

Odete Medauar

# CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4ª edição revista, atualizada e ampliada

Belo Horizonte

**FÓRUM**  
CONHECIMENTO JURÍDICO

2020

© 1993 Editora Revista dos Tribunais  
 2012 2ª edição  
 2014 3ª edição  
 © 2020 4ª edição Editora Fórum Ltda.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

### Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virginia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármen Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Bezons	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto ( <i>in memoriam</i> )	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabício Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra

## FÓRUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
 Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
 Aline Sobreira de Oliveira

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012  
 Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949  
[www.editoraforum.com.br](http://www.editoraforum.com.br) – [editoraforum@editoraforum.com.br](mailto:editoraforum@editoraforum.com.br)

Técnica. Empenho. Zelo. Esses foram alguns dos cuidados aplicados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de impressão, digitação ou mesmo restar alguma dúvida conceitual. Caso se constate algo assim, solicitamos a gentileza de nos comunicar através do e-mail [editorial@editoraforum.com.br](mailto:editorial@editoraforum.com.br) para que possamos esclarecer, no que couber. A sua contribuição é muito importante para mantermos a excelência editorial. A Editora Fórum agradece a sua contribuição.

M488c Medauar, Odete  
 Controle da Administração Pública/ Odete Medauar. 4. ed. – Belo Horizonte:  
 Fórum, 2020.  
 231p.; 14,5x21,5cm

ISBN: 978-65-5518-009-1

1. Direito Administrativo. 2. Direito Constitucional. I. Título.

CDD: 341.3  
 CDU: 342

Elaborado por Daniela Lopes Duarte – CRB-6/3500

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 231p. ISBN 978-65-5518-009-1.

## SUMÁRIO

---

APRESENTAÇÃO À 4ª EDIÇÃO .....	11
APRESENTAÇÃO À 3ª EDIÇÃO .....	13
APRESENTAÇÃO À 2ª EDIÇÃO .....	15
INTRODUÇÃO .....	17
<b>CAPÍTULO 1</b>	
ACEPÇÕES DO TERMO CONTROLE .....	21
1.1 Etimologia.....	21
1.2 Acepções .....	22
<b>CAPÍTULO 2</b>	
NOÇÃO DE CONTROLE .....	25
2.1 Conceito .....	25
2.2 Caracterização .....	27
<b>CAPÍTULO 3</b>	
TIPOLOGIA DOS CONTROLES .....	33
3.1 Enumeração, tipologia, classificação .....	33
3.2 Diversidade na tipologia .....	33
3.2.1 Tipologias clássicas.....	34
3.2.1.1 Tipologia de Bergeron.....	34
3.2.1.2 Tipologia de Censio.....	35
3.2.1.3 Tipologia de Braibant, Questiaux e Wiener .....	37
3.2.1.4 Tipologia de Giannini .....	38
3.2.1.5 Tipologia de Seabra Fagundes e Caio Tácito.....	38
3.2.1.6 Tipologia de Hely Lopes Meirelles .....	39
3.2.2 Tipologias menos antigas .....	39
3.2.2.1 Tipologia de Chapus .....	40

3.2.2.2	Tipologia de Carabba.....	40
3.2.2.3	Tipologia de D'Auria.....	40
3.2.2.4	Tipologia de Mercati.....	41
3.2.2.5	Tipologia de Sorace.....	41
3.2.2.6	Tipologia de Casetta.....	41
3.2.2.7	Tipologia de Floriano de Azevedo Marques Neto.....	41
3.2.2.8	Tipologia de Jacqueline Morand-Deviller.....	42
3.2.3	Tipologia adotada.....	42
3.3	Controle sobre pessoa e controle sobre atividade.....	44
3.4	Controles permanentes ou contínuos e controles não permanentes e descontínuos.....	45
3.5	Impasses do controle e proposta de reforma do sistema de controle.....	46
3.6	Controles e os novos preceitos da LINDB.....	47

## CAPÍTULO 4

	CONTROLES INTERNOS.....	49
4.1	Terminologia.....	49
4.2	Conceito.....	51
4.3	Finalidades.....	52
4.4	Tipologia.....	54
4.5	Critério do órgão ou agente controlador.....	55
4.5.1	Autocontrole.....	55
4.5.2	Controle hierárquico.....	56
4.5.3	Supervisão.....	59
4.5.4	Inspeção, auditoria, correição.....	59
4.5.4.1	Inspeção.....	60
4.5.4.2	Auditoria.....	61
4.5.4.3	Correição.....	61
4.5.5	Ouvidor.....	62
4.5.6	Pareceres vinculantes.....	63
4.5.7	Comissões de ética.....	66
4.6	Critério relativo ao aspecto da atuação controlada.....	67
4.6.1	Controle de legalidade, controle de mérito e de ambos.....	67
4.6.2	Controle de gestão.....	67
4.6.3	Controle de eficiência, controle de eficácia, controle de economicidade.....	72
4.6.4	Controle contábil-financeiro.....	75

