDF/2014) O controle exercido pela administração sobre as entidades da administração indireta, denominado tutela, caracteriza-se como controle externo. Na realização desse controle, deve-se preservar a autonomia da entidade, nos termos de sua lei instituidora.

43. (Cespe – MDIC/2014) As formas de controle interno na administração pública incluem o controle ministerial, exercido pelos ministérios sobre os órgãos de sua estrutura interna, e a supervisão ministerial, exercida por determinado ministério sobre as entidades da administração indireta a ele vinculadas.

44. (Cespe – DPE RR/2013 – adaptada) O controle exercido pela administração direta sobre as autarquias é finalístico, externo e administrativo e não se baseia na subordinação hierárquica.

45. (Cespe – Administração/STM/2011) O termo controle interno exterior pode ser utilizada para designar o controle efetuado pela administração sobre as entidades da administração indireta.

46. (Cespe - TCU/2012) O TCU adota, como sistema de controle de contas, o modelo germânico.

47. (Cespe – TCU/2007) À semelhança de países como Estados Unidos da América, Inglaterra e Suíça, o Brasil adota o sistema legislativo no controle da execução orçamentária, em que interagem o Congresso Nacional e o TCU, em âmbito federal.

48. (Cespe – TCU/2007) O sistema de controle externo, na maioria dos países signatários, é levado a termo ou pelas cortes de contas ou pelas auditorias-gerais. As principais características do sistema de tribunal de contas são as decisões colegiadas e o poder sancionatório. No Brasil, bem como nos demais países que adotam esse sistema, os tribunais de contas, quanto à sua organização, encontram-se ligados à estrutura do Poder Legislativo.

49. (Cespe – TCU/2004) Os sistemas internacionais de controle externo têm em comum a circunstância de que o órgão de controle é invariavelmente colegiado e ligado ao Poder Legislativo.

50. (Cespe – TCU/2004) Considerando controle externo como aquele realizado por órgão não-pertencente à estrutura do produtor do ato a ser controlado, é correto afirmar que, no Brasil, o TCU não é o único componente do poder público encarregado daquela modalidade de controle.

51. (Cebraspe – TCE RJ/2022) A apreciação *a priori* dos atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional e pelo Senado Federal constitui uma hipótese de controle parlamentar.



Pedro requereu informações acerca de uma contratação direta promovida, com amparo em cláusula de inexigibilidade de licitação, por uma empresa pública estadual, a qual, entretanto, negou-lhe acesso a tais informações, sob o fundamento de que não estaria subordinada ao regime da Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e de que as informações solicitadas se referiam a dados pessoais de terceiros, cujo acesso era restrito, salvo se houvesse o consentimento expresso de tais terceiros.

Inconformado, Pedro protocolou pedido de reconsideração perante a autoridade que lhe havia negado o acesso à informação, alegando que o referido consentimento não deve ser exigido quando as informações forem necessárias à proteção do interesse público preponderante.

A partir dessa situação hipotética, julgue os itens seguintes.

52. (Cebbraspe – TCE RJ/2022) O pedido de reconsideração apresentado por Pedro caracteriza controle judicial.

João, servidor público, praticou ato administrativo que causou prejuízo a um particular. Percebendo a ilegalidade decorrente da prática desse ato, João revogou-o. Mesmo assim, o particular resolveu pedir indenização e ajuizou ação de responsabilidade civil do Estado em face do ato de João, alegando que o dano já havia sido concretizado.

A partir dessa situação hipotética, julgue os itens a seguir.

53. (Cebbraspe – TCE RJ/2022) A ação de responsabilidade civil do Estado configura controle administrativo.



GABARITO

1. E	11. C	21. D	31. E	41. A	51. C
2. C	12. C	22. E	32. E	42. C	52. E
3. E	13. C	23. C	33. E	43. C	53. E
4. E	14. C	24. C	34. E	44. C	
5. C	15. E	25. E	35. C	45. C	
6. E	16. E	26. E	36. E	46. C	
7. E	17. E	27. C	37. C	47. E	
8. C	18. E	28. C	38. X	48. E	
9. C	19. E	29. E	39. E	49. E	
10. E	20. C	30. E	40. C	50. C	



REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. **O Sistema Tribunais de Contas e Instituições Equivalentes**. São Paulo: Editora Renovar, 2004.

CARVALHO, Fábio Lins Lessa; e RODRIGUES, Ricardo Schneider. **O Tribunal de Contas no Brasil e seus congêneres europeus: um estudo comparado**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte, ano 18, nº 71, jan. / mar. 2018. Acesso em 27/11/18.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle Externo da Gestão Pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas – Teoria e Jurisprudência**. Niterói: Impetus, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 21ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 7ª Ed. São Paulo: Método, 2018.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3ª Ed. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2014.

MEIRELLES, H.L.; ALEIXO, D.B.; BURLE FILHO, J.E. **Direito administrativo brasileiro**. 39ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

ROCHA, Alexandre Amorim. **O Modelo de Controle Externo Exercido pelos Tribunais de Contas e as Proposições Legislativas sobre o Tema**. Brasília : Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2002. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/156/41.pdf?sequence=4> Acesso em: 27/11/18.

ZYMLER, Benjamin. **Questões de controle. controle das finanças públicas no Brasil: visão atual e prospectiva**. Revista do Tribunal de Contas da União, v. 29, n. 76, abr./jun. 1998. Disponível em <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1269/1321> Acesso em: 27/11/18.

Sites consultados:

<http://www.intosai.org/>

<https://portal.tcu.gov.br/relacoes-institucionais/relacoes-internacionais/>

<http://www.olacefs.com/historia/>

Exposição dos motivos de Ruy Barbosa: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1113/1171>



CONTROLE ADMINISTRATIVO

O **controle administrativo** é aquele que a **administração realiza sobre a sua própria atuação**. Esse controle é realizado em aspecto amplo, envolvendo **legalidade e mérito** e podendo ser realizado de **ofício** ou mediante **provocação**. Ademais, podemos dizer que o controle administrativo é aquele que um poder realiza sobre a sua própria atividade.

Assim, é controle administrativo aquele que o Executivo exerce sobre as suas atividades, mas também é administrativo o controle que o Legislativo e o Judiciário realizam sobre os seus respectivos órgãos administrativos.

Portanto, ainda que o Poder Executivo seja quem essencialmente exerce o controle administrativo, este também é realizado pelos órgãos administrativos dos Poderes Legislativo e Judiciário, mas quando estes desempenham a função administrativa. Diz-se, nesse caso, que eles estarão atuando como "administração pública". Daí porque podemos afirmar que o controle administrativo é aquele que a administração exerce sobre a sua própria atividade.

Por exemplo: quando um diretor de fórum aprecia recurso administrativo sobre uma sanção aplicada a um servidor do Poder Judiciário, teremos um controle administrativo, já que não estaremos diante de uma ação judicial, mas sim de um instrumento de controle administrativo: o **recurso administrativo**.

Para alguns autores, o **controle administrativo é sempre um controle interno**. Por esse motivo, muitas vezes, a expressão "controle administrativo" acaba sendo adotada no sentido de controle interno.

Porém, ressaltamos que alguns autores consagrados consideram que o controle que a administração direta exerce sobre a indireta é um controle externo. Nesse caso, teríamos um controle que é *administrativo, mas externo*. Enfim, o tema não é pacífico e, por isso, devemos ficar atentos em questões de prova. Porém, conforme mencionamos acima, **é bastante comum associar controle administrativo ao controle interno**.

Ademais, o controle administrativo decorre do poder-dever de **autotutela**, sendo que a Súmula 473 do STF é uma de suas principais referências. Nessa linha, prevê a Súmula que "a administração pode **anular** seus próprios atos, **quando eivados de vícios que os tornam 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".

Com efeito, o controle administrativo poderá ser realizado por diversas formas, como por exemplo pelo órgão superior sobre o subordinado, por órgãos especializados em controle



(exemplo: as controladorias), por órgãos especializados na apreciação de recursos (recurso hierárquico impróprio).



ESCLARECENDO!

O controle administrativo envolve essencialmente a **autotutela**. Porém, também podemos inserir a **tutela** no âmbito do controle administrativo. Entende-se por tutela o controle realizado pela administração direta sobre a indireta. Não resta dúvida, nesse caso, que esse é um controle tipicamente **administrativo**.

Contudo, há divergência doutrinária sobre classificação desse controle quanto à origem, se ele seria interno ou externo. Existem autores que advogam para os dois lados, uns classificando como interno, outros como externo ou ainda em uma corrente intermediária (interno-exterior).

No entanto, não devemos confundir a “polêmica”. Existe divergência quanto à origem (interno ou externo), mas não quanto à natureza do órgão controlador. Sobre este último aspecto, a doutrina em geral classifica a tutela como **controle administrativo**.

Então, vamos começar a analisar o controle administrativo.

Objetivo e finalidade

Por meio de um controle administrativo, é possível **corrigir**, **alterar** ou **confirmar** o ato.

No primeiro caso, a autoridade poderá **anular** o ato ilegal, ou ainda **convalidar** o vício, caso este seja sanável. Cabe ainda, dentro do poder de correção, a **revogação** dos atos que deixarem de atender ao interesse público, tornando-se inconvenientes e inoportunos.

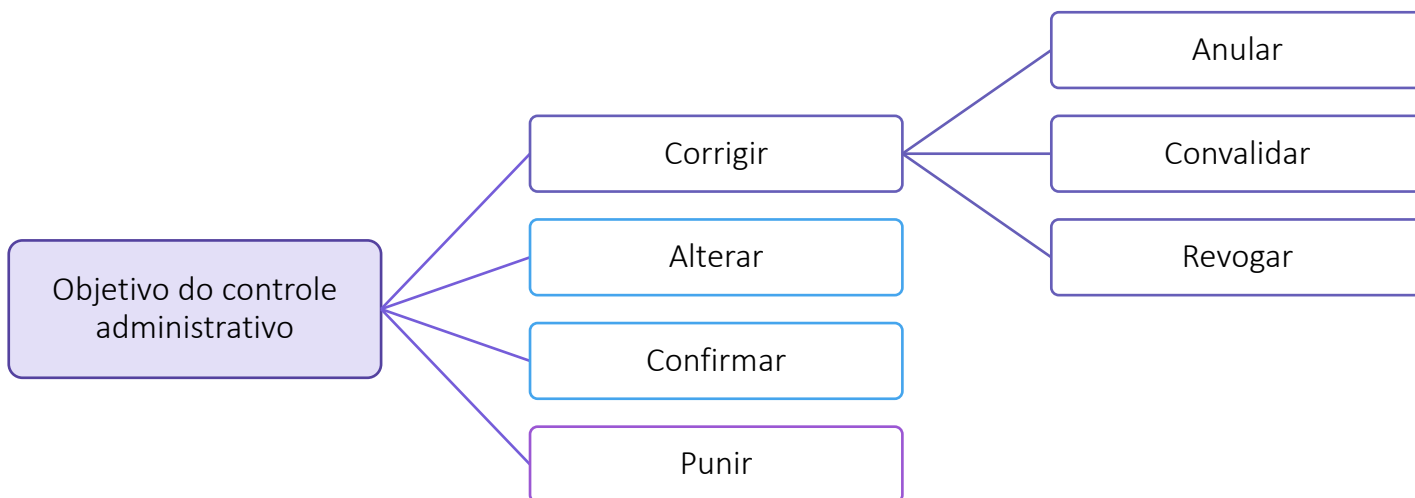
É possível ainda que a autoridade **altere** o conteúdo de um ato, como ocorre, por exemplo, quando o superior substitui uma sanção aplicada por uma penalidade mais grave ou mais branda.

Por fim, a autoridade pode simplesmente manter o conteúdo do ato, **confirmando** a decisão aplicada por outra autoridade. Por exemplo: se uma autoridade aplicar uma suspensão a um servidor e este apresenta um recurso administrativo, a autoridade superior, se concordar com a pena aplicada, simplesmente confirmará a legalidade do ato, mantendo-o exatamente com aplicado por seu subordinado.

Ainda sobre o objetivo do controle administrativo, Hely Lopes Meirelles explica que ele permite que a autoridade **anule**, **revogue** ou **altere** os seus efeitos, ou ainda **puna** os seus agentes com sanções previstas nos estatutos dos servidores.



Sobre os três primeiros efeitos (anular, revogar ou alterar), nós já conversamos anteriormente. Agora, sobre a punição, esta também versa sobre controle administrativo, uma vez que se insere nesse controle a hierarquia orgânica, sendo que o superior tem o poder-dever de punir os servidores públicos que cometerem infrações administrativas.



Instrumentos de controle

São diversos os instrumentos de controle administrativo. Pela própria natureza, o controle administrativo envolve os meios de controle que a própria administração realiza sobre os seus atos.

Essencialmente, podemos dizer que são instrumentos de controle administrativo:

- a) hierarquia orgânica;
- b) controle ministerial e a supervisão ministerial;
- c) direito de petição; e
- d) recursos administrativos.

Há também outras medidas que se inserem no âmbito do controle administrativo e que, portanto, serão estudadas nesta aula. Estamos falando de situações como o processo administrativo, os mecanismos privados de resolução de conflitos (ex.: arbitragem), a ouvidoria, as atividades de correição e também a atuação de órgãos especializados no controle administrativo, como as controladorias.

Hierarquia orgânica

A função administrativa organiza-se, essencialmente, dentro de uma relação de hierarquia. Isso gera um controle hierárquico, que permite que o superior controle a atuação do seu subordinado.



Frequentemente, a hierarquia orgânica é conhecida como “via administrativa”, já que é o meio de controle que se realiza pelas autoridades da própria administração.

A atuação hierárquica é permanente e, justamente por isso, pode se manifestar de forma automática, de ofício, como ocorre na homologação de processos licitatórios realizada pela autoridade superior à comissão de licitação.

Ademais, a via hierárquica também pode ser provocada, como nos recursos hierárquicos próprios.

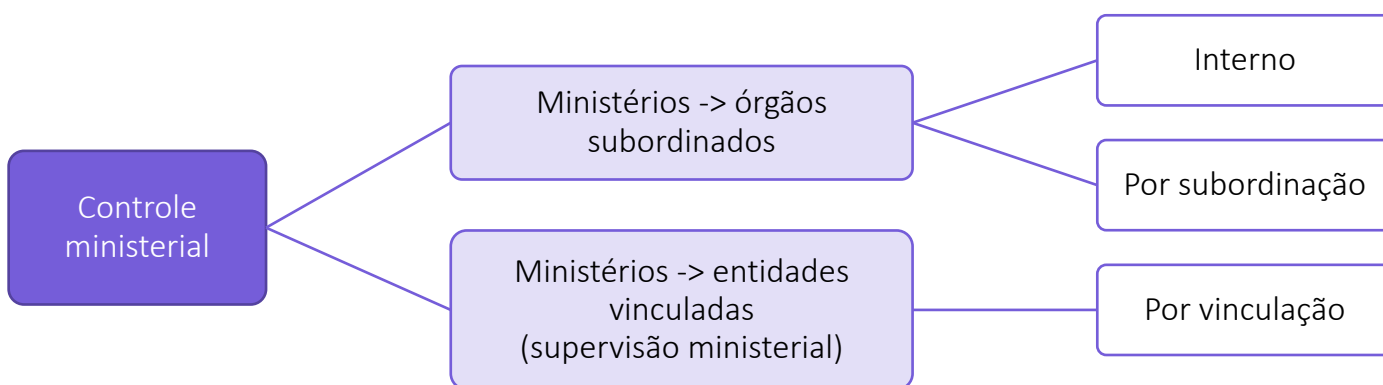
Controle ministerial e supervisão ministerial

O **controle ministerial** é aquele realizado pelos ministérios sobre os órgãos que lhes são subordinados e também sobre as entidades da administração indireta.

No primeiro caso (controle sobre os órgãos subordinados), é essencialmente uma manifestação da hierarquia orgânica, representando um controle interno e por subordinação.

Já no segundo caso é conhecido como **supervisão ministerial** e, nesse caso, constitui um controle por vinculação, também chamado de **tutela**. Esse controle da administração direta sobre a indireta, é classificado por alguns autores como controle interno e por outros como controle externo. Nesse caso, é melhor guardar as duas características mais essenciais: é um controle administrativo e é um controle por vinculação.

Em que pese receba a utilização dos termos controle ou supervisão ministerial, devemos ressaltar que nos estados e municípios encontramos secretarias, que igualmente controlam os seus órgãos subordinados e sobre as suas entidades vinculadas.



Direito de petição

O **direito de petição** é previsto diretamente na Constituição Federal, nos seguintes termos (CF, art. 5º, XXXIV):

XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:



a) o **direito de petição** aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

Nesse caso, o particular poderá provocar o poder público para defender os “direitos”, combater “ilegalidade” ou “abuso de poder”. Trata-se, portanto, de um alcance bastante amplo, já que a Constituição não limite que tipo de ilegalidade, que tipo de direito ou qual o abuso que será combatido mediante a petição.

Entenda por peticionar como qualquer questionamento ou pedido de providências junto ao poder público. Nesse caso, temos as queixas, reclamações, denúncias, sugestões, pedidos de correção de erros, etc.

Com efeito, os próprios instrumentos de **recursos administrativos**, que vamos estudar logo mais, são formas de peticionar junto aos órgãos públicos. Por exemplo: a Lei 8.112/1990 considera como direito de petição o direito de requerer, pedir reconsideração e interpor recurso hierárquico (L8112, arts. 104 a 107).

Revisão recursal

A **revisão recursal** se inicia por intermédio dos recursos administrativos, que são os instrumentos de **controle provocado**. Diz-se “provocado” porque os recursos forçam a administração a apreciar alguma matéria. Por exemplo: se uma autoridade competente aplica uma sanção ao servidor, em tese, o superior hierárquico não exercerá um controle (ainda que possa fazê-lo de ofício). Porém, se o servidor punido interpuser um recurso administrativo, a autoridade superior, em regra, terá que se pronunciar sobre o caso.

O tema recursos administrativos é tão importante que vamos destacar um subtítulo específico para ele a seguir.

Recursos administrativos

Os **recursos administrativos**, em sentido amplo, são os meios formais de controle administrativo, por meio dos quais algum interessado **demonstra o seu inconformismo com alguma decisão administrativa**.

Portanto, os recursos administrativos tramitam na **via administrativa** e são apresentados diante de algum **inconformismo** contra uma atuação da administração. Além disso, os recursos são **instrumentos formais** de controle, já que, em regra, tramitarão perante um processo administrativo que será devidamente instruído.

