

AS FORMAS DE CONTROLE SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Shurama Zamilé CARVALHO¹

Daniel Goro TAKEY²

RESUMO: O presente artigo arrola os diversos mecanismos de controle e fiscalização dos atos da Administração Pública expressos no Ordenamento Jurídico brasileiro, demonstrando as divergências doutrinárias quanto aos diferentes arranjos de classificação destes mecanismos. No entanto, o foco principal é a importância do controle dos atos dos agentes público frente à supremacia do interesses público. O policiamento dos atos administrativos, em relação ao mérito e à legalidade, é poder-dever da Administração, consubstanciados nos Princípios Fundamentais, no Princípio da Autotutela, bem como, nos Princípios de legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade, da Publicidade e da Eficiência, e que são inerentes a todas as atividades, discricionárias ou vinculadas, da Administração Pública. As formas de controle estão intrinsecamente ligadas à questão da transparência dos atos estatais. O poder-dever de controlar e fiscalizar também se estendem ao Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, contudo, sem ferir à sistemática da separação dos Poderes. Ainda, que ao avaliarmos os mecanismos de controles da administração do *mumus público* constatamos insuficiências e inefetividades, ressaltamos, que o controle é um importantes meio para limitar o Poder do Estado e um solene meio para consolidar o Poder do povo.

PALAVRAS-CHAVE: Controle da Administração Pública. Controle Interno. Controle Externo. Limitação do Poder do Estado.

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. As Espécies de Controle; 3. O Controle Interno e Externo; 3.1. Controle Interno; 3.2 Controle Externo; 4. Considerações Finais; 5. Referências.

¹ Discente do Curso de Direito das Faculdades Integradas Santa Cruz de Curitiba. E-mail: shurama.zamile@gmail.com. Secretária Executiva da Comunhão Espírita Cristã de Curitiba. Autora do artigo.

² Docente do curso de Direito das Faculdades Integradas Santa Cruz de Curitiba. Especialista em Direito Penal e Direito Processual Penal. E-mail: takey@santacruz.br. Advogado Criminalista. Orientador do artigo.

1 INTRODUÇÃO

O vocábulo controle na messe da Administração Pública, de acordo com Seabra Fagundes, nas palavras de Hely Lopes Meirelles (FAGUNDES, 1941, p.[], apud MEIRELLES, 2008, p. 672), “é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.”

Para Fábio Konder Comparato (1983, p.[], apud JUSTEN FILHO, 2006, p. 745), o termo controle comporta dois sentidos, o controle-fiscalização “para indicar a tarefa de acompanhar e fiscalizar a conduta alheia, verificando o cumprimento dos requisitos necessários e a realização dos fins adequados”, e o controle-orientação, “que significa a possibilidade de determinar o conteúdo da conduta alheia, escolhendo os fins que o terceiro realizará e o modo pelo qual se desenvolverá.”

O sustentáculo do controle dos atos da administração pública tem fulcro histórico no artigo 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que já previa, que “a sociedade tem o direito de pedir conta, a todo o agente público, quanto à sua administração”. (MEDAUAR, 2009, p. 386).

Hodiernamente, a existência do controle do Poder do Estado consolidou-se como o Estado de Direito, o qual o submeteu seus poderes político e econômico do Estado ao controle jurídico. (JUSTEN FILHO, 2006, p. 745).

A finalidade do controle dos atos administrativos estatais é coibir que a Administração Pública se desvirtue da supremacia dos interesses do povo e ofenda os princípios do seu próprio ordenamento jurídico. Segundo Odete Medauar (2009, p. 386), o controle está intrinsecamente ligado à questão consentânea de visibilidade e de transparência dos atos estatais.

Os mecanismos de verificação e controle das ações da administração estatal podem ser entendidos como “exigências normativas associadas ao funcionamento da democracia representativa e de sua burocracia pública”, e é cediço “que nas democracias a conduta dos agentes públicos e os resultados de suas políticas sejam passíveis de verificação e sanção permanentes”. (ARANTES, LOUREIRO, ABRUCIO, 2010, p. 110).

A Constituição Federal traz no bojo do artigo 37, a determinação dos Princípios constitucionais inerentes a todas as atividades, discricionárias ou vinculadas, da Administração Pública:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte

Sob a égide da Carta Magna a Administração tem o dever de estar em consonância com todos os princípios constitucionais, assim como, o controle também se estendem aos atos discricionários da atuação administrativa. (DI PIETRO, 2008, p. 690).

2. AS FORMAS DE CONTROLE

Na doutrina especializada encontramos diferentes classificações para o controle dos atos administrativos.

A classificação de Hely Lopes Meirelles é uma das mais clássicas, e considera que os tipos e formas de controle possuem variantes conforme “o Poder, órgão, ou autoridade que o exercita ou o fundamento, o modo e o momento de sua efetivação.” (MEIRELLES, 2008, p. 673). Segundo as lições de Meirelles, as formas de controles podem ser:

hierárquico ou *finalístico*; consoante a localização do órgão que os realiza, podem ser *internos* ou *externos*; segundo o momento em que são feitos, considerando-se *prévios*, *concomitantes* ou *subsequentes*, ou, por outras palavras, *preventivos*, *sucessivos*, ou *corretivos*; e finalmente, quanto ao aspecto controlado, podem ser de *legalidade* ou de *mérito*. (MEIRELLES, 2008, p. 673). (Destaques do autor).

