DIREÇÃO CONCURSOS

Aula 00

Controle Externo e Legislação Institucional

TCDF – Auditor de Controle Externo

*Pós-edital 2020

Prof. Erick Alves

Sumário

SUMÁRIO **2**

APRESENTAÇÃO **3**

ASPECTOS GERAIS DO CONTROLE **5**

CONCEITO 5
CLASSIFICAÇÕES DO CONTROLE 7
Quanto ao alcance 7
Quanto ao órgão 8
Quanto ao momento do controle 11
Quanto à natureza do controle 12

SISTEMAS DE CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA – ARTS. 70 A 74 DA CF **18**

CONTROLE EXTERNO 20
Controle parlamentar 23
Controle técnico 26
CONTROLE INTERNO 28
CONTROLE DOS RECURSOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS 29

QUESTÕES COMENTADAS DA BANCA CESPE **31**

LISTA DE QUESTÕES **49**

GABARITO **57**

RESUMO DIRECIONADO **58**

LEITURA COMPLEMENTAR **60**

SISTEMAS DE CONTROLE EXTERNO 60
HISTÓRIA DO TCDF 61

REFERÊNCIAS: **62**

Apresentação

Olá, tudo bem? Aqui é o **Erick Alves** 😎

Para quem não me conhece, sou **Auditor do Tribunal de Contas da União (TCU)** e professor de Direito Administrativo, agora em uma nova casa, a **Direção Concursos**. Sou formado pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), onde aprendi muito sobre **disciplina**, **organização** e **responsabilidade**, características essenciais para quem *estuda* e para quem *ensina* no ramo de concursos públicos. Espero, com minha experiência, ajudar você a conquistar uma vaga como Auditor do TCDF!

Para mim, é uma grande satisfação elaborar cursos para cargos de tribunais de contas. Trata-se de uma área muito gratificante e excelente de se trabalhar. E, dentro do mundo dos tribunais de contas, o TCDF é um dos melhores! Você está no caminho certo. ***Então, vamos à luta!***

Este curso tem como objetivo abordar os conteúdos de **Controle Externo e Legislação Institucional** que serão cobrados no concurso do TCDF para o cargo de **Auditor de Controle Externo**, na parte de Conhecimentos Específicos, conforme previsto no edital publicado no dia **14/02/2020**.

Os assuntos que estão sendo exigidos no edital são os seguintes:

1. Sistemas de Controle na Administração Pública Brasileira (arts. 70 a 74 da Constituição Federal de 1988).
2. Tribunais de Contas. 2.1 Natureza jurídica. 2.2 Funções. 2.3 Eficácia das decisões. 2.4 Revisão das decisões dos Tribunais de Contas pelo Poder Judiciário.
3. Competências do Tribunal de Contas do Distrito Federal. 3.1 Competência para a apreciação da constitucionalidade de leis. 3.2 Competência para a revisão dos próprios atos. 3.3 Competência normativa.
4. Fiscalização do Tribunal de Contas do Distrito Federal. 4.1 Iniciativa. 4.1.1 Própria 4.1.2 Denúncia. 4.1.3 Representação. 4.2 Instrumentos de Fiscalização. 4.2.1 Levantamento. 4.2.2 Auditoria. 4.2.3 Inspeção. 4.2.4 Acompanhamento. 4.2.5 Monitoramento. 4.3 Objeto da Fiscalização. 4.3.1 Atos e contratos. 4.3.2 Transferências constitucionais e legais. 4.3.3 Convênios, acordos, parcerias, ajustes e outros instrumentos congêneres. 4.3.4 Aplicação de subvenções, auxílios e contribuições. 4.3.5 Arrecadação da receita. 4.3.6 Renúncia de receitas.
5. Apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.
6. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal.
7. Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Esta aula, além de demonstrar a metodologia e a didática do curso, tem como objetivo abordar os seguintes tópicos que poderão ser cobrados no próximo concurso para **Auditor do TCDF:**

CONTROLE EXTERNO E LEGISLAÇÃO INSTITUCIONAL: *Sistemas de Controle na Administração Pública Brasileira (arts. 70 a 74 da Constituição Federal de 1988).*

Assim, ao término desta aula, você deverá ser capaz de responder questões da banca **CESPE** sobre:

- Principais classificações doutrinárias do controle;
- Configuração dos sistemas de controle externo e interno na Constituição Federal;
- Artigos 70, 71 *caput*, 74 e 75 da Constituição Federal e congêneres da Lei Orgânica do DF

Desses assuntos, você deve prestar mais atenção nas características gerais dos *controles legislativo, judicial e administrativo*, assim como nos dispositivos da Constituição Federal e da Lei Orgânica do DF.

Este livro digital em PDF está organizado da seguinte forma:

1) **Teoria permeada com questões**, para fixação do conteúdo – ***estudo obrigatório, págs. 5 a 30;***
2) **Bateria de questões comentadas da banca organizadora do concurso,** para conhecer a banca e o seu nível de cobrança – ***estudo obrigatório, págs. 31 a 48;***
3) **Lista de questões da banca sem comentários seguida de gabarito,** para quem quiser tentar resolver antes de ler os comentários – *estudo facultativo, pág. 49 a 57;*
4) **Resumo Direcionado,** para auxiliar na revisão – *estudo facultativo, págs. 58 a 59;*
5) **Leitura complementar,** com informações adicionais sobre o tema da aula – *estudo facultativo, págs. 60 a 61.*

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

Além deste livro digital em PDF, o conteúdo também é abordado em **vídeo aula**. Você pode escolher *estudar só o PDF, só a vídeo aula ou ambos*. Para um melhor aproveitamento do tempo, *recomendo que você estude apenas pelo PDF*, utilizando o vídeo para retirar eventuais dúvidas ou para reforçar o entendimento de tópicos específicos.

Aos estudos!

Prof. Erick Alves

proferickalves

proferickalves

Aspectos gerais do controle

Conceito

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

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

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

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

Hely Lopes Meirelles, em uma definição abrangente, porém concisa, leciona que:

> *Controle, em tema de Administração Pública, é a faculdade de **vigilância**, **orientação** e **correção** que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro.*

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

- **Vigilância:** fiscalização e acompanhamento da gestão, com base nas normas aplicáveis.
- **Orientação:** atuação pedagógica, preventiva, com vistas ao aperfeiçoamento das práticas de gestão e à inibição de condutas lesivas aos cofres públicos.
- **Correção:** assegurar o cumprimento da lei e a recomposição do patrimônio lesado.

- **Poder:** como corolário do Estado Democrático de Direito, a CF instituiu um sistema de freios e contrapesos no qual os Poderes se vigiam mutuamente, cada um fiscalizando e inibindo eventuais excessos do outro (controle externo).
- **Órgão:** cada instituição pública possui em sua estrutura um órgão com atribuição de fiscalizar a própria instituição (controle interno).
- **Autoridade:** autotutela da administração, que pode anular ou revogar seus próprios atos.

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

> ***TCDF encontra irregularidades e suspende licitação de obras no Sol Nascente*** *(correiobraziliense.com.br)*
>
> ***TCDF detecta prejuízo de R$ 72 milhões em obras do Estádio Nacional de Brasília*** *(agenciabrasil.ebc.com.br)*
>
> ***TCU manda suspender supersalários do Senado*** *(veja.abril.com.br)*
>
> ***TCU comprova que ferrovia Norte/Sul, além de "superfaturada", foi "mal feita"*** *(portalct.com.br)*

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

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

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

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

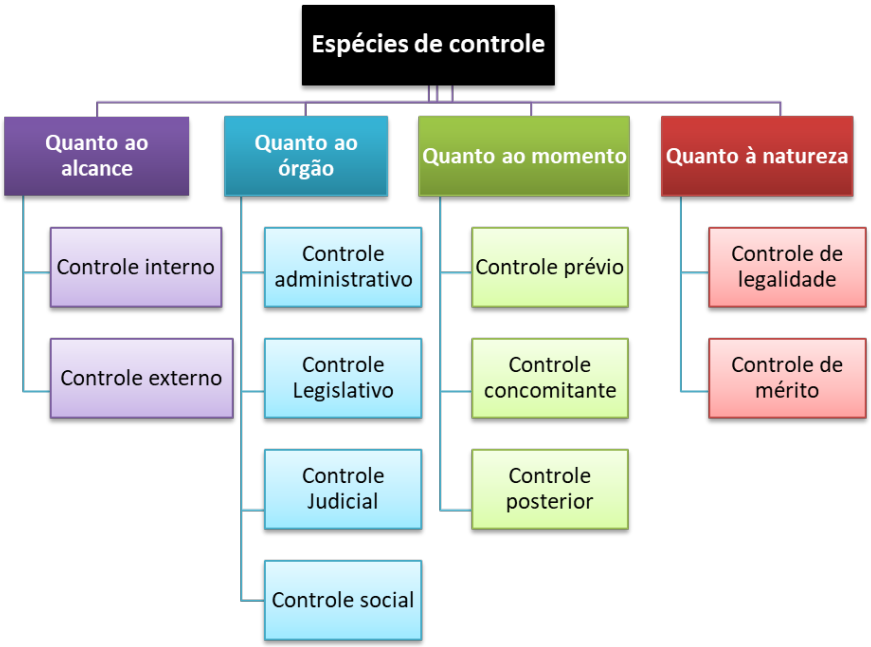
É importante fica claro que o controle de que estamos falando ***não*** **alcança as funções típicas** dos demais Poderes (Legislativo = legislar; Judiciário = julgar) e órgãos autônomos (MP = fiscal da lei; TC = controle externo), mas apenas suas **funções administrativas**. Por exemplo: o TCDF não tem competência para fiscalizar

se o processo legislativo que resultou na edição de determinada lei foi corretamente seguido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal; também não pode dizer se o Tribunal de Justiça decidiu ou não de forma adequada em determinada ação penal. Mas, por outro lado, poderá sim fiscalizar as licitações, as admissões de pessoal e todos os demais atos que resultem receita ou despesa realizados tanto pela Câmara Legislativa como pelo Tribunal de Justiça.

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

Classificações do controle

A atividade de controle da Administração Pública pode receber muitas classificações. Vamos tratar aqui das mais usuais, que são as seguintes:



Quanto ao alcance

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

Por exemplo: quando o Congresso Nacional julga as contas prestadas pelo Presidente da República, ou quando um juiz anula um ato do Poder Executivo, temos exemplos de controle externo, pois, nestes casos, um Poder exerce controle sobre os atos de outro Poder. No primeiro caso, o Legislativo e, no segundo caso, o Judiciário exercem controle sobre o Executivo.

Todavia, como veremos mais adiante nesta aula, na terminologia adotada pela Constituição Federal, apenas o controle exercido pelo Legislativo sobre a Administração Pública, com o auxílio técnico dos Tribunais de Contas, recebe a denominação de *controle externo* (CF, art. 70 a 75). Em outras palavras, quando trata de controle da Administração Pública, a expressão *"controle externo"* é utilizada na Constituição apenas para designar o controle legislativo, incluindo o controle realizado pelos Tribunais de Contas. A Constituição não inclui no significado desta expressão o controle exercido pelo Poder Judiciário, por exemplo. Então, podemos concluir que a Constituição adota um significado próprio e mais restritivo para a expressão *"controle externo"*.

Por outro lado, quando o controle é exercido por órgão especializado, porém pertencente à mesma estrutura da unidade controlada, é dito **controle interno**. Normalmente, a doutrina considera "mesma estrutura organizacional" como o **"mesmo Poder"**, fazendo com que a expressão *"controle interno"* abarque todas as atividades de controle empreendidas dentro de um mesmo Poder.

Assim, o controle que um Ministério exerce sobre os vários departamentos administrativos que o compõem se caracteriza como controle interno, simplesmente porque todos integram o Poder Executivo. Outro exemplo seria o controle que as chefias exercem sobre os atos de seus subordinados dentro de um órgão público, no exercício do poder hierárquico.

Ressalte-se que o controle interno pode ser exercido por **órgãos especializados** que, embora pertençam ao mesmo Poder, ***não*** possuem vinculação hierárquica com os órgãos controlados. A Controladoria-Geral da União (CGU), por exemplo, é órgão especializado que exerce controle interno no âmbito de todos os órgãos e entidades administrativas pertencentes ao **Poder Executivo Federal**[1]. No caso, a classificação da CGU como órgão de controle interno não é porque ela possui ascendência hierárquica sobre os demais órgãos do Executivo e sim porque ela própria, assim como os órgãos que controla, também é um órgão do Poder Executivo, só que com atribuições específicas de controle, ou seja, sob a ótica do Executivo, trata-se de um controle exercido "por dentro"[2].

Fique atento!!

Existe **divergência** na doutrina quanto à classificação do controle exercido pela administração direta sobre as entidades da administração indireta de um mesmo Poder (controle finalístico, supervisão ministerial ou tutela administrativa).

Para Celso Antônio Bandeira de Mello trata-se de **controle interno**, mas **exterior** ("controle interno exterior"). É *interno* porque realizado dentro de um mesmo Poder; e é *exterior* por dizer respeito a um órgão fiscalizando uma entidade (pessoas jurídicas distintas).

Já Maria Sylvia Di Pietro e Carvalho Filho classificam a tutela administrativa como uma forma de **controle externo**, porque controlador e controlado não pertencem à mesma estrutura hierárquica.

O Cespe ***não*** possui um entendimento estável quanto a esta questão. Em algumas provas anteriores, a banca considerou que a tutela seria uma espécie de *controle externo* e este até parecia já ser um entendimento consolidado. Ocorre que, em 2017, na prova do TCE/PE, o Cespe considerou que seria *controle interno*. Não obstante, particularmente considero mais correto classificar a tutela como *controle externo*. É a posição que possui maior embasamento para fundamentar um eventual recurso.

Quanto ao órgão

Controle Administrativo

[1] A CGU só não atua sobre a Presidência e Vice-Presidência da República, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Defesa, incluindo os comandos militares, e a Advocacia-Geral da União, os quais possuem Secretarias de Controle Interno (Ciset) próprias (órgãos setoriais do sistema de controle interno).

[2] A CGU é um órgão ligado diretamente à Presidência da República. O seu titular é um Ministro de Estado.

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

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

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

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

Supervisão Ministerial

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

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

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

Especial atenção deve ser dada às peculiaridades da supervisão exercida pela Administração Direta, por intermédio dos Ministros de Estado, sobre as entidades da Administração Indireta. Tal supervisão, também conhecida como **tutela** - *e não autotutela* - **não significa subordinação hierárquica**, mas tão-somente **vinculação** para fins de controle. Essa vinculação geralmente se dá com relação ao Ministério cujas atividades se relacionam com a da pessoa jurídica da Administração Indireta. Por exemplo, o Banco do Brasil – sociedade de economia mista – e a Caixa Econômica Federal – empresa pública –, que atuam na área financeira, vinculam-se ao Ministério da Fazenda; já a Petrobrás, sociedade de economia mista que atua na área de energia, vincula-se ao Ministério de Minas e Energia. O controle sobre as entidades da Administração Indireta (tutela) ocorre

para garantir a observância da legalidade e o cumprimento das suas finalidades institucionais. Todavia, só pode ser exercido **nos limites estabelecidos em lei**, sob pena de ofender a autonomia administrativa, operacional e financeira dessas entidades descentralizadas.