Vamos apresentar agora os efeitos dos recursos e, depois, as suas principais espécies.



Efeitos dos recursos

Existem dois efeitos básicos que podem ser atribuídos aos recursos administrativos:

- a) suspensivo;
- b) devolutivo

A priori, todo recurso tem efeito **devolutivo**, ou seja, “devolve” a matéria para uma nova apreciação. Se você interpõe um recurso contra uma sanção, você estará fazendo com que a administração aprecie, em outra instância, novamente o processo.

Por outro lado, o efeito **suspensivo** efetivamente **suspende os efeitos da decisão impugnada**. Por exemplo: os recursos contra habilitação e inabilitação, no processo licitatório regido pela Lei 8.666/93, possuem efeito suspensivo. Isso faz com que o processo de licitação não possa prosseguir enquanto a autoridade não apreciar os recursos. A razão é bastante lógica: o licitante inabilitado não pode participar da fase seguinte. Logo, se o recurso não tivesse efeito suspensivo e a licitação desse prosseguimento sem o recorrente, teríamos uma situação irreversível no futuro. Pense comigo: do que adiantaria dar provimento ao recurso se a fase de julgamento já tivesse sido realizada sem o licitante recorrente? Portanto, o efeito suspensivo tem a finalidade de impedir que situações como essa aconteçam.

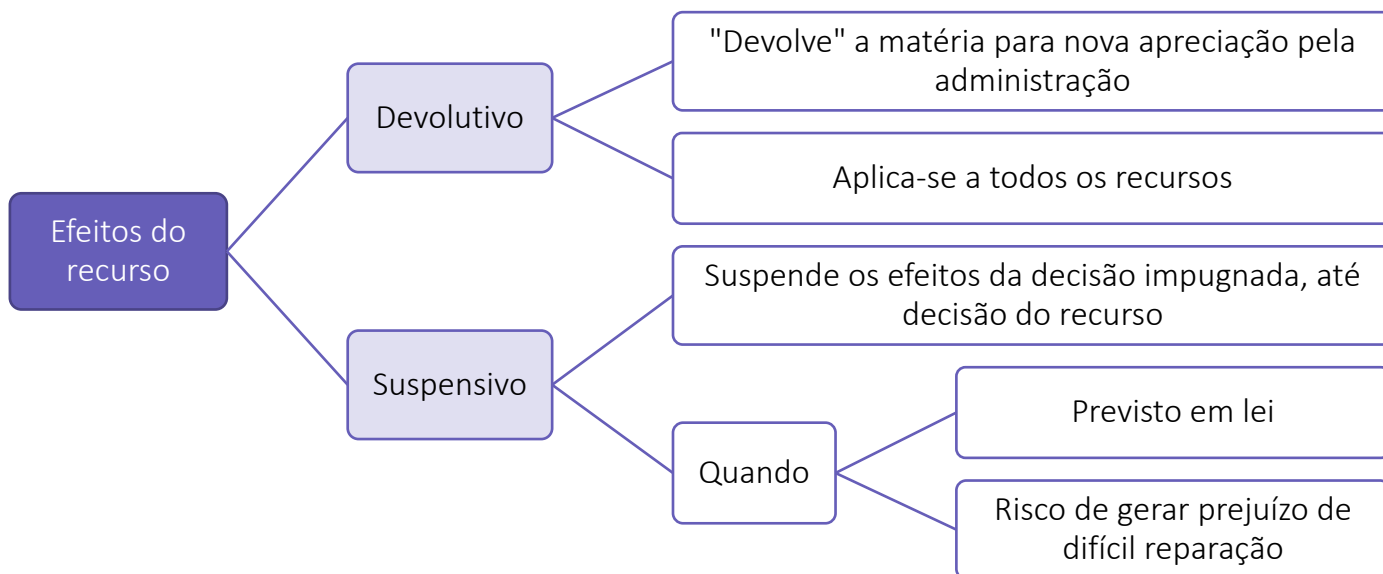
Outro exemplo seria a aplicação de uma pena de demissão contra um servidor. Em regra, não existe efeito suspensivo contra essa penalidade. Assim, uma vez aplicada a pena, o servidor fica, desde logo, “demitido”. Porém, em alguns casos, a autoridade poderia dar um provimento suspensivo ao recurso. Dessa forma, o servidor poderia continuar trabalhando, enquanto não houvesse a apreciação do recurso.

Em regra, os recursos têm efeitos apenas devolutivos, uma vez que as decisões administrativas se submetem à **presunção de legitimidade**. Assim, ainda que passível de recurso, o ato impugnado presume-se lícito e, portanto, é apto a produzir os seus efeitos, ainda que a sua legalidade esteja sob questionamento.

Dessa forma, o efeito suspensivo é algo excepcional, aplicável apenas quanto expressamente determinado em lei. Se a lei for “silente”, ou seja, se não falar nada, o recurso terá apenas efeito devolutivo. Todavia, mesmo quando não houver previsão legal, é possível que a autoridade pública aplique o efeito suspensivo, mediante justificativa.

Nesse contexto, a Lei 9.784/1999 prevê que “havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior **poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso**” (art. 61, parágrafo único).





Espécies de recursos administrativos

Representação

A **representação** constitui uma denúncia sobre irregularidades, ilegalidades ou abusos de poder cometidos por agentes públicos. O objetivo da representação, portanto, é que a administração instaure um procedimento de apuração de determinada irregularidade cometida por seus agentes.¹

Com efeito, a representação poderá ser dirigida à própria administração pública, mas também poderá ser direcionada para órgãos especializados em controle, como o Tribunal de Contas ou o Ministério Público.

Uma característica relevante da representação é que o recorrente pode ser **qualquer pessoa, mesmo que ela não seja afetada pela irregularidade**. Por exemplo: se você tiver conhecimento sobre uma ilegalidade em um processo licitatório, você poderá apresentar uma representação, mesmo que não esteja participando da licitação. Nessa linha, a representação é um meio de exercer a cidadania.

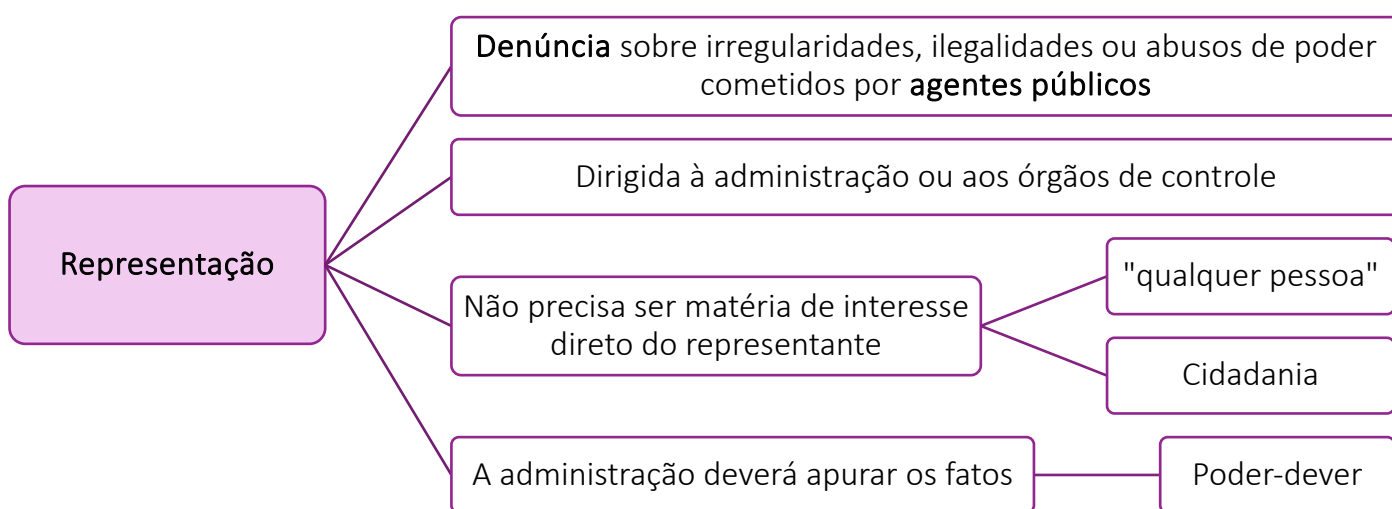
Com efeito, a doutrina defende que a apuração da representação constitui, em regra, um **poder-dever**. Vale dizer: a administração não poderá simplesmente escolher se apura ou não a denúncia, mas terá um dever de pelo menos realizar averiguações, podendo arquivar a representação apenas se comprovada a sua improcedência. Em alguns casos, entretanto, podem ser exigidas

¹ Nesse momento, estamos estudando o assunto sob um ponto de vista teórico. Ressaltamos que a legislação dos tribunais de contas costuma diferenciar "denúncia" de "representação", sendo a primeira apresentada por particulares e a segunda apresentada por agentes públicos. Porém, por enquanto, não estamos fazendo essa diferenciação. Aqui, nesta aula, a denúncia e representação terão o mesmo significado.



determinadas formalidades, sem as quais a representação não será conhecida. Por exemplo, em regra, a representação deverá **conter a identificação do denunciante**. Portanto, em alguns casos, a representação não será conhecida, por não atender a requisitos definidos na legislação.²

A Constituição Federal e a legislação apresentam algumas hipóteses de representação. Inicialmente, o art. 74, § 2º, da Carta Política, dispõe que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”. Ademais, cabe representação ao CNJ e ao CNMP, respectivamente, contra atos de membros ou órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público (CF, art. 103-B, § 4º, III; e art. 130-A, § 2º, III). Com efeito, genericamente, o próprio **direito de petição**, previsto no art. 5º, XXXIV, da CF, constitui uma forma de representar ilegalidade ou abuso de poder.



Reclamação

A **reclamação** é o ato pelo qual um administrado busca o reconhecimento de um direito próprio ou pretende obter a correção de um ato que lhe cause lesão ou ameaça de lesão.

Assim, diferentemente da representação, na reclamação o administrado está demonstrando sua irrisignação contra um ato que lhe afeta diretamente.

Com efeito, a reclamação tem um **sentido amplo**, podendo ser interposta por **toda pessoa, física ou jurídica**, que se sentir lesada ou ameaçada de lesão pessoal ou patrimonial por atos ou fatos administrativos.³ Ademais, quando falamos em “administrado”, podemos nos referir a uma particular que teve um direito lesado ou ameaçado ou até mesmo a um servidor que esteja nesse

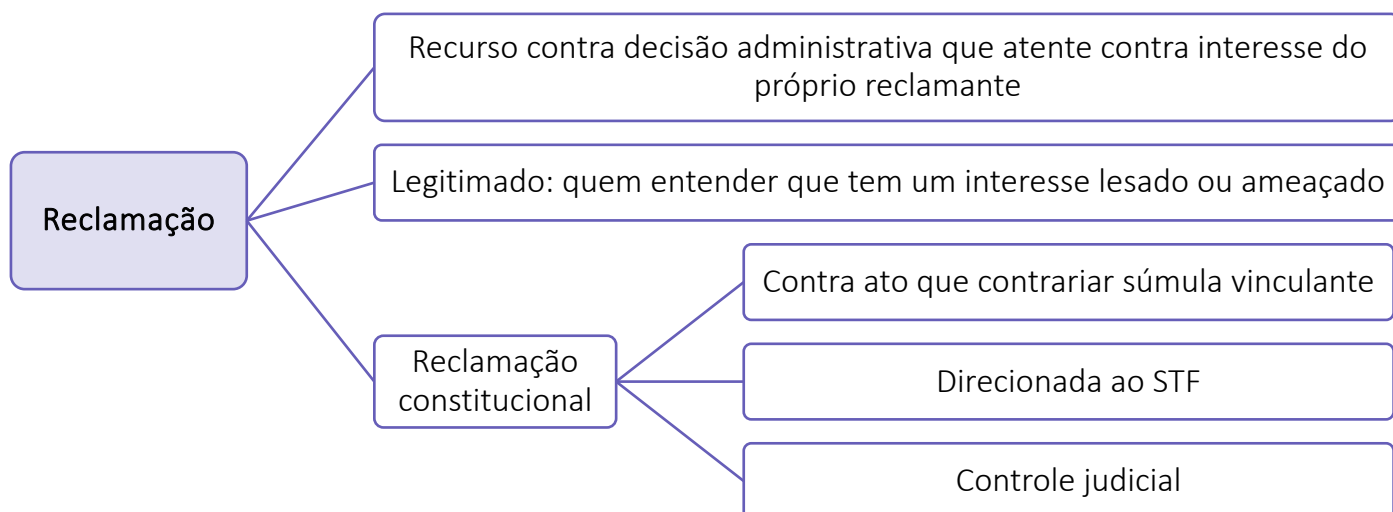
² Isso não impede, todavia, que a administração receba denúncia anônima, em virtude dos princípios da autotutela e da oficialidade. Vamos conversar um pouco sobre isso ainda nesta aula.

³ Meirelles, 2013.



tipo de situação. O objeto aqui, portanto, é recorrer contra uma decisão que afete interesses do próprio reclamante, seja ele quem for.

Existe também um outro instrumento chamado de reclamação, que está previsto no art. 103-A, § 3º, da Constituição Federal, contra ato administrativo ou decisão judicial que contrariar súmula vinculante aplicável ou que indevidamente a aplicar. Essa é a chamada **reclamação constitucional**, que é endereçada diretamente ao Supremo Tribunal Federal. Porém, essa reclamação não constitui, em si, um recurso administrativo, já que se trata de medida judicial.



Pedido de reconsideração

O **pedido de reconsideração** é o recurso dirigido à mesma autoridade que proferiu a decisão impugnada.

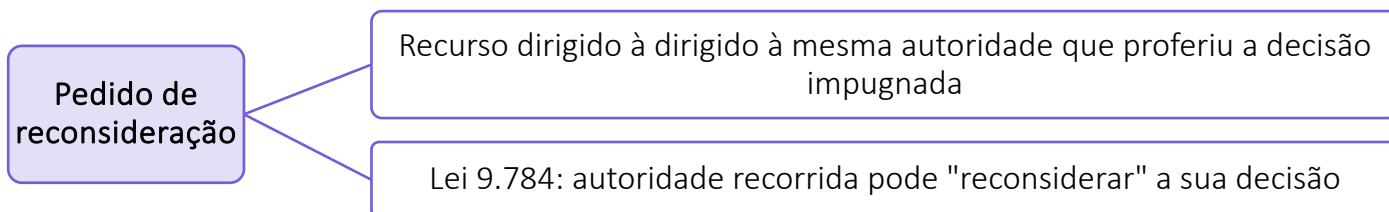
Imagine o seguinte exemplo: você pediu ao seu pai para jogar videogame. Então, ele disse que não, uma vez que a sua nota na última prova de matemática não foi boa. Porém, você apresenta um novo pedido, alegando que a nota não foi tão boa, mas foi a melhor da sala e que, demonstrando que a prova foi muito difícil. Logo, você pede para que o seu pai "reconsidere" a decisão anterior. Perceba que, no nosso exemplo, o pedido é dirigido a mesma autoridade que proferiu a decisão impugnada, ou seja, ao próprio pai.

Existem várias normas que mencionam a interposição do pedido de reconsideração. Por exemplo, a Lei 8.112/1990, que trata do Estatuto dos Servidores Federais, prevê que "cabe pedido de reconsideração à autoridade que houver expedido o ato ou proferido a primeira decisão, não podendo ser renovado".

Ademais, é importante destacar a previsão constante na Lei Federal 9.784/1999, que prevê genericamente que os recursos serão dirigidos à autoridade que proferiu a decisão, sendo que esta autoridade terá o prazo de cinco dias para **reconsiderar** a sua decisão original ou para encaminhar o recurso para a autoridade superior. Dessa forma, o recurso, no âmbito federal, gera



simultaneamente o efeito de pedido de reconsideração, já que é encaminhado àquele que proferiu a decisão impugnada, e de recurso hierárquico, pois o processo vai “subir” se a autoridade recorrida não reconsiderar a sua decisão. Poderíamos dizer, então, que existe um “pedido de reconsideração implícito”.



Revisão

A **revisão** é um recurso administrativo especial pelo qual o interessado **impugna uma decisão já proferida em processo administrativo**. O pressuposto da revisão é a **existência de fatos novos**, dos quais não se tinha conhecimento no processo originário.

Em termos simples, a revisão é a impugnação de uma decisão administrativa “transitada em julgado” na via administrativa, mas que, a partir do conhecimento de fatos novos, fique demonstrada a inadequação da decisão original.

Imagine, por exemplo, que um servidor foi demitido pela administração. Ele interpôs todos os recursos ordinários cabíveis, mas mesmo assim não conseguiu reverter a decisão administrativa. Porém, alguns anos depois, são reveladas gravações que demonstravam que outros servidores “armaram” contra o servidor demitido. Nas gravações, fica comprovada a inocência do servidor demitido. Nesse caso, não faz sentido manter uma decisão injusta como essa, de tal forma que os fatos novos são aptos a fundamentar a revisão da decisão administrativa.

Em comparação com o processo judicial, a revisão equivale à ação rescisória, que tem justamente o propósito de reverter uma decisão emitida em processo que já havia transitado em julgado.

