



Aula 00

Controle Externo para TCM-SP

Todos os cargos

***Pós-edital 2020**

Prof. Erick Alves

Sumário

SUMÁRIO	2
APRESENTAÇÃO	3
ASPECTOS GERAIS DO CONTROLE	5
CONCEITO	5
CLASSIFICAÇÕES DO CONTROLE	7
<i>Quanto ao alcance</i>	7
<i>Quanto ao órgão</i>	8
<i>Quanto ao momento do controle</i>	10
<i>Quanto à natureza do controle</i>	12
SISTEMAS DE CONTROLE EXTERNO	22
CONTROLE EXTERNO E INTERNO NO BRASIL	25
CONTROLE EXTERNO	26
<i>Controle Parlamentar</i>	31
<i>Controle Técnico</i>	32
<i>Controle exercido em conjunto pelo Legislativo e pelos TCs</i>	34
CONTROLE INTERNO	39
CONTROLE DOS RECURSOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS	42
RESUMO DIRECIONADO	48
LISTA DE QUESTÕES	50
GABARITO	57
REFERÊNCIAS	58

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 no **TCM-SP!**

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 concurso do TCM-SP é uma das melhores oportunidades que estão por vir! Você está no caminho certo. **Então, vamos à luta!**

No curso, iremos estudar o **Controle da Administração Pública**, com destaque para os dispositivos constitucionais, assim como para a legislação específica do TCM-SP, em especial sua Lei Orgânica e Regimento Interno.

Os conteúdos de Controle Externo que estão sendo exigidos no edital de 2020 são os seguintes:

Noções de Controle Externo da Gestão Pública: Normas constitucionais sobre o controle externo. Auditoria governamental segundo a Intosai (International Organization of Supreme Audit Institutions)*. Declaração de Lima (Intosai). Controles internos segundo o COSO I e o COSO II – ERM (Enterprise Risk Management)*. Tribunais de Contas: funções, natureza jurídica e eficácia das decisões. Tribunal de Contas do Município de São Paulo: competência; jurisdição; organização; julgamento e fiscalização (Lei Municipal nº 9.167, de 03/12/1980 e atualizações; Regimento Interno – Resolução nº 03/2002, atualizada até a Resolução nº 22, de 14/08/19)

(*) Esses assuntos serão abordados no curso de Auditoria

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 do **TCM-SP:**

CONTROLE EXTERNO: Normas Constitucionais sobre controle externo.

Assim, ao término desta aula, você deverá ser capaz de responder questões 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 Município de São Paulo

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 Município.

Este livro digital em PDF está organizado da seguinte forma:

- 1) **Teoria permeada com questões**, para fixação do conteúdo – *estudo obrigatório, págs. 5 a 47;*
- 2) **Resumo Direcionado**, para auxiliar na revisão – *estudo facultativo, págs. 48 a 49;*
- 3) **Lista de questões da banca sem comentários seguida de gabarito**, para quem quiser tentar resolver antes de ler os comentários – *estudo facultativo, pág. 50 a 57.*

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



EMÁUDIO
CONCURSOS

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



WhatsApp
(61) 9 9386 7450

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

Aspectos gerais do controle

Conceito

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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**. Com efeito, veremos que os Tribunais de Contas (incluindo o da União, o do Município de São Paulo, bem como todos os outros Estaduais e Municipais) são os órgãos técnicos diretamente envolvidos no **controle externo** da Administração Pública, em auxílio ao Poder Legislativo, fiscalizando os respectivos órgãos e agentes jurisdicionados que realizam a arrecadação e a aplicação dos recursos municipais, estaduais, distritais e federais.

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

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

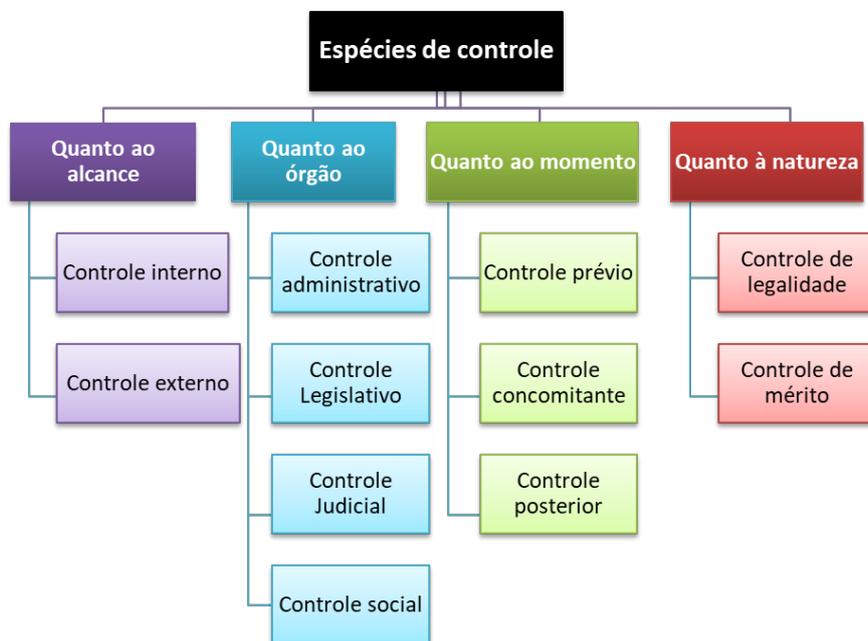
É importante ficar claro que o controle de que estamos falando **não alcança as funções típicas** dos demais Poderes (Legislativo = legislar; Judiciário = julgar) e órgãos autônomos (MP = fiscal da lei; TC = controle externo), mas apenas suas **funções administrativas**. Por exemplo: o Tribunal de Contas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

É oportuno registrar que as **atividades** da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: *planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle*, conforme prescreve o Decreto Lei 200/1967 (art. 6º), que dispõe sobre a organização da Administração Federal. Tal normativo, apesar de adstrito à União, serve para fixar as **diretrizes gerais** para os demais entes políticos (Estados, Distrito Federal e Municípios).