4.6.5	Controle da ética .....	77
4.7	Termo de ajustamento de gestão – TAG.....	79

## CAPÍTULO 5

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA PELA ADMINISTRAÇÃO DIRETA .....		81
5.1	Considerações gerais.....	81
5.2	Descentralização e controle .....	82
5.3	Terminologia.....	85
5.4	Finalidades do controle sobre a Administração indireta .....	86
5.5	Controle da Administração indireta e hierarquia.....	88
5.6	Modalidades de controle .....	90
5.7	Delineamento do controle sobre a Administração indireta no ordenamento brasileiro.....	92

## CAPÍTULO 6

CONTROLE PARLAMENTAR .....		95
6.1	Terminologia.....	95
6.2	Controle parlamentar e regime de governo.....	96
6.3	Dificuldades do controle .....	97
6.4	O controle parlamentar na França.....	98
6.5	O controle parlamentar na Inglaterra .....	100
6.6	O controle parlamentar nos Estados Unidos.....	101
6.7	O controle parlamentar no Brasil .....	103
6.8	Aprimoramento do controle parlamentar .....	110

## CAPÍTULO 7

CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS.....		113
7.1	Controle financeiro externo.....	113
7.2	Tipologia do controle financeiro externo .....	115
7.3	O Tribunal de Contas na Itália.....	116
7.4	O Tribunal de Contas na França.....	120
7.5	O Órgão de Contas na Inglaterra .....	122
7.6	Natureza do Tribunal de Contas em Portugal e na Espanha.....	123
7.6.1	Portugal.....	123
7.6.2	Espanha.....	124
7.7	O Tribunal de Contas no Brasil .....	124
7.7.1	História institucional.....	124

7.7.2	Atribuições do Tribunal de Contas .....	126
7.7.2.1	Matérias e aspectos.....	126
7.7.2.2	Rol de atribuições .....	129
7.7.3	Natureza do Tribunal de Contas.....	137
7.7.4	Natureza das funções do Tribunal de Contas .....	139
7.7.5	Aprimoramento do Tribunal de Contas.....	140

## CAPÍTULO 8

O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PELO OMBUDSMAN .....		143
8.1	Terminologia.....	143
8.2	Noção.....	143
8.3	Origem.....	143
8.4	Expansão.....	144
8.5	O <i>Ombudsman</i> na Suécia .....	145
8.6	O <i>Ombudsman</i> na Inglaterra.....	147
8.7	O <i>Defensor dos Direitos</i> na França.....	148
8.8	O <i>Provedor de Justiça</i> em Portugal .....	149
8.9	O <i>Defensor do Povo</i> na Espanha .....	150
8.10	O <i>Defensor do Povo</i> na Argentina.....	151
8.11	O <i>Defensor do Povo</i> no Peru .....	152
8.12	O Brasil e o <i>Ombudsman</i> .....	153
8.13	Apreciação .....	155

## CAPÍTULO 9

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO .....		157
9.1	Considerações preliminares.....	157
9.2	História institucional.....	158
9.3	Há controle do Ministério Público sobre a Administração Pública? .....	161
9.4	Atuações extrajudiciais do Ministério Público no controle sobre a Administração .....	162
9.5	Nota sobre o Ministério Público junto aos Tribunais de Contas .....	165

## CAPÍTULO 10

NOVOS CONTROLES: CONTROLE SOCIAL E CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....		167
10.1	Considerações preliminares .....	167
10.2	Controle social.....	168

10.3	Controle das políticas públicas.....	174
------	--------------------------------------	-----

## CAPÍTULO 11

	CONTROLE JURISDICIONAL DA ADMINISTRAÇÃO .....	181
11.1	O controle jurisdicional.....	181
11.2	Aspectos terminológicos.....	183
11.3	Os sistemas ou modelos de controle jurisdicional.....	186
11.4	O sistema de jurisdição dupla: contencioso administrativo.....	188
11.5	O sistema misto.....	192
11.6	O sistema de jurisdição una .....	193
11.7	O sistema brasileiro de controle jurisdicional da Administração.....	194
11.7.1	O princípio da inafastabilidade do controle do Poder Judiciário.....	195
11.7.2	Inexigência de esgotamento da via administrativa .....	197
11.7.3	Legitimação ativa.....	200
11.8	Controvérsias sobre alcance do controle jurisdicional: controle restrito e controle amplo.....	201
11.9	Atos de governo .....	207
11.10	Controle dos motivos .....	209
11.11	Controle do fim .....	211
11.12	Controle das políticas públicas.....	212
11.13	Consequências do controle jurisdicional.....	219
	BIBLIOGRAFIA.....	221