Estratégia Concursos

Aula 00

TCE-TO - Controle Externo da Gestão Pública - 2021 (Pré-Edital)

Autor:
Equipe Controle Externo, Herbert Almeida, Time Herbert Almeida 2

15 de Julho de 2021

APRESENTAÇÃO DO CURSO

Olá concurseiros e concurseiras.

É com muita satisfação que estamos lançando este **livro digital** de **Controle Externo** para o concurso de **Auditor Municipal de Controle Interno (Área Geral) da Controladoria Geral do Município de João Pessoa**.

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**. 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).

Dessa forma, o conteúdo do nosso livro digital será distribuído em **7 aulas**, conforme o seguinte cronograma:

AULAS	TÓPICOS ABORDADOS	DATA
Aula 0	1 Sistemas de controle externo. 2 Controle externo no Brasil.	**Disponível**
Aula 1	4 Tribunais de Contas: funções, natureza jurídica e eficácia das decisões.	**15/08**
Aula 2	3 Regras constitucionais sobre o controle externo.	**15/09**
Aula 3	Competências infraconstitucionais. 5 Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (Lei n.° 1.284/2001). Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (jurisdição).	**30/09**
Aula 4	5 Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (Lei n.° 1.284/2001). Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (organização e processo geral).	**15/11**
Aula 5	5 Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (Lei n.° 1.284/2001). Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (processos de contas).	**30/12**
Aula 6	5 Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (Lei n.° 1.284/2001). Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (fiscalização, sanção e recursos).	**25/01**

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?

- 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.

Sumário

1 Introdução.....6

1.1 O que é controle?.....6

2 Classificação.....10

2.1 Quanto ao momento ou oportunidade.....10

2.2 Quanto ao órgão ou à natureza do órgão controlador.....12

2.3 Quanto à localização do controlador.....14

2.4 Quanto à natureza ou aspecto do objeto controlado.....19

2.5 Quanto à iniciativa.....23

2.6 Quanto ao âmbito da administração.....25

2.7 Tema polêmico – Controle da Administração Direta sobre a Indireta.....38

3 Entidades Fiscalizadoras Superiores.....44

3.1 Qual o modelo de tribunal de contas é adotado no Brasil?.....48

3.2 Organizações internacionais.....51

3.3 O surgimento do Tribunal de Contas da União no Brasil.....53

Resumo.....58

Questões comentadas na aula.....59

Gabarito.....64

Referências.....65

Nesta aula, vamos estudar os seguintes temas:

> 1 Sistemas de controle externo. 2 Controle externo no Brasil.

Gostaria de padronizar mais duas coisas com vocês. Primeiro, não encare este curso como normalmente se faz nas demais disciplinas. Em **controle externo**, a sua única preocupação não deve ser com "*marcar o X no lugar certo*", pois muitos assuntos dependem de um conhecimento mais aprofundado, denso e, por vezes,

subjetivo. Assim, em especial nas três primeiras aulas, vamos abordar alguns assuntos de natureza mais subjetiva. Nosso objetivo, nestes temas, será prepará-lo para questões subjetivas, mas também para discursivas.

Além disso, teremos muitas notas de rodapé explicativas nesta primeira aula. Farei isso justamente para "nivelar" o conhecimento de quem está apenas começando a estudar para concursos, mas sempre de forma bastante objetiva.

Vamos à aula!

1 INTRODUÇÃO

1.1 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]

