

Aula 08

*TJ-RO (Técnico Judiciário) Direito
Administrativo*

Autor:

**Herbert Almeida, Equipe Direito
Administrativo**

01 de Outubro de 2024

Índice

1) Controle da Administração Pública - teoria	3
2) Controle Legislativo	21
3) Controle Judicial	31
4) Questões Comentadas - Controle da Administração Pública - Consulplan	44
5) Questões Comentadas - Controle da Administração Pública - Institutos	51
6) Lista de Questões - Controle da Administração Pública - Consulplan	60
7) Lista de Questões - Controle da Administração Pública - Institutos	63



Olá pessoal, tudo bem?

Nesta aula, vamos estudar o **Controle da administração**.

Vamos rápido que o tempo está passando!

Aos estudos, aproveitem!

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Noções introdutórias

O controle foi descrito por Henri Fayol com uma das funções administrativas básicas, quais sejam: *planejar, organizar, dirigir e controlar*. Nesse contexto, o vocábulo controle é empregado no sentido de função básica da administração, consistindo na definição de padrões para medir desempenho, corrigir desvios ou discrepâncias e garantir que o planejamento seja realizado. Nesse meio, a finalidade do controle é garantir que a consecução dos resultados daquilo que foi planejado, organizado e dirigido se ajuste, tanto quanto possível, aos objetivos estabelecidos.

Contudo, a definição apresentada acima é mais utilizada para a Teoria Geral da Administração, não sendo o sentido ideal do controle que vamos estudar.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, pode-se denominar de controle da Administração Pública “*o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder*”.

Por sua vez, a Prof^a. Maria Sylvia Zanella Di Pietro dispõe que o controle da Administração Pública pode ser definido “*como 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*”.

Enfim, o controle da Administração Pública é um poder-dever de fiscalização e revisão da atuação administrativa para garantir a conformação com o ordenamento jurídico e com a boa administração. Isso quer dizer que o controle vai além da legalidade e legitimidade, alcançando, inclusive, aspectos de eficiência, eficácia e efetividade.

No entanto, existem diversas formas de controle, cada uma com finalidades e características específicas. Dessa forma, vamos apresentar um quadro que resume as diversas formas de classificação do controle da Administração Pública e, em seguida, vamos aprofundar o assunto.



De forma geral, podemos apresentar os seguintes tipos de classificações para o controle da Administração Pública:

- quanto ao fundamento, à existência de hierarquia ou à amplitude:
 - a) hierárquico – que resulta do escalonamento hierárquico dos órgãos administrativos;
 - b) finalístico – aquele que não possui fundamento na hierarquia.
- quanto à origem ou ao posicionamento do órgão que o efetua:
 - a) interno – realizado no âmbito da própria Administração ou por órgão do mesmo Poder que editou o ato controlado;
 - b) externo – realizado por órgão independente ou de outro Poder do que efetuou o ato controlado;
 - c) popular – efetuado pela sociedade civil ou pelos administrados em geral.
- quanto ao órgão que o exerce:
 - a) administrativo – aquele que decorre das funções administrativas do órgão;
 - b) legislativo – é o controle realizado no exercício da função típica do Poder Legislativo de fiscalizar¹. Divide-se em controle parlamentar direto (exercido diretamente pelo Congresso Nacional); e controle parlamentar indireto (exercido pelo Tribunal de Contas da União);
 - c) judicial – é o controle realizado pelo Poder Judiciário sobre a atuação da Administração Pública.
- quanto ao momento em que se efetua:
 - a) prévio – é o controle preventivo realizado antes do início da prática do ato ou antes de sua conclusão;
 - b) concomitante – ocorre durante o processo de formação do ato controlado;
 - c) posterior – também chamado de subsequente, é o controle que ocorre após a conclusão do ato.
- quanto ao aspecto da atividade administrativa controlada:
 - a) de legalidade ou legitimidade – procura verificar a conformação do ato ou do procedimento com as normas legais que o regem;
 - b) de mérito – tem por objetivo comprovar a eficiência e os resultados do ato, além dos aspectos de conveniência e oportunidade.

Além das classificações acima, o art. 70, *caput*, da Constituição da República apresenta um importante dispositivo no que se refere ao controle da Administração Pública, apresentando o controle, quanto à natureza, em **contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial**. O mencionado dispositivo ainda aborda os **aspectos da fiscalização** quanto à **legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas**.

Vamos, então, detalhar as partes mais relevantes sobre estes tipos ou formas de controle.

¹ Em linhas gerais, o Poder Legislativo possui duas funções típicas: legislar e fiscalizar.



Natureza e aspectos da fiscalização

O art. 70, *caput*, da Constituição da República apresenta um importante dispositivo no que se refere ao controle da Administração Pública, vejamos:

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

Por esse dispositivo, podemos analisar o controle da Administração Pública quanto à **natureza** em **contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial**. Essas são as atividades tipicamente fiscalizadas pelos órgãos de controle, informando aquilo que poderá ser fiscalizado. Vamos detalhar cada item:

A fiscalização **contábil** destina-se à análise dos **lançamentos e da escrituração contábil**. Por exemplo, um controle dessa natureza poderá analisar se os gastos com pessoal foram contabilizados adequadamente no SIAFI; se os balancetes da entidade estão corretos; etc.

Por outro lado, a fiscalização **financeira** tem como objeto verificar a **arrecadação das receitas e a execução das despesas**. Por exemplo, será que os pagamentos de material adquiridos pela entidade estão ocorrendo da forma adequada? E as receitas previstas para o exercício, estão sendo arrecadas da forma correta?

A fiscalização **orçamentária**, por sua vez, refere-se à **elaboração e execução dos orçamentos**. Assim, pode-se verificar, por exemplo, se a execução de determinado programa possuía previsão no orçamento para ser executado, se ocorreram os registros adequados nas rubricas orçamentárias, etc.

A fiscalização **operacional**, que é a novidade na Constituição Federal de 1988, refere-se ao **desempenho dos programas de governo e dos processos administrativos**. Aqui, o objetivo é analisar se a gestão está sendo bem desenvolvida. Ela pode analisar, por exemplo, os impactos das ações do governo e verificar se realmente há algum benefício para a população.

Por fim, a fiscalização **patrimonial** se refere ao **controle e guarda do patrimônio público (bens móveis e imóveis)**. Nesse caso, seria observado se os bens adquiridos estão devidamente catalogados, qual o estado de conservação, se há controle do material, etc.

O art. 70, *caput*, da CF ainda aborda os aspectos do controle quanto à **legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas**.

O controle de **legalidade** verifica a obediência das normas legais pelo responsável fiscalizado. Assim, o objetivo é analisar se os responsáveis pelo órgão ou entidade estão observando aquilo que o ordenamento jurídico determina.

A **legitimidade**, por sua vez, é um complemento à legalidade. Para ser legítimo, um ato deve atender à moralidade, à conformação do ato com os valores e princípios do direito e da Administração Pública, destinando-os aos objetivos estatais. Assim, um ato legítimo deve observar o interesse público, a moralidade, a impessoalidade, etc.



Portanto, a **legalidade e a legitimidade**, juntas, determinam que os agentes públicos devem observar o ordenamento jurídico, a moralidade, os princípios administrativos e o objetivo ou finalidade pública prevista no Direito.

A **economicidade**, ou princípio da economicidade, está intimamente relacionada ao princípio da eficiência. Tecnicamente, a economicidade é definida como a minimização de custos no desenvolvimento de uma atividade, sem comprometer os padrões de qualidade. Nesse contexto, um ato deve ser o mais econômico possível, desde que o padrão de qualidade previsto seja mantido. Não é simplesmente o menor custo, mas o custo adequado aos fins desejados. Trata-se, ademais, de uma análise de custo/benefício da atuação administrativa.

Devemos verificar que a economicidade não invade o mérito da decisão administrativa. Isso porque os resultados da decisão devem ser analisados sob o ponto objetivo. Por exemplo, se um agente adquiriu um número excessivo de medicamentos, que não poderão ser utilizados antes do vencimento, o ato será antieconômico, pois terá como consequência o desperdício de recursos públicos. Nesse caso, a decisão discricionária teve um resultado objetivamente antieconômico. Da mesma forma, a aquisição de veículo por um valor acima do preço de mercado é um ato antieconômico.

A Constituição ainda determina que o controle da Administração Pública deverá verificar a **aplicação de subvenções** e **renúncias de receitas**.

De acordo com a Lei 4.320/1964, consideram-se **subvenções** as transferências destinadas a cobrir **despesas de custeio das entidades beneficiadas**, distinguindo-se como: (a) **subvenções sociais** – as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; (b) **subvenções econômicas** – as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

Com efeito, a concessão de subvenções sociais tem por objetivo a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica. Por outro lado, as subvenções econômicas têm como objetivo: (a) cobrir os déficits de manutenção das empresas públicas; (b) cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais; ou (c) cobrir as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Enfim, as subvenções são dotações com finalidades sociais ou econômicas. Os destinatários devem prestar contas da aplicação das subvenções recebidas, sujeitando-se à fiscalização pelos órgãos competentes.

Por sua vez, as **renúncias de receitas** implicam na redução **discriminada** de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado, compreendendo anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em **caráter não geral**, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que gerem tratamento diferenciado. De forma resumida, a renúncia de receita é uma forma de tratamento diferenciado que implica na não arrecadação de receitas para o Governo. Qualquer entidade que tenha por atribuição conceder, gerenciar, fiscalizar ou utilizar recursos



financeiros decorrentes de renúncia de receitas, sujeita-se ao controle quanto à eficiência, à eficácia e à efetividade de suas ações, assim como quanto ao real benefício socioeconômico dessas renúncias².

Vejamos como este assunto pode ser exigido em concursos.



(TC DF - 2013) Em relação ao controle externo exercido pelo Congresso Nacional, a fiscalização financeira diz respeito ao acompanhamento da execução do orçamento e da verificação dos registros adequados nas rubricas orçamentárias.

Comentários: a elaboração e execução do orçamento é finalidade da fiscalização orçamentária, que verifica, entre outras coisas, o adequado registro nas rubricas orçamentárias. A fiscalização financeira, por outro lado, verifica se a receita e a despesa estão sendo executadas da forma adequada. Assim, a questão está errada.

Gabarito: errado.

(MTE - 2013) O controle da administração realizado pelo Poder Legislativo com o auxílio do TCU abrange o denominado controle de economicidade, pelo qual se verifica se o órgão público procedeu da maneira mais econômica na aplicação da despesa, atendendo à adequada relação de custo-benefício.

Comentários: a economicidade se refere à minimização de custos, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Nessa esteira, busca-se a adequada relação custo benefício. Ademais, o art. 70 da CF fala em “controle externo”, que será exercido “pelo Congresso Nacional”. Essa atribuição é complementada pelo art. 71, caput, que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”. Logo, podemos perceber que a questão está correta. Vamos aprofundar esses assuntos nos próximos capítulos.

Gabarito: correto.

Controle quanto à origem ou ao posicionamento do órgão controlador

Controle interno

Pontua Hely Lopes Meirelles³ que o controle interno é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, **no âmbito da própria Administração**. Dessa forma, o controle realizado pelo Poder Executivo sobre seus serviços e agentes é considerado interno. Da mesma forma, será interno o controle realizado pelo Legislativo ou Judiciário, por seus órgãos administrativos, no exercício de suas funções atípicas de administrar.

² Lima, 2009, p. 34.

³ Meirelles, 2013, p. 742.



Na CF/88, o controle interno encontra-se disciplinado especialmente no art. 74, que impõe que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário mantenham, de **forma integrada**, sistema de controle interno com a finalidade de:

- a) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- b) 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;
- c) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- d) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Além disso, caso os responsáveis pelo controle interno tomem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, devem dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de **responsabilidade solidária**⁴.

Controle externo

O controle externo é aquele realizado por um Poder sobre os atos administrativos praticados por outro Poder.

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

A doutrina não é pacífica quanto ao **controle exercido pela Administração Direta sobre a Indireta**. Maria Sylvia Zanella Di Pietro e José dos Santos Carvalho Filho informam que essa é uma modalidade de **controle externo**.

O Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, por sua vez, entende que se trata de um tipo diferente de controle interno que o eminente autor chegou a chamar de controle **interno exterior**, vejamos⁵:

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

⁴ Significa que o titular pelo controle interno pode ser condenado junto com o responsável pela ilegalidade ou irregularidade. Imagine que o órgão de controle interno tenha ciência de um desvio de R\$ 10.000,00, mas não denuncie ao TCU. Assim, poderá ser condenado a ressarcir o dano de R\$ 10.000,00 junto com a pessoa que desviou o dinheiro.

⁵ Bandeira de Mello, 2014, p. 955.



Finalmente, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo advogam que o controle exercido pela Administração Direta sobre a Indireta se trata **de controle interno**.

A pergunta relevante que o aluno deve se fazer neste momento é: “e na prova, o que eu devo fazer?” A minha dica é sempre analisar o contexto da questão, pois, muitas vezes, o avaliador já dá uma “dica” do direcionamento da assertiva. Veremos que isso não costuma ser um grande problema durante a resolução de questões.



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

Comentários: nesse caso, a banca adotou os ensinamentos do Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual o controle efetuado pela administração sobre as entidades da administração indireta pode ser chamado de **interno exterior**.

Gabarito: correto.

Controle popular

O patrimônio público não pertence aos administradores, mas à população. É por isso que um dos princípios basilares da Administração Pública é o princípio da indisponibilidade do interesse público. Por conseguinte, o texto constitucional apresenta diversos dispositivos que facultam o controle popular, seja ele exercido diretamente ou por meio dos órgãos com essa função institucional.

Nesse contexto, o §3º, art. 37, CF, dispõe que a lei disciplinará as **formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta**, regulando especialmente: (a) as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (b) o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, com exceção das ressalvas previstas no próprio texto constitucional (art. 5º, X e XXXIII); (c) a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Outro exemplo consta no art. 74, §2º, da Constituição que prevê que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

Além disso, o art. 5º, XXXIII, da Carta Política estabelece que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Ainda no art. 5º, o inciso LXXIII dispõe que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural”.



Um último exemplo encontra-se previsto no art. 31, §3º, da Constituição da República, que determina que as contas dos municípios devem ficar, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. Tal dispositivo foi ampliado em decorrência da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), que “as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, **durante todo o exercício**, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade” (LRF, art. 49).

Assim, seja na Constituição ou nos atos normativos infraconstitucionais, existem diversos dispositivos que facultam o controle popular.



(TRE RJ - 2012) A administração pública está sujeita a controle interno — realizado por órgãos da própria administração — e a controle externo — a cargo de órgãos alheios à administração.

Comentários: quando a questão fala em “própria administração” ela quer dizer no mesmo Poder. Assim, será interno o controle realizado pelos órgãos da própria Administração e externo o controle realizado por órgãos alheios.

Essa designação “própria administração” consta na obra de Hely Lopes Meirelles. Assim, a questão está correta.

Gabarito: correto.

Controle quanto ao fundamento ou amplitude

Controle hierárquico

O **controle hierárquico** se observa quando há o escalonamento vertical de órgãos, situação em que os órgãos inferiores encontram-se **subordinados** aos superiores. Por conseguinte, os órgãos de cúpula possuem controle pleno sobre os subalternos, sem precisar de uma lei ou outra norma específica para lhe outorgar a competência de controle.

Nesse contexto, o controle hierárquico possui quatro características principais: (a) é **pleno**, pois abrange o **mérito e a legalidade**; (b) é **permanente**, uma vez que pode ser exercido a **qualquer tempo**; (c) é **absoluto**, porque **independe de previsão legal**; (d) será sempre um **controle interno**, uma vez que ocorre no âmbito da mesma Administração.

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



controle hierárquico sobre a estrutura administrativa desse tribunal; da mesma forma, o presidente de uma autarquia controla hierarquicamente a estrutura administrativa a ele subordinada.

Segundo Hely Lopes Meirelles, o controle hierárquico “*pressupõe as faculdades de supervisão, coordenação, orientação, fiscalização, aprovação, revisão e avocação das atividades controladas, bem como os meios corretivos dos agentes responsáveis*”⁶.

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

Controle finalístico

É o controle exercido **pela Administração Direta sobre a Indireta**, ou seja, é aquele em que não existe hierarquia, mas **vinculação**. Segundo Hely Lopes Meirelles, o controle finalístico é “o que a norma legal estabelece para as entidades autônomas, indicando a autoridade controladora, as faculdades a serem exercitadas e as finalidades objetivadas”. Por esse motivo, trata-se de um controle que será sempre **limitado e externo**.

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

Ainda nos ensinamentos de Meirelles, o controle finalístico é um controle teleológico, de verificação do enquadramento da instituição no programa geral de Governo e do acompanhamento dos atos de seus dirigentes no desempenho de suas funções estatutárias, com o objetivo de garantir o atingimento das finalidades da entidade controlada.

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

Vamos resolver algumas questões.



(PM CE - 2014) Considera-se controle por vinculação o poder de fiscalização e correção que os órgãos da administração centralizada exercem sobre as pessoas jurídicas que integram a administração indireta.

Comentários: o controle da administração centralizada, ou direta, realizado sobre a administração descentralizada, ou indireta, denomina-se controle finalístico. Além disso, pode ser chamado de **controle por vinculação**, uma vez que não há subordinação entre o controlador e o controlado, mas apenas a

⁶ Meirelles, 2013, p. 742.

vinculação. Outras formas de designar essa forma de controle é a tutela ou supervisão ministerial. Portanto, o item está correto.