Enfim, a atividade de controle permeia toda a Administração Pública, em todos os Poderes. O que varia tão só é a espécie de controle, isto é, como a atividade pode ser classificada. Vamos, então, a partir dessas considerações iniciais, apresentar 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 não que integra a mesma estrutura organizacional do órgão fiscalizado é dito **controle externo**.

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

Por outro lado, quando o controle é exercido por órgão especializado, porém pertencente à mesma estrutura da unidade controlada, é dito **controle interno**. 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 uma Secretaria do Município de São Paulo exerce sobre os vários departamentos administrativos que a 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), atualmente denominada **Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União**, 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 Município de São Paulo, existe a **Controladoria Geral do Município (CGM-SP)**, que exerce o controle interno no âmbito do **Poder Executivo Municipal**.

No caso, a classificação da CGU e da CGM-SP como órgãos de controle interno não é porque elas possuem ascendência hierárquica sobre os demais órgãos do Executivo e sim porque elas próprias, assim como os órgãos que controlam, também são órgãos 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”.

Quanto ao órgão

Controle Administrativo

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

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

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

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

Supervisão Ministerial

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

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

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).

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.

Vale ressaltar que os conceitos apresentados sobre a supervisão ministerial também são aplicáveis no Município, relativamente à fiscalização que as Secretarias Municipais exercem sobre as entidades da administração indireta do Município.

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): é o controle exercido antes da conduta administrativa se efetivar. Possui caráter **preventivo, orientador**, e visa evitar a ocorrência de irregularidades.

Exemplos clássicos deste tipo de controle são as **autorizações** e as **aprovações**, como a aprovação pelo Senado Federal da escolha feita pelo Presidente da República para determinados cargos (ex: Ministros de tribunais

superiores, Procurador Geral da República e dirigentes de agências reguladoras). Outro exemplo é quando o Senado Federal aprova empréstimos externos por parte dos entes federativos (CF, art. 52, V²).

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, ou seja, gestores públicos firmam contratos e executam despesas **sem precisar de qualquer anuência prévia do Tribunal de Contas**.

Nesse sentido, o STF já declarou inconstitucional lei estadual que determinava que todos os contratos celebrados entre o governo do Estado e empresas particulares dependeriam de registro prévio perante o Tribunal de Contas Estadual³.

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 licitações para concessão 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.

Exemplo de controle concomitante é a realização de auditorias sobre atos ou contratos administrativos que ainda estão sendo consumados, como uma obra ainda em andamento que sofre uma auditoria do TCM-SP.

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.

Exemplos de controle posterior são a homologação de um procedimento licitatório, o julgamento das contas dos administradores públicos pelo TCM-SP e a realização de auditorias para fiscalizar a regularidade de atos administrativos já consumados ou os resultados alcançados por programas de governo.

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

² Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

³ ADI 916/MT

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 perfazem 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 *jamaiz* 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 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.

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

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.

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.

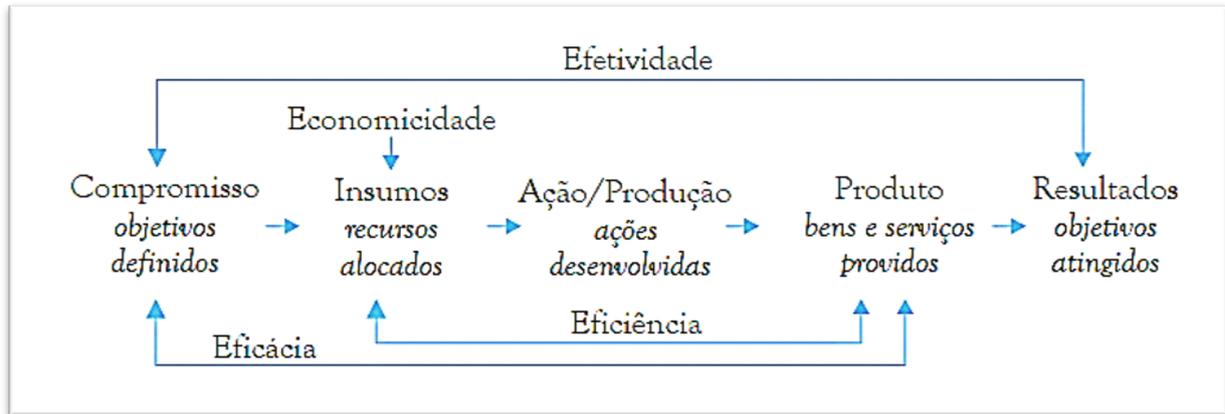
Controle de eficácia: verifica se as metas estabelecidas foram alcançadas, ou seja, se os bens e serviços foram providos.

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, suprimindo as carências que motivaram a realização da obra.

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



Fonte: Manual de Auditoria Operacional do TCU.

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

Questões para fixar

1. (VUNESP – TCE/SP 2017)

A respeito do controle da Administração Pública, é correto afirmar que

- (A) os atos administrativos discricionários sujeitam-se à apreciação do controle judicial, exceto quanto ao mérito, não podendo o juiz, portanto, apreciar os motivos que precedem a elaboração do ato.
- (B) o controle político pode ser exercido a priori ou a posteriori, inclusive sob o aspecto da discricionariedade.
- (C) uma das formas do controle externo, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, em função do seu poder jurisdicional, é o julgamento das contas dos administradores.
- (D) os atos políticos e os atos interna corporis dos três Poderes não se sujeitam ao controle externo ou judicial.
- (E) o Tribunal de Contas, por meio de sua função fiscalizadora, pode aplicar sanções em casos de ilegalidades ou irregularidades de contas, exceto multas, que devem ser aplicadas pelo Judiciário.

