

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PARTE 1

Prof. Murillo Gutier¹

| | |
|--|-----------|
| CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 1 |
| Introdução: O Controle da Administração Pública como Corolário do Princípio Republicano | 2 |
| 1. Definição e Alcance do Controle Administrativo | 8 |
| 2. Classificação das Modalidades de Controle | 11 |
| 2.1. Classificação quanto ao órgão controlador | 11 |
| 2.2. Classificação quanto ao momento da realização | 11 |
| 2.3. Classificação quanto à origem do órgão controlador | 12 |
| 2.4. Classificação quanto ao aspecto controlado | 12 |
| 3. Controle Administrativo | 13 |
| 3.1. Conceituação e Extensão | 13 |
| 3.2. Recursos Administrativos | 15 |
| 3.2.1. Definição, Efeitos e Fundamentos | 15 |
| 3.2.2. Espécies de Recursos Administrativos | 17 |
| 4. Controle Legislativo | 19 |
| 4.1. Abrangência e Limites | 19 |
| 4.2. Controle Político | 19 |
| 4.3. Controle Financeiro | 21 |
| 4.3.1. Contexto | 21 |

¹ Professor de Direito Administrativo, Direito Processual Civil e Direito Constitucional da UniBrás-Uberaba e UNIPAC-Uberaba. Advogado desde 2003. Mestre em Direito Público pela PUC-MG. E-mail: murillo@gutier.adv.br

Introdução: O Controle da Administração Pública como Corolário do Princípio Republicano

O controle da Administração Pública como imperativo do regime republicano

1. O fundamento republicano do sistema de controle

A compreensão adequada do sistema de controle da Administração Pública exige, antes de tudo, a identificação de seu fundamento mais profundo: o **princípio republicano**. Conforme desenvolvido nos capítulos anteriores, a forma republicana de governo, adotada pelo Brasil desde 1889 e consagrada como cláusula pétrea implícita pela Constituição de 1988, distingue-se essencialmente da monarquia absolutista pela submissão dos governantes à lei e pela obrigatoriedade de prestação de contas perante a sociedade. Enquanto no regime monárquico tradicional o soberano concentrava poderes absolutos e respondia apenas perante Deus, na República o poder emana do povo e em seu nome deve ser exercido, com transparência, responsabilidade e sujeição permanente à fiscalização cidadã. Não se trata, portanto, de mera opção organizacional, mas de verdadeiro imperativo normativo que condiciona toda a estrutura do Estado (Cf. Ataliba, 2007; Cf. Carrazza, 2013).

O vocábulo "república", derivado do latim "*res publica*" ("coisa pública"), carrega em sua própria etimologia a noção de que o patrimônio estatal não pertence aos governantes, mas à **coletividade**. Dessa premissa decorrem consequências jurídicas fundamentais: os agentes públicos são meros gestores de bens e interesses alheios, devendo prestar contas de sua atuação; os atos administrativos devem ser praticados com observância da legalidade e da moralidade; e todo o aparato estatal submete-se a mecanismos de fiscalização que asseguram a conformidade entre a conduta dos agentes e os fins públicos que devem perseguir. O controle, nessa perspectiva, não representa exceção ou desconfiança injustificada, mas **elemento constitutivo** da própria ideia republicana. Sem controle, a República se reduz a uma palavra vazia; com ele, transforma-se em garantia concreta de que o poder será exercido em benefício de seus verdadeiros titulares (Cf. Ataliba, 2007; Cf. Bandeira de Mello, 2013; Cf. Di Pietro, 2019).

8.2 A tríade republicana: publicidade, controle e responsabilização

A **publicidade**, pilar do regime republicano expressamente consagrado no artigo 37, "*caput*", da Constituição, funciona como pressuposto indispensável do controle. Não há fiscalização efetiva sem acesso às informações sobre a gestão pública. Por essa razão, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e os dispositivos constitucionais que asseguram o direito à informação (artigo 5º, incisos XXXIII e XXXIV) integram o sistema de controle em sentido amplo, viabilizando a participação cidadã na vigilância sobre a Administração. O segredo, que caracterizava os "*arcana imperii*" ("segredos de Estado") das monarquias absolutas, cede lugar à transparência como regra geral, admitindo-se sigilo apenas excepcionalmente, quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Cf. Salgado, 2019; Cf. Bandeira de Mello, 2013).

A **responsabilização** dos agentes públicos constitui o terceiro elemento essencial dessa tríade republicana. De nada adiantaria estabelecer mecanismos de controle se as irregularidades detectadas não ensejassem consequências para seus autores. Por isso, o ordenamento jurídico brasileiro prevê múltiplas esferas de responsabilidade: **administrativa** (sanções disciplinares), **civil** (reparação de danos), **penal** (crimes funcionais) e **política** ("*impeachment*", cassação de mandato). A independência dessas instâncias permite que um mesmo fato seja apurado e sancionado em diferentes âmbitos, sem que isso configure "*bis in idem*" ("dupla punição pelo mesmo fato"), ampliando a efetividade do sistema de "*accountability*" ("prestação de contas") característico do Estado Democrático de Direito (Cf. Carrazza, 2013; Cf. Carvalho Filho, 2019; Cf. Di Pietro, 2019).

