

passo4passo

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



**ASSEMBLEIA
DE MINAS**
Poder e Voz do Cidadão

passo4passo

CONTROLE DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Escola do Legislativo

2015

C764 Controle da administração pública / [redação original: Angela Renault de Vilhena et al. ; atualização da redação: Antônio José Calhau de Resende]. – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2015.
24 p. : il. – (Passo a passo)

1. Administração pública – Controle – Brasil. I. Vilhena, Angela Renault de. II. Resende, Antônio José Calhau de. III. Título.

CDU: 351.9(81)

Mesa da Assembleia

Deputado Adalclever Lopes

Presidente

Deputado Hely Tarquínio

1º-vice-presidente

Deputado Lafayette de Andrada

2º-vice-presidente

Deputado Bráulio Braz

3º-vice-presidente

Deputado Ulysses Gomes

1º-secretário

Deputado Alencar da Silveira Jr.

2º-secretário

Deputado Doutor Wilson Batista

3º-secretário

Secretaria

Cristiano Felix dos Santos

Diretor-geral

Carlos Eduardo Ribeiro de Navarro

Secretário-geral da Mesa

passo 4 passo

A Coleção Passo a Passo, da Escola do Legislativo, tem por objetivo tornar acessíveis ao público externo todas as informações necessárias ao acompanhamento efetivo dos trabalhos realizados pelo Poder Legislativo.

A publicação faz parte do esforço que a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais vem desenvolvendo, nos últimos anos, no sentido de promover uma efetiva integração com a sociedade.

A Coleção Passo a Passo está fundamentada em duas convicções principais:

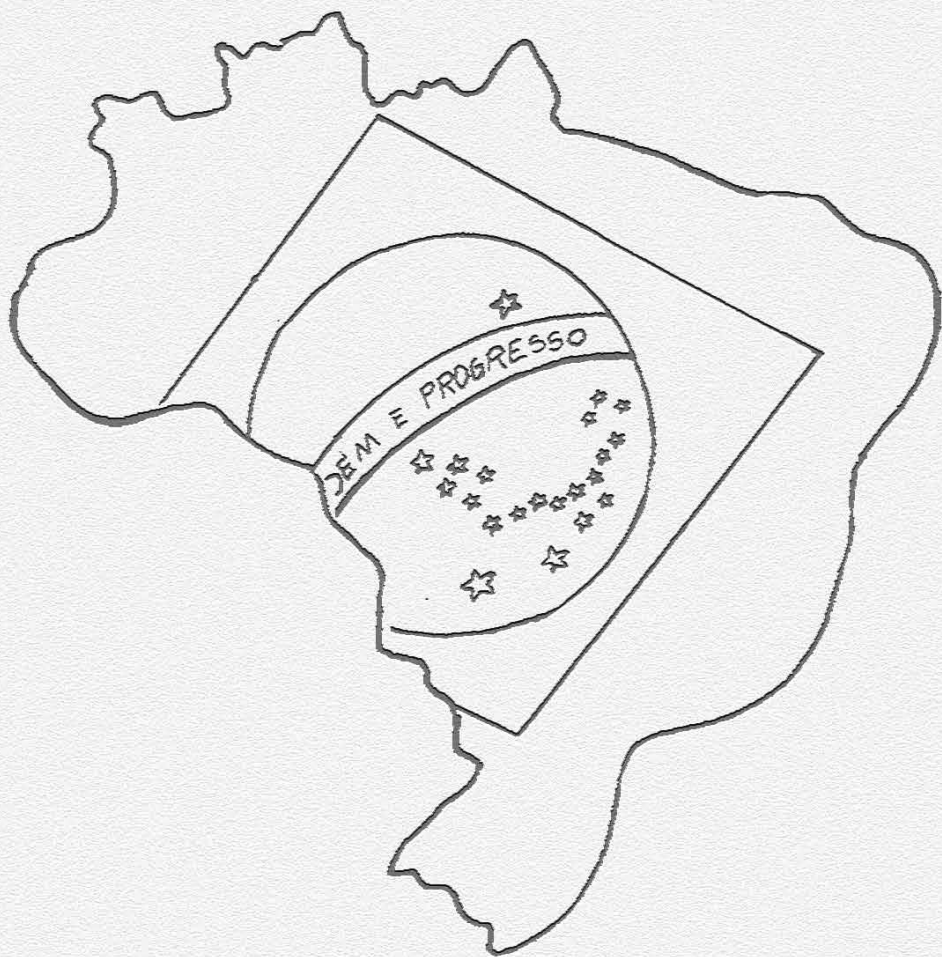
- As entidades representativas, a imprensa, as instituições e o cidadão são elementos fundamentais no processo de construção da verdadeira representação democrática.
- O exercício da cidadania pressupõe, necessariamente, o acompanhamento das atividades do Poder Legislativo e a real possibilidade de participação nas decisões tomadas, não só no plano político-parlamentar, mas também no fazer diário das leis que irão reger o funcionamento do Estado e da sociedade.