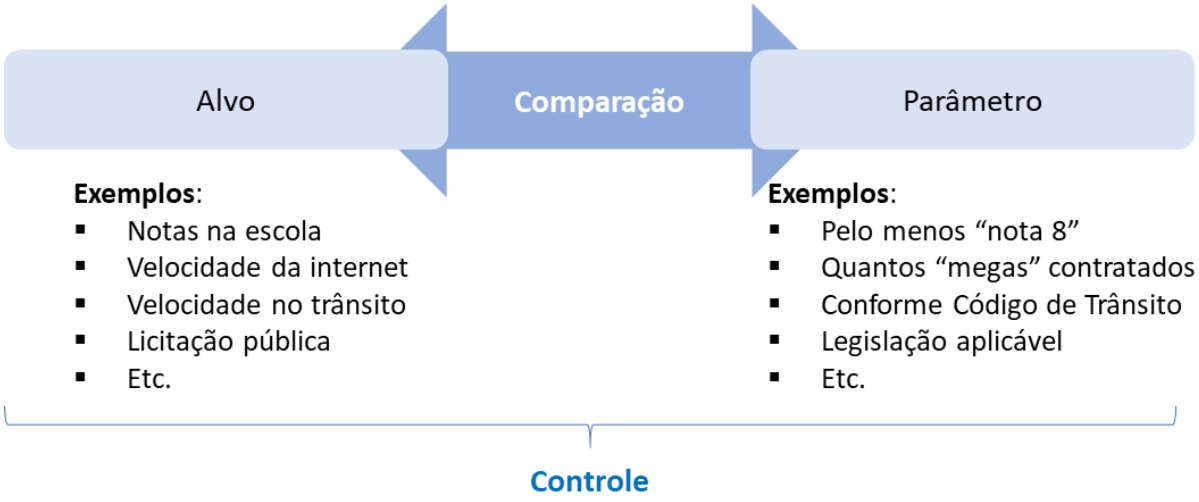
Portanto, o controle é um **processo de comparação** entre o que aconteceu e o que se esperava que acontecesse;[3] ou entre um "alvo" ou "resultado" (objeto do controle) e o "padrão" previamente estabelecido. Assim, se eventuais desvios forem identificados, poderão ser propostas mudanças, que envolvem 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.

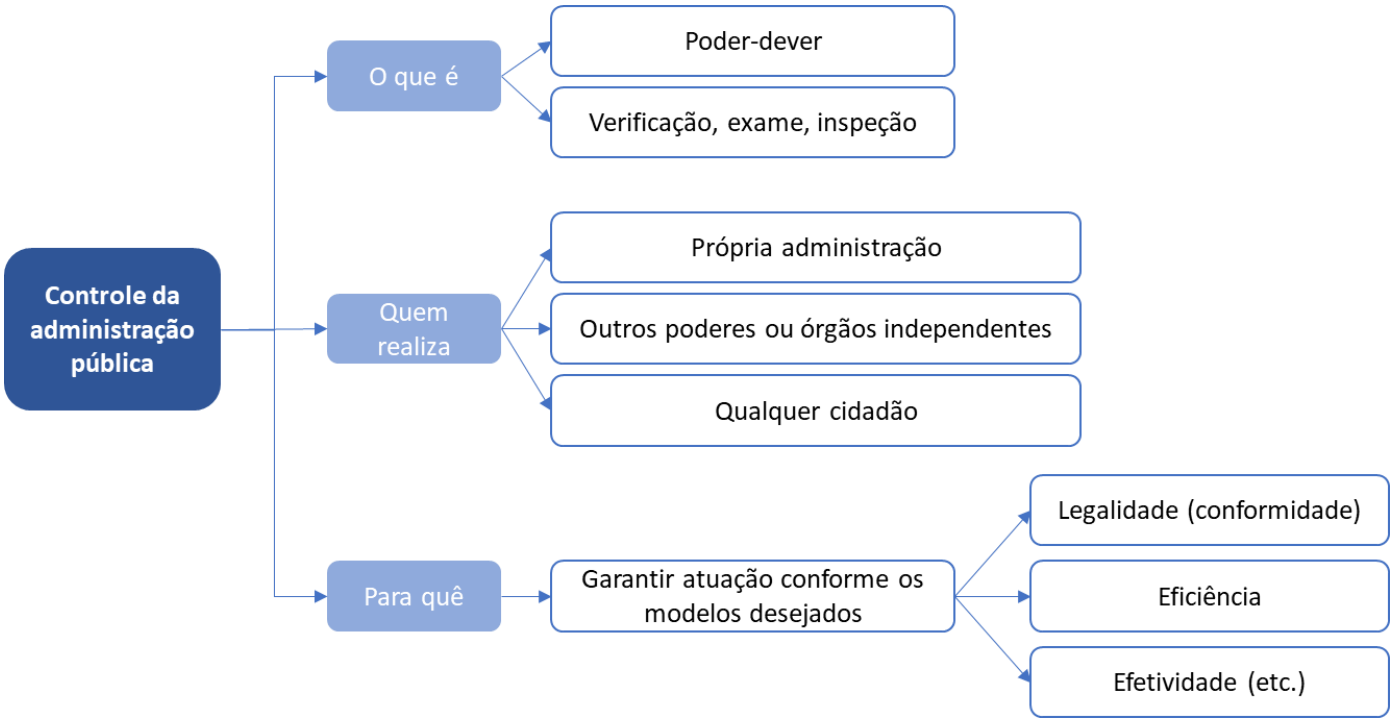
Com efeito, a própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão já prescrevia, em 1789, que "**a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração**" (art. 15). Portanto, o dever de prestar contas e a sujeição ao controle é inerente ao próprio princípio republicano.