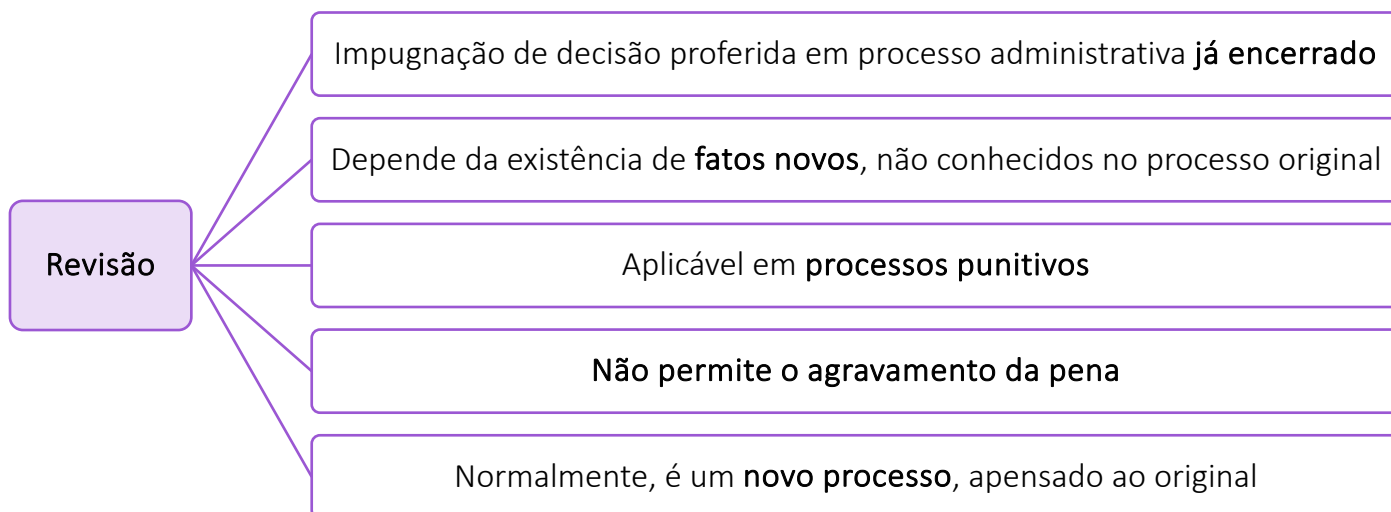
A revisão normalmente é aplicável em processos administrativos disciplinares ou outros processos punitivos. Nessa linha, a Lei 9.784/1999 dispõe que “os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, **quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada**”.

Ademais, a legislação costuma estabelecer que, da revisão, **não caberá agravamento da sanção original**, ou seja, é **vedada a reformatio in pejus** (mudar para pior) nos processos de revisão.

Com efeito, a revisão é um pouco diferente dos demais recursos administrativos, uma vez que constitui um **novo processo**, que será apensado ao processo originário. Isso porque, em tese, o



processo original já estaria encerrado. Porém, em virtude dos fatos novos, será possível instaurar um novo processo, com o objetivo de rever a decisão original.



Recursos hierárquicos próprios e impróprios

O **recurso hierárquico** é o instrumento de impugnação dirigido à autoridade superior àquela que proferiu a decisão, tendo o propósito de pedir o reexame da decisão sobre todos os seus aspectos. Ele se subdivide em recurso hierárquico **próprio** e **impróprio**.

O **recurso hierárquico próprio** é aquele que tramita dentro de uma relação direta de hierarquia, no âmbito interno de um órgão ou pessoa administrativa. Por exemplo, um recurso administrativo contra decisão de um secretário municipal dirigido ao prefeito do mesmo município estará seguindo a via hierárquica direta e, por isso, será um recurso hierárquico próprio.

Como esse recurso decorre da própria existência de um poder hierárquico do superior sobre o subordinado, existem duas características relevantes sobre essa forma de recurso:

- (i) ele é **presumido**, ou seja, poderá ser interposto **ainda que não exista previsão em lei ou regulamento**. Nesse caso, a própria relação de hierarquia permite que o superior controle os atos de seu subordinado;
- (ii) em virtude da autotutela, a autoridade superior poderá **avaliar todos os aspectos da decisão original**, podendo até mesmo ir além do que foi solicitado no recurso.

Por exemplo, imagine que três servidores foram punidos por determinada autoridade pública. Somente um deles interpôs recurso, pedindo a anulação somente da própria sanção. Porém, o superior, ao apreciar o recurso, se entender que o mesmo caso vale para os demais servidores punidos, poderá anular as sanções aplicadas aos três.

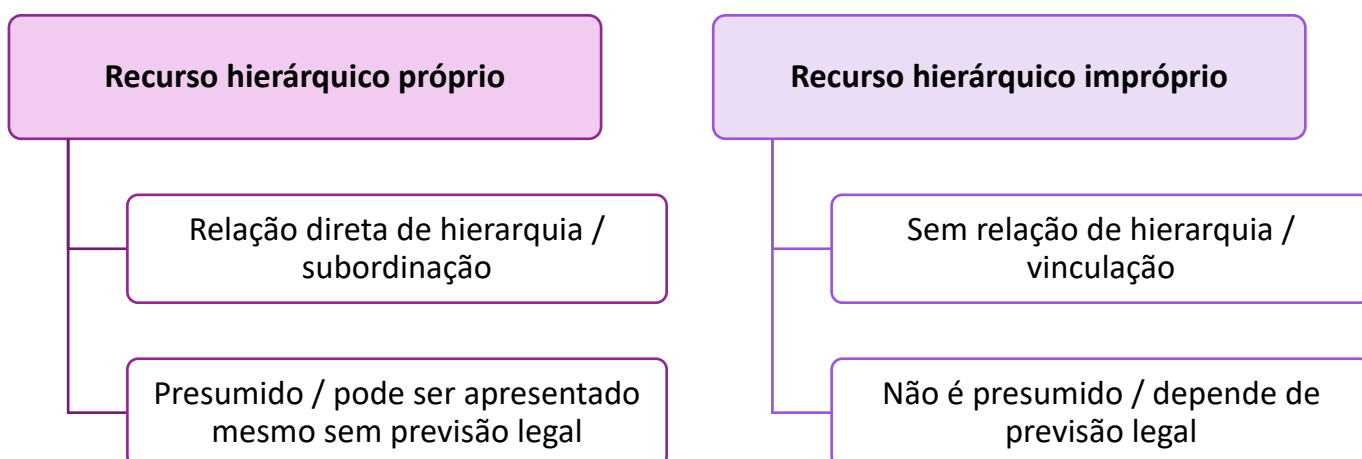


Por outro lado, o **recurso hierárquico impróprio** é dirigido a autoridades ou a órgãos estranhos àquele que emitiu o ato impugnado, sem a presença de uma relação direta e imediata de hierarquia. Logo, a expressão “impróprio” significa que não existe uma relação de subordinação direta, mas apenas uma relação de vinculação definida em lei.

Justamente por isso, em virtude da ausência de relação direta de hierarquia, esse recurso somente é cabível quando expressamente previsto em lei.

Por exemplo, quando alguém interpõe um recurso, dirigido a um secretário estadual, contra decisão do diretor de uma autarquia estadual, não teremos relação de subordinação, mas somente de vinculação. Nesse caso, o recurso somente será cabível se previsto expressamente em lei.⁴

Outro exemplo de recurso hierárquico impróprio ocorre nos casos de recursos administrativos dirigidos a *órgãos colegiados criados especialmente para apreciação de recursos*. Como exemplo, temos as decisões da Receita Federal, que são passíveis de recurso perante o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF. Os dois são órgãos administrativos do Executivo Federal, mas entre eles não existe relação de hierarquia.



Recursos administrativos	
Representação	▪ denúncia de irregularidade, ilegalidade ou abuso;

⁴ José dos Santos Carvalho Filho defende que, mesmo quando não houver previsão em lei, a autoridade poderá apreciar os argumentos mencionados no recurso, porém como se fosse uma petição. Vale dizer: ainda que não exista lei expressa permitindo a interposição do recurso hierárquico impróprio, quando possível, a autoridade poderá analisar os argumentos do recurso, dando uma resposta ao administrado.

	<ul style="list-style-type: none">▪ o representante não precisa ter interesse direto na matéria.
Reclamação	<ul style="list-style-type: none">▪ tem sentido amplo, podendo ser apresentada por qualquer pessoa que se sinta lesada ou que tenha um interesse ameaçado;▪ o reclamante tem interesse direto na matéria;▪ reclamação constitucional: é um instrumento de controle judicial, contra o descumprimento ou aplicação inadequada de súmula vinculante.
Pedido de reconsideração	<ul style="list-style-type: none">▪ espécie de recurso dirigida à mesma autoridade que proferiu a decisão impugnada;▪ na L9784, o recurso já “engloba” o pedido de reconsideração, já que permite que a autoridade impugnada reconsidere sua decisão ou faça o processo “subir”.
Revisão	<ul style="list-style-type: none">▪ impugnação de decisão em processo administrativo já encerrado;▪ fundamentada em fatos novos, que demonstram a inadequação de penalidade já aplicada;▪ não permite o agravamento da pena.
Recurso hierárquico próprio	<ul style="list-style-type: none">▪ interposto dentro de uma relação de hierarquia;▪ é presumido e tem alcance amplo, podendo ser interposto mesmo sem previsão legal.
Recurso hierárquico impróprio	<ul style="list-style-type: none">▪ dirigido a órgão especializada em apreciar o recurso, sem relação direta de hierarquia com a autoridade que proferiu a decisão impugnada;▪ não é presumido, dependendo de previsão expressa em lei, para definir a sua aplicação e os seus limites.

Reformatio in pejus

Para entender esse tema, imagine a seguinte situação: João é punido com a pena de advertência e, por esse motivo, interpõe um recurso administrativo. Ao apreciar o recurso, a autoridade superior não só indefere o pedido de João, mas altera a sanção, aplicando agora uma pena mais grave, a suspensão.

Nesse caso, houve uma reforma da decisão original, agravando a penalidade originariamente aplicada. No caso, João provocou, mediante recurso, a autoridade superior para que a pena fosse revista, mas “o tiro saiu pela culatra”, já que a autoridade superior piorou a sua sanção.

Pergunta: é possível que a autoridade superior, provocada mediante recurso administrativo para “diminuir a pena”, adote medida diferente: piore a pena original? Ou, em juridiquês: a autoridade superior pode aplicar a *reformatio in pejus* quando é interposto um recurso administrativo pelo próprio administrado?



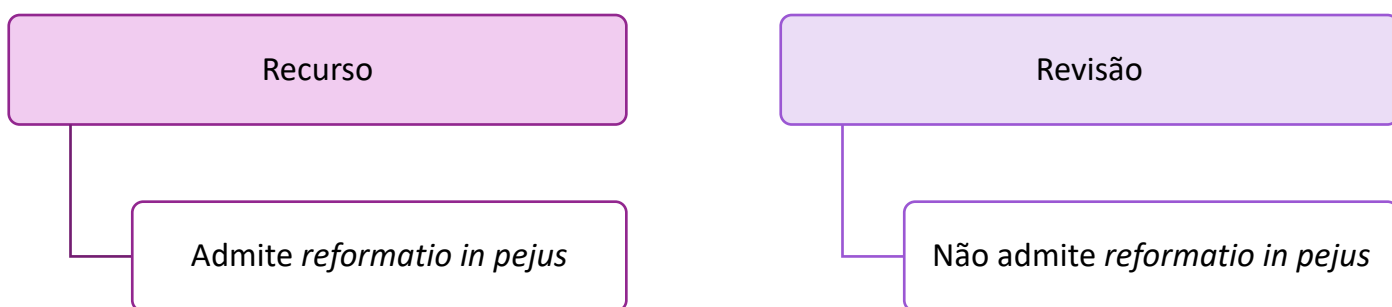
O entendimento predominante é que sim, **é possível a *reformatio in pejus* quando apresentado recurso administrativo.**

No entanto, se esta for a intenção da autoridade superior, primeiro ela deverá notificar o interessado para que ele possa exercer o contraditório e ampla defesa. A título de ilustração, a Lei 9.784/1999 dispõe que, se houver a possibilidade de agravar a situação do recorrente, a autoridade é obrigada a dar-lhe ciência para apresentação de alegações.

No nosso exemplo, a autoridade deveria notificar João avisando que tinha a intenção de agravar a penalidade original, concedendo-lhe prazo para apresentação de alegações.

Entretanto, precisamos lembrar da diferença de recurso para a revisão. O primeiro é via ordinária que ocorre enquanto o processo tem tramitação. Por outro lado, a revisão é um novo processo que tem o propósito de desfazer ou modificar a decisão alterando, tendo em vista novos elementos não considerados no processo original.

No recurso, em regra, admite-se a *reformatio in pejus*, mas na revisão tal instrumento não é admitido. Vale dizer: **não se admite a *reformatio in pejus* em processo de revisão.**



Exigência de caução

Para você entender do que estamos falando, eu vou começar com um exemplo. Antigamente, era comum se exigir algum "depósito" ou "caução" como requisito para interposição de recurso administrativo. Por exemplo: Bradley sofreu uma notificação por, supostamente, ter estacionado em local proibido. Ele exerceu o seu direito de defesa, mas a administração aplicou a multa mesmo assim, no valor de R\$ 500,00.

Então, Bradley resolveu interpor um recurso administrativo. Porém, a administração estabelece um requisito: Bradley deveria depositar o valor da multa, de R\$ 500,00, em uma conta da administração. Caso o recurso fosse deferido, o dinheiro seria devolvido; por outro lado, caso o recurso fosse indeferido, o dinheiro ficaria com a administração. Isso é a chamada "caução", que é um pagamento prévio, que seria exigido como requisito para interpor o recurso.

Pergunta-se: essa exigência é legítima? A resposta é: **NÃO!**



O STF elaborou uma súmula vinculante considerando que:

Súmula Vinculante 21: É inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios de dinheiro ou bens para admissibilidade de recurso administrativo.

Logo, Bradley poderia interpor o recurso, sem que houvesse obrigação de depositar previamente qualquer valor.

Segundo o STF, a exigência de caução viola o **direito de petição** (CF, art. 5º, XXXIV) e o **direito ao contraditório e ampla defesa** (CF, art. 5º, LV), já que poderia constituir um obstáculo intransponível, especialmente para a parcela mais pobre da população.



A Lei 9.784/1999 dispõe que “*salvo exigência legal*, a interposição de recurso administrativo independe de caução” (art. 56, § 2º).

Entendemos, porém, que o trecho inicial é inconstitucional, uma vez que a súmula vinculante 21 prevê que “é inconstitucional” a exigência de depósitos ou arrolamentos prévios para interposição de recurso. Portanto, nem mesmo lei poderá fazer essa exigência.

Processo administrativo

Introdução e conceito

Talvez você esteja se perguntando por que vamos falar de processo administrativo em uma aula de controle, mas o motivo é bastante simples: o processo administrativo, por si só, é um instrumento de controle administrativo. Por exemplo, ao longo de um processo temos a instrução (produção de provas), emissão de pareceres, recursos, contraditório e ampla defesa, etc. Tudo isso permite que a decisão final seja adotada após inúmeras etapas de controle.

Inicialmente, devemos ressaltar que existe bastante divergência entre os termos processo e procedimento. Basicamente, o processo pode ter dois sentidos:

- (i) **relação jurídica** complexa, formada por direitos, deveres, competências, capacidades, que se destina a um resultado final;
- (ii) procedimento formado por um conjunto de atos e atividades sucessivas.

Vamos exemplificar: no processo disciplinar, temos diferentes atores envolvidos, como o acusado, a administração, os advogados (quando for o caso), os membros da comissão processante, a



autoridade julgadora, etc., sendo que o resultado final será a absolvição ou a punição do acusado. Com efeito, esse processo disciplinar terá um conjunto de etapas e de formalidades: autuação, notificação, inquirições, prazo de defesa, relatório, julgamento, etc. Essas etapas formam o procedimento do processo.

Não é difícil de perceber que processo e procedimento são termos bastante próximos. Tanto é assim que, na prática, é comum se utilizar os termos “processo” ou “procedimento” de forma indiscriminada. Por exemplo, você vê normas, livros e pessoas falando em “processo licitatório” ou em “procedimento licitatório”.

Assim, ainda que tecnicamente os termos não tenham o mesmo significado, na prática as duas expressões acabam sendo utilizadas sem distinção.

Com efeito, o Estado é encarregado por conduzir uma série de distintos processos. Temos o processo legislativo, o processo civil, o processo penal, o processo administrativo, etc. Portanto, o processo é um gênero, que, por sua vez, possui diversas espécies.

Mesmo dentro dessas espécies, temos outras subdivisões. O **processo administrativo**, que é aquele que nos interessa nesse momento, tem uma infinidade de espécies, tais como: processo licitatório, processo disciplinar, processo tributário, processo de controle externo, entre outros tantos casos. Há também outras situações chamadas de processo administrativo, mas que não recebem um nome específico. Por exemplo, um processo destinado a anular um ato ilegal não necessariamente terá um “nome específico”; na verdade, será simplesmente um processo administrativo.

Assim, o que caracteriza o processo como administrativo é o fato de ele se inserir na **função administrativa**. Portanto, a maioria dos processos administrativos são desenvolvidos no âmbito do Poder Executivo, mas também observamos processos administrativos nos demais Poderes. Por exemplo, quando os poderes Judiciário e Legislativo, instauram um processo disciplinar contra os seus servidores, estaremos diante de um processo administrativo!

Não existe uma lei geral de processo administrativo para todos os entes da Federação, uma vez que cada entidade federativa possui competência para elaborar a sua própria norma de processo administrativo.

Para a administração federal, existe a Lei 9.784/1999. Porém, ainda que essa lei aplique-se somente ao âmbito da União, ela é uma norma que incorpora vários valores constitucionais, jurisprudenciais e administrativos. Justamente por isso a Lei 9.784/1999 acaba servindo de referência para os demais entes da Federação, inclusive quando vão elaborar as suas próprias leis.



Ademais, há processos administrativos que possuem as suas próprias normas, como as licitações públicas (Lei 8.666/1993), o processo administrativo disciplinar (Lei 8.112/1990 – para a União); processo administrativo fiscal (Decreto 70.235/1972), etc.

Ao longo desta aula, não vamos abordar uma norma em específico, mas vamos conversar, em linhas gerais, sobre o processo administrativo.

Classificação

Sempre que o assunto é classificação, acabamos nos deparando com inúmeras formas de sistematizar “uma mesma coisa”. Por isso, em virtude de várias divergências doutrinárias, vamos adotar apenas a classificação de José dos Santos Carvalho Filho, que entendemos ser a mais importante, além de ter fins práticos.

Os processos administrativos podem ser **litigiosos** e **não litigiosos**.

Os processos **não litigiosos** ocorrem quando não há um conflito de interesses entre o Estado e o administrado.

Esse tipo de processo tem natureza tipicamente administrativa, diferenciando-se de forma mais acentuada em relação aos processos judiciais. Vale dizer: todo processo judicial tem litígio, tem conflito de interesses. Por outro lado, podemos ter processos administrativos **com** litígio ou **sem** litígio.

Um exemplo de processo não litigioso seria a sindicância administrativa inquisitorial (não punitiva), como ocorre, por exemplo, na apuração preliminar de alguma denúncia ou representação. Esse processo tem o objetivo apenas de apurar os fatos, não servindo, por si, para aplicar sanções.⁵

O fundamento da existência de processos não litigiosos na administração pública é a necessidade de dar **formalidade** às decisões administrativas, permitindo que as decisões podem ser controladas. Por exemplo: a realização de uma compra por dispensa de licitação não tem natureza litigioso, mas precisa ser formalizada para que seja possível controlar se os elementos indispensáveis para a contratação direta (sem licitação) foram observados.