Gabarito: correto.

Controle quanto ao momento

Controle prévio

O controle prévio (preventivo ou *a priori*) é exercido antes da **conclusão** ou **operatividade** do ato, como requisito para a sua eficácia ou validade.

Por exemplo, é considerado controle prévio a liquidação da despesa pública como requisito para se efetuar o pagamento. Outro exemplo seria a determinação de aprovação de um projeto de engenharia por um órgão técnico antes do início da obra.

Deve-se frisar que os Poderes Legislativo e Judiciário também podem exercer controle prévio.

Nesse sentido, podemos mencionar a necessidade de prévia aprovação, pelo Senado Federal, da escolha de ministros do STF, de tribunais superiores e do Tribunal de Contas da União, de governador de Território Federal, do presidente e diretores do Banco Central e do Procurador-Geral da República (CF, art. 52, III, "a", "b", "c", "d" e "e").

Com efeito, no que se refere ao controle judicial, a Constituição Federal dispõe, em seu art. 5º, XXXV, que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, demonstrando a possibilidade de controle prévio por esse Poder, como, por exemplo, na concessão de liminar em mandado de segurança com a finalidade de impedir a prática ou conclusão de ato administrativo que restrinja o direito líquido e certo de determinado administrado.

Controle concomitante

O controle concomitante é aquele que é realizado durante o processo de formação do ato ou durante o desenvolvimento da conduta administrativa. Segundo Hely Lopes Meirelles, este controle tem a finalidade de verificar a regularidade da formação do ato.

Há também diversos exemplos, como a fiscalização de uma obra durante a sua realização, a fiscalização da prestação de serviço público pelo poder concedente, o acompanhamento de um concurso público pela corregedoria do órgão, etc.

Controle posterior ou subsequente

O controle subsequente (corretivo ou *a posteriori*) é realizado após a conclusão do ato controlado, tendo como objetivo corrigir eventuais defeitos, declarar sua nulidade ou dar-lhe eficácia.

A homologação de um procedimento licitatório ou de um concurso público; a anulação, pelo Poder Judiciário, de um ato administrativo já concluído; a sustação de um ato administrativo pelo Tribunal de



Contas da União; o julgamento das contas dos administradores públicos pelo Tribunal de Contas da União; e outros são exemplos de controle subsequente.



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

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

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

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

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

Gabarito: errado.

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

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

Gabarito: errado.

Controle quanto ao aspecto

Quanto ao aspecto, o controle pode ser de legalidade e legitimidade e de mérito.

O controle de legalidade e legitimidade, já estudado preliminarmente acima, possui o objetivo de verificar a conformação do ato ou procedimento administrativo com as normas legais e os preceitos administrativos. Essa é uma hipótese de controle que pode ser exercida tanto pela própria Administração, quanto pelos Poderes Legislativo e Judiciário. A diferença é que a Administração o exerce de ofício ou por provocação; enquanto o Legislativo só poderá exercê-lo nos casos previstos na Constituição; e, por fim, o Poder Judiciário só atuará mediante provocação, através da devida ação judicial. Com efeito, os atos ilegais ou ilegítimos são passíveis apenas de anulação, já que não se pode falar em revogação daquilo que não se encontra em conformação com a lei.

O controle de mérito, por outro lado, atua sobre a conveniência ou oportunidade do ato controlado. Logo, é um controle que ocorre sobre os atos discricionários.



Em geral, este tipo de controle é exercido pela própria Administração que executou o ato. Assim, em regra, somente o Poder que editou um ato administrativo poderá exercer o controle do mérito desse ato. Isso porque o mérito se expressa em um ato válido, sendo que o seu desfazimento se faz pela **revogação**.

Nesse contexto, o Poder Judiciário não poderá adentrar no mérito da decisão, ou seja, em nenhuma hipótese o controle judicial adentrará no juízo de conveniência e oportunidade da autoridade administrativa que editou o ato, pois a esse Poder só cabe avaliar a legalidade e legitimidade, mas não o mérito.

Todavia, não se deve confundir mérito com discricionariedade. O Poder Judiciário pode sim analisar os atos discricionários, verificando se eles encontram-se dentro dos parâmetros definidos na lei e no Direito. Se, eventualmente, um ato discricionário mostrar-se desarrazoado ou desproporcional, o Poder Judiciário poderá **anulá-lo** em virtude de sua **ilegalidade ou ilegitimidade**.

O Poder Legislativo, por sua vez, poderá realizar o controle de mérito da função administrativa (seja do Poder Executivo, o que é mais comum; ou do Poder Judiciário quando estiver exercendo sua função administrativa). Todavia, esse controle só é possível em **caráter excepcional** e nas **hipóteses expressamente previstas na Constituição Federal**.

Esse controle do Poder Legislativo sobre o mérito das decisões do Poder Executivo costuma ser chamado de **controle político**, uma vez que se reveste de ampla discricionariedade. Vale dizer, não se trata de um controle técnico, nem mesmo de legalidade, é, isso sim, um controle altamente subjetivo outorgado pela Constituição Federal ao Poder Legislativo. Como exemplos, podemos mencionar a necessidade de prévia aprovação do Senado Federal para a indicação de nomes de algumas autoridades (CF, art. 52, III); o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República (CF, art. 49, IX); a fiscalização, pelo Congresso Nacional - diretamente ou por qualquer de suas Casas - dos atos do Poder Executivo e da Administração Indireta (CF, art. 49, X).

Controle exercido pela Administração Pública

O controle exercido pela Administração Pública, ou simplesmente **controle administrativo**, ocorre quando a própria Administração controla os seus atos. Com efeito, será sempre um controle interno, vez que se instaura dentro de um mesmo Poder.

Nesse sentido, a definição de Hely Lopes Meirelles mostra-se bastante esclarecedora⁷: “Controle administrativo é todo aquele que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando a mantê-los dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo quê é um controle de legalidade e mérito”.

De início, na esteira dos ensinamentos de Meirelles, devemos lembrar que o controle administrativo é mais comum no Poder Executivo, uma vez que é o responsável precípua pela função administrativa. Porém, todos os Poderes podem exercer o controle administrativo quando estiverem no exercício da função administrativa. Assim, quando o Poder Legislativo ou o Poder Judiciário fiscalizam os seus próprios atos administrativos, estão exercendo o controle administrativo. Porém, quando esses poderes atuam sobre as

⁷ Meirelles, 2013, p. 746.



competências do Poder Executivo, por exemplo, estarão exercendo outras formas de controle, como a legislativa e judicial.

A base do controle administrativo é o exercício da **autotutela**, conforme se expressa na Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

Súmula 473 – A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Por conseguinte, esse é um controle que alcança a legalidade, permitindo a anulação dos atos inválidos, assim como o mérito, do qual se pode revogar os atos inconvenientes e inoportunos.

Além disso, o controle administrativo pode ocorrer de ofício, ou seja, iniciado pela própria Administração; ou mediante provocação do interessado pelos meios previstos em lei.

Ademais, existem diversos instrumentos utilizados no controle administrativo, dos quais podemos destacar: (a) fiscalização hierárquica; (b) o direito de petição; (c) o processo administrativo, incluindo os recursos administrativos; (d) o instrumento da arbitragem.

- a) **fiscalização hierárquica**: também chamada de hierarquia orgânica, é aquela exercida pelos órgãos superiores sobre os inferiores, conforme já observamos nesta aula;
- b) **direito de petição**: encontra-se capitulado no art. 5º, XXXIV, “a”, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

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

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

O direito de petição é um direito que qualquer pessoa possui para peticionar perante uma autoridade administrativa e sobre isso obter uma **resposta**. No caso de silêncio administrativo, o administrado poderá recorrer ao Poder Judiciário para obrigar a autoridade a lhe fornecer a resposta.

Além disso, o direito de petição é uma forma de iniciar diversas formas de controle da Administração Pública, como, por exemplo, os processos administrativos.

- c) **processo administrativo**: o processo administrativo é uma sucessão formal de atos intermediários ordenados de forma lógica, a qual tem a finalidade de possibilitar que a Administração pratique um ato final ou tome uma decisão administrativa final. Por exemplo, o processo licitatório é uma sucessão de atos que tem como resultado a escolha de um fornecedor para firmar um contrato administrativo.

Assim, em sentido amplo, o processo administrativo é uma forma de controle, pois permite a preparação e a fundamentação do ato ou decisão administrativa, legitimando a conduta escolhida. Como segue um



procedimento previsto em lei, devidamente registrado, o processo administrativo representa uma forma de controle administrativo.

Em sentido estrito, por outro lado, o processo administrativo é um procedimento próprio, destinado a verificar a legalidade, a validade, e a eficácia de um determinado ato administrativo. Nesse caso, esse processo tem início com o direito de petição, devendo obedecer a regras específicas (na Administração Pública federal, deve seguir a Lei 9.784/1999) e às garantias constitucionais quanto ao direito de petição, de ampla defesa e de garantia de recurso⁸.

- d) **recursos administrativos:** em sentido amplo, os recursos administrativos são todos os instrumentos hábeis direcionados a propiciar à própria Administração o reexame de decisão interna. Por decorrência do art. 5º, LV, da CF, toda e qualquer decisão administrativa deve ser passível de recurso a ser analisado pela Administração. Vamos aprofundar este item em seguida.
- e) **arbitragem:** a arbitragem é uma forma de solução de conflitos em que as duas partes elegem uma terceira, o árbitro, para julgar determinado litígio, sem necessidade do formalismo dos processos judiciais. É uma hipótese que vem sendo reconhecida aos poucos pela doutrina, jurisprudência e legislação.



(PM CE - 2014) O controle administrativo sobre os órgãos da administração direta é um controle interno, que permite à administração pública anular os próprios atos, quando ilegais, ou revogá-los, quando inoportunos ou inconvenientes.

Comentários: vejamos o conteúdo da Súmula 473 do STF:

Súmula 473 – A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Com efeito, o controle administrativo é sempre um controle interno, que permite que a Administração Pública anule seus próprios atos, quando ilegais, ou revogue-os por motivo de conveniência ou oportunidade.

Gabarito: correto.

(TCDF - 2013) O controle administrativo é um controle de legalidade e de mérito, exercido exclusivamente pelo Poder Executivo sobre suas próprias condutas.

Comentários: de fato o controle administrativo é um controle de legalidade e mérito. No entanto, todos os Poderes exercem esse tipo de controle quando estiverem no exercício da função administrativa. Logo, não é exclusividade do Poder Executivo, o que torna a questão errada.

Gabarito: errado.

⁸ Marinela, 2013, p. 1047.



(CNJ - 2013) Os órgãos administrativos do Poder Judiciário, no exercício do controle administrativo, podem confirmar ou rever condutas internas, conforme aspectos de legalidade ou de conveniência e oportunidade.

Comentários: nesse caso, a questão abordou especificamente os órgãos administrativos do Poder Judiciário, logo estamos falando do desempenho da função administrativa desse Poder. Nesse caso, é possível que o Judiciário exerça o controle administrativo sobre os seus próprios atos, podendo confirmar ou rever condutas internas, conforme aspectos de legalidade ou de conveniência e oportunidade (mérito). Portanto, a assertiva está correta.

Gabarito: correto.

(MPU - 2013) O direito de petição constitui instrumento de controle administrativo da administração pública.

Comentários: os instrumentos utilizados no controle administrativo são a **fiscalização hierárquica**, o **direito de petição**, o **processo administrativo** – bem como seus **recursos administrativos**, e o **instrumento da arbitragem**. O direito de petição encontra-se previsto no art. 5º, XXXIV, “a”, da CF, como forma de assegurar o direito do administrado de obter resposta da Administração Pública para a defesa de direitos ou contra ilegalidades ou abuso de poder.

Gabarito: correto.

(MIN - 2013) O controle administrativo tem como fundamento o dever-poder de autotutela que a administração pública tem sobre suas atividades, atos e agentes, sendo um de seus instrumentos o direito de petição.

Comentários: o fundamento do controle administrativo é o poder-dever de autotutela, já consagrado na famosa Súmula 473 do STF. Com efeito, dentre as várias formas de controle administrativo, podemos mencionar o direito de petição, ou seja, o direito do administrado de obter resposta.

Gabarito: correto.

(MJ - 2013) O controle administrativo é instrumento jurídico de fiscalização sobre a atuação dos agentes e órgãos públicos, realizado de ofício por iniciativa própria, não se aceitando provocação da parte interessada.

Comentários: o item começa bem, mas termina com um erro. Isso porque o controle administrativo pode ser realizado de ofício ou mediante provocação do interessado.

Gabarito: errado.

Recurso administrativo

Vamos empregar a expressão recurso administrativo, em sentido amplo, para tratar das várias modalidades direcionadas a propiciar o reexame das decisões internas da Administração, a exemplo da reclamação administrativa, da representação, do pedido de reconsideração, do recurso hierárquico próprio, do recurso hierárquico impróprio e a revisão, vejamos:

- a) **reclamação administrativa:** possui uma definição ampla para representar o ato pelo qual o administrado, seja ele servidor público ou particular, manifesta o seu inconformismo com alguma decisão administrativa que lhe afete direitos ou interesses. O ponto chave da reclamação



administrativa é que ela ocorre quando o administrado deseja que a Administração reveja um ato que esteja afetando um direito ou interesse próprio;

- b) **representação**: é a denúncia feita por qualquer pessoa sobre irregularidades. Nesse caso, o administrado não está reclamando um direito seu afetado diretamente, mas apenas apresentando à Administração alguma irregularidade que entende que deve ser corrigida. Por exemplo, o art. 74, §2º, da CF, estabelece que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”;
- c) **pedido de reconsideração**: é o pedido feito à mesma autoridade que emitiu o ato, para que esta o aprecie novamente;
- d) **recurso hierárquico próprio**: pode ser chamado simplesmente de recurso hierárquico ou apenas recurso, em sentido estrito. Trata-se do pedido de reexame do ato dirigido à **autoridade hierarquicamente superior** àquela que editou o ato.
- e) **recurso hierárquico impróprio**: são recursos dirigidos a órgãos especializados na apreciação de recursos específicos e que, portanto, **não estão relacionados hierarquicamente** com a autoridade que editou o ato. Portanto, nesse caso, não há hierarquia entre a autoridade que editou a decisão e aquela que irá analisar o recurso. Por não existir hierarquia, esse tipo de recurso **só é possível quando há previsão legal**, atribuindo a competência e estabelecendo os limites de seu exercício pelo órgão controlador. Um exemplo é o recurso direcionado ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF, que é um órgão especializado no julgamento de recursos contra as decisões de delegacias da Secretaria da Receita Federal do Brasil.
- f) **revisão**: finalmente, o pedido de revisão é aquele destinado a rever a aplicação de sanções, pelo **surgimento de fatos novos**, não conhecidos no momento da decisão original. Nesse contexto, a Lei 9.784/1999, como exemplo, estabelece que os “processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada” (art. 65).



(TJDFT - 2013) O cidadão que denuncie ilegalidades e condutas abusivas praticadas por determinado servidor do TJDF no exercício da função pública, mesmo não sendo diretamente afetado pela irregularidade perpetrada, deve fazê-lo por meio do instituto da reclamação.

Comentários: na **reclamação**, o administrado está questionando um ato que afeta diretamente um direito seu, ou seja, a pessoa deve ser diretamente afetada pela irregularidade. Quando não há essa relação direta, o instrumento adequado é a **representação**. Logo, o item está errado.

Gabarito: errado.

(TC DF - 2013) Caso deseje o reexame de decisão relativa a determinado ato administrativo pela mesma autoridade que a emanou, o interessado deverá realizar um pedido de reconsideração. Se a autoridade à qual o interessado se dirigir não ocupar cargo na hierarquia do órgão que emitiu o ato, o recurso interposto será um recurso hierárquico impróprio.

Comentários: esse item parece um pouco confuso, por isso deve ser analisado com calma. São duas orações distintas que devem ser verificadas. No primeiro momento, o item afirma que o recurso dirigido à mesma



autoridade que tomou a decisão é um pedido de reconsideração, o que está correto, uma vez que esse é o instrumento utilizado com essa finalidade, isto é, pedir que a mesma autoridade reconsidere o ato.

No segundo momento, a questão aborda uma nova classificação, tratando como recurso hierárquico impróprio aquele dirigido à autoridade que não ocupa cargo na mesma hierarquia daquela que emitiu o ato, o que também é verdadeiro. Vimos o exemplo do recurso dirigido ao CARF contra decisões da Receita Federal do Brasil.

Gabarito: correto.

(AGU - 2013) O recurso hierárquico impróprio, na medida em que é dirigido à autoridade de órgão não integrado na mesma hierarquia daquela que proferiu o ato, independe de previsão legal.

Comentários: o recurso hierárquico (próprio) ocorre quando há hierarquia e, como nessa situação o controle é absoluto, independe de previsão legal. Por outro lado, o controle hierárquico impróprio só ocorre se existir expressa previsão legal, estabelecendo o órgão competente, as hipóteses de ocorrência e os limites de atuação. Assim, a questão está errada.

Gabarito: errado.

Prescrição

Em algumas situações, é necessário relativizar o princípio da legalidade em prol da segurança jurídica. Vale dizer, não se pode permitir que a Administração Pública possa rever os seus atos por um tempo indeterminado, uma vez que a possibilidade eterna de mudança é tão ou mais prejudicial quanto a manutenção de uma ilegalidade.