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	▪ **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:
	  ▪ legalidade;
	  ▪ eficiência
	  ▪ efetividade
	  ▪ entre outros.

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

Comentários: vigilância basicamente remete à observação permanente sobre determinado aspecto da gestão. Por exemplo, um superior mantém vigilância constante sobre a atuação do subordinado. A verificação e a inspeção, por outro lado, tratam do controle pontual sobre uma situação. Ocorre quando se vai "verificar" se o ato foi praticado conforme o esperado ou quando se "inspeciona" determinado órgão público. Todavia, o controle não se resume a isso. Cita-se, por exemplo, o poder de correção decorrente da atividade de controle. Se a administração identificar um ato irregular, poderá corrigir tal ato diretamente. Logo, o controle não se limita aos sentidos de vigilância, verificação e inspeção.

Gabarito: errado.

2 CLASSIFICAÇÃO

O controle da administração pública é um gênero que comporta uma série de espécies classificadas conforme vários critérios. A seguir, vamos abordar as diversas formas utilizadas pela doutrina para classificar a atividade de controle.

Ressalto, no entanto, que algumas classificações serão abordadas apenas quanto ao aspecto essencial para fins de classificação. Portanto, nosso objetivo não será esgotar todo o tema, mas apenas ter uma noção geral, por enquanto. Vamos lá!

Classificações	
Quanto ao momento: prévio; concomitante; posterior	Quanto ao órgão: administrativo; legislativo; judicial
Quanto à localização: interno; externo; social	Quanto à natureza: legalidade; mérito
Quanto à iniciativa: de ofício; provocado; compulsório	Quanto ao âmbito: subordinação; vinculação

2.1 Quanto ao momento ou oportunidade

Quando ao **momento ou oportunidade**, o controle pode ser:

a) **prévio** (*a priori*);

b) **concomitante** (*pari passu*);

c) **posterior** (*a posteriori*).

Este critério é bem tranquilo de entender. Ele leva em consideração quando o controle é realizado: antes, durante ou depois da realização do ato controlado.

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.[6]

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

[6] Di Pietro, 2017 (p. 909).

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 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	▪ outros nomes: preventivo, perspectivo, *a priori* ou *ex ante* ▪ realizado **antes** do ato controlado, para evitar a ocorrência de irregularidades.
Concomitante	▪ outros nomes: sucessivo, simultâneo, prospectivo ou *pari passu* ▪ realizado **conjuntamente** com a prática do ato controlado, ao longo de determinado período.
Posterior	▪ outros nomes: subsequente, retrospectivo, corretivo ou *a posteriori* ▪ realizado **após** a prática do ato, com o objetivo de corrigir irregularidades ou simplesmente confirmar a regularidade.

2.2 Quanto ao órgão ou à natureza do órgão controlador

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

a) administrativo; b) legislativo; c) judicial.	

2.2.1 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.[7]

O controle administrativo envolve os aspectos de **legalidade** e de **mérito**, podendo ensejar a confirmação, anulação, revogação ou convalidação dos atos administrativos.[8] Além disso, pode ser exercido de **ofício** (ou seja, pela iniciativa da própria administração) ou por **provocação**.

2.2.2 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,

[7] 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.
[8] 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.

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.

2.2.3 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 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	▪ administração controlando os seus próprios atos ▪ controle mais amplo, fundamentado na hierarquia e autotutela. ▪ legalidade e mérito; de ofício ou por provocação.
Legislativo	▪ Parlamentar direto (político): casas do legislativo ▪ Parlamentar indireto (técnico): tribunais de contas
Judicial	▪ Exercido pelo Poder Judiciário, solucionando litígios com força de definitividade ▪ Controle de legalidade, por provocação e, em regra, posterior.

2.3 Quanto à localização do controlador

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

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

2.3.1 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.

