



CONTROLE ADMINISTRATIVO

A administração pública atua por meio de seus órgãos e agentes os quais são incumbidos dos exercícios das funções públicas, ou seja, da atividade administrativa.

A função administrativa existe nos 03 poderes, sendo que é exercida tipicamente pelo Poder Executivo e atipicamente pelos poderes legislativo e judiciário.

Cabe ao Poder Executivo executar a administração pública, o Estado, cuja forma de governo é a república.

CLASSIFICAÇÃO DO CONTROLE

A) **Controle Legislativo:** feito pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas.

B) **Controle Administrativo:** feito no próprio âmbito administrativo, pode ser tutelar ou hierárquico.

C) **Controle Judiciário:** feito pelo poder judiciário, deve ser invocado.

Quanto ao âmbito:

A) Controle interno: é aquele feito por órgãos próprios da Administração Pública, podendo ser hierárquico ou tutelar.

- Controle hierárquico: é feito dentro de uma estrutura administrativa, hierarquizada portanto pressupõe via de regra uma desconcentração administrativa, exemplo: controle de ato de um departamento por uma secretaria.

- Controle Tutelar: também chamado de supervisão ministerial, é feito também em âmbito administrativo todavia por pessoa jurídica distinta daquela donde precede o ato.

Exemplo: controle finalístico entre agencia reguladora e concessionária.

B) Controle Externo: é aquela feita por estrutura diversificada, pode ser exercido pelo poder judiciário e pelo legislativo.



Os controles da Administração Pública

Com o advento do Estado Democrático, que deixou para trás a administração patrimonialista tornou-se claro que os bens e receitas do Estado não seriam mais vistos como pertences do soberano, mas como pertencente a toda coletividade para atendimento das necessidades desta.

Assim sendo, o controle assumiu um papel importante na administração, impondo limites à atuação do governo e orientando a melhor utilização dos recursos disponíveis de forma organizada e ponderada.

No âmbito da Administração Pública, nas palavras de Patrícia Cardoso Rodrigues de Souza, o controle pode ser conceituado como:

Poder-dever de inspeção, registro, exame, fiscalização pela própria Administração, pelos demais poderes e pela sociedade, exercidos sobre conduta funcional de um poder, órgão ou autoridade com o fim precípua de garantir a atuação da Administração em conformidade com os padrões fixados pelo ordenamento jurídico. (SOUZA, 2004, p. 560)

Nos dizeres de Carvalho Filho, conceitua-se controle da administração:

O conjunto de mecanismos jurídicos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder.

(CARVALHO FILHO, 2007, P. 808)

O objetivo do controle, nas palavras de Maria Sylvia Zanella de Pietro é o seguinte:

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

(DI PIETRO, 2007, p. 670)

Nossa Constituição estabelece um sistema de controle baseado na separação dos poderes, pelo sistema de controle de cada poder, pelo controle exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas e pelo controle social, através de mecanismos de atuação da sociedade.

Dessas diversas formas de controle das quais a administração se sujeita, ou que ela exerce sobre si mesma, que se classificam da seguinte forma:

I - quanto à sua localização: controle interno e controle externo.

II - Quanto ao órgão que exerce:



a) administrativo: quando emana da própria administração, por iniciativa ou provocação externa.

b) Legislativo: é aquele exercido pelo Poder Legislativo, através de seus órgãos.

c) Judicial: quando exercido exclusivamente pelo Poder Judiciário, a quem cabe principalmente a análise da legalidade dos atos administrativos.

III - Quanto ao momento em que se efetiva o controle:

a) prévio (antes do surgimento do ato);

b) concomitante (em todas as etapas do ato) ;

c) posterior ou subsequente (realizado após a emanção do ato).

E finalmente, quanto à extensão do controle ele pode ser:

a) legalidade (objetiva a verificação do ato em conformidade com a Lei);

b) mérito (verifica-se a harmonia entre os objetivos pretendidos e o resultado do ato).