Por outro lado, os processos **litigiosos** são aqueles em que há um conflito de interesse entre o Estado e o administrado. Os processos administrativos disciplinares e os processos tributários são

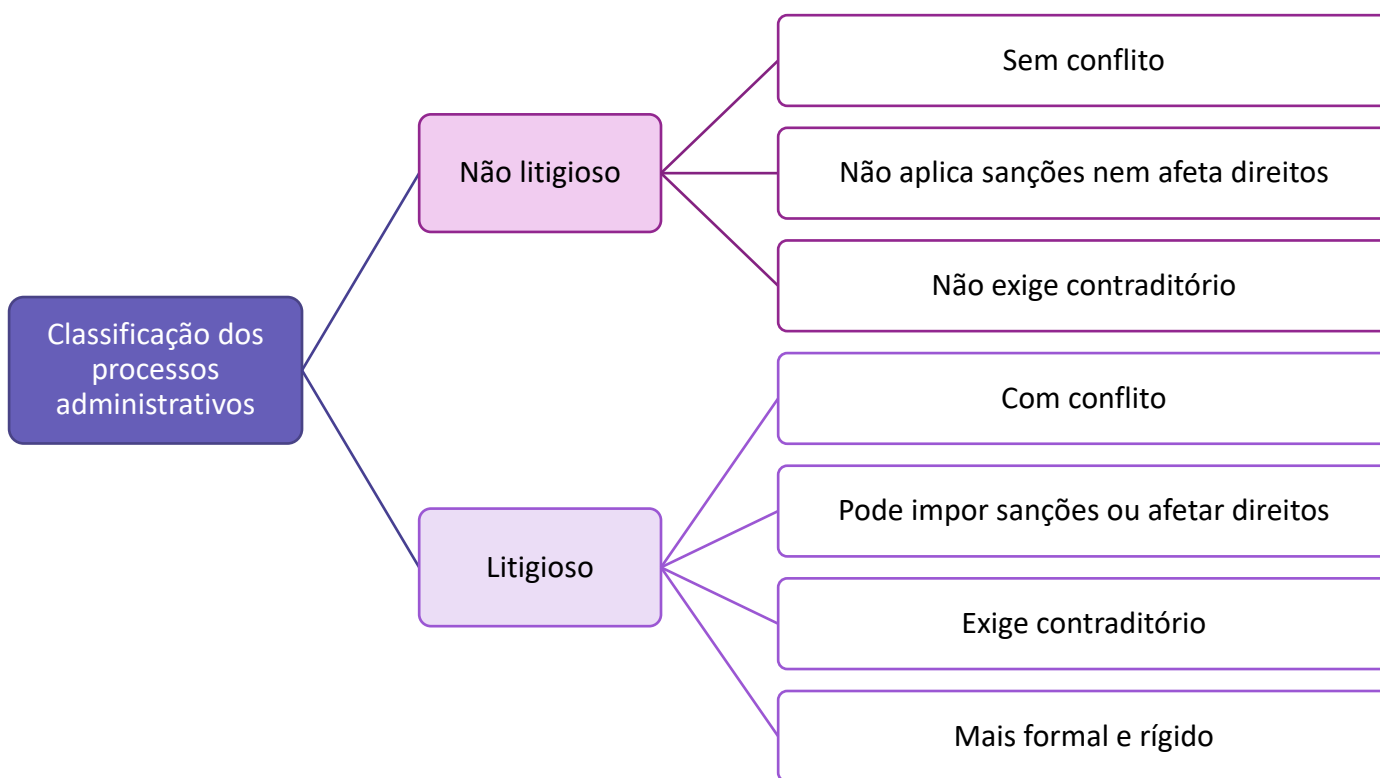
⁵ A **sindicância administrativa** poderá ser **inquisitorial** ou **contraditória**. A primeira tem natureza não punitiva e, portanto, não exige a concessão de contraditório e ampla defesa. Esse tipo de sindicância tem o propósito de investigar e não de punir. Por outro lado, a sindicância contraditória poderá ensejar a aplicação de penalidades brandas (como a advertência), exigindo a concessão do contraditório e ampla defesa. Assim, a primeira é não litigiosa e a segunda é litigiosa. Com efeito, a própria sindicância inquisitorial poderá ser convertida em sindicância contraditória, a partir do indiciamento do responsável, quando então passará a ter caráter litigioso.



dois exemplos. No primeiro, há uma intenção estatal de punir o servidor; no segundo, haverá a possibilidade de o administrado ser obrigado a pagar uma quantia de tributos.

Esses processos administrativos litigiosos são muito parecidos com os processos judiciais, mas diferenciam-se pelo fato de tramitarem perante a administração, situação em que o próprio poder público é parte e julgador do processo; e também de não produzirem coisa julgada em sentido estrito. Por outro lado, nos processos judiciais, encontra-se a figura do “Estado-juiz”, que não é parte do conflito, e decidirá de forma imparcial. Além disso, os processos judiciais terão caráter definitivo, imutável, ao configurar coisa julgada.

Ademais, os processos litigiosos são mais formais e rígidos do que os processos não litigiosos, justamente porque podem impactar em direitos do administrado. Com efeito, aplica-se aos processos litigiosos o princípio do contraditório e ampla defesa, uma vez que não haverá aplicação de penalidade ou restrição de direitos sem que o afetado possa se defender.



Princípios

Princípio da oficialidade

O **princípio da oficialidade** ou da **impulsão de ofício** significa que a administração poderá conduzir o processo independentemente de provocação dos envolvidos.



Isso significa que a administração pode ter a sua “própria iniciativa”, ou seja, a administração poderá instaurar processos, conduzir os processos e, até mesmo, revisá-los, mesmo que ninguém tenha apresentado algum requerimento ou pedido para o poder público.

Nesse aspecto, o processo administrativo se diferencia significativamente do processo judicial. Este último se submete ao princípio da inércia, ou seja, o Poder Judiciário não instaura nem conduz os processos de ofício. Ele dependerá sempre de provocação da parte interessado.

Por exemplo, o Poder Judiciário poderá anular um ato administrativo ilegal, mas a instauração do processo dependerá da provocação de alguém (exemplo: do Ministério Público, de algum cidadão, etc.). Portanto, o Judiciário “não se mexe sozinho”, pois depende sempre de um “empurrão”.

Por outro lado, a administração pública pode exercer a autotutela, anulando o ato ilegal, **independentemente de qualquer provocação**. De forma simples: a administração não precisa do “empurrão”, pois poderá controlar os seus atos, agindo **de ofício**.

Ademais, a **oficialidade** se apresenta em pelo menos três situações:

- a) instauração do processo;
- b) condução de ofício;
- c) revisão de decisões.

No primeiro caso, **o próprio poder público poderá instaurar os procedimentos administrativos**. Por exemplo, uma autoridade pública poderá determinar a instauração de um processo disciplinar, ainda que ninguém apresenta qualquer tipo de representação contra o servidor.

Sobre a segunda situação, **a administração poderá conduzir um processo administrativo, até uma decisão final, mesmo que os interessados não provoquem a produção de provas**. Por exemplo, uma comissão disciplinar poderá realizar inquirições, promover diligências e produzir provas, mesmo que nenhum envolvido no processo faça um pedido formal para a realização desses atos. Isso é diferente do processo judicial, no qual as partes devem solicitar a produção de provas e realização de diligências.

Por fim, a **revisão ocorre quando a administração corrige uma decisão que aplicou algum tipo de restrição ou de penalidades, quando surgirem fatos novos, não apreciados no processo original**. Nesse caso, a administração também tem a capacidade de promover a revisão, agindo de ofício.

A Lei 9.784/1999, no âmbito federal, apresenta três fundamentos para o caso acima. O art. 5º prevê que **“o processo administrativo pode iniciar-se de ofício ou a pedido de interessado”**. Além disso, o art. 29 prevê que as atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão **realizam-se de ofício** ou mediante impulsão do órgão



responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias. Por fim, o art. 65 dispõe que os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou **de ofício**, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

Vale lembrar, contudo, que a oficialidade não exclui a possibilidade de as pessoas interessadas provocarem a administração pública. Os interessados continuam com capacidade para exercer o direito de petição, interpor recursos, solicitar a produção de provas, pedir a revisão de decisões administrativas, etc. Com efeito, no âmbito federal, constitui critério a ser observado a impulsão, de ofício, do processo administrativo, **sem prejuízo da atuação dos interessados** (L9784, art. 2º, parágrafo único, XII). Assim, o que a oficialidade representa é a possibilidade de a administração agir de ofício, mas sem excluir o direito de os administrados provocarem a atuação do poder público.

Princípio da verdade material

O processo administrativo busca aferir a **verdade real**, ou seja, a **verdade que efetivamente resulta dos fatos que ocorreram no "mundo concreto"**.

No processo judicial, por outro lado, prevalece a **verdade formal ou verdade processual**, uma vez que o juiz se limita a analisar as provas produzidas no processo a partir de provocação das partes.

Porém, no processo administrativo a própria administração participa da apuração e tem interesse em identificar o que efetivamente aconteceu. Nesse ponto, o princípio da verdade material tem alguma correlação com o próprio princípio da oficialidade, uma vez que a administração tem a capacidade de inquirir testemunhas, comparecer aos locais e realizar inspeções, produzir provas e adotar outras medidas com o propósito de apurar os fatos, independentemente de qualquer pedido dos envolvidos.

Como consequência da verdade material, é possível flexibilizar a realização de algumas fases do processo administrativo. Por exemplo, se o interessado apresentar uma prova muito relevante após a fase instrutória (fase que serve para produzir as provas), nada impedirá que a autoridade competente determine a reabertura da instrução, uma vez o interesse público em apurar a verdade material poderá prevalecer sobre a formalidade das fases processuais.

Outra consequência é que, no processo administrativo, não vale a máxima do "quem cala consente". Por exemplo, se um servidor público estiver respondendo a um processo administrativo disciplinar e não responder a notificação para apresentar a sua defesa, isso não significa que o servidor está "confessando" que cometeu a infração. Nesse caso, mesmo sem a defesa do servidor, a administração continuará com a obrigação de provar as eventuais irregularidades, produzindo provas efetivas sobre a situação.



Princípio da instrumentalidade das formas

Imagine a seguinte situação: você precisa de uma chave de fenda para desapertar um parafuso. Então, você procura a chave, mas não consegue encontrá-la. Enquanto isso, um amigo seu pegou uma faca e conseguiu desapertar o parafuso. Pronto, o problema está resolvido!

Ok, mas o que isso tem a ver com o processo administrativo? Simples, você não vai obrigar o seu amigo a reapertar o parafuso somente porque ele deveria ter utilizado uma chave de fenda ao invés de uma faca. Nesse caso, a chave de fenda era apenas um **instrumento** para alcançar uma **finalidade** (soltar o parafuso). Se você conseguiu alcançar a finalidade desejada, utilizando um outro instrumento, não tem qualquer problema. O que importa é que o parafuso está solto, se foi com uma chave de fenda, com uma faca ou com outro instrumento, não importa!

Nos processos administrativos, a forma (ou formalidade) é apenas um instrumento, uma ferramenta, adotada para alcançar alguma finalidade. Se, por outro lado, você atingir a finalidade desejada por outro meio, o ato administrativo, em regra, será considerado válido!

Um exemplo da legislação vai nos ajudar: a Lei 9.784/1999 dispõe que as intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, **mas o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade**.

Imagine, por exemplo, que um estagiário ligou para um interessado para marcar a data para realização de uma inquirição. Após combinar a data por telefone, o estagiário avisou que iria enviar uma notificação formal, por meio de correspondência. Porém, o documento foi extraviado e não chegou ao destinatário. De certa forma, a formalidade da notificação não foi atendida (houve um combinado por telefone, mas ele não foi formalizado).

Porém, se, na data marcada, o interessado comparecer para a inquirição, a falha na notificação será suprida pelo comparecimento. Assim, o resultado desejado foi alcançado, ainda que a forma não tenha sido observada. Em comparação com o nosso exemplo lá do começo, seria como se o estagiário tivesse utilizado a faca para afrouxar o parafuso. A notificação, no caso, era apenas um instrumento para alcançar um fim; mas este foi alcançado por outro meio.

Princípio do informalismo ou do formalismo moderado

O **princípio do informalismo** ou do **formalismo moderado** significa que a administração não deve se prender a formalismos rigorosos ou desnecessários. Nessa linha, a legislação prevê que os processos administrativos não dependem de forma determinada, exceto quando expressamente previsto em lei.

Vamos por partes: se um processo administrativo possui um procedimento definido em lei, a administração tem a obrigação de observar o procedimento, em respeito ao princípio do devido



processo legal. Isso ocorre, por exemplo, com as licitações públicas, que possuem um rigoroso procedimento. Nesse caso, a administração é obrigada a seguir o procedimento previsto em lei.

Porém, **quando não houver uma lei exigindo uma forma ou procedimento específico, a administração não deverá se prender a formalidades desnecessárias**, formulários complicados, exigências exageradas, etc.

Nesse caso, os órgãos administrativos deverão compatibilizar os trâmites do processo administrativo com o objeto a que é destinado, sem rigor desnecessário.

Um exemplo pode nos ajudar a entender a aplicação prática desse princípio. Imagine que uma norma preveja a interposição de um recurso denominado “pedido de reconsideração”. Porém, o interessado, sem tanto conhecimento sobre a legislação, interpõe o recurso, mas coloca como título “recurso administrativo”. Imagine ainda que todas as exigências previstas em lei foram observadas, sendo que o único problema foi, literalmente, o título do documento. Nesse caso, a autoridade poderá receber o documento, processando-o corretamente como um pedido de reconsideração, já que não é preciso se prender às meras formalidades.

Entretanto, a ausência de formalidades exageradas não se confunde com a ausência total de formalidade. Segundo a Lei 9.784/1999, os processos administrativos devem observar as formalidades **essenciais** à garantia dos direitos dos administrados. Com efeito, em regra, os processos devem ser escritos, as páginas devem ser sequenciadas e numeradas, os documentos, sempre que necessário, devem ser assinados, etc.

Assim, informalismo ou formalismo moderado não são fundamentos para o desleixo, a bagunça, a desorganização, mas apenas dizem que o poder público deverá se atentar às formalidades quando isso for essencial para o resultado desejado.

Devido processo legal

A Constituição Federal dispõe que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (CF, art. 5º, LIV). Nesse contexto, o devido processo legal é um postulado dirigido ao Estado, indicando que cabe ao **poder público o dever de observar rigorosamente as regras legais que ele mesmo criou**.⁶

A ideia é a seguinte: o Estado edita leis, mas ao mesmo tempo se submete às suas leis. Assim, se a Lei de Licitações prevê um procedimento a ser seguido no processo licitatório, então a administração pública é obrigada a seguir esse procedimento; se o estatuto dos servidores prevê um procedimento para o processo administrativo disciplinar, então a administração deverá seguir esse procedimento.

⁶ Carvalho Filho, 2017.



Precisamos deixar duas observações sobre este princípio:

- (i) ele **se aplica tanto aos processos litigiosos quanto aos não litigiosos**: em que pese a formalidade seja maior nos processos litigiosos, em respeito aos direitos dos administrados, o princípio também deve ser observado em processos não litigiosos. Por exemplo, no processo de fornecimento de informações, previsto na Lei de Acesso à Informação, ainda que não haja litígio, o poder público é obrigado a seguir o procedimento descrito naquela norma;
- (ii) ele **está ligado ao princípio da legalidade**, uma vez que o processo legal é definido em lei.

Princípios do contraditório e da ampla defesa

Ao lado do devido processo legal, temos também os **princípios do contraditório e da ampla defesa**. Eles também recebem fundamento constitucional, uma vez que: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (CF, art. 5º, LV).

Nesse caso, o contraditório e a ampla defesa são ligados diretamente aos **processos litigiosos**, ou seja, deverá existir algum tipo de conflito em apuração. É o que ocorre no processo administrativo disciplinar ou em algum tipo de processo em que são aplicadas restrições ou penalidades.

Por outro lado, não existe contraditório e ampla defesa quando não houver litígio. Nos inquéritos (meros procedimentos de apuração) ou na sindicância prévia (aquele da qual não decorrerá aplicação de penalidade), não temos a fase de contraditório e ampla defesa, justamente porque esses procedimentos não são litigiosos, ou seja, deles não haverá uma imposição direta de alguma penalidade.

Por fim, é importante descrever a redação da **Súmula Vinculante 5** do STF, que dispõe que: “**a falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição**”. Assim, em um processo administrativo disciplinar, a representação por advogado não é obrigatória. Nesse caso, então, o interessado poderá formular a sua própria defesa, sem contratar um advogado para isso. Porém, nada impede que o interessado, se assim desejar, contrate um advogado para representá-lo.⁷

⁷ No âmbito federal, a Lei 9.784/1999 dispõe que, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei, a assistência por advogado é facultativa para o interessado. Assim, se o interessado pode contratar um advogado para representá-lo, mas também pode atuar “sozinho” no processo. Porém, em alguns casos, a legislação poderá exigir a presença de advogado, ainda que se trate de processo administrativo. É o caso, por exemplo, da defesa de preso





Princípios do processo administrativo	
Oficialidade	<ul style="list-style-type: none">▪ Capacidade da administração instaurar, conduzir e revisar o processo, por iniciativa própria (independentemente de requerimentos)
Verdade material	<ul style="list-style-type: none">▪ O processo administrativo deverá apurar a verdade real, ou seja, o que efetivamente ocorreu;▪ Permite que algumas fases sejam flexibilizadas, desde que isso contribua para apuração dos fatos;▪ A revelia não representa confissão.
Instrumentalidade das formas	<ul style="list-style-type: none">▪ As formas são apenas instrumentos para alcançar um resultado;▪ Se o fim for alcançado por outros meios, o ato será válido, ainda que as formalidades não sejam integralmente observadas;▪ Ex.: comparecimento voluntário do administrado supre falhas na notificação.
Informalismo	<ul style="list-style-type: none">▪ Também chamado de formalismo moderado;▪ A administração não deve se prender a formalidades exageradas;▪ As formalidades essenciais para garantir os direitos dos administrados devem ser observadas.
Devido processo legal	<ul style="list-style-type: none">▪ Ligado ao princípio da legalidade;▪ Aplica-se aos processos litigiosos ou não;▪ A administração deverá observar os procedimentos definidos em lei (ex.: deve cumprir as regras do processo licitatório).
Contraditório e ampla defesa	<ul style="list-style-type: none">▪ Aplica-se aos processos litigiosos;▪ Todos têm o direito de se defender;▪ Nos processos disciplinares, em regra, não é obrigatória a presença de advogado.