8.3 A arquitetura institucional do controle: multiplicidade como garantia

O sistema brasileiro de controle estrutura-se sobre **três pilares institucionais** que se complementam: o **controle administrativo** (exercido pela própria Administração sobre seus atos), o **controle legislativo** (exercido pelo Parlamento com auxílio dos Tribunais de Contas) e o **controle judicial** (exercido pelo Poder Judiciário). A essa tríplice vigilância institucional soma-se o **controle popular**, possivelmente o mais importante de todos, pois legitima e alimenta os demais. Essa arquitetura complexa reflete a desconfiança republicana em relação à concentração de poder e a convicção de que apenas a multiplicidade de instâncias fiscalizadoras pode assegurar que o Estado permaneça nos trilhos da legalidade e da moralidade (Cf. Di Pietro, 2019; Cf. Carvalho Filho, 2019).

A lógica subjacente a esse sistema é simples e pode ser ilustrada com uma analogia: imagine-se um cofre que guarda bens preciosos pertencentes a toda uma comunidade. Se

apenas uma pessoa tiver a chave, o risco de desvio é elevado. Se duas pessoas precisarem usar suas chaves simultaneamente, o risco diminui. Se, além disso, houver câmeras de vigilância (publicidade), alarmes automáticos (controle interno), vigilantes externos (Tribunais de Contas e Judiciário) e a própria comunidade puder verificar periodicamente o conteúdo do cofre (controle popular), a segurança será incomparavelmente maior. No sistema republicano, o patrimônio público é esse cofre, e os mecanismos de controle são as múltiplas camadas de proteção que impedem que os gestores temporários se apoderem do que pertence ao povo (Cf. Ataliba, 2007; Cf. Bandeira de Mello, 2013).

Exemplo prático: Considere a situação em que determinado Prefeito contrata empresa de seu cunhado para execução de obra pública superfaturada. Esse fato único pode desencadear múltiplas formas de controle: a Câmara Municipal pode instaurar processo de cassação do mandato (controle político); o Tribunal de Contas pode rejeitar as contas e aplicar multa (controle financeiro); o Ministério Público pode ajuizar ação civil pública por improbidade administrativa (controle judicial); qualquer cidadão pode propor ação popular para anular o contrato e obter ressarcimento (controle popular); e a própria Administração pode anular o ato e instaurar processo administrativo disciplinar contra os servidores envolvidos (controle interno). Essa multiplicidade de instâncias é expressão direta do princípio republicano: nenhum desvio fica sem resposta quando o sistema funciona adequadamente (Cf. Di Pietro, 2019; Cf. Carvalho Filho, 2019; Cf. Osório, 2015).

O Controle da Administração Pública como Imperativo Republicano

A compreensão sistemática do controle da Administração Pública como imperativo republicano pode ser sintetizada em uma cadeia lógica rigorosa. O ponto de partida é o próprio princípio republicano: se o poder emana do povo e a "*res publica*" pertence à coletividade, os agentes públicos que administram essa coisa comum são meros gestores temporários que devem prestar contas de sua atuação. Dessa premissa decorre que o controle não é elemento acidental ou acessório do sistema, mas componente estrutural e indissociável da forma republicana de governo.

A efetividade do controle depende de uma **tríade republicana** indissolúvel: a **publicidade**, que viabiliza o acesso à informação sobre a gestão pública e permite que os fiscalizadores - institucionais ou populares - conheçam o que está sendo feito com os recursos

do povo; o **controle propriamente dito**, exercido por múltiplas instâncias independentes e complementares (administrativa, legislativa, judicial e popular), de modo que a falha de uma seja compensada pela atuação das demais; e a **responsabilização**, que transforma as irregularidades detectadas em consequências concretas para seus autores, nas esferas administrativa, civil, penal e política.

A multiplicidade de instâncias de controle não constitui redundância desnecessária, mas garantia de que nenhum desvio fique sem resposta. Um mesmo fato pode e deve ser apurado simultaneamente em diferentes esferas, pois cada uma delas protege um bem jurídico distinto e aplica sanções de natureza diversa. A independência das instâncias significa que a absolvição em uma esfera não vincula as demais, ampliando a rede de proteção da coisa pública.

Em síntese: o princípio republicano exige controle; o controle exige publicidade para ser efetivo; e a efetividade do controle exige responsabilização para não ser ilusória. Essa tríade - publicidade, controle e responsabilização - constitui o núcleo operativo do sistema republicano de proteção do patrimônio público, sem o qual a República se reduziria a mera declaração retórica destituída de consequências práticas.