A Escola do Legislativo, órgão da estrutura administrativa da Assembleia Legislativa criado em 1992, constitui um espaço de formação profissional, de reflexão democrática e de criação, sistematização e difusão de conhecimento técnico, especializado na área legislativa.

Os volumes editados da Coleção Passo a Passo estão à venda na Livraria do Legislativo e disponíveis na internet (www.almg.gov.br/publicacao/).

SUMÁRIO

Para início de conversa	7
Os princípios que orientam o governo honesto	8
Os tipos de controle governamental	10
O controle direto	12
O controle interno	14
Os controles integrados	15
O controle externo	16
Os instrumentos de controle externo	16
A informação e a publicidade	17
O papel do Tribunal de Contas	18
O papel do Legislativo	19
O controle jurisdicional dos atos administrativos	21
Telefones úteis da Assembleia	23



Para início de conversa

O art. 73 da Constituição do Estado de Minas Gerais diz que a sociedade tem direito a governo honesto, obediente às leis e eficaz. Com essa finalidade, a administração pública, ou seja, o conjunto de pessoas jurídicas, órgãos, autoridades e servidores do Estado, passa por alguns tipos de controle, para que não abuse de poder em proveito próprio.

O sistema de controle do governo faz parte da Constituição e é uma de suas principais armas na defesa de **certos princípios fundamentais**.



LEGALIDADE

MORALIDADE

FINALIDADE OU IMPESSOALIDADE

PUBLICIDADE

RAZOABILIDADE

EFICIÊNCIA

Os princípios que orientam o governo honesto



Quem atua em nome do Estado deve obediência à lei. É ela que diz como e o que pode ser feito e que garante que as coisas não mudem, ou mudem menos, conforme a cabeça desta ou daquela pessoa. Com a lei respeitada, a vontade do povo, expressa por seus representantes no Legislativo, pauta a ação dos governantes e dos servidores públicos.

A administração pública deve obedecer não apenas à lei, mas também à moral da sociedade para que o ato seja válido. Esse princípio exige honestidade no exercício da função pública, lealdade à instituição e boa fé por parte dos agentes públicos. É bom lembrar que nem tudo que é legal é honesto.



O agente público, governante ou servidor, só pode agir pensando no interesse da sociedade, e não apenas no de algumas pessoas, como seus amigos ou parentes. A finalidade do Estado é a defesa do interesse público, e não a satisfação de interesses particulares. Todo ato da administração pública que não tiver esse objetivo é ilegal e, conseqüentemente, passível de anulação.

A administração pública tem o dever constitucional de divulgar seus atos em jornais oficiais, como o *Minas Gerais*, ou em jornais contratados para essa finalidade. O cidadão tem direito às informações de interesse geral ou coletivo, exceto quando o segredo for necessário à segurança da sociedade ou do próprio Estado. A publicidade significa a transparência das decisões tomadas pelo poder público, o que é fundamental no regime democrático.



A razoabilidade exige bom senso, prudência, moderação e coerência de atitudes dos agentes públicos no desempenho da função estatal, além da adequação entre meios e fins. Os meios de que se utiliza a administração pública devem ser proporcionais ao fim que ela deseja alcançar. Não é proporcional, por exemplo, gastar muito dinheiro para construir uma ponte que seria usada por uma única família que mora do outro lado do rio. Igualmente, não seria razoável a decisão de um prefeito de construir um estádio de futebol com capacidade superior à da população do município, pois, nesse caso, estaria onerando os cofres públicos municipais de forma desnecessária. A razoabilidade é um princípio que proíbe o excesso.