Principais espécies ou modalidades de processos administrativos

Não há uma lista exaustiva e consensual sobre os processos administrativos e as suas espécies. No nosso ponto de vista, não faz o mínimo sentido elaborar uma “classificação” de processos “só para doutrinar”. Qualquer classificação que seja realizada deve ter algum propósito, como, por exemplo, demonstrar características e fins específicos para cada processo.



Dentro desse contexto, podemos enumerar algumas, mas não todas, as espécies de processos administrativos. Porém, faço uma sugestão: não tente decorar a “lista” de espécies de processo, pois não é esse o nosso objetivo. Aqui, esperamos apenas que você entenda que os processos administrativos podem ter características e finalidades diversas. Então, preocupe-se mais em entender a existência de uma variedade de distintos processos administrativos.

Nesse contexto, enumeramos as seguintes espécies ou modalidades de processos administrativos:

- a) **processo administrativo tributário ou fiscal** – tem o objetivo de **apurar o adimplemento de obrigações tributárias**. Esse é um processo também com várias formalidades e é regido por leis específicas;
- b) **processo disciplinar** ou **punitivo** – tem o objetivo de **apurar a ocorrência de infrações**, conceder o direito de defesa e, quando for o caso, aplicar as penalidades. Esse tipo de processo tem característica litigiosa e, por isso, costuma ser mais formal do que outros processos. Ademais, será sempre um processo contraditório, devendo observar o devido processo legal. Ele poderá ensejar a aplicação aos servidores públicos, por meio de sindicância (penas mais leves – advertência ou suspensão) ou processo administrativo disciplinar (penas mais graves – suspensão, demissão, etc.), mas também poderá culminar com sanções impostas aos particulares (multas, destruição de mercadorias, cassação de licenciamentos, etc.). Devido à formalidade, esses processos costumam ser regidos por legislações específicas, como os estatutos dos servidores.
- c) **processo de outorga de direitos** – são os diversos processos em que a administração **concede direitos ou atende a pedidos dos administrados**. Como exemplo, teríamos a concessão de uma licença para o funcionamento de um estabelecimento comercial. Esses processos nem sempre possuem uma legislação ou regras específicas de tramitação;
- d) **processo de controle** – tem o objetivo de analisar a conformidade e o desempenho da gestão pública, podendo ocorrer por meio de processos de controle interno (como as fiscalizações realizadas por controladorias) ou por meio do **processo de controle externo**. Esse último é uma espécie de processo administrativo apenas pela sua natureza, mas segue uma legislação específica e tramita perante os tribunais de contas, possuindo características intermediárias entre o processo civil e o processo administrativo;
- e) **processo licitatório** – eu optei por descrever esse processo em separado, já que ele também possui legislação especial e é um dos processos mais utilizados e complicados na administração pública. Sempre que o poder público desejar realizar uma contratação, deverá proceder previamente a um procedimento isonômico para selecionar a proposta e o fornecedor. Esse processo também segue regras mais rígidas, pois envolve um certo conflito entre os concorrentes da licitação;
- f) **outros processos** – não vamos citar todos os processos administrativos, mas poderíamos exemplificar com os processos de expediente (como a liquidação e pagamento de despesas), o concurso público, os processos de gestão de pessoal, etc.



Essas são as principais espécies de processos administrativos. Porém, podemos encontrar diversas outras espécies, conforme cada finalidade ou ainda conforme a classificação doutrinária utilizada.

Denúncia anônima

A Constituição Federal veda o anonimato (art. 5º, IV), para evitar que pessoas se escondam para cometer abusos como, por exemplo, praticar uma denúncia infundada apenas para prejudicar um terceiro.

Por causa disso, a maioria das normas que tratam de denúncias costumam exigir a **identificação do denunciante**. Por exemplo: a Lei 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Federais) exige que a denúncia contenha a identificação e o endereço do denunciante.

Pois bem, se por um lado a vedação ao anonimato tem o objetivo de impedir a utilização abusiva desse instrumento, por outro acaba inibindo a realização de denúncias contra pessoas e poderes, principalmente por medo de represálias. Consequentemente, é comum que denúncias sejam apresentadas sem a identificação do denunciante, mas instruídas com elementos de prova robustos.

Nesse caso, pergunta-se: é possível admitir denúncia anônima para averiguar a ocorrência de irregularidades e aplicar sanções?

A resposta para essa dúvida é solucionada por intermédio da Súmula 611 do STJ, vejamos:

Súmula 611 – Desde que devidamente motivada e com amparo em investigação ou sindicância, é permitida a instauração de processo administrativo disciplinar com base em denúncia anônima, em face do poder-dever de autotutela imposto à Administração.

São dois elementos que podemos destacar sobre a leitura da súmula 611. Primeiro que a administração exerce a sua **autotutela**, motivo pelo qual poderá instaurar processos de ofício, independentemente de provocação. Nesse caso, a administração estaria encampando a denúncia, adotando a apuração de ofício.

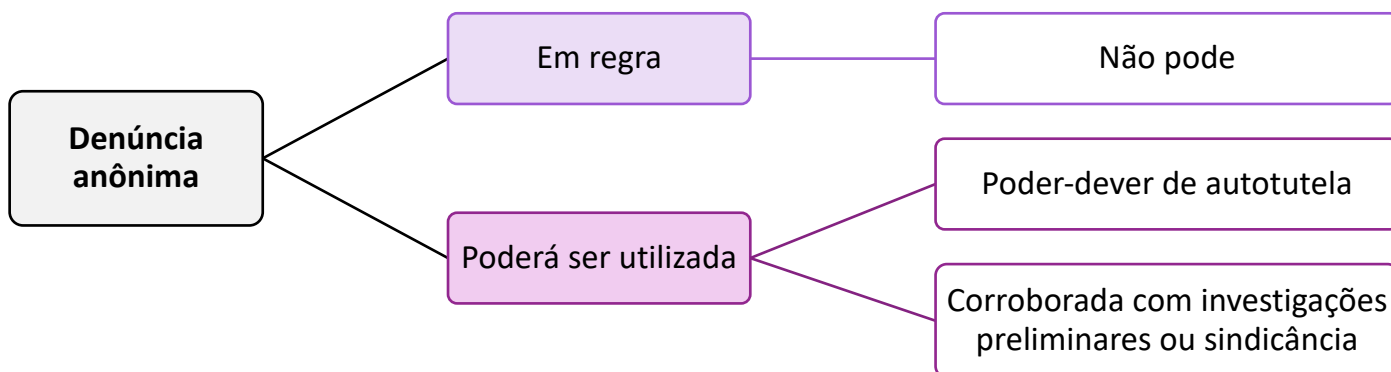
Pense comigo: se não fosse possível fazer isso, a própria denúncia anônima seria um instrumento adotado para inviabilizar as investigações realizadas pelo poder público. Quando alguém quisesse impedir uma investigação, realizaria uma denúncia anônima. Como a administração não poderia apurar o fato, a denúncia anônima, ao invés de ajudar, seria um impedimento para a investigação.

O segundo ponto de destaque é que a denúncia anônima **não pode ser instrumento de apuração por si só**. Uma vez recebida a denúncia, a administração poderia instaurar uma investigação preliminar ou uma sindicância para levantar mais elementos. A partir do momento



em que a autoridade tivesse elementos necessários para prosseguir com a apuração, poderia converter a sindicância investigativa em punitiva ou instaurar o processo administrativo disciplinar.

Todavia, ainda que receba a denúncia anônima é imprescindível que as apurações iniciais ocorram com cautela e de forma reservada, em homenagem ao princípio da presunção de inocência.



Coisa julgada administrativa

A expressão "**coisa julgada**" significa que foi emitida uma decisão final sobre determinado caso. Nesse caso, entende-se que chegamos "ao final do processo", "ao fim da linha", alcançando a **decisão definitiva** para aquele caso. Por exemplo, quando dois vizinhos brigam na justiça quanto à responsabilidade pela construção de um muro, quando o processo transitar em julgado, não cabendo mais nenhum recurso, a decisão será a **coisa julgada** entre as partes.

No direito brasileiro, em regra, somente o Poder Judiciário pode decidir com essa força de definitividade, uma vez que a Constituição Federal outorgou ao Poder Judiciário o monopólio (ou quase monopólio) da função jurisdicional. Há, entretanto, alguns casos em que o Poder Legislativo terá também poder para decidir de forma definitiva, mas somente em situações muito específicas definidas na Constituição Federal. Ainda assim, é comum se afirmar que o Poder Judiciário detém o "monopólio" da função jurisdicional, possuindo a capacidade de decidir determinada matéria com força definitiva.

A administração pública, por outro lado, **não tem a capacidade de decidir alguma matéria de forma definitiva**. Isso porque toda decisão administrativa poderá ser impugnada na via jurisdicional.

Portanto, podemos entender que as decisões administrativas não fazem coisa julgada, justamente porque não são capazes de resolver o caso de forma definitiva. Por exemplo, se você levar uma multa de trânsito, mesmo que os seus recursos já tenham esgotado na via administrativa, será possível questionar o caso judicialmente.

Logo, de certa forma, **as decisões administrativas não fazem coisa julgada**.



Porém, o termo “**coisa julgada administrativa**” serve para definir aquela decisão que **não pode mais ser discutida na via administrativa**. No “juridiquês”, a coisa julgada, no sentido adotado no direito administrativo, significa que a decisão é **irretratável pela própria administração pública**.

Voltando ao exemplo da multa, quando você interpor todos os recursos administrativos cabíveis, a decisão final da administração fará **coisa julgada administrativa**. Nesse caso, na via administrativa, a matéria já estará esgotada, não cabendo mais recursos.

Assim, podemos dizer o seguinte: **as decisões administrativas não fazem “coisa julgada” ou “coisa julgada em sentido estrito”, mas fazem “coisa julgada administrativa”**.

Com efeito, diferenciando as duas situações, podemos dizer que a decisão judicial tem caráter de **definitividade absoluta**, eis que não haverá qualquer recurso capaz de desfazê-la; já no âmbito administrativo, a decisão tem uma **definitividade relativa**, pois haverá possibilidade de um outro Poder – o Judiciário – rever a decisão administrativa.

Vamos novamente exemplificar: um servidor foi demitido e, após sucessivos recursos, o caso se “esgotou” na via administrativa, não cabendo mais nenhum tipo de recurso de natureza administrativa. Nesse caso, a decisão da autoridade pública, em último nível, fará coisa julgada administrativa, uma vez que não poderá mais ser revista na esfera administrativa. Porém, nada impede que o servidor interponha uma ação judicial, que poderá anular a penalidade eventualmente aplicada. Portanto, a decisão administrativa não é imutável, logo não constitui coisa julgada no sentido próprio desta expressão.

Decisões administrativas

Não fazem

“coisa julgada” ou “coisa julgada em sentido estrito”

Fazem

“coisa julgada administrativa”



Agora que nós já entendemos o que é coisa julgada administrativa, vamos aprofundar um pouco mais o tema?



Quando falamos em coisa julgada pode ser dividida em duas partes:⁸

- **coisa julgada formal**: imutabilidade da decisão no mesmo processo em que ela foi deferida, por não caber mais recurso;
- **coisa julgada material**: imutabilidade mesmo fora do processo, uma vez que a decisão transitada em julgada “faz lei entre as partes”, ou seja, constitui uma obrigação entre os envolvidos.⁹

As decisões judiciais fazem coisa julgada formal e material, pois encerram a discussão no processo (quando esgotados os recursos) e constituem obrigação final, imutável, entre as partes. Por outro lado, as decisões administrativas fazem **coisa julgada formal**, porém não constituem coisa julgada material, pois são passíveis de revisão judicial.



Coisa julgada administrativa	
Coisa julgada administrativa	<ul style="list-style-type: none">▪ Quando a discussão de uma matéria se esgota na via administrativa, tornando-se irretratável pela própria administração.
Diferença de decisão judicial vs. administrativa	<ul style="list-style-type: none">▪ decisão judicial:<ul style="list-style-type: none">▪ faz coisa julgada no sentido estrito dessa expressão;▪ tem definitividade absoluta;▪ faz coisa julgada em sentido formal e material.▪ decisão administrativa:<ul style="list-style-type: none">▪ faz “coisa julgada administrativa”, mas não “coisa julgada” no sentido próprio dessa expressão;▪ tem definitividade relativa, pois não pode mais ser discutida na administração, mas pode ser revista pelo Judiciário;▪ faz coisa julgada formal, mas não material.

⁸ Di Pietro, 2017 (p. 918).

⁹ CPC, art. 503: “a decisão que julgar total ou parcialmente o mérito **tem força de lei** nos limites da questão principal expressamente decidida”.



Prazos extintivos e Prescrição administrativa

Na minha época de Exército, era muito comum os chefes concederem dispensas para os seus subordinados, como meio de dar uma “recompensa” pelo bom desempenho das suas atribuições. Porém, nós dizíamos que era uma “dispensa sorvete”, pois ou você tirava a dispensa logo ou ela “derretia”. Portanto, ou você usava logo o benefício ou “já era”.¹⁰

No direito, isso é muito comum. Tão importante quanto um “direito” ou um “dever” são os prazos para gozar desses direitos ou para exigir o cumprimento desses deveres. Não podemos deixar algumas situações “em aberto” pelo resto da vida, pois isso iria gerar uma instabilidade muito grave para a nossa vida.

Nós temos o hábito de criticar ou de falar da “**prescrição**” de forma bastante pejorativa, mas não temos a ideia do quanto esse instrumento é importante para as nossas vidas. Imagine se uma empresa de telefone pudesse cobrar uma suposta dívida depois de mais de 15, 20 ou 30 anos desde o suposto vencimento da conta. Dificilmente nós teríamos os comprovantes de pagamento para provar que pagamos e, nesse caso, seria basicamente impossível se defender.

No mesmo contexto, imagine que um servidor pudesse sofrer um processo disciplinar depois de mais de 15 anos desde a ocorrência do fato. Nesse caso, o servidor teria uma dificuldade muito grande para se defender, pois os depoimentos e o acesso a eventuais documentos ficariam muito comprometidos.

Logo, existem prazos ou limites de prazos para que alguns direitos sejam exigidos, recursos sejam apresentados, ações sejam movidas, etc. Esses prazos são conhecidos, genericamente, como **prazos extintivos**, sendo a expressão **prescrição administrativa** a mais utilizada para designá-los.

Com efeito, a expressão “**prescrição administrativa**” é uma das mais controvertidas do direito administrativo. Na verdade, existe uma confusão conceitual gigantesca sobre esse termo e, por isso, vamos tentar sistematizar o assunto da forma que fique mais fácil para que você possa entendê-lo.

A forma mais simples de entender o que é a **prescrição administrativa** é considerando que ela representa um **prazo extintivo**, que foi alcançado pela **inércia do interessado**.

Por exemplo, imagine que um servidor tem direito ao pagamento de um adicional em dinheiro, relativo a determinado evento que ele participou, mas a concessão do benefício depende da apresentação de determinados documentos, sendo que a lei fixou um prazo de 180 dias para apresentação do requerimento, sob pena de “prescrição”. Se o servidor deixar passar os 180

¹⁰ Esse exemplo não se enquadra “100%” no que seria a prescrição, no sentido técnico desse termo, mas serve para entender bem o contexto do que seria a prescrição, a decadência ou outros prazos extintivos.



dias, sem apresentar o requerimento, diz-se que houve a prescrição. Logo, ele não poderá mais requerer o pagamento do benefício.

Ademais, a prescrição administrativa encontra fundamento no **princípio da segurança jurídica, em virtude da necessidade da estabilização das relações jurídicas**. O propósito é evitar que “as coisas” possam ser alteradas indefinidamente. Assim, se alguém quer exercer alguma prerrogativa, que a exerça logo; se alguém quiser mudar algo, que mude logo!

Tecnicamente, a prescrição designa a **perda do direito de ação**. Se alguém está te devendo, você tem um prazo para mover a ação judicial para cobrar a dívida. Nesse caso, se você não mover a ação judicial, haverá a **prescrição**. Logo, não será mais possível mover a ação judicial para cobrar a dívida!

Também podemos trazer um exemplo do direito administrativo: na Lei 8.112/1990, existe um prazo de cinco anos para instaurar o processo administrativo disciplinar para apurar a ocorrência de infração disciplinar que possa ensejar a imposição da pena de demissão (L8112, art. 142, I). Esse prazo não é para aplicar a sanção, mas para iniciar o processo administrativo disciplinar. Portanto, a prescrição refere-se à “ação”, que no nosso exemplo é a instauração do processo administrativo disciplinar.

Todavia, a legislação utiliza a expressão prescrição administrativa para diversas coisas que, na verdade, não seriam exatamente um direito de ação. Por isso, é muito mais fácil considerarmos que a **prescrição administrativa** é, genericamente, um **prazo extintivo**, que pode se manifestar por diversos instrumentos.

Ainda falando de forma genérica, a legislação costuma utilizar a expressão prescrição administrativa para indicar o escoamento dos prazos para interposição de recursos, para a instauração de processos administrativos, para a manifestação da administração sobre a conduta de servidores ou sobre infrações cometidas por particulares, entre outros tantos exemplos.

Nesse caso, podemos dizer que a utilização genérica do termo prescrição administrativa pode se subdividir em diversas situações jurídicas, quais sejam (vamos explicar e exemplificar depois):

- a) **prescrição**: trata da pretensão ou da perda do direito de ação;
- b) **decadência**: refere-se ao próprio direito material, ou ao próprio “benefício” que se está pleiteando; e
- c) **preclusão**: é um instrumento processual, que ocorre quando alguém perde a oportunidade de exercer uma prerrogativa processual.

Nesse momento, você está pensando: esse professor está falando grego! Calma, não queira me matar, nós vamos explicar tudo!