Quadro Sinótico

| Tema | Explicação |
|---|--|
| Fundamento republicano do controle | O controle da Administração Pública não é exceção nem desconfiança injustificada, mas elemento constitutivo da própria ideia republicana. A " <i>res publica</i> " pertence ao povo, e os agentes públicos são meros gestores temporários que devem prestar contas de sua atuação. |
| Tríade republicana | O sistema de controle sustenta-se sobre três pilares indissociáveis: publicidade (acesso à informação sobre a gestão), controle propriamente dito (fiscalização por múltiplas instâncias) e responsabilização (consequências para os autores de irregularidades). |
| Publicidade como pressuposto do controle | Consagrada no artigo 37, " <i>caput</i> ", da Constituição e regulamentada pela Lei nº 12.527/2011, a publicidade viabiliza o acesso às informações sobre a gestão pública. Sem informação, |

| | |
|---|--|
| | não há fiscalização efetiva. O sigilo é admitido apenas excepcionalmente. |
| Controle administrativo (interno) | Exercido pela própria Administração sobre seus atos, mediante autotutela (Súmulas 346 e 473 do STF), hierarquia administrativa e processos disciplinares. Permite a correção de erros e a responsabilização de agentes faltosos sem necessidade de provocação externa. |
| Controle legislativo (externo) | Exercido pelo Parlamento com auxílio dos Tribunais de Contas. Abrange fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, CPIs, convocação de autoridades e julgamento de crimes de responsabilidade. |
| Controle judicial (externo) | Exercido pelo Poder Judiciário sempre que provocado por quem tenha interesse legítimo (art. 5º, XXXV, CF). Abrange verificação de legalidade e análise de abuso de poder (excesso e desvio). Última trincheira de defesa do cidadão. |
| Controle popular | Exercido diretamente pelos cidadãos mediante ação popular (art. 5º, LXXIII), direito de petição (art. 5º, XXXIV), acesso à informação (art. 5º, XXXIII) e participação em audiências públicas. Legitima e alimenta os demais mecanismos de controle. |
| Multiplicidade de instâncias | Um mesmo fato pode desencadear controle político (cassação de mandato), financeiro (rejeição de contas pelo Tribunal de Contas), judicial (ação de improbidade), popular (ação popular) e administrativo (processo disciplinar). A independência das esferas amplia a proteção da coisa pública. |
| Independência das esferas de responsabilização | A responsabilização nas esferas administrativa, civil, penal e política é independente. Uma mesma conduta pode ensejar sanções em todas elas simultaneamente, sem configurar " <i>bis in idem</i> ". A absolvição em uma esfera não vincula as demais. |
| "Accountability" republicana | Sistema de prestação de contas característico do Estado Democrático de Direito. Compreende a " <i>accountability</i> " horizontal (entre órgãos e instituições) e a " <i>accountability</i> " |

| | |
|--|---|
| | vertical (exercida pela cidadania). Ambas foram aniquiladas durante a ditadura militar e reconstruídas pela Constituição de 1988. |
|--|---|

Tabela de Precedentes (STF e STJ)

| Precedente | Dados e razão de decidir |
|---------------------------------------|---|
| Súmula 346 do STF | Supremo Tribunal Federal. Enunciado de Súmula. A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. Consagra o poder de autotutela como manifestação do controle interno republicano, permitindo à Administração corrigir seus próprios erros independentemente de provocação judicial. |
| Súmula 473 do STF | Supremo Tribunal Federal. Enunciado de Súmula. 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, ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Consolida a autotutela como poder-dever republicano de controle interno. |
| ADI 551/RJ - STF | Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 551/RJ. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Multas excessivas e desproporcionais caracterizam confisco indireto, violando o artigo 150, IV, da Constituição. O controle de proporcionalidade das sanções administrativas é expressão do princípio republicano de limitação do poder punitivo estatal. |
| ADI 2.797/DF - STF | Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.797/DF. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. A Lei de Improbidade Administrativa é instrumento republicano de responsabilização de agentes públicos desonestos. As sanções previstas são compatíveis com a Constituição e integram o sistema de controle da Administração Pública. |
| RE 841.526/RS - STF (Tema 592) | Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 841.526/RS. Tema 592 de Repercussão Geral. Relator: Ministro Luiz Fux. A responsabilidade civil do Estado por atos de seus agentes é objetiva. O Estado deve exercer |