Comentários:

- a) **ERRADA.** Em razão da teoria dos motivos determinantes, o juiz pode sim apreciar os motivos que precedem a elaboração do ato, uma vez que a validade do ato é condicionada à validade dos motivos indicados para sua prática.
- b) **CERTA.** De fato, o controle político pode ser exercido *a priori* (ex: aprovação pelo legislativo) de indicações de autoridades feitas pelo Executivo) ou a posteriori (ex: julgamento das contas do chefe do Executivo), podendo sim adentrar em aspectos de discricionariedade.
- c) **ERRADA.** O Tribunal de Contas é órgão administrativo e, portanto, não possui poder jurisdicional.
- d) **ERRADA.** Atos políticos e atos interna *corporis* estão sim sujeitos ao controle judicial.

e) **ERRADA**. O Tribunal de Contas pode sim aplicar multas a seus subordinados, nos termos do art. 71, VIII da Constituição Federal.

Gabarito: alternativa "b"

2. (Cespe – TCE/PE 2017)

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

Comentário:

A posição doutrinária dominante considerada 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

3. (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

4. (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

5. (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, conseqüentemente, 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

6. (Vunesp – Emplasa 2014)

No que se refere ao controle da Administração, é correto afirmar que;

- a) o controle interno é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração.
- b) o controle hierárquico é o que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração.
- c) o controle externo é o teleológico.
- d) o controle externo popular é aquele em que as contas do Executivo ficam durante 90 dias, a cada biênio, à disposição de qualquer contribuinte.
- e) o controle hierárquico é aquele que a norma legal estabelece para as entidades autônomas, indicando a autoridade controladora.

Comentários:

Vamos analisar cada alternativa:

- a) **CERTA.** Controle interno é aquele exercido “por dentro”, pela própria entidade ou órgão que pratica o ato a ser controlado. Assim, qualquer controle efetivado pelo Poder Executivo sobre seus próprios serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratique.
- b) **ERRADA.** Trata-se da definição de controle externo. O **controle hierárquico**, por sua vez, é aquele que ocorre nas organizações escalonadas verticalmente, em graus de hierarquia, em que os órgãos ou departamentos inferiores são subordinados aos superiores. Segundo Hely Lopes Meirelles, os órgãos de cúpula têm sempre o controle pleno dos subalternos, *independentemente de norma que o estabeleça*. Vale dizer, uma vez criada a estrutura de subordinação entre as instâncias – por lei ou ato normativo, seja o que for – o controle hierárquico nasce automaticamente. Ainda conforme o autor, o controle hierárquico pressupõe as faculdades de **supervisão, coordenação, orientação, fiscalização, aprovação, revisão e avocação** das atividades controladas, bem como os **meios corretivos** dos agentes responsáveis.
- c) **ERRADA.** Segundo Hely Lopes Meirelles, o **controle finalístico** é que possui caráter **teleológico**, vale dizer, de verificação do enquadramento da instituição no programa geral do Governo e de seu acompanhamento dos atos de seus dirigentes no desempenho de suas funções estatutárias, para o atingimento das finalidades da entidade controlada. O controle finalístico é o que ocorre, por exemplo, sobre as **entidades da administração**

indireta (ex: Petrobras, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal); no caso, ele é exercido pela administração direta, por intermédio do Ministério vinculador (ex: o Ministério da Fazenda exerce controle finalístico sobre o Banco do Brasil). O controle finalístico, conforme Hely Lopes Meirelles, é sempre um controle **limitado** e **externo**. Limitado porque deve observar os limites da lei, de modo a não configurar ingerência indevida sobre a entidade autônoma; externo porque exercido por órgão não pertencente à mesma estrutura hierárquica da entidade controlada. Aliás, por este último aspecto, pode-se afirmar que o controle finalístico *não* possui fundamento hierárquico, porque não há subordinação entre a entidade controlada e a autoridade ou o órgão controlador.

d) **ERRADA. Controle externo popular** é o previsto no art. 31, §3º da CF, determinando que as **contas do Município** (Executivo e Câmara) fiquem, durante **60 dias, anualmente**, à disposição de **qualquer contribuinte**, para **exame e apreciação**, podendo questionar-lhes a legitimidade nos termos da lei. De acordo com Hely Lopes Meirelles, a inexistência de lei específica sobre o assunto não impede o controle, que poderá ser feito através dos meios processuais comuns, como o mandado de segurança e a ação popular.

e) **ERRADA.** Como visto, trata-se da definição de controle finalístico, e não de controle hierárquico.

Gabarito: alternativa "a"

7. (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

8. (TCU – ACE 2006 – ESAF)

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

Comentário:

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

Gabarito: N/A

9. (TCE/ES – ACE 2012 – Cespe)

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

10. (TCE/TO – ACE 2008 – Cespe)

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

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

Comentário:

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

Gabarito: alternativa "a"

11. (TCDF – Procurador 2012 – Cespe)

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

Comentário:

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

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

Gabarito: Errado

12. (TCDF – ACE 2012 – Cespe)

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

Comentário:

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

Gabarito: Errado

13. (TJRO – Técnico Judiciário 2012 – Cespe)

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

Comentário:

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

Gabarito: Errado

14. (TCDF – Procurador 2012 – Cespe)

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

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

Gabarito: Certo

15. (INPI – Analista 2013 – Cespe)

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

Comentário:

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

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

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

Gabarito: Errado

16. (TCDF – Auditor 2014 – Cespe)

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

Comentário:

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

Gabarito: Certo

Compreendidas as principais características da atividade de controle, vamos avançar estudando as peculiaridades dos sistemas de controle externo existentes no mundo. Em seguida, iniciaremos o estudo particular dos sistemas de controle no Brasil. **Vamos lá!**

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 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.