Nesse contexto, o ordenamento jurídico apresenta algumas limitações temporais ao exercício de algumas faculdades públicas. Nesse sentido, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo afirmam que a doutrina costuma utilizar o vocábulo “prescrição” em sentido amplo para descrever as hipóteses de **preclusão**, **prescrição** propriamente dita e **decadência**.

A **prescrição** representa a perda do prazo para reclamar um direito pela via judicial, ou seja, é a perda da possibilidade de defender um direito por meio da pretensão judicial.

Por outro lado, a **preclusão** representa a perda do prazo para determinada manifestação dentro de um processo (administrativo ou judicial). A diferença entre os dois institutos é que na prescrição se perde a possibilidade de mover uma ação judicial; enquanto a preclusão é apenas a superação de um estágio do processo, ao qual não se poderá retornar.

Por fim, a **decadência** é a perda do direito em si mesmo, ou seja, a pessoa não se utiliza de seu direito dentro do prazo previsto em lei e, por esse motivo, passa a não mais possuir essa prerrogativa.

Finalmente, a prescrição admite a **suspensão** (paralisação temporária do prazo) e a **interrupção** (inutilização do tempo já decorrido, iniciando o prazo desde o início quando voltar a correr); ao passo que o prazo decadencial é fatal, ou seja, não admite a interrupção nem a paralisação.

Após a apresentação preliminar desse assunto, cabe observar que o poder-dever de autotutela está limitado pelo princípio da segurança jurídica e, especificamente no direito de anular os atos administrativos



de que decorram efeitos favoráveis aos administrados, a Administração deverá observar o prazo **decadencial** de cinco anos, salvo comprovada má-fé (Lei 9.784/1999, art. 54).

Quanto aos demais atos, ou seja, aqueles que não gerem efeitos favoráveis aos administrados ou aqueles de comprovada má-fé, não há uma regra definida, uma vez que a Lei 9.784/1999 limitou-se ao caso observado. Entretanto, a doutrina menciona que, nesses casos, deve-se observar a regra geral prevista no art. 205 do Código Civil, que estabelece prazo **prescricional** de dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.

Em conclusão, podemos perceber que, de uma forma ou outra, os atos administrativos sofrem limitação temporal para fins de anulação, buscando preservar, ademais, a estabilidade das relações jurídicas.

Vejamos como isso pode ser exigido em concursos.



(CNJ - 2013) Com base no princípio da autotutela, e em qualquer tempo, a administração pública tem o poder-dever de rever seus atos quando estes estiverem eivados de vícios.

Comentários: com base no princípio da autotutela, a Administração Pública tem o poder-dever de rever seus atos quando estiverem eivados de vícios (ilegalidades). No entanto, isso não ocorre a qualquer tempo. Nessa perspectiva, vamos dar uma olhada no conteúdo do art. 54 da Lei 9.784/1999:

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

Outras leis específicas podem estabelecer outros prazos. Caso não exista nenhuma previsão legal, a doutrina adota o prazo prescricional de dez anos que consta no art. 205 do Código Civil.

Gabarito: errado.

Controle legislativo

O controle exercido pelo Poder Legislativo sobre a Administração Pública costuma ser chamado de **controle legislativo**. Esse controle ocorre em qualquer esfera de governo, seja federal, estadual, distrital ou municipal.

Inicialmente, devemos observar que o Poder Legislativo também realiza o controle interno sobre os seus próprios atos. Nesse caso, o órgão nada mais está fazendo do que o controle administrativo sobre o exercício de sua função atípica de administrar.

Assim, chama-se de controle legislativo somente o exercício da **função típica de fiscalização** que o Poder Legislativo exerce sobre os atos dos demais poderes, sobremaneira do Poder Executivo e de sua Administração Indireta.

Basicamente, o controle legislativo manifesta-se de duas maneiras: (a) **controle político**, também chamado de **controle parlamentar direto**, que é aquele exercido diretamente pelo Congresso Nacional, por suas Casas, pelas comissões parlamentares, ou diretamente pelos membros do Poder Legislativo; (b) **controle exercido pelo Tribunal de Contas** (também chamado de controle parlamentar indireto ou simplesmente controle técnico).

Controle parlamentar direto

São diversas as competências previstas para que o Congresso Nacional exerça o controle externo da Administração Pública. A maioria dessas competências estão disciplinadas no art. 49 da Constituição Federal, mas podemos observar algumas hipóteses nos artigos 50, 70 e 71. Muitas dessas atribuições, por serem eminentemente políticas, são objeto de estudo do Direito Constitucional, a exemplo da autorização para que o Presidente da República declare guerra. Essas situações não se relacionam com a atividade administrativa e, por conseguinte, não são objeto de estudo do Direito Administrativo.

Outras competências, ainda que exercidas sobre o controle político, causam algum impacto no exercício da função administrativa, eis porque podem ser objeto de estudo deste curso. Vejamos alguns exemplos:

- a) **sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (CF, art. 49, V);**

O art. 84, IV, da Constituição Federal, estabelece que cabe privativamente ao Presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis. Trata-se do exercício do que chamamos de poder regulamentar.

Além disso, o art. 68 da CF dispõe sobre a possibilidade de o Congresso Nacional delegar a competência ao Presidente da República para editar as “leis delegadas”. A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício (CF, art. 68, §2º).



Se, eventualmente, o PR editar um ato normativo que ultrapasse o poder regulamentar, inovando indevidamente na ordem jurídica¹; ou se a lei delegada ultrapassar os limites estabelecidos pelo Legislativo, caberá ao Congresso Nacional sustar o ato normativo do Poder Executivo. Conforme ensinam Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, este é um controle de legalidade e legitimidade, pois a Constituição não permitiu que o Congresso adentrasse no mérito do ato normativo. Assim, caberá ao Congresso verificar se o ato está dentro dos parâmetros legais ou se não exorbitou os limites da delegação legislativa, mas não poderá adentrar no mérito do ato editado pelo chefe do Poder Executivo.

Em que pese a Constituição mencionar “poder regulamentar”, na verdade se trata de sustar os atos normativos que exorbitem do “poder normativo”, uma vez que essa atribuição alcança a edição de todos os tipos de atos normativos, como uma portaria normativa de algum ministro de Estado.

- b) julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo (art. 49, IX);

Especificamente no que se refere às contas do Presidente da República (e dos governadores e prefeitos nos demais níveis), caberá ao Tribunal de Contas emitir um **parecer prévio** (CF, art. 71, I), enquanto o julgamento é de competência do Congresso Nacional. Vamos tratar disso novamente nas competências do Tribunal de Contas da União, mas o relevante é que as contas do chefe do Poder Executivo são julgadas pelo Poder Legislativo.

Todavia, nas demais situações (contas dos responsáveis pelos órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e do próprio Poder Legislativo), a competência para julgamento será do Tribunal de Contas, sendo que nem mesmo as constituições estaduais podem dispor de maneira diversa.

- c) fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (CF, art. 49, X);

Esse dispositivo demonstra a função típica de fiscalização do Poder Legislativo sobre os atos do Poder Executivo e de sua administração indireta. Não se trata de um controle ilimitado, uma vez que deve ser preservada a independência e harmonia dos Poderes.

- d) competência da Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, para convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado (CF, art. 50, *caput*);
- e) competência das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República (CF, art. 50, §2º);

Nos casos acima, a ausência sem justificativa adequada (no primeiro caso); assim como a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas (no segundo caso), importará em crime de responsabilidade da autoridade responsável.

¹ Vale lembrar que a EC 32/2001 estabeleceu alguns casos de edição de decreto autônomo, que permite ao chefe do Poder Executivo, excepcionalmente, inovar na ordem jurídica por meio do seu poder regulamentar.



- f) exercer, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública federal, mediante controle externo (CF, art. 70, *caput*);

Apesar de conceituarmos controle externo como a fiscalização realizada por um Poder sobre o outro, a Constituição Federal reservou essa expressão para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas, conforme redação do art. 70, *caput*. Assim, nos próximos tópicos, quando utilizarmos o termo “controle externo”, entenda que se trata da fiscalização exercida pelo Poder Legislativo sobre a Administração Pública, com o auxílio do Tribunal de Contas.

Nesses casos, as competências do controle externo dividem-se em três grupos: (a) aquelas de **caráter político**, que são exercidas pelo Congresso Nacional, a exemplo do julgamento das Contas do Presidente da República (CF, art. 49, IX); (b) aquelas de **caráter técnico**, exercidas exclusivamente pelo Tribunal de Contas, disciplinadas principalmente no art. 71 da Constituição Federal; (c) competências exercidas em conjunto pelo Congresso Nacional e pelo Tribunal de Contas.

As atribuições de caráter político já foram observadas acima. Quanto às competências do Tribunal de Contas, vamos analisá-las no capítulo seguinte. Finalmente, como atribuições exercidas em conjunto, podemos mencionar a **sustação de despesas não autorizadas**, na forma prevista no art. 72 da Constituição Federal. Nesse caso, a Constituição estabelece que a Comissão mista permanente de Senadores e Deputados, prevista no art. 166, §1º², da CF, diante de indícios de despesas não autorizadas, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários. Caso não sejam prestados os esclarecimentos, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, *no prazo de trinta dias*. Finalmente, se o Tribunal entender que é irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

Por fim, outra atribuição exercida em conjunto pelo Congresso Nacional e pelo Tribunal de Contas da União é a **sustação de contratos que apresentarem alguma ilegalidade**, nos termos do art. 71, X, §1º e 2º, da CF. Vamos detalhar essa situação em seguida.

Antes de analisarmos as competências do Tribunal de Contas, devemos informar que existem competências exercidas somente pelo Senado Federal e outras desempenhadas pelas comissões.

Sobre as atribuições do Senado Federal, podemos destacar as seguintes:

- a) processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles (CF, art. 52, I);

² Art. 166. [...]

§ 1º - Caberá a uma **Comissão mista permanente de Senadores e Deputados**:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

- b) aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de ministros do STF, de tribunais superiores e do Tribunal de Contas da União, de governador de Território Federal, do presidente e diretores do Banco Central e do Procurador-Geral da República (CF, art. 52, III, “a”, “b”, “c”, “d” e “e”);
- c) aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente (CF, art. 52, IV);
- d) autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos municípios (CF, art. 52, V);

No que se refere às comissões, merecem destaque aquelas competências previstas no art. 58, III, IV, V e VI, da CF, vejamos:

- III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;
- IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
- V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;
- VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

Finalmente, é importante transcrever o art. 58, §3º, da CF, que versa sobre as competências das comissões parlamentares de inquérito – CPI:

3º - As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Vamos, agora, resolver algumas questões e, depois, estudaremos o controle técnico exercido pelo TCU.



(CNJ - 2013) O controle legislativo é a prerrogativa atribuída ao Poder Legislativo de fiscalizar e controlar os atos praticados pelas entidades integrantes da administração direta, não sendo cabível este tipo de controle em face dos entes que compõem a administração indireta.

Comentários: o controle legislativo pode ser exercido sobre as funções administrativas de todos os Poderes, mas direciona-se com maior força aos atos do Poder Executivo e da administração indireta. Nesse sentido, vale a leitura da competência atribuída ao Congresso Nacional pelo art. 49, X, da CF:

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;



Além disso, ainda podemos mencionar o exercício do poder de fiscalização do Tribunal de Contas da União, que é considerado controle parlamentar e alcança todas as entidades da administração direta e indireta. Logo, o item está incorreto.

Gabarito: errado.

(TRT 10 - 2013) Portaria de caráter normativo editada pelo Ministério da Educação que seja ilegal poderá ser sustada pelo Congresso Nacional.

Comentários: a Constituição Federal outorgou a competência ao Congresso Nacional para sustar os “atos normativos” do Poder Executivo. Portanto, podemos incluir nesse caso as portarias normativas dos ministros de Estado, conforme o caso mencionado na questão. Assim, o item está correto.

Gabarito: correto.

Controle exercido pelo Tribunal de Contas da União

Como visto acima, existem diversas formas de controle externo. Contudo, a CF/88 destacou uma atividade específica, qual seja, o controle da gestão pública, cujo titular é o Congresso Nacional. Assim, é importante a transcrição do artigo 70 e o caput do artigo 71 da CF/88, vejamos:

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

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

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

Nesse contexto, a titularidade do controle externo cabe ao Congresso Nacional. Contudo, a maior parte das competências no que diz respeito ao controle externo são dos tribunais de contas.

Como assim? O titular do controle externo é o Legislativo e as competências são dos tribunais de contas? Pode explicar melhor? Vamos lá!

O controle externo da gestão pública é desenvolvido de forma conjunta pelo Legislativo, cabendo-lhe a titularidade, e pelo Tribunal de Contas, o qual detém **competências próprias e privativas**. Nesse contexto, é importante comentar que o termo **auxílio**, destacado acima, não significa subordinação. Assim, o Tribunal de Contas tem suas competências próprias, as quais não podem ser revistas pelo Legislativo. Em síntese, algumas atividades de controle externo são exercidas unicamente pelo Legislativo, outras somente pelos TCs e, por fim, algumas são exercidas conjuntamente pelo TC e pelo CN. Exemplos:

- julgar as contas dos administradores públicos: competência do Tribunal de Contas;
- julgar as contas do Presidente da República: competência do Congresso Nacional;



→ sustação de contratos: cabe ao TC determinar ao órgão que tome as medidas para o exato cumprimento da Lei; se o órgão não cumprir, o TC informa o Congresso Nacional para que ele tome as medidas necessárias para sustação; se o CN ou o Poder Executivo não tomarem as medidas necessárias em até 90 (noventa) dias, o TC poderá decidir sobre a sustação.

As competências do Tribunal de Contas estão previstas no artigo 71 da CF, vamos trazer as mais importantes³:

- a) **apreciar** as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante **parecer prévio** que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento (CF, art. 71, I);

Destaca-se que a competência para **julgar** é do Congresso Nacional, limitando-se o Tribunal a emitir **parecer prévio** em até sessenta dias a contar do recebimento. Este parecer deve ser conclusivo, sobre a regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade das contas.

- b) **julgar** as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (CF, art. 71, II);

Para os administradores o TC de fato **julga** as contas. Quanto ao julgamento só cabe recurso ao próprio Tribunal de Contas. Ou seja, não há recurso ao Legislativo ou Judiciário. Ressalvado, é claro, o direito da pessoa de recorrer ao Judiciário para anular o julgamento por ilegalidade. Assim, o Judiciário limita-se a anular a decisão, mas jamais revê-la.

- c) apreciar, **para fins de registro**, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório (CF, art. 71, III);

Não se efetua o registro da admissão de pessoal para cargo em provimento em comissão, uma vez que esses são de livre nomeação e exoneração. Quanto às aposentadorias, só não se faz o registro das melhorias posteriores que não alterarem o fundamento legal do ato que concedeu o benefício.

- d) fiscalizar a **aplicação de quaisquer recursos repassados pela União** mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município (CF, art. 71, VI);

A fiscalização decorre da origem do recurso. Assim, sempre que for repassado recurso por meio de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, caberá ao Tribunal de Contas da União à fiscalização.

- e) **prestar as informações** solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária,

³ A leitura de todos os dispositivos dos artigos 70 ao 75 da Constituição Federal é muito recomendada.



operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas (CF, art. 71, VII);

Deve-se observar que o Tribunal de Contas não tem o dever de prestar informações solicitadas individualmente por um parlamentar. A solicitação deve ser do Congresso, de qualquer de suas Casas (Senado Federal ou Câmara dos Deputados), ou por qualquer de suas comissões (pode ser comissão permanente, temporária, mista, etc.).

- f) **aplicar aos responsáveis**, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, **as sanções previstas em lei**, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

O TC tem competência para aplicar multa, que tem natureza sancionatória (penalização), sujeita, portanto, à prescrição. Além disso, a Corte de Contas pode determinar o ressarcimento. Porém, a devolução de recursos não constitui uma sanção, pois o Estado está apenas reavendo os seus valores. Dessa forma, a ação de ressarcimento é imprescritível, conforme consta no §5º, Art. 37, CF/88.

- g) assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade (CF, art. 71, IX);
h) sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal (CF, art. 71, X);

Quando se tratar de ilegalidade de **ato**, o TC deve determinar que o órgão tome as medidas para o exato cumprimento da lei. Porém, se não for atendido, o Tribunal poderá sustar⁴ a execução do ato.

No caso dos **contratos**, porém, a sistemática é diferente, conforme se percebe da leitura dos parágrafos §1º e 2º do art. 71:

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

O TC não pode sustar diretamente um contrato, pois essa competência cabe ao Congresso Nacional, que deverá determinar que o Executivo tome as medidas cabíveis. Contudo, se, no prazo de 90 (noventa) dias, o CN ou o Executivo não tomarem as medidas cabíveis, o TC decidirá sobre a sustação.

Finalmente, o §3º, art. 71, estabelece que as decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa terão **eficácia de título executivo**.

Trata-se de um título executivo extrajudicial, pois é emitido por órgão que não pertence ao Poder Judiciário. Nesse contexto, um título executivo é uma espécie de reconhecimento de um direito, funciona como se fosse um cheque em nome da Administração Pública. Com efeito, quando um administrado deseja obter o ressarcimento de um direito, a ação se dividirá em duas etapas: uma fase de reconhecimento da dívida e

⁴ Sustar pode ser entendido como tirar a eficácia ou capacidade de produzir efeitos.



uma fase de execução (cobrança propriamente dita). O título executivo dispensa a primeira fase, pois o direito já está reconhecido. Nesse caso, se a pessoa condenada não recolher a importância relativa ao débito ou à multa, caberá ao órgão competente realizar o registro e dívida ativa e, em seguida, mover a ação de cobrança.