| | |
|-----------------------------------|---|
| | efetivamente o direito de regresso contra o agente culpado, pois o erário pertence ao povo. Integra o sistema de responsabilização como mecanismo de controle republicano. |
| SS 3.902- AgR/SP - STF | Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Segurança nº 3.902, Agravo Regimental/SP. Relator: Ministro Ayres Britto. A divulgação da remuneração dos servidores públicos não viola a intimidade, prevalecendo o interesse público na transparência. A publicidade da gestão é pressuposto do controle republicano. |
| MS 25.518/DF - STF | Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 25.518/DF. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. A motivação dos atos administrativos é exigência do princípio republicano, especialmente quando restringem direitos ou impõem sanções. Ato sem motivação ou com motivos falsos é nulo, e o controle judicial pode anulá-lo. |
| RMS 24.584/SP - STJ | Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº 24.584/SP. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. O Poder Judiciário pode controlar atos administrativos discricionários quando violarem princípios constitucionais como razoabilidade e proporcionalidade. A discricionariedade não é arbítrio e submete-se ao controle judicial como expressão do princípio republicano. |

1. Definição e Alcance do Controle Administrativo

Imagine um Estado em que os agentes públicos pudessem agir livremente, sem qualquer fiscalização ou mecanismo de correção. Nesse cenário hipotético, a arbitrariedade dominaria as relações entre o poder público e os cidadãos, comprometendo a própria essência do regime democrático. Justamente para evitar esse tipo de distorção, os ordenamentos jurídicos contemporâneos desenvolveram sofisticados sistemas de **controle da Administração Pública**, que funcionam como verdadeiras válvulas de segurança institucional, garantindo que a atuação estatal permaneça nos trilhos da legalidade e da moralidade.²

No desempenho de suas atribuições, a Administração Pública submete-se à fiscalização exercida pelos Poderes Legislativo e Judiciário, além de realizar, por iniciativa própria, o

² Cf. JUSTEN FILHO, 2025.

controle de seus atos administrativos. Essa vigilância institucional não se restringe apenas aos órgãos integrantes do Poder Executivo, abarcando tanto a **administração direta** quanto a **indireta**. Alcança, igualmente, os demais Poderes quando desempenham funções tipicamente administrativas, configurando, assim, o controle sobre a Administração Pública em sua acepção mais ampla e abrangente.³

A razão de ser desse sistema de controle reside na necessidade de assegurar que o aparato estatal atue em harmonia com os princípios consagrados pelo ordenamento jurídico, notadamente os da **legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade**. Em determinadas situações, a fiscalização estende-se também ao denominado controle de mérito, que incide sobre os aspectos discricionários da atuação administrativa, verificando a conveniência e oportunidade das escolhas realizadas pelo gestor público. Embora o controle constitua atribuição precipuamente estatal, o administrado desempenha papel fundamental nesse processo, podendo e devendo provocar os mecanismos de fiscalização, seja na tutela de interesses individuais, seja na proteção do interesse coletivo.⁴

A Constituição Federal outorga aos particulares instrumentos específicos para viabilizar essa participação cidadã na vigilância da máquina pública. Trata-se, possivelmente, do meio mais eficaz de fiscalização administrativa: o **controle popular**. A Emenda Constitucional nº 19/98 inseriu o § 3º no art. 37 da Carta Magna, prevendo a edição de lei disciplinadora das formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta. Esse dispositivo contempla a regulamentação das reclamações relativas à prestação dos serviços públicos, o acesso dos cidadãos a registros administrativos e informações governamentais, bem como a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função pública.⁵

O referido comando constitucional foi parcialmente regulamentado pela **Lei de Acesso a Informações** (Lei nº 12.527/2011), posteriormente alterada pelas Leis nº 14.129/2021 e nº 15.141/2025, e regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012. Essa legislação constitui instrumento valioso para o exercício do controle cidadão sobre a Administração Pública. No âmbito estadual paulista, a Lei nº 10.294/1999 dispõe sobre proteção e defesa do usuário do serviço público, consagrando como direitos básicos a informação, a qualidade na prestação

³ Cf. DI PIETRO, 2026, p. 829;

⁴ Cf. DI PIETRO, 2026, p. 829;

⁵ Cf. DI PIETRO, 2026, p. 829-830;

do serviço e o controle adequado. Na esfera federal, a Lei nº 13.460/2017 veio disciplinar a participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos.⁶

Atualmente, uma instituição que desempenha papel de destaque na fiscalização da Administração Pública é o **Ministério Público**, em decorrência das funções que lhe foram conferidas pelo art. 129 da Constituição Federal. Além da tradicional atribuição de promover a responsabilização criminal de autoridades públicas por delitos praticados no exercício de suas funções, o *Parquet* atua como legitimado ativo nas ações civis públicas, seja para tutela de interesses difusos e coletivos, seja para repressão à improbidade administrativa. Detém, ainda, legitimidade para ajuizar ações de responsabilização contra pessoas jurídicas que causem danos ao erário, com fundamento no art. 19 da Lei Anticorrupção. A independência institucional do Ministério Público e os instrumentos que lhe foram outorgados pela Constituição, como a competência para instaurar inquéritos civis, expedir notificações e requisitar informações e diligências investigatórias, fazem dele o órgão mais bem aparelhado para o controle da Administração Pública.⁷