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.

Fique atento!!

A Controladoria-Geral da União (CGU) e a Controladoria-Geral do Município **não são órgãos de controle externo**, apesar de sua denominação. Como já foi dito, a CGU e a CGM-SP são órgãos de controle interno do Poder Executivo Federal e Municipal, respectivamente.

Questões para fixar

17. (TCU – ACE 2004 – Cespe)

Os sistemas internacionais de controle externo têm em comum a circunstância de que o órgão de controle é invariavelmente colegiado e ligado ao Poder Legislativo.

Comentário:

O órgão de controle (EFS) pode ser constituído na forma de Tribunais/Conselhos de Contas ou na forma de Auditorias/Controladorias-Gerais. No primeiro caso, são órgãos colegiados; no segundo, via de regra, são órgãos monocráticos. Além disso, embora a maioria das EFS pelo mundo esteja ligada ao Poder Legislativo, como o TCU no Brasil, há países em que a EFS compõe o Poder Judiciário, como em Portugal; o Poder Executivo, como no Paraguai e na Bolívia; ou nenhum dos Poderes, como na França e no Chile.

Gabarito: Errado

18. (TCU – ACE 2006 – ESAF)

Na maioria dos países onde existe, o sistema de controle externo é levado a termo ou pelos Tribunais de Contas (Cortes de Contas) ou pelas Auditorias-Gerais. Nesse contexto, considerando as principais distinções entre esses dois modelos de controle, assinale a opção que indica a correta relação entre as colunas:

- | | |
|------------------------|--|
| 1) Tribunais de Contas | <input type="checkbox"/> São órgãos colegiados. |
| 2) Auditorias-Gerais | <input type="checkbox"/> Podem ter poderes jurisdicionais. |
| | <input type="checkbox"/> Podem estar integrados ao Poder Judiciário. |
| | <input type="checkbox"/> Proferem decisões monocráticas. |

a) 1 – 2 – 1 – 2

b) 1 – 1 – 1 – 2

c) 1 – 1 – 2 – 2

d) 2 – 1 – 2 – 1

e) 2 – 2 – 2 – 1

Comentário:

Pelo que estudamos, fica fácil matar essa. Os Tribunais de Contas: são órgãos colegiados; podem ter poderes jurisdicionais e podem estar integrados ao Poder Judiciário. Já as Auditorias-Gerais proferem decisões monocráticas e não possuem poderes jurisdicionais.

Aproveito para ressaltar o detalhe de que, em regra, não se verificam: (i) Controladorias-Gerais integradas ao Poder Judiciário; (ii) Tribunais de Contas integrados ao Poder Executivo.

Gabarito: alternativa "b"

19. (TCU – ACE 2007 – Cespe)

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

Comentário:

As duas primeiras frases da questão estão corretas. Ademais, é fato que, no Brasil, os tribunais de contas estão ligados ao Poder Legislativo. Contudo, há países em que isso não ocorre. Portanto, a expressão "*bem como nos demais países que adotam esse sistema*" torna o quesito errado. Em Portugal e na Grécia, por exemplo, o Tribunal de Contas situa-se no âmbito do Poder Judiciário. Já na França, a Corte de Contas não está vinculada a nenhum dos poderes.

Gabarito: Errado

Controle externo e interno no Brasil

Leitura obrigatória:

CF, art. 70 a 75

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 CF, mesmo que seu estudo, por ora, esteja focado no concurso para o TCM-SP. 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 Município de São Paulo, a competência para fiscalizá-los é do TCM-SP, não importando a natureza e a procedência do administrador. O mesmo raciocínio se aplica aos demais Estados e Municípios.

Bom, vamos ver então o que o art. 70, *caput* nos diz 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 Município de São Paulo reproduziu e adaptou tais disposições em sua Lei Orgânica (art. 47). Vejamos:

Art. 47. A fiscalização **contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial** do **Município** e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela **Câmara Municipal**, mediante **controle externo**, e pelo sistema de controle interno dos **Poderes Executivo e Legislativo**.

Assim, vê-se que a fiscalização da União, vale dizer, da Administração Pública **federal**, e, similarmente, da Administração Pública do **Município de São Paulo**, 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 gestão 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.

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 de São Paulo**:

Art. 48. O controle externo, a cargo da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, ao qual compete:

Portanto, segundo a Constituição Federal e a Lei Orgânica de São Paulo, 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 dos Estados, o titular é a Assembleia Legislativa, enquanto nos Municípios, o controle externo cabe às respectivas Câmaras Municipais.

Segundo a CF, o titular do controle externo é o Poder Legislativo. Na esfera federal, portanto, o titular é o Congresso Nacional; no âmbito do Município de São Paulo, o titular é a Câmara Municipal.

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 **Tribunal de Contas da União** (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 Município de São Paulo é realizado pela Câmara Municipal com o auxílio do **TCM-SP**, o qual possui as **mesmas competências próprias e privativas** atribuídas pela Constituição Federal ao TCU, adaptadas ao Município por meio de sua Lei Orgânica.

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 Município de São Paulo**, são: a Câmara Municipal, titular do controle; e o TCM-SP, órgão técnico que atua em auxílio à Câmara Municipal, 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, dos Poderes Legislativo, Executivo ou do Judiciário⁴. 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. 47, §1º da Lei Orgânica de São Paulo:

Art. 70 (...)