A **prescrição** refere-se à pretensão, ou seja, à ação, à possibilidade de iniciar um processo para “cobrar” ou “exigir” algo. Por exemplo, os estatutos dos servidores fixam prazos para a instauração da sindicância ou do processo administrativo disciplinar; na Lei 8112/90, temos os prazos prescricionais de cinco anos, dois anos e de cento e oitenta dias, conforme a gravidade da sanção (demissão, suspensão e advertência, respectivamente). Esses prazos são prazos prescricionais, uma vez que se referem ao início da ação destinada a apurar os fatos e, se for o caso, impor as penalidades.

A **decadência**, por outro lado, trata do próprio **direito material**, ou seja, da própria prerrogativa. Por exemplo, a administração federal tem, em regra, o prazo de cinco anos para anular as decisões que geraram efeitos favoráveis aos administrados (L9784, art. 54). Se o ato não for anulado no prazo de cinco anos, a administração perderá o direito de realizar a anulação, ou seja, não será mais possível anular o ato. Segundo a própria Lei de Processo Administrativo, no âmbito federal, o direito de anular o ato “**decai em cinco anos**”. Ou a administração anula o ato no prazo de cinco anos, ou perderá o direito de anular o ato a partir daí. Nessa situação, não estamos falando “da instauração do processo”, mas sim da própria anulação, isto é, do próprio “direito material”¹¹.

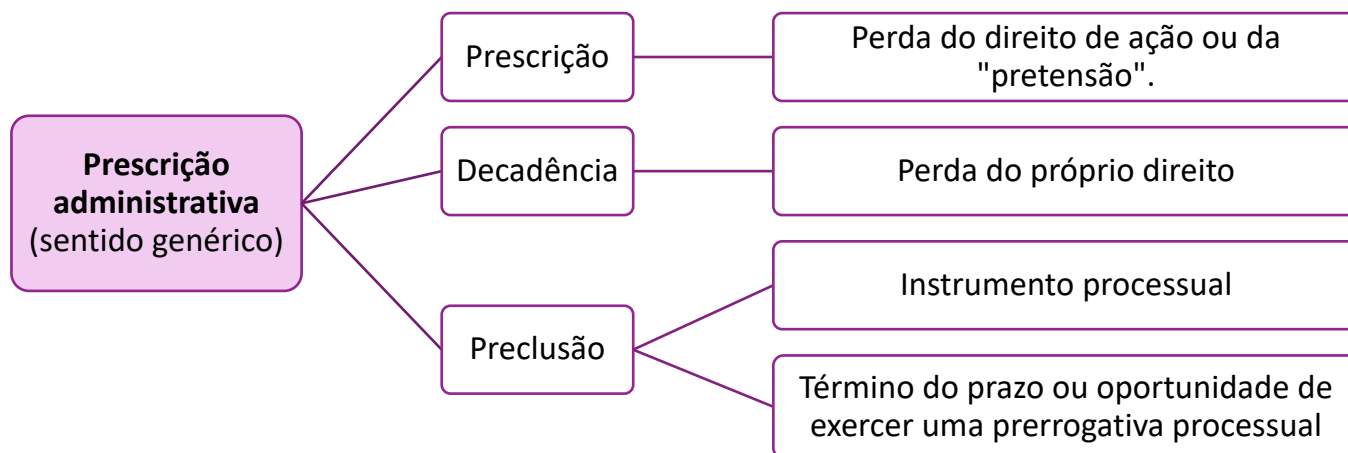
Em “juridiquês”, a decadência incide sobre os **direitos potestativos**, que são aqueles direitos que você pode exercer contra os interesses de outra pessoa. Novamente exemplificando: se Carlos é nomeado para um cargo público e o provimento dele é anulado, a administração exerceu o seu “direito potestativo”, uma vez que exerceu uma prerrogativa contra os interesses de Carlos. Vale dizer: a administração anulou um ato, exercendo a sua prerrogativa de anular, o seu direito, contra a vontade de Carlos.

Logo, a prescrição refere-se ao início de um processo (exemplo: iniciar o processo administrativo disciplinar); enquanto a decadência trata do próprio direito (exemplo: direito de anular um ato).

Por fim, a **preclusão** ocorre quando alguém deixa de exercer uma prerrogativa processual no momento oportuno. Por exemplo, se a lei fixa um prazo de dez dias para apresentação de um recurso, a ausência da apresentação do recurso no prazo gera a preclusão, ou seja, não será possível interpor o recurso em momento futuro, já que a “oportunidade processual” já passou.

¹¹ Diz-se “direito material” porque estamos falando da atividade concreta em si, ou seja, da capacidade de anular o ato. Se é concedido um benefício a alguém e a administração anula esse benefício, isso é uma atividade concreta ou “material”.





Principais prazos prescricionais em espécie

Nesse subcapítulo, vamos dar uma aprofundada no assunto. Primeiro, temos que destacar três pontos: (i) esse tema é raro de aparecer em provas, logo serve mesmo como um aprofundamento do tema; (ii) alguns prazos são estabelecidos em normas especiais, por isso vamos mencionar apenas as principais situações, considerando a legislação federal como uma referência geral; (iii) a expressão “prescrição” será utilizada genericamente para se referir a casos de prescrição (propriamente dita); decadência e, se for o caso, preclusão.

Quando falamos em prescrição, devemos analisá-la sobre as seguintes perspectivas:

- prazos para que os administrados ou servidores **requeiram direitos perante a administração**, iniciando **processos ou interpondo recursos** administrativos;
- prazos para que a administração **exerça o seu poder punitivo**, especialmente em relação ao exercício do poder de polícia ou do poder disciplinar sobre os servidores públicos;
- prazos para que a administração **reveja as suas condutas**, exercendo a **autotutela sobre atos administrativos**.

Em relação ao exercício de direitos pelos administrados, existem diversos prazos gerais ou especiais, que inclusive podem variar conforme o tipo de processo ou o ente da Federação. Um exemplo desse tipo de prazo consta na Lei 8.666/1993, que prevê o prazo de cinco dias úteis para interposição de recurso contra habilitação, inabilitação, julgamento das propostas e outras decisões – exceto no convite, no qual o prazo é de dois dias úteis (L8666, art. 109, I e § 6º).

Por outro lado, quando não houver previsão de prazo especial, teremos que recorrer a alguma norma geral, de aplicação subsidiária a distintos processos. No âmbito federal, o melhor exemplo consta na Lei 9.784/99, que prevê que: “*salvo disposição legal específica*, é de **dez dias o prazo para interposição de recurso administrativo**, contado a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida”. Essa norma se aplica de forma subsidiária aos processos administrativos que não sejam regulados por leis próprios.



Dessa forma, podemos afirmar o seguinte: se nenhuma lei fixar um prazo para interposição de recursos, no âmbito federal,¹² **o prazo será de 10 dias**, adotando-se a Lei 9.784/99 como fundamento.

Agora, vamos falar dos prazos previstos para a administração pública.

Em relação ao exercício do **poder punitivo** do Estado no âmbito do **poder de polícia**, a Lei 9.873/1999 dispõe que prescreve **em cinco anos a ação punitiva da administração pública federal**, contados da data da prática do ato. Logo, se alguém cometer alguma infração administrativa de polícia, como o descumprimento de uma norma de vigilância sanitária, por exemplo, haverá o prazo de até cinco anos para que a administração exerça a ação punitiva.

Em relação **aos servidores públicos, o poder disciplinar** pode ser exercido nos prazos previstos nos estatutos dos servidores de cada ente da Federação. Como exemplo, no âmbito federal, a Lei 8.112/1990 fixa o prazo de cinco anos, dois anos e de cento e oitenta dias, conforme o tipo de penalidade: demissão (ou penas afins), suspensão ou advertência, respectivamente. Quando a infração for capitulada também como crime, será aplicado o prazo previsto na legislação penal.

Agora, chegando ao ponto mais relevante desta aula, temos o prazo “prescricional” para que a administração exerça a autotutela sobre os seus próprios atos. A melhor referência é o art. 54 da Lei 9.784/1999, que prevê que:

*Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários **decai em cinco anos**, contados da data em que foram praticados, **salvo comprovada má-fé**.*

Nesse caso, o prazo é verdadeiramente um prazo decadencial, uma vez que se refere à própria prerrogativa de exercer o direito de anular o ato. O prazo é de cinco anos, contado da data do fato. Entretanto, no caso de **efeitos patrimoniais contínuos**, o prazo de decadência será contado da percepção do **primeiro pagamento** (art. 54, § 1º). Por exemplo, se um servidor recebeu um benefício, percebendo os valores mês a mês (efeitos patrimoniais contínuos), o prazo para desfazimento será de cinco anos, a contar do primeiro pagamento.

Perceba, contudo, que a norma prevê o prazo para situações que ensejem “efeitos favoráveis” para o administrativo ou para quando não houver má-fé. **Não é fixado um prazo, por outro lado, para desfazer atos que gerem efeitos desfavoráveis aos administrados ou no caso de má-fé.** Por exemplo, não existe prazo para anular uma sanção aplicada de forma inadequada a um

¹² Na prática, podemos dizer que esse prazo será aplicável aos estados e municípios que não disponham de leis próprias de processo administrativa, conforme prevê a Súmula 633 do STJ. Assim, quando não houver lei específica fixando o prazo para interposição do recurso administrativo e inexistindo lei próprio de processo administrativo nos estados e municípios, pegaremos “emprestado” o prazo previsto na Lei 9.784/1999.



particular; também não temos um prazo para desfazer um benefício que o interessado recebeu após subornar o agente público responsável (nesse caso, houve má-fé).

Alguns autores defendem que, nesse caso, deverá ser aplicado o prazo prescricional previsto na legislação civil, de dez anos, evitando a imprescritibilidade da ação (CC, art. 205).

Porém, para fins de prova, parece melhor a corrente que defende que simplesmente não há prazo. Logo, partimos da ideia de que **a administração não tem limite de prazo para desfazer os atos administrativos que ensejaram efeitos desfavoráveis aos administrados ou para desfazer os atos em que se comprove a má-fé.**

Corroborando com esse entendimento o fato de que não existe limite de prazo, no âmbito federal, para realizar a **revisão dos atos administrativos que resultem sanções**. Segundo a Lei 9.784/1999, esse tipo de ato poderá ser revisto “a qualquer tempo” quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada (L9784, art. 65).

No mesmo contexto, a Lei 8.112/1990 prevê que o processo disciplinar poderá ser revisto, **a qualquer tempo**, a pedido ou de ofício, quando se surgirem fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da penalidade aplicada (L8112, art. 174).

Isso mostra como, a princípio, não existe prazo para desfazer atos que gerem efeitos desfavoráveis aos administrados.

Também temos uma outra situação em que não haverá prazo para desfazer o ato administrativo. Segundo o STF, **situações flagrantemente inconstitucionais não se submetem ao prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999**.¹³ Por exemplo, o provimento de servidores públicos para cargo de provimento efetivo sem a realização de concurso público é situação flagrantemente inconstitucional; nesse caso, não se aplica o prazo decadencial para anular o provimento. Portanto, nada impede que a anulação do provimento ocorra depois de mais de cinco anos desde o ato de provimento, uma vez que a flagrante ofensa ao texto constitucional não se submete à decadência da Lei 9.784/1999.

Ainda sobre esse tema, é fundamental a leitura da Súmula 633 do STJ, que dispõe que:

Súmula 633: A Lei 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao **prazo decadencial para a revisão de atos administrativos** no âmbito da Administração Pública federal, **pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local** e específica que regule a matéria.

¹³ MS 28.279, de 29-4-2011; MS 29.282 AgR, 2ª Turma, de 24-2-2015; MS 30.014 AgR, de 18-12-2013.



Dessa forma, o prazo de cinco anos para desfazer atos administrativos que gerem efeitos favoráveis aos administrados também será aplicável aos estados e municípios que não disponham de leis próprias de processo administrativo.

Ainda temos que analisar um caso: os **atos inexistentes**. Este tipo de ato é praticado pelos usurpadores de função pública, que são particulares que não possuem qualquer vínculo com a administração, mas que se fazem passar por agentes públicos praticando supostos “atos administrativos”. Por exemplo, imagine um particular que se passou por policial federal e que cobrou “taxas” para emissão de autorizações para compras de armas de fogo: nesse caso, não teremos qualquer manifestação de vontade do Estado. Logo, o ato será inexistente.

A diferença do ato inexistente para um ato administrativo nulo ou anulável é que estes dois últimos, em regra, se submetem ao prazo decadencial para invalidação, ou seja, tais atos se “aperfeiçoam” pelo decurso do tempo. Por outro lado, o ato inexistente nunca será um ato administrativo, logo não estará sujeito a prazos prescricionais ou decadenciais para o desfazimento.

Exemplificando: a autorização emitida pelo falso policial federal nunca será considerada válida, nem mesmo depois do prazo de cinco anos, já que jamais será um ato administrativo.

Ressarcimento ao erário

Esse tema é bastante interessante e, acima de tudo, está “na moda” já que foi objeto de pelo menos duas teses com repercussão geral no STF. Ressalto que esse tema não é apenas de controle administrativo, mas tem correção e, por isso, vamos estudá-lo neste momento.

Vamos explicar o contexto! A regra geral, no ordenamento jurídico, é a prescrição. O propósito é assegurar a segurança jurídica. Então, se é para cobrar, punir ou desfazer um ato, que isso seja realizado logo.

Entretanto, a Constituição Federal prevê uma redação pelo menos controversa no art. 37, § 5º, que dispõe que:

*§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.***

Para entender melhor isso aí, precisamos diferenciar as sanções do ressarcimento. Sanção é uma penalidade, que pode ter várias naturezas, como as sanções administrativas, penais e civis. Por exemplo:

- multa é uma sanção;
- advertência, suspensão e demissão são sanções;



- perda da função pública é uma sanção;
- suspensão do direito de licitar é uma sanção.

Por outro lado, o ressarcimento não é uma sanção, mas uma **obrigação civil de reparar um dano causado a terceiro**. Por exemplo, se alguém desvia um milhão de reais, quando for condenada a ressarcir, haverá a obrigação de devolver o um milhão. Assim, em tese, não houve nenhuma penalidade, pois a pessoa “pegou um milhão” e depois “devolveu o um milhão”. Tecnicamente, ela não perdeu nada.

Na verdade, algumas normas até chamam o ressarcimento de “penalidade” ou “sanção”. Por exemplo, a Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) enumera o ressarcimento ao erário na lista de sanções (L8429, art. 12). Por isso, podemos dizer que o ressarcimento não é uma sanção “em sentido estrito”.

Pois bem! As penalidades em geral sempre se submetem a algum prazo prescricional. Contudo, existia um entendimento de que as ações destinadas a obter o ressarcimento eram **imprescritíveis**.

Vamos pegar um exemplo: se um agente público causasse “lesão aos cofres públicos”, ele poderia perder a função pública por essa conduta e, além disso, ser responsabilizado a ressarcir o erário. Entretanto, se a ação de improbidade não fosse iniciada no prazo legal, haveria a prescrição do poder punitivo. Logo, não seria mais possível aplicar a pena de perda da função pública (sanção). Contudo, a ação de ressarcimento poderia ser movida a qualquer tempo, já que se entendia que ela seria “imprescritível”.

Hoje, entretanto, essa tese de “imprescritibilidade absoluta” está superada, pois o STF passou a admitir a prescrição da ação de ressarcimento **em alguns casos**.

No primeiro caso, o STF decidiu que “**é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil**” (RE 669.069). Nesse caso, o tal “ilícito civil” seria algo como um acidente de trânsito.

Por exemplo: Pedro é um particular, sem qualquer vínculo com o poder público; em determinado momento, Pedro foi mexer no celular e perdeu o controle do veículo, atingindo um carro da prefeitura do município X. Nesse caso, o município X terá que cobrar Pedro e, se não houver acordo, provavelmente o caso será “judicializado”. Porém, a pergunta é: existe prazo para que o município X mova a ação para obter o ressarcimento? Antigamente, se entendia que o município não teria um limite de prazo para mover a ação. Então, seria possível mover a ação depois de 10, 15 ou mais anos. Isso acabou! A partir da decisão do STF, passou a se entender que existe prazo prescricional para o “Estado” mover a ação de ressarcimento.



A decisão do STF mencionada acima tratava apenas dos mencionados ilícitos meramente civis, a exemplo de uma simples batida de trânsito. Entretanto, na ocasião, não foram discutidas outras situações, como os danos decorrentes de atos de improbidade administrativa.

Esse caso acabou sendo decidido em outra tese com repercussão geral do STF, que acabou concluindo que (RE 852.475):

São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

A partir desse entendimento, podemos concluir que o dano ao erário decorrente de ato de improbidade praticado mediante conduta dolosa é imprescritível. A consequência lógica disso é que o dano ao erário decorrente de conduta meramente culposa será **prescritível**.

Vimos acima dois posicionamentos do STF sobre a prescrição de dano ao erário. Porém, em nenhum dos casos, foi discutido o prazo da prescrição. Vale dizer: o STF não discutiu o prazo prescricional.

No caso de **ilícitos meramente civis**, o STJ já vem firmando o posicionamento de que **o prazo para a Fazenda Pública mover a ação de ressarcimento é de cinco anos**, ou seja, é uma **prescrição quinquenal**.

O fundamento dessa interpretação é a aplicação do princípio da isonomia e também do Decreto 20.910/32, que fixa o prazo de cinco anos para que o particular mova a ação indenizatória contra a Fazenda Pública (art. 1º). Assim, se o prazo para o particular contra o Estado é de cinco anos; então o prazo do Estado contra o particular, por isonomia, também deverá ser de cinco anos.¹⁴

Agora, no caso de dano decorrente de ato de improbidade administrativa, acreditamos que o prazo é o mesmo previsto para a própria ação de improbidade administrativa, ou seja, deverão ser aplicados os prazos que constam no art. 23 da Lei 8.429/1992, que variam conforme cada situação.

Bom, até agora vimos duas situações de prescrição da ação de reparação decorrentes de: (i) ilícito meramente civil; (ii) ato de improbidade administrativa.

Pois bem, mas esses dois casos não se aplicavam **às decisões dos tribunais de contas**. Isso porque os Tribunais de Contas – TC apuram a ocorrência de dano ao erário e, ao final do processo, imputam o “débito” contra o responsável, ou seja, determinam que o responsável “pague” o valor do prejuízo que ele causou ao Poder Público.

¹⁴ STJ, 2ª Turma, AgInt no AREsp 1.451.967/SP, julgado em 19/09/2019.