O controle constitui verdadeiro **poder-dever** dos órgãos legalmente incumbidos dessa função, precisamente em razão de sua finalidade corretiva. Não pode ser renunciado nem postergado, sob pena de responsabilização de quem se omitir. Abrange a fiscalização e a correção tanto dos atos ilegais quanto, em certa medida, daqueles inconvenientes ou inoportunos. Com base nesses elementos, pode-se conceituar o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção exercido pelos órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com a finalidade de garantir a conformidade da atuação administrativa com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.⁸

Exemplo prático: Suponha que um cidadão tome conhecimento de irregularidades na execução de um contrato de obra pública em seu município, envolvendo superfaturamento e desvio de verbas. Esse cidadão pode provocar o controle da Administração de diversas formas: apresentando representação ao Tribunal de Contas (controle externo), oferecendo denúncia ao Ministério Público (que poderá instaurar inquérito civil e ajuizar ação civil pública), propondo ação popular (controle judicial popular) ou ainda formulando reclamação perante a ouvidoria do órgão contratante (controle interno). Todas essas vias de controle convergem para

⁶ Cf. PEREIRA, 2015; DI PIETRO, 2026, p. 829-830;

⁷ Cf. DI PIETRO, 2026, p. 830;

⁸ Cf. DI PIETRO, 2026, p. 830;

a mesma finalidade: assegurar que a Administração Pública atue em conformidade com os princípios da legalidade, moralidade e eficiência.

2. Classificação das Modalidades de Controle

A compreensão sistemática do controle administrativo exige sua classificação segundo critérios doutrinários consolidados. Assim como um médico precisa conhecer os diferentes tipos de exames disponíveis para diagnosticar adequadamente uma enfermidade, o operador do direito deve dominar as diversas modalidades de controle para identificar qual instrumento é mais adequado a cada situação concreta. Essa taxonomia não representa mero exercício teórico, mas ferramenta indispensável para a aplicação prática dos mecanismos de fiscalização.⁹

2.1. Classificação quanto ao órgão controlador

O primeiro critério classificatório considera o órgão responsável pelo exercício do controle. Sob essa perspectiva, a fiscalização pode ser **administrativa, legislativa** ou **judicial**, conforme seja realizada pelo próprio Poder Executivo, pelo Parlamento ou pelos órgãos jurisdicionais, respectivamente. Cada uma dessas modalidades possui características próprias, procedimentos específicos e alcance distinto.¹⁰

2.2. Classificação quanto ao momento da realização

O segundo critério classificatório leva em consideração o momento em que o controle é efetivado, podendo ser **prévio, concomitante** ou **posterior**. O controle prévio (*a priori*) possui natureza preventiva, visando impedir a prática de atos ilegais ou contrários ao interesse público. A própria Constituição Federal contempla inúmeras hipóteses dessa modalidade, ao exigir autorização ou aprovação prévia do Congresso Nacional ou de uma de suas Casas para determinados atos do Poder Executivo (arts. 49, incisos II, III, XV, XVI e XVII, e 52, incisos III, IV e V). O controle concomitante, por sua vez, acompanha a atuação administrativa no exato momento de sua execução, como ocorre com o acompanhamento da execução orçamentária pelo sistema de auditoria ou com a fiscalização exercida sobre escolas, hospitais e demais órgãos prestadores de serviços públicos.¹¹

Já o controle posterior tem por objetivo revisar os atos já praticados, para corrigi-los, desfazê-los ou simplesmente confirmá-los. Abrange atos como os de aprovação, homologação, anulação, revogação e convalidação. Essa modalidade representa a forma mais

⁹ Cf. SPITZCOVSKY, 2025.

¹⁰ Cf. SPITZCOVSKY, 2025. Cf. DI PIETRO, 2026;

¹¹ Cf. SPITZCOVSKY, 2025. Cf. DI PIETRO, 2026.

comum de fiscalização, permitindo que a Administração ou os órgãos de controle examinem a regularidade dos atos após sua consumação.¹²

2.3. Classificação quanto à origem do órgão controlador

O terceiro critério distintivo considera a posição do órgão controlador em relação à estrutura administrativa fiscalizada, classificando o controle em **interno** ou **externo**. O controle interno é aquele exercido por órgão integrante da mesma estrutura administrativa do órgão controlado, como quando cada um dos Poderes fiscaliza seus próprios atos e agentes. O controle externo, diferentemente, é exercido por órgão estranho à estrutura do ente controlado, como a fiscalização que um Poder realiza sobre outro ou o controle da Administração Direta sobre as entidades da Administração Indireta.¹³

A Constituição Federal, no capítulo dedicado à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, prevê expressamente o **controle externo**, a cargo do Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 71), e o **controle interno**, que cada Poder deve exercer sobre seus próprios atos (arts. 70 e 74). Esse controle interno é realizado, normalmente, pelo sistema de auditoria, que acompanha a execução orçamentária, verifica a legalidade na aplicação dos recursos públicos e auxilia o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional (Cf. Di Pietro, 2026, p. 831).