2.3.2 Controle externo

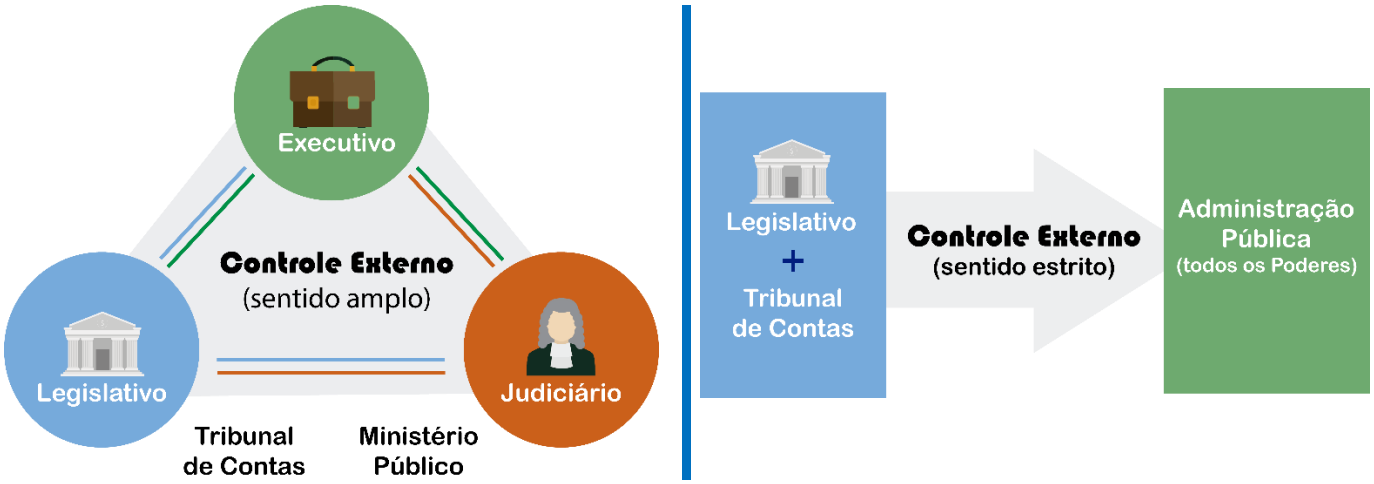
O **controle externo**, por outro lado, é aquele **realizado por um Poder sobre a atuação de outro Poder**. Nesse contexto, será externo o controle que o Poder Judiciário faz quando anula um ato administrativo do Poder Executivo; ou quando o Congresso Nacional susta os atos normativos do Poder Executivo 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,[9] tratando, assim, do controle da gestão pública. Ao longo de todo o nosso curso, normalmente, a expressão controle externo será adotada em sentido estrito.



2.3.3 Controle social

Por fim, podemos falar ainda em **controle social** – também chamado de *controle externo social* – é aquele **realizado pela sociedade sobre a atuação da administração pública**. Nessa linha, a CF dispõe que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral (CF, art. 5º, XXXIII); e todos têm assegurado o **direito de peticionar aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder** (CF, art. 5º, XXXIV, "a"). Com efeito, a CF também assegura outros meios de exercer o controle social, mas vamos deixar para estudar tudo isso em capítulo específico na próxima aula.

[9] 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).

RESUMINDO

Controle quanto à localização do controlador	
Interno	▪ realizado por órgão integrante do mesmo Poder que está sendo controlado
Externo	▪ sentido amplo: realizado por um Poder sobre a atuação de outro Poder; ▪ sentido estrito: realizado pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas.
Social	▪ realizado pela sociedade sobre a atuação da administração pública

ESTA CAI NA PROVA!

2. (Cespe – EBSERH/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.

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

Gabarito: correto.

---

3. (Cespe – EBSERH/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.

2.4 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**,[10] 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);

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.[11] 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.

---

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

[11] 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).

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.

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 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.