Controle Judicial

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

Na lição de Hely Lopes Meirelles:

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

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

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

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

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

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

Nunca é demais lembrar que, considerando o conceito que leva em conta a posição do controlador em relação ao controlado, o Judiciário realiza controle externo sobre a Administração Pública. Porém, segundo a

Constituição Federal, controle externo diz respeito apenas à fiscalização exercida pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, sobre os atos administrativos do poder público.

Controle Legislativo ou Parlamentar

É o controle exercido diretamente pelo **órgão legislativo** (Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas ou Congresso Nacional) ou pelos **Tribunais de Contas** que lhes prestam auxílio. Falaremos mais sobre essa espécie de controle adiante, no título "Controle Externo".

Controle Social

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

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

Quanto ao momento do controle

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

- apreciação prévia da documentação dos processos de desestatização[3];
- assinatura de determinações aos gestores públicos, de modo a prevenir que irregularidades se repitam;
- decretação de medidas cautelares no controle sobre editais de licitação.

[3] Lei 9.491/1997, art. 18, VIII.

Detalhando um pouco mais...

O ordenamento jurídico atual **não mais prevê a necessidade de homologação prévia pelo Tribunal de Contas como condicionante para a eficácia de atos administrativos**. Isso estava previsto no período entre as constituições federais de 1946 e 1967, mas não existe mais.

Naquele período, todos os atos da administração, inclusive **licitações** e **respectivos contratos** para compras, obras e serviços, **deveriam passar pelo crivo prévio do Tribunal de Contas para que pudessem produzir efeitos**, num verdadeiro excesso de burocracia.

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

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

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

- acompanhamento da arrecadação da receita;
- realização de auditorias sobre atos ou contratos administrativos que ainda estão sendo consumados, como uma obra ainda não finalizada.

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

- julgamento das contas dos administradores públicos;
- emissão de parecer prévio sobre as contas do prestadas pelo Chefe do Poder Executivo;
- realização de auditorias para fiscalizar a regularidade de atos administrativos já consumados ou os resultados alcançados por programas de governo.

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

Quanto à natureza do controle

O controle da gestão pública, quanto à natureza, ou seja, considerando o seu foco, o aspecto a ser controlado, classifica-se em:

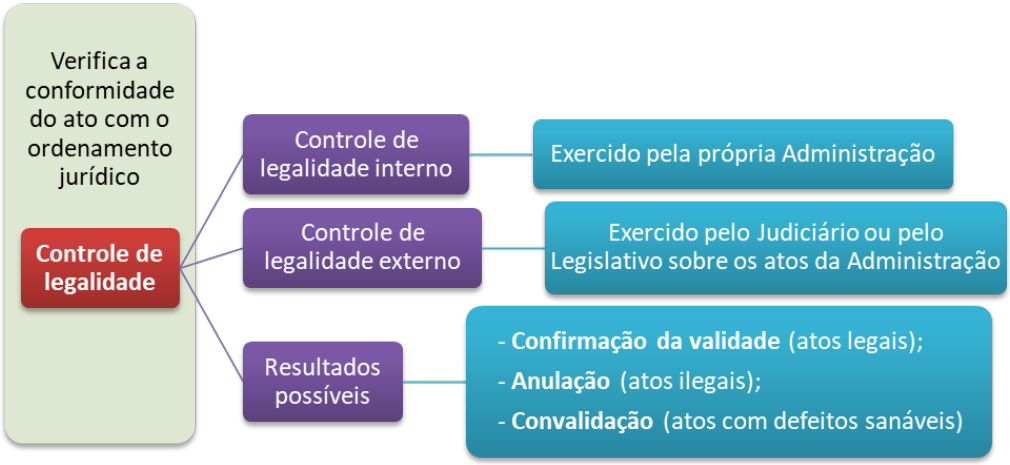
Controle de legalidade: verifica se a conduta do gestor guarda consonância com as normas aplicáveis, de qualquer espécie - leis, regimentos, resoluções, portarias etc.

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

O controle da legalidade pode ser **interno** ou **externo**, no primeiro caso se exercido pelos órgãos da *própria Administração* que praticou o ato (poder de autotutela) e no segundo se feito pelo *Poder Judiciário*, no exercício da função jurisdicional, ou pelo Poder Legislativo, nas situações previstas na Constituição Federal.

O resultado do controle de legalidade pode ser, de um lado, a **confirmação da validade** (ratificação, homologação) de atos praticados em conformidade com o ordenamento jurídico ou, de outro, a **anulação** de atos administrativos ilegais. No âmbito desse controle é possível, ainda, a **convalidação**, pela Administração, de atos praticados com defeitos sanáveis.

A homologação (ou não) de uma licitação pela autoridade competente do órgão ou entidade que realizou o procedimento constitui exemplo de **controle de legalidade interno**. De outra parte, são exemplos de **controle de legalidade externo** o exame pelo Judiciário, em mandado de segurança, da legalidade de um ato do Executivo e a apreciação pelo Poder Legislativo, com base em auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas, da legalidade dos atos de gestão do Executivo.



Controle de mérito: é o controle que se consuma pela verificação da **conveniência** e **oportunidade** da conduta administrativa. Trata-se de um **controle discricionário**, exercido igualmente sobre atos discricionários. Nesse controle, não se questiona a legalidade do ato; afere-se apenas se uma conduta anterior merece prosseguir ou deve ser revista, com base em razões de conveniência e oportunidade da própria Administração.

Exemplo: no controle de mérito, a Administração pode rever a sua decisão anterior de construir uma rodovia de pista simples para construir uma de pista dupla.

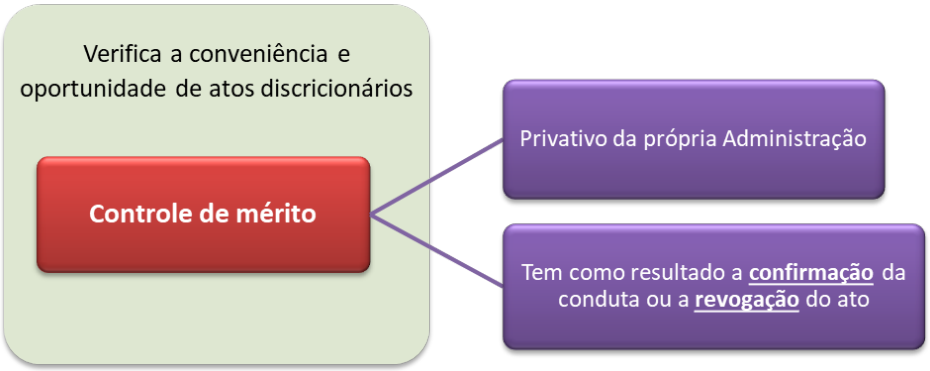
O resultado do controle de mérito pode ser a **confirmação** da conduta, quando esta não precisa ser revista ou a **revogação** dos atos discricionários que, embora válidos, tenham se tornado inoportunos e inconvenientes para a Administração.

O ponto mais importante a respeito do controle de mérito reside na competência para exercê-lo. Com efeito, o controle de mérito é **privativo** da **Administração Pública**, não se submetendo à sindicabilidade do Poder Judiciário. O controle judicial restringe-se à aferição da **legalidade** e da **legitimidade** das condutas

administrativas, mas ***não*** adentra o mérito do ato. Em outras palavras, o Judiciário, no exercício da função jurisdicional, pode anular atos ilegais, mas não pode revogar atos administrativos por razões de conveniência e oportunidade.

Os elementos que forma o **mérito do ato administrativo** (motivo e objeto) somente poderão ser objeto de análise pelo Poder Judiciário nos casos em que contrariarem princípios administrativos (como moralidade, imparcialidade e eficiência) ou que forem desproporcionais ou não pautados em critérios previstos em lei. Porém, mesmo que o Judiciário se utilize dos princípios administrativos para exame de um ato discricionário, *isso não significará invasão do mérito*, e sim controle de legalidade e legitimidade.

Quanto ao controle exercido pelo Poder Legislativo sobre os atos da Administração, a doutrina reconhece que, em algumas situações, *pode ser um controle de mérito*. Como exemplo, podemos citar as diversas situações em que é necessária uma autorização prévia ou uma aprovação do Legislativo para a prática de algum ato pelo Executivo, como ocorre na apreciação prévia pelo Senado do nome escolhido pelo Presidente da República para ocupar o cargo de Presidente do Banco Central. A apreciação do Senado, nesse caso, é essencialmente discricionária, ou seja, atinge o mérito do ato de nomeação. Na verdade, esse tipo de controle exercido pelo Legislativo é um **controle político**, mas a doutrina chama de controle de mérito para ressaltar que *não* se trata de controle de legalidade, e sim de controle em que o Legislativo atua com discricionariedade. Ressalte-se, contudo, que o controle de mérito exercido pelo Legislativo nessas situações é um controle prévio e *jamais* chega ao ponto de *revogar* um ato administrativo já praticado pela Administração. **A revogação só pode ser efetivada pela própria Administração que praticou o ato**.



Antes de terminar, cabe apresentar algumas classificações também relacionadas à natureza do controle da gestão pública, considerando o seu foco. Nesse sentido, o controle também classifica-se em:

Controle de legitimidade: verifica se o ato atende ao interesse público, à impessoalidade e à moralidade.

> *Exemplo: no controle de legitimidade de uma construção de rodovia, pode ser verificado se a obra atende às necessidades da população. Caso, por exemplo, já existirem outras vias de acesso que atendam satisfatoriamente a demanda do local, ao contrário de outras localidades mais necessitadas, o investimento poderia não ser considerado legítimo, mesmo se realizado de acordo com a Lei de Licitações (no caso, a contratação seria legal, mas ilegítima).*

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

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

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

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

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

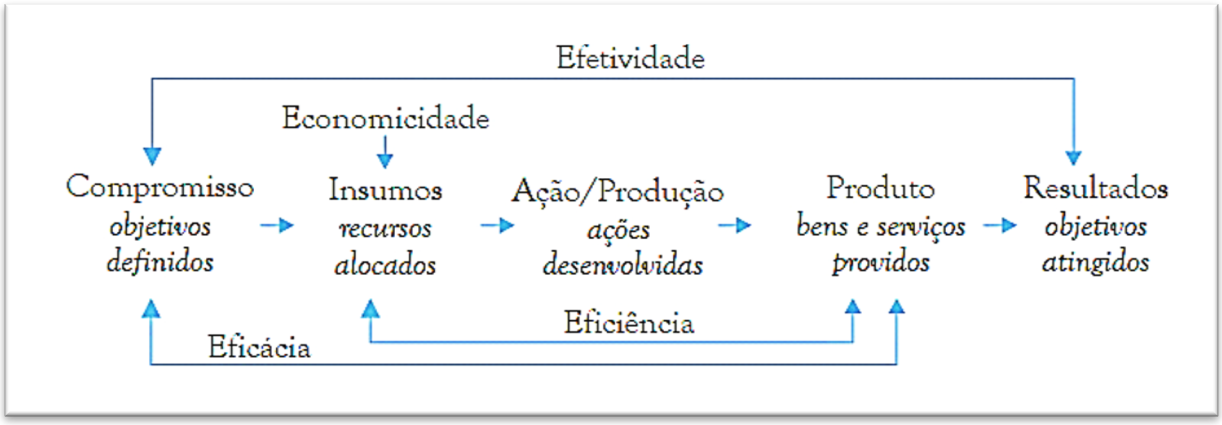
Controle de eficácia: verifica se as metas estabelecidas foram alcançadas, ou seja, se os bens e serviços foram providos.

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

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

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

Sintetizando, o controle avalia a legalidade, economicidade e a eficiência da **aquisição e aplicação dos recursos**, assim como a legitimidade, eficácia e a efetividade dos **resultados alcançados**, conforme esquema a seguir:



Fonte: Manual de Auditoria Operacional do TCU.

Questões para fixar

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

Comentário:

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

Gabarito: Certo

---

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

Comentário:

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

> *Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*
>
> *§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:*
>
> *IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;*

Gabarito: Errado

---

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

Comentário:

Uma boa resposta para esta questão **discursiva** poderia iniciar, logo de cara, afirmando que as diversas competências do TCU permitem enquadrar o controle exercido pela Corte de Contas nas três classificações de controle apresentadas.

Em seguida, a afirmação deveria ser justificada com exemplos, como os apresentados acima.

Para concluir, poderia ser dito que, embora a maior parte do controle exercido pelo Tribunal seja posterior, sua atuação tem evoluído no sentido de priorizar as ações de controle prévio e concomitante, com o objetivo de, cada vez mais, se antecipar às más práticas de gestão e evitar ou minimizar os danos ao

patrimônio público. Lembrando que essa resposta vale tanto para o TCU quanto para os demais Tribunais de Contas existentes no Brasil (estaduais e municipais, incluindo o TCDF).

Gabarito: N/A

4) No exercício do controle externo, o Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, analisa a legalidade, mas não a legitimidade, dos atos administrativos da União e das entidades da administração direta e indireta.

Comentário:

O quesito está errado, pois o art. 70, *caput*, da Constituição Federal dispõe que controle externo da União e das entidades da administração direta e indireta será exercido quanto à ***legalidade*** e à ***legitimidade***, assim quanto à economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Pelo princípio de simetria expresso no art. 75 da CF (que veremos adiante), o mesmo deve ocorrer nas demais esferas de governo. De fato, é o que ocorre no DF, haja vista o art. 77 da LO/DF, que reproduz o art. 70 da CF, de modo que o gabarito também se aplica à realidade distrital.

Gabarito: Errado

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

Comentário:

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

Gabarito: Errado

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

a) o primeiro se situa em uma instância fora do âmbito do respectivo Poder.

b) correspondem, respectivamente, à auditoria externa e à interna.

c) o primeiro tem função coercitiva e o segundo, orientadora.

d) o primeiro tem caráter punitivo, e o segundo é consultivo.

e) o funcionamento do primeiro deriva de um processo autorizativo, e o segundo é institucional.

Comentário:

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

Gabarito: alternativa "a"

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

Comentário:

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

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

Gabarito: Errado

Sistemas de controle na Administração Pública brasileira – arts. 70 a 74 da CF

Os arts. 70 a 74 da Constituição Federal apresentam as principais regras orientadoras do exercício do controle da Administração Pública brasileira, sem prejuízo da existência de disposições referentes a essa atividade em outras partes da própria Constituição, ou em outros dispositivos legais. Esses artigos tratam, essencialmente, do controle da gestão dos recursos federais, vale dizer, daqueles provenientes do **orçamento da União**. Porém, o art. 75 da CF assim dispõe:

> *Art. 75. As normas estabelecidas nesta Seção [art. 70 a 75] aplicam-se, no que couber, à **organização**, **composição** e **fiscalização** dos **Tribunais de Contas dos Estados** e do **Distrito Federal**, bem como **dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios**.*

Assim, por força desse **princípio de simetria**, os sistemas de controle nos Estados, Distrito Federal e Municípios, previstos nas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, devem seguir, no que couber, as disposições relativas à União previstas na Carta da República.