A decisão do TC constitui um “título executivo”, ou seja, um documento que poderá ser utilizado na ação de cobrança, eventualmente movida pela pessoa jurídica interessada.¹⁵ Vamos dar um exemplo: o TCU tomou conhecimento de irregularidades cometidas contra o patrimônio da União. Ao final do processo, a Corte condenou o responsável ao pagamento do prejuízo. Porém, esse responsável não “pagou” o prejuízo, ou seja, não cumpriu a determinação do Tribunal de Contas. Então, a União terá que mover uma ação de cobrança, que nós chamamos de “ação de execução”. Para mover essa ação, a União utilizará o título executivo, isto é, a decisão do Tribunal de Contas.

Mas aí vem a pergunta: após a decisão do TCU, haveria prazo para a União mover a ação de execução, relativa ao ressarcimento ao erário? Antes, o entendimento era que não, pois se entendia que o ressarcimento era imprescritível. Porém, a partir das novas decisões do STF, o tema ganhou novos rumores.

Dessa forma, em 2020, o STF voltou a discutir o tema, firmando uma nova tese com repercussão geral, com a seguinte ementa: “**é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas**” (RE 636.886).¹⁶

Mas vamos entender melhor essa decisão. O entendimento do STF não fixou prazo para a discussão da ação no Tribunal de Contas, mas apenas para a ação de execução, ou seja, define que existe prescrição para que a procuradoria ou órgão equivalente mova a ação de execução. Assim, a discussão do tema no respectivo Tribunal deverá seguir as regras definidas na Lei Orgânica do Tribunal, no seu Regimento Interno e em outros atos normativos. Essa discussão “na Corte” não foi objeto de debate na decisão do STF.

Logo, existe prazo prescricional para a **execução do título executivo emitido pelo Tribunal de Contas**. É a partir daqui que nos interessa!

Além disso, no acórdão, o STF não fixou um “prazo”, mas apenas definiu que **a pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal)**. Assim, as mesmas regras adotadas na execução fiscal são adotadas na ação de execução do título executivo emitido pelos tribunais de contas.

¹⁵ A própria Constituição dispõe que: “as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo” (CF, art. 71, § 3º).

¹⁶ Tema 899, julgado em 20/4/2020.





Na decisão do STF sobre a prescrição da ação de ressarcimento por ato de improbidade, fez-se uma diferença entre a improbidade culposa (prescritível) ou dolosa (imprescritível). Por causa dessa diferença, alguns alunos, em relação às decisões dos tribunais de contas, perguntam-se: *mas professor, tem diferença se houve dolo ou culpa?*

A resposta é: **NÃO!** Nas decisões dos tribunais de contas, **não se julgam pessoas, mas apenas as suas contas**. Assim, não se discute, na decisão do Tribunal, se houve “ato de improbidade” e muito menos se esse ato ocorreu com “dolo” ou “culpa”.

Assim, não podemos “misturar” os dois temas. Na decisão do STF, a tese que nos interessa é, apenas, que: **“é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”**.

A eventual diferença entre a conduta dolosa ou culposa somente importa na tese sobre a ação de reparação de dano decorrente de ato de improbidade administrativa. Mas aí já estaríamos tratando de outro tipo de ação, que não se confunde com aquela que tramita perante os tribunais de contas.



Prazos extintivos e prescrição administrativa

Prescrição administrativa	<ul style="list-style-type: none">▪ Conceito: prazo extintivo para o exercício de uma prerrogativa em virtude da inércia do interessado.▪ Fundamento: princípio da segurança jurídica; estabilidade das relações jurídicas.
Formas	<ul style="list-style-type: none">▪ Prescrição (em sentido estrito): perda do direito ação, em virtude do decurso do tempo (exemplo: prazo para mover a ação disciplinar contra um servidor);▪ Decadência: perda do próprio direito, em virtude do decurso do prazo previsto em lei (exemplo: prazo para desfazer atos administrativos);▪ Preclusão: perda da oportunidade de exercer uma prerrogativa processual (exemplo: “final” da fase de contestação em um processo administrativo).



<p>Principais prazos prescricionais</p>	<ul style="list-style-type: none">▪ Prazo para os particulares apresentarem recursos:<ul style="list-style-type: none">▪ varia conforme cada tipo de processo ou conforme o ente da Federação;▪ no âmbito federal, o prazo geral é de 10 dias, quando outro não for fixado em lei.▪ Prazo para o exercício do poder punitivo de polícia: no âmbito federal, é de cinco anos;▪ Prazo para o exercício do poder disciplinar contra os servidores:<ul style="list-style-type: none">▪ fixado nos estatutos de servidores;▪ no âmbito federal, é de 5 anos, 2 anos ou 180 dias, conforme o tipo de penalidade.▪ Prazo para exercer a autotutela, desfazendo atos administrativos:<ul style="list-style-type: none">▪ efeitos favoráveis para o destinatário, exceto má-fé: 5 anos, a contar da prática do ato;▪ não há prazo:<ul style="list-style-type: none">▪ quando houver má-fé ou quando o ato gerar efeitos desfavoráveis ao administrado;▪ revisão de atos punitivos (no âmbito federal);▪ atos flagrantemente inconstitucionais (ex.: provimento de cargo efetivo sem concurso público).▪ atos inexistentes.
<p>Ressarcimento ao erário</p>	<ul style="list-style-type: none">▪ Prescreve:<ul style="list-style-type: none">▪ dano decorrente de ilícito civil (prazo de cinco anos);▪ dano decorrente de ato de improbidade culposo (prazo das sanções de improbidade);▪ ação de ressarcimento decorrente de decisão de Tribunal de Contas.▪ Não prescreve:<ul style="list-style-type: none">▪ dano decorrente de ato de improbidade doloso.

Controle interno

Funções constitucionais do controle interno

Já vimos acima que o controle administrativo é essencialmente um controle interno. Nesse caso, vamos conversar sobre o sistema de controle interno.



De acordo com a CF, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração direta e indireta será realizada pelo controle externo e pelo **sistema de controle interno de cada Poder** (CF, art. 70, *caput*).

Dessa forma, os poderes **Legislativo, Executivo e Judiciário** manterão, de **forma integrada**, sistema de controle interno com a finalidade de CF, art. 71):

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Não há muita novidade sobre essas atribuições. Como elas são competências do controle interno, que atua junto aos Poderes, não costuma ocorrer muita discussão doutrinária e jurisprudencial sobre o tema.

No primeiro caso, o sistema de controle interno encarrega-se de avaliar o cumprimento das metas definidas no PPA, assim como a execução dos programas e do orçamento.

No segundo inciso, temos duas atribuições:

- (i). realizar o controle de legalidade e de resultados na **administração pública**;
- (ii). realizar o controle de legalidade e de resultados na **aplicação de recursos por entidades de direito privado**.

Esse último caso é muito importante, uma vez que todos aqueles que aplicam recursos públicos passam a se sujeitar ao dever de prestar contas. Nesse caso, as entidades privadas que recebem os recursos prestam contas diretamente à autoridade repassadora do recurso, motivo pelo qual o controle interno acaba tendo um papel relevante. Por exemplo: se uma organização social receber recursos de uma secretaria municipal de saúde, a prestação de contas correspondente será realizada diretamente à própria secretaria. Nesse caso, o controle interno poderá realizar os procedimentos de auditoria e de certificação sobre esse processo de prestação de contas.

Por fim, cabe ao controle interno o controle de:

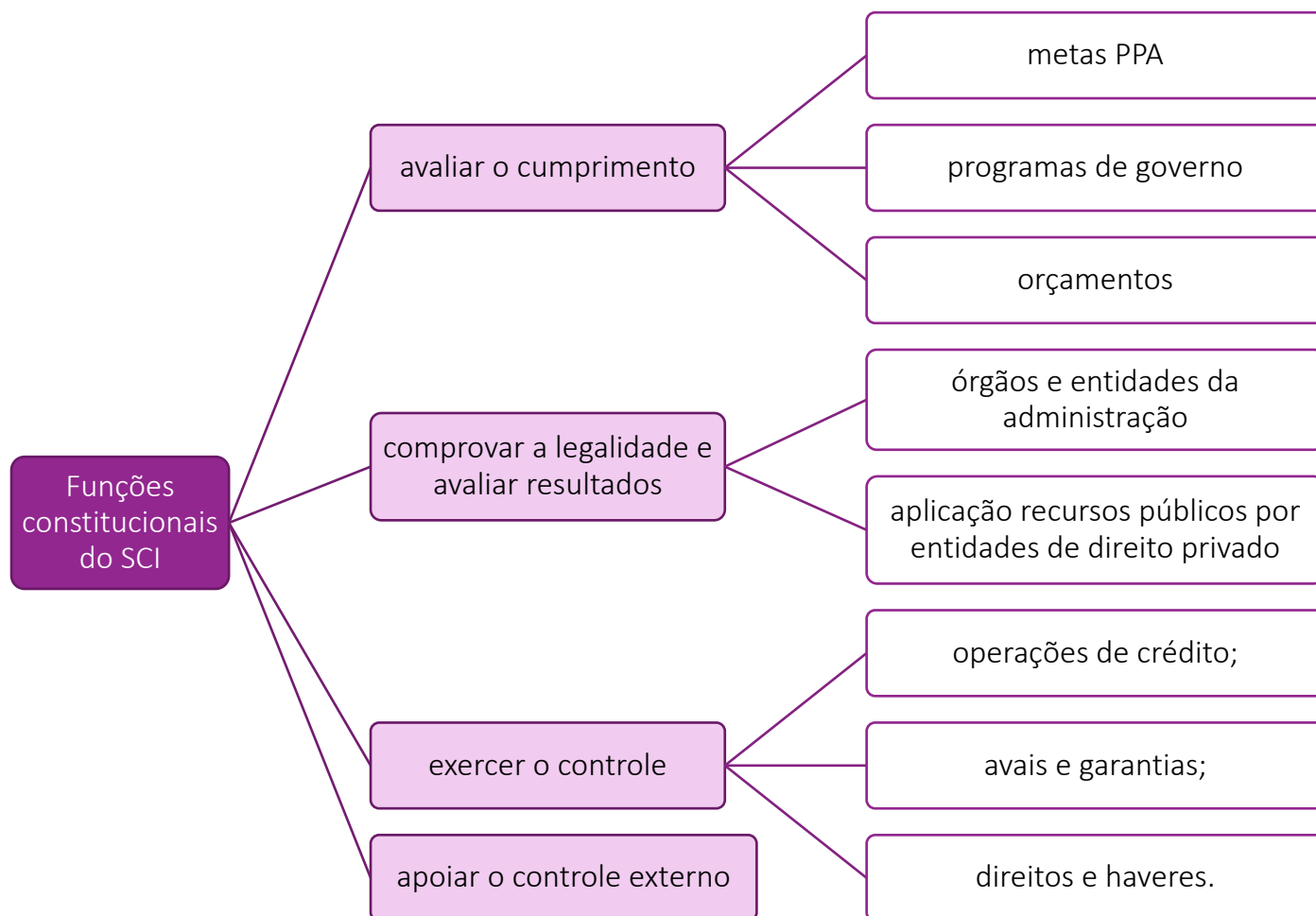


- (i) **operações de crédito:** como um empréstimo tomada por uma entidade pública para realizar uma obra;
- (ii) **avais e garantias:** imagine, por exemplo, que um estado da Federação tome um empréstimo junto a uma instituição internacional de crédito, e a União assine como avalista ou conceda a garantia. Nesse caso, teremos uma obrigação que poderá atingir a União, motivo pelo qual o seu controle interno terá competência para realizar a análise;
- (iii) **direitos e haveres:** aqui, podemos encontrar direitos das mais diversas naturezas. Como exemplo, teríamos o controle e execução da dívida ativa (créditos em favor do Estado que estão vencidos, mas não foram pagos). Nesse caso, o controle interno poderia verificar como estão os procedimentos de inscrição e cobrança da dívida ativa.

Por fim, também **compete ao sistema de controle interno apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional**. Primeiro, cabe observar que não existe hierarquia entre os controles interno e externo, mas uma relação de complementariedade. O controle interno é responsável por verificar o dia a dia da administração, emite opiniões para o aperfeiçoamento da gestão. Além disso, o controle interno realiza auditorias anuais e também emite o certificado de auditoria no processo de prestação de contas, que será submetido ao Tribunal de Contas. Portanto, os controles interno e externo são complementares, um reforçando o papel do outro.

Ademais, a Constituição Federal determina que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverão dar ciência dos fatos ao Tribunal de Contas competente, **sob pena de responsabilidade solidária** (CF, art. 74, § 1º). Portanto, se o responsável do controle interno omitir uma irregularidade ou ilegalidade de que tenha conhecimento, ele poderá ser responsabilizado juntamente com a autoridade que cometeu a infração.





Órgãos encarregados do controle interno

Controladorias

As **controladorias** são os órgãos administrativos encarregados especificamente da atividade de controle interno, realizando **auditorias, inspeções, correição** e outras tarefas de controle no âmbito da administração pública.

Tratando-se de órgão de controle interno, as controladorias, em regra, não são dotadas de poder punitivo, mas são responsáveis por instruir processos de controle e de correição, de sugerir a aplicação de medidas punitivas, de emitir recomendações para o aperfeiçoamento da gestão.

Além disso, as controladorias realizam diversas tarefas de fiscalização, com o propósito de comprovar a legalidade e o desempenho da gestão pública.

Em regra, as controladorias ficam subordinadas diretamente ao chefe do Poder Executivo, sendo que o respectivo chefe ou diretor goza de *status* de ministro de Estado ou secretário estadual ou municipal, conforme o caso.



Na administração federal, a **Controladoria-Geral da União** é o órgão máximo do controle interno. Com efeito, os trabalhos da CGU subdividem-se em várias categorias, dando-se destaques aos setores de:

- a) **controle interno;**
- b) **correição;**
- c) **ouvidoria;**
- d) **transparência;** e
- e) **combate à corrupção.**

Nos estados, as corregedorias costumam receber o nome de “Corregedoria-Geral do Estado”, ao passo que, nos municípios, o nome costuma ser “Corregedoria-Geral do Município”.

Órgãos de controle interno nos demais Poderes

A Constituição Federal prevê a existência de um **sistema de controle interno, de forma integrada, em cada Poder**. Portanto, além da CGU, que atua no âmbito do Executivo Federal, podemos identificar secretarias ou órgãos de controle atuando no âmbito de cada Poder.

Infelizmente, não existe a *integração* exigida na Constituição Federal. Na prática, cada Poder mantém o seu próprio sistema de controle interno, sem que exista um funcionamento integrado junto aos demais.

Mas como funciona o controle interno em cada Poder?

No âmbito do **Poder Legislativo federal**, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal mantêm, cada Casa, a respectiva Secretaria de Controle Interno.

É interessante, ademais, o funcionamento do controle interno no âmbito **do Tribunal de Contas da União**. Isso porque o TCU é um órgão que, essencialmente, realiza a atividade de controle externo. Porém, o TCU faz o controle externo como atividade finalística, mas o Tribunal dispõe do seu próprio controle interno, por meio de uma secretaria vinculada diretamente à presidência daquela Corte.

No **Judiciário**, o controle interno funciona por “duas vias”. Primeiro, porque cada tribunal mantém o respectivo controle interno. Assim, existem secretarias de controle distintas funcionando no STF, no STJ, no TST, no TSE, no STM e nos respectivos tribunais federais regionais. A “segunda via”, que será estudada logo adiante, é realizada pelo Conselho Nacional de Justiça, que faz o controle interno da atividade administrativa e correcional no âmbito de todo o Poder Judiciário.



Finalmente, o **MPU** também dispõe da Auditoria Interna do Ministério Público da União, que é a unidade responsável pelo seu controle interno. Aqui, diferentemente do que ocorre no Judiciário, há um entendimento do próprio Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP de que a sua atividade é de **controle externo**. Portanto, o CNMP não é órgão de controle interno, mas de controle externo, a despeito da existência de divergências sobre o assunto.

Nos estados e no DF, podemos observar estruturas semelhantes, no âmbito de cada Poder.

Por fim, nos municípios, a Constituição Federal trouxe um tratamento distinto, ao dispor que “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” (CF, art. 31, *caput*).

Portanto, nos municípios, existe apenas a previsão expressa de controle interno no “Poder Executivo Municipal”. Vale lembrar que os municípios dispõem apenas dos poderes Executivo e Legislativo. Logo, como a estrutura do legislativo municipal, muitas vezes, é bastante simples, seria possível realizar um controle interno “compartilhado” com a estrutura do próprio Poder Executivo. Nada impede, porém, que a câmara municipal institua o seu próprio controle interno, especialmente quando a câmara dispuser de uma estrutura administrativa mais sofisticada.

Conselho Nacional de Justiça – CNJ

O **Conselho Nacional de Justiça** foi instituído por meio da emenda Constitucional 45/2004 com o propósito de controlar a **atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes**.

Ademais, o CNJ compõe a estrutura do Poder Judiciário, na forma do art. 92, I-A, da Constituição Federal. Por esse motivo é que podemos afirmar que as atividades do CNJ são atividades de **controle interno**, já que ele é um órgão que compõe o próprio Poder Judiciário.

Todavia, as atribuições do CNJ envolvem tarefas de natureza administrativa ou funcional, ou seja, o CNJ faz o controle administrativo e financeiro dos Tribunais e funcional dos juízes. O Conselho, por outro lado, **não é instância de revisão da função jurisdicional**.

Dada a importância desse assunto, vamos subdividir o tema em alguns capítulos.

a) A constitucionalidade do CNJ

Antes da instituição do CNJ, o STF havia julgado algumas decisões considerando inconstitucionais normas estaduais que criavam os respectivos conselhos de justiça para o controle do Judiciário estadual (ADI 135-PB e ADI 137-PA). A partir desses julgados, a Corte editou a súmula 649, nos seguintes termos: “É inconstitucional a criação, por Constituição Estadual, de órgão de controle administrativo do Poder Judiciário do qual participem representantes de outros poderes ou entidades”.



Algumas decisões consideraram a inconstitucionalidade a partir da ofensa à separação dos Poderes, especialmente porque, em alguns casos, esses órgãos exerceriam o controle externo da função jurisdicional.