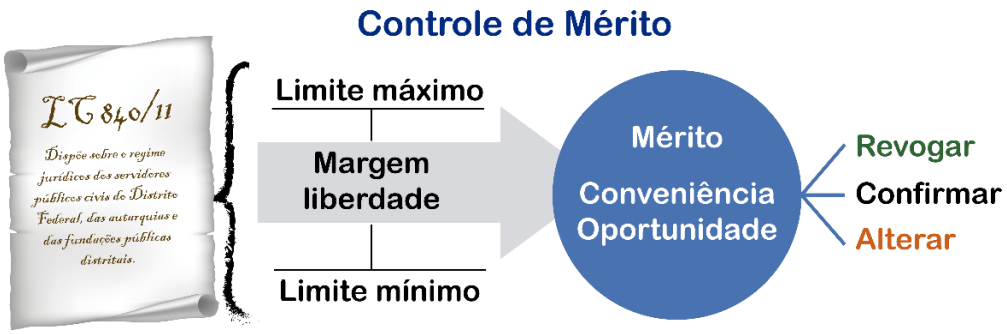
Dessa forma, quando uma autoridade controla o mérito, três consequências podem ocorrer: (i) a *confirmação* do ato exatamente como se encontra (aprovação, confirmação, etc.), quando a autoridade controladora entender que o ato deve permanecer exatamente como praticado originariamente; (ii) a *alteração 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.



INDO MAIS
FUNDO!

(1) Odete Medauer 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, consequentemente, **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, consequentemente, 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.[12]

Controle quanto à natureza ou aspecto	

Legalidade	▪ 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:
	  ▪ **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:
	  ▪ a constitucionalização do direito administrativo;
	  ▪ a legitimidade;
	  ▪ a juridicidade.

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

Mérito	▪ juízo de conveniência e oportunidade, dentro da margem de liberdade prevista em lei.
	▪ prerrogativa apenas da administração pública;
	▪ o controle de mérito pode ensejar:
	  ▪ 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.

2.5 Quanto à iniciativa

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

a) de **ofício**;

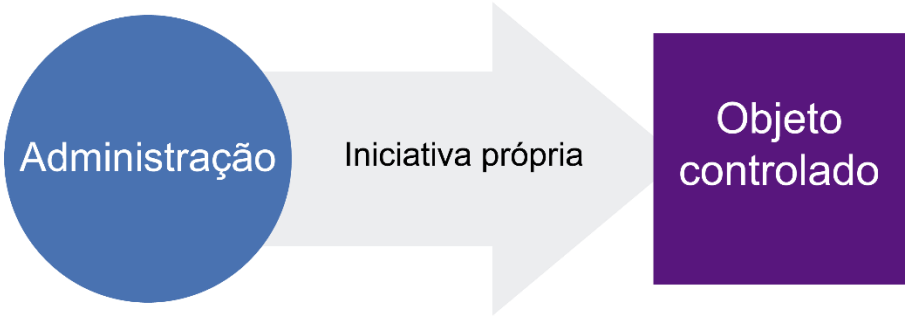
b) por **provocação**

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.

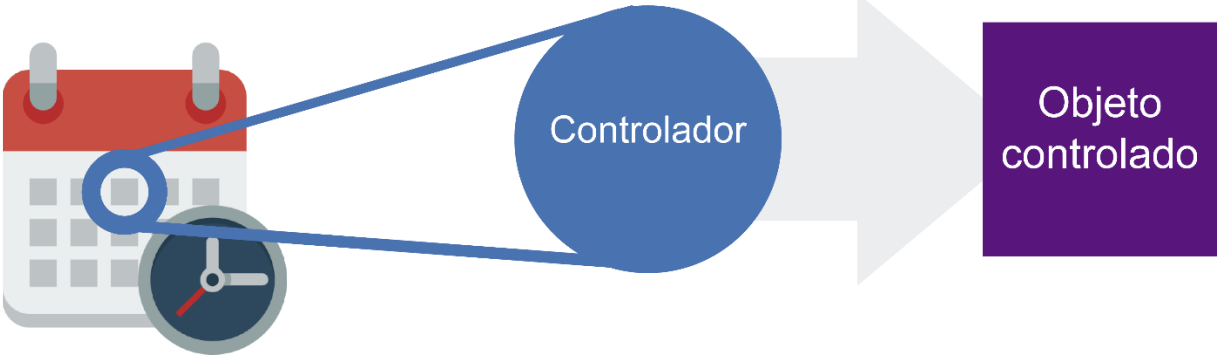
É possível incluir, também nesta classificação, o **controle compulsório ou periódico**, que é aquele que a legislação determina que seja realizado ao término de determinado período. O principal exemplo é a **prestação de contas anual** (CF, arts. 49, IX; 70, parágrafo único; 71, I e II; e 84, XXIV). 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.