Vale dizer, porém, que não são todas as decisões do Tribunal que têm eficácia de título executivo, mas somente aquelas que impliquem em imputação de **débito** (determinação de ressarcimento) ou aplicação de **multa**.

Vamos resolver algumas questões.



(SUFRAMA - 2014) Considerando que a SUFRAMA, autarquia vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, pretenda contratar serviços de consultoria para auxiliar na elaboração do Plano Diretor Plurianual da ZFM, julgue o item a seguir.

Realizada, a referida contratação estará submetida ao controle do Tribunal de Contas da União, órgão que auxilia o Congresso Nacional na sua atividade de controle externo.

Comentários: o controle externo realizado pelo Tribunal de Contas da União alcança todas as entidades da administração direta e indireta. Dessa forma, a contratação realizada pela Suframa estará submetida ao controle do TCU. Com efeito, o titular do controle externo é o Congresso Nacional, sendo que o TCU o auxilia no exercício dessa atividade. Logo, a questão está correta.

Lembrando, porém, que não se trata de um órgão “auxiliar”, mas sim de um órgão que presta auxílio, pois existem atribuições próprias do Tribunal de Contas que são exercidas sem nenhuma participação do Congresso e que, inclusive, não podem ser modificadas por este último órgão.

Gabarito: correto.

(TC DF - 2012) Cabe ao controle parlamentar apreciar a legalidade dos atos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo, e não avaliar a economicidade de tais gastos e contas.

Comentários: o art. 70, CF, estabelece que 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. Assim, a questão está incorreta, pois é possível analisar a atuação administrativa sobre os aspectos da legitimidade, legalidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas.

Gabarito: errado.

(MIN - 2013) O controle legislativo, que se aplica estritamente à administração pública direta, restringe-se ao controle político e financeiro.

Comentários: o controle legislativo não se resume à administração pública direta (de todos os Poderes), alcançando também as entidades da administração indireta. Por isso, já poderíamos considerar a questão errada. A parte final do item, no entanto, fica um pouco complicada de julgar. Isso porque há inúmeras



formas de designar a competência de fiscalização prevista no art. 70 da CF. Alguns doutrinadores chamam ela apenas de “fiscalização financeira”, o que tornaria a parte final da questão como correta. De outra forma, porém, poderíamos entender essa parte como errada, pois não mencionou o controle contábil, orçamentário, operacional e patrimonial. De qualquer forma, a questão, como um todo, está errada.

Gabarito: errado.

(AGU - 2013) O TCU tem o dever de prestar ao Congresso Nacional, a qualquer de suas Casas ou de suas comissões, informações sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial que executar, bem como sobre os resultados das auditorias e inspeções que realizar.

Comentários: essa é a regra estabelecida art. 71, VII, da CF, que determina que o TCU deve prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas. Assim, o item está perfeito.

Gabarito: correto.

(TRT 10 - 2013) Ao Tribunal de Contas da União não cabe julgar as contas dos administradores de sociedades de economia mista e empresas públicas, visto que a participação majoritária do Estado na composição do capital não transmuda em públicos os bens dessas entidades.

Comentários: a Constituição Federal estabelece que compete ao Tribunal de Contas da União “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público” (CF, art. 71, II).

Perceba que não há nenhuma exceção na administração indireta, ou seja, o controle do TCU alcança as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Antigamente, existia o entendimento de que as empresas públicas e as sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica não se submetiam ao controle do Tribunal de Contas da União. No entanto, em 2005, o STF mudou esse entendimento, concluindo que os tribunais de contas possuem competência para fiscalizar as empresas estatais exploradoras de atividade econômica. Nesse sentido, vejamos a ementa do MS 25.092/DF:⁵

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA: FISCALIZAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. ADVOGADO EMPREGADO DA EMPRESA QUE DEIXA DE APRESENTAR APELAÇÃO EM QUESTÃO RUMOROSA. I. - Ao Tribunal de Contas da União compete julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (CF, art. 71, II; Lei 8.443, de 1992, art. 1º, I). II. - As empresas públicas e as sociedades de economia mista, integrantes da administração indireta, estão sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas, não obstante os seus servidores estarem sujeitos ao regime celetista. III. - Numa ação promovida contra a CHESF, o responsável pelo seu acompanhamento em juízo deixa de apelar. O argumento de que a não-interposição do recurso ocorreu em virtude de não ter havido adequada comunicação da publicação da sentença constitui matéria de fato dependente de dilação probatória, o que não é possível no processo do mandado de segurança, que pressupõe fatos incontroversos. IV. - Mandado de segurança indeferido. (STF, MS

⁵ Disponível em MS 25.092/DF.



25.092/DF, Relator Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgamento em 10/11/2005, publicação no DJ 17/3/2006, p. 6)

Assim, conclui-se que o item está errado.

Gabarito: errado.

(PRF - 2013) Os atos praticados pelos agentes públicos da PRF estão sujeitos ao controle contábil e financeiro do Tribunal de Contas da União.

Comentários: a Polícia Rodoviária Federal é um órgão da administração direta e que administra recursos públicos federais, logo os atos de seus agentes públicos submetem-se ao controle do Tribunal de Contas da União. Mesmo mencionando somente o controle contábil e financeiro, isso não torna a questão incorreta.

Gabarito: correto.



Controle Judicial

O principal conteúdo sobre o controle judicial já foi discutido exaustivamente neste curso. Em primeiro lugar, este é um controle de **legalidade e legitimidade**. Isso não significa que ele se limite estritamente ao texto da lei, pois cabe ao Judiciário analisar a observância dos princípios administrativos, como a moralidade, razoabilidade e proporcionalidade.

Assim, diante de um ato ilegal, ilegítimo ou imoral, caberá ao Poder Judiciário anular o ato administrativo. Por outro lado, não é possível analisar o mérito, ou seja, o juízo de conveniência e oportunidade do agente público.

Por fim, sabemos que o controle judicial só ocorre quando provocado, ou seja, não pode o Poder Judiciário anular um ato ilegal de ofício, pois é necessário que alguém, ou alguma instituição, dê início à ação judicial com essa finalidade.



O controle judicial pode se dividir em controle comum e controle especial.

O controle comum é o controle a que se sujeitam os atos administrativos em geral. Trata-se do controle de legalidade e de legitimidade, em que se permite que o Poder Judiciário anule os atos administrativos ilegais ou ilegítimos.

Por outro lado, o controle especial é o que se sujeitam os atos especiais: atos legislativos, atos políticos e atos *interna corporis*.

Os atos políticos caracterizam-se por uma ampla discricionariedade, inserindo-se nas competências constitucionais das altas autoridades. Por isso, o controle judicial é extremamente limitado, ocorrendo apenas quando o ato exceder os limites discricionários da competência do órgão ou autoridade.

Os atos legislativos expressam-se pela criação das leis em sentido formal e material. Nesse caso, o controle judicial não ocorre pelos meios comuns de controle dos atos administrativos, podendo ser realizado apenas pelos procedimentos especiais de controle das leis, como a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade.

Por fim, os atos *interna corporis* são aqueles atinentes à intimidade das casas legislativas, como a escolha dos membros da Mesa Diretora. O controle do Poder Judiciário, nesses casos, é extremamente restrito ou quase inexistente, só podendo ocorrer quando a decisão contrariar as normas constitucionais, legais ou do próprio regimento da casa.

Nesse contexto, os principais instrumentos de controle judicial são o mandado de segurança, a ação popular, a ação civil pública e a ação de improbidade administrativa. Assim, vamos estudar os aspectos mais importantes.



Mandado de segurança

Aspectos conceituais e introdutórios

O mandado de segurança encontra-se previsto no art. 5º, LXIX, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

*LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger **direito líquido e certo**, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for **autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público**;*

Dessa forma, pode-se notar o caráter **residual** do mandado de segurança, uma vez que ele é aplicável quando não couber *habeas corpus*¹ ou *habeas data*².

O bem jurídico tutelado pelo mandado de segurança é o **direito líquido e certo**, que é aquele que pode ser **comprovado de plano**, ou seja, a situação em que o autor da ação consegue demonstrar o seu direito logo na petição inicial, sem necessidade de instrução processual para a produção de provas.

Por isso, a ação do mandado de segurança, de **natureza civil**, possui um rito sumário especial, uma vez que não há uma fase específica destinada à produção de provas – não haverá tomada de depoimentos, diligências, etc. Por outro lado, deve o seu autor demonstrar, desde logo, os elementos que demonstrem a certeza e liquidez dos fatos que amparam o seu direito. Demonstrará, portanto, que o seu direito foi violado de forma **ilegal** ou com **abuso de poder** por autoridade pública ou por quem lhe faça as vezes.

Ademais, o conceito de ilegalidade deve tomar um sentido amplo, abrangendo qualquer ato em desacordo com o ordenamento jurídico. Com efeito, ainda que a Constituição mencione “ilegalidade ou abuso de poder”, o fato é que o abuso de poder é uma **espécie de ilegalidade**. Portanto, todo abuso de poder³ será também um ato ilegal. Logo, pode-se dizer que o mandado de segurança destina-se a enfrentar a **ilegalidade**, que poderá ou não ser também um abuso de poder.

Caso o autor não tenha condições de comprovar o seu direito subjetivo imediatamente, ou seja, se for necessária a fase de instrução para a produção de provas, não caberá mover o mandado de segurança, mas sim a **ação comum**.

Porém, há **uma exceção** que permite que a petição inicial não possua todos os documentos probatórios da certeza e liquidez do direito. Nessa linha, o art. 6º, § 1º, da Lei 12.016/2009 – Lei do Mandado de Segurança

¹ LXVIII - conceder-se-á *habeas corpus* sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder; (CF, art. 5º, LXVIII).

² LXXII - conceder-se-á *habeas data*:

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo; (CF, art. 5º, LXXII).

³ O **abuso de poder** ocorre quando um agente público pratica um ato além dos limites de suas competências ou com finalidade diversa daquela definida em lei. Portanto, o abuso de poder é gênero, que se divide em excesso de poder (atuar além de suas competências) e desvio de poder (atuar com finalidade distinta daquela prevista em lei).



(LMS) prevê que, quando o documento necessário à prova do alegado se ache em repartição ou estabelecimento público ou em poder de autoridade que se recuse a fornecê-lo por certidão ou de terceiro, **o juiz**, preliminarmente e de ofício, **determinará** a exibição do documento em original ou em cópia autenticada. Nesse caso, o documento deverá ser entregue no prazo de **dez dias**, sendo que o escrivão deverá extrair cópias do documento para juntá-las à segunda via da petição inicial.

Outro ponto de nota é que o autor deverá demonstrar de plano a **matéria de fato**, ou seja, deverá comprovar que os fatos ocorreram – por exemplo: deve comprovar que teve sua licença negada; que teve o seu material apreendido; que recebeu uma punição; etc.

Por outro lado, a certeza e a liquidez **não** envolvem a comprovação imediata da **matéria de direito**, ou seja, poderá ser interposto o MS, ainda que o seu deferimento dependa de interpretação de leis, ponderação de princípios, análise sobre a revogação, recepção, vigência e eficácia de normas, etc. Assim, de acordo com o Supremo Tribunal Federal, a controvérsia sobre matéria de direito **não impede concessão de mandado de segurança**⁴. Por conseguinte, **por mais complexa que seja** a discussão jurídica da matéria, envolvendo até mesmo discussões doutrinárias, análise da (in)constitucionalidade (incidental) de leis, ponderação de princípios, etc., **poderá ser interposto o mandado de segurança**, desde que os fatos tenham sido comprovados na inicial.

Diante do que vimos, podemos concluir que o direito líquido e certo, protegido pelo mandado de segurança, é aquele que **independe de dilação probatória**, ou seja, o autor da ação deverá ter condições de, por ocasião da propositura da ação, apresentar todas as provas suficientes à **comprovação dos fatos** e ao seu enquadramento jurídico, ainda que a questão jurídica a ser debatida seja controvertida.⁵

Para fechar essa parte conceitual, podemos dizer que são pressupostos específicos para o mandado de segurança:

- ato de autoridade (ou de particular no exercício de atribuições públicas);
- ilegalidade ou abuso de poder;
- lesão ou ameaça de lesão a direito subjetivo;
- direito líquido e certo não amparado por habeas corpus ou habeas data.

Na sequência, vamos analisar os pontos mais relevantes do mandado de segurança.

Objeto e formas

Existem duas formas de tutela para o mandado de segurança:

- **mandado de segurança repressivo**: tem por objetivo reparar uma lesão já ocorrida. Portanto, a ação é contra um ato público vigente e eficaz, buscando corrigir uma conduta administrativa adotada;
- **mandado de segurança preventivo**: tem a finalidade de evitar uma lesão ao direito líquido e certo. Nesse caso, o objetivo é impedir que uma lesão venha a ocorrer, seja em decorrência de um ato já praticado, porém pendente de eficácia (ainda não produziu os seus efeitos); ou de um ato na

⁴ **Súmula 625 do STF**: “Controvérsia sobre matéria de direito não impede concessão de mandado de segurança”.

⁵ Furtado, 2013, p. 951.



iminência de ser praticado, ou seja, há elementos que demonstrem que o ato será praticado, ferindo um direito subjetivo.

No caso do mandado de segurança repressivo, o **objeto** da ação de mandado de segurança poderá ser a **anulação de um ato lesivo** ou a **cessação de determinada conduta**. Por exemplo, pode-se solicitar a anulação de um ato que aplicou uma sanção ao servidor público ou ainda que se deixe de impedir a entrada de uma pessoa em seu estabelecimento.

Ademais, o mandado de segurança também poderá ser interposto contra uma **omissão** da autoridade pública que infrinja um direito líquido e certo do autor da ação. Assim, o **objeto** da ação, nesse caso, será o de **determinar que seja praticado um ato ou adotada uma conduta**. Esse também será um mandado de segurança repressivo.

Por exemplo, um cidadão requer uma licença para praticar determinada atividade e, após decorrido o prazo legal, a autoridade omitiu-se em analisar o seu pedido, ou seja, não houve deferimento ou indeferimento, uma vez que a autoridade simplesmente não analisou o pedido – no termo popular, o processo foi “engavetado”. Nesse caso, poderá ser impetrado o mandado de segurança para se determinar que a autoridade analise o pedido de licença, dentro de um prazo determinado.⁶

Por outro lado, o mandado de segurança **preventivo** terá por **objeto** a exigência de **abstenção de praticar o ato**, ou seja, de determinar que a autoridade coatora não execute determinado ato ou conduta administrativa. Nesse caso, está-se diante de uma **ameaça a lesão**, ou seja, o ato ainda não produz os efeitos ou sequer foi praticado, porém ao ser exercido ou produzir os efeitos lesará o direito subjetivo de alguém.

Os casos mais comuns do mandado de segurança preventivo ocorrem em matéria tributária, normalmente quando a legislação prevê um ato vinculado decorrente de determinada situação concreta. Por exemplo, foi aprovada uma lei de matéria tributária, determinando que, se o cidadão praticar “X”, deverá ocorrer o lançamento tributário em seu desfavor. Porém, o cidadão afetado considera que a lei é inconstitucional e, após praticar “X”, sentiu-se ameaçado de sofrer o lançamento tributário. Nesse caso, a ameaça de direito é iminente, uma vez que a atuação administrativa será vinculada (se houve “X”, deverá ocorrer o lançamento tributário). Logo, poderá ser movido o mandado de segurança preventivo para se determinar que a autoridade pública se abstenha de realizar o ato.

Em qualquer caso, então, o mandado de segurança possuirá **natureza mandamental**, ou seja, de determinar que a autoridade competente faça ou deixe de fazer alguma coisa. Por conseguinte, a ação não possuirá natureza punitiva, uma vez que não terá por objetivo aplicar penalidade à autoridade coatora, mas somente de lhe determinar que anule, pratique ou deixe de fazer um ato. Com efeito, constitui crime de desobediência o não cumprimento das decisões proferidas em mandado de segurança (LMS, art. 26).