Os agentes públicos devem agir com eficiência no exercício de suas atribuições, de modo a cumprir suas obrigações da melhor forma possível, com zelo, dedicação e rendimento funcional. Servidor eficiente é o que produz serviços de qualidade.



Os tipos de controle governamental

Os vários tipos de controle são classificados de acordo com critérios diferentes, tais como: quem os realiza, de que forma, em que momento e com que finalidade.



Mais importante do que decorar os tipos de controle é saber que um não dispensa o outro e todos estão ligados a um objetivo final: garantir a qualidade dos serviços e a satisfação do interesse público.

- O **controle direto** é aquele exercido pelos cidadãos e por associações comunitárias.
- O **controle interno** é feito dentro do próprio Poder, sobre seus próprios atos e agentes.
- O **controle externo** é aquele exercido por um dos Poderes sobre o outro, compreendendo tanto o controle jurisdicional/judicial quanto o legislativo.

CLASSIFICAÇÃO DOS TIPOS DE CONTROLE SEGUNDO A FORMA, O MOMENTO E A FINALIDADE DE SUA REALIZAÇÃO

Quanto ao momento em que é feito, o controle pode ser **prévio, simultâneo ou posterior**.

O **controle prévio** é preventivo e tem por objetivo impedir que seja praticado ato ilegal ou contrário ao interesse público.

O **controle simultâneo** acompanha a atuação administrativa no momento em que ela se verifica. Já o **controle posterior** tem por objetivo fazer uma revisão dos atos praticados para corrigi-los, desfazê-los ou confirmá-los.

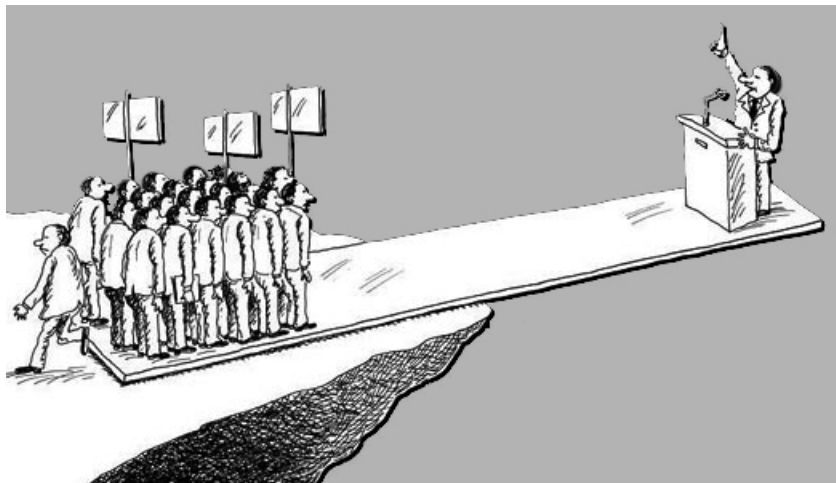
Como em uma empresa, onde há empregados, gerentes, diretores, etc., na administração pública também existe subordinação. Entre pessoas e entre setores ou órgãos. A autoridade superior controla, acompanha, orienta, revê e determina correções aos subordinados. Assim, pelo controle hierárquico, cada órgão da administração pública é policiado pelo órgão superior.

O **controle finalístico** é aquele em que se verifica a adequação do objetivo do ato ao programa geral do governo. Esse controle não decorre da relação de subordinação entre os órgãos da administração pública, mas da obrigatoriedade de todos os atos serem praticados de acordo com as diretrizes governamentais.

O controle pode ser de legalidade ou de mérito, de acordo com o aspecto da atividade que está sendo controlada. O controle de legalidade tem por objetivo verificar se o ato da administração pública está obedecendo às leis. Se não estiver, ele deve ser anulado. Já o controle de mérito é o que tem por objetivo verificar se o ato produz o resultado esperado, se é conveniente, oportuno e eficiente. Se não produz, deve ser revogado. Assim, prefeitos, governadores e presidente da República devem prestar contas às câmaras municipais, às assembleias legislativas e ao Congresso Nacional, respectivamente, sobre a atuação de seus governos. Isso é feito periodicamente, nos prazos determinados pela Constituição, ou quando o Legislativo julgar conveniente.

