

CONTROLE INTERNO E EXTERNO

O objetivo é controlar os atos praticados pela Administração Pública. O Estado está sempre trabalhando e a Administração Pública sempre está praticando suas ações e seus atos. Pode ser que o ato praticado seja ilegal. O que é ilegal não pode continuar e causar prejuízo ao particular. Quando se fala em controle da Administração Pública, é preciso lembrar que há administração em todos os três poderes. O Legislativo tem sua função típica de elaborar as leis, mas também tem função atípica, que é a função administrativa: promover licitação, nomear servidores, abrir processo administrativo. O Poder Judiciário tem sua função típica de julgar e sua função atípica é conceder férias a um servidor, realizar licitação, contratar equipe de vigilância etc. Os atos administrativos, então, podem ser controlados.

Controle da Administração Pública

Para Carvalho Filho, controle administrativo é “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poderes”.

Classificação das formas de controle quanto a origem do controle

a) Controle interno: realizado por um Poder sobre seus próprios órgãos e agentes. É exercido dentro de um mesmo Poder.

Ex.: Detran emite uma multa ilegal. É preciso ter controle interno, a autotutela.

Ex. 2: fiscalização feita pela Corregedoria da Polícia Civil das atividades realizadas pelo órgão.

Os poderes terão seus órgãos de controle interno. O órgão do trabalho, por exemplo, tem controle interno, que fiscaliza os gastos utilizados pelo próprio Tribunal.

- Exercido de forma integrada entre os Poderes.
- Responsabilidade solidária dos responsáveis pelo controle interno, quando deixarem de dar ciência ao TCU de qualquer irregularidade ou ilegalidade. O responsável tem que relatar qualquer irregularidade para o Tribunal de Contas, se não o fizer, responde de maneira solidária.

ANOTAÇÕES

Ex.: controle ministerial (CABM- controle interno exterior), as corregedorias, o controle de chefia sobre um subordinado etc.

CF



Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

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

Obs.: o próprio órgão faz uma fiscalização dos gastos do orçamento.

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

Ex.: o Ministério da Fazenda faz um convênio com uma ONG que trabalha com saúde. Haverá repasses de recursos públicos para manter a atividade, logo é dever do Ministério realizar a devida fiscalização.

(...)

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

b) Controle externo: é exercido por um Poder sobre os atos praticados por outro Poder.

Ex.: o servidor foi demitido. No entanto, não foram atendidos os requisitos de contraditório e ampla defesa. Ele entra na justiça e o juiz determina a anulação da demissão. O servidor trabalhava no Poder Legislativo. Logo, o Poder Judiciário controlou a atividade administrativa do outro poder. O servidor será reintegrado.

Ex. 2: multa de trânsito ilegal. O Detran não faz a sua anulação e o particular entra na justiça. É o Poder Judiciário controlando a atividade do Poder Executivo.

Ex. 3: Tribunal de contas fazendo a fiscalização de contas da administração pública. É uma forma de controle externo.

ANOTAÇÕES

Exemplos: o controle do judiciário sobre os atos do Executivo (anulação de atos administrativos); o controle exercido pelo TCU sobre o Executivo ou Judiciário; a sustação, pelo Congresso Nacional, de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (CF, art. 49, V) etc.

Ex. 4: o governador de um Estado faz um decreto que cria uma nova situação jurídica, o que não pode ocorrer, porque decreto é um ato administrativo com o objetivo de detalhar a lei. O Poder Legislativo susta o seu decreto.



DIRETO DO CONCURSO

1. (CEPSE/TCE-PE/AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO/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

O controle interno é realizado dentro do mesmo poder. Ex.: o Ministério da Saúde fiscaliza a Anvisa. A Anvisa é apenas vinculada ao Ministério, mas cabe o controle finalístico. Para a maioria da doutrina, esse controle da administração direta em relação às entidades da administração indireta é considerado um controle interno.

2. (CESPE/TCE-PA/ANALISTA/2017) O controle interno situa-se no âmbito do controle administrativo e é exercido, em cada Poder, sobre seus próprios órgãos e entidades. Qualquer irregularidade que seja detectada e não comunicada ao respectivo tribunal de contas acarreta pena de responsabilidade solidária.



10m

ANOTAÇÕES

COMENTÁRIO

Controle por vinculação: toda entidade fica vinculada a um órgão da administração direta. O Ibama, que é uma autarquia, fica vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (sem relação de hierarquia). A Anvisa fica vinculada ao Ministério da Saúde. O único controle admitido nessa relação é o que se chama de supervisão ministerial ou controle finalístico. Pode ser que a entidade venha a praticar alguma ilegalidade, o órgão supervisor dá uma advertência na entidade por não estar cumprindo suas competências.

Di Pietro trata esse controle como controle externo. O restante da doutrina trata como controle externo, o que realmente é cobrado em provas de concurso. Celso Antônio Bandeira de Mello trata esse controle como controle interno exterior. Na maioria das questões, o controle por vinculação é associado ao controle interno.



15m

3. (CEPSE/TCE-PE/AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO/2017) A fiscalização hierárquica poderá ser realizada a qualquer tempo, desde que haja provocação da administração ou de órgão a ela vinculado.

COMENTÁRIO

O controle pode ser realizado de ofício ou por provocação.

4. (CEPSE/TCE-PE/AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO/2017) O controle exercido pela administração sobre seus próprios atos pode ser realizado de ofício quando a autoridade competente constatar ilegalidade.

