

# FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, LEGISLATIVA E JUDICIÁRIA

---

Isabella Remaili Monaco

## 2.1 Introdução

A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal (DF) e dos municípios deve obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. É o que dispõe o art. 37, *caput*, da CRFB/1988, e que pode ser resumido em poucas palavras: é dever da Administração atuar em prol do interesse público.

A despeito disso, não são raros os casos de abuso por parte do administrador, que se serve de sua função para atender a interesses particulares, causando, dentre outros, prejuízos ao erário público. Por isso, além de essencial, decorre do próprio texto constitucional a necessidade de fiscalização, de controle da atuação da Administração, especialmente em matéria de direito financeiro.

Este capítulo objetiva, justamente, trazer um panorama das modalidades e espécies de controle da Administração Pública, tendo como foco os aspectos voltados à atividade financeira do Estado e dando especial atenção à identificação de alguns pontos, quais sejam: os diferentes órgãos e poderes que têm função de controle e como a exercem; a caracterização

da fiscalização hierárquica; e os papéis do Poder Judiciário, do ministério público e das ouvidorias de polícia.

## **2.2 Administração Pública enquanto objeto do controle**

Antes de adentrar o tema do controle propriamente dito, é importante delimitar o conteúdo da expressão Administração Pública. Isso porque o que se analisará é o controle sobre ela e não sobre a atividade judicial ou legislativa, por exemplo.

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>1</sup>, a expressão possui dois sentidos: (i) o subjetivo, formal ou orgânico, segundo o qual designa os entes que exercem a atividade administrativa, compreendendo pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos da função administrativa; e (ii) o objetivo, material ou funcional, para o qual corresponde à natureza da atividade exercida pelos referidos entes, sendo, portanto, a própria função administrativa da qual se incumbe, predominantemente, o Poder Executivo.

É exatamente esse conceito amplo que será aqui considerado, incidindo o controle, portanto, sobre os entes e atividades resultantes do exercício da função administrativa.

Além disso, deve-se alertar que o enfoque será sobre a atuação administrativa relacionada ao direito financeiro e, portanto, à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, da qual trata a Seção IX, do Capítulo I do Título IV da CRFB/88 (arts. 70 a 75).

## **2.3 Modalidades e espécies de controle**

O controle da Administração Pública pode se dar de diversas formas e por diversos órgãos e poderes. Com o objetivo de criar uma sistematização, serão utilizados, a seguir, os termos “modalidades” e “espécies” de controle. As modalidades serão consideradas as formas de controle existentes, as quais não estão todas expressamente previstas pela Constituição, decorrendo de classificações doutrinárias. Já por espécies serão entendidas as vertentes de controle desenhadas de forma mais evidente

---

1 DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito administrativo*. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 65-66.

pelo texto constitucional, permitindo identificar uma estrutura de controle prevista pelo legislador. Vale ressaltar que a doutrina utiliza os termos em questão de maneiras distintas e que, neste capítulo, os vocábulos serão utilizados sem observar as divergências, a fim de facilitar a sistematização. Ainda, vale esclarecer, desde já, que as modalidades são mais numerosas e permitem caracterizar as diferentes espécies, parecendo, por vezes, com elas coincidir.

### **2.3.1 Modalidades de controle**

Isso posto, trate-se, primeiro, das modalidades. Diversos são os critérios utilizados para sua classificação. Aqui, adotaremos aqueles que, como aponta Hélio Saul Mileski<sup>2</sup>, são amplamente utilizados pela doutrina, quais sejam “tipo”, “órgão executor”, “momento” e “finalidade”.

#### **2.3.1.1 Tipos de controle**

Quanto ao tipo, o controle pode ser interno ou externo, a depender se o órgão controlado pertence ou não à mesma estrutura do órgão controlador.

Conforme leciona Odete Madeuar<sup>3</sup>, o controle interno da Administração Pública é a fiscalização exercida por ela mesma sobre seus atos e atividades de seus órgãos e entidades descentralizadas. Ele permite à Administração anular, por ilegalidade, ou revogar, por conveniência e oportunidade, os próprios atos, conforme entendimento sumulado do Supremo Tribunal Federal, em sua súmula n. 473<sup>4</sup>.

Controle externo, por sua vez, é aquele executado por órgãos ou poderes externos à estrutura do controlado. É, por exemplo, o controle exercido pelo Poder Legislativo ou pela administração direta sobre a indireta.