Os critérios empregados por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2008. p.691 – 692), consideram que o controle administrativo pode ser exercido por órgão

“**administrativo, legislativo ou judicial**”. Quanto ao momento que ocorre o controle pode ser “**prévio, concomitante ou posterior**” ao ato. Para a autora o controle também pode ser “**interno ou externo**”. E ainda, o controle do ato administrativo pode ser aplicado quanto à questão da “**legalidade ou de mérito**”. (Destques da autora).

Já a tipologia adotada por Odete Medauar (2009, p. 387), funda-se sobre “o critério do *agente controlador* para distinguir as espécies de controle incidentes sobre a Administração”. A autora explana, que “quando o agente controlador integra a própria Administração, está-se diante de um *controle interno*, exercido pela própria administração sobre seus órgãos e suas entidades da Administração *indireta*”, e classifica como controle externo “se o controle é efetuado por órgão, ente ou instituição exterior à estrutura da Administração”. (Destques da autora).

Ainda nas ilações de Medauar (2009, p.387-388), as modalidades de controle sobre a atuação da Administração também podem ser classificadas em mais quatro características:

- Quanto ao aspecto em que incide poderá ser sobre o controle de “legalidade em geral ou à legalidade contábil-financeira”;
- Quanto ao “controle da 'boa administração' (eficiência, produtividade, gestão)”;
- Quanto ao momento em que é exercido o controle poderá ser observado o aspecto de controle prévio, concomitante, ou posterior ao ato da administração;
- Quanto à amplitude do controle, que trata sobre a incidência sobre atuação em um ato isolado ou sobre um conjunto de atos da administração.

É possível também agrupar quanto ao tipo desencadeamento do controle, que poderá ser desencadeado por ofício ou provocado (por pessoas, entidades ou por associações). Há também, o controle compulsório, quando se faz exclusivamente para atender exigências legais. (MEDAUAR, 2009, p.387-388).

Dentre os diferentes agrupamentos dos mecanismos de controle dos atos administrativos, explanaremos as formas de Controle Interno e Externo.

3 O CONTROLE INTERNO E EXTERNO

Os mecanismos de fiscalização e controle dos atos da Administração pública podem ser agrupados em controle interno, quando ocorre através dos órgãos da própria Administração, ou externo, quando se dá através da provocação jurídica dos administrados.

3.1 CONTROLE INTERNO

Para Diogenes Gasparini (2009, p.964), o controle interno também é identificado como autocontrole, pois o órgão controlado e o controlador são integrantes de uma mesma organização pública.

Já para Odete Medauar (2009, p. 387-388) o controle interno também pode ser denominado de controle institucionalizado, controle intra-orgânico, ou controle intra-administrativo. É o controle realizado pela Administração através dos seus próprios órgãos.

Esta forma de controle interno enquadra-se “no conceito jurídico ou técnico de controle, segundo o qual dessa atuação decorre uma providência ou medida do agente controlador”. (MEDAUAR, 2009, p. 387-388).

A Constituição Federal, no caput do artigo 74, determina que os três Poderes prezem pela fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Administração através de um sistema de controle interno e integrado. E os incisos I a IV, do referido artigo, dispõem que o Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, devem:

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

O artigo 25, do Decreto-lei Federal nº200, de 25/02/67, na explicação de Celso Antonio Bandeira de Mello (2008, p. 923), delinea que,

o controle será abrangente dos aspectos administrativo, orçamentário, patrimonial e financeiro, tendo por principais objetivos assegurar, em cada Ministério, a observância da legislação e dos programas do Governo, coordenar as atividades dos distintos órgãos e harmonizá-las com as dos demais Ministérios, avaliar a atuação dos órgãos supervisionados, fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e sua economicidade.

A Súmula nº 473, do Supremo Tribunal Federal, elucida que a Administração Pública pode retificar seus atos, nos seguintes termos:

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.

A supervisão coercitiva das decisões administrativas alcança a todos os órgãos que exercem a função pública de administração, destarte, o controle é um “poder-dever dos órgãos a que a lei atribui essa função, precisamente pela finalidade corretiva”, sendo que este poder-dever “não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu.” (DI PIETRO, 2008. p.690-691)

Avançando sobre a disposição do artigo 37, da Constituição da República, os parágrafos 1º e 2º exprimem que:

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

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

As legislações municipal, estadual e do Distrito Federal podem apresentar variantes na estrutura administrativa do controle interno, mas os objetivos

de policiamento e controle permanecem inalterados. (MELLO, 2008, p. 923).