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, assumia obrigações de natureza pecuniária.**

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

Detalhe interessante é que as **atividades administrativas** do Tribunal de Contas também são submetidas ao controle externo do próprio Tribunal de Contas. A aparente contradição se explica pela organização da Corte, cuja administração, exercida pelo seu presidente, não se confunde com a função típica do Tribunal, o controle externo, que é atribuição do corpo de ministros/conselheiros que o compõe.

Sujeitos do controle externo	Ativo: Poder Legislativo (titular) e Tribunal de Contas (órgão técnico, sem subordinação).
	Passivos: Administradores das unidades de todos os Poderes constituídos, incluindo: administração direta, autarquias, fundações, empresas estatais, agências reguladoras, organizações sociais, concessionárias de serviço público etc. Entidades privadas e pessoas físicas que, de alguma forma, administrem recursos públicos.
Objetos do controle externo	Licitações, contratos, pessoal, obras, patrimônio, sistemas, concessões de aposentadoria, pensões, reforma, admissões de pessoal, arrecadação e renúncia de receita, dívida, convênios, privatizações, concessões de serviço, programas, políticas de governo.

⁴ Lembre-se de que **não** existe Poder Judiciário no Município.

Questões para fixar

20. (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.

Gabarito: Certo

21. (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 é considerado apenas o conceito de controle quanto ao posicionamento do órgão controlador e não a definição constitucional de controle externo. Nesse caso, percebe-se o entendimento 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.

Gabarito: Certo

22. (TCU – AUFC 2011 – Cespe)

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.

Gabarito: Errado

23. (TCU – TCE 2007 – Cespe)

O TCU deve auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo e da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.

Comentário:

A assertiva está de acordo com o art. 70, *caput* da CF, que estabelece a abrangência do controle externo – fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta – em conjunto com o art. 71, *caput*, que dispõe que o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU.

Gabarito: Certo

24. (TCU – AUFC 2010 – Cespe)

Considerando as normas constitucionais relativas a controle externo, julgue os itens a seguir: o Supremo Tribunal Federal não se sujeita a controle externo exercido pelo Congresso Nacional.

Comentário:

Pelo que vimos, os órgãos administrativos de todos os Poderes constituídos - incluindo, portanto, o Judiciário no qual está inserido o STF - são sujeitos passivos do controle externo, cujo sujeito ativo, no âmbito federal, é o Congresso Nacional, auxiliado pelo TCU (CF, art. 70 e 71). Mas lembre-se: somente as **funções administrativas**, ou seja, as que envolvem receitas e despesas de recursos públicos, tais como aquisição de bens, contratação de serviços, etc., estão sujeitas ao controle externo. Assim, por exemplo, uma decisão do STF tomada no exercício de suas atribuições típicas, como no julgamento de uma ADIN, não se sujeita ao controle externo do Congresso ou do TCU.

Gabarito: Errado

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

A aplicação das subvenções e as renúncias de receitas estão entre os atos sujeitos à fiscalização do controle externo.

Comentário:

O item está perfeito, conforme o art. 70, *caput* da Constituição Federal:

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.

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 conhecido **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 apenas as **aprecia** mediante **parecer prévio** (CF, art. 71, I). Veremos isso em detalhe em aula específica do nosso 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, nos termos do art. 50, *caput* 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 justificaco adequada.

Outra atribuico de controle do Poder Legislativo refere-se  competncia 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 Justia e do Conselho Nacional do Ministério Público; o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da Unio (CF, art. 52).

Ao se falar das competncias do Legislativo relacionadas ao controle externo, no se pode olvidar da prerrogativa que o **Congresso Nacional** possui de escolher dois teros (=6) dos Ministros do TCU (CF, art. 73, §2º, II). O tero restante (=3), cujos nomes so indicados pelo Presidente da República (CF, art. 73, § 2º), devero ser *aprovados previamente* pelo **Senado Federal**, por *voto secreto e arguico pública* (CF, art. 52, III). Trataremos da escolha dos Ministros do TCU com mais detalhes quando estudarmos a organizao do Tribunal.

Uma conhecida e importante ferramenta utilizada pelo Poder Legislativo no controle da Administrao Pública  a instaurao das **Comisses Parlamentares de Inquérito (CPI)**. As CPI possuem poderes de investigao próprios de autoridades judiciais para apurao de fato determinado e por prazo certo. Suas concluses, se for o caso, sero encaminhadas ao Ministério Público para que promova a responsabilizao civil ou criminal dos infratores (CF, art. 58, §3º).

Por fim, cabe destacar as atribuices da **Comisso Mista de Planos, Oramentos Públicos e Fiscalizao (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 Constituio, assim como exerce o acompanhamento e a fiscalizao oramentria, sem prejuízo da atuao das demais comisses do Congresso Nacional e de suas Casas (CF, art. 166, §1º).

Prerrogativas semelhantes s do Congresso Nacional tambm se aplicam ao controle parlamentar exercido pela **Câmara Municipal de So Paulo**, conforme previsto nos arts. 32 e 33 da Lei Orgnica do Município.

Controle Técnico

Vimos que, segundo o modelo estabelecido pela Constituio Federal, o Congresso Nacional  o titular do controle externo praticado sobre a Administrao Pública Federal. Mas, para que esse controle seja efetivo, a Constituio tambm estabeleceu que o Parlamento deve contar com o **auxílio técnico indispensável** do Tribunal de Contas da Unio, que, mediante sua ao fiscalizadora, o chamado **controle técnico**, de **caráter contábil-financeiro**, busca garantir que a Administrao arrecade, gaste e administre os recursos públicos dentro dos limites da lei e do interesse geral.