O controle direto

A Constituição da República de 1988, mais do que qualquer outra, valorizou a democracia participativa. Logo, em seu art. 1º, diz que: **“todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”**.



Do mesmo modo, a Constituição do Estado de Minas Gerais assegura, como objetivo prioritário do Estado, o exercício, pelo cidadão de **dois mecanismos de controle da legalidade e legitimidade dos atos do poder público e da eficácia dos serviços públicos**.

Direito de petição

Para que serve?

Requerer ao poder público informações de interesse geral ou individual.

Direito de representação

Para que serve?

Reclamar de forma fundamentada contra a violação de direitos e abusos de poder.

QUEM TEM ESSES DIREITOS?

Qualquer pessoa, física ou jurídica.

QUANDO PODEM SER EXERCIDOS?

A qualquer momento.

É NECESSÁRIO PAGAR ALGUMA TAXA?

Não é necessário pagar nada.

AONDE IR?

Ao **Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC)**, onde, por meio do serviço “Fale com as Comissões”, o cidadão pode encaminhar suas petições, reclamações, representações ou denúncias.



As comissões permanentes da Assembleia Legislativa são competentes para receber e analisar esses pedidos e denúncias, que concretizam a democracia participativa.

E, no caso de irregularidade e ilegalidade de atos do agente público, qualquer cidadão, partido político, associação legalmente constituída ou sindicato pode denunciar tanto ao Tribunal de Contas quanto ao Poder Legislativo.



Em determinados países, como os EUA, existe a figura do *watchdog* – cão de guarda –, organização pública ou privada (ONG's e associações comunitárias) que se dedica a receber queixas e reclamações do público em geral. Ainda inexistente no Brasil, essa instituição auxilia no controle tanto dos órgãos da administração pública quanto de empresas privadas que prestem serviços de interesse público.

Os documentos devem ser redigidos com clareza, contendo os dados completos do denunciante ou requerente (nome, qualificação, cópia da carteira de identidade, endereço), as informações necessárias à compreensão do problema, tais como a identificação da autoridade ou servidor denunciado, a indicação de provas ou indícios da existência do fato relatado, etc.

É preciso que o cidadão se interesse pela administração pública, discutindo problemas e soluções no âmbito das associações de bairro ou da comunidade. Afinal, a democracia é um modo de vida que exige respeito ao interesse público e constante vigilância sobre o comportamento dos governantes e agentes administrativos.

O controle interno

O controle interno ou administrativo é o poder de fiscalização e correção que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como as entidades administrativas (autarquias, fundações públicas, etc.), exercem sobre seus próprios atos e agentes, ou seja, é uma espécie de autocontrole.

A entidade ou órgão responsável pela execução da atividade controlada realiza uma revisão dos seus atos, checando se obedeceram às necessidades do serviço e às exigências técnicas, econômicas e legais para sua realização.

A administração pública pode invalidar atos de seus agentes por ilegalidade, inconveniência ou inoportunidade, punindo os responsáveis

por esses atos, respeitados os direitos adquiridos dos cidadãos de boa-fé atingidos pela sua anulação ou revogação.

Quando a autoridade competente constata a ilegalidade de seu próprio ato ou de ato de seus subordinados e declara a sua nulidade, ou quando o revoga por considerá-lo inoportuno, diz-se que a administração pública exerceu o controle administrativo *ex-officio*, ou seja, de ofício, por conta própria.

Quando os atos são anulados pela administração porque o cidadão assim requereu, em recurso administrativo, reclamação, pedido de reconsideração ou recursos hierárquicos, diz-se que a administração pública exerceu o controle administrativo por provocação.

Quem está sujeito ao controle interno?

Os órgãos da administração direta ou centralizada (três Poderes) e as entidades da administração indireta ou descentralizada, que é composta das autarquias, fundações públicas e sociedades de economia mista.

Como é feito o controle?