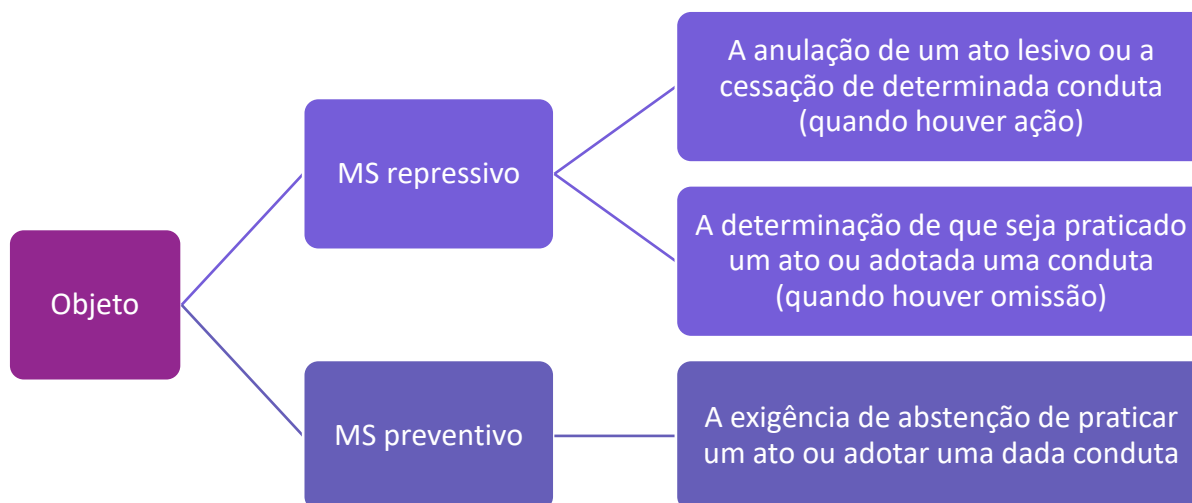
Em resumo, podemos dizer que o objeto do mandado de segurança poderá ser:⁷

⁶ STF, MS 24167/RJ:

MANDADO DE SEGURANÇA. RECURSO ADMINISTRATIVO. INÉRCIA DA AUTORIDADE COATORA. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA RAZOÁVEL. OMISSÃO. SEGURANÇA CONCEDIDA. A inércia da autoridade coatora em apreciar recurso administrativo regularmente apresentado, sem justificativa razoável, configura omissão impugnável pela via do mandado de segurança. Ordem parcialmente concedida, para que seja fixado o prazo de 30 dias para a apreciação do recurso administrativo.

⁷ Alexandrino e Paulo, 2015, p. 955.





Legitimidade ativa (impetrante)

A legitimidade da ação de mandado de segurança individual é conferida àquele que sofrer ou que tenha justo receio de sofrer violação de direito (líquido e certo) por parte da autoridade. Com efeito, a LMS confere a legitimidade para pessoas **físicas** ou **jurídicas**, uma vez que estas também podem ser titulares de direito líquido e certo.

A ação também pode ser movida pelas denominadas **universalidades reconhecidas por lei**, como o espólio, a massa falida e os condomínios residências, que, embora sem personalidade jurídica, podem defender os seus próprios direitos.

Ressalta-se, ademais, que o Supremo Tribunal Federal admite a possibilidade, em situações específicas, que **órgãos públicos** interponham mandado de segurança para a defesa de suas prerrogativas ou atribuições. Contudo, essa legitimidade ativa dos órgãos públicos alcança tão somente os órgãos independentes e autônomos, especificamente para a defesa de suas atribuições e prerrogativas.⁸ Com efeito, a ação poderá ser movida também por agentes políticos, a exemplo dos governadores de estado, prefeitos municipais, vereadores, senadores, deputados, etc., também para a defesa de suas prerrogativas e atribuições.

Quando várias pessoas forem titulares do direito ameaçado ou violado, qualquer uma delas poderá promover a ação de requerimento do mandado de segurança (LMS, art. 1º, § 3º).

Legitimidade passiva (impetrado)

A *legitimidade passiva* do mandado de segurança, de acordo com a Constituição Federal, é conferida à **autoridade pública ou ao agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público**. Nessa linha, para figurar no polo passivo da ação, é necessário que a autoridade esteja investida de uma parcela de **poder público (potestade pública)**. Por conseguinte, o ato poderá advir de um agente público ou até mesmo de particulares, desde que estejam desempenhando a função pública.

O agente responsável contra o qual se interpõe o mandado de segurança é denominado de **autoridade coatora**, que é a pessoa que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática (LMS, art. 6º, § 3º). Nesse ponto, a autoridade deve ser vista como a pessoa com poder decisório, não

⁸ STF, RDA 15/319.



abrangendo o mero executor – por exemplo, se a autoridade determinar que o porteiro impeça a entrada de um servidor em um órgão público; eventual mandado de segurança será contra o ato da autoridade, uma vez que o porteiro é mero executor, sem qualquer poder decisório.

Dessa forma, poderá figurar como impetrado no mandado de segurança a **autoridade pública**, assim entendida como o agente público com poder de decisão, seja ele de qualquer dos entes da Federação e de qualquer dos Poderes.

Da mesma forma, poderão figurar no polo passivo da ação os dirigentes de **pessoas jurídicas de direito privado**, integrantes ou não da Administração Pública formal, e as pessoas naturais, **desde que estejam no exercício da função pública**, mas somente no que disser respeito a essas atribuições. Nesse caso, temos os dirigentes de empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como das concessionárias e permissionárias de serviços públicos. No entanto, como já destacado, só caberá o mandado de segurança quando essas autoridades estiverem desempenhando a função pública. No caso das empresas estatais, isso ocorrerá quando estiver no exercício do *poder de império*, que ocorre, por exemplo, quando se realiza uma licitação pública. No caso das concessionárias ou permissionárias de serviço público, por outro lado, só caberá a ação quando o ato relacionar-se diretamente com o serviço público delegado. Se o ato não tiver relação com a função delegada, não caberá mandado de segurança, mas somente as ações ordinárias.

Exatamente por isso que a Lei do Mandado de Segurança dispõe que **não** cabe mandado de segurança contra os **atos de gestão comercial** praticados pelos administradores de empresas públicas, de sociedade de economia mista e de concessionárias de serviço público (LMS, art. 1º, § 2º).

Ademais, equiparam-se às autoridades os representantes ou órgãos de **partidos políticos** e os administradores de entidades autárquicas, bem como os dirigentes de pessoas jurídicas ou as pessoas naturais no **exercício de atribuições do poder público**, mas apenas no que disser respeito a essas atribuições (LMS, art. 1º, § 1º).



Quando se tratar de **competência delegada**, o mandado de segurança será impetrado contra a **autoridade delegada**, ou seja, aquela que recebeu a delegação. Tal entendimento foi firmado pelo STF por intermédio da **Súmula 510**, nos seguintes termos: “**praticado o ato por autoridade, no exercício de competência delegada, contra ela cabe o mandado de segurança ou a medida judicial**”.

Se um Secretário-Executivo executar uma atribuição por delegação do Ministro de Estado, eventual mandado de segurança terá como autoridade coatora aquela autoridade (o Secretário-Executivo).⁹

Quando o mandado for impetrado contra **ato administrativo complexo**, todos os agentes cuja manifestação de vontade contribuiu para a formação do ato funcionarão como autoridades coadoras, no

⁹ Nesse caso, se a autoridade superior tiver foro especial, enquanto a autoridade delegada (autoridade inferior) não, o foro competente para processar o mandado de segurança será aquele da autoridade delegada (sem foro especial). No nosso exemplo, o Secretário-Executivo não possui foro especial, enquanto o Ministro de Estado possui. Porém, como o ato foi delegado, o mandado será analisado perante o juiz federal de primeiro grau.

chamado **litisconsórcio passivo** (quando mais de uma pessoa figura no polo passivo da ação). Por outro lado, quando a ação for interposta contra ato de órgão colegiado (por exemplo, uma comissão de licitação), será indicado como autoridade coatora o seu presidente.¹⁰

De acordo com a Lei do Mandado de Segurança, considera-se **federal** a autoridade coatora se as consequências de ordem patrimonial do ato contra o qual se requer o mandado tiverem de ser suportadas **pela União ou entidade por ela controlada** (LMS, art. 2º).

Dessa forma, podemos resumir quem possui legitimidade passiva e ativa no mandado de segurança:

Legitimidade ativa

- **pessoas físicas ou jurídicas**, nacionais ou estrangeiras, domiciliadas ou não no Brasil;
- as **universalidades reconhecidas por lei**, que, embora sem personalidade jurídica, possuem capacidade processual para defesa de seus direitos (por exemplo: o espólio, a massa falida, o condomínio de apartamentos);
- os **órgãos públicos independentes e autônomos**, na defesa de suas prerrogativas e atribuições;
- os **agentes políticos** (governador de estado, prefeito municipal, magistrados, deputados, senadores, vereadores, membros do MP, membros dos Tribunais de Contas, Ministros de Estado, Secretários de Estado, etc.), na defesa de suas atribuições e prerrogativas.

Legitimidade passiva

- **autoridades públicas**, de quaisquer dos Poderes, de todos os entes da Federação;
- **representantes ou órgãos de partidos políticos e os administradores de entidades autárquicas** (incluindo as fundações públicas de direito público);
- **dirigentes de pessoas jurídicas de direito privado e as pessoas naturais no exercício de atribuições do poder público**, somente no que disser respeito a essas atribuições.

Restrições

Consoante a Lei 12.016/2009, não se concederá mandado de segurança quando se tratar (LMS, art. 5º):

- de ato do qual **caiba recurso administrativo com efeito suspensivo**, independentemente de caução;

¹⁰ Alexandrino e Paulo, 2015, p. 960.



- de **decisão judicial da qual caiba recurso com efeito suspensivo**;
- de **decisão judicial transitada em julgado**.

O primeiro caso, previsto no art. 5º, I, causa certa confusão. Aparentemente, ele poderia indicar que seria necessário encerrar a discussão da matéria na via administrativa para se mover o mandado de segurança. Na verdade, significa que o autor não poderá interpor mandado de segurança ao mesmo tempo que apresenta, na via administrativa, o recurso com efeito suspensivo.¹¹ Por outro lado, se o interessado não recorreu ou deixou transcorrer o prazo recursal, será possível interpor o mandado de segurança.

No segundo item, não caberá o mandado de segurança contra “decisão judicial da qual caiba recurso com efeito suspensivo” (LMS, art. 5º, I). Nesse caso, deve-se observar que a situação é distinta da anterior. Aqui, já se está litigando judicialmente. Por isso, não podemos aplicar o mesmo entendimento do outro caso. Assim, o simples fato de existir a previsão de recurso com efeito suspensivo já afasta a impetração do mandado de segurança, independentemente de se ter interposto o recurso ou não. O motivo da diferença, como dito, é que aqui já se está em processo judicial, o que não justificaria a existência de duas formas para se obter a suspensão dos efeitos prejudiciais. Ressalta-se ainda que se o eventual recurso não possuir efeito suspensivo, caberá a interposição do MS.

A terceira situação veda o cabimento do mandado de segurança contra **decisão judicial transitada em julgado** (LMS, art. 5º, III), que é aquela decisão judicial que se reveste do caráter da **imutabilidade**. Admitir o MS nesses casos causaria grave instabilidade jurídica, pois poderia ensejar a mudança de uma decisão jurídica que não mais deveria ser alterada. Há, porém, uma exceção, admitindo-se o mandado de segurança quando o impetrante não foi parte da relação processual que transitou em julgado (terceiro prejudicado).¹²

Além das hipóteses constantes no art. 5º, há outras situações que não admitem o mandado de segurança.

a) **Contra lei em tese**

De acordo com o STF (Súmula 266): “não cabe mandado de segurança contra lei em tese”. A lei em tese é o ato com efeito geral, abstrato e impessoal, sendo a sua forma mais comum a lei (ordinária ou complementar), mas também admite outras formas, como os decretos, as medidas provisórias, os decretos legislativos, etc. Tais atos, pelo seu caráter geral, não atingem diretamente os direitos individuais. Nesses casos, deverão ser utilizados os meios próprios de controle de constitucionalidade.

Nesse contexto, o mandado de segurança não é instrumento de controle concentrado de constitucionalidade.¹³ Assim, até se pode apreciar a constitucionalidade de uma lei, porém apenas na via

¹¹ STF, MS 30.822/RJ: O art. 5º, I, da Lei 12.016/2009 não configura uma condição de procedibilidade, mas tão somente uma causa impeditiva de que se utilize simultaneamente o recurso administrativo com efeito suspensivo e o *mandamus*. No mesmo sentido: Carvalho Filho, 2014, p. 1052.

¹² STJ, RMS 13.065/MA: Como assinalou Athos Gusmão Carneiro, na qualidade de Ministro relator do RMS 1.114-SP, da Quarta Turma, “o princípio de que o mandado de segurança não pode ser utilizado como sucedâneo recursal aplica-se entre partes, mas não incide em se cuidando de segurança impetrada por terceiro, prejudicado em seu patrimônio pelo ato judicial”.

¹³ STF, MS 33.464 AgR/DF: 1. Se do ato coator (Resolução nº 117/2014 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)) não decorrem efeitos concretos, imediatos, instantâneos, é inviável questioná-lo pela via excepcional do mandado de segurança. 2. A ação mandamental, por não ser sucedânea da ação direta de inconstitucionalidade, não constitui via adequada para a impugnação de lei ou ato normativo em tese. Jurisprudência consolidada da Corte. 3. Agravo regimental não provido.



incidental, ou seja, o pedido principal não será a declaração de inconstitucionalidade da lei, mas sim a proteção do direito líquido e certo; realizando-se o controle de constitucionalidade de forma indireta, na via incidental.

Não caberá mandado de segurança contra os atos administrativos formais, mas que materialmente são normativos, a exemplo das resoluções e instruções normativas.¹⁴

Contudo, se o ato tiver forma de lei, porém materialmente for um ato administrativo, caberá contra ele mandado de segurança.¹⁵ Por exemplo: um decreto utilizado para realizar uma desapropriação com desvio de finalidade – nesse caso, teremos um ato com formato de norma, porém é materialmente ato administrativo; ao mesmo tempo, ele infringiu um direito subjetivo, tendo sido praticado com abuso de poder. Assim, caberá o mandado de segurança nessa situação.

b) Atos internos

Também chamado de ato *interna corporis*, são atos específicos realizados no âmbito da competência reservada de órgãos de Estado, como as normas regimentais das Casas Legislativas (Senado, Câmara dos Deputados, etc.).

c) Atos de gestão comercial

O art. 1º, § 2º, da Lei 12.016/2009 dispõe que **não cabe mandado de segurança** contra os **atos de gestão comercial** praticados pelos administradores de empresas públicas, de sociedade de economia mista e de concessionárias de serviço público. Assim, não é possível, por exemplo, propor mandado de segurança contra o indeferimento de um financiamento pelo gerente da Caixa Econômica Federal.

d) Substituto da ação de cobrança

O Supremo Tribunal Federal entende que o mandado de segurança **não é substitutivo de ação de cobrança** (Súmula 269). Por conseguinte, a concessão de mandado de segurança não produzirá efeitos patrimoniais em relação ao período pretérito ao seu ajuizamento, os quais devem ser reclamados administrativamente ou pela via judicial própria (STF – Súmula 271).

Por exemplo, um servidor público tomou conhecimento, em junho de 2020, que teria direito a receber determinado benefício, desde o início do mesmo exercício. Em julho de 2020 interpôs um mandado de segurança para receber o seu direito, sendo a matéria deferida em janeiro de 2021. Nesse caso, ser-lhe-á deferido o pagamento desde a data da impugnação judicial (julho de 2020). No entanto, para receber o

¹⁴ STF, MS 27.188 AgR/DF: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. RESOLUÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA QUE PROÍBE O NEPOTISMO. LEI EM TESE. INCABÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA A QUE SE NEGOU PROVIMENTO. AGRAVO IMPROVIDO. I - A Resolução 20/CNJ tem eficácia *erga omnes*, valendo para todos que ocupam cargos no âmbito do Poder Judiciário. II - Não há qualquer ato concreto que tenha levado ao afastamento dos impetrantes de suas atividades. [...] IV - Agravo improvido.