As principais competncias do TCU relacionadas ao controle externo esto expressas nos incisos do **art. 71 da Constituio Federal**. Tais competncias so **próprias e privativas** do TCU, o que denota sua independncia em relao 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 TCM-SP estão dispostas no **art. 48 da Lei Orgânica do Municipal**, sendo bastante similares às do TCU. Tanto no caso do TCU como do TCM-SP, 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, tais competências serão estudadas com maior 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), bem como o exame e **juízo** das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (CF, art. 71, 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 **juízo 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 **juízo técnico** do Tribunal de Contas. No juízo, 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 juízo 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 TC 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 vai a campo atrás das informações, onde estiverem disponíveis, mediante a atuação dos seus técnicos.

As atividades de fiscalização compreendem a realização de **auditorias** e **inspeções**, que 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.

Controle exercido em conjunto pelo Legislativo e pelos TCs

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.

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 Município de São Paulo, em que a sustação de contratos compete à Câmara Municipal, cabendo ao TCM-SP decidir a respeito apenas se a Câmara ou o Poder Executivo não adotarem as medidas cabíveis.

Questões para fixar

26. (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

27. (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

28. (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

29. (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

30. (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

31. (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

32. (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***33. (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***34. (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***35. (TCU – AUFC 2009 – Cespe)**

No exame das contas prestadas anualmente pelo presidente da República, o TCU, ao verificar irregularidades graves, poderá impor sanções ao chefe do Poder Executivo, sem prejuízo da apreciação dessas mesmas contas pelo Congresso Nacional.

Comentário:

A atribuição do TCU no exame das contas prestadas pelo Presidente da República, consoante o art. 71, I da CF, é emitir parecer prévio. Qualquer omissão ou falha que seja detectada pelo TCU deverá ser comunicada ao Congresso Nacional, que, julgando conveniente, solicitará os esclarecimentos necessários ao Chefe do Executivo. Portanto, não há que se falar na imposição de sanções por parte do TCU, nesse caso, daí o erro.

*Gabarito: Errado***36. (TCU – ACE 2008 – Cespe)**

Com relação aos conceitos e à legislação aplicáveis ao controle externo e às instituições fiscalizadoras, julgue os itens a seguir:

No âmbito federal, o parecer sobre as contas do TCU é de responsabilidade da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, do Congresso Nacional.

Comentário:

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁵, dispõe:

"Art. 56. (...)

§2º O ***parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas*** será proferido no prazo previsto no art. 57 pela comissão mista permanente referida no § 10 do art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais."

A comissão permanente a que o dispositivo se refere é a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), do Congresso Nacional, daí a correção do quesito. Veremos na aula 2 que esse parecer da CMO, atualmente, não tem qualquer função prática, pois as contas do TCU são julgados pelo próprio TCU, o qual não se vincula ao parecer da CMO.

Gabarito: Certo

37. (TCU – ACE 2008 – Cespe)

O TCU é responsável pela fiscalização do cumprimento da obrigatoriedade de encaminhamento e consolidação das contas de todas as esferas da Federação.

Comentário:

Ao TCU compete auxiliar o Poder Legislativo na fiscalização do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, art. 59, *caput*), cujo art. 51 dispõe sobre a consolidação das contas de todas as esferas da Federação pelo Poder Executivo da União. O assunto também é objeto do RI/TCU, art. 1º, XIII, e art. 258, I.

Gabarito: Certo

38. (TCE/ES – ACE 2012 – Cespe)

O TCE/ES caracteriza-se por atuar no controle externo e tem o poder de julgar as contas no que se refere a aspectos como legalidade, eficácia, efetividade e economicidade.

Comentário:

O quesito está correto. A competência para os tribunais de contas julgarem as contas dos administradores públicos está prevista no art. 71, II da CF. Quanto aos aspectos nos quais o controle externo pode atuar, a CF destaca no caput do art. 70 os seguintes: legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e

⁵ Lei Complementar 101/2000 (LRF): <http://www6.senado.gov.br/sicon/index.jsp>

renúncia de receitas. Não obstante, como vimos na aula, os aspectos de eficiência, eficácia e efetividade também podem direcionar as fiscalizações realizadas pelos tribunais de contas, na busca do aprimoramento da Administração Pública.

Gabarito: Certo

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

No exercício do controle político da administração pública, compete

- a) às CPIs apurar irregularidades e determinar sanções.
- b) ao Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, susstando, se for o caso, seus efeitos independentemente de prévia manifestação do Poder Judiciário.
- c) ao Senado Federal ou à Câmara dos Deputados — excetuadas suas comissões — convocar titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República.
- d) privativamente ao Congresso Nacional e ao Senado Federal apreciar, a priori, os atos do Poder Executivo.
- e) ao Senado Federal dispor, por proposta do presidente da República, sobre limites globais e condições para a operação de créditos externo e interno da União, dos estados, dos municípios e do DF, exceto das autarquias.