Normalmente, pelos órgãos superiores sobre os inferiores (controle hierárquico), auxiliados pelos órgãos criados com a finalidade de julgarem recursos administrativos (controle hierárquico impróprio) e pelos órgãos especializados (controle técnico).

Os controles integrados

A Constituição Estadual de 1989 determina que os três Poderes do Estado – o Executivo o Legislativo e o Judiciário – e as entidades da administração indireta mantenham sistemas de controle interno integrados. E mais, que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade, informem-na ao Tribunal de Contas, sob pena de serem também responsabilizados.

O controle interno, exercido pela administração pública ao fiscalizar e rever seus próprios atos, é a forma mais econômica e rápida de que dispõe o Estado para corrigir quaisquer irregularidades praticadas pelos agentes públicos no exercício de suas funções.

O controle externo

Não seria possível que os cidadãos fizessem sozinhos o controle dos gastos do governo, o que depende da atuação regular de profissionais altamente especializados, capazes de entender uma contabilidade bem complicada. Também não seria prudente confiar apenas no autocontrole de quem administra o dinheiro público.

Por isso, a Constituição deu poderes aos representantes do povo reunidos no Poder Legislativo para exercerem a fiscalização dos atos da administração, com o apoio de um órgão técnico autônomo chamado Tribunal de Contas.

Apesar de o controle externo ser efetuado por instituições integrantes do próprio Estado, ele recebe esse nome em decorrência do princípio da separação dos Poderes.

É um Poder externo e autônomo em relação ao outro que exerce a fiscalização, diferenciando, assim, o controle externo do controle interno, que é obrigação de cada Poder em sua área de atuação.

Os instrumentos de controle externo

O primeiro mecanismo utilizado para o controle do uso do dinheiro público é a aprovação do orçamento antes do início do ano e da realização de qualquer despesa. Todas as receitas e despesas dos governos devem estar previstas no orçamento.



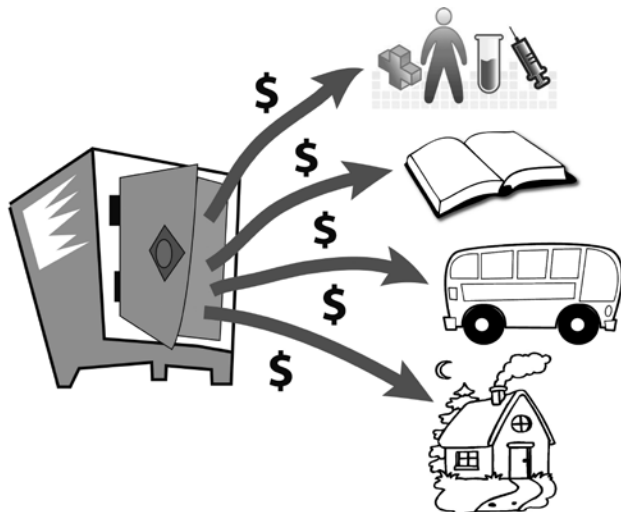
Nenhum gasto pode ser feito sem a existência do crédito orçamentário aprovado na lei. Por meio do orçamento, o Legislativo faz o controle prévio do destino do dinheiro público e permite o controle dos gastos ao longo do ano.

Quando o orçamento não pode ser aplicado exatamente da forma como foi aprovado, o Legislativo exerce seu poder de controle, votando as modificações, chamadas créditos adicionais.

Ainda para garantir que o governo cumprirá o orçamento, o Legislativo deve aprovar os empréstimos que ele pretende conseguir com os bancos, pois esses empréstimos são uma fonte extraordinária de receita, mas vão criar uma dívida que, mais cedo ou mais tarde, deverá ser paga com o dinheiro dos contribuintes.

A informação e a publicidade

O emprego do dinheiro público deve, ainda, ser demonstrado mensalmente pela administração por meio da publicação dos balancetes contábeis. Nesses balancetes, os governos mostram, usando as técnicas da contabilidade, como estão utilizando os recursos públicos, onde estão sendo feitos os investimentos e os gastos de custeio da máquina administrativa.



