

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

TCE-RS

Oficial de Controle Externo (OCE) – Especialidade: Oficial Instrutivo

NV-004JL-25-TCE-RS-OFIC-CON-EXT



SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA.....	11
■ COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS DE GÊNEROS VARIADOS	11
■ RECONHECIMENTO DE TIPOS E GÊNEROS TEXTUAIS	13
■ DOMÍNIO DA ORTOGRAFIA OFICIAL.....	22
■ DOMÍNIO DOS MECANISMOS DE COESÃO TEXTUAL	24
EMPREGO DE ELEMENTOS DE REFERENCIAÇÃO, SUBSTITUIÇÃO E REPETIÇÃO, DE CONECTORES E DE OUTROS ELEMENTOS DE SEQUENCIAÇÃO TEXTUAL	24
■ DOMÍNIO DA ESTRUTURA MORFOSSINTÁTICA DO PERÍODO.....	28
RELAÇÕES DE COORDENAÇÃO ENTRE ORAÇÕES E ENTRE TERMOS DA ORAÇÃO.....	34
RELAÇÕES DE SUBORDINAÇÃO ENTRE ORAÇÕES E ENTRE TERMOS DA ORAÇÃO	35
REGÊNCIA VERBAL E NOMINAL.....	37
CONCORDÂNCIA VERBAL E NOMINAL.....	39
■ EMPREGO DAS CLASSES DE PALAVRAS	45
Colocação dos Pronomes Átonos	55
EMPREGO DE TEMPOS E MODOS VERBAIS	56
■ EMPREGO DOS SINAIS DE PONTUAÇÃO	65
■ EMPREGO DO SINAL INDICATIVO DE CRASE	68
■ REESCRITA DE FRASES E PARÁGRAFOS DO TEXTO.....	69
SIGNIFICAÇÃO DAS PALAVRAS	69
SUBSTITUIÇÃO DE PALAVRAS OU DE TRECHOS DE TEXTO; REORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA DE ORAÇÕES E DE PERÍODOS DO TEXTO; REESCRITA DE TEXTOS DE DIFERENTES GÊNEROS E NÍVEIS DE FORMALIDADE	71
MATEMÁTICA.....	81
■ NÚMEROS INTEIROS, RACIONAIS E REAIS.....	81
■ PROBLEMAS DE CONTAGEM.....	87
■ SISTEMA LEGAL DE MEDIDAS.....	91
■ RAZÕES E PROPORÇÕES	94
DIVISÃO PROPORCIONAL.....	96

REGRAS DE TRÊS SIMPLES	98
REGRAS DE TRÊS COMPOSTA	99
PORCENTAGENS	101
■ SEQUÊNCIAS NUMÉRICAS	103
RACIOCÍNIO LÓGICO.....	111
■ LÓGICA DE ARGUMENTAÇÃO.....	111
ANALOGIAS.....	111
INFERÊNCIAS.....	111
DEDUÇÕES	111
CONCLUSÕES	111
■ LÓGICA SENTENCIAL (OU PROPOSICIONAL).....	112
ESTRUTURAS LÓGICAS	112
PROPOSIÇÕES SIMPLES	113
PROPOSIÇÕES COMPOSTAS	114
TABELAS-VERDADE	116
■ EQUIVALÊNCIAS	119
LEIS DE DE MORGAN	124
■ LÓGICA DE PRIMEIRA ORDEM E DIAGRAMAS LÓGICOS.....	129
■ PRINCÍPIOS DE CONTAGEM E PROBABILIDADE	133
■ OPERAÇÕES COM CONJUNTOS	140
CONTROLE EXTERNO	147
■ CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	147
CONCEITO, TIPOS E FORMAS DE CONTROLE	147
■ CONTROLE EXTERNO	162
TRIBUNAIS DE CONTAS	163
NATUREZA JURÍDICA.....	163
DISTINÇÃO ENTRE CONTAS DE GOVERNO E CONTAS DE GESTÃO	165
■ MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS.....	166