O art. 74 da Constituição inova em diversos aspectos: primeiro, ao estabelecer que cada um dos Poderes terá um sistema de controle interno; segundo, ao prever que esse sistema será exercido de forma integrada entre os três Poderes; terceiro, ao estabelecer a responsabilidade solidária dos responsáveis pelo controle quando, tomando conhecimento de irregularidade, deixarem de comunicá-la ao Tribunal de Contas (§ 1º); finalmente, ao posicionar o Tribunal de Contas como espécie de ouvidor-geral, ao qual cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos podem denunciar irregularidades ou ilegalidades (§ 2º).¹⁴

2.4. Classificação quanto ao aspecto controlado

O quarto critério classificatório distingue o controle de **legalidade** do controle de **mérito**, conforme o aspecto da atividade administrativa submetido à fiscalização. O controle de legalidade verifica a conformidade do ato administrativo com as normas jurídicas aplicáveis, podendo ser exercido pelos três Poderes. O controle de mérito, por sua vez, analisa a

¹² Cf. SPITZCOVSKY, 2025. Cf. DI PIETRO, 2026.

¹³ Cf. SPITZCOVSKY, 2025. Cf. DI PIETRO, 2026;

¹⁴ Cf. SPITZCOVSKY, 2025. Cf. DI PIETRO, 2026;

conveniência e oportunidade do ato, cabendo precipuamente à própria Administração e, com certas limitações, ao Poder Legislativo.¹⁵

Independentemente do órgão responsável pela fiscalização, o controle submete-se às normas da **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**, com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.655/2018. Essa legislação estabelece diretrizes quanto à segurança jurídica, à motivação das decisões em face de suas consequências administrativas e jurídicas, à dosimetria das sanções, à possibilidade de celebração de compromissos para eliminação de irregularidades e à possibilidade de compensação em decorrência de benefícios indevidos ou prejuízos anormais.¹⁶

Exemplo prático: Considere a situação em que o Tribunal de Contas da União realiza auditoria na execução de convênio federal celebrado com determinado município para construção de creches. Essa fiscalização pode ser classificada de diferentes formas: quanto ao órgão, trata-se de controle externo exercido pelo Poder Legislativo (com auxílio do TCU); quanto ao momento, pode ser concomitante (durante a execução) ou posterior (após a conclusão); quanto à origem, é controle externo (órgão federal fiscalizando ente municipal); quanto ao aspecto, é primordialmente controle de legalidade, embora possa abranger aspectos de economicidade e legitimidade, que tangenciam o mérito administrativo.

3. Controle Administrativo

3.1. Conceituação e Extensão

O controle administrativo representa a primeira linha de defesa contra irregularidades na atuação estatal. Antes mesmo que os demais Poderes sejam acionados, a própria Administração deve exercer vigilância permanente sobre seus atos, corrigindo desvios e aperfeiçoando sua atuação. Trata-se de expressão do princípio da autotutela, verdadeiro dever-poder que impõe ao gestor público a constante revisão de sua conduta administrativa.¹⁷

O **controle administrativo** consiste no poder de fiscalização e correção que a Administração Pública, em sentido amplo, exerce sobre sua própria atuação, abrangendo tanto os aspectos de legalidade quanto os de mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação dos administrados. Na esfera federal, esse controle recebe a denominação de **supervisão ministerial**, conforme terminologia adotada pelo Decreto-lei nº 200/1967. Alcança os órgãos da Administração Direta (centralizada) e as pessoas jurídicas integrantes da

¹⁵ Cf. DI PIETRO, 2026, p. 831-832;

¹⁶ Cf. DI PIETRO, 2026, p. 832; PEREIRA, 2015;

¹⁷ Cf. SPITZCOVSKY, 2025. Cf. DI PIETRO, 2026;

Administração Indireta (descentralizada). A Lei nº 14.133/2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratos administrativos, dedica capítulo específico ao controle das contratações públicas (arts. 169 a 173).¹⁸

O controle exercido sobre os órgãos da Administração Direta configura **controle interno**, decorrendo do poder de autotutela que permite à Administração Pública revisar os próprios atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes. Esse poder é amplamente reconhecido pelo Poder Judiciário, tendo o **Supremo Tribunal Federal** consolidado tal entendimento nas **Súmulas nºs 346 e 473**. Segundo a primeira, "a Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos". De acordo com a segunda, "a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem 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".¹⁹