Dessa forma, o Legislativo e os cidadãos podem acompanhar constantemente a execução do orçamento público. Esses balancetes dão origem, depois de reunidos, ao Balanço Geral Anual, que consolida as contas da administração ao final do ano, que deve ser enviado ao Tribunal de Contas até 90 dias após o final do exercício financeiro.

O papel do Tribunal de Contas

Qualquer pessoa que tenha visto um orçamento público ou um balanço das contas públicas pode perceber que seu exame é uma tarefa bastante difícil. Por isso, foi criado um órgão especializado, que faz o exame preliminar, sob o ponto de vista técnico, dos atos administrativos geradores de despesa, como as licitações, a compra e a venda de bens públicos e as admissões de pessoal, que são obrigatoriamente publicados pelos governos, permitindo seu controle não só pelo Legislativo, como também por qualquer cidadão interessado.



O Tribunal de Contas checa o cumprimento da lei e avalia se os atos administrativos foram praticados no momento, na forma e nos custos adequados. O Tribunal examina, ainda, o cumprimento dos programas de trabalho e das metas propostas nos planos de governo e no orçamento.

Em certos casos, o próprio Tribunal pode determinar algumas penas, como multas, contra atos que tenham prejudicado o patrimônio ou gastado irregularmente os recursos públicos. No entanto, isso não acontece com a prestação de contas anual de governadores e prefeitos.

Depois de analisar a prestação de contas, o Tribunal de Contas emite um parecer prévio, que deverá ser julgado, do ponto de vista técnico e político, pelo Legislativo, no máximo, em 120 dias.

O parecer do Tribunal é uma indicação técnica ao Legislativo sobre a regularidade ou não das contas. As contas são tidas como regulares, se expressam de forma clara a legalidade e a economicidade dos atos do governo; regulares com ressalva, quando apresentam algum defeito formal na apresentação que não resulte em dano ao patrimônio público; irregulares, quando mostram a ocorrência de algum ato ilegal, desperdício de dinheiro ou crime de corrupção.

Seja qual for a conclusão do Tribunal, as contas só estarão aprovadas ou rejeitadas depois de votadas pelas câmaras municipais, assembleias

legislativas ou Congresso Nacional, que podem, inclusive, interpretá-las de forma contrária à orientação do Tribunal. Isto significa que o parecer do Tribunal não vincula o Poder Legislativo, que poderá aprovar as contas do Executivo mesmo se houver parecer pela rejeição do Tribunal de Contas. O julgamento do Legislativo é predominantemente político, ao passo que o parecer do Tribunal é predominantemente técnico.

O papel do Legislativo

O controle externo efetuado pelo Poder Legislativo não leva em conta apenas os aspectos financeiros dos atos da administração. O Legislativo tem o direito de examinar também os aspectos políticos das decisões dos governantes. Assim, além de comprovar que os gastos da administração foram feitos conforme a lei, os governos devem demonstrar, diante do Legislativo e dos cidadãos, que esses gastos foram oportunos e convenientes.



O Poder Legislativo pode suspender atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar. Para exemplificar, se o prefeito, ao regulamentar determinada lei aprovada pela Câmara, contrariar as disposições dessa lei ou restringir seu conteúdo, a Câmara poderá sustar a eficácia da norma por meio de resolução ou decreto legislativo. Além disso, o Legislativo pode requisitar informações escritas aos secretários e a outras autoridades sobre os assuntos que estejam sob a

sua responsabilidade, bem como convocá-los para esclarecer qualquer desses assuntos pessoalmente.

Outro importante instrumento de controle da administração utilizado pelo Poder Legislativo são as comissões parlamentares de inquérito (CPIs). Quando existe alguma suspeita ou indício de fato determinado que repercute no interesse público, o Legislativo pode constituir uma CPI para a investigação cuidadosa do fato. Quando o cidadão faz uma denúncia contra alguma autoridade, 1/3 dos vereadores ou deputados pode requerer ao presidente da Casa Legislativa a criação de uma CPI para a investigação do assunto.



A CPI tem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, ou seja, ela pode convocar testemunhas e indiciados, colher depoimentos e requisitar documentos e perícias, mas só sobre o fato que está sendo investigado. Além disso, a CPI não julga ninguém, porque não possui competência punitiva. Ela só investiga o fato e produz um relatório final com suas conclusões. Se o Legislativo concluir que houve algum crime, por exemplo, enviará o relatório ao Ministério Público para as providências cabíveis.