Ao tratar dos controles interno e externo em matéria de finanças públicas, o art. 70, *caput*, da CRFB/1988 dispõe o seguinte:

---

2 MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. 3. ed. São Paulo: Fórum, 2018. p. 173.

3 MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 53.

4 A Súmula 473 do STF tem o seguinte enunciado: “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 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.

Como se pode notar, o controle da Administração em matéria financeira se dá tanto pelo controle externo quanto pelo controle interno. E mais: é necessária a atuação do controle interno de cada poder, e não apenas do Executivo. Isso porque, como mencionado, a Administração Pública não se resume ao Poder Executivo, havendo o exercício da função administrativa por outros poderes. Eis, portanto, a importância do conceito amplo da expressão acima abordado.

Em seguida, o art. 71 trata especificamente do controle externo em âmbito federal, atribuindo-o o expressamente ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Essa organização, conforme disposto pelo art. 75, deve ser espelhada para os estados e municípios, que contarão com os respectivos órgãos legislativos e tribunais de contas.

Neste ponto, é válido notar que o controle externo, pela literalidade do texto constitucional, é aquele exercido pelo Legislativo auxiliado pelo tribunal de contas, e não por todo e qualquer órgão que não esteja na mesma estrutura do controlado, como determina a classificação utilizada. Isso, contudo, não a torna equivocada ou inútil, na medida em que serve plenamente à finalidade de sistematização.

O art. 74, por sua vez, adentra o controle interno. Segundo ele, os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, a fim de, dentre outras coisas, avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos; avaliar a gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração; e controlar as operações de crédito. O controle interno, portanto, deve ser exercido de forma coordenada.

### ***2.3.1.2 Controle segundo o órgão executor***

A doutrina divide o controle por órgão executor em administrativo, legislativo e judiciário.

O controle administrativo é o que a Administração Pública exerce sobre seus próprios atos, seja de ofício ou por provocação. Ele decorre da autotutela administrativa e, avaliando a legalidade e o mérito dos atos, permite sua alteração, anulação ou revogação.

O controle legislativo, por sua vez, é aquele exercido pelo Poder Legislativo. A título de exemplo, pode-se mencionar a competência do Congresso Nacional para julgar, anualmente, as contas do presidente da República (art. 49, IX, da CRFB/1988). Isso já demonstra que não se trata de um controle meramente político, envolvendo também o aspecto financeiro, o que se torna ainda mais evidente pelo fato de o TCU auxiliar o Congresso Nacional no controle externo eminentemente financeiro.

Por fim, o controle judiciário é o exercido pelo Poder Judiciário, sendo este provocado a resolver litígios entre a Administração e o administrado. Segundo o art. 5º, inciso XXXV da CRFB/1988, a lei não excluirá da apreciação desse Poder lesão ou ameaça a direito.

### ***2.3.1.3 Controle conforme o momento***

O controle sobre o ato administrativo pode ocorrer em diversos momentos: será prévio quando se der antes da realização do ato, o que, na seara financeira, pode ser exemplificado pela exigência de empenho antes da realização da despesa (art. 60 da Lei n. 4.320/64); será concomitante quando realizado no momento de execução da atividade administrativa; e será posterior quando ocorrer após o aperfeiçoamento do ato.

### ***2.3.1.4 Controle conforme a finalidade***

O controle segundo a finalidade analisa a legalidade e o mérito do ato administrativo.

Nos moldes do art. 37 da Constituição, a Administração deve obedecer ao princípio da legalidade, sendo legal não só aquilo que atende aos ditames da lei em sentido estrito, como também dos demais atos normativos.

O controle de legalidade pode ser exercido pelos três poderes.

O mesmo não ocorre, em tese, com o controle de mérito. Este analisa a eficiência, a eficácia e a economicidade dos atos praticados, considerando, também, sua conveniência e oportunidade. Envolve, portanto, a discricionariedade da Administração, motivo pelo qual deve ser objeto apenas de seu próprio controle.

### **2.3.2 Espécies de controle**

Esclarecidas as modalidades de controle, vejamos suas espécies. Como várias se assemelham às modalidades já tratadas, aproveitaremos para abordar características complementares e adentrar alguns dos pontos específicos sobre os quais nos propusemos a tratar.

Isso posto, Jessé Torres Pereira Junior<sup>5</sup> identifica quatro vertentes de controle no texto constitucional: o autocontrole, ou controle administrativo; o parlamentar; o popular; e o judicial. A essas, deve ser adicionado o controle exercido pelos tribunais de contas, em consonância com o entendimento da professora Odete Medauar e de Helio Saul Mileski. Essa espécie será aqui denominada de controle financeiro.