Comentários:

Vamos analisar cada alternativa:

a) **ERRADA.** As CPIs apuram irregularidades, mas não determinam sanções. Suas conclusões, se for o caso, devem ser encaminhadas ao Ministério Público, para que o órgão promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores (CF, art. 58, §3º).

b) **CERTA,** nos termos do art. 49, V da 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;*

Como é competência exclusiva do Congresso Nacional, a sustação independe de manifestação prévia do Poder Judiciário.

c) **ERRADA.** Nos termos do 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.*

Portanto, qualquer comissão da Câmara e do Senado também pode convocar titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, daí o erro.

d) **ERRADA**. Alternativa confusa, mas, como a opção "b" é manifestamente correta, então esta só pode estar errada. E, de fato, é isso mesmo. Em regra, a Casa que aprecia atos do Poder Executivo *a priori* é o Senado Federal, especialmente quando aprova previamente a escolha de autoridades (CF, art. 52, III e IV) e autoriza operações de crédito externas (CF, art. 52, V). Mas nada impede que o Congresso Nacional ou a Câmara dos Deputados também o façam. Por exemplo, o próprio art. 49, XVI estabelece que é competência exclusiva do Congresso Nacional "*aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares*". Ademais, é da competência do Congresso Nacional, diretamente, ou por *qualquer de suas Casas*, fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (CF, art. 49, X), controle que pode ser desenvolvida de forma prévia, concomitante ou posterior.

e) **ERRADA**, pois o Senado também dispõe sobre limites globais e condições para as operações de crédito das autarquias, nos termos do art. 52, VII da CF:

*Art. 52. Compete privativamente ao **Senado Federal**:*

*VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas **autarquias** e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;*

Gabarito: alternativa "b"

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.

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. 53 da Lei Orgânica de São Paulo também prevê a manutenção de um sistema de controle interno integrado no âmbito do Município, abrangendo os Poderes Executivo e Legislativo (os municípios não possuem Poder Judiciário).

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.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo, além das competências estatuídas na Constituição Federal, acrescenta, ainda, que o controle interno tem a atribuição de **"organizar e executar, por iniciativa própria ou por solicitação do Tribunal de Contas do Município, programação trimestral de auditorias contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas sob seu controle"**. Note que as auditorias podem ser realizadas por iniciativa do próprio órgão de controle interno ou por *solicitação do TCM-SP*, sendo essa mais uma forma pela qual o controle interno auxilia o controle externo.

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**.

Na mesma linha, a Lei Orgânica do Município de São Paulo prevê que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade, ilegalidade ou ofensa ao artigo 37 da Constituição da República, deverão **apresentar à autoridade competente, dando ciência à Câmara Municipal**, também sob pena de **responsabilidade solidária**.

Questões para fixar

40. (Cespe – TCE/PE 2017)

Conforme a Constituição Federal de 1988, o sistema de controle interno de cada Poder deve apoiar o controle externo no exercício de sua função, razão por que o controle interno é subordinado ao controle externo.

Comentário:

O controle interno não é subordinado ao controle externo. Os dois sistemas de controle são considerados complementares.

Gabarito: Errada

41. (TCU – ACE 2008 – Cespe)

A Controladoria-Geral da União exerce o controle externo dos órgãos do Poder Executivo, sem prejuízo das atribuições do TCU.

Comentário:

A Controladoria-Geral não é órgão de controle externo, embora tenha a mesma denominação de um dos sistemas de controle externo existentes, as Controladorias-Gerais. A CGU é o órgão central do sistema de controle do Poder Executivo, ligado à Presidência da República; portanto, é órgão **de controle interno**.

Gabarito: Errado

42. (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"

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 (TCM-RJ) e de São Paulo (TCM-SP), 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 Federal⁶.

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

Questões para fixar

43. (TCE/RO – Analista 2013 – Cespe)

O modelo federal de organização, composição e fiscalização do tribunal de contas, fixado pela CF, é de observância obrigatória pelos estados.

Comentário:

A questão está correta, ante o disposto no art. 75 da CF:

⁶ [ADIn 687](#)

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção 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.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Perceba que o dispositivo estabelece que as normas federais devem ser observadas nos estados “no que couber”, ou seja, algumas adaptações podem ocorrer devido às especificidades das esferas de governo, desde que não desvirtuem o modelo federal. Assim, as normas locais não podem retirar do Tribunal de Contas alguma competência que esteja prevista na CF, mas apenas adaptá-la à realidade local. Por exemplo, em algumas passagens, a CF faz referência ora ao Congresso Nacional ora às suas Casas (Senado e Câmara) separadamente; no âmbito dos estados, como não há divisão em Casas, todas essas situações devem ser adaptadas.

Vale atentar, ainda, que o próprio art. 75 da CF, em seu parágrafo único, prevê uma peculiaridade nos estados: os respectivos tribunais de contas serão integrados por sete Conselheiros, diferentemente do TCU é integrado por nove Ministros.

Gabarito: Certo

44. (TCE/RO – Analista 2013 – Cespe)

A fiscalização do município é exercida pelo Poder Legislativo estadual, mediante controle externo.

Comentário:

O quesito está errado. O titular do controle externo nos municípios é a respectiva Câmara Municipal, e não o Legislativo estadual. No exercício do controle externo, a Câmara Municipal é auxiliada, conforme o caso, ou pelo Tribunal de Contas Municipal (apenas São Paulo e Rio de Janeiro), ou pelo Tribunal de Contas dos Municípios (apenas dos municípios dos Estados da BA, GO e PA) ou pelo Tribunal de Contas do Estado (demais casos).

Gabarito: Errado

45. (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

46. (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). No Estado de São Paulo, o TCE-SP efetua o controle externo tanto do Estado como dos Municípios, *exceto* da capital São Paulo, que é abrangida pela jurisdição do TCM-SP. 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

47. (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

48. (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 só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (CF, art. 31, §2º). Assim, pode-se inferir que tal parecer deverá ser *conclusivo*, eis que praticamente vincula os membros da Câmara Municipal;

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"

49. (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

50. (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 Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do TCU. 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

Bem, por hoje é só. Não deixem de aproveitar o **Resumo Direcionado** que vem logo em seguida. No próximo encontro, continuaremos o estudo das disposições constitucionais sobre os Tribunais de Contas. Além disso, teremos mais uma série de questões comentadas. Vejo você lá!

Bons estudos!

Sistemas de Controle na Administração Pública Brasileira: art. 70 a 75 da CF.