Doutrinariamente há ainda outras classificações de controle, como em relação à subordinação, por exemplo, mas a doutrina majoritária adota a classificação retratada.

Nas palavras de Carvalho Filho, o controle tem a natureza de um princípio fundamental da Administração Pública, não podendo ser dispensado ou recusado por nenhum órgão administrativo, devendo ser exercido em todos os níveis de poder.

(CARVALHO FILHO, 2007, p. 810)

O Controle, além da sua obrigatoriedade decorrente da legislação brasileira, é de extrema importância para impedir que a Administração Pública se distancie dos objetivos e interesses públicos, bem como desatenda os princípios e normas legais.

Hoje, o controle estrutura-se na forma dos modelos aplicados aos grandes centros empresariais, levando-se em conta além dos aspectos legais, o aspecto da gradativa melhoria da administração.

O controle é um grande auxiliar na verificação das metas e resultados, contribuindo para eficiência e eficácia da Administração, traduzidas na capacidade de gerar benefícios, ampliando e aperfeiçoando os serviços públicos ofertados à sociedade.

O controle Interno

O Controle Interno decorre do poder de autotutela da administração, que permite a esta rever seus próprios atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes.

O Supremo Tribunal Federal editou duas súmulas a respeito do controle interno:

Sumula 346: “A Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos”



Sumula 473: “ A Administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revoga-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

Nas palavras de Patrícia Cardoso Rodrigues de Souza, a Administração exerce o controle interno sobre seus atos com o fim de ajustá-los dentro dos princípios e normas pertinentes, e dispõe dos seguintes instrumentos:

I - Homologação, aprovação, revogação e invalidação;

II - Fiscalização hierárquica;

III - Fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial interna. (SOUZA, 2004, p. 564)

A implantação de um Sistema de Controle Interno na Administração Pública é uma exigência legal. Em nossa Constituição Federal, esta exigência está expressa em seus artigos 31, 70 a 75, onde se enfatiza a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, Estados e Municípios.

Além da exigência Constitucional, a expressão controle interno já existia direito positivo brasileiro, na Lei 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, que em seu artigo 75 destaca as competências do Sistema de Controle Interno.

Por sua vez, a Lei nº 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, dispõe sobre as funções do Controle Interno, assim como a Lei 8.666/1993 que também prevê o funcionamento do controle interno.

O Controle Interno, nos termos do artigo 74 da Constituição Federal, tem como principais funções:

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

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

III – Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”

O Controle Interno na Administração Pública é parte integrante do Sistema de Controle Interno, conforme defende Castro, sendo que este comporta além dos órgãos de Controle Interno, uma estrutura para orientação do agente e para um complexo controle da organização. (CASTRO, 2007, p. 155).

O Sistema de Controle Interno é essencial para a Administração Pública, para que esta possa sanar suas eventuais falhas, verificar seus atos em conformidade com o ordenamento jurídico, bem como analisar e avaliar os resultados obtidos, com a finalidade de buscar a máxima eficiência.

Controle Interno com participação do administrado



O controle interno também pode ser exercido mediante provocação. Os instrumentos mais utilizados e geralmente citados na doutrina, para este exercício assim podem ser compreendidos: direito de petição, reclamação, recursos administrativos, representação, pedido de reconsideração, recurso hierárquico, pedido de revisão e processo administrativo.

O direito de petição está previsto na Constituição Federal, entre os direitos e garantias fundamentais, no artigo 5º, inciso XXXIV, onde é assegurado o direito de petição em defesa de direitos ou contra a ilegalidade ou abuso de poder, desde que haja a possibilidade jurídica do administrado de provocar a administração para que esta exerça seu dever. (SOUZA, 2004, p. 570).

Os recursos administrativos são cabíveis contra as decisões internas da Administração, visando o reexame necessário de um ato administrativo. É importante destacar que a interposição de recursos administrativos não impede o acesso às vias judiciais. (SOUZA, 2004, p. 570).