#### **2.3.2.1 Controle administrativo e fiscalização hierárquica**

O controle administrativo tem as mesmas características mencionadas para a modalidade de mesma denominação. Assim, está-se diante do controle exercido pela Administração sobre seus próprios atos, como decorrência da autotutela administrativa.

Nessa toada, deve-se notar que se trata, na maior parte das vezes, de modalidade de controle interno – não o será somente quando a Administração direta fiscalizar a indireta –, que pode ser exercido de ofício ou mediante provocação, bem como de forma prévia, concomitante ou posterior.

Deve-se ressaltar que o controle administrativo é o único que, em tese, pode efetuar um controle mais abrangente dos atos administrativos, avaliando não só sua legalidade como também seu mérito. Isso porque o último implica a análise de aspectos discricionários relacionados à conveniência e oportunidade do ato praticado, de modo que a interferência de outro poder causaria uma relação de subordinação, implicando a violação ao princípio da separação dos poderes.

Além disso, pode ser desempenhado pelo próprio agente em relação aos seus atos ou pelo superior em relação aos atos do agente subordinado<sup>6</sup>. Nesse último caso, fala-se na chamada fiscalização hierárquica

---

5 PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Controle judicial da Administração Pública: da legalidade estrita à lógica do razoável*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 21.

6 Justamente por isso, opta-se, aqui, por utilizar a expressão “controle administrativo” para designar o controle exercido pela Administração sobre sua atuação e “autocontrole” para referir a revisão que um agente faz de seu próprio ato.

(também conhecida como controle hierárquico), que é uma das formas mais comuns de controle dentro da estrutura administrativa, justamente por ser ela fortemente hierarquizada.

Dentre outros modos, ela pode ocorrer mediante a apresentação de recursos administrativos pelos administrados em face de determinado ato, levando à instância superior sua reanálise. Interessante notar, aliás, que, ressalvadas algumas exceções relacionadas ao processo administrativo disciplinar, tais recursos admitem a *reformatio in pejus*.

Esclareça-se que não se confunde com a fiscalização hierárquica aquela exercida pela Administração direta sobre a indireta. Isso porque não há vínculo de subordinação entre elas, mas sim, uma descentralização. Logo, a fiscalização hierárquica só ocorre no controle interno, embora este a ela não se restrinja.

Além disso, a fiscalização em questão pode ser obrigatória, como lembra Odete Medauar<sup>7</sup>, decorrendo de norma legal que exija a atuação do superior em determinados momentos. É, por exemplo, o caso das homologações.

A professora Odete Medauar também apresenta importantes ponderações sobre a fiscalização hierárquica. Nesse sentido, indica como vantagens o fato de ser um processo menos formalista e oneroso que o jurisdicional; a possibilidade de realização de um controle mais abrangente, que discuta o mérito; e o aprimoramento da relação entre indivíduo e Administração. Por outro lado, como aspectos negativos, relembra a existência de um sentimento de solidariedade hierárquica entre os administradores, bem como de uma forte mentalidade de que se deve esperar que o administrado reclame o que entende ser seu direito na esfera judicial.

A despeito do quanto acima exposto, é importante salientar, na esteira do que lecionam os professores José Mauricio Conti e André Castro Carvalho<sup>8</sup>, que o autocontrole e a fiscalização hierárquica são muito mais relevantes sob a perspectiva do controle voltado ao direito administrativo. Para o direito financeiro, importa a manutenção do controle interno previsto no art. 74 da CRFB/88, *in verbis*:

---

7 MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 61.

8 CONTI, José Mauricio; CARVALHO, André Castro. O controle interno na Administração Pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. **Revista Direito Público**, Porto Alegre-Brasília, a. VIII, n. 37, p. 201-220, jan./fev. 2011. p. 205.

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.

Assim sendo, como apontam Conti e Carvalho, tal controle, sob a perspectiva do Poder Executivo, permite, na prática, o acompanhamento das políticas traçadas pelo gestor público, dando subsídios para ajustes, correções e aperfeiçoamentos necessários ao atingimento das metas orçamentárias, bem como para a tomada de decisões mais adequadas e responsáveis.

### ***2.3.2.2 Controle parlamentar ou legislativo e a atuação dos tribunais de contas***

O controle parlamentar ou legislativo é aquele exercido pelos órgãos integrantes do Poder Legislativo nas diferentes esferas federativas – Congresso Nacional, assembleias legislativas e câmaras de vereadores.