Sistema de 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	TC dos Municípios (órgãos estaduais)
Municípios do RJ e SP	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;

Controle exercido pelos TCs (controle técnico)

- Competências do art. 71 da CF que podem ser divididas em:
- **Exame e julgamento das prestações de contas** (no caso das contas do Presidente da República, o TCU emite parecer prévio);
 - **Atividades de fiscalização** (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), 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.

Lista de Questões

1. (VUNESP – TCE/SP 2017)

A respeito do controle da Administração Pública, é correto afirmar que

- (A) os atos administrativos discricionários sujeitam-se à apreciação do controle judicial, exceto quanto ao mérito, não podendo o juiz, portanto, apreciar os motivos que precedem a elaboração do ato.
- (B) o controle político pode ser exercido a priori ou a posteriori, inclusive sob o aspecto da discricionariedade.
- (C) uma das formas do controle externo, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, em função do seu poder jurisdicional, é o julgamento das contas dos administradores.
- (D) os atos políticos e os atos interna corporis dos três Poderes não se sujeitam ao controle externo ou judicial.
- (E) o Tribunal de Contas, por meio de sua função fiscalizadora, pode aplicar sanções em casos de ilegalidades ou irregularidades de contas, exceto multas, que devem ser aplicadas pelo Judiciário.

2. (Cespe – TCE/PE 2017)

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

3. (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.

4. (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.

5. (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, conseqüentemente, impede qualquer questionamento judicial posterior.

6. (Vunesp – Emplasa 2014)

No que se refere ao controle da Administração, é correto afirmar que;

- a) o controle interno é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração.
- b) o controle hierárquico é o que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração.
- c) o controle externo é o teleológico.
- d) o controle externo popular é aquele em que as contas do Executivo ficam durante 90 dias, a cada biênio, à disposição de qualquer contribuinte.
- e) o controle hierárquico é aquele que a norma legal estabelece para as entidades autônomas, indicando a autoridade controladora.

7. (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.

8. (TCU – ACE 2006 – ESAF)

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

9. (TCE/ES – ACE 2012 – Cespe)

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

10. (TCE/TO – ACE 2008 – Cespe)

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

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

11. (TCDF – Procurador 2012 – Cespe)

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

12. (TCDF – ACE 2012 – Cespe)

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

13. (TJRO – Técnico Judiciário 2012 – Cespe)

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

14. (TCDF – Procurador 2012 – Cespe)

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

15. (INPI – Analista 2013 – Cespe)

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

16. (TCDF – Auditor 2014 – Cespe)

O TCU deve auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo e da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.

24. (TCU – AUFC 2010 – Cespe)

Considerando as normas constitucionais relativas a controle externo, julgue os itens a seguir: o Supremo Tribunal Federal não se sujeita a controle externo exercido pelo Congresso Nacional.

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

A aplicação das subvenções e as renúncias de receitas estão entre os atos sujeitos à fiscalização do controle externo.

26. (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.

27. (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.

28. (Cespe – TCE/PE 2017)

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

29. (Cespe – TCE/PE 2017)

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

30. (Cespe – TCE/PE 2017)

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

31. (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.

32. (Cespe – TCE/PE 2017)

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

33. (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.

34. (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.

35. (TCU – AUFC 2009 – Cespe)

No exame das contas prestadas anualmente pelo presidente da República, o TCU, ao verificar irregularidades graves, poderá impor sanções ao chefe do Poder Executivo, sem prejuízo da apreciação dessas mesmas contas pelo Congresso Nacional.

36. (TCU – ACE 2008 – Cespe)

Com relação aos conceitos e à legislação aplicáveis ao controle externo e às instituições fiscalizadoras, julgue os itens a seguir:

No âmbito federal, o parecer sobre as contas do TCU é de responsabilidade da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, do Congresso Nacional.

37. (TCU – ACE 2008 – Cespe)

O TCU é responsável pela fiscalização do cumprimento da obrigatoriedade de encaminhamento e consolidação das contas de todas as esferas da Federação.

38. (TCE/ES – ACE 2012 – Cespe)

O TCE/ES caracteriza-se por atuar no controle externo e tem o poder de julgar as contas no que se refere a aspectos como legalidade, eficácia, efetividade e economicidade.

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

No exercício do controle político da administração pública, compete

- a) às CPIs apurar irregularidades e determinar sanções.
- b) ao Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, suspendendo, se for o caso, seus efeitos independentemente de prévia manifestação do Poder Judiciário.
- c) ao Senado Federal ou à Câmara dos Deputados — excetuadas suas comissões — convocar titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República.
- d) privativamente ao Congresso Nacional e ao Senado Federal apreciar, a priori, os atos do Poder Executivo.
- e) ao Senado Federal dispor, por proposta do presidente da República, sobre limites globais e condições para a operação de créditos externo e interno da União, dos estados, dos municípios e do DF, exceto das autarquias.

40. (Cespe – TCE/PE 2017)

Conforme a Constituição Federal de 1988, o sistema de controle interno de cada Poder deve apoiar o controle externo no exercício de sua função, razão por que o controle interno é subordinado ao controle externo.

41. (TCU – ACE 2008 – Cespe)

A Controladoria-Geral da União exerce o controle externo dos órgãos do Poder Executivo, sem prejuízo das atribuições do TCU.

42. (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.

43. (TCE/RO – Analista 2013 – Cespe)

O modelo federal de organização, composição e fiscalização do tribunal de contas, fixado pela CF, é de observância obrigatória pelos estados.

44. (TCE/RO – Analista 2013 – Cespe)

A fiscalização do município é exercida pelo Poder Legislativo estadual, mediante controle externo.

45. (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.

46. (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.

47. (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.

48. (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.

49. (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.

50. (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.

Gabarito

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

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.