Veja bem: *"no que couber"*, ou seja, podem ocorrer alterações nas normas locais, levando-se em consideração as especificidades de cada região, *desde que não sejam incompatíveis com o modelo estabelecido para a esfera federal*.

Portanto, é importantíssimo que você conheça esses artigos da Constituição Federal, mesmo que seu estudo, por ora, esteja focado no concurso para o TCDF. Isso facilita o aprendizado, considerando a simetria de normas entre as esferas.

Aliás, registre-se que o fator que distingue a competência federal, estadual ou municipal é a **origem orçamentária primária dos recursos controlados**. Dessa forma, se originalmente os recursos estavam previstos no orçamento da União, quem os estiver gerindo estará sob a jurisdição do TCU, não importa se administrador federal, estadual, municipal, internacional, público ou privado; da mesma forma, se os recursos fiscalizados são provenientes do orçamento do Distrito Federal, a competência para fiscalizá-los é do TCDF, não importando a natureza e a procedência do administrador. O mesmo raciocínio se aplica aos demais Estados e Municípios.

Bom, nesta aula inaugural vamos ver o que o art. 70, *caput*, da Carta da República nos dize sobre os sistemas de controle da Administração Pública no Brasil:

---

*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.*

Em atenção ao princípio da simetria, o Distrito Federal reproduziu e adaptou tais disposições em sua Lei Orgânica (arts. 77 e 78), apenas trocando "União" por "Distrito Federal", "Congresso Nacional" por "Câmara Legislativa". Vejamos:

***Art. 77**. A fiscalização **contábil**, **financeira**, **orçamentária**, operacional e **patrimonial** do **Distrito Federal** e das entidades da administração **direta**, **indireta** e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à **legalidade**, **legitimidade**, **economicidade**, **aplicação de subvenções** e **renúncia de receitas**, será exercida pela **Câmara Legislativa**, mediante **controle externo**, e pelo sistema de **controle interno** de cada Poder.*

Assim, vê-se que a fiscalização da União, vale dizer, da Administração Pública federal, e, similarmente, da Administração Pública do Distrito Federal, será exercida mediante os seguintes sistemas de controle:

- ✓ **Sistema de controle externo**
- ✓ **Sistema de controle interno**

Em seguida, vamos estudar as principais características desses dois sistemas de controle da Administração Pública: controle externo e controle interno.

Controle Externo

Como vimos, controle externo, em sentido amplo, é toda fiscalização exercida por um ente que não integra a estrutura na qual o fiscalizado está inserido.

Todavia, a Constituição Federal restringiu essa definição no âmbito do controle da gestão pública brasileira, atribuindo a titularidade do controle externo ao **Poder Legislativo**, representado pelo **Congresso Nacional** na esfera federal e pelas **Assembleias Legislativas** e **Câmaras Municipais** nas demais esferas, assim como pela **Câmara Legislativa** no Distrito Federal.

A Carta Magna deixa isso assente em seu art. 70, *caput* ("*A fiscalização... será exercida pelo **Congresso Nacional**, mediante **controle externo**...*") e também no art. 71, *caput*:

> ***Art. 71**. O **controle externo**, a cargo do **Congresso Nacional**, será exercido com o auxílio do **Tribunal de Contas da União**, ao qual compete (...)*

...dispositivo também presente na Lei Orgânica do Distrito Federal:

> *Art. 78. O controle externo, a cargo da Câmara Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal, ao qual compete (...)*

Portanto, segundo a Constituição Federal e a Lei Orgânica do DF, somente o controle exercido pelo **Poder Legislativo** sobre a Administração Pública recebe a denominação de **controle externo**. Na esfera federal, o titular do controle externo é o Congresso Nacional; no âmbito do Distrito Federal, o titular é a Câmara Legislativa.

Atenção!!

*Segundo a CF, o **titular** do controle externo é o **Poder Legislativo**. Portanto, na esfera federal o **titular** é o **Congresso Nacional**; na **estadual**, a **Assembleia Legislativa**; na **municipal**, as respectivas **Câmaras Municipais**; e no **Distrito Federal**, a **Câmara Legislativa**.*

Assim, por exemplo, a atuação do Judiciário sobre os atos dos demais Poderes **não se enquadra** na definição de controle externo presente em nosso ordenamento jurídico. Muito menos é controle externo, na definição constitucional, a fiscalização exercida pela administração direta sobre as entidades da administração indireta, embora ambos os casos representem exemplos de controle externo se apenas for considerado a posição do órgão controlador em relação ao controlado.

A fim de possibilitar o exercício do controle externo, a Carta Magna conferiu ao **TCU** a missão de auxiliar o Congresso, mediante a definição de competências **próprias** e **privativas** para a Corte de Contas (CF, art. 71). Da mesma forma, o controle externo no Distrito Federal é realizado pela Câmara Legislativa com o auxílio do **TCDF**, o qual possui as **mesmas competências próprias** e **privativas** atribuídas pela Constituição Federal ao TCU, adaptadas ao Distrito Federal por meio de sua Lei Orgânica (LO/DF, art. 78).

Cuidado com o termo "auxiliar", que pode levar a interpretações errôneas. O Tribunal de Contas **não é subordinado** ao Poder Legislativo! No exercício do controle externo, a Constituição reservou aos Tribunais de Contas atividades de cunho **técnico**, como a realização de auditorias e o exame e julgamento da gestão dos administradores públicos. O Congresso Nacional e a Câmara Legislativa, assim como as Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, embora titulares do controle externo nas respectivas esferas de governo, **não podem** exercer nenhuma das atribuições conferidas **exclusivamente** às Cortes de Contas. No campo do controle externo, cabe ao Parlamento atividades de cunho **político**, também previstas na Constituição, sem qualquer relação administrativa, hierárquica ou mesmo de coordenação com o Tribunal de Contas. Ademais, o rol de competências das Cortes de Contas é tão amplo que torna o exercício do controle externo mais ligado a elas que aos próprios órgãos legislativos

Os Tribunais de Contas, portanto, seguindo o modelo expresso na CF, são **órgãos administrativos** que auxiliam tecnicamente o Poder Legislativo no controle externo da gestão pública, sem, porém lhes serem subordinados ou pertencerem à sua estrutura. Devem ser dotados, inclusive, de independência administrativa e orçamentária.

Pelo que dissemos, pode-se perceber que, no **âmbito federal** os **sujeitos ativos** do controle externo, isto é, os órgãos que exercem as ações de controle, são: o Congresso Nacional, na qualidade de titular do controle; e o TCU, com competências próprias e privativas para auxiliar o Congresso, mas sem lhe ser subordinado. E, por simetria, no **âmbito do Distrito Federal**, são: a Câmara Legislativa, titular do controle; e o TCDF, órgão técnico que atua em auxílio à CL, sem subordinação.

Por sua vez, os **sujeitos passivos** do controle externo, isto é, os agentes que sofrem as ações de controle, são todos que, de alguma maneira, administrem recursos públicos não importa se pessoa física ou jurídica, pública ou privada, da administração direta ou da indireta, do Poder Legislativo ou do Judiciário. A condição para que se assuma o dever de prestar contas ao controle externo é a **gestão de recursos públicos**, conforme disposto no art. 70, parágrafo único da CF e, similarmente, no art. 77, parágrafo único da LO/DF:

> *Art. 77 (...) Parágrafo único. Prestará contas **qualquer pessoa física** ou **jurídica**, **pública** ou **privada**, que **utilize**, **arrecade**, **guarde**, **gerencie** ou **administre** dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Distrito Federal responda, ou quem, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.*

Como foi dito, o **objeto** do controle da gestão pública são os **atos e contratos administrativos** que envolvam receitas e despesas públicas. Ao controle externo compete examinar se tais atividades foram praticadas em conformidade com a lei e os princípios da administração pública, ou, ainda, se atenderam aos objetivos dos planos e programas de governo.

Atenção!!

*O **Poder Judiciário** e o **Ministério Público do DF** não estão sob a jurisdição do **TCDF**, mas sim do **TCU**.*

Embora o controle externo recaia sobre as atividades administrativas de todos os Poderes, no caso do Distrito Federal, temos uma situação *sui generis*: o Poder Judiciário e o Ministério Público do DF não estão sob a jurisdição do TCDF, mas sim do TCU! Isso porque, como vimos anteriormente, o fator que define a competência do Tribunal de Contas é a origem orçamentária dos recursos administrados. E, segundo o art. 21, XIII da CF:

> *Art. 21. Compete à **União**:*
> *XIII - **organizar** e **manter** o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios;*

Assim, vê-se que o Poder Judiciário e o Ministério Público do DF são mantidos com recursos da União, daí a competência do TCU para fiscalizá-los.

Questões para fixar

8) 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:

Como a questão não faz menção à Constituição ou ao ordenamento jurídico brasileiro, mas apenas considera o conceito de **controle externo quanto ao posicionamento do órgão controlador**, então é correto afirmar que existem outros órgãos do poder público que realizam controle externo no Brasil, como por exemplo, o controle que os órgãos do Judiciário efetuam sobre os atos dos demais Poderes. Todavia, lembre-se que apenas o controle exercido sobre a Administração Pública pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas, em todas as esferas de governo, recebe da **Constituição** e de outras **normas legais** a denominação de controle externo.

Gabarito: Certo

---

9) Com referência ao controle externo e ao Poder Legislativo do estado e dos municípios, julgue o item a seguir.

Entre os vários critérios adotados para classificar as modalidades de controle, destaca-se o que o distingue entre interno e externo, dependendo de o órgão que o exerça integrar ou não a própria estrutura em que se insere o órgão controlado. Nesse sentido, o controle externo é exercido por um poder sobre o outro, ou pela administração direta sobre a indireta.

Comentário:

Também aqui a questão considera apenas o conceito de controle quanto ao posicionamento do órgão controlador e não a definição constitucional de controle externo. Nesse caso, percebe-se que o entendimento da banca é que o controle exercido pela administração direta sobre a indireta constitui modalidade de controle externo, da mesma forma que o controle exercido por um poder sobre o outro.

Gabarito: Certo

---

10) O controle externo da administração pública é função concorrente dos Poderes Judiciário e Legislativo. Na esfera federal, esse controle é exercido privativamente pelo Senado Federal, auxiliado pelo TCU.

Comentário:

O quesito está errado, pois o controle externo da Administração Pública, nos termos da Constituição Federal, é exercido pelo **Congresso Nacional**, ou seja, pelo Poder Legislativo, com o auxílio do TCU (CF, art. 70 e 71, *caput*), e não privativamente pelo Senado Federal.

Pelo princípio da simetria, no Distrito Federal o controle externo é exercido pela Câmara Legislativa, com o auxílio do TCDF.

Gabarito: Errado

---

11) O TCDF deve auxiliar a Câmara Legislativa no exercício do controle externo e da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Distrito Federal e das entidades da administração direta e indireta.

Comentário:

A assertiva está de acordo com o art. 77, *caput* da LO/DF, que estabelece a abrangência do controle externo no DF – fiscalização **contábil**, **financeira**, **orçamentária**, **operacional** e **patrimonial** do Distrito Federal e das entidades da administração direta e indireta – em conjunto com o art. 78, *caput*, que dispõe que o controle externo será exercido pela Câmara Legislativa com o auxílio do TCDF.

Gabarito: Certo

Como já foi adiantado, no âmbito do controle externo existem atribuições que são de **caráter político** e, por isso, exclusivas do Poder Legislativo (**controle parlamentar**); outras, por sua vez, possuem **caráter técnico**, e são exclusivas do Tribunal de Contas (**controle técnico**). Além dessas, existem ainda algumas tarefas exercidas em conjunto pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas.

Vamos estudá-las, então!

Controle parlamentar

Existem algumas atribuições relacionadas ao controle externo que são exercidas diretamente pelo Poder Legislativo, o chamado **controle parlamentar** ou **controle político**. O controle parlamentar direto ou político, a exemplo do controle judicial, decorre da estrutura de divisão de poderes, ou **sistema de freios e contrapesos**, para restringir e limitar o poder dos governantes.

Assim, o Legislativo é o responsável por aprovar as políticas públicas, bem como as regras para a arrecadação de receitas e a programação orçamentária da execução das despesas, as quais devem ser seguidas e executadas majoritariamente pelo Poder Executivo, mas também pelos responsáveis pelas unidades administrativas dos demais Poderes, obedecendo aos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade. Buscando o equilíbrio entre os Poderes, a Constituição definiu que a prestação de contas deve ser feita ao mesmo Poder que definiu as regras, o Legislativo, que é o titular de controle externo.

Dentre as atribuições do controle parlamentar, o art. 49 da CF enumera que é da competência **exclusiva** do **Congresso Nacional**:

> *IX - **julgar** anualmente as **contas prestadas pelo Presidente da República** e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;*
> *X – **fiscalizar** e **controlar**, **diretamente**, ou **por qualquer de suas Casas**, **os atos do Poder Executivo**, incluídos os da **administração indireta**;*

Atenção para o inciso IX: quem ***julga*** as contas prestadas pelo Presidente da República é o Congresso Nacional. O TCU as ***aprecia*** mediante ***parecer prévio*** (CF, art. 71, I). Estudaremos isso com mais detalhes em aula específico do curso.

Na hipótese de não apresentação das contas ao Congresso Nacional, no prazo de 60 dias após a abertura da sessão legislativa, é competência **privativa** da **Câmara dos Deputados**, proceder à tomada de contas do Presidente da República (CF, art. 51, II), sendo esse mais um exemplo de controle parlamentar.

Quanto ao **inciso X do art. 49**, acerca do controle dos atos do Poder Executivo, uma das formas de efetivá-lo consiste na prerrogativa que as Casas do Congresso Nacional e suas comissões possuem de convocar autoridades para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado (CF, art. 50, *caput*).

Outra atribuição de controle do Poder Legislativo refere-se à competência do **Senado Federal** para **processar** e **julgar** as seguintes autoridades nos **crimes de responsabilidade:** o Presidente e o Vice-Presidente da República, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; os Ministros do STF; os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público; o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União (CF, art. 52).

Ao se falar das competências do Legislativo relacionadas ao controle externo, não se pode olvidar da prerrogativa que o **Congresso Nacional** possui de escolher dois terços (=6) dos Ministros do TCU (CF, art. 73, §2º, II). O terço restante (=3), cujos nomes são indicados pelo Presidente da República (CF, art. 73, § 2º), deverão ser *aprovados previamente* pelo **Senado Federal**, por *voto secreto e arguição pública* (CF, art. 52, III). Voltaremos a tratar sobre esse assunto nas próximas aulas, quando estudarmos a organização do TCDF.

Uma conhecida e importante ferramenta utilizada pelo Poder Legislativo no controle da Administração Pública é a instauração das **Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI)**. As CPI possuem poderes de investigação próprios de autoridades judiciais para apuração de fato determinado e por prazo certo. Suas conclusões, se for o caso, serão encaminhadas ao Ministério Público para que promova a responsabilização civil ou criminal dos infratores (CF, art. 58, §3º).

Cabe destacar ainda as atribuições da **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)**, que examina e emite parecer sobre as contas do Presidente da República e sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição, assim como exerce o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas (CF, art. 166, §1º).