Como já tratado, o Legislativo não exerce um controle meramente político, sendo de extrema relevância em matéria financeira. Nesse sentido, além de julgar as contas do chefe do Poder Executivo, é responsável pela fixação dos limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos estados, do DF e dos municípios, o que se dá por resolução do Senado Federal (art. 52, VI, da CRFB/1988). A este também compete dispor sobre (i) limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos estados, do DF e dos municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal (art. 52, VII, da CRFB/1988); (ii) limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno (art. 52, VIII, da CRFB/1988); e estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos estados, do DF e dos municípios (art. 52, IX, da CRFB/1988).



Ademais, nos termos do art. 74 da CRFB/1988, o Legislativo, juntamente com o Executivo e com o Judiciário, deve manter sistema integrado de controle interno, com as seguintes finalidades, já mencionadas no tópico anterior: (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; e (iv) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

### **2.3.2.3 Controle financeiro**

O controle financeiro é aquele exercido pelos tribunais de contas, ao desempenhar o controle externo, auxiliando o Legislativo.

Nos termos do já mencionado art. 70 da CRFB/1988, a fiscalização tem como objeto as matérias 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.

O art. 71 da CRFB/1988 define as competências das cortes de contas:

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.

Trata-se, pois, de controle com forte caráter técnico, o que confere maiores subsídios ao controle legislativo.

Há que se mencionar que grande discussão existe acerca da natureza jurídica dos tribunais de contas, na medida em que, embora profiram decisões, elas não são consideradas definitivas, por estarem suscetíveis ao controle judicial.

### 2.3.2.4 Controle judicial

O controle judicial é aquele exercido pelo Poder Judiciário sobre os atos da Administração Pública, bem como dos demais poderes.

Trata-se de controle realizado sempre *a posteriori* e mediante provocação, por meio dos chamados remédios constitucionais, a exemplo do mandado de segurança, do mandado de injunção, da ação coletiva e da ação civil pública. Importante notar que é o único controle que possui efeitos definitos com o trânsito em julgado da decisão.

Em tese, o controle judicial deveria restringir-se à análise da legalidade, seja sobre os chamados atos vinculados (à lei) seja sobre os atos discricionários (em que há maior liberdade de escolha) da Administração. Isso porque o art. 5º, XXXV, da CRFB/1988, vedou a exclusão da apreciação judicial apenas a lesão ou ameaça a direito. Dessa forma, o que não é direito previsto em lei, não deve sofrer a ingerência dos operadores do direito. Assim, não há que se falar em análise do mérito, ou seja, da conveniência e/ou oportunidade do ato discricionário, o qual só pode ser analisado em relação à legalidade. Fazê-lo implicaria, inclusive, invasão de competência e consequente violação ao princípio da separação dos poderes.

A despeito disso, vem-se notando uma atuação cada vez mais ativa dos tribunais. Tanto é assim que a discussão foi objeto de julgamento, em sede de repercussão geral, pelo STF:

Recurso extraordinário com repercussão geral. 2. Concurso público. Correção de prova. Não compete ao Poder Judiciário, no controle de legalidade, substituir banca examinadora para avaliar respostas dadas pelos candidatos e notas a elas atribuídas. Precedentes. 3. Excepcionalmente, é permitido ao Judiciário juízo de compatibilidade do conteúdo das questões do concurso com o previsto no edital do certame. Precedentes. 4. Recurso extraordinário provido<sup>9</sup>.

Nesta oportunidade, o STF, felizmente, limitou a interferência no mérito administrativo. A despeito disso, os tribunais têm decidido sem uniformidade e, muitas vezes, admitem a interferência no mérito, ainda

---

9 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 632.853/CE. Relator: ministro Gilmar Mendes. Plenário, julgado em 23 abr. 2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, n. 125, 29 jun. 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8773734>. Acesso em: 11 jan. 2022. p. 1.

que buscando fundamentos na legalidade, como se nota em recente decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, assim ementada:

[...] É cabível o controle judiciário do ato administrativo a fim de assegurar a correta aplicação do princípio da legalidade. De outro lado, para que a discricionariedade do ato administrativo seja apreciada faz-se necessária sua análise à luz do princípio da razoabilidade, a fim de se perquirir se a administração, ao atuar, obedeceu a critérios aceitáveis pelo senso comum. Referido bom senso jurídico é aferido, porque as exigências formais que decorrem do princípio da legalidade tendem a reforçar mais o texto das normas, a palavra da lei, que o seu espírito. Assim, mesmo quando o administrador tem certa liberdade de escolha na elaboração do ato discricionário, não poderá tomar uma decisão irracional e não razoável. – Na ausência de provas que demonstrem que o ato está eivado de ilegalidade, incide a vedação a reanálise do mérito administrativo, conforme precedentes do STJ e desta Corte<sup>10</sup>.