2.6 Quanto ao âmbito da administração

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

a) por **subordinação** ou **hierárquico**;

b) por **vinculação** ou **finalístico**.

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"[13].

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.

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.

[13] Meirelles, 2013, p. 742.

RESUMINDO

Controle quanto ao âmbito da administração	
Por subordinação ou hierárquico	▪ marcado pela presença de hierarquia / subordinação; ▪ pleno, permanente, absoluto (presumido) e interno.
Por vinculação ou finalístico	▪ 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, independendo 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 criar 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.[14] 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.

2.7 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.

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.[15]

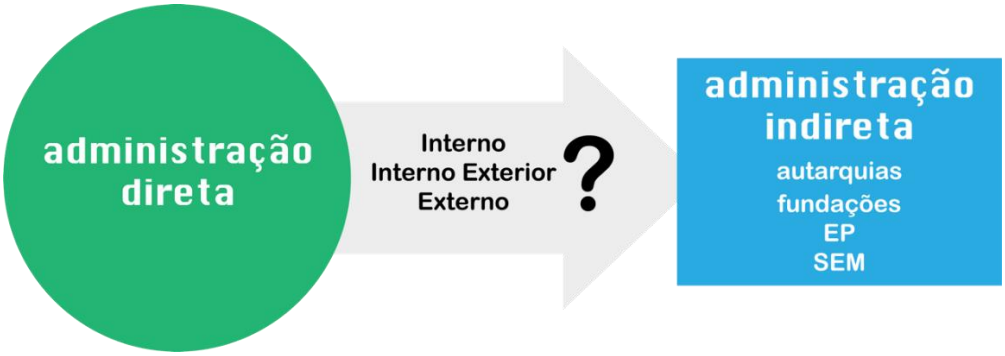
Outros autores, como Maria Sylvia Di Pietro, por outro lado, **consideram que o controle que a administração direta exerce sobre a indireta é controle externo**, pois é realizado por uma pessoa jurídica sobre a atuação de outra. Sinaliza no mesmo sentido Carvalho Filho, ao afirmar que o controle por *subordinação* é interno, enquanto o controle por *vinculação* é **externo**.[16]

---

[14] Lenza, 2017 (p. 260).
[15] Medauar, 2014 (pp. 44-45).
[16] Di Pietro, 2017 (p. 909); e Carvalho Filho, 2017 (p. 1006).

Por fim, Celso Antônio Bandeira de Mello fala que se trata de um tipo diferente de controle interno, para ele chamado controle **interno exterior**, vejamos[17]:

> *[...] 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 componham a intimidade e aos quais assista esta função, **e aqueloutro 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.

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.

---

[17] Bandeira de Mello, 2014, p. 955.

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.

3 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 caraterísticas 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, consequentemente, 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.[18]

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.[19]

O modelo de auditoria-geral costuma ser adotado pelos países do *common law*,[20] 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

---

[18] 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**.

[19] Lima, 2018.

[20] *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.

mundo todo, sendo que seus modelos modernos de fiscalização servem de referência até mesmo para os tribunais de contas.[21] Não obstante ser típico do *common law*, alguns países da América Latina, sob influência americana, também adotaram tal modelo, como Argentina,[22] 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.[23]

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 **aferir 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"[24] no âmbito da

---

[21] 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

[22] 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.

[23] Lima, 2018.

[24] 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, consequentemente, ao controle do Poder Judiciário, em especial quanto ao aspecto formal. Vamos discutir isso ainda neste curso.

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.[25]

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

[25] 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.

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, *sem* poder punitivo	Caráter **"judicante"** de suas decisões, *com* 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 *common law*, mas com o tempo foi adotado por outros países sob influência americana.	Típico do *civil law*, sendo adotado na Europa Continental. É o **modelo adotado no Brasil**.

3.1 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.

Cumpre 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**,[26] 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.[27] 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.

---

[26] 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.

[27] Carvalho e Rodrigues, 2018.

Finalmente, Cretella[28] 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.

[28] Cretella, 1991 (apud Lima, 2018).

RESUMINDO

TCU	▪ 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.