Prerrogativas semelhantes às do Congresso Nacional também se aplicam ao controle parlamentar exercido pela **Câmara Legislativa do Distrito Federal**. Vejamos o que dispõe o art. 60 da LO/DF:

> *Art. 6o. Compete, privativamente, à Câmara Legislativa do Distrito Federal:*
>
> *(...)*
>
> *XIII – proceder à tomada de contas do Governador, quando não apresentadas nos prazos estabelecidos;*
>
> *XIV – convocar Secretários de Estado do Distrito Federal, dirigentes e servidores da administração direta e indireta do Distrito Federal a prestar pessoalmente informações sobre assuntos previamente determinados, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada ou o não atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas, nos termos da legislação pertinente;*
>
> *XV – julgar anualmente as contas prestadas pelo Governador e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos do governo;*
>
> *XVI – fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;*
>
> *(...)*
>
> *XXIX – apreciar e julgar, anualmente, as contas do Tribunal de Contas do Distrito Federal;*
>
> *(...)*
>
> *§ 1º Em sua função fiscalizadora, a Câmara Legislativa observará, no que couber, o disposto nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal.*

Assim, vê-se que, no exercício do controle externo, compete privativamente à Câmara Legislativa do DF fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, o que pode ser feito mediante a convocação dos Secretários de Estado para prestar informações. Também cabe à Câmara Legislativa o julgamento das contas anuais prestadas pelo Governador, assim como a atribuição de proceder à tomada de contas caso o Chefe do Executivo não as apresente no prazo estabelecido. Sobre essas contas, o TCDF apenas elabora **relatório analítico** e emite **parecer prévio** (LO/DF, art. 78, I).

Atenção!!

*No plano **federal**, as contas do **TCU** são **julgadas pelo próprio TCU**. Porém, no âmbito do **Distrito Federal**, as contas do **TCDF** são julgadas pela **Câmara Legislativa**.*

Um ponto interessante é que a Câmara Legislativa do DF também **julga as contas anuais do TCDF**. Isso mesmo: diferentemente do plano federal, em que as contas do TCU são julgadas pelo próprio TCU, no Distrito Federal é a Câmara Legislativa quem julga as contas do TCDF. Tal questão, que aparentemente afronta o princípio de simetria entre as esferas, já foi enfrentada pelo STF, o qual considerou *improcedente* a ADIn 1.175-8/DF que contestava a constitucionalidade do art. 6o, XXIX, assim como do art. 81 da LO/DF, que também versa sobre o julgamento das contas do TCDF pela Câmara Legislativa. *Portanto, preste atenção!*

Posicionamento semelhante do Supremo pode ser encontrado na ADIn 2.597/PA e na ADIn 687/PA. Assim, pode-se dizer que, conforme entendimento do STF, a norma da Constituição do Estado que outorga competência à Assembleia Legislativa para o julgamento das contas da respectiva Corte de Contas não desrespeita a Constituição Federal.

Controle técnico

Vimos que, segundo o modelo estabelecido pela Constituição Federal, o Poder Legislativo é o titular do controle externo que deve ser exercido sobre a Administração Pública. Mas, para que esse controle seja efetivo, a Constituição também estabeleceu que o Parlamento deve contar com o **auxílio técnico indispensável** do Tribunal de Contas, que, mediante sua ação fiscalizadora, o chamado **controle técnico**, de **caráter contábil-financeiro**, busca garantir que a Administração arrecade, gaste e administre os recursos públicos dentro dos limites da lei e do interesse geral.

As principais competências do TCU relacionadas ao controle externo estão expressas nos incisos do **art. 71 da Constituição da República**. Tais competências são **próprias e privativas** do TCU, o que denota sua independência em relação ao Congresso. Vejamos algumas delas.

- Apreciar, mediante parecer prévio, as contas prestadas pelo Presidente da República;
- Julgar as contas dos responsáveis por recursos públicos e dos causadores de prejuízo ao erário;
- Apreciar, para fins de registro, a legalidade de atos admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões;
- Realizar, por iniciativa própria, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes;
- Fiscalizar a aplicação de recursos repassados da União a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- Aplicar sanções em caso de irregularidade das contas ou de ilegalidade da despesa.

Seguindo o modelo federal, as competências do TCDF estão dispostas no **art. 78 da Lei Orgânica do DF**, sendo bastante similares às do TCU. Tanto no caso do TCU como do TCDF, tais atribuições podem ser divididas em dois grandes grupos: **exame das prestações de contas** e **atividades de fiscalização**.

Apresentarei em seguida, algumas características gerais dessas atividades. Nas aulas específicas, cada uma delas será estudada com mais profundidade.

Exame das prestações de contas

O exame das prestações de contas envolve a apreciação, mediante **parecer prévio**, das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo (CF, art. 71, I; LO/DF, art. 78, I), bem como o exame e **julgamento** das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (CF, art. 71, II; LO/DF, art. 78, II).

As contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governador ou Prefeito, conforme o caso) constituem as chamadas **contas de governo**, as quais apresentam os resultados gerais do exercício financeiro-orçamentário, originados dos atos de governo ou atos políticos, sendo submetidas a **julgamento político** do Poder Legislativo, após parecer prévio do Tribunal de Contas.

Já as contas dos administradores e demais responsáveis por gerir recursos públicos são conhecidas por **contas de gestão**, e refletem os resultados específicos da administração financeira, posta em prática mediante atos administrativos de gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, durante um determinado exercício.

As contas de gestão se submetem ao exame e **julgamento técnico** do Tribunal de Contas. No julgamento, a Corte decidirá se a gestão do responsável foi regular, regular com ressalvas ou irregular. Se for o caso, poderá também exigir o ressarcimento do débito e aplicar as sanções cabíveis (a mais comum é a multa). As autoridades administrativas somente se exonerarão de suas responsabilidades após o julgamento do Tribunal que se converta em aprovação das respectivas prestações de contas.

Além das contas ordinárias anuais, existem as **tomadas de contas especiais**, apresentadas eventualmente, isto é, sempre que for identificado **dano aos cofres públicos** (real ou potencial).

Atividades de fiscalização

Enquanto no exame das contas o Tribunal atua de maneira reativa, aguardando a apresentação da documentação pertinente pelos gestores para, então, avaliá-la e decidir sobre seu mérito, nas atividades de fiscalização o Tribunal de Contas vai a campo atrás das informações, onde estiverem disponíveis, mediante a atuação dos seus técnicos.

As atividades de fiscalização podem originar-se da iniciativa do próprio Tribunal, ou por solicitação do Poder Legislativo. Além disso, podem ser resultado de representações e denúncias apresentadas pelas pessoas legitimadas.

As atividades de fiscalização são exercidas por meio dos seguintes *instrumentos de controle* ou *instrumentos de fiscalização*: **auditorias**, **inspeções**, **levantamentos**, **acompanhamentos** e **monitoramentos** (RI/TCU, art. 238 a 243; RI/TCDF, arts. 231 a 236). Veremos mais sobre esses instrumentos em aula específica de nosso curso.

Controle exercido em conjunto pelo Legislativo e pelos tribunais de contas

Além das atividades de controle externo que são de competência própria do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas, existem outras que eles desempenham em conjunto. Dentre estas, pode-se dar destaque à **sustação de despesas não autorizadas** (CF, art. 72) e à **sustação de contratos** (CF, art. 71, X e §§1º e 2º).

No caso da sustação de **despesas não autorizadas**, a atuação conjunta se dá entre o TCU, a comissão mista de deputados e senadores prevista no art. 166, §1º da CF (Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO) e o próprio Congresso Nacional. No âmbito do Distrito Federal o procedimento é idêntico, com o TCDF, a Câmara Legislativa e a comissão competente (congênere da CMO) atuando conjunto, conforme disposto no art. 79 da LO/DF.

Na **sustação de contratos**, o procedimento é efetuado, primariamente, pelo Congresso Nacional e, em caso de inércia deste, pelo TCU. Da mesma forma ocorre no Distrito Federal, em que a sustação de contratos compete à Câmara Legislativa, cabendo ao TCDF decidir a respeito apenas se a Câmara ou o Poder Executivo não adotarem as medidas cabíveis no prazo de 90 dias corridos, conforme disposto no art. 78, §§ 1º e 2º da LO/DF.

Controle Interno

Como vimos, controle interno é aquele exercido por órgão que esteja dentro da estrutura do ente controlado e que tenha sido criado para essa finalidade. Geralmente, subordina-se diretamente à autoridade administrativa máxima do ente, a qual dispõe, dessa forma, de um mecanismo de avaliação para as ações desempenhadas fora da esfera de suas atribuições privativas. Da mesma forma que o controle externo a cargo dos Tribunais de Contas, o controle interno também é um **controle técnico**.

A Constituição Federal dispõe que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão um sistema de controle interno (CF, art. 74), de **forma integrada**, cujas principais atribuições, na letra da lei, são:

> I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
>
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
>
> III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
>
> IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Atenção!!

Leia com cuidado os incisos art. 74. Eles são bastante cobrados em prova!

Assim, as atribuições do sistema de controle interno podem ser resumidas em:

- ***apoiar o controle externo**, criando condições indispensáveis à sua eficácia; e*
- ***servir como órgão de assessoramento da autoridade administrativa**, visando assegurar a legalidade, a eficiência e a eficácia da gestão.*

O art. 80 da Lei Orgânica do DF também prevê a manutenção de um sistema de controle interno integrado no âmbito do Distrito Federal, abrangendo os Poderes **Executivo** e **Legislativo**.

O **controle interno apoia o controle externo** por meio da realização de auditorias nas contas dos responsáveis do órgão ou entidade a que esteja vinculado, emitindo relatório, certificado de auditoria e parecer para subsidiar o exame e julgamento a cargo do Tribunal de Contas. Além disso, os órgãos integrantes do sistema de controle interno deverão alertar formalmente a autoridade administrativa competente para que instaure tomada de contas especial, sempre que tiverem conhecimento de qualquer das ocorrências que demandem esse procedimento.

Os responsáveis pelo controle interno também têm o dever de comunicar ao Tribunal de Contas qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tenham conhecimento, sob pena de **responsabilidade solidária** (CF, art. 74, §1º). Todavia, deve ficar claro que, embora o controle interno tenha o dever estabelecido constitucionalmente de apoiar o controle externo, **não há relação de hierarquia** entre eles, **há complementaridade**.

Controle dos recursos estaduais e municipais

Vamos reforçar agora algumas peculiaridades a respeito do controle da Administração Pública estadual e municipal previstas na Carta da República.

Como já sabemos, as normas e características gerais relativas ao controle externo e interno, estabelecidas nos art. 70 a 74 da CF, são aplicáveis, no que couber, às esferas estadual e municipal.

Assim, o **controle externo** nas esferas estaduais e municipais é exercido pelas **Assembleias Legislativas** e **Câmaras Municipais** (no DF, Câmara Legislativa do Distrito Federal), com o auxílio dos **Tribunais de Contas dos Estados**, bem como dos **Tribunais ou Conselhos de Contas dos Municípios**, conforme o caso (CF, art. 75 e art. 31, §1º).

Atualmente, no Brasil, além do TCU, existem os seguintes tribunais de contas:

- **26** tribunais de contas dos estados;
- **01** Tribunal de Contas do Distrito Federal;
- **03** tribunais de contas dos municípios (BA, GO e PA);
- **02** tribunais de contas municipais (Rio de Janeiro de São Paulo).

Como se percebe, todos os Estados brasileiros, assim como o Distrito Federal, possuem um Tribunal de Contas responsável pelo controle externo dos recursos de origem **estadual** (TCEs) e **distrital** (TCDF).

Quanto ao controle dos recursos de origem **municipal**, antes de tudo cabe diferenciar tribunais de contas **dos municípios** (TC dos Municípios) de tribunais de contas **municipais** (TCM).

Os primeiros são órgãos técnicos *estaduais*, responsáveis pelo controle externo de todos os municípios do Estado. Atualmente, existem apenas três, nos Estados da BA, GO e PA.

Os segundos são órgãos *municipais* que exercem o controle externo somente no âmbito do Município no qual foram constituídos. No Brasil, existem apenas dois, nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Nos municípios que não são abarcados pela jurisdição de um TC dos Municípios ou de um TCM, o órgão técnico que auxilia as Câmaras Municipais no controle externo é o respectivo TCE.

Embora previsto no art. 75 da CF, atualmente não existem órgãos de controle externo denominados Conselhos de Contas dos Municípios, mas apenas Tribunais de Contas.

A Constituição Federal vedou a criação de novos TCM (CF, art. 31, §4º). Portanto, os únicos TCM que podem existir no Brasil são os do Rio de Janeiro e de São Paulo, que já existiam antes da promulgação da atual Constituição. Nenhum outro Município pode prever, em sua lei orgânica, a existência de um Tribunal para controlar as contas municipais. *Todavia, nada impede a criação de **TC dos Municípios** (órgãos estaduais) pelos Estados que ainda não os possuem*. Nesse sentido já deliberou o Supremo Tribunal Federal[4].

Outro assunto apreciado pelo STF, na mesma deliberação, refere-se ao **julgamento das contas do TC dos Municípios**. Como são órgãos estaduais, o julgamento de suas contas compete ao Tribunal de Contas do

[4] ADIn 687

Estado, e não à Assembleia Legislativa ou ao próprio TC dos Municípios. Assim, por exemplo, as contas do TC dos Municípios da Bahia são julgadas pelo TCE-BA.

Quanto à composição dos TCE e TC dos Municípios (órgãos estaduais), a Constituição Federal fixou em **sete** o número de membros, os quais denominam-se **Conselheiros**. A Carta Magna, porém, não dispôs sobre o número de membros dos TCM (órgãos municipais).

Em caso de criação de um novo Estado, durante os **dez primeiros anos**, o respectivo Tribunal de Contas terá apenas **três** membros, nomeados pelo Governador eleito, dentre brasileiros de comprovada idoneidade e notório saber (CF, art. 235, III).

Por fim, cabe notar que, em seu art. 31, a Constituição Federal trata especificamente da fiscalização do Município.

*****

Terminamos a parte teórica da aula. Agora vamos resolver algumas questões prova!

Questões comentadas da banca Cespe

1. Cespe – TCE RO 2019

Ao analisar a prestação de contas referente à execução de recursos de determinado fundo constitucional, o conselho de acompanhamento e controle social desse fundo executa o denominado controle

a) jurídico

b) externo

c) administrativo

d) prévio

e) interno

Comentários:

Os conselhos de acompanhamento e controle social de fundos constitucionais são órgãos de representação social, que exercem **controle social** sobre a aplicação dos recursos dos referidos fundos. Porém, ***não*** há a opção "controle social" dentre as alternativas. Então, vejamos.

As alternativas "c" e "e" são excludentes, uma vez que o controle administrativo é uma espécie de controle interno. A opção "d" está errada porque o exame de prestação de contas é uma forma de controle posterior.

Só nos restou a alternativa "b", que foi, de fato, o gabarito da banca. Porém, para justificar esse gabarito, temos que considerar o controle social como um controle exercido "por fora", pelos representantes da sociedade. Contudo, a rigor, os conselhos são órgãos que *fazem parte da estrutura administrativa dos fundos*, embora contem com representação de pessoas da sociedade. Como eles pertencem à mesma estrutura administrativa dos fundos que controlam, fica difícil sustentar que exercem controle externo. Assim, a meu ver, a questão deveria ter sido anulada.