Diante disso, o cenário é ainda de incerteza e de risco à segurança jurídica do administrador, o qual pode acabar sendo penalizado por determinada atuação financeira em decorrência de um controle judicial que adentre o mérito dos atos administrativos.

Além disso, deve-se lembrar que o Poder Judiciário também deve manter seu controle interno, zelando pela aplicação dos recursos públicos que compõem seu orçamento, de forma a atender ao disposto no art. 74 da CRFB/88.

### **2.3.2.5 Controle popular**

O controle popular ou social, como o próprio nome sugere, é de titularidade da população, sendo decorrência do Estado Democrático de Direito.

Em âmbito financeiro, seu exercício está estreitamente relacionado à transparência. Como exemplo do exercício desse controle, pode-se mencionar o orçamento participativo, por meio do qual a população contribui diretamente para a elaboração do orçamento.

---

10 BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Apelação Cível n. 0002431-50.2002.4.03.6100, Relator: Desembargador Federal André Nabarrete Neto. 4ª Turma, julgado em 2 set. 2021. *Diário Eletrônico da Justiça Federal da 3ª Região*, São Paulo, 8 set. 2021. Disponível em: <http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoPje/165543269>. Acesso em: 11 jan. 2022.

### **2.3.3 Outros controles**

Além das espécies acima estudadas, são relevantes, ainda, os controles exercidos pelo ministério público e pelas ouvidorias de polícia, sobre os quais serão tecidos comentários a seguir.

#### **2.3.3.1 Controle pelo ministério público**

Como explica Odete Medauar<sup>11</sup>, o controle da Administração pelo ministério público está compreendido entre as funções extrajudiciais desta instituição, ou seja, que não consistem no ajuizamento de ações judiciais.

Segundo Gabriel Lino de Paula Pires<sup>12</sup>, a vocação dessa instituição para o controle dos atos administrativos está relacionada às suas funções de defesa de interesses sociais e difusos.

Suas características poderiam ser assim resumidas: modalidade de controle externo; controle adstrito à legalidade; realizado prévia, concomitante ou posteriormente; e iniciado de ofício ou por provocação.

Dentre as principais providências adotadas pelo ministério público, podem ser mencionadas as seguintes: (i) recebimento de notícias de irregularidades; (ii) promoção de audiências públicas; (iii) emissão relatórios e recomendações; (iv) condução do inquérito civil; e (v) formação de compromisso de ajustamento de conduta.

#### **2.3.3.2 Controle pelas ouvidorias de polícia**

Em princípio, deve-se esclarecer que as ouvidorias podem existir em diversos órgãos, sendo, portanto, componentes do controle interno. Elas são responsáveis por receber reclamações e denúncias.

No caso, as ouvidorias de polícia, cumprem esse papel em relação à polícia, especialmente porque, como explica Bruno Konder Comparato<sup>13</sup>,

---

11 MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 173.

12 PIRES, Gabriel Lino de Paula. *Ministério público e controle da Administração Pública: enfoque sobre a atuação extrajudicial do Parquet*. 2014. 180 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 73.

13 COMPARATO, Bruno Konder. *As ouvidorias de polícia no Brasil: controle e participação*. 2005. 262 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. p. 18.

a atuação dos policiais tem se revelado muito violenta. Exsurge, portanto, a importância do controle desses agentes pela população, buscando-se a preservação dos direitos humanos.

Em matéria de direito financeiro, pode-se pensar em reclamações relacionadas às investigações de crimes financeiros.

## **2.4 Conclusões**

Este capítulo pretendeu desenhar um panorama do controle exercido sobre a Administração em matéria financeira.

Diante de tudo o que foi exposto, pode-se concluir que o controle da Administração, especialmente no que tange ao Direito Financeiro, tem grande relevância para o Estado, sendo exercido de diversas formas e por diferentes órgãos e Poderes, a fim de que se garanta uma fiscalização eficiente e uma atuação administrativa pautada, principalmente, pela legalidade.