COMENTÁRIO

A fiscalização pode ocorrer a pedido ou de ofício.

c) Controle popular

A sociedade pode realizar controle, inclusive mediante uma ação popular. É possível ir à justiça questionando alguma ilegalidade praticada pela administração pública. A própria Lei de Acesso à Informação é uma forma de controle do cidadão sobre o que a administração faz com o valor dos impostos.

ANOTAÇÕES

CF

Art. 5. (...)

LXXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Art. 74. (...)

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Art. 31. (...)

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.



20m



DIREITO DO CONCURSO

5. (CESPE/TJ-ES/ANALISTA JUDICIÁRIO/2023) Compete exclusivamente ao Congresso Nacional fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.

COMENTÁRIO

Em todos os casos, “exclusivamente” e palavras semelhantes são muito restritivas. Não é só o Poder Legislativo que pode fiscalizar o Poder Executivo. Ao Poder Judiciário também cabe realizar esse controle, ainda que só aja de ofício, conforme o princípio da inércia.

6. (FGV/TCE-ES/AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO/2023) De acordo com a doutrina de Direito Administrativo, em tema de controle da Administração Pública, especificamente no que tange aos meios de controle, é correto afirmar que a chamada supervisão ministerial ou tutela administrativa:
- a. é também designada como controle finalístico.
 - b. ocorre no âmbito da mesma pessoa jurídica.
 - c. decorre do poder hierárquico, em razão do escalonamento vertical entre supervisor e supervisionado.
 - d. se baseia no poder de polícia, que incide sobre os órgãos da Administração Pública.
 - e. independe de norma legal que a estabeleça e ocorre no âmbito de uma mesma entidade da administração indireta.



25m

COMENTÁRIO

- a) Supervisão ministerial é o que consta do Decreto-Lei n. 277/1999. A construção doutrinária criou a expressão “controle finalístico”. Toda entidade tem uma finalidade específica e competência específica. Se não realizar a sua competência ou começar a praticar competência diversa, o órgão supervisor pode realizar o controle da administração indireta.
- b) São pessoas jurídicas diversas. A União, por meio do seu Ministério, controla uma entidade que é uma outra pessoa jurídica, por exemplo.
- c) É a vinculação administrativa.
- d) O controle não tem nada a ver com o poder de polícia.
- e) Há duas entidades diversas, uma política (União, estados, DF e municípios) e outra administrativa. O controle hierárquico já existe naturalmente. A supervisão ministerial precisa ter previsão legal e a própria lei que cria a entidade trata do assunto.

7. (CEPSE/TCE-PE/AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO/2017) Conforme a Constituição Federal de 1988, o sistema de controle interno de cada Poder deve apoiar o controle externo no exercício de sua função, razão por que o controle interno é subordinado ao controle externo.

COMENTÁRIO

Não há subordinação. Obviamente, um órgão irá auxiliar a fiscalização do Tribunal de Contas, no que puder, mas não há qualquer relação de subordinação.

Quanto ao Momento do Controle

a) Controle prévio (*a priori*): é exercido antes da conclusão do ato administrativo, “é um controle preventivo, porque visa impedir que seja praticado ato ilegal ou contrário ao interesse público” (DI PIETRO).

Ex.1: o cidadão tem indícios de que a administração irá praticar ilegalidade e entra com mandado de segurança preventivo para preservar o direito líquido e certo que está na lei.

Ex. 2: para que o Presidente da República nomeie um diretor de uma agência reguladora é necessário ter a aprovação do Senado.

ANOTAÇÕES



Ex. 3: a necessidade de aprovação prévia do Senado Federal, da indicação efetuada pelo Presidente da República para ocupar o cargo de Presidente do Banco Central (art. 52, III, d, da CF); a exigência de autorização do Senado Federal para que União, estados, Distrito Federal e municípios possam realizar operações externas de natureza financeira como, por exemplo, a realização de um empréstimo (V do art. 52 da CF).

b) Controle concomitante: É exercido durante a prática do ato, ou seja, é realizado no momento em que a atividade administrativa está sendo praticada.

Ex.: a fiscalização de um contrato administrativo durante a sua execução; a fiscalização na execução orçamentária pelo sistema de auditorias; a fiscalização do órgão contratante em concurso público; a fiscalização em hospitais públicos para verificar o atendimento etc.

c) Controle posterior ou corretivo: É subsequente, ou seja, é realizado após a conclusão do ato.

Ex.: homologação, anulação, revogação, convalidação, mandado de segurança, ação popular etc.



DIRETO DO CONCURSO

8. (CESPE/TCE-MG/ANALISTA DE CONTROLE EXTERNO/2018) Conforme a classificação das formas de controle administrativo, ao realizar auditoria de despesas efetuadas pelo Poder Executivo durante a execução do orçamento, o tribunal de contas exerce controle
- externo e posterior.
 - interno e prévio.
 - interno e concomitante.
 - interno e posterior.
 - externo e concomitante.



COMENTÁRIO

O controle é externo e concomitante.

ANOTAÇÕES

GABARITO

1. c
2. c
3. e
4. c
5. e
6. a
7. e
8. e

Este material foi elaborado pela equipe pedagógica do Gran Concursos, de acordo com a aula preparada e ministrada pelo professor Rodrigo Cardoso.

A presente gravação tem como objetivo auxiliar no acompanhamento e na revisão do conteúdo ministrado na videoaula. Não recomendamos a substituição do estudo em vídeo pela leitura exclusiva deste material.

ANOTAÇÕES