Gabarito: alternativa "b"

---

2. Cespe – TCE RO 2019

Acerca do controle da atividade financeira do Estado, julgue os itens a seguir:

I. É admitido o controle legislativo das atividades operacionais de qualquer ente da administração direta e indireta, devendo ser classificado como controle da atividade financeira do Estado.

II. No âmbito da União, a fiscalização sobre a adequação da adoção das regras contábeis é de competência privativa do sistema de controle interno de cada poder, sendo realizada por meio da conformidade contábil.

III. O controle da economicidade da atividade financeira do Estado admite a avaliação dos gastos públicos por meio de controle preventivo, concomitante ou corretivo.

IV. O controle patrimonial, em especial a sua existência e utilização, é realizado tanto no âmbito do controle interno quanto no do externo, porém não cabe no âmbito do controle social.

Estão certos apenas os itens:

a) I e II b) I e III c) IIIe IV d) I, II e IV e) II, III e IV

Comentários:

I) **CERTA**. O **controle externo** ou **controle legislativo** é exercido sobre os atos administrativos dos quais resultem **receitas** ou **despesas públicas**. Em outras palavras, incide sobre a **atividade financeira do Estado**. Conforme o art. 70 da Constituição Federal, o controle externo possui caráter *contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial*.

II) **ERRADA**. O controle contábil é realizado tanto pelos órgãos de controle interno como pelos órgãos de controle externo.

III) **CERTA**. Quanto ao momento de sua realização, o controle pode ser classificado em **prévio**, **concomitante** ou **posterior**, este último de caráter **corretivo**.

IV) **ERRADA**. O controle social pode sim ter caráter patrimonial, com o objetivo de fiscalizar a existência e a utilização do patrimônio público.

Gabarito: alternativa "b"

---

3. Cespe – TCE RO 2019

A respeito dos tipos e formas de controle, assinale a alternativa correta:

a) O objeto dos gastos decorrentes da aquisição de computadores e suprimentos de informática por gestor de vara judicial não se submete a controle administrativo, mas a controle jurisdicional.

b) O questionamento em juízo acerca da legalidade de convênio para construção de quadra esportiva, celebrado por determinado município, é exemplo de controle legislativo.

c) A análise da prestação de contas públicas, quando realizada por representantes da sociedade na assembleia legislativa e com apoio do tribunal de contas, é exemplo de controle social.

d) O momento da contratação, por gestor público, de empresa licitada para o fornecimento de café e açúcar para órgão público, em regra, não se submete a controle judicial.

e) A revisão dos contratos assinados realizada por setor específico da secretaria de administração de determinada assembleia legislativa estadual é exemplo de controle parlamentar.

Comentários:

a) **ERRADA**. A aquisição de computadores por gestor de vara judicial constitui exercício da **função administrativa** pelo Poder Judiciário. Igualmente, o Poder Judiciário, atuando como Administração Pública, pode exercer o **controle interno** ou **controle administrativo** sobre essa mesma atividade.

b) **ERRADA**. Trata-se de **controle judicial**, eis que exercido pelo Poder Judiciário no exercício da função jurisdicional, e não de controle legislativo.

c) **ERRADA**. Trata-se de **controle legislativo**, eis que exercido por deputados no exercício do mandato parlamentar, e não de controle social.

d) **CERTA**. *Desde que respeitados os limites legais e os princípios administrativos*, a escolha do momento da assinatura do contrato com a empresa licitada é uma **decisão discricionária** da Administração, tomada com base em seu juízo de conveniência e oportunidade, ou seja, no seu juízo de mérito, o qual não pode ser objeto de interferência do Poder Judiciário.

e) **ERRADA**. De forma semelhante à alternativa "a", trata-se **controle administrativo** exercido no âmbito do Poder Legislativo, configurando exercício atípico da função administrativa.

Gabarito: alternativa "d"

---

4. TCE/PB – Auditor 2018 – Cespe

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.

Comentários: Sabemos que, sob o aspecto da **iniciativa**, o controle pode ser **de ofício** ou **provocado**. Portanto, ficamos entre as letras D e E.

Quando a questão falou em *"requerimento ou recurso dirigido à autoridade administrativa por um servidor público"*, estamos diante de uma **provocação**. Não foi a Administração que, de ofício, fez a revisão da conduta. Ela foi provocada por alguém! No caso da questão, pelo servidor público. Portanto, estamos diante de um controle provocado.

Gabarito: alternativa "e"

---

5. TCE/PB – Auditor 2018 – Cespe

O TCU, quando busca promover o aperfeiçoamento da gestão pública por meio do exame da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, atua, quanto ao controle da atividade financeira do Estado, na fiscalização

a) patrimonial.

b) orçamentária.

c) contábil.

d) financeira.

e) operacional.

Comentários: Pessoal, quando vocês virem a expressão *"aperfeiçoamento da gestão pública"*, pensem logo numa **fiscalização (auditoria) operacional**, que tem a seguinte definição:

> ***Auditoria Operacional*** *é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.*

Vou dar um exemplo de auditoria operacional: determinado Estado da federação adquiriu 500 viaturas de polícia. São veículos estilo SUV, 4x4 e bem luxuosos, por isso possuem um preço elevado: R$ 200.000,00, cada uma. Apesar disso, o gestor público afirma (e colocou no edital de licitação) que essas características são necessárias. Mas será que são mesmo? A auditoria operacional constatou que não há perseguições na areia ou terrenos irregulares e que 100% das vias municipais são asfaltadas. Constatou, ainda, que várias dessas viaturas tombaram ao fazer curvas em alta velocidade, pois esses veículos não são feitos para isso. Então responda: esse foi um bom uso de dinheiro público? Foi uma boa gestão? Acho que não, hein?! Conseguiram visualizar o que é uma auditoria operacional? 😊

Gabarito: alternativa "e"

---

6. (TCE/PB – Auditor 2018 – Cespe)

Os sistemas de controle são o conjunto de instrumentos contemplados no ordenamento jurídico que têm por objetivo a fiscalização da legalidade dos atos da administração pública. No Brasil, a CF consagra o sistema de controle

a) contencioso-administrativo, em vista da previsão expressa das competências dos TCs.

b) uno de jurisdição, haja vista que a lei não pode excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

c) inglês, tendo em vista a possibilidade de exercício de função jurisdicional pela administração pública somente em determinadas matérias.

d) dual de jurisdição, tendo em vista que o Poder Legislativo exerce competência jurisdicional e profere decisões com caráter terminativo sobre algumas matérias.

e) francês, diante da possibilidade de revisão de qualquer ato da administração pelo Poder Judiciário.

Comentários: Questão que mistura um pouco do conteúdo de Direito Constitucional, Direito Administrativo e Controle Externo. Bem ao estilo do Cespe. No Brasil, adota-se o **sistema inglês de jurisdição**, que é o **sistema de jurisdição una**. Nesse modelo, *somente o Poder Judiciário* pode dizer o Direito de forma definitiva, isto é, somente as decisões do Judiciário fazem coisa julgada material. Contrapondo-se a esse modelo, está o sistema francês de jurisdição (contencioso administrativo), no qual tanto a Administração quanto o Judiciário podem julgar com caráter definitivo. Constatamos isso devido ao seguinte disposto constitucional:

> *Art. 5, XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;*

Gabarito: alternativa "b"

---

7. (TCM/BA -Auditor 2018 – Cespe)

O controle financeiro exercido pelo Poder Legislativo e pelo tribunal de contas compreende

a) a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa.

b) economicidade, a fim de verificar a boa utilização dos recursos públicos sem envolver questões de mérito.

c) os sistemas de controle externo, o qual compete ao Poder Legislativo com o auxílio da Controladoria Geral da União.

d) a legitimidade das despesas independentemente da ordem de prioridade estabelecida no plano plurianual.

e) a avaliação da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Comentários:

a) **CERTA**. O controle externo compreende a fiscalização **contábil**, **financeira**, **orçamentária**, **operacional** e **patrimonial** e abrange os aspectos de **legalidade**, **legitimidade**, **economicidade** e **razoabilidade** de atos que gerem receita ou despesa pública.

b) **ERRADA**. Os Tribunais de Contas podem sim entrar no mérito das questões. Quem **não** se envolve em questões de mérito é o **Poder Judiciário**.

c) **ERRADA**. O Poder Legislativo conta com o auxílio dos Tribunais de Contas para o exercício do **controle externo**, conforme previsto no art. 71 da Constituição Federal.

d) **ERRADA**. Vamos lembrar do exemplo dado na aula: "*Controle de **legitimidade**: verifica se o ato atende ao **interesse público**, à impessoalidade e à moralidade. Por exemplo: no controle de legitimidade, pode ser verificado se a construção da rodovia atende às necessidades da população. Caso, por exemplo, já existirem outras vias de acesso que atendam satisfatoriamente a demanda do local, ao contrário de outras localidades mais necessitadas, o investimento poderia não ser considerado legítimo, mesmo se realizado de acordo com a Lei de Licitações".*

A legitimidade, portanto, está relacionada ao **interesse público**, o qual é expresso, dentre outros instrumentos, no Plano Plurianual (PPA) do ente federativo. Portanto, para serem legítimas, as despesas precisam (dependem) da ordem de prioridade estabelecida no PPA.

e) ERRADA. Essa é uma atividade que, embora também seja exercida pelos Tribunais de Contas, é atribuída ao controle interno de maneira expressa pela Constituição Federal, em seu art. 74. Quando trata das atribuições do controle interno, o Cespe costuma considerar a literalidade do art. 74 da CF.

Gabarito: alternativa "a"

---

8. TCE/PB – Auditor 2018 – Cespe

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.

Comentários: Pessoal, "sustar" significa "paralisar", "suspender". Perceba, então, que não podemos falar em "derrogar", "revogar", "anular" ou "substituir". Só com isso já podemos matar a questão. Mas vamos aprofundar mais um pouquinho.

O **controle parlamentar direto ou político**, a exemplo do controle judicial, decorre da estrutura de divisão de poderes, ou sistema de freios e contrapesos, para restringir e limitar o poder dos governantes. Buscando o equilíbrio entre os Poderes, a Constituição definiu que a prestação de contas deve ser feita ao mesmo Poder que definiu as regras, o Legislativo, que é o titular de controle externo. Além disso, a doutrina considera que o controle exercido pelo Poder Legislativo quanto à avaliação dos atos emanados pelos demais poderes é um exemplo do controle político.

Interessante também destacar que essa é uma **competência exclusiva do Congresso Nacional**, estabelecida na CF:

> *Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:*
>
> *V - **sustar** os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;*

A dúvida poderia ter surgido na alternativa D. Observe que houve impactos financeiros (renúncia de receitas), mas esse ***não*** foi o motivo pelo qual o ato foi sustado. Ele o foi porque o Poder Executivo editou ato que exorbitou o poder regulamentar, configurando o controle político.

Gabarito: alternativa "c"

---

9. Cespe – TCE/MG 2018

O sistema de controle interno, mantido de forma integrada pelos Poderes da União, tem, entre suas finalidades, a atribuição de:

A) apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal na administração direta e indireta.

B) sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

C) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União.

D) promover a consolidação das contas nacionais

E) elaborar e executar a programação financeira da União

Comentário: vamos analisar cada alternativa:

a) **ERRADA**. Tal competência é do **Tribunal de Contas** (CF, art. 71, III), que é um órgão de **controle externo**, e não de controle interno.

b) **ERRADA**. Tal competência é do Congresso Nacional (CF, art. 49, V), que também é um órgão de **controle externo**, e não de controle interno.

c) **CERTA**, conforme previsto no art. 74, III da 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;*
>
> *II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;*
>
> *III - **exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;***
>
> *IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.*

d) ERRADA. Tal competência é do Poder Executivo da União (LRF, art. 50, §2º), e não do sistema de controle interno.

e) ERRADA. A *elaboração* da programação financeira é competência do Poder Executivo (LRF, art. 8º).

Gabarito: alternativa "c"

---

10. Cespe – TCE/MG 2018

Vários estados da Federação enfrentavam problemas relacionados à entrega de correspondências: o percentual de cartas não entregues havia dobrado e, conforme o tipo de encomenda, os atrasos tinham quintuplicado. Em razão disso, um deputado federal apresentou requerimento de convocação do ministro das Comunicações para que este prestasse esclarecimentos sobre as principais razões para essa crise dos serviços postais no Brasil. O pedido foi aprovado pela maioria absoluta do plenário, e foi efetuada a convocação do ministro.

Nessa situação hipotética, a Câmara Legislativa exerceu o controle:

A) judicial

B) interno

C) prévio

D) administrativo

E) parlamentar

Comentário: A convocação de Ministros de Estado para prestar esclarecimentos sobre assunto previamente determinado representa exercício do **controle parlamentar** pela Câmara dos Deputados, que é uma espécie de controle externo, de caráter político, exercido diretamente pelo Poder Legislativo. Tal competência está prevista no art. 50 da CF:

> *Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão **convocar Ministro de Estado** ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada.*

Gabarito: alternativa "e"

---

11. (Cespe – TCE/PB 2018)

Tendo em vista que a organização político-administrativa da República brasileira compreende, de forma autônoma, a União, os estados, o DF e os municípios, assinale a opção correta.

a) A fiscalização pelo sistema de controle interno do município será exercida pelo Poder Legislativo municipal.

b) No tocante à autonomia, a legislação acerca de regras gerais de licitação é estabelecida pelos estados-membros e deverá ser observada em processos de auditoria interna nos órgãos municipais.

c) A auditoria de controle da câmara municipal, mediante controle externo, é exercida com o auxílio dos TCs do estado ou do município.

d) A autonomia administrativa constitucionalmente estabelecida permite que os estados ou os municípios criem órgãos de contas municipais.

e) O município deve prestar contas acerca da arrecadação dos tributos, exceto, em razão da autonomia administrativa, no que se refere à aplicação de tais rendas nas questões de interesse local.

Comentário: a questão exige conhecimento das normas constitucionais referentes ao controle da Administração Pública.

a) **ERRADA**. O **controle interno** é aquele exercido por órgão pertencente à **mesma estrutura** organizacional da unidade controlada. Para os **municípios**, a Constituição prevê expressamente o seguinte (art. 31, caput, CRFB/88):

> *Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos **sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal,** na forma da lei.*
>
> *§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.*
>
> *§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.*
>
> *§ 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.*
>
> *§ 4º É **vedada** a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.*

Desse modo, a alternativa se equivoca ao dizer que a fiscalização pelos sistemas de **controle interno** ocorrerá pelo Poder Legislativo Municipal, uma vez que a Constituição atribui essa fiscalização ao **Poder Executivo Municipal**.

b) **ERRADA**. A competência para legislar sobre **normas gerais de licitação** e contratação é privativa da **União** (art. 22, XXVII, CRFB/88).

c) **CERTA**. O **controle externo** da Câmara Municipal é exercido com auxílio dos **Tribunais de Contas dos Estados** ou do **Município** (art. 31, §1º, CRFB/88).

d) **ERRADA**. É **vedada** a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais (art. 31, §4º, CRFB/88).

e) **ERRADA**. O município detém competência para aplicar suas rendas, sem prejuízo da **obrigatoriedade de prestar contas** (art. 30, III, CRFB/88).