NATUREZA	166
PRINCÍPIOS.....	167
FUNÇÕES INSTITUCIONAIS.....	167
INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO	167
■ LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/2000)	168
■ LEI ORGÂNICA DO TCE/RS (LEI ESTADUAL Nº 11.424/2000)	194
■ REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (RESOLUÇÃO TCE/RS Nº 1.028/2015)	201
DIREITO CONSTITUCIONAL	219
■ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988: CONCEITO, CLASSIFICAÇÕES, EMENDAS CONSTITUCIONAIS	219
PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS.....	233
■ DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.....	237
DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS	238
DIREITOS SOCIAIS.....	259
NACIONALIDADE	266
CIDADANIA E DIREITOS POLÍTICOS	269
PARTIDOS POLÍTICOS.....	272
■ ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA.....	276
UNIÃO	278
ESTADOS	280
DISTRITO FEDERAL	282
MUNICÍPIOS.....	282
■ ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	283
DISPOSIÇÕES GERAIS.....	283
SERVIDORES PÚBLICOS	293
■ PODER LEGISLATIVO.....	297
CONGRESSO NACIONAL.....	297
CÂMARA DOS DEPUTADOS	299
SENADO FEDERAL	300

DEPUTADOS E SENADORES	300
■ PODER EXECUTIVO	302
ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA E DOS MINISTROS DE ESTADO	302
■ PODER JUDICIÁRIO	303
DISPOSIÇÕES GERAIS, ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO E COMPETÊNCIAS	303
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ): COMPOSIÇÃO E COMPETÊNCIA.....	317
■ FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA.....	318
MINISTÉRIO PÚBLICO	318
ADVOCACIA E DEFENSORIA PÚBLICAS	322
ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS MATERIAIS E PATRIMONIAIS.....	329
■ CONCEITUAÇÃO DE MATERIAL E PATRIMÔNIO.....	329
CONCEITO DE MATERIAL.....	329
CONCEITO DE PATRIMÔNIO	329
DISTINÇÃO ENTRE MATERIAL E PATRIMÔNIO NA PRÁTICA	330
■ PATRIMÔNIO DAS EMPRESAS E ÓRGÃOS PÚBLICOS.....	330
■ ATIVIDADES BÁSICAS DA ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAL E PATRIMÔNIO	331
■ NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO PATRIMONIAL	336
■ RESPONSABILIDADE CIVIL E ADMINISTRATIVA	336
■ CONTROLE DOS MATERIAIS E DO PATRIMÔNIO.....	349
■ MOVIMENTAÇÃO DO PATRIMÔNIO	350
■ SISTEMA PATRIMONIAL	351
■ ALMOXARIFADO.....	352
FUNÇÕES, PRINCÍPIOS E OBJETIVOS	352
CONTROLE E REGISTRO	353
TÉCNICAS DE ARMAZENAMENTO.....	353
UTILIZAÇÃO DE ESPAÇO	354
CONSERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DE MATERIAL	355
SEGURANÇA	355
■ COMPRAS NAS ORGANIZAÇÕES.....	356

AQUISIÇÃO DE MATERIAIS E DE PATRIMÔNIO	359
ARQUIVAMENTO	360
RECEBIMENTO	361
PROTEÇÃO E CONSERVAÇÃO	361
CLASSIFICAÇÃO	363
DISTRIBUIÇÃO	363
PADRONIZAÇÃO	364
CODIFICAÇÃO	364
INVENTÁRIO	365
■ GESTÃO, MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DOS BENS PATRIMONIAIS IMÓVEIS PÚBLICOS	366
GESTÃO PÚBLICA	371
■ PROCESSO ADMINISTRATIVO	371
FUNÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO: PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E CONTROLE	371
PROCESSO DE PLANEJAMENTO	372
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: VISÃO, MISSÃO E VALORES	373
ANÁLISE SWOT	373
■ ORGANIZAÇÃO: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	375
TIPOS DE ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	377
TIPOS DE DEPARTAMENTALIZAÇÃO: CARACTERÍSTICAS, VANTAGENS E DESVANTAGENS DE CADA TIPO	381
■ COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL	382
RELAÇÕES INDIVÍDUO/ORGANIZAÇÃO	382
MOTIVAÇÃO, LIDERANÇA E DESEMPENHO	383
PESQUISA DE CLIMA	384
■ COMPETÊNCIA INTERPESSOAL	384
■ GERENCIAMENTO DE CONFLITOS	385
Evitamento	386