A CPI é uma comissão temporária e tem prazo certo de funcionamento. Esse prazo é fixado no regimento interno de cada casa legislativa (Câmara Municipal, Assembleia Legislativa, Câmara dos Deputados e Senado Federal).

O requerimento que solicita a constituição de uma CPI para investigar fato determinado deve respeitar as normas legais pertinentes e não depende de votação em Plenário. Ele só poderá ser indeferido pelo Presidente da Câmara Municipal ou da Assembleia Legislativa se não atender aos requisitos legais e regimentais, pois trata-se de um direito constitucionalmente assegurado às minorias.

O controle jurisdicional dos atos administrativos

Uma outra forma de controle externo, baseado também na separação dos Poderes, é o controle do Poder Judiciário sobre os atos administrativos dos três Poderes. A Constituição Federal proíbe, em seu art. 5º, que se exclua da apreciação judicial qualquer lesão ou ameaça de direito individual ou coletivo.



Dessa forma, o Poder Judiciário tem a prerrogativa de julgar todo ato da administração pública que seja levado ao seu conhecimento por meio das ações cabíveis. Quer se trate de ato político ou normativo, em prejuízo de direito próprio ou coletivo, o cidadão poderá entrar na Justiça contra a administração pública municipal, estadual ou federal. Isso mostra a articulação dos vários tipos de controle em torno do seu objetivo comum: garantir à sociedade um governo honesto. A Constituição da República, na defesa dos direitos e garantias fundamentais, individuais ou coletivos, prevê ações específicas de controle da administração pública, como a ação popular, a ação civil pública, o *habeas corpus*, o *habeas data*, o mandado de segurança individual e coletivo, o mandado de injunção e o direito de petição.

As ações previstas na Constituição ou na lei processual podem ser propostas por quem seja parte legítima para iniciar o processo judicial. Cumpre ressaltar o grande papel que o Ministério Público exerce na proteção dos direitos coletivos e difusos, verificando a legalidade e a moralidade dos atos praticados pelo administrador público e servindo de canal com a sociedade, que pode procurá-lo para comunicar indício de corrupção ou má aplicação do dinheiro público.

As penalidades aplicáveis ao governante desonesto estão previstas na lei, podendo consistir em restituição de valores aos cofres públicos, multas, penas privativas de liberdade, perda de direitos políticos, dependendo do ato praticado pelo administrador.



Telefones úteis da Assembleia

- Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC) – (31) 2108-7800
- Escola do Legislativo – (31) 2108-3400
- Ouvidoria Parlamentar – 0800-310888
- Procon Assembleia – Santo Agostinho: (31) 2108-5500
Praça Sete – Centro: (31) 2108-3456

Escola do Legislativo

Av. Olegário Maciel, 2.161 – Lourdes
30180-112 – Belo Horizonte – Minas Gerais
(31) 2108-3400
www.almg.gov.br/escola
escola@almg.gov.br

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Rua Rodrigues Caldas, 30 – Santo Agostinho
30190-921 – Belo Horizonte – Minas Gerais
(31) 2108-7000
www.almg.gov.br

Ficha Técnica

Coleção Passo a Passo

Publicação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais

Coordenação:

Escola do Legislativo

Gerente-Geral da Escola do Legislativo:

Ruth Schmitz de Castro

Planejamento Executivo e Produção Gráfica:

Gerência de Publicidade e Comunicação Visual

Revisão Linguística:

Izabela Moreira

Redação Original:

Angela Renault de Vilhena, Daniel Galupo de Paula Penna, Daniela Sader Cabral, Rogério Gurjão Pinheiro e Sara Meinberg Schmidt de Andrade

Atualização da Redação:

Antônio José Calhau de Resende

Formatação e Diagramação:

Letícia Martinez Matos

Capa e Ilustrações:

Letícia Martinez Matos

Revisão:

Celso Ivanovo

Impressão:

Gerência-Geral de Suporte Logístico

Escola
do Legislativo



**ASSEMBLEIA
DE MINAS**
Poder e Voz do Cidadão