Os principais mecanismos de fiscalização e controle interno, apontados por Odete Medauar (MEDAUAR, 2009, p.388-397), são:

- *Autocontrole*: realizado pela própria autoridade emanou a determinação do ato administrativo;
- *Controle Hierárquico*: é efetivado por órgãos hierarquicamente superior àquele que emanou a determinação;
- *Controle de Gestão*: têm por objetivo a realização de certo resultados previstos em estudos;
- *Inspeção, Auditoria e Correição*: em regra, destinam-se a prestar informações e dados sobre os serviços controlados;
- *Supervisão*: é consoante a competência de cada Ministério. Compreende a orientação, a coordenação e o controle dos órgãos subordinados ao respectivo Ministério;
- *Pareceres Vinculantes*: é uma forma de controle preventivo, quando se faz necessário um parecer técnico ou jurídico prévio de determinado órgão para levar-se diante o ato administrativo;
- *Ouvidor*: no âmbito geral, o ouvidor tem a incumbência receber denúncias sobre ineficiências, ilegalidades, ou abusos dos órgãos ou de agentes públicos, no que tange o exercício da sua função;
- *Controle Financeiro*: é o controle através do exame de despesas e prestação de contas dos órgãos e agentes públicos;
- *Controle da Administração Indireta*: é a fiscalização sobre as entidades que prestam serviços a Administração Pública de forma indireta.

3.2 CONTROLE EXTENO

Nas formas de controle externo, segundo Celso Antônio

Bandeira de Mello (2008, p.924) temos:

- *Controle Parlamentar Direto*: é exercido pelo Congresso Nacional através do tribunal de Contas, segundo o artigo 49, inciso X, Constituição Federal.
- *Controle do Tribunal de Contas*: neste caso atuando como órgão auxiliar do Poder Legislativo, realiza fiscalização operacional, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, de acordo com a determinação do artigo 70 da Carta Magna.
- *Controle Jurisdicional*: através de medidas específicas aplicadas ao desvirtuamento da Administração, dentre elas, o *habeas corpus*, o *mandado de segurança individual* ou *coletivo*, o *habeas data*, o *mandado de injunção*, a *ação popular*, a *ação civil pública* e a *ação direta de inconstitucionalidade* quando envolve uma ação ou omissão de agente administrativo. Além das medidas comuns do Direito Privado.

Os administrados, dentre os instrumentos jurídicos disponíveis à efetivação do controle da Administração pública, devem utilizar o que seja mais adequado a situação do caso concreto para realizar a fiscalização sobre a Administração.

Destarte, o controle e a fiscalização dos atos da administração pública são atribuição estatal, no entanto, “o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle”, seja para defesa do seu interesse individual ou para proteger o interesse coletivo. (DI PIETRO, 2008, p. 690-691).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Indubitavelmente, todos os atos da Administração do Estado devem fundamentar-se sob o arcabouço da Democracia, tendo por sustentáculo a supremacia do interesse público.

O policiamento dos atos administrativos dos agentes públicos, em relação ao mérito e à legalidade, é obrigação da Administração afeiçoado o Princípio

da Autotutela. Nas ilações de Hely Lopes Meirelles (ano [], p.196 apud GASPARINI, 2009, p.19) deslinda-se, que a Administração Pública no intuito de realizar o bem comum deve ater-se as normas e aos fins sociais.

A lei atribui o poder-dever de fiscalizar e corrigir os atos da administração estatal, à própria da Administração Pública. Contudo, o poder-dever também se estende ao Poder Legislativo, ao Poder Executivo e o Poder Judiciário, sem que seja ultrapassa a esfera de atuação de cada um dos três Poderes. (DI PIETRO, 2008, p. 704).

Em que pese, ao avaliarmos as diversas formas de controles sobre a Administração do *mumus público*, sejam constatados insuficiências e inefetividades do controle e da fiscalização, ressaltamos, que os diferentes mecanismos de controle dos atos da Administração Pública são importantes meios para limitar o Poder do Estado e consolidar o Poder do Povo. Conquanto, cabe aos cidadãos exigirem maior efetividade e eficiência de sua aplicação, amparados sobre o princípio fundamental de que “todo o Poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, na determinação do artigo 1º, parágrafo único, da nossa Lei Maior.

5 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. In Vade Mecum. São Paulo: Rideel, 2012.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967**. Brasília, DF, 25 fev. 1967. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto_lei/del200.htm>. Acesso em: 15 out. 2014

ARANTES, Rogério Bastos et al. Controles Democráticos Sobre a Administração Pública no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz.; PACHECO, Regina Sílvia. **Burocracia e Política no Brasil: Desafios Para o Estado Democrático no Século XXI**. 1 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 14 ed. rev. São Paulo: Saraiva,

2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2 ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. **Burocracia e Política no Brasil: Desafios Para o Estado Democrático no Século XXI**. 1 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 13 ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. **Curso de Direito Administrativo**. 25 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula nº 473**. Brasília, DF, 03/12/1969. DJ de 10/12/1969, p. 5929. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulo&pagina=sumula_401_500>. Acesso em: 15. out. 2014.