O fundamento do poder de autotutela reside nos princípios que regem a Administração Pública, especialmente o da legalidade e o da supremacia do interesse público, dos quais derivam todos os demais. Com efeito, se o aparato estatal está obrigado a observar a lei e a perseguir o interesse público, não há razão para negar-lhe o controle sobre os próprios atos, assegurando a observância desses princípios. Caso contrário, restaria à Administração submeter-se ao controle pelos demais Poderes, aumentando os ônus estatais na missão de tutela do direito. Esse autocontrole pode ser exercido de ofício, quando a autoridade competente constatar a ilegalidade de seu próprio ato ou de ato de seus subordinados, ou pode ser provocado pelos administrados por meio dos recursos administrativos.²⁰

O controle sobre as entidades da Administração Indireta, também denominado **tutela administrativa**, configura controle externo que somente pode ser exercido nos limites estabelecidos em lei, sob pena de violação à autonomia que lhes é assegurada pelo diploma legal que as instituiu. Tais limites dizem respeito aos órgãos encarregados do controle, aos atos de controle possíveis e aos aspectos sujeitos à fiscalização.²¹

Exemplo prático: O Ministério da Saúde, ao realizar auditoria interna em hospital federal vinculado à sua estrutura, detecta irregularidades na contratação de serviços terceirizados, com indícios de direcionamento do certame. Com fundamento no poder de autotutela

¹⁸ Cf. SPITZCOVSKY, 2025. Cf. DI PIETRO, 2026;

¹⁹ Cf. DI PIETRO, 2026, p. 832-833;

²⁰ Cf. DI PIETRO, 2026, p. 833;

²¹ Cf. DI PIETRO, 2026, p. 833;

(Súmulas 346 e 473 do STF), a autoridade competente determina a anulação do procedimento licitatório viciado e a instauração de processo administrativo disciplinar para apuração de responsabilidades. Simultaneamente, comunica o fato ao sistema de controle interno para acompanhamento das providências corretivas. Esse é o controle administrativo em sua expressão mais típica: a própria Administração corrigindo seus desvios antes mesmo de qualquer provocação externa.

3.2. Recursos Administrativos

3.2.1. Definição, Efeitos e Fundamentos

Os recursos administrativos representam a via pela qual os administrados podem provocar a Administração Pública a reexaminar suas próprias decisões. Funcionam como instrumentos democráticos de participação cidadã, permitindo que o particular questione atos administrativos que repute lesivos a seus interesses, sem necessidade de recorrer imediatamente ao Poder Judiciário. Essa possibilidade de revisão interna prestigia a eficiência administrativa e pode proporcionar soluções mais céleres do que aquelas obtidas pela via judicial.²²

Os **recursos administrativos** compreendem todos os meios de que podem se valer os administrados para provocar o reexame do ato pela Administração Pública. Quanto aos efeitos, podem ser **devolutivo** ou **suspensivo**. O efeito devolutivo é inerente a todos os recursos, independentemente de previsão legal específica, consistindo na devolução da matéria à autoridade competente para decidir. O efeito suspensivo, por sua vez, paralisa os efeitos do ato até a decisão do recurso, somente existindo quando a lei expressamente o preveja. No silêncio da norma, o recurso possui apenas efeito devolutivo.²³

Conforme ensinamento de **Hely Lopes Meirelles**, o recurso administrativo com efeito suspensivo produz duas consequências fundamentais: o impedimento da fluência do prazo prescricional e a impossibilidade jurídica de utilização das vias judiciais para impugnação do ato pendente de decisão administrativa. Quando a lei prevê recurso com efeito suspensivo, o ato não produz efeitos e, portanto, não causa lesão enquanto não decidido o recurso interposto no prazo legal. Inexistindo lesão, falta ao interessado interesse de agir para a propositura de ação judicial. Todavia, ninguém é obrigado a esgotar as vias administrativas, de modo que o interessado pode optar por deixar transcorrer o prazo recursal e propor ação

²² Cf. SPITZCOVSKY, 2025.

²³ Cf. DI PIETRO, 2026, p. 833;

judicial, pois, exaurido aquele prazo, o ato passa a causar lesão, surgindo o interesse processual.²⁴

A Constituição de 1967, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 1/1969, previa a possibilidade de a lei instituir o esgotamento das vias administrativas como condição para propositura de ação judicial (art. 153, § 4º). Essa exigência não chegou a ser regulamentada e não foi repetida na Constituição de 1988, que exige apenas a ocorrência de lesão ou ameaça a direito, conforme art. 5º, XXXV: "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito". No recurso sem efeito suspensivo, o ato produz lesão a partir do momento em que se torna exequível, iniciando-se a fluência do prazo prescricional e permitindo ao interessado propor ação judicial independentemente de recurso administrativo.²⁵