Aprofundando ainda mais o tema, o STF também considerou que a instituição de conselhos estaduais para o controle, externo ou interno, do Poder Judiciário seria inconstitucional, uma vez que estaria ferindo o regime unitário do Poder Judiciário nacional. Nessa linha, é importante a transcrição da decisão exarada na ADI 3.367:

[...] os Estados-membros carecem de competência constitucional para instituir conselhos, internos ou externo, destinados a controle da atividade administrativa, financeira ou disciplinar das respectivas Justiças, porque a autonomia necessária para o fazer seria incompatível com o regime jurídico-constitucional do Poder Judiciário, cuja unidade reflete a da soberania nacional. (...) De modo que eventual poder de criação de conselho estadual, ordenado ao controle administrativo-financeiro e disciplinar da divisão orgânica do Poder, atribuída com fisionomia uniforme às unidades federadas, violentaria a Constituição da República, porque lhe desfiguraria o regime unitário, ao supor competência de controles díspares da instituição, mediante órgãos estaduais, cuja diversidade e proliferação, isto, sim, meteriam em risco o pacto federativo. [ADI 3.367, rel. min. Cezar Peluso, P, j. 13-4-2005, DJ de 17-3-2006.]

Pois bem, em sentido semelhante, algumas entidades chegaram a questionar, junto ao STF, a constitucionalidade da criação do CNJ, uma vez que, supostamente, estaríamos diante de dois problemas: (i) o CNJ estaria violando as prerrogativas de autonomia e autogoverno do Judiciário, especialmente porque, em sua composição, teria membros de fora deste Poder; (ii) o CNJ, ao controlar o Judiciário em todos os entes da Federação, estaria constituindo uma ofensa à autonomia dos entes Federados.

Porém, o STF considerou que a **instituição do CNJ é constitucional**. Nos autos da ADI 3.367, o STF afastou a alegação de inconstitucionalidade, sob alguns pontos de vista:

- (i). a **maioria absoluta** dos membros do CNJ é **oriunda do Poder Judiciário** (afastando a alegação de ofensa à autonomia) (CF, art. 103-B, I a XIII);
- (ii). o CNJ compõe o Poder Judiciário, logo exerce o **controle interno** (afastando a alegação de interferência externa) (CF, art. 91, I-A);
- (iii). no mesmo sentido das alegações acima, o **STF poderá rever as decisões do CNJ**, preservando, então, a autonomia do Poder Judiciário (CF, art. 102, I, "r");
- (iv). o Poder Judiciário tem **caráter unitário**, de âmbito nacional (afastando a alegação de interferência nos estados-membros (CF, art. 92).

Em resumo, a estrutura adotada no CNJ não ofende a Constituição Federal.



b) As competências do CNJ

Segundo a Constituição Federal, compete ao Conselho o **controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário** e do cumprimento dos **deveres funcionais dos juízes**, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura (CF, art. 103-B, § 4º):

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV – representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

V – rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;

VI – elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;

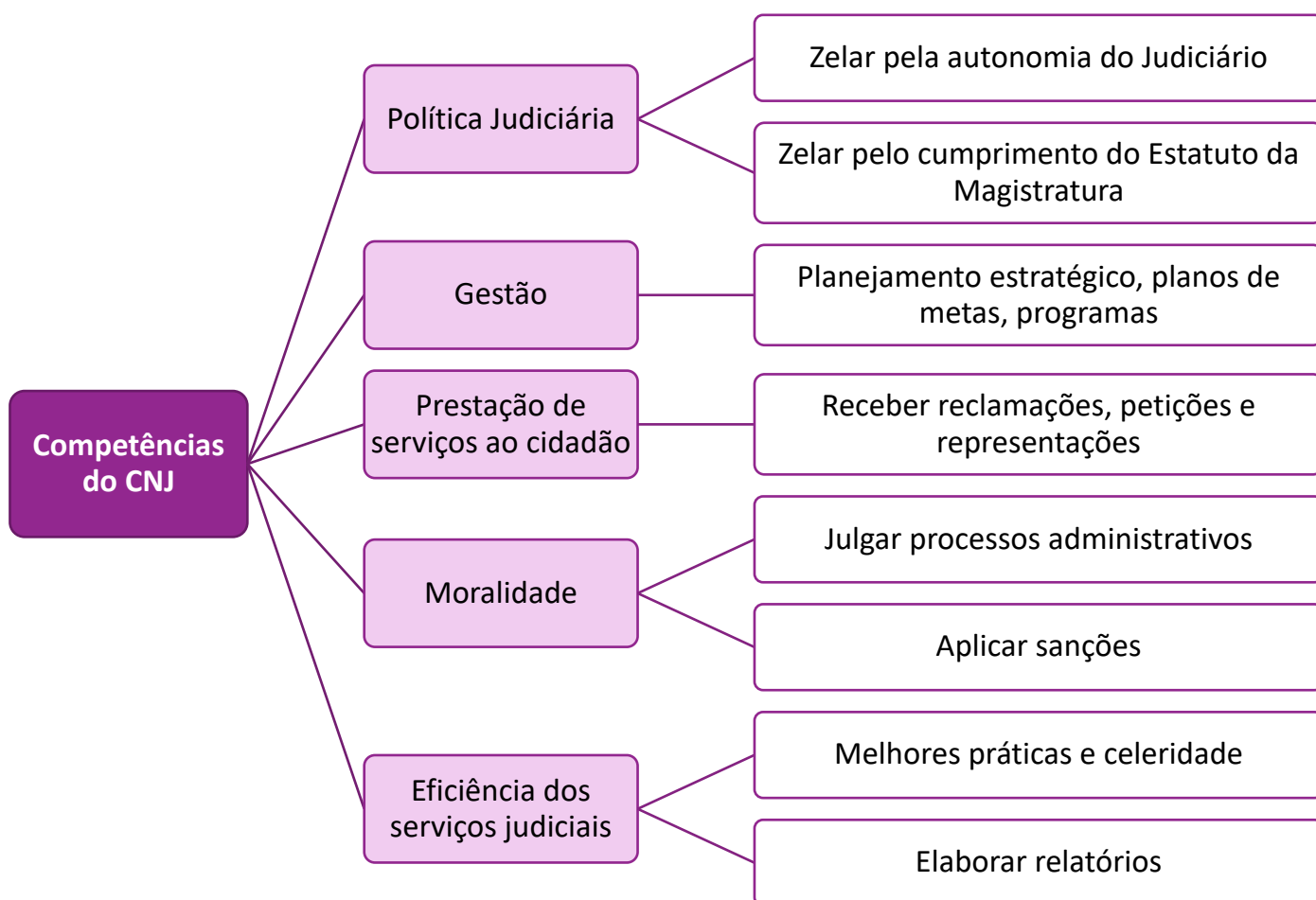
VII – elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

Segundo o CNJ (informação constante no site do órgão), o Conselho é responsável pela transparência e controle, nos seguintes aspectos:

- 1) na **política judiciária**: zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, expedindo atos normativos e recomendações;



- 2) na **gestão**: definir o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário;
- 3) na **prestação de serviços ao cidadão**: receber reclamações, petições eletrônicas e representações contra membros ou órgãos do Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializado;
- 4) na **moralidade**: julgar processos disciplinares, assegurada ampla defesa, podendo determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas;
- 5) na **eficiência dos serviços judiciais**: melhores práticas e celeridade: elaborar e publicar semestralmente relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o País.



O Tribunal de Contas da União **não faz parte do Poder Judiciário**, mas se submete a algumas regras aplicáveis a este Poder, como as competências sobre a autonomia do Judiciário definidas do art. 96 da Constituição Federal. Além disso, os membros do Tribunal de Contas da União gozam das mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens que os ministros do STJ.

Regra semelhante se aplica aos conselheiros, nos estados, e aos auditores (ministros-substitutos ou conselheiros-substitutos), pois todos gozam de prerrogativas e vedações equivalentes ao de membros do Poder Judiciário.

A partir desse contexto, questionou-se se os Tribunais de Contas e respectivos membros estariam sujeitos à jurisdição do CNJ.

A resposta foi: **NÃO!**

Segundo o próprio Conselho: **“o CNJ não tem competência para regular matéria de tribunais de contas”**, pois **somente os assuntos que dizem respeito aos órgãos do Judiciário podem ser analisados pelo Conselho** (Pedido de Providências 248).

Logo, como não compõem o Poder Judiciário, **os tribunais de contas ficam fora da esfera de competência do CNJ**.

Ademais, atualmente, não existe nenhum “conselho nacional” que controle a atuação dos tribunais de contas, de forma semelhante ao que faz o CNJ (no Judiciário) e o CNMP (no Ministério Público). Existem algumas propostas de emenda à Constituição com o objetivo de criar órgão semelhante para os TCs e para os “MPs de Contas” (PECs 28 e 147 de 2007), mas até agora nada foi aprovado nesse sentido.

c) A composição do CNJ

O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de quinze membros com mandato de dois anos, admitida uma recondução. Ademais, a composição é realizada da seguinte forma (CF, art. 130-B):

- a) o Presidente do Supremo Tribunal Federal;
- b) um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal;
- c) um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal;
- d) um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal;
- e) um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal;
- f) um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
- g) um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
- h) um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho;
- i) um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho;
- j) um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República;



- k) um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual;
- l) dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- m) dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

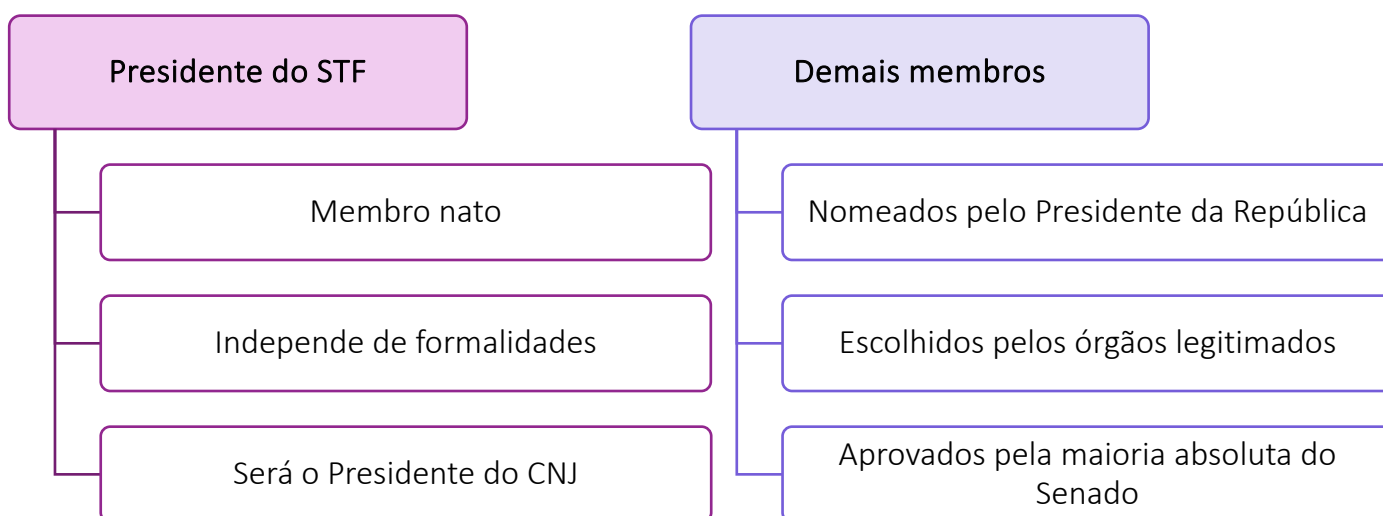
Perceba que o Presidente do STF é um membro nato, ou seja, ele não é indicado, escolhido, etc., ele simplesmente se torna membro pelo fato de ser o Presidente do STF. Ademais, o Presidente do **Supremo Tribunal Federal** é também Presidente do CNJ.

Nesse caso, temos uma situação curiosa, pois, em suas ausências ou impedimentos, ele será substituído pelo Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal. Portanto, o Vice-Presidente do Supremo não compõe o CNJ, mas atuará na condição de Presidente "substituto", quando o Presidente do STF estiver nas suas ausências e impedimentos.

O Presidente do STF assume, portanto, como **membro nato**. Logo, não há uma "nomeação" específica para o cargo de Presidente do CNJ. Entretanto, **os demais membros serão nomeados pelo Presidente da República**, depois de **aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal**.

Ademais, com exceção do Presidente, **os demais são escolhidos por determinados órgãos**, conforme a legitimidade de cada um. Por exemplo, o membro oriundo do STJ é indicado pelo próprio STJ; as vagas de desembargador de TJ e de juiz estadual são indicadas pelo STF; as de juiz de TRF e de juiz federal pelo STJ; as de cidadãos pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal; e assim por diante.

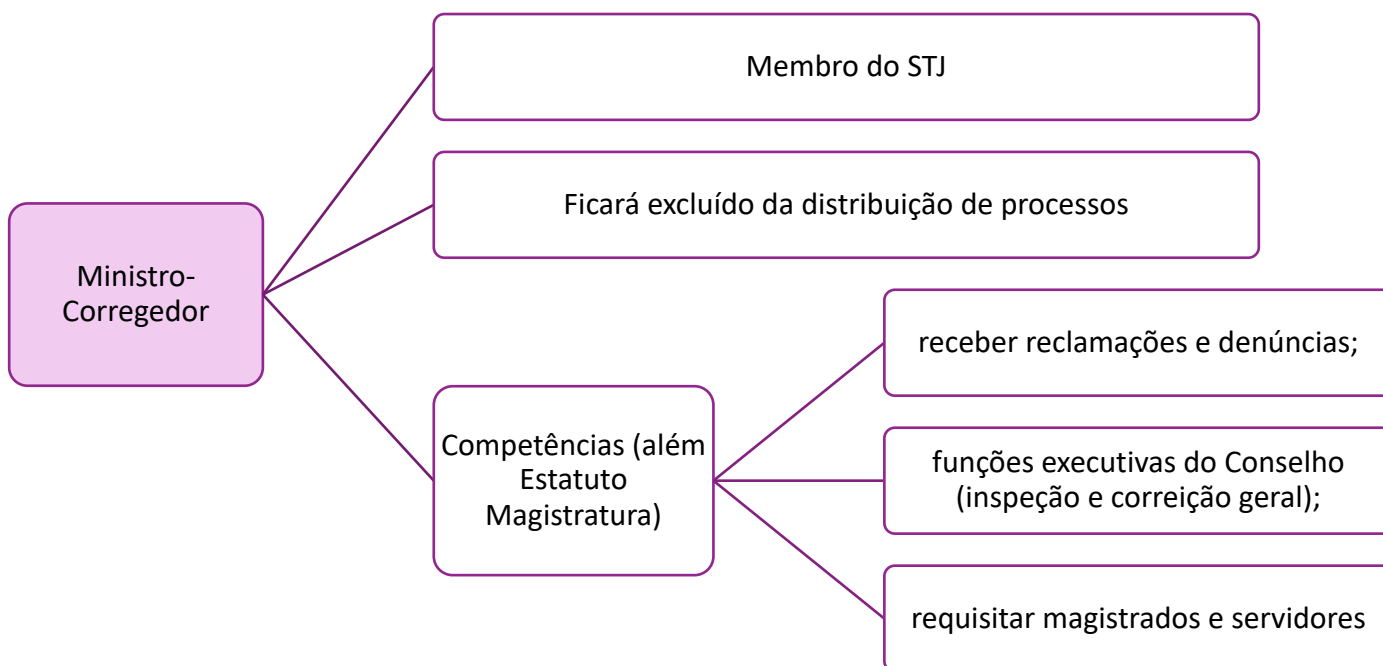
Porém, se não forem efetuadas, no prazo legal, as indicações, caberá a escolha ao Supremo Tribunal Federal (CF, art. 103-B, § 3º). Em termos mais simples: "se alguém comer mosca", perderá o direito de indicar a vaga, cabendo ao STF realizar a indicação nessa situação.



Além da função de Presidente, existe também a função de **Ministro-Corregedor**. Esta será de responsabilidade do Ministro do Superior Tribunal de Justiça. Mas tome cuidado: enquanto o Presidente do CNJ é o Presidente do STF; no caso da vaga do STJ, não temos a mesma situação. O membro do STJ é indicado por este Tribunal, mas não será automaticamente o respectivo Presidente desta Corte.

O Ministro-Corregedor ficará excluído da distribuição de processos no Tribunal. Ademais, compete-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, as seguintes:

- receber as reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos magistrados e aos serviços judiciários;
- exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e de correção geral;
- requisitar e designar magistrados, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de juízos ou tribunais, inclusive nos Estados, Distrito Federal e Territórios.



Para finalizar a parte sobre o CNJ, vamos analisar as últimas disposições constitucionais.

Junto ao Conselho oficialarão o **Procurador-Geral da República** e o **Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil** (CF, art. 103-B, § 6º). Esses não são "membros" do CNJ, mas atuam junto ao Conselho.

Ademais, a União, inclusive no Distrito Federal e nos Territórios, **criará ouvidorias de justiça**, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça (CF, art. 103-B, § 7º).



Dessa forma, nós terminamos toda a parte teórica desta aula. Em breve, postaremos algumas questões para você treinar.



ESSA LEI TODO MUNDO CONHECE: PIRATARIA É CRIME.

Mas é sempre bom revisar o porquê e como você pode ser prejudicado com essa prática.



1 Professor investe seu tempo para elaborar os cursos e o site os coloca à venda.



2 Pirata divulga ilicitamente (grupos de rateio), utilizando-se do anonimato, nomes falsos ou laranjas (geralmente o pirata se anuncia como formador de "grupos solidários" de rateio que não visam lucro).



3 Pirata cria alunos fake praticando falsidade ideológica, comprando cursos do site em nome de pessoas aleatórias (usando nome, CPF, endereço e telefone de terceiros sem autorização).



4 Pirata compra, muitas vezes, clonando cartões de crédito (por vezes o sistema anti-fraude não consegue identificar o golpe a tempo).



5 Pirata fere os Termos de Uso, adultera as aulas e retira a identificação dos arquivos PDF (justamente porque a atividade é ilegal e ele não quer que seus fakes sejam identificados).



6 Pirata revende as aulas protegidas por direitos autorais, praticando concorrência desleal e em flagrante desrespeito à Lei de Direitos Autorais (Lei 9.610/98).



7 Concurseiro(a) desinformado participa de rateio, achando que nada disso está acontecendo e esperando se tornar servidor público para exigir o cumprimento das leis.



8 O professor que elaborou o curso não ganha nada, o site não recebe nada, e a pessoa que praticou todos os ilícitos anteriores (pirata) fica com o lucro.



Deixando de lado esse mar de sujeira, aproveitamos para agradecer a todos que adquirem os cursos honestamente e permitem que o site continue existindo.