Gabarito: alternativa "c"

12. (Cespe – TCE/PB 2018)

Compete aos tribunais de contas julgar as contas que envolvam recursos financeiros públicos recebidos por

I - pessoa jurídica de direito público.

II - sociedade empresária não integrante da administração pública.

III - gestor público.

IV - pessoa física.

Assinale a opção correta.

a) Apenas os itens I e II estão certos.

b) Apenas os itens I e III estão certos.

c) Apenas os itens II e IV estão certos.

d) Apenas os itens III e IV estão certos.

e) Todos os itens estão certos.

Comentário: Os tribunais de contas são responsáveis por **julgar** as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos financeiros públicos, a teor do art. 71, II, da CRFB/88. Nesse contexto, o dever de prestar contas abrange **todos aqueles** que arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem **dinheiros, bens e valores públicos.**

É o que dispõe o art. 70, parágrafo único, da CRFB/88:

> *Parágrafo único. Prestará contas **qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada**, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre **dinheiros, bens e valores públicos** ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.*

Desse modo, o tribunal de contas deve julgar as contas de todas as pessoas listadas nos itens "I" a "IV", uma vez que essas pessoas receberam recursos financeiros públicos, conforme consta do enunciado da questão.

Assim, o gabarito é a alternativa "e".

Gabarito: alternativa "e"

---

13. (Cespe – TCE/PE 2017)

O controle exercido por ministério sobre empresa pública a ele vinculada caracteriza-se como controle externo.

Comentários: A posição doutrinária dominante considera que a tutela ministerial sobre as entidades da administração indireta configura hipótese de controle externo, uma vez que controlador (ministério) e controlado (entidades) não estão numa mesma estrutura hierárquica. Nesta prova de 2017, o Cespe, no gabarito preliminar, considerou que se trata de *controle interno*, dando a questão como errada, mas, no gabarito definitivo, anulou o item, deixando inconclusivo o seu entendimento, ainda mais se considerarmos que, na mesma prova, só que para outro cargo, a banca manteve o gabarito de uma questão que considerava a tutela como controle interno, conforme veremos a seguir.

Gabarito: Anulada

---

14. (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.

Comentários: De fato, o controle exercido pela administração pública sobre os seus próprios atos é **controle interno**. Por outro lado, o controle exercido sobre as entidades descentralizadas (tutela da administração direta sobre as entidades da administração indireta) é classificado pela doutrina majoritária como ***controle externo***. O próprio Cespe já adotou esse entendimento provas anteriores. Ocorre que, nesta prova do TCE/PE 2017, a banca adotou a posição minoritária, classificando a tutela como controle interno e, por isso, considerou o item correto.

Gabarito: Certa

---

15. (Cespe – TCE/PE 2017)

Conforme previsto na Constituição Federal de 1988, o controle externo é competência do Poder Legislativo, que o exerce mediante o auxílio do Tribunal de Contas da União, órgão subordinado àquele Poder.

Comentário: De fato, o controle externo é competência do Poder Legislativo, que, na esfera federal, o exerce com o auxílio do TCU. O erro é que o TCU, assim como todos os demais tribunais de contas, *não* é subordinado ao Poder Legislativo.

Gabarito: Errada

---

16. (Cespe – TCE/PE 2017)

A competência do Congresso Nacional para sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa configura hipótese de controle político.

Comentário: Dentre as competências de controle externo de natureza política exercidas exclusivamente pelo Congresso Nacional, encontra-se a de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, prevista no art. 49, V da Constituição Federal.

Gabarito: Certa

---

17. (Cespe – TCE/PE 2017)

Compete privativamente à Câmara dos Deputados fiscalizar os atos de gestão administrativa da administração direta e indireta.

Comentário: A fiscalização dos atos de gestão administrativa da administração direta e indireta não é feita de forma privativa pela Câmara dos Deputados. Tal fiscalização também é promovida, no âmbito do controle externo, pelo **Senado Federal**, pelo próprio **Congresso Nacional** e pelo **Tribunal de Contas da União**. De maneira mais ampla, podemos afirmar, ainda, que o Poder Judiciário e a própria administração também exercem essa fiscalização.

Gabarito: Errada

---

18. (Cespe – TCE/PE 2017)

Atos políticos que causem lesão a direitos individuais ou coletivos estão sujeitos ao controle judicial.

Comentário: Em regra, **atos políticos** praticados dentro da legalidade ***não*** estão sujeitos ao controle judicial, em razão do princípio da independência entre os Poderes. Porém, se um ato político causar lesão a direitos individuais ou coletivos, ele poderá ser considerado um ato ilegal e, nessa qualidade, estaria sim sujeito ao controle judicial.

Gabarito: Certa

---

19. (Cespe – TCE/PE 2017)

O controle externo é exercido pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de contas.

Comentário: Segundo os arts. 70 e 71 da Constituição Federal, o **controle externo**, em cada esfera de governo, é exercido pelo **Poder Legislativo** com o auxílio do **Tribunal de Contas**.

Gabarito: Certa

---

20. (Cespe – TCE/PE 2017)

O controle interno, ao qual compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e operacional, bem como o apoio ao controle externo, não se caracteriza como controle de mérito.

Comentário: O **controle interno** integra o **controle administrativo**, que é exercido pela Administração sobre seus próprios atos. Como o controle interno é feito pela própria Administração, ele contempla sim a **análise de mérito** dos atos administrativos.

Gabarito: Errada

---

21. (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 pela Administração **de ofício** ou mediante **provocação de terceiros.**

Gabarito: Certa

---

22. (Cespe – TCE/PE 2017)

A fiscalização hierárquica poderá ser realizada a qualquer tempo, desde que haja provocação da administração ou de órgãos a ela vinculado.

Comentário: O **controle hierárquico** pode ser exercido de ofício, ou seja, não precisa necessariamente ser provocado.

Gabarito: Errada

---

23. (Cespe – TCE/PE 2017)

Embora exerça controle de atos administrativos ao avaliar os limites da discricionariedade sob os aspectos da legalidade, é vedado ao Poder Judiciário exercer o controle de mérito de atos administrativos, pois este é privativo da administração pública.

Comentário: De fato, o Poder Judiciário exerce apenas controle de **legalidade** dos atos administrativos. Já o **controle de mérito** – conveniência e oportunidade - é privativo da administração pública.

Gabarito: Certa

---

24. (Cespe – TCE/PE 2017)

O controle interno administrativo consiste no poder da administração pública para anular ou revogar seus próprios atos, o que torna coisa julgada administrativa e, consequentemente, impede qualquer questionamento judicial posterior.

Comentário: O controle interno administrativo *não impede o questionamento judicial posterior*, uma vez que em nosso ordenamento jurídico impera o **princípio da inafastabilidade da jurisdição**.

Gabarito: Errada

---

25. (TCE/PB – Procurador MPTCE 2014 – Cespe)

Acerca dos controles interno e externo da administração pública, assinale a opção correta.

a) O controle externo, hierarquicamente superior ao controle interno, atua sobre a totalidade da administração pública e é exercido pelos que representam, por delegação, a sociedade politicamente organizada.

b) Cabe ao controle interno auxiliar o Poder Legislativo no julgamento das contas prestadas anualmente pelo presidente da República.

c) O controle interno feito por meio de auditoria a fim de acompanhar a execução do orçamento tem por objetivo verificar a legalidade na aplicação do dinheiro público e auxiliar o tribunal de contas no exercício de sua missão institucional.

d) O controle interno permite verificar se a administração respeitou disposições imperativas no exercício de suas atribuições, não se caracterizando como um controle de mérito.

e) O controle externo, efetivado por órgão pertencente à estrutura do ente responsável pela atividade controlada, abrange a fiscalização e a correção dos atos ilegais, inconvenientes e inoportunos.

Comentários: Vamos analisar cada alternativa:

a) ERRADA. O controle externo ***não*** é hierarquicamente superior ao controle interno. Embora o controle interno tenha a missão constitucional de auxiliar o controle externo (CF, art. 74, IV), não há relação de hierarquia entre eles, daí o erro. Por outro lado, é correto que o controle externo, exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, atua sobre a totalidade da administração pública, sempre onde há a aplicação ou a arrecadação de recursos públicos.

b) ERRADA. Quem auxilia o Poder Legislativo no julgamento das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República é o **Tribunal de Contas**, mediante a emissão de parecer prévio (CF, art. 71, I).

c) CERTA. A **auditoria** é uma das técnicas de trabalho utilizadas pelo controle interno para cumprir suas atribuições constitucionais, previstas no art. 74 da CF, dentre elas a de acompanhar a execução do orçamento para verificar a legalidade na aplicação do dinheiro público (inciso I) e auxiliar o tribunal de contas no exercício de sua missão institucional (inciso IV).

d) ERRADA. Além de "*verificar se a administração respeitou disposições imperativas no exercício de suas atribuições*", o que caracteriza um controle de conformidade, legalidade, o **controle de mérito** também é próprio do sistema de controle interno, o qual tem a missão de auxiliar o gestor a alcançar os objetivos sob sua responsabilidade.

e) ERRADA. O **controle externo** é efetivado por órgão *não* pertencente à estrutura do ente responsável pela atividade controlada. Além disso, o controle externo, em regra, *não* compreende a correção de atos inconvenientes e inoportunos, notadamente quando respeitados os limites legais da discricionariedade do administrador público, pois esse tipo de correção é feita apenas no âmbito da autotutela, pela própria Administração (revogação de atos discricionários).

Gabarito: alternativa "c"

---

26. (TCE RN – Assessor Técnico Jurídico 2009 – Cespe)

Se o TCE/RN, ao examinar as contas do prefeito de Natal, emitisse parecer prévio pela sua rejeição, esse parecer prevaleceria, exceto se a Assembleia Legislativa do estado, que é responsável pelo julgamento das referidas contas, o rejeitasse por decisão de dois terços de seus membros.

Comentário: O TCE do Estado que não possui TC dos Municípios, como é o caso do Rio Grande do Norte, emite parecer prévio sobre as contas dos prefeitos. O responsável por julgá-las é o Poder Legislativo Municipal, no caso, o correto seria a Câmara Municipal de Natal, e não a Assembleia Legislativa do Estado.

Cabe registrar que a Constituição Federal estabelece que o parecer prévio emitido pelo órgão competente sobre as contas do Prefeito só deixará de prevalecer por ***decisão de dois terços*** dos membros da Câmara Municipal (CF, art. 31, §2º).

Gabarito: Errado

---

27. (TCE RN – Assessor Técnico Jurídico 2009 – Cespe)

Se determinado município não possuir, em sua estrutura administrativa, um TC, o órgão de controle externo competente para julgar as contas desse município será, obrigatoriamente, o TCE.

Comentário: Lembre-se que o TCM-RJ e o TCM-SP são os **únicos órgãos municipais de controle externo** e há **vedação constitucional para a criação de outros**. Nos demais municípios, o auxílio às Câmaras Municipais no exercício do controle externo cabe ao TCE ou, nos Estados da BA, GO e PA, aos respectivos TC dos Municípios (órgãos estaduais responsáveis pelo controle externo das contas dos municípios do Estado). Lembrando, ainda, que não há impedimento para que os demais Estados criem TC dos Municípios. Portanto, o quesito está errado, pois o controle externo nos municípios que não possuem um TCM poderá ser realizado pelo TCE ou pelo TC dos Municípios.

Gabarito: Errado

---

28. (TCE/AC – ACE 2009 – Cespe, adaptada)

Os TCEs devem ser integrados por conselheiros em número definido nas respectivas constituições estaduais, que, no entanto, não pode ultrapassar o número de ministros do TCU.

Comentário: O item está **errado**, pois a Constituição Federal fixou em sete o número de conselheiros dos TCEs, sem dispor sobre qualquer relação com o número de ministros do TCU (CF, art. 75, parágrafo único).

Gabarito: Errado

---

29. (TCE/TO – ACE 2008 – Cespe)

Nas funções de controle externo de âmbito municipal, os tribunais de contas dos estados (TCEs):

a) são auxiliados pelas câmaras municipais.

b) atuam de forma coordenada com os tribunais de contas de cada município.

c) emitem parecer prévio, mas não-conclusivo, sobre as contas do prefeito, pois pode ser rejeitado pela câmara municipal.

d) fiscalizam o limite de gastos totais dos respectivos legislativos.

e) devem restringir-se aos aspectos de natureza estritamente legal, em respeito à autonomia político-administrativa dos municípios.

Comentário: Vamos analisar cada alternativa:

a) Errada, pois nos municípios em que **não** existe um TCM e que também não são abrangidos pela jurisdição de um TC dos Municípios, os **TCEs** é que auxiliam as Câmaras Municipais no exercício do controle externo, e não o contrário, como afirma a alternativa;

b) Errada, pois nos municípios que possuem um TCM, o controle externo de âmbito municipal é realizado pelo respectivo **TCM**, independentemente de qualquer forma de coordenação com o TCE;

c) Errada, pois o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas competente sobre as contas do prefeito deverá ser *conclusivo*, ou seja, apresentar uma conclusão propondo a aprovação ou rejeição das contas. Esse parecer, embora não vinculante, possui bastante força, visto que só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (CF, art. 31, §2º);

d) Certa, nos termos do art. 59, VI da LRF, o qual dispõe que o Poder Legislativo, diretamente ou com auxílio dos Tribunais de Contas, fiscalizará o cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais.

e) Errada, pois o controle externo, além da legalidade, também abrange a legitimidade e a economicidade, assim como a eficácia, eficiência e efetividade dos atos de gestão.

Gabarito: alternativa "d"

---

30. (TCDF – Auditor 2014 – Cespe)

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

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

> *Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá- lo para as presentes e futuras gerações.*
>
> *§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:*
>
> *IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, **estudo prévio de impacto ambiental**, a que se dará publicidade;*

Gabarito: Errado

---

31. (TCDF – Auditor 2014 – Cespe)

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

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

Gabarito: Certo

---

32. (TCDF – Auditor 2014 – Cespe)

O controle legislativo é tanto político quanto financeiro. O controle financeiro, no âmbito parlamentar, é exercido por meio de suas casas e respectivas comissões. Há comissões permanentes e temporárias, entre as quais as CPIs. No caso do DF, cabe precipuamente à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças da Câmara Legislativa (CLDF) fiscalizar a execução orçamentária e financeira.

Comentário: Afirmativa correta. Trata-se da **comissão permanente** constituída na CLDF equivalente à **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)** do Congresso Nacional, responsável pelo acompanhamento e a fiscalização do orçamento público.

Importante ressaltar que o controle legislativo é precipuamente de **caráter político**, mas também contempla atividades de **controle financeiro**, como quando susta despesas não autorizadas e quando exerce o acompanhamento e a fiscalização da execução orçamentária e financeira por intermédio da comissão permanente.

Gabarito: Certo

---

33. (TCE/BA – Procurador 2010 – Cespe)

Acerca da natureza dos tribunais de contas e do exercício de suas missões institucionais, julgue o item seguinte: No exercício de suas atribuições, cabe aos tribunais de contas dos estados e, quando for o caso, dos municípios solicitar aos governadores estaduais a intervenção em determinado município.