GESTÃO DE CONTRATOS	391
■ ELABORAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS	391
CLÁUSULAS E INDICADORES DE NÍVEL DE SERVIÇO	391
PAPEL DO FISCALIZADOR DO CONTRATO	392
PAPEL DO PREPOSTO DA CONTRATADA	392
ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL	392
REGISTRO E NOTIFICAÇÃO DE IRREGULARIDADES	393
DEFINIÇÃO E APLICAÇÃO DE PENALIDADES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS	393

CONTROLE EXTERNO

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No exercício de suas funções, a Administração Pública estará sujeita ao controle por parte do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, além de exercer ela mesma o controle dos seus próprios atos.

Essa possibilidade de um Poder limitar o outro poderá ser referida como sistema de freios e contrapesos ou *checks and balances*. Nada mais é que a limitação mútua de um Poder em relação a outro, de modo que o poder emanado do povo seja exercido de forma equilibrada pelos representantes eleitos.

Nessa esteira, o controle é um conceito atrelado à ideia de fiscalização. Logo, quem exerce controle sobre algo ou alguém é geralmente quem detém o poder de fiscalizar os seus atos.

Cumprir ressaltar que a finalidade do controle é assegurar que a Administração atue de acordo com a lei e com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

Tais noções podem ser aplicadas ao poder público, pois o legislador, ao determinar a sua esfera de competência, acaba também por impor limites à sua área de atuação.

Assim, é de grande importância estudar os instrumentos jurídicos de fiscalização sobre a atuação dos agentes, órgãos e entidades componentes da Administração Pública. O enfoque será sobre o controle dos atos administrativos.

Tais mecanismos de fiscalização têm natureza jurídica de princípio fundamental, conforme dispõem os incisos do art. 6º, do Decreto-Lei nº 200, de 1967:

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

I - Planejamento.

II - Coordenação.

III - Descentralização.

IV - Delegação de Competência.

V - Controle.

CONCEITO, TIPOS E FORMAS DE CONTROLE

A doutrina não é unânime em relação ao tema. Todavia, boa parte dos autores costumam dividir os diversos tipos de instrumentos de controle dos atos administrativos com base nos seguintes critérios:

Quanto ao Órgão Controlador

- **Controle legislativo:** é o controle realizado pelo Poder Legislativo, ou seja, o parlamento, no exercício da sua função fiscalizadora. O controle no âmbito federal é diretamente exercido pelas Casas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e, indiretamente, pelo Tribunal de Contas da União.

- Exemplo: investigação realizada pelas Comissões Parlamentares de Inquérito — CPIs (controle parlamentar direto) e auditoria realizada pelo TCU em uma obra pública (controle parlamentar indireto);

- **Controle administrativo:** é o controle dos atos administrativos feito pelos órgãos e entidades da própria Administração Pública. Trata-se, portanto, da manifestação do princípio da autotutela e, por isso, uma modalidade de controle interno, podendo ser feito de ofício ou mediante provocação.

- Exemplo: revogação de um ato administrativo, anulação de um ato pela própria Administração etc.;

- **Controle judicial:** o controle feito pelos integrantes do Poder Judiciário no exercício da função típica, qual seja, a função julgadora. Devido ao princípio da inércia da jurisdição, jamais poderá atuar de ofício, apenas mediante provocação.

- Exemplo: mandado de injunção e as ações sobre controle de constitucionalidade.

ÓRGÃO CONTROLADOR		
Controle Legislativo	Controle Administrativo	Controle Judicial
Realizado pelo Poder Legislativo no exercício da sua função fiscalizadora	Controle dos atos administrativos feito pelos órgãos e entidades da própria Administração Pública	Controle feito pelos integrantes do Poder Judiciário no exercício da função típica (função julgadora)

Quanto à Extensão do Controle (Origem)

- **Controle interno:** é o controle exercido dentro de um mesmo Poder em decorrência da existência de hierarquia, ou seja, quando os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário estão analisando os seus próprios atos, tem-se o controle interno de legalidade. Portanto, trata-se do controle exercido **internamente**, por cada um dos Poderes, em relação aos seus **próprios atos** (exercendo a autotutela).

