

# Terceiro Setor e o Direito Administrativo

## Ponto n. 8 - Controle Administrativo: controle interno



**PROFESSOR DR. GUSTAVO JUSTINO DE OLIVEIRA**

---

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP)  
São Paulo (SP), 03 de outubro de 2016.

# Sumário de aula

1. Noções introdutórias do controle
  2. Controle interno
  3. Controle interno nas parcerias do Estado com o Terceiro Setor
-

# **1. Controle e tipologia de controle**

---

# 1. Noções introdutórias do controle

## Finalidades do sistema de controle

- ❑ cumprimento da **legalidade** e da **legitimidade** (MOREIRA NETO: 2015);
- ❑ observância dos **preceitos da "boa administração"**;
- ❑ verificar a conveniência e a oportunidade de medidas e decisões ao interesse público (**mérito**);
- ❑ verificar a **proporção custo-benefício (eficiência e economicidade)**;
- ❑ verificar a **eficácia** da atuação administrativa (MEDAUAR: 2015); e
- ❑ **responsabilização do agente público** (MOREIRA NETO: 2015).

**Conceito:** "É a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro." (MEIRELLES: 1991).

## O controle da atividade administrativa pode ser classificado a partir de vários critérios:

### **Quanto ao órgão (quem controla?):**

- **Autocontrole (ou controle interno):** efetivado pelo Poder Executivo
- **Controle externo:** exercido pelo Poder Judiciário e Poder Legislativo
- **Controle social:** implementado pela Sociedade Civil

### **Quanto ao momento (quando controla?):**

- **Controle prévio:** exercido antes da publicação do ato administrativo
- **Controle posterior:** implementado sobre ato existente

### **Quanto ao aspecto (quanto se controla?):**

- **Controle de legalidade:** verificação da compatibilidade formal do ato administrativo com o ordenamento jurídico
- **Controle de mérito:** avaliação da conveniência e oportunidade relativas ao motivo e objeto que ensejaram a edição do ato administrativo discricionário

### **Quanto ao objeto (o que se controla?):**

- **Atividade:** verificação da legitimação da atividade
- **Agente público:** responsabilização do agente

## **2. Controle interno**

---

## 2. Controle interno

“É a prerrogativa reconhecida à Administração Pública para fiscalizar e corrigir, a partir dos **critérios de legalidade** ou de **mérito**, a sua própria atuação.” (OLIVEIRA: 2015). Também recebe o nome de **controle administrativo, intraorgânico e intra-administrativo**.

### AUTOTUTELA

**Autotutela** é o controle administrativo interno, exercido por determinada entidade administrativa sobre seus próprios órgãos.

- Fundamenta-se na hierarquia administrativa, inerente à estruturação interna das pessoas administrativas (**relação de subordinação**).
- Independe de previsão legal**
- Recurso hierárquico próprio**

### TUTELA

**Tutela** é o controle exercido pela Administração Direta sobre os atos praticados pelas entidades que integram a Administração Indireta.

- Em virtude da autonomia das entidades administrativas, há **relação de vinculação**
- Depende de previsão legal expressa**
- Recurso hierárquico impróprio**

### **Lei Federal nº 9.784/99**

**Art. 53.** A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

### **Súmula 346 do STF (13.12.1963):**

A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

### **Súmula 473 do STF (03.12.1969):**

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.

## **2. Controle interno**

### **Mecanismos de controle interno**

#### **Direito Constitucional de petição**

Art. 5º, inc. XXXIV, da CF/88 – *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; [...]*

#### **Recursos administrativos (Lei nº 9.784, art. 56 caput e § 1º e art. 57):**

Art. 56 da Lei nº 9.784/99 - *Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito. § 1º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.*

Art. 57. *O recurso administrativo tramitará no máximo por três instâncias administrativas, salvo disposição legal diversa.*

#### **Espécies de recurso administrativo:**

- Pedido de reconsideração (art. 109, III, da Lei 8.666/93 e 106 da Lei 8.112/90)
- Recurso hierárquico próprio
- Recuso hierárquico impróprio
- Revisão (art. 65, caput e parágrafo único, da Lei 9.784/99 e arts. 174 e 182 da lei 8.112/90)

# **3. Controle interno nas parcerias do Estado com o Terceiro Setor**

---

## **2. Controle interno nas parcerias do Estado com o Terceiro Setor**

“Quando se observa a relação jurídica de subvenção entre o Estado e a entidade do terceiro setor, é a de que o controle é um aspecto fundamental da relação instaurada. Noutros termos, **toda vez que o Estado lança-se ao fomento, deve ele simultaneamente preparar-se ao controle do fomento que realiza, isto é, à verificação ou promoção da conformidade do fomento com as normas jurídicas que o regem.**” (PAGANI, 2009:27)