Comentário: O art. 35 da CF elenca as hipóteses em que poderá ser decretada a **intervenção do Estado** em seus Municípios ou da União nos Municípios localizados em Território Federal:

> *I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;*
>
> *II - **não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;***
>
> *III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;*
>
> *IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.*

Cabe destacar o inciso II, que inclui a **não prestação de contas** como motivo para a intervenção. Todavia, o STF já decidiu que não cabe ao Tribunal de Contas requerer a intervenção, mesmo nesse caso, daí o erro do quesito. Sobre o assunto, veja a ADIn 2.631/PA e a ADIn 614-MC/MA.

Gabarito: Errado

---

34. (TCE/ES – Procurador Especial de Contas 2009 – Cespe)

O controle externo, a cargo do Poder Legislativo e do TC, classifica-se em político e técnico. Com relação a esse assunto, à luz das disposições constantes na CF, assinale a opção correta.

a) O controle externo, nos municípios, é exercido pelas respectivas câmaras municipais, com o auxílio dos TCs de âmbito estadual, salvo no caso dos municípios que têm TCs próprios.

b) A fiscalização, sob o aspecto da legitimidade, é de âmbito do controle político e, portanto, fora do alcance do TC.

c) O controle financeiro, introduzido pela CF, permite verificar se os objetivos foram atingidos, se os meios utilizados foram os mais adequados e se foi obtido o menor custo possível.

d) O exame da economicidade permite verificar se uma obra ou serviço foi realizado ao menor custo possível, diferentemente da eficiência, que tem como foco o custo adequado, razoável e pertinente.

e) A avaliação da relação custo-benefício, pela sua transcendência, está circunscrita ao controle político, razão pela qual ultrapassa as competências dos TCs.

Comentário: A alternativa "a" está *correta*, de acordo com o art. 31, §1º da CF. Lembrando que os ***Tribunais de Contas de âmbito estadual*** podem ser os próprios Tribunais de Contas dos Estados (responsáveis pelo controle externo no âmbito estadual e municipal) ou ainda os Tribunais de Contas dos Municípios (responsáveis exclusivamente pelo controle externo de todos os municípios do respectivo Estado).

A alternativa "b" está *errada*, pois o TC pode apreciar a **legitimidade** dos atos de gestão. É certo que o controle externo de natureza política, exercido pelo Poder Legislativo, cuja expressão mais contundente é o **julgamento das contas prestadas pelo Chefe do Executivo**, pode vir a apreciar aspectos de legitimidade, relacionados à moralidade e à impessoalidade das práticas administrativas. Todavia, isso ***não*** exclui a possibilidade de que o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições técnicas de controle externo, também examine a legitimidade dos atos praticados pelos gestores de recursos públicos. Aliás, avaliações dessa natureza ocorrem frequentemente nas fiscalizações realizadas pelos TCs. Tanto o controle político, a cargo do Legislativo, quanto o técnico, a cargo do Tribunal de Contas, podem avaliar os aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, nos termos do art. 70, *caput*, da CF.

A alternativa "c" está *errada*, pois se refere aos controles de **eficácia**, **eficiência** e **economicidade**, respectivamente. As fiscalizações de natureza financeira, previstas no *caput* do art. 70 da CF, têm por objetivo verificar, essencialmente, a arrecadação de receitas e a execução de despesas.

A alternativa "d" está *errada*, pois tanto as verificações de economicidade quanto as de eficiência buscam verificar se a obra ou serviço foi realizado a custo adequado, razoável e pertinente. É lógico que o menor custo é sempre desejável, porém não deve haver comprometimento dos padrões de qualidade.

Por fim, a alternativa "e" está *errada*, pois a avaliação da relação custo/benefício, referente aos controles de economicidade e eficiência, é tarefa diuturnamente realizada pelos Tribunais de Contas, estando mais afeta ao controle técnico que ao político.

Gabarito: alternativa "a"

---

35. (TCU – AUFC 2010 – Cespe)

(...) redija um texto dissertativo acerca dos sistemas de controle na administração pública, em conformidade com a Constituição Federal de 1988. Ao elaborar seu texto, discorra sobre os mecanismos de controle inseridos no ordenamento constitucional, abordando, necessariamente, a classificação doutrinária quanto aos seguintes aspectos:

< momento em que se realiza;

< órgãos responsáveis pelo seu exercício;

< natureza ou tipo de controle.

Comentário: A partir dos elementos apresentados nesta aula demonstrativa, você já seria capaz de elaborar uma boa resposta para esta questão *discursiva*. Quanto ao **momento** em que o controle se realiza, vimos que pode ser ***prévio***, ***concomitante*** ou ***posterior*** ao ato fiscalizado. Em relação aos **responsáveis** pelo exercício do controle na administração pública, vimos que a CF estabeleceu que o ***controle externo***, a cargo do ***Poder Legislativo***, será exercido com o auxílio dos ***Tribunais de Contas***, em cada esfera de governo. A Carta Magna dispõe que os ***Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário*** manterão, de forma integrada, sistema de ***controle interno***. Além disso, poder-se-ia mencionar as diversas formas de ***controle social*** previstas na Constituição, assim como o controle judicial e a autotutela administrativa.

No que tange à natureza ou tipo de controle, vimos que, essencialmente, o controle se classifica em: ***legalidade*** (conformidade às normas), ***legitimidade*** (atendimento ao interesse público) e ***economicidade*** (menor preço).

Gabarito: N/A

---

36. (TCU – ACE 2004 – Cespe)

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: Como a questão não faz menção à Constituição ou ao ordenamento jurídico brasileiro, mas apenas considera o conceito de controle externo quanto ao posicionamento do órgão controlador, então é correto afirmar que existem outros órgãos do poder público que realizam controle externo no Brasil, como por exemplo, o controle que os órgãos do Judiciário efetuam sobre os atos dos demais Poderes. Todavia, lembre-se que apenas o controle exercido sobre a Administração Pública pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas, em todas as esferas de governo, recebe da Constituição e de outras normas legais a denominação de controle externo.

Gabarito: Certo

---

37. (TCE/RN – Assessor Técnico de Controle e Administração 2009 – Cespe)

Com referência ao controle externo e ao Poder Legislativo do estado e dos municípios, julgue o item a seguir.

Entre os vários critérios adotados para classificar as modalidades de controle, destaca-se o que o distingue entre interno e externo, dependendo de o órgão que o exerça integrar ou não a própria estrutura em que se insere o órgão controlado. Nesse sentido, o controle externo é exercido por um poder sobre o outro, ou pela administração direta sobre a indireta.

Comentário: Também aqui o Cespe considera apenas o conceito de controle quanto ao posicionamento do órgão controlador e não a definição constitucional de controle externo. Nesse caso, percebe-se que o entendimento da banca já foi no sentido de que o controle exercido pela administração direta sobre a indireta constitui modalidade de *controle externo*, da mesma forma que o controle exercido por um poder sobre o outro. Atualmente, contudo, a banca vem adotando entendimentos divergentes, embora, a meu ver, o mais correto é considerar que se trata de *controle externo*. Inclusive, tal entendimento possui maior embasamento para ser sustentado em um eventual recurso contra a questão.

Gabarito: Certo

Lista de questões

1. **Cespe – TCE RO 2019**

Ao analisar a prestação de contas referente à execução de recursos de determinado fundo constitucional, o conselho de acompanhamento e controle social desse fundo executa o denominado controle

a) jurídico

b) externo

c) administrativo

d) prévio

e) interno

2. **Cespe – TCE RO 2019**

Acerca do controle da atividade financeira do Estado, julgue os itens a seguir:

I. É admitido o controle legislativo das atividades operacionais de qualquer ente da administração direta e indireta, devendo ser classificado como controle da atividade financeira do Estado.

II. No âmbito da União, a fiscalização sobre a adequação da adoção das regras contábeis é de competência privativa do sistema de controle interno de cada poder, sendo realizada por meio da conformidade contábil.

III. O controle da economicidade da atividade financeira do Estado admite a avaliação dos gastos públicos por meio de controle preventivo, concomitante ou corretivo.

IV. O controle patrimonial, em especial a sua existência e utilização, é realizado tanto no âmbito do controle interno quanto no do externo, porém não cabe no âmbito do controle social.

Estão certos apenas os itens:

a) I e II b) I e III c) IIIe IV d) I, II e IV e) II, III e IV

3. **Cespe – TCE RO 2019**

A respeito dos tipos e formas de controle, assinale a alternativa correta:

a) O objeto dos gastos decorrentes da aquisição de computadores e suprimentos de informática por gestor de vara judicial não se submete a controle administrativo, mas a controle jurisdicional.

b) O questionamento em juízo acerca da legalidade de convênio para construção de quadra esportiva, celebrado por determinado município, é exemplo de controle legislativo.

c) A análise da prestação de contas públicas, quando realizada por representantes da sociedade na assembleia legislativa e com apoio do tribunal de contas, é exemplo de controle social.

d) O momento da contratação, por gestor público, de empresa licitada para o fornecimento de café e açúcar para órgão público, em regra, não se submete a controle judicial.

e) A revisão dos contratos assinados realizada por setor específico da secretaria de administração de determinada assembleia legislativa estadual é exemplo de controle parlamentar.

4. TCE/PB – Auditor 2018 – Cespe

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.

5. (TCE/PB – Auditor 2018 – Cespe)

O TCU, quando busca promover o aperfeiçoamento da gestão pública por meio do exame da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, atua, quanto ao controle da atividade financeira do Estado, na fiscalização

a) patrimonial.

b) orçamentária.

c) contábil.

d) financeira.

e) operacional.

6. (TCE/PB – Auditor 2018 – Cespe)

Os sistemas de controle são o conjunto de instrumentos contemplados no ordenamento jurídico que têm por objetivo a fiscalização da legalidade dos atos da administração pública. No Brasil, a CF consagra o sistema de controle

a) contencioso-administrativo, em vista da previsão expressa das competências dos TCs.

b) uno de jurisdição, haja vista que a lei não pode excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

c) inglês, tendo em vista a possibilidade de exercício de função jurisdicional pela administração pública somente em determinadas matérias.

d) dual de jurisdição, tendo em vista que o Poder Legislativo exerce competência jurisdicional e profere decisões com caráter terminativo sobre algumas matérias.

e) francês, diante da possibilidade de revisão de qualquer ato da administração pelo Poder Judiciário.

7. (TCM/BA -Auditor 2018 – Cespe)

O controle financeiro exercido pelo Poder Legislativo e pelo tribunal de contas compreende

a) a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa.

b) economicidade, a fim de verificar a boa utilização dos recursos públicos sem envolver questões de mérito.

c) os sistemas de controle externo, o qual compete ao Poder Legislativo com o auxílio da Controladoria Geral da União.

d) a legitimidade das despesas independentemente da ordem de prioridade estabelecida no plano plurianual.

e) a avaliação da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

8. (TCE/PB – Auditor 2018 – Cespe)

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.

9. (Cespe – TCE/MG 2018)

O sistema de controle interno, mantido de forma integrada pelos Poderes da União, tem, entre suas finalidades, a atribuição de:

A) apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal na administração direta e indireta.

B) sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

C) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União.

D) promover a consolidação das contas nacionais

E) elaborar e executar a programação financeira da União

10. (Cespe – TCE/MG 2018)

Vários estados da Federação enfrentavam problemas relacionados à entrega de correspondências: o percentual de cartas não entregues havia dobrado e, conforme o tipo de encomenda, os atrasos tinham quintuplicado. Em razão disso, um deputado federal apresentou requerimento de convocação do ministro das Comunicações para que este prestasse esclarecimentos sobre as principais razões para essa crise dos serviços postais no Brasil. O pedido foi aprovado pela maioria absoluta do plenário, e foi efetuada a convocação do ministro.

Nessa situação hipotética, a Câmara Legislativa exerceu o controle:

A) judicial

B) interno

C) prévio

D) administrativo

E) parlamentar

11. (Cespe – TCE/PB 2018)

Tendo em vista que a organização político-administrativa da República brasileira compreende, de forma autônoma, a União, os estados, o DF e os municípios, assinale a opção correta.

a) A fiscalização pelo sistema de controle interno do município será exercida pelo Poder Legislativo municipal.

b) No tocante à autonomia, a legislação acerca de regras gerais de licitação é estabelecida pelos estados-membros e deverá ser observada em processos de auditoria interna nos órgãos municipais.

c) A auditoria de controle da câmara municipal, mediante controle externo, é exercida com o auxílio dos TCs do estado ou do município.

d) A autonomia administrativa constitucionalmente estabelecida permite que os estados ou os municípios criem órgãos de contas municipais.

e) O município deve prestar contas acerca da arrecadação dos tributos, exceto, em razão da autonomia administrativa, no que se refere à aplicação de tais rendas nas questões de interesse local.

12. (Cespe – TCE/PB 2018)

Compete aos tribunais de contas julgar as contas que envolvam recursos financeiros públicos recebidos por

I - pessoa jurídica de direito público.

II - sociedade empresária não integrante da administração pública.

III - gestor público.

IV - pessoa física.

Assinale a opção correta.

a) Apenas os itens I e II estão certos.

b) Apenas os itens I e III estão certos.

c) Apenas os itens II e IV estão certos.

d) Apenas os itens III e IV estão certos.

e) Todos os itens estão certos.

13. (Cespe – TCE/PE 2017)

O controle exercido por ministério sobre empresa pública a ele vinculada caracteriza-se como controle externo.

14. (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.

15. (Cespe – TCE/PE 2017)

Conforme previsto na Constituição Federal de 1988, o controle externo é competência do Poder Legislativo, que o exerce mediante o auxílio do Tribunal de Contas da União, órgão subordinado àquele Poder.

16. (Cespe – TCE/PE 2017)

A competência do Congresso Nacional para sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa configura hipótese de controle político.

17. (Cespe – TCE/PE 2017)

Compete privativamente à Câmara dos Deputados fiscalizar os atos de gestão administrativa da administração direta e indireta.

18. (Cespe – TCE/PE 2017)

Atos políticos que causem lesão a direitos individuais ou coletivos estão sujeitos ao controle judicial.

19. (Cespe – TCE/PE 2017)

O controle externo é exercido pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de contas.

20. (Cespe – TCE/PE 2017)

O controle interno, ao qual compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e operacional, bem como o apoio ao controle externo, não se caracteriza como controle de mérito.

21. (Cespe – TCE/PE 2017)

O controle exercido pela administração sobre seus próprios atos pode ser realizado de ofício quando a autoridade competente constatar ilegalidade.

22. (Cespe – TCE/PE 2017)

A fiscalização hierárquica poderá ser realizada a qualquer tempo, desde que haja provocação da administração ou de órgãos a ela vinculado.

23. (Cespe – TCE/PE 2017)

Embora exerça controle de atos administrativos ao avaliar os limites da discricionariedade sob os aspectos da legalidade, é vedado ao Poder Judiciário exercer o controle de mérito de atos administrativos, pois este é privativo da administração pública.

24. (Cespe – TCE/PE 2017)

O controle interno administrativo consiste no poder da administração pública para anular ou revogar seus próprios atos, o que torna coisa julgada administrativa e, consequentemente, impede qualquer questionamento judicial posterior.