3.2 Organizações internacionais

A **Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores** – Intosai[29] (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.[30]

[29] Site da Intosai: *http://www.intosai.org/*
[30] A Declaração de Lima está disponível no seguinte endereço: *https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F50156A415509B2E11*

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.[31]

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, 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.[32]

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.[33]

---

[31] A Declaração do México está disponível no seguinte endereço: *https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F5015623294032784D*

[32] https://portal.tcu.gov.br/relacoes-institucionais/relacoes-internacionais/#efsul

[33] https://portal.tcu.gov.br/relacoes-institucionais/relacoes-internacionais/#oisc

RESUMINDO

Organizações internacionais	
Intosai	▪ Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores ▪ Congrega entidades fiscalizadoras superiores de todo o mundo ▪ Principais documentos: Declaração de Lima e Declaração do México
Olafecs	▪ Organização Latino-americana e do Caribe das Entidades Fiscalizadoras Superiores
Efsul	▪ Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul e Associados
OISC/CPLP	▪ Organização das Instituições Superiores de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

3.3 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:[34]

> *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 intermediaria à administração e à legislatura, que,* ***colocado em posição autônoma, com attribuições*** *[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*

[34] Texto completo disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1113/1171

> *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 conscienciosо, 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.*

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.[35]

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.

---

[35] https://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/da-criacao-a-instalacao.htm

RESUMINDO

Criação	Previsão na Constituição	Funcionamento	Previsão				Ampliação
1890 **Ruy Barbosa**	**1891**	**1893** Serzedello Corrêa	Constituições				**1988** Constituição "Cidadã"
			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.

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.

RESUMO

CONCEITO

Controle
- Processo de **comparação**
  - Alvo ↕ Padrão
    - Metas
    - Legalidade (conformidade)
    - Eficiência
    - Efetividade, etc.
- **Fiscalização**, inspeção, exame, acompanhamento,
- Critério **amostral**

Controle da Administração Pública
- **Poder-dever** (indisponibilidade do interesse público)
- **Verificação, inspeção, exame**
- Própria administração, outros Poderes ou a sociedade
- Legalidade, eficiência, efetividade, etc.

CLASSIFICAÇÃO

Quanto ao momento
- prévio → antes, preventivo
- concomitante → durante, simultaneamento
- posterior → após, corretivo

Quanto ao órgão
- administrativo → própria administ., autotutela, mérito + legalidade
- legislativo → Poder Legislativo + Tribunal de Contas
- judicial → Poder Judiciário, definitiva, legalidade, provocação

Quanto à localização
- interno → Órgão do mesmo Poder
- externo
  - Poder diferente; sistema de freios e contrapesos
  - Legislativo (titular) com o auxílio do Tribunal de Contas
- social → Realizado pela sociedade / transparência

Quanto à natureza
- legalidade → Conformidade c/ a lei; anulação / convalidação
- mérito → Conveniência e oportunidade; revogação / alteração

Quanto à iniciativa
- de ofício → Por iniciativa da administração
- provocado → Mediante provocação de terceiros (denúncias, recursos, etc.)
- compulsório → Periódico; por determinação legal

Quanto ao âmbito
- subordinação → Hierarquia; pleno, ilimitado, absoluto, interno;
- vinculação → finalístico, tutela, supervisão ministerial; sem hierarquia; limitado

ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

Auditorias	Tribunais de contas
▪ unipessoal, monocrática ▪ caráter opinativo ▪ foco no desempenho e melhoria	▪ colegiado, deliberativo ▪ judicante, punitivo ▪ foco na legalidade e julgamento de contas

CARACTERÍSTICAS DA EFS BRASILEIRA (TCU)

Sistema do TCU	
TCU	▪ **Corte de contas** ▪ vinculado ao parlamento, mas sem subordinação ▪ Influenciado pela Itália, França, Alemanha, etc.

ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Organizações internacionais	
Intosai	▪ Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores
Olafecs	▪ Organização Latino-americana e do Caribe das Entidades Fiscalizadoras Superiores
Efsul	▪ Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul e Associados
OISC/CPLP	▪ Organização das Instituições Superiores de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

QUESTÕES COMENTADAS NA AULA

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

2. (Cespe – EBSERH/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 – EBSERH/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.

GABARITO

1. E	11. C	21. D	31. E	41. A
2. C	12. C	22. E	32. E	42. C
3. E	13. C	23. C	33. E	43. C
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

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.