### **O que se controla?**

- Cumpre ao Poder Público controlar o órgão responsável pela atividade de fomento (**autotutela e tutela**)
- Cumpre ao Poder Público controlar a entidade que desempenha o programa e que é beneficiária dos recursos financeiros (**o Estado incentiva e fiscaliza**)

### **Qual o objeto do controle?**

**Objeto:** observância dos princípios administrativos (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e economicidade) e **o adimplemento da parceria sob o ângulo do resultado**

“com a administração de resultado, **se trata de ampliar o enfoque de controle de juridicidade, que ultrapassa os clássicos controles políticos de legalidade**, instituídos nos processos da democracia representativa, assim como os tradicionais controles jurídicos de legalidade, consolidados nos processos do direito administrativo, penal e civil, **para compreender um amplo controle jurídico de legitimidade – com definição constitucional e processamento administrativo**”. O controle jurídico de legitimidade pelo resultado seguiria critérios princiológicos “podendo arrolar-se, além dos já examinados, **como a eficácia e a eficiência**, várias outras, em elenco exemplificativo, tais como: **a pertinência, a adequação dos meios, o mínimo sacrifício, a funcionalidade, a flexibilidade, a pontualidade, a qualidade, o profissionalismo, o pluralismo, a solidariedade e a razoabilidade**. Está implícito, portanto, que a chave do êxito do controle de resultado, na linha que se expôs, está preponderantemente na participação” (MOREIRA NETO, 2006:49)

## 2. Controle interno nas parcerias do Estado com o Terceiro Setor

### Como se controla?

- ❑ a execução da parceria é analisada periodicamente – dependendo do que dispôr o instrumento – por uma Comissão de Avaliação instituída pelo órgão público responsável pela transferência dos recursos financeiros.
- ❑ A entidade beneficiária é submetida a prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros e pela demonstração do cumprimento das metas estabelecidas no instrumento perante o órgão público.

Lei Federal n.º 9637/98 (Organizações Sociais)	Lei Federal n.º 9.790/99 (OSCIP)	Lei Federal n.º 13.019/14 (MROSC)
<p>Art. 8.º A <b>execução do contrato de gestão</b> celebrado por organização social <b>será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora</b> da área de atuação correspondente à atividade fomentada.</p> <p>§1.º A <b>entidade qualificada apresentará</b> ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, <b>relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.</b></p> <p>§2.º Os <b>resultados</b> atingidos com a execução do contrato de gestão <b>devem ser analisados</b>, periodicamente, <b>por comissão de avaliação</b>, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação.</p>	<p>Art. 11. A <b>execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público</b> da área de atuação correspondente à atividade fomentada, e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada nível de governo.</p> <p>§.1º Os <b>resultados</b> atingidos com a execução do Termo de Parceria <b>devem ser analisados por comissão de avaliação</b>, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.</p> <p>Art. 15-B. A <b>prestação de contas relativa à execução do Termo de Parceria</b> perante o órgão da entidade estatal parceira <b>refere-se à correta aplicação dos recursos públicos recebidos e ao adimplemento do objeto do Termo de Parceria</b>, mediante a apresentação dos seguintes documentos:</p>	<p>Art. 58. A <b>administração pública promoverá o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria.</b></p> <p>Art. 59. A <b>administração pública emitirá relatório técnico</b> de monitoramento e avaliação de parceria celebrada mediante termo de colaboração ou termo de fomento e <b>o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada</b>, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil.</p> <p>Art. 69. A <b>organização da sociedade civil prestará contas da boa e regular aplicação dos recursos</b> recebidos no prazo de até noventa dias a partir do término da vigência da parceria ou no final de cada exercício, se a duração da parceria exceder um ano.</p>

## Referências bibliográficas

- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 8.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 16.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora RT, 1991.
- MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 16.<sup>o</sup> ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015.
- MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Novo referencial no direito administrativo: do controle da vontade ao do resultado. *Panóptica*, Vitória, ano 1, n. 1, set. 2006, pág. 46-63. Disponível em: <http://www.panoptica.org>. Acesso em 30 set. 2016
- SOUZA, Rodrigo Pagani de. Controle estatal das transferências de recursos públicos para o terceiro setor (Tese de doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2009. 524p.