¹⁵ STF, MS 21.274/DF: I – Se o decreto e, materialmente, ato administrativo, assim de efeitos concretos, cabe contra ele mandado de segurança. Todavia, se o decreto tem efeito normativo, genérico, por isso mesmo sem operatividade imediata, necessitando, para a sua individualização, da expedição de ato administrativo, contra ele não cabe mandado de segurança. (Súmula 266). II. - Mandado de segurança não conhecido.



período pretérito (de janeiro a junho) terá que solicitar o direito na via administrativa ou judicial, por meio de ação própria.

e) Para proteger direito amparado por habeas corpus ou habeas data

Dada a natureza residual do mandado de segurança, ele não poderá ser interposto quando o direito for amparado por *habeas corpus* (liberdade de locomoção) ou *habeas data* (conhecimento ou retificação de informações relativas à pessoa do impetrante).

f) Como substituto da ação popular

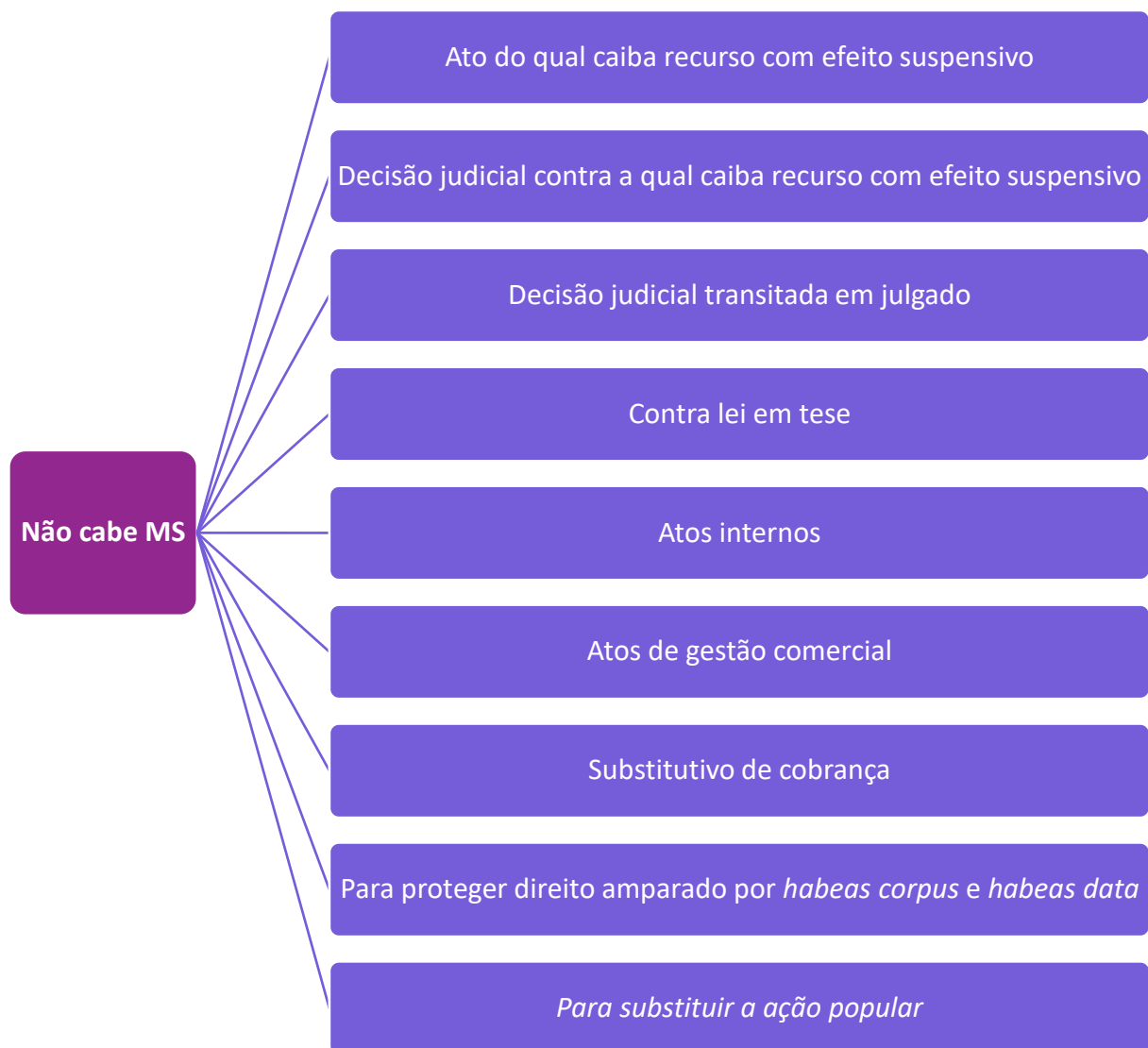
De acordo com o STF, o mandado de segurança não substitui a ação popular (Súmula 101). Nessa linha, a ação popular ataca um ato ilegal de autoridade, porém sem que seja afetado um direito individual. Ademais, a sentença da ação popular possui natureza desconstitutiva (anulação do ato ilegal) e, acessoriamente, condenatória (uma vez que o agente poderá ser responsabilizado). Por outro lado, no mandado de segurança, o agente age em nome próprio, postulando um direito seu, buscando uma decisão de natureza mandamental (determinar que a autoridade faça ou deixe de fazer).¹⁶

Em resumo, o MS não poderá ser utilizado quando:

■

¹⁶ Alexandrino e Paulo, 2015, p. 958.





Mandado de segurança coletivo

O **mandado de segurança coletivo** poderá ser impetrado por (CF, art. 5º, LXX):

- a) **partido político** com representação no Congresso Nacional;
- b) **organização sindical, entidade de classe ou associação** legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

O mandado de segurança coletivo também é disciplinado pela Lei 12.016/2009. Assim, os requisitos para a sua interposição são, em regra, os mesmos do mandado de segurança individual.

Ressalta-se, porém, o direito que se pretende defender. No mandado individual, o próprio indivíduo propõe a ação para defender um direito seu. Por outro lado, no mandado de segurança coletivo, as instituições legitimadas atuarão como substituto processual, ou seja, a instituição proporá a ação, porém o direito subjetivo defendido é de terceiros (por exemplo: dos profissionais da área de atuação da entidade de classe).



A respeito da entidade de classe, o STF possui duas súmulas relevantes. Primeiro que elas não precisam de autorização de seus associados para interpor a ação (Sumula 629). Assim, o simples fato de representar e fiscalizar a categoria já concede o direito à entidade de propor o MS coletivo em prol de seus associados.

A segunda súmula estabelece que a entidade de classe tem legitimação para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse **apenas a uma parte da respectiva categoria** (Súmula 630). Assim, não é preciso que todos os membros possuam interesse, mas apenas parte deles.

Por fim, vale transcrever o conteúdo do art. 21, parágrafo único, da Lei 12.016/2009, que estabelece os tipos de direitos protegidos em mandado de segurança coletivo:

Parágrafo único. Os direitos protegidos pelo mandado de segurança coletivo podem ser:

*I - **coletivos**, assim entendidos, para efeito desta Lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica;*

*II - **individuais homogêneos**, assim entendidos, para efeito desta Lei, os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante.*

Outros instrumentos de controle judicial

- a) **ação popular** – está prevista no art. 5º, LXXIII, da CF, que dispõe que: “LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”;
- b) **ação civil pública** – art. 129, III, da CF; Lei 7.347/1985; e Lei 8.437/1992 – é o meio de responsabilização pelas ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (a) ao meio-ambiente; (b) ao consumidor; (c) a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; (d) a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; (e) por infração da ordem econômica; (f) à ordem urbanística. (g) à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; e (h) ao patrimônio público e social. São legitimados para mover ação civil pública: (a) o Ministério Público; (b) a Defensoria Pública; (c) a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (d) a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; (e) a associação que, concomitantemente: (e.1) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; (e.2) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.
- c) **mandado de injunção** – art. 5º, LXXI, da CF – o mandado de injunção deve ser concedido sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;
- d) **habeas data** – art. 5º, LXXII, da CF – o *habeas data* tem como objetivo: (a) assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; (b) a retificação de dados, quando não se prefira



fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo. Em resumo, o *habeas data* tem a finalidade de se obter informações e retificar dados, referentes à pessoa do impetrante;

- e) **ação de improbidade administrativa**: de acordo com a Constituição Federal, os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (CF, art. 37, § 4º). O tema foi disciplinado na Lei 8.429/1992, que estabeleceu três tipos de atos considerados como de improbidade administrativa: (a) os que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); (b) os que causam prejuízo ao erário (art. 10); (c) os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Vejamos como o assunto de controle judicial é cobrado em provas.



(SUFRAMA - 2014) Uma das formas de controle da administração pública é o controle judicial, que incide tanto sobre o mérito quanto sobre a legalidade dos atos da administração pública.

Comentários: o controle judicial é um controle de legalidade e legitimidade e, portanto, não pode adentrar no mérito administrativo. Assim, o item está errado.

Gabarito: errado.

(MJ - 2013) O Poder Judiciário pode examinar atos da administração pública de qualquer natureza, sejam gerais ou individuais, unilaterais ou bilaterais, vinculados ou discricionários, mas sempre sob os aspectos da legalidade e, também, da moralidade.

Comentários: quando se fala que o controle do Poder Judiciário envolve a legalidade e legitimidade, diz-se que o ato será analisado quanto à conformação com as normas e com o Direito, buscando analisar se o ato está de acordo com os princípios administrativos, dentre eles a moralidade.

Portanto, pode-se dizer que o controle judicial avalia a moralidade do ato administrativo. Além disso, esse controle alcança os atos da administração de qualquer natureza, inclusive os discricionários. Dessa forma, o item está correto.

Gabarito: correto.

(BACEN - 2013) O ato discricionário, dada sua natureza, não está sujeito a apreciação judicial.

Comentários: essa é para não errar. O que o controle judicial não verifica é o mérito, porém os atos discricionários podem sim ser analisados. Isso ocorre, por exemplo, quando se verifica o exercício do poder de polícia, buscando analisar a razoabilidade e a proporcionalidade dos atos restritivos.

Conclui-se, pois, que o item está errado.

Gabarito: errado.



QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. (Consulplan – TJ MG/2016) Quanto ao controle dos atos administrativos, é correto afirmar:

- a) O princípio da razoabilidade não se insere na esfera de autonomia do Poder Judiciário na análise de conclusão de Processo Administrativo Disciplinar.
- b) A Administração Pública, no exercício de autotutela, não poderá invalidar ato administrativo discricionário em razão da análise de seu mérito.
- c) Se cabe recurso administrativo com efeito suspensivo independentemente de caução, não cabe mandado de segurança contra o ato impugnado.
- d) Cabe mandado de segurança contra ato normativo identificado por sua flagrante inconveniência.

Comentário:

- a) o princípio da razoabilidade é sim um meio que o Poder Judiciário tem para analisar a legalidade da conclusão de um processo administrativo disciplinar. Assim, uma penalidade eventualmente desproporcional poderá ser anulada pelo Poder Judiciário, uma vez que a análise da proporcionalidade da medida sancionatória encontra-se dentro da autonomia desse Poder. Imagine, por exemplo, que um servidor sofra uma suspensão de 90 dias pelo cometimento de uma infração leve ou média, em tal caso poderá existir desproporcionalidade entre a sanção (90 dias) e a infração (leve ou média) – ERRADA;
- b) a alternativa misturou os casos de revogação e anulação. Primeiramente, podemos afirmar que a Administração possui sim competência para invalidar atos no exercício da autotutela. Contudo, anota-se que a invalidação não decorre de exame de mérito, mas sim de legalidade – ERRADA;
- c) dispõe a Lei 12.016/2012 que não se concederá mandado de segurança quando se tratar (art. 5º): (i) **de ato do qual caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução**; (ii) de decisão judicial da qual caiba recurso com efeito suspensivo; (iii) de decisão judicial transitada em julgado – CORRETA;
- d) além disso, também não cabe mandado de segurança contra lei em tese (STF, Súmula 266), abrangendo inclusive os atos normativos (STF, MS 27.188 AgR/DF) – ERRADA.

Gabarito: alternativa C.

2. (Consulplan – Pref. de Venda Nova do Imigrante/2016) Quanto às regras constitucionais relativas ao controle interno da Administração Pública, assinale a alternativa correta.

- a) O Município não tem que instituir controle interno, posto que não tem Poder Judiciário.
- b) O controle interno da União deve avaliar as operações de crédito dos Estados e dos Municípios.
- c) O órgão de controle interno deve avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual.
- d) O cidadão que não denunciar irregularidades de que tenha ciência, tem responsabilidade solidária.

Comentário:



- a) de fato, os municípios não possuem Poder Judiciário, mas isso não afasta o seu dever de instituir controle interno, conforme descrito no art. 31 da Constituição Federal: “Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei” – ERRADA;
- b) o controle interno da União deve avaliar as operações de crédito da própria União, sob pena de invadir a autonomia dos demais entes da Federação – ERRADA;
- c) de acordo com o art. 74 da Constituição, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de, entre outras coisas, avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual – CORRETA;
- d) o cidadão possui o direito de denunciar irregularidades de que tiver ciência, mas isso não se trata de uma obrigação. Por outro lado, os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária (CF, art. 74, § 1º) – ERRADA.

Gabarito: alternativa C.

3. (Consulplan – TJ MG/2015) Em relação ao Controle da Administração Pública, é correto afirmar, EXCETO:

- a) Nos processos perante o Tribunal de Contas da União não são assegurados o contraditório e a ampla defesa na hipótese de apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.
- b) É exemplo do controle externo a competência do Congresso Nacional de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.
- c) Configura exemplo do poder controlador privativo do Congresso Nacional autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
- d) É exemplo do poder controlador privativo do Senado Federal fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Comentário:

a) a questão trata da redação da Súmula Vinculante 3 do STF, que dispõe o seguinte: “Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão”. Isso porque o ato de concessão de aposentadoria é ato complexo, que somente se aperfeiçoa com o registro na Corte de Contas. Assim, durante o registro, a relação é entre a Administração que concedeu a aposentadoria e o Tribunal de Contas, motivo pelo qual, em regra, não existe a obrigatoriedade de ouvir o servidor. Anota-se, porém, que o STF também entende que, se o Tribunal de Contas de União apreciar a legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão após mais de cinco anos, há necessidade de assegurar aos interessados as garantias do contraditório e da ampla defesa. Logo, o item está correto, considerando a “regra”, pois pela aplicação da Súmula Vinculante 3 não há necessidade de concessão do contraditório,



mas tal direito surgirá se decorrido mais de cinco anos entre a concessão e a apreciação de sua legalidade – CORRETO;

b) o controle externo é aquele realizado por um Poder sobre os atos de outro. No caso, o controle exercido pelo Congresso quando susta um ato normativo do Executivo que exorbita o poder regulamentar é um exemplo de controle externo – CORRETA;

c) dispõe a Constituição Federal que compete privativamente ao **Senado Federal** “autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios” (CF, art. 52, V). Assim, ainda que o Senado seja um órgão integrante do Congresso, é errado dizer que tal atribuição é do Congresso, pois este é formado pela soma do Senado com a Câmara, sendo que a atribuição é somente do Senado – ERRADA;

d) esta sim é competência privativa do Senado, conforme dispõe o art. 52, VI, da Constituição: “fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” – CORRETA.

Gabarito: alternativa C.

4. (Consulplan – Prefeitura de Cascavel/2014) Em relação ao controle da administração pública, diversos são os meios de controle definidos, atualmente, pelo ordenamento jurídico. São meios de controle, EXCETO:

- a) Recurso administrativo.
- b) Fiscalização hierárquica.
- c) Processo administrativo.
- d) Exercício do direito de petição.
- e) Projeto de lei de iniciativa popular.

Comentário:

A questão trata de uma forma de controle administrativa. Na atuação administrativa, existem várias formas de controle, as principais são o **direito de petição** e o sistema de controle interno. No direito de petição, os administrados podem provocar a Administração para apreciar determinada matéria. Ademais, os principais meios de exercício do direito de petição são: (i) representação; (ii) reclamação; (iii) pedido de reconsideração; e (iv) **recurso**.

Além disso, a Administração poderá exercer controle mediante fiscalização hierárquica, eis que compete à autoridade superior fiscalizar a atuação de seus subordinados, podendo inclusive rever os seus atos.

O processo administrativo também é meio de controle, pois as etapas realizadas ao longo do processo permitem a realização do controle sobre as etapas anteriores, além dos casos em que há concessão do contraditório na realização do processo.

Logo, somente o projeto de lei de iniciativa popular não é exemplo de controle da Administração Pública, mas sim de demonstração da soberania popular.



Gabarito: alternativa E.

5. (Consulplan – TSE/2012) Sobre o controle administrativo NÃO é correto afirmar que

- a) o Tribunal de Contas é um órgão autônomo, com função jurisdicional, com a tarefa fiscalizadora de examinar as contas públicas no âmbito de sua jurisdição.
- b) o controle administrativo interno dá-se por homologação, aprovação, revogação ou anulação, em que se conferem os aspectos da legalidade, da conveniência e da oportunidade.
- c) constitui-se uma forma de controle externo da administração aquela efetivada pelo Poder Judiciário, quando provocado, por exemplo, por uma ação popular, ou uma ação civil pública.
- d) uma das formas de controle da administração é o controle realizado pelos administrados, cabendo-lhes o direito de petição, de certidão e, ainda, ações judiciais.

Comentário:

- a) o Tribunal de Contas não exerce função jurisdicional em sentido típico, pois não integra o Poder Judiciário – ERRADA;
- b) o controle interno é amplo, pois permite a fiscalização de questões de legalidade e também de conveniência e oportunidade (mérito). Assim, são meios de exercício do controle interno a homologação (quando a autoridade verifica a legalidade de um processo), a aprovação (ato pelo qual a autoridade aprova uma medida a ele submetida), a anulação (controle de legalidade) e a revogação (controle de mérito) – CORRETA;
- c) o controle que o Judiciário exerce sobre os atos da Administração é controle externo, pois realizado por um Poder sobre os atos de outro – CORRETA;
- d) a Constituição Federal assegura várias formas de os cidadãos participarem do controle da Administração. Um bom exemplo consta no art. 5º, XXXIV, que assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas: (i) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; (ii) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal. Além disso, a Constituição prevê meios para que os administrados provoquem o Judiciário para controlar os atos da Administração, como a ação popular (art. 5º, LXXIII) e o mandado de segurança (art. 5º, LXIX) – CORRETA.

Gabarito: alternativa A.

6. (Consulplan – TSE/2012) No que tange ao controle sobre as contas do Presidente da República, é correto afirmar que

- a) compete ao TCU julgar as contas do Presidente da República e ao Congresso revisar esse julgamento.
- b) ao TCU compete somente emitir parecer sobre as contas e ao Congresso Nacional compete julgar essas contas sem estar vinculado ao parecer.
- c) ao TCU compete somente emitir parecer vinculante sobre as contas e ao Congresso Nacional compete julgar essas contas, somente podendo o parecer ser rejeitado por maioria qualificada de 2/3.



d) ao TCU compete somente emitir parecer sobre as contas e ao Senado compete julgar essas contas sem estar vinculado ao parecer.

Comentário:

De acordo com o art. 71, I, da Constituição da República compete ao TCU “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento”.

Ademais, compete ao Congresso Nacional “julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo” (CF, art. 49, IX).

Portanto, o TCU emite parecer sobre as contas do PR, enquanto o Congresso Nacional julga, sem estar vinculado ao conteúdo do parecer, ou seja, o Congresso poderá julgar as contas de forma distinta do que proposto pelo TCU em seu parecer prévio.

Gabarito: alternativa B.