25. (TCE/PB – Procurador MPTCE 2014 – Cespe)

Acerca dos controles interno e externo da administração pública, assinale a opção correta.

a) O controle externo, hierarquicamente superior ao controle interno, atua sobre a totalidade da administração pública e é exercido pelos que representam, por delegação, a sociedade politicamente organizada.

b) Cabe ao controle interno auxiliar o Poder Legislativo no julgamento das contas prestadas anualmente pelo presidente da República.

c) O controle interno feito por meio de auditoria a fim de acompanhar a execução do orçamento tem por objetivo verificar a legalidade na aplicação do dinheiro público e auxiliar o tribunal de contas no exercício de sua missão institucional.

d) O controle interno permite verificar se a administração respeitou disposições imperativas no exercício de suas atribuições, não se caracterizando como um controle de mérito.

e) O controle externo, efetivado por órgão pertencente à estrutura do ente responsável pela atividade controlada, abrange a fiscalização e a correção dos atos ilegais, inconvenientes e inoportunos.

26. (TCE RN – Assessor Técnico Jurídico 2009 – Cespe)

Se o TCE/RN, ao examinar as contas do prefeito de Natal, emitisse parecer prévio pela sua rejeição, esse parecer prevaleceria, exceto se a Assembleia Legislativa do estado, que é responsável pelo julgamento das referidas contas, o rejeitasse por decisão de dois terços de seus membros.

27. (TCE RN – Assessor Técnico Jurídico 2009 – Cespe)

Se determinado município não possuir, em sua estrutura administrativa, um TC, o órgão de controle externo competente para julgar as contas desse município será, obrigatoriamente, o TCE.

28. (TCE/AC – ACE 2009 – Cespe, adaptada)

Os TCEs devem ser integrados por conselheiros em número definido nas respectivas constituições estaduais, que, no entanto, não pode ultrapassar o número de ministros do TCU.

29. (TCE/TO – ACE 2008 – Cespe)

Nas funções de controle externo de âmbito municipal, os tribunais de contas dos estados (TCEs):

a) são auxiliados pelas câmaras municipais.

b) atuam de forma coordenada com os tribunais de contas de cada município.

c) emitem parecer prévio, mas não-conclusivo, sobre as contas do prefeito, pois pode ser rejeitado pela câmara municipal.

d) fiscalizam o limite de gastos totais dos respectivos legislativos.

e) devem restringir-se aos aspectos de natureza estritamente legal, em respeito à autonomia político-administrativa dos municípios.

30. (TCDF – Auditor 2014 – Cespe)

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

31. (TCDF – Auditor 2014 – Cespe)

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

32. (TCDF – Auditor 2014 – Cespe)

O controle legislativo é tanto político quanto financeiro. O controle financeiro, no âmbito parlamentar, é exercido por meio de suas casas e respectivas comissões. Há comissões permanentes e temporárias, entre as quais as CPIs. No caso do DF, cabe precipuamente à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças da Câmara Legislativa (CLDF) fiscalizar a execução orçamentária e financeira.

33. (TCE/BA – Procurador 2010 – Cespe)

Acerca da natureza dos tribunais de contas e do exercício de suas missões institucionais, julgue o item seguinte: No exercício de suas atribuições, cabe aos tribunais de contas dos estados e, quando for o caso, dos municípios solicitar aos governadores estaduais a intervenção em determinado município.

34. (TCE/ES – Procurador Especial de Contas 2009 – Cespe)

O controle externo, a cargo do Poder Legislativo e do TC, classifica-se em político e técnico. Com relação a esse assunto, à luz das disposições constantes na CF, assinale a opção correta.

a) O controle externo, nos municípios, é exercido pelas respectivas câmaras municipais, com o auxílio dos TCs de âmbito estadual, salvo no caso dos municípios que têm TCs próprios.

b) A fiscalização, sob o aspecto da legitimidade, é de âmbito do controle político e, portanto, fora do alcance do TC.

c) O controle financeiro, introduzido pela CF, permite verificar se os objetivos foram atingidos, se os meios utilizados foram os mais adequados e se foi obtido o menor custo possível.

d) O exame da economicidade permite verificar se uma obra ou serviço foi realizado ao menor custo possível, diferentemente da eficiência, que tem como foco o custo adequado, razoável e pertinente.

e) A avaliação da relação custo-benefício, pela sua transcendência, está circunscrita ao controle político, razão pela qual ultrapassa as competências dos TCs.

35. (TCU – AUFC 2010 – Cespe)

(...) redija um texto dissertativo acerca dos sistemas de controle na administração pública, em conformidade com a Constituição Federal de 1988. Ao elaborar seu texto, discorra sobre os mecanismos de controle inseridos no ordenamento constitucional, abordando, necessariamente, a classificação doutrinária quanto aos seguintes aspectos:

< momento em que se realiza;

< órgãos responsáveis pelo seu exercício;

< natureza ou tipo de controle.

36. (TCU – ACE 2004 – Cespe)

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.

37. (TCE/RN – Assessor Técnico de Controle e Administração 2009 – Cespe)

Com referência ao controle externo e ao Poder Legislativo do estado e dos municípios, julgue o item a seguir.

Entre os vários critérios adotados para classificar as modalidades de controle, destaca-se o que o distingue entre interno e externo, dependendo de o órgão que o exerça integrar ou não a própria estrutura em que se insere o órgão controlado. Nesse sentido, o controle externo é exercido por um poder sobre o outro, ou pela administração direta sobre a indireta.

Gabarito

1. b
2. b
3. d
4. e
5. e
6. b
7. a
8. c
9. c
10. e
11. c
12. e
13. x
14. C
15. E
16. C
17. E
18. C
19. C
20. E
21. C
22. E
23. C
24. E
25. c
26. E
27. E
28. E
29. d
30. E
31. C
32. C
33. E
34. a
35. –
36. C
37. C

Resumo direcionado

➢ **Classificações do controle:**

Posicionamento do órgão controlador	**Externo:** exercido por um ente que não integra a mesma estrutura organizacional do órgão fiscalizado (**na CF, somente o exercido pelo Legislativo**). **Interno:** exercido por órgão especializado, porém pertencente à mesma estrutura do fiscalizado (Ex: CGU, na esfera federal e Corregedoria-Geral no DF).
Natureza, tipo ou foco do controle	**Legalidade:** conformidade às normas; **Legitimidade:** interesse público, impessoalidade, moralidade; **Economicidade:** menor custo, sem comprometer a qualidade; **Eficiência:** meios em relação aos resultados; **Eficácia:** alcance das metas; **Efetividade**: impactos sobre a população-alvo.
Momentos do controle	**Prévio** (*a priori*): preventivo, orientador. **Concomitante** (*pari passu*): tempestivo, preventivo. **Posterior** (*a posteriori*): corretivo e sancionador.

➢ **Controle Administrativo**: poder de autotutela da Administração. Ex: controle hierárquico, recursos administrativos, processos disciplinares etc. **Anulação** refere-se a controle de legalidade: anulam-se atos ilegais. **Revogação** refere-se a controle de mérito: revogam-se atos inconvenientes ou inoportunos. Caracteriza-se pela **supervisão ministerial**. Supervisão exercida pela Administração Direta sobre a Administração Indireta (tutela) **não significa subordinação hierárquica**, mas tão-somente, **vinculação** para fins de controle.

➢ **Controle Judicial**: exercido pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos do Poder Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário, quando realiza atividades administrativas. Necessariamente provocado. Controle *a posteriori*. Restrito ao controle de legalidade, adentrando no mérito do ato administrativo apenas em caso de ilegalidade ou ilegitimidade. Pode anular, mas não revogar o ato.

➢ **Controle Social**: exercido diretamente pelo cidadão, ou pela sociedade civil organizada. Ex: denúncia aos órgãos de controle externo, ação popular, ouvidoria, etc.

Controle Externo e Interno na Administração Pública Brasileira: **art. 70 a 75 da CF**; **art. 77 a 86 da LO/DF**

Controle externo	**Sujeito ativo:** Poder Legislativo (titular), auxiliado pelos TCs (sem subordinação). **Sujeitos passivos**: todos que, de alguma maneira administrem recursos públicos. **Objeto:** atos administrativos que envolvam receitas e despesas públicas, como a compra de bens, a admissão de pessoal, arrecadação de impostos, etc

➢ **Responsabilidade pelo controle externo:** depende da origem orçamentária primária dos recursos.

Esfera	Titular do controle externo	Órgão técnico que presta auxílio
União	Congresso Nacional	TCU
Estados	Assembleias Legislativas	TCE
Distrito Federal	Câmara Legislativa	TCDF
Municípios da BA, GO e PA	Câmaras Municipais	TCM dos Municípios **(órgãos estaduais)**
Rio de Janeiro e São Paulo	Câmaras Municipais	TCM-RJ e TCM-SP **(órgãos municipais)**
Demais Municípios	Câmaras Municipais	TCE

➢ **Repartição constitucional de funções de controle externo:**

Controle exercido diretamente pelo Poder Legislativo (***controle parlamentar***)

- Julgar as contas do Chefe do Executivo;
- Escolher os membros dos TCs, bem como aprovar os nomes indicados pelo Chefe do Executivo;
- Tomar as contas do Chefe do Executivo, caso não apresentadas no prazo;
- Convocar autoridades para prestar esclarecimentos;
- Instaurar CPI para investigar fato determinado;
- Instaurar Comissão especializada para examinar e emitir parecer sobre as contas do Chefe do Executivo e para acompanhar a fiscalizar a execução orçamentária – CMO na esfera federal;
- **No DF, julgar as contas do TCDF**.

Controle exercido pelos TCs ***(controle técnico)***

Competências do art. 71 da CF e do art. 78 da LO/DF, que podem ser divididas em:

- Exame e julgamento das prestações de contas (no caso das contas do Chefe do Executivo, o Tribunal de Contas emite parecer prévio);

- Atividades de fiscalização (ex: auditorias e inspeções; registro de atos de pessoal).

Controle conjunto, Legislativo e TCs

- Sustar **despesas não autorizadas**;
- Sustar **contrato** se verificada ilegalidade.

➢ **Sistema de Controle Interno**: mantido de forma integrada pelos Poderes (CF, art. 74; LO/TCDF, art. 80), com a missão de apoiar o controle externo e assessorar a autoridade administrativa. Não há relação hierárquica entre controle externo e controle interno, há complementaridade.

Leitura Complementar

Sistemas de Controle Externo

As Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) são os órgãos técnicos de controle externo de maior estatura em cada país. Normalmente é o órgão que atua na esfera federal. No caso do Brasil, a EFS é o **Tribunal de Contas da União (TCU)**.

Dependendo da organização política do país, a EFS pode ser classificada em um dos seguintes **sistemas de controle externo**:

- **Tribunais de Contas**
- **Auditorias-Gerais**

O sistema de **Tribunais de Contas** ou **Conselho de Contas** caracteriza-se por seu caráter colegiado. Ou seja, as decisões desses órgãos são tomadas em conjunto, pelo voto da maioria de seus membros (**decisões colegiadas**). Os Tribunais de Contas geralmente possuem poder para julgar a regularidade da gestão do administrador público (as chamadas "contas dos responsáveis"). Também, em regra, possuem competência para punir e emitir determinações compulsórias aos controlados.

Já o sistema de **Auditorias-Gerais** ou **Controladorias-Gerais** caracteriza-se por seu caráter unipessoal. São comandados por um auditor ou controlador-geral, que é o responsável pelas decisões do órgão (**decisões monocráticas**). No geral, as Auditorias-Gerais pronunciam-se conclusivamente sobre as contas, mas não as julgam. Suas decisões, em regra, possuem caráter opinativo ou consultivo, emitidas na forma de pareceres e recomendações, com o objetivo principal de fornecer subsídios para que o titular do controle externo e a opinião pública avaliem a gestão.

Em geral, tanto os Tribunais de Contas como as Auditorias Gerais estão associados ao Poder Legislativo. Há, contudo, países que colocam os Tribunais de Contas junto ao Poder Judiciário ou as Auditorias-Gerais junto ao Poder Executivo. Há também casos em que a EFS não está vinculada a nenhum Poder.

Atenção!!

A Controladoria-Geral da União (CGU) não é órgão de controle externo, apesar de sua denominação. Como já foi dito, a CGU é vinculada à Presidência da República, a quem assessora por meio de atividades de controle interno, além de exercer, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.

A tarefa tradicional dos Tribunais de Contas é o controle de legalidade, enquanto que as Auditorias-Gerais priorizam o controle de eficácia, eficiência e efetividade. Contudo, os Tribunais de Contas têm progredido nesse aspecto, expandindo sua atuação para além do mero exame de legalidade, passando a focar aspectos de desempenho e alcance de resultados.

Os Tribunais de Contas e as Auditorias-Gerais também possuem características em comum: são órgãos administrativos; são autônomos em relação ao Poder que os vincula; em geral, possuem previsão constitucional; e suas decisões não são sujeitas a revisão por outro órgão ou instância.

Existem diversas organizações internacionais que congregam as EFS do mundo para troca de experiências e colaboração mútua.

A *Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores* (**Intosai**, em inglês; intosai.org), da qual o TCU é um dos membros fundadores, é o organismo que congrega as EFS de mais de 170 países. O principal objetivo da entidade é a troca experiências entre seus membros, com vistas ao contínuo aprimoramento da fiscalização das contas públicas.

O TCU também faz parte da *Organização Latino Americana do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores* (**Olacefs**; olacefs.net). A organização incentiva a pesquisa científica especializada e desenvolve atividades de estudo, capacitação, especialização, assessoria e assistência técnica, informação e coordenação – tudo isso com o objetivo de fomentar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das EFS membro. A Olacefs, que atualmente conta com 23 países membros, é um dos grupos regionais da Intosai.

Além disso, o TCU integra a *Organização das EFS dos Países do Mercosul e Associados* (**EFSUL**; efsul.org), juntamente com as EFS da Argentina, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile e Venezuela, e também é membro da *Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* (**Organização das ISC da CPLP**; estatuto), juntamente com as EFS de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. O objetivo dessas organizações é aumentar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de suas instituições membros, mediante a promoção de ações de cooperação técnica, científica e cultural no campo de controle e da fiscalização de uso dos recursos públicos.

História do TCDF

No site do TCDF existe uma página muito legal a respeito da história do tribunal. Vale a pena conferir para você ter uma ideia da importância do órgão para o controle das contas públicas do Distrito Federal. Pelo menos para mim, ter essa perspectiva história funciona como **motivação!**

Link: História TCDF

Referências:

Alexandrino, M. Paulo, V. **Direito Administrativo**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

Aguiar, A. G. Aguiar, M. P. **O Tribunal de Contas na ordem constitucional.** 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

Aguiar, U.D. Albuquerque, M.A.S. Medeiros, P.H.R. **A administração Pública sob a perspectiva do controle externo.** Belo Horizonte: Fórum, 2011.

Chaves, F.E.C. **Controle externo da gestão pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas.** 2 ed. Niterói: Impetus, 2009.

Di Pietro, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

Lima, L.H. **Controle externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões.** 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

Meirelles, H. L. **Direito administrativo brasileiro.** 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.