Os recursos administrativos possuem **duplo fundamento constitucional**: o art. 5º, incisos XXXIV e LV. Este último assegura aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o **contraditório** e a **ampla defesa**, com os meios e recursos a ela inerentes. O inciso XXXIV, alínea "a", por seu turno, garante a todos, independentemente do pagamento de taxas, o **direito de petição** aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder. Esse direito ("*right of petition*") teve origem na Inglaterra medieval, mais precisamente na Magna Carta de 1215, servindo de fundamento a pretensões dirigidas a qualquer dos Poderes do Estado, por pessoa física ou jurídica, nacional ou estrangeira, na defesa de direitos individuais ou interesses coletivos.²⁶

Conforme lição de **José Afonso da Silva**, o direito de petição não pode ser destituído de eficácia, não podendo a autoridade destinatária escusar-se de pronunciamento sobre a petição, seja para acolhê-la, seja para rejeitá-la com a devida motivação. Embora a Constituição não preveja sanção expressa para a falta de resposta, o silêncio administrativo pode ser atacado por mandado de segurança, tanto na hipótese de recusa expressa quanto na de omissão. Para tanto, é necessário que fique caracterizado o efetivo exercício do direito de petição, o que se evidencia especialmente quando invocado o art. 5º, XXXIV, "a", da Constituição.²⁷

²⁴ Cf. DI PIETRO, 2026, p. 833-834; MEIRELLES, 2003, p. 646;

²⁵ Cf. DI PIETRO, 2026, p. 834;

²⁶ Cf. JUSTEN FILHO, 2025.

²⁷ Cf. DI PIETRO, 2026, p. 834; SILVA, 2003, p. 442;

Como a Constituição assegura o direito de petição independentemente do pagamento de taxas, perderam fundamento as normas legais que exigiam a chamada "**garantia de instância**" para interposição de recursos administrativos, consistente no depósito prévio de valores como condição para apreciação do recurso. O **Superior Tribunal de Justiça**, pela **Súmula nº 373**, consolidou o entendimento de que "é ilegítima a exigência de depósito prévio para admissibilidade de recurso administrativo". O **Supremo Tribunal Federal** adotou posicionamento idêntico, considerando inconstitucionais diversos dispositivos legais que impunham essa exigência (RE 388.359/PE, RE 389.383/SP, AI 398.933 e AI 408.914). Tal entendimento restou cristalizado na **Súmula Vinculante nº 21**: "É inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévio de dinheiros ou bens para admissibilidade de recurso administrativo." O mesmo raciocínio aplica-se à propositura de ação judicial, conforme **Súmula Vinculante nº 28**: "É inconstitucional a exigência de depósito prévio como requisito de admissibilidade de ação judicial na qual se pretenda discutir a exigibilidade de crédito tributário".²⁸

Exemplo prático: Uma empresa participa de licitação para fornecimento de equipamentos hospitalares e tem sua proposta desclassificada por suposto descumprimento de requisito editalício. Inconformada, interpõe recurso administrativo com fundamento no direito de petição (art. 5º, XXXIV, "a", CF) e na ampla defesa (art. 5º, LV, CF). A Administração não pode exigir qualquer depósito prévio como condição para conhecer o recurso (Súmula Vinculante nº 21), devendo apreciá-lo no mérito. Se o recurso tiver efeito suspensivo, a adjudicação do objeto ficará paralisada até a decisão; se tiver apenas efeito devolutivo, a licitação prosseguirá normalmente, podendo a empresa buscar tutela judicial para obter a suspensão do certame.

3.2.2. Espécies de Recursos Administrativos

Sob o amplo manto do direito de petição abrigam-se diversas modalidades de recursos administrativos, cada qual com características e finalidades próprias. A legislação administrativa brasileira é fragmentada, disciplinando os recursos de forma esparsa, conforme a matéria tratada. Essa dispersão normativa, contudo, não impede que pretensões sejam dirigidas à Administração Pública, sempre com fundamento no direito constitucional de petição, mesmo na ausência de normas específicas sobre determinada matéria.

²⁸ Cf. DI PIETRO, 2026, p. 834-835;

Dentro do direito de petição encontram-se diversas modalidades de recursos administrativos, disciplinadas por legislação esparsa que estabelece normas concernentes a prazo, procedimento, competência e demais requisitos. Destacam-se a **representação**, a **reclamação administrativa**, o **pedido de reconsideração** e os **recursos hierárquicos** próprios e impróprios. A inexistência de normas específicas sobre determinada matéria não impede que pretensões sejam dirigidas à Administração Pública, sempre com fundamento no direito de petição assegurado entre os direitos e garantias fundamentais.²⁹

A **representação** consiste na denúncia de irregularidades feita perante a própria Administração Pública ou a entes de controle, como o Ministério Público, o Tribunal de Contas ou outros órgãos que funcionem como ouvidoria. Está disciplinada pela