7. (Consulplan – Prefeitura de Londrina/2011) Sobre o controle externo, marque V para as afirmativas verdadeiras e F para as falsas:

() Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o TCU.

() Compete ao TCU fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres a Estado, ao Distrito Federal ou a Município. Essa fiscalização é exercida de forma global, mediante exame das prestações de contas dos órgãos ou entidades transferidores dos recursos federais.

() Entre as funções básicas do Tribunal de Contas da União está a sancionadora, que autoriza a aplicação de penalidades, desde multa e obrigação de devolução do débito apurado, até afastamento provisório do cargo, o arresto dos bens de responsáveis julgados em débito e a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública.

A sequência está correta em:

- a) F, V, V
- b) F, F, V
- c) F, F, F
- d) V, F, V
- e) V, V, V

Comentário:

(V) *Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o TCU.*



O item está de acordo com o art. 74, § 2º, que dispõe que: “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

(V) Compete ao TCU fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres a Estado, ao Distrito Federal ou a Município. Essa fiscalização é exercida de forma global, mediante exame das prestações de contas dos órgãos ou entidades transferidores dos recursos federais.

A assertiva é verdadeira, consoante previsto no art. 71, VI, da Constituição: “fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município”.

(V) Entre as funções básicas do Tribunal de Contas da União está a sancionadora, que autoriza a aplicação de penalidades, desde multa e obrigação de devolução do débito apurado, até afastamento provisório do cargo, o arresto dos bens de responsáveis julgados em débito e a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública.

A questão cobra um pouco além do que normalmente se vê em questões de controle da Administração Pública. O art. 71, VIII, da Constituição dispõe que compete ao TCU “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário”.

Assim, o TCU poderá aplicar sanções aos administradores públicos, entre elas a multa. Só que a Lei Orgânica do TCU também prevê outras sanções, entre elas consta a devolução do débito apurado (ou seja, o ressarcimento do dano), o afastamento provisório do cargo e a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública. No entanto, não compete ao TCU decretar o arresto dos bens dos responsáveis. Nessa linha, vejamos o que dispõe o art. 61 da Lei Orgânica do TCU:

Art. 61. O Tribunal poderá, por intermédio do Ministério Público, solicitar à Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, aos dirigentes das entidades que lhe sejam jurisdicionadas, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, devendo ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e sua restituição.

Logo, não compete ao TCU decretar o arresto dos bens, mas sim solicitar aos órgãos competentes que adotem as medidas para isso.

Dessa forma, a questão deveria ser considerada incorreta, mas infelizmente a banca o deu como verdadeiro. Não se preocupe tanto com uma questão como essa, pois é improvável que um tema tão detalhado apareça novamente, sem contar que o quesito foi mal elaborado. Faz parte!

Gabarito: alternativa E.

Concluimos por hoje.

Bons estudos.

HERBERT ALMEIDA.



<http://www.estrategiaconcursos.com.br/cursosPorProfessor/herbert-almeida-3314/>



@profherbertalmeida



/profherbertalmeida



/profherbertalmeida



/profherbertalmeida e /controleexterno

Se preferir, basta escanear as figuras abaixo:

Instagram (pelo aplicativo do IG)



Youtube



Telegram



QUESTÕES PARA FIXAÇÃO



1. (Iades – AL GO/2019) Controlar a administração pública é averiguar se a respectiva atuação, sobremaneira, atende aos requisitos da legitimidade e da legalidade. Nesse sentido, vários agentes são definidos para exercitar o controle das atividades administrativas, de que se pode elencar o controle administrativo, o legislativo, o judicial e o da própria sociedade como um todo. Em relação a esse cenário de controle, assinale a alternativa correta.

- a) O controle administrativo visa, simultaneamente, ao controle da legitimidade e da legalidade, não havendo diferença entre os agentes desse controle, haja vista ambas as formas dirigirem-se indistintamente a todo e qualquer ente, órgão ou agente da administração pública, quer extroversa, quer introversamente, com predominância, contudo, desse último modo.
- b) O controle administrativo é o de mais ampla abrangência de atuação entre as formas de controle apresentadas.
- c) O controle legislativo está restrito às autorizações constitucionais de admissibilidade, exteriorizando-se, de forma corrente, como um controle fiscalizador, suspensivo, anulatório e sancionatório.
- d) Salvo nos âmbitos legislativo e judicial, é vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, declarem-se inválidas situações plenamente constituídas.
- e) Enquanto, precipuamente, o controle interno e o controle externo visam à fiscalização e à correção dos atos administrativos, ao controle judicial incumbe, sobremaneira, a respectiva correção e, excepcionalmente, fiscalização.

Comentário:

a) o controle administrativo pode ser de legalidade e legitimidade ou de análise da conveniência ou oportunidade dos atos. Ao contrário do que diz a alternativa, existe sim diferença entre os agentes desse controle, que pode ocorrer no âmbito de uma mesma pessoa jurídica ou entre pessoas jurídicas distintas, como ocorre no controle por vinculação. Além disso, o controle dos atos administrativos pode ser feito em exercício de autotutela, ou seja, pelo próprio ente, ou por um ente externo, como é o caso do controle exercido pelo Poder Judiciário, no exercício de suas funções típicas. Ademais, não se fala em predominância do controle interno sobre o externo, sendo duas formas de controle que coexistem harmonicamente no ordenamento – ERRADA;

b) o controle administrativo abrange todos os órgãos e entidades de todos os três poderes, autorizando a análise da legalidade e do mérito (quando em exercício de autotutela), caracterizando-se, de fato, como um tipo amplo de controle – CORRETA;



c) chama-se de controle legislativo somente o exercício da função típica de fiscalização que o Poder Legislativo exerce sobre os atos dos demais poderes, sobremaneira do Poder Executivo e de sua Administração Indireta, principalmente sob critérios políticos e financeiros – ERRADA;

d) não há essa ressalva feita inicialmente, de forma que é vedada a aplicação retroativa de nova interpretação, para atingir situações consolidadas. Ademais, alteração recente na LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) previu que “a revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas” – ERRADA;

e) o controle judicial é realizado sob aspectos de legalidade dos atos administrativos dos demais poderes. Não há como saber o exato sentido de “fiscalização” utilizado na questão. Porém, não cabe ao Judiciário “exercer” fiscalização em um “sentido ativo”, ou seja, de fiscalizar de ofício a atuação da administração. Além disso, o Judiciário não “corrige” o vício, mas apenas anula, no caso de ilegalidade – ERRADA.

Gabarito: alternativa B.

2. (Idecan – Câmara de Aracruz - ES/2016) Considerando as formas de controle da Administração Pública, assinale a afirmativa correta.

- a) O Controle Administrativo é o controle que não se fundamenta no poder de autotutela.
- b) O Controle Legislativo não possui índole política e se limita ao estrito controle da legalidade formal
- c) O Controle Judicial verifica a legalidade ou a legitimidade dos atos administrativos e, principalmente, o mérito administrativo.
- d) O controle que o Poder Legislativo efetua sobre sua própria atuação administrativa não se distingue do controle fundado no poder de autotutela.

Comentário:

a) o controle exercido pela Administração Pública (controle administrativo) ocorre quando a própria Administração controla os seus atos. Com efeito, será sempre um controle interno, vez que se instaura dentro de um mesmo Poder. Tem como fundamento, portanto, o poder de autotutela, conforme se expressa na Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, que diz que “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial” – ERRADA;

b) o controle legislativo é sim um controle político, podendo incidir sobre diversos aspectos do ato, e não só sua legalidade formal. O controle exercido pelo Tribunal de Contas, por exemplo, engloba a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (art. 70 da CF/88) – ERRADA;

c) o controle judicial é um controle de legalidade e legitimidade, não sendo possível analisar o mérito, ou seja, o juízo de conveniência e oportunidade do agente público – ERRADA;

d) isso. Cada Poder pode exercer o controle de seus próprios atos, fundamentado no poder de autotutela, nos termos descritos na alternativa A – CORRETA.



Gabarito: alternativa D.

3. (Idecan – UFPB/2016) Em relação ao controle da administração pública, a anulação de um ato administrativo após provocação do interessado ao Poder Judiciário constitui exemplo de controle:

- a) Prévio.
- b) Posterior.
- c) Concomitante.
- d) Administrativo.

Comentário:

Quanto ao momento de exercício, o controle pode ser prévio, concomitante ou posterior. O controle prévio (preventivo ou *a priori*) é exercido antes da conclusão ou operatividade do ato, como requisito para a sua eficácia ou validade; o controle concomitante é aquele que realiza durante o processo de formação do ato ou durante o desenvolvimento da conduta administrativa. Por fim, o controle posterior (subsequente, corretivo ou *a posteriori*) é realizado após a conclusão do ato controlado, tendo como objetivo corrigir eventuais defeitos, declarar sua nulidade ou dar-lhe eficácia. Assim, a anulação de um ato administrativo é exemplo deste último.

Gabarito: alternativa B.

4. (Ieses – BAHIA/2016) Controle da administração pública, em conceituação de Helly Lopes Meireles é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro. Tendo por base esse conceito grife a resposta ERRADA.

- a) O controle de mérito tem como objetivo a verificação da eficiência, da oportunidade, da conveniência e do resultado do ato controlado, gerado por decisão do Judiciário, a sustação de ato normativo do Executivo pelo Legislativo.
- b) De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, graças a adoção do sistema da jurisdição única, fundamentado no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, no direito brasileiro, o Poder Judiciário deverá apreciar qualquer lesão ou ameaça a direito, mesmo que o autor da lesão seja o poder público.
- c) O Poder Judiciário, no exercício do controle externo do poder Executivo poderá anular ato administrativo por entendê-lo desnecessário, por questão de mérito.
- d) O conceito mais simples explana o controle da administração como o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos para a fiscalização e revisão de toda atividade administrativa. O controle da administração é exercitável em todos e por todos os Poderes do Estado, devendo-se estender à toda atividade administrativa e a todos seus agentes.
- e) O controle externo ocorre quando um Poder exerce controle sobre os atos administrativos praticados por outro Poder.

Comentário:

a) o controle de mérito é normalmente de competência do próprio Poder que editou o ato. Todavia, existem casos expressos na Constituição em que o Poder Legislativo deverá exercer controle de mérito sobre atos



que o Poder Executivo praticou. Exemplo disso acontece na aprovação do nome de autoridades escolhidas pelo Poder Executivo, mas sujeitas à aprovação do Senado Federal. Na mesma linha, os Tribunais de Contas exercem controle de mérito quando avaliam a economicidade dos atos públicos. Por outro lado, não cabe ao Poder Judiciário exercer esta revisão, para não violar o princípio de separação dos poderes. Quando o Poder Judiciário exerce controle sobre atos do Executivo, o controle será sempre de legalidade ou legitimidade. Porém, a redação da questão é muito truncada. Não dá para entender o que o avaliador quis dizer. Para mim, a questão está errada, já que não cabe ao Judiciário, em regra, controlar o mérito. Porém, sem muito sentido, a alternativa foi considerada como certa – CORRETA;

b) é sabido que a CF assegura que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV). Dessa forma, graças a adoção do sistema da jurisdição una, fundamentado nesse direito fundamental, no direito brasileiro, o Poder Judiciário deverá apreciar qualquer lesão ou ameaça a direito, mesmo que o autor da lesão seja o poder público. Por exemplo, se um município mover uma ação judicial questionando a falta de repasse de recursos que deveriam ser transferidos de forma compulsória, terá o Judiciário o dever de apreciar este pedido – CORRETA;

c) não cabe ao Poder Judiciário interferir no mérito administrativo, apenas realizar o juízo de legalidade do ato administrativo, quando instado para tal – ERRADA;

d) controle é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro – CORRETA;

e) para Meirelles, o controle externo ocorre quando outro Poder exerce controle sobre os atos administrativos praticados por outro Poder. É o que se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado – CORRETA.

Gabarito: alternativa C.

5. (Iades – TRE PA/2014) Com relação ao exercício do controle interno e externo da Administração Pública, assinale a alternativa correta.

a) O controle externo não poderá ser exercido por um órgão independente.

b) Constitui-se em obrigação constitucional a manutenção, pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, de um sistema de controle externo.

c) O Poder Judiciário, de ofício ou a requerimento da parte, poderá anular um ato praticado pelo Poder Executivo, desde que eivado com manifesto vício de legalidade.

d) Os servidores responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, procederão com a respectiva apuração, sendo prescindível a comunicação do fato ao Tribunal de Contas da União.

e) O controle exercido pelo Congresso Nacional, quanto aos atos normativos praticados pelo Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar, consubstancia-se em controle externo.

Comentário:

a) o controle pode ser interno ou externo, na medida em que decorra de órgão integrante ou não da própria estrutura em que se insere o órgão controlado. O controle externo é exercido por um dos Poderes sobre o



outro, como também o controle da Administração Direta sobre a Indireta. Ao contrário do que afirma a alternativa, pode ser exercido por órgãos independentes, na medida em que a CF/88 prevê que o controle externo está a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas – ERRADA;

b) constitui-se em obrigação constitucional a manutenção, pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, de um sistema de controle ~~externo~~ interno, na forma dos arts. 70 e 74 da CF/88 – ERRADA;

c) o controle do Poder Judiciário sobre os atos praticados pelo Poder Executivo está restrito à análise da legalidade dos atos. Porém, nesse caso, o Poder Judiciário deve obedecer ao princípio da inércia, de forma que somente pode agir quando provocado, e não de ofício, como mencionado na alternativa – ERRADA;

d) os servidores responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, procederão com a respectiva apuração, sendo ~~prescindível~~ indispensável a comunicação do fato ao Tribunal de Contas da União, na forma do art. 74, §1º da CF/88 – ERRADA;

e) a CF/88 prevê que o controle externo está a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas. Nesse sentido, constitui competência exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (art. 49, V da CF/88) – CORRETA.

Gabarito: alternativa E.

6. (Idecan – Câmara de Páncas - ES/2014) No controle da Gestão Pública, o controle externo constitui mecanismo de controle político, tendo por finalidade comprovar, EXCETO:

- a) A fiel execução do orçamento.
- b) A regularidade dos gastos públicos.
- c) A probidade dos atos da administração.
- d) A regularidade do emprego de bens, valores e dinheiro públicos.
- e) E avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

Comentário:

A competência para avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União se insere no âmbito do **controle interno** dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, conforme art. 74, I da CF/88). Logo, o gabarito é a letra E. As demais competências podem ser desempenhadas mediante controle externo.

Gabarito: alternativa E.

7. (Ieses – TRT 14/2014) A respeito do controle da Administração Pública, assinale a assertiva correta:

- a) É defeso aos responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade relativa à gestão orçamentária, dar ciência ao Tribunal de Contas da União.
- b) Cabe ao Poder Judiciário diretamente fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo.



- c) Cabe ao Tribunal de Contas da União, órgão do Poder Judiciário, a fiscalização orçamentária e patrimonial da União.
- d) Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter, de forma integrada, sistema de controle interno que cumpra, além de outras finalidades, a de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
- e) Compete ao Supremo Tribunal Federal a fiscalização orçamentária e patrimonial da União.

Comentário:

- a) caso os responsáveis pelo controle interno tomem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, devem dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária. Entretanto, a alternativa menciona que é defeso a eles, ou seja, que não é permitido ou que é proibido. Por esse motivo, a alternativa está errada, pois cabe sim aos responsáveis do controle interno dar ciência ao TCU sobre as irregularidades que tomarem conhecimento – ERRADA;
- b) cabe ao controle legislativo o exercício da função típica de fiscalização que o Poder Legislativo exerce sobre os atos dos demais poderes, sobremaneira do Poder Executivo e de sua Administração Indireta. Ao Poder Judiciário até cabe a fiscalização dos atos do Poder Executivo, mas isso não ocorre diretamente, pois o Judiciário sempre deverá ser provocado – ERRADA;
- c) realmente cabe ao TCU a fiscalização orçamentária e patrimonial da União, consoante previsto nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal. Todavia, o TCU não pertence ao Poder Judiciário. Para alguns autores, o TCU pertence ao Poder Legislativo, mas o entendimento majoritário é de que se trata de um órgão independente, que não integra qualquer Poder – ERRADA;
- d) na CF/88, o controle interno encontra-se disciplinado especialmente no art. 74, que impõe que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário mantenham, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de, entre outras, apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional – CORRETA;
- e) acabamos de ver que a fiscalização orçamentária e patrimonial da União compete ao TCU, e não ao STF – ERRADA.

Gabarito: alternativa D.

8. (Ieses – TJ RS/2013) Assinale a alternativa correta.

- a) O controle administrativo ocorre quando a Administração Pública revisa internamente seus próprios atos, em decorrência do poder de autotutela.
- b) A Administração Pública não se sujeita a controle externo pelo Poder Legislativo.
- c) Os atos administrativos ilegais e ilegítimos são passíveis de revogação.
- d) Os atos administrativos legais e legítimos são passíveis de anulação.

Comentário:

- a) o controle exercido pela Administração Pública, ou simplesmente controle administrativo, ocorre quando a própria Administração controla os seus atos. Com efeito, será sempre um controle interno, vez que se



instaura dentro de um mesmo Poder. Ademais, a base do controle administrativo é o exercício da autotutela, que alcança a legalidade, permitindo a anulação dos atos inválidos, assim como o mérito, do qual se pode revogar os atos inconvenientes e inoportunos – CORRETA;

b) o controle externo é aquele realizado por um Poder sobre os atos administrativos praticados por outro Poder. Um exemplo disso ocorre quando o Congresso Nacional (Poder Legislativo) susta os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (CF, art. 49, V). Portanto, não há dúvidas de que a Administração se sujeita ao controle externo do Poder Legislativo – ERRADA;

c) e d) sempre que houver a presença de ilegalidade, o ato deverá ser anulado. Por outro lado, quando o ato não for ilegal, mas deixar de ser conveniente ou oportuno, deverá ser revogado.

Assim, reescrevendo as duas alternativas:

“Os atos administrativos ilegais e ilegítimos são passíveis de revogação anulação” e “Os atos administrativos legais e legítimos são passíveis de anulação revogação” – ERRADAS.

Gabarito: alternativa A.

9. (UPENET/IAUPE – JUCEPE/2012) O Controle Administrativo é conceituado como o conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece, a fim de que se possa exercer o poder-dever ou a faculdade de fiscalização, orientação e revisão da atuação administrativa de todos os órgãos públicos. Sobre o tema, apresentamos exemplos de controle externo, à exceção da (do)

- a) anulação de um ato do Poder Executivo por decisão judicial.
- b) auditoria realizada pelo TCU sobre despesas realizadas pelo Poder Executivo.
- c) fiscalização do Ministério de Previdência e Assistência Social sobre atos praticados pela autarquia INSS.
- d) sustação, pelo Congresso Nacional, de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar.
- e) julgamento anual pelo Congresso Nacional, das contas prestadas pelo Presidente da República.

Comentário:

Das hipóteses apresentadas, apenas a alternativa C não trata de um controle externo, pois o controle exercido por um Ministério sob uma autarquia a ela vinculada ocorre no âmbito da própria Administração.

Gabarito: alternativa C.

10. (IBAM – Prefeitura de São Bernardo do Campo - SP/2012) Em relação à fiscalização dos valores gastos na administração dos municípios, é correto afirmar que:

- a) o município interessado deverá criar Tribunal de Contas até julho de 2014.
- b) as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição dos fiscais da União, para exame e apreciação, os quais poderão questionar a legitimidade dos gastos.



- c) a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.
- d) o controle externo pela Câmara Municipal será sempre exercido com o auxílio do seu Tribunal de Contas.

Comentário:

- a) a CF/88 instituiu que é vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais (art. 31, § 4º) – ERRADA;
- b) as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei (CF, art. 31, §3º) – ERRADA;
- c) a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei (CF, art. 31) – CORRETA;
- d) o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver (art. 31, § 1º) – ERRADA.

Gabarito: alternativa C.

11. (UPENET/IAUPE – Prefeitura de Olinda - PE/2011) A fiscalização financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial da União dos seus órgãos da administração direta e das entidades da administração indireta tem previsão constitucional de ser exercida

- a) exclusivamente pelo órgão de controle externo da União.
- b) pelo Congresso Nacional com o auxílio, apenas, do Tribunal de Contas da União.
- c) pelo órgão de controle interno de cada Poder com o auxílio, apenas, do Tribunal de Contas da União.
- d) pelo órgão de controle externo de cada Poder e, mediante controle interno, pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União.
- e) pelo órgão de controle interno de cada Poder e, mediante controle externo, pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Comentário:

Na forma do art. 70 da CF/88, 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: alternativa E.

É isso!

Espero por vocês em nosso próximo encontro.



Bons estudos.

HERBERT ALMEIDA.

<http://www.estrategiaconcursos.com.br/cursosPorProfessor/herbert-almeida-3314/>



@profherbertalmeida



/profherbertalmeida



/profherbertalmeida



/profherbertalmeida e /controleexterno

Se preferir, basta escanear as figuras abaixo:

Instagram (pelo aplicativo do IG)



Youtube



Telegram



QUESTÕES COMENTADAS NA AULA

1. (Consulplan – TJ MG/2016) Quanto ao controle dos atos administrativos, é correto afirmar:

- a) O princípio da razoabilidade não se insere na esfera de autonomia do Poder Judiciário na análise de conclusão de Processo Administrativo Disciplinar.
- b) A Administração Pública, no exercício de autotutela, não poderá invalidar ato administrativo discricionário em razão da análise de seu mérito.
- c) Se cabe recurso administrativo com efeito suspensivo independentemente de caução, não cabe mandado de segurança contra o ato impugnado.
- d) Cabe mandado de segurança contra ato normativo identificado por sua flagrante inconveniência.

2. (Consulplan – Pref. de Venda Nova do Imigrante/2016) Quanto às regras constitucionais relativas ao controle interno da Administração Pública, assinale a alternativa correta.

- a) O Município não tem que instituir controle interno, posto que não tem Poder Judiciário.
- b) O controle interno da União deve avaliar as operações de crédito dos Estados e dos Municípios.
- c) O órgão de controle interno deve avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual.
- d) O cidadão que não denunciar irregularidades de que tenha ciência, tem responsabilidade solidária.

3. (Consulplan – TJ MG/2015) Em relação ao Controle da Administração Pública, é correto afirmar, EXCETO:

- a) Nos processos perante o Tribunal de Contas da União não são assegurados o contraditório e a ampla defesa na hipótese de apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.
- b) É exemplo do controle externo a competência do Congresso Nacional de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.
- c) Configura exemplo do poder controlador privativo do Congresso Nacional autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
- d) É exemplo do poder controlador privativo do Senado Federal fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

4. (Consulplan – Prefeitura de Cascavel/2014) Em relação ao controle da administração pública, diversos são os meios de controle definidos, atualmente, pelo ordenamento jurídico. São meios de controle, EXCETO:

- a) Recurso administrativo.
- b) Fiscalização hierárquica.
- c) Processo administrativo.
- d) Exercício do direito de petição.
- e) Projeto de lei de iniciativa popular.



5. (Consulplan – TSE/2012) Sobre o controle administrativo NÃO é correto afirmar que

- a) o Tribunal de Contas é um órgão autônomo, com função jurisdicional, com a tarefa fiscalizadora de examinar as contas públicas no âmbito de sua jurisdição.
- b) o controle administrativo interno dá-se por homologação, aprovação, revogação ou anulação, em que se conferem os aspectos da legalidade, da conveniência e da oportunidade.
- c) constitui-se uma forma de controle externo da administração aquela efetivada pelo Poder Judiciário, quando provocado, por exemplo, por uma ação popular, ou uma ação civil pública.
- d) uma das formas de controle da administração é o controle realizado pelos administrados, cabendo-lhes o direito de petição, de certidão e, ainda, ações judiciais.

6. (Consulplan – TSE/2012) No que tange ao controle sobre as contas do Presidente da República, é correto afirmar que

- a) compete ao TCU julgar as contas do Presidente da República e ao Congresso revisar esse julgamento.
- b) ao TCU compete somente emitir parecer sobre as contas e ao Congresso Nacional compete julgar essas contas sem estar vinculado ao parecer.
- c) ao TCU compete somente emitir parecer vinculante sobre as contas e ao Congresso Nacional compete julgar essas contas, somente podendo o parecer ser rejeitado por maioria qualificada de 2/3.
- d) ao TCU compete somente emitir parecer sobre as contas e ao Senado compete julgar essas contas sem estar vinculado ao parecer.

7. (Consulplan – Prefeitura de Londrina/2011) Sobre o controle externo, marque V para as afirmativas verdadeiras e F para as falsas:

- () Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o TCU.
- () Compete ao TCU fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres a Estado, ao Distrito Federal ou a Município. Essa fiscalização é exercida de forma global, mediante exame das prestações de contas dos órgãos ou entidades transferidores dos recursos federais.
- () Entre as funções básicas do Tribunal de Contas da União está a sancionadora, que autoriza a aplicação de penalidades, desde multa e obrigação de devolução do débito apurado, até afastamento provisório do cargo, o arresto dos bens de responsáveis julgados em débito e a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública.

A sequência está correta em:

- a) F, V, V
- b) F, F, V
- c) F, F, F
- d) V, F, V
- e) V, V, V



GABARITO

GABARITO



1. C
2. C
3. C
4. E
5. A
6. B
7. E

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19ª Ed. Rio de Janeiro: Método, 2011.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

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

BARCHET, Gustavo. **Direito Administrativo: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

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

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

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

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



QUESTÕES COMENTADAS NA AULA

1. (Iades – AL GO/2019) Controlar a administração pública é averiguar se a respectiva atuação, sobremaneira, atende aos requisitos da legitimidade e da legalidade. Nesse sentido, vários agentes são definidos para exercer o controle das atividades administrativas, de que se pode elencar o controle administrativo, o legislativo, o judicial e o da própria sociedade como um todo. Em relação a esse cenário de controle, assinale a alternativa correta.

- a) O controle administrativo visa, simultaneamente, ao controle da legitimidade e da legalidade, não havendo diferença entre os agentes desse controle, haja vista ambas as formas dirigirem-se indistintamente a todo e qualquer ente, órgão ou agente da administração pública, quer extroversa, quer introversamente, com predominância, contudo, desse último modo.
- b) O controle administrativo é o de mais ampla abrangência de atuação entre as formas de controle apresentadas.
- c) O controle legislativo está restrito às autorizações constitucionais de admissibilidade, exteriorizando-se, de forma corrente, como um controle fiscalizador, suspensivo, anulatório e sancionatório.
- d) Salvo nos âmbitos legislativo e judicial, é vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, declarem-se inválidas situações plenamente constituídas.
- e) Enquanto, precipuamente, o controle interno e o controle externo visam à fiscalização e à correção dos atos administrativos, ao controle judicial incumbe, sobremaneira, a respectiva correção e, excepcionalmente, fiscalização.

2. (Idecan – Câmara de Aracruz - ES/2016) Considerando as formas de controle da Administração Pública, assinale a afirmativa correta.

- a) O Controle Administrativo é o controle que não se fundamenta no poder de autotutela.
- b) O Controle Legislativo não possui índole política e se limita ao estrito controle da legalidade formal
- c) O Controle Judicial verifica a legalidade ou a legitimidade dos atos administrativos e, principalmente, o mérito administrativo.
- d) O controle que o Poder Legislativo efetua sobre sua própria atuação administrativa não se distingue do controle fundado no poder de autotutela.

3. (Idecan – UFPB/2016) Em relação ao controle da administração pública, a anulação de um ato administrativo após provocação do interessado ao Poder Judiciário constitui exemplo de controle:

- a) Prévio.
- b) Posterior.
- c) Concomitante.
- d) Administrativo.



4. (Ieses – BAHAGÁS/2016) Controle da administração pública, em conceituação de Helly Lopes Meireles é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro. Tendo por base esse conceito grife a resposta ERRADA.

- a) O controle de mérito tem como objetivo a verificação da eficiência, da oportunidade, da conveniência e do resultado do ato controlado, gerado por decisão do Judiciário, a sustação de ato normativo do Executivo pelo Legislativo.
- b) De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, graças a adoção do sistema da jurisdição una, fundamentado no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, no direito brasileiro, o Poder Judiciário deverá apreciar qualquer lesão ou ameaça a direito, mesmo que o autor da lesão seja o poder público.
- c) O Poder Judiciário, no exercício do controle externo do poder Executivo poderá anular ato administrativo por entende-lo desnecessário, por questão de mérito.
- d) O conceito mais simples explana o controle da administração como o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos para a fiscalização e revisão de toda atividade administrativa. O controle da administração é exercitável em todos e por todos os Poderes do Estado, devendo-se estender à toda atividade administrativa e a todos seus agentes.
- e) O controle externo ocorre quando um Poder exerce controle sobre os atos administrativos praticados por outro Poder.

5. (Iades – TRE PA/2014) Com relação ao exercício do controle interno e externo da Administração Pública, assinale a alternativa correta.

- a) O controle externo não poderá ser exercido por um órgão independente.
- b) Constitui-se em obrigação constitucional a manutenção, pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, de um sistema de controle externo.
- c) O Poder Judiciário, de ofício ou a requerimento da parte, poderá anular um ato praticado pelo Poder Executivo, desde que eivado com manifesto vício de legalidade.
- d) Os servidores responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, procederão com a respectiva apuração, sendo prescindível a comunicação do fato ao Tribunal de Contas da União.
- e) O controle exercido pelo Congresso Nacional, quanto aos atos normativos praticados pelo Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar, consubstancia-se em controle externo.

6. (Idecan – Câmara de Pancas - ES/2014) No controle da Gestão Pública, o controle externo constitui mecanismo de controle político, tendo por finalidade comprovar, EXCETO:

- a) A fiel execução do orçamento.
- b) A regularidade dos gastos públicos.
- c) A probidade dos atos da administração.
- d) A regularidade do emprego de bens, valores e dinheiro públicos.
- e) E avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

7. (Ieses – TRT 14/2014) A respeito do controle da Administração Pública, assinale a assertiva correta:



- a) É defeso aos responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade relativa à gestão orçamentária, dar ciência ao Tribunal de Contas da União.
- b) Cabe ao Poder Judiciário diretamente fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo.
- c) Cabe ao Tribunal de Contas da União, órgão do Poder Judiciário, a fiscalização orçamentária e patrimonial da União.
- d) Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter, de forma integrada, sistema de controle interno que cumpra, além de outras finalidades, a de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
- e) Compete ao Supremo Tribunal Federal a fiscalização orçamentária e patrimonial da União.

8. (Ieses – TJ RS/2013) Assinale a alternativa correta.

- a) O controle administrativo ocorre quando a Administração Pública revisa internamente seus próprios atos, em decorrência do poder de autotutela.
- b) A Administração Pública não se sujeita a controle externo pelo Poder Legislativo.
- c) Os atos administrativos ilegais e ilegítimos são passíveis de revogação.
- d) Os atos administrativos legais e legítimos são passíveis de anulação.

9. (UPENET/IAUPE – JUCEPE/2012) O Controle Administrativo é conceituado como o conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece, a fim de que se possa exercer o poder-dever ou a faculdade de fiscalização, orientação e revisão da atuação administrativa de todos os órgãos públicos. Sobre o tema, apresentamos exemplos de controle externo, à exceção da (do)

- a) anulação de um ato do Poder Executivo por decisão judicial.
- b) auditoria realizada pelo TCU sobre despesas realizadas pelo Poder Executivo.
- c) fiscalização do Ministério de Previdência e Assistência Social sobre atos praticados pela autarquia INSS.
- d) sustação, pelo Congresso Nacional, de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar.
- e) julgamento anual pelo Congresso Nacional, das contas prestadas pelo Presidente da República.

10. (IBAM – Prefeitura de São Bernardo do Campo - SP/2012) Em relação à fiscalização dos valores gastos na administração dos municípios, é correto afirmar que:

- a) o município interessado deverá criar Tribunal de Contas até julho de 2014.
- b) as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição dos fiscais da União, para exame e apreciação, os quais poderão questionar a legitimidade dos gastos.
- c) a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.
- d) o controle externo pela Câmara Municipal será sempre exercido com o auxílio do seu Tribunal de Contas.

11. (UPENET/IAUPE – Prefeitura de Olinda - PE/2011) A fiscalização financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial da União dos seus órgãos da administração direta e das entidades da administração indireta tem previsão constitucional de ser exercida



- a) exclusivamente pelo órgão de controle externo da União.
- b) pelo Congresso Nacional com o auxílio, apenas, do Tribunal de Contas da União.
- c) pelo órgão de controle interno de cada Poder com o auxílio, apenas, do Tribunal de Contas da União.
- d) pelo órgão de controle externo de cada Poder e, mediante controle interno, pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União.
- e) pelo órgão de controle interno de cada Poder e, mediante controle externo, pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

GABARITO



1. B	11. E
2. D	
3. B	
4. C	
5. E	
6. E	
7. D	
8. A	
9. C	
10. C	

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19ª Ed. Rio de Janeiro: Método, 2011.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BARCHET, Gustavo. **Direito Administrativo: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.



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

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

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

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



ESSA LEI TODO MUNDO CONHECE: PIRATARIA É CRIME.

Mas é sempre bom revisar o porquê e como você pode ser prejudicado com essa prática.



1 Professor investe seu tempo para elaborar os cursos e o site os coloca à venda.



2 Pirata divulga ilicitamente (grupos de rateio), utilizando-se do anonimato, nomes falsos ou laranjas (geralmente o pirata se anuncia como formador de "grupos solidários" de rateio que não visam lucro).



3 Pirata cria alunos fake praticando falsidade ideológica, comprando cursos do site em nome de pessoas aleatórias (usando nome, CPF, endereço e telefone de terceiros sem autorização).



4 Pirata compra, muitas vezes, clonando cartões de crédito (por vezes o sistema anti-fraude não consegue identificar o golpe a tempo).



5 Pirata fere os Termos de Uso, adultera as aulas e retira a identificação dos arquivos PDF (justamente porque a atividade é ilegal e ele não quer que seus fakes sejam identificados).



6 Pirata revende as aulas protegidas por direitos autorais, praticando concorrência desleal e em flagrante desrespeito à Lei de Direitos Autorais (Lei 9.610/98).



7 Concurseiro(a) desinformado participa de rateio, achando que nada disso está acontecendo e esperando se tornar servidor público para exigir o cumprimento das leis.



8 O professor que elaborou o curso não ganha nada, o site não recebe nada, e a pessoa que praticou todos os ilícitos anteriores (pirata) fica com o lucro.



Deixando de lado esse mar de sujeira, aproveitamos para agradecer a todos que adquirem os cursos honestamente e permitem que o site continue existindo.