A representação é a denúncia de irregularidade, ilegalidade ou condutas abusivas feitas perante a própria administração.

Está prevista no artigo 74, § 2º da Constituição Federal, que 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”. (SOUZA, 2004, p. 571).



A reclamação administrativa, no conceito de Di Pietro, citada por Souza, tem o seguinte conceito:

A reclamação administrativa é o ato pelo qual o administrado, seja particular ou servidor público, deduz uma pretensão perante a Administração Pública, visando obter o reconhecimento de um direito ou a correção de um erro que lhe cause lesão ou ameaça de lesão. (SOUZA, 2004, p. 572).

O pedido de reconsideração, nas palavras de Souza, é aquele dirigido à mesma autoridade que expediu determinado ato, requerendo a sua invalidação ou modificação. (SOUZA, 2004, p. 572).

Já o recurso hierárquico é um pedido de reexame de um ato administrativo, e é dirigido para autoridade superior daquela que expediu o ato.

O pedido de revisão é também pedido de reexame, no entanto é destinado à uma decisão proferida em processo Administrativo.

Controle Externo

O controle externo da Administração pública, em suma, é aquele exercido pelo Poder Legislativo com apoio dos Tribunais de Contas, pelo Poder Judiciário e pela sociedade através do Controle Social.

Controle legislativo:

É aquele realizado pelas casas parlamentares, sendo Senado e Câmara dos Deputados, Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores.

Os meios utilizados são: Comissões Parlamentares de Inquérito, Convocação de Autoridades, pedidos escritos de informação, fiscalização contábil, financeira e orçamentária, sustação dos atos normativos do executivo.

Controle Judicial:

Em linhas gerais é aquele realizado pelo Poder Judiciário, sobre os atos da administração, mediante provação. Este controle tem matriz constitucional, em seu art. 5º, XXXV, que diz: “ a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito”.

Isto porque, no Brasil, vigora o sistema de jurisdição única, cabendo exclusivamente ao Judiciário decidir toda e qualquer demanda sobre aplicação do Direito ao caso concreto.



Os meios para efetivação do controle judicial são: Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Habeas Data, Ação Direta de Inconstitucionalidade, Habeas Corpus.

Controle pelo Tribunal de Contas:

Os Tribunais de Contas são órgãos especializados, com competências constitucionais exclusivas, que exercem o Controle Externo.

Nos dizeres de Patrícia Cardoso Rodrigues de Souza, temos a seguinte definição de Tribunal de Contas:

Órgãos auxiliares do Poder Legislativo (assim definidos constitucionalmente), de atividade autônoma e execução independente, cuja atividade preponderante consiste no exame da realização de auditorias operacionais e acompanhamento de execuções financeiras e orçamentárias do estado e fiscalizadora junto a todos que manipulam bens e valores públicos, de quaisquer das esferas da Administração Pública.

Os Tribunais de Contas atuam de forma independente, exercendo o controle externo, e o produto dessa ação destina-se a auxiliar o Poder Legislativo em sua incumbência constitucional. (GUERRA, 2002, p. 01).

Os Tribunais de Contas atuam no aspecto técnico do controle, abrangendo aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais. (GUERRA, 2002, p. 02)

As competências dos Tribunais de Contas estão arroladas no artigo 71 da Constituição Federal, quais sejam:

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

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

II - 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;

III - 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;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - 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;

VII - 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;

VIII - 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;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 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.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Atenção:

Nota-se, de todo o exposto que, o controle é um dos elementos indispensáveis para a Administração e de extrema relevância para esta e para seus administrados.

O controle no atual modelo de gestão pública atua de forma a resguardar que a administração esteja em consonância com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico; sendo: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.



Mais do que isso, o controle deixou de ter o apenas o aspecto verificador da legalidade e passou a realizar um controle dos resultados, assumindo um importante papel, transformando-se em um instrumento gerenciamento para Administração e de garantia, para a população, de uma prestação de serviços eficiente, com o mínimo de recursos, sem desvios ou desperdícios.