O controle interno é disciplinado no art. 74, da Constituição Federal:

Art. 74 Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de **controle interno com a finalidade de:**

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.

§ 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.

[...]

Nesse sentido, são exemplos de controle interno: controle exercido pela Secretaria de Saúde sobre as unidades de saúde de um município; as corregedorias dos órgãos públicos, que fiscalizam os atos praticados pelos seus servidores por meio de comissões de inquérito disciplinar (PAD) e os órgãos especializados que são responsáveis pelo controle interno de um Poder, mesmo sem relação de hierarquia (ex.: CGU).

- **Controle externo:** é o controle exercido por um Poder sobre os atos administrativos praticados por outro, ou seja, ocorre quando a legalidade dos atos editados por um Poder é analisada por outro. Assim, caracteriza-se como controle externo o exame dos atos administrativos realizado por um Poder distinto daquele que os editou.

Essa possibilidade está amparada no art. 2º, da CF, de 1988, ao afirmar que:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

São exemplos de controle externo: anulação de ato administrativo do Poder Executivo pelo Poder Judiciário; o controle realizado pelos Tribunais de Contas (que auxilia o Legislativo) sobre os atos do Executivo e do Judiciário; o julgamento anual, pelo Congresso Nacional (Legislativo), das contas prestadas pelo presidente da República (Executivo) — inciso V, art. 49, CF, de 1988, entre outros.

Atenção! O Controle Externo Popular está previsto no § 3º, art. 31, da CF:

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.

[...]

§ 3º 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.

[...]

Temos, também, a possibilidade de reexame da matéria por meio da interposição de recursos pelos eventuais interessados. Em regra, esses recursos serão analisados dentro da estrutura do próprio Poder, sendo, então, classificados como recursos próprios. Quando a análise do recurso se der em outro Poder, classificar-se-á como recurso impróprio.

Cumpramos ressaltar que o controle externo de maior abrangência, certamente, é aquele exercido pelo Poder Judiciário, que tem a prerrogativa de analisar a legitimidade e a legalidade dos atos editados pelos demais Poderes, em caráter de definitividade (coisa julgada material).

Deve haver atenção no que tange ao controle externo, pois, quando o termo é utilizado em sentido amplo, é possível dividi-lo em controle externo judicial e legislativo:

- **Controle externo judicial:** realizado mediante provocação e atua somente sobre os aspectos legais da atuação administrativa (controle de legalidade);
- **Controle externo legislativo:** realizado mediante provocação ou de ofício, atua tanto em relação aos aspectos legais quanto de mérito da atuação administrativa (controle de legalidade e de mérito).

Por outro lado, quando utilizamos controle externo em sentido estrito, ficaremos restritos aos termos da Constituição Federal, que dispõe apenas do controle externo legislativo — o qual será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas.

Quanto ao Momento

- **Controle preventivo, prévio ou a priori:** é o controle exercido antes da prática do ato administrativo (antes da “perfeição” do ato), tendo natureza preventiva.

Como exemplo, temos a necessidade de aprovação da nomeação do procurador-geral da República pelo Senado Federal. Veja-se que nesse exemplo também se trata de uma forma de controle externo, pois temos um Poder (Legislativo) exercendo controle sobre outro Poder (Executivo).

Dica

A regra no ordenamento jurídico atual é a de que **não** existe a necessidade de homologação prévia dos Tribunais de Contas para o alcance da eficácia dos atos ou contratos administrativos. Todavia, a **lei** pode expressamente exigir que o Tribunal de Contas exerça esse controle prévio em casos excepcionais. Como exemplo, podemos citar as licitações para concessão de serviços públicos no âmbito federal, que devem estar no edital submetido à aprovação ao Tribunal de Contas antes de ser publicado.

- **Controle concomitante ou *pari passu*:** controle efetuado no ato administrativo durante a sua prática, dispondo, também, de natureza preventiva.
 - Exemplo: auditar atos ou contratos administrativos que ainda estão em curso, tal como uma obra que se encontra em andamento e que passa por auditoria realizada pelo TCU;
- **Controle subsequente, posterior ou a posteriori:** é aquele efetuado após a conclusão (após a formação perfeita) do ato ou atividade administrativa com o objetivo de confirmá-los ou corrigi-los.

Assim, primeiro o ato é praticado ou o procedimento é realizado, para, depois, verificar-se a sua legalidade ou legitimidade. Portanto, trata-se da forma mais utilizada de controle e tem natureza corretiva.

Temos como exemplo a aprovação das contas de um administrador público pelo Tribunal de Contas: primeiro, houve a prática de inúmeros atos ao longo do ano (compra de materiais, gastos com pessoal, realização de obras etc.), depois, são verificadas a

legalidade e legitimidade de todos eles. Outro exemplo é a homologação do procedimento licitatório; o exemplo mais utilizado em provas é a anulação e revogação de atos administrativos.

Quanto à Natureza

● Controle de Legalidade

Consiste em verificar se o ato praticado está em conformidade com o ordenamento jurídico, ou seja, verificar se ato é legal. Constatando-se a incompatibilidade da conduta administrativa com a norma ou com princípios administrativos, a revisão da conduta (comissiva ou omissiva) é a medida que se impõe.

A legalidade tratada aqui é de forma ampla. Dessa forma, englobará:

- **Normas em geral:** a CF, de 1988; leis, resoluções, instruções normativas, portarias, regulamentos, entre outros;
- **Princípios administrativos:** impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, contraditório e ampla defesa, razoabilidade e proporcionalidade etc.

Nesse contexto, o controle de legalidade pode ser realizado tanto por meio de controle interno (dever de autotutela da Administração Pública), como por meio do controle externo (exercido pelo Poder Judiciário ou Legislativo).

O controle de legalidade interno refere-se à anulação de licitação pela própria Administração, após constatado vício de ilegalidade em seu procedimento.

O controle de legalidade externo refere-se ao exame de legalidade pelo Poder Judiciário no caso de impetração de mandado de segurança, visando à nomeação de candidato aprovado em concurso público, ou pelo Poder Legislativo.

Ademais, o controle de legalidade pode ter três resultados distintos:

- **Confirmação da validade do ato:** no caso em que, após a análise da validade do ato, constata-se que ele não goza de nenhuma ilegalidade;
- **Anulação:** quando é detectada alguma ilegalidade no ato, ele será retirado do ordenamento jurídico por meio da anulação;
- **Convalidação:** quando o ato é ilegal, passível de ser “consertado” e tal ilegalidade pode ser suprida.

● Controle de Mérito

No controle de mérito, não se analisa a conformidade da edição do ato com a lei, mas, sim, a conveniência e a oportunidade da conduta administrativa.

Ou seja, não basta que o ato praticado pelo administrador público esteja apenas em conformidade com a lei, ele deve ser oportuno, conveniente, adequado ou justo para que a Administração Pública possa alcançar os seus fins. É o que chamamos, também, de **controle discricionário**.

Em regra, o controle de mérito é feito pelo próprio Poder que praticou o ato (controle interno). Dessa forma, somente o Poder Executivo pode exercer o controle de mérito sobre os atos praticados por seus agentes, o que também ocorre em relação aos demais Poderes.

Também pode ocorrer o controle de mérito quando exercido pelo Poder Legislativo, o chamado controle político, embora seja mais incomum.

A exemplo, temos a concessão de férias ou licenças a servidores: é um ato discricionário do administrador que os chefia, no que se refere ao momento oportuno para a concessão. Ou seja, o administrador verificará qual o melhor período para que o servidor se afaste do serviço, de forma que o trabalho não seja prejudicado.

Nesse exemplo, somente o próprio administrador é que poderá rever o ato de concessão ou não de férias ou licenças a seus servidores. Não pode, então, o Poder Judiciário interferir quanto ao mérito da concessão ou não das referidas férias ou licenças, mas pode verificar aspectos relativos à legalidade do ato, ou seja, se a negação ou a concessão estaria de acordo com os preceitos legais.

Quando a Administração Pública efetua o controle de mérito e entende que não é mais conveniente ou oportuno manter a produção de efeitos de um determinado ato administrativo, poderá, então, revogá-lo.

O controle de mérito pode ter dois resultados distintos:

- **Confirmação da conveniência do ato:** no caso em que, após a análise do mérito do ato, constata-se que é conveniente ou oportuno para a Administração que ele continue existente;
- **Revogação:** quando o ato, embora seja válido, é tido como inoportuno ou inconveniente para a Administração.

Assim, pode-se resumir que este controle é exercido sob os atos discricionários, que são aqueles nos quais a Administração Pública tem uma certa liberdade de escolha admitida pela própria lei.

Além disso, cumpre ressaltar um exemplo de ato discricionário: imagine que um grupo de pessoas queira fechar uma rua para a realização de uma festa; nessas circunstâncias, as pessoas interessadas devem solicitar ao município uma autorização de uso de bem público.

Esta autorização é discricionária e o município analisará se é conveniente essa concessão, tendo em vista o interesse da coletividade. Caso os atos se tornem inconvenientes ou inoportunos ao interesse público, poderão ser revogados. Compete normalmente à Administração Pública e, em casos excepcionais, previstos na Constituição, ao Legislativo.

Quanto ao Âmbito de Atuação

● Controle Hierárquico ou por Subordinação

Essa forma de controle é consequência das relações hierárquicas existentes no interior da Administração entre os diversos órgãos e agentes públicos.

Ocorre tipicamente no Poder Executivo (e atipicamente nos demais Poderes), caracterizando-se como um controle interno, pois, em regra, os órgãos públicos integram uma mesma pessoa jurídica — decorrente do poder hierárquico.

Como exemplo, podemos citar o controle que uma Secretaria Municipal de Saúde exerce em relação aos postos de saúde do município, que são órgãos públicos;

● Controle Finalístico ou por Vinculação

É aquele que se materializa no poder de tutela que a Administração direta (União, estados, DF e municípios) tem em relação aos entes da Administração indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista).

Esse controle não se fundamenta na hierarquia dos órgãos administrativos. Em regra, é necessário que haja a expressa previsão legal para que o controle finalístico possa existir.

Pode ser chamado, também, de supervisão ministerial ou tutela administrativa. Exemplo: o controle do Ministério da Fazenda (órgão integrante da estrutura da União — Administração direta) em face do Banco do Brasil (sociedade de economia mista federal — Administração indireta).

Atente aos conceitos: a autotutela é o que fundamenta o controle interno que a Administração Pública faz sobre os seus próprios atos. A tutela, por sua vez, é característica da Administração direta, que o exerce em face da Administração indireta.

Existe uma divergência doutrinária importante sobre o tema. Parte da doutrina (encabeçada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro) entende que o controle por vinculação é o controle externo, visto que sai dos limites da hierarquia e exerce controle sobre outra pessoa jurídica, mesmo que seja dentro de um mesmo Poder (Executivo).

Todavia, tal posicionamento não é unanimidade, visto que a outra corrente doutrinária (encabeçada por Celso Antônio Bandeira de Mello) considera que se o controle por vinculação é exercido dentro de um mesmo Poder, tal controle será interno, não importando se seria exercido por uma pessoa (Administração Direta) sobre os atos praticados por pessoa diversa (Administração Indireta).

O último posicionamento parece ser mais lógico e é o mais aceito pela doutrina, mas as provas de concurso já alternaram bastante os dois entendimentos.

O mais correto seria que a banca não viesse a cobrar uma questão colocando em confronto os dois entendimentos. Por sinal, já houve questão de prova que abordou essa temática e, posteriormente, anulou a questão por alegar divergência doutrinária.

Convém fazer breves considerações sobre os controles administrativo, legislativo e judicial, haja vista que o critério da extensão abrange todos os demais.

Quanto à Iniciativa

● Controle de Ofício

É aquele praticado pela própria Administração, no exercício do poder de autotutela, independentemente da provocação de terceiros. Ocorre, por exemplo, quando uma autoridade administrativa anula ou revoga um ato administrativo praticado por subordinado.

Exemplo: ocorre o controle preventivo e de ofício quando o setor de Tesouraria da Prefeitura verifica se foram cumpridos todos os requisitos e se estão corretos todos os documentos, antes de efetuar o pagamento de algum serviço ou compra de material;

● Controle Mediante Provocação

O controle provocado é aquele que tem o seu início mediante o acionamento ou a provocação de terceiros, a exemplo do que acontece nos recursos

administrativos. Se a Administração Pública proferir uma decisão que não é de interesse do particular, por exemplo, este poderá recorrer à autoridade superior com o objetivo de tentar rever a decisão.

I DO CONTROLE ADMINISTRATIVO

A Administração Pública, no exercício de suas funções, encontra-se sujeita ao controle de seus atos. Assim sendo, toda atividade da Administração Pública, quer discricionária quer vinculada, deve obedecer aos princípios previstos no art. 37, da Constituição Federal; conseqüentemente, não poderá exceder os limites de competência e os limites traçados pelas normas atinentes a cada caso.

Para que a Administração observe esses princípios, o ordenamento prescreveu mecanismos jurídicos e administrativos de controle de suas atividades visando à defesa da própria Administração e dos direitos e garantias dos administrados.

Esses mecanismos são os meios de fiscalização e de correção que os três Poderes exercem sobre a Administração Pública, objetivando garantir a sua atuação com os princípios constitucionais que lhe foram impostos.

Assim, o controle administrativo é a forma pela qual o Poder Executivo e os órgãos da administração dos demais Poderes mantêm suas atividades em conformidade com a lei, atendendo às necessidades do serviço e aos requisitos técnicos e econômicos.

Esse controle envolve a verificação da legalidade e do mérito dos atos administrativos. Com isso, pode-se afirmar que o controle administrativo não é restrito apenas à Administração Pública, haja vista que os órgãos administrativos dos Poderes Legislativo e Judiciário também podem exercer controle administrativo sobre seus próprios atos.

O fundamento do controle administrativo está no poder de autotutela que a Administração tem para rever, anular ou revogar os atos que seus órgãos e agentes praticam, independentemente de autorização judicial.

A atuação da Administração Pública, como ente capaz de fiscalizar os seus atos por conta própria, tem respaldo em uma importante súmula publicada pelo Supremo Tribunal Federal. Observemos o que diz a Súmula nº 473, do STF:

Súmula nº 473 (STF) *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.*

Quando o texto da súmula diz que a Administração Pública pode “anular seus próprios atos quando eivados de vício”, faz-se expressa referência ao controle de legalidade.

De fato, a anulação é a medida cabível para remover qualquer ato administrativo do ordenamento jurídico, quando ele for elaborado em desacordo com a legislação vigente (*contra legem*), ou pelo fato de o ato administrativo não seguir os parâmetros da legislação vigente (não é *secundum legem*).

Por outro lado, a súmula também disciplina sobre o ato de revogação. Essa é a medida cabível para retirar o ato administrativo do ordenamento jurídico,

porque ele deixa de ser útil para a Administração Pública. É isso que a súmula insinua quando expressa que o ato administrativo pode ser revogado “*por motivos de conveniência ou oportunidade*”.

Essa é a principal característica do controle de mérito, o qual garante uma margem de liberdade para o administrador escolher qual a solução mais adequada para aquele ato administrativo. É dizer, em outras palavras, que o administrador poderá revogar os atos inconvenientes ou inoportunos, mas o administrador deve anular os atos ilegais.

Outro aspecto importante apresentado pela súmula diz respeito à retroatividade dessas medidas. Os atos administrativos considerados ilegais não originam direitos e, por isso, o ato de anulação poderá retroagir (eficácia *ex tunc*) até o momento da origem daquele ato.

Porém, os atos administrativos considerados inconvenientes e inoportunos “*deverão respeitar os direitos adquiridos*”, o que significa que a revogação não pode retroagir até a data da criação do ato (eficácia *ex nunc*).

Dica

Anulação: atos eivados de vícios. Medida de controle de legalidade. Efeito retroativo;

Revogação: por motivo de conveniência ou oportunidade. Medida de controle de mérito. Efeito não retroativo.

O controle administrativo apresenta-se como um dos mais importantes para nossos estudos pelo fato de ele ser, também, uma das modalidades mais versáteis.

Isso se dá pelo fato de que o controle administrativo poderá ser feito segundo critérios de legalidade e de mérito, mas também segundo os critérios de momento (oportunidade) do seu exercício e em relação ao vínculo do controle.

Vejamos o art. 70, da CF, de 1988, que faz menção direta à existência do sistema de controle interno de cada Poder.

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.

[...]

Tal informação deve ser desde já trabalhada em comparação ao controle externo exercido sobre outros Poderes da Administração Pública. Nesses casos, além de eles acontecerem nas hipóteses constitucionalmente previstas, em regra, deverão recair apenas sobre os aspectos de legalidade do ato praticado, conforme visto anteriormente, no art. 74.

Em outras palavras, o controle administrativo trata-se do poder de fiscalização e correção que o Poder Executivo e os órgãos de administração dos demais poderes (Poder Legislativo e Poder Judiciário, quando estiverem no exercício de funções atípicas administrativas) exercem sobre suas próprias atividades, sob os aspectos de legalidade e de mérito. Pode ser realizado de ofício ou mediante provocação, de forma prévia, concomitante ou posterior.

O controle administrativo deriva do poder-dever de autotutela que se fundamenta no princípio da legalidade e está previsto também na Súmula nº 346, sendo de extrema importância fixar o conteúdo da súmula mencionada. Vejamos:

Súmula nº 346 (STF) *Administração Pública - Declaração da Nulidade dos Seus Próprios Atos. A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.*

Em relação ao momento mais correto para instaurar controle administrativo, é importante ressaltar que o controle dos atos públicos poderá ocorrer em três momentos distintos. Para melhor explicar cada modalidade, vamos utilizar alguns exemplos:

- **Controle administrativo preventivo ou a priori:** esse é o caso do exercício das atividades de polícia administrativa, como o trancamento de estabelecimentos alimentícios por motivos sanitários. Mesmo que nenhum cliente daquele estabelecimento tenha feito uma reclamação formal quanto à qualidade do produto, a Administração Pública, para proteger a saúde e a segurança dos cidadãos, pode trancar o estabelecimento e impedir que o proprietário continue exercendo suas atividades comerciais até ele regularizar a situação;
- **Controle administrativo concomitante ou *pari passu*:** a fiscalização deve recair sobre um grande projeto, cujos efeitos serão produzidos em um longo período. Mencionamos as auditorias e demais medidas de fiscalização aplicadas em contratos administrativos, mas podemos também citar a verificação de dados presentes no cadastro dos licitantes interessados no certame. Mesmo que ainda não haja um contrato elaborado, todo o procedimento licitatório anterior à elaboração desse contrato já produz efeitos para o competidor que apresentou uma efetiva proposta, atendendo a todos os requisitos do edital;
- **Controle posterior ou a posteriori:** essa é a modalidade mais comum de controle administrativo, pois ela visa validar ou a remover um ato que já está produzindo efeitos. Todos os atos de homologação (licitação, concurso público), os atos de cassação (aposentadoria, disponibilidade) e os recursos administrativos são formas de controle posterior.

Os recursos administrativos são os instrumentos destinados a proporcionar o reexame dos atos da Administração Pública. São eles: a representação, a reclamação administrativa, o pedido de reconsideração e os recursos hierárquicos próprios e impróprios.

Em relação ao critério de **vínculo**, o controle administrativo também dispõe das duas vertentes, assim expostas:

Controle Hierárquico

Como visto, essa é a modalidade de controle que decorre da própria linha hierárquica dentro de uma entidade ou órgão, determinando quem dá as ordens (superior hierárquico) e quem as executa (subordinado).

Cabe ressaltar que todo controle hierárquico é uma forma de controle interno, pois, mesmo havendo hierarquia entre dois órgãos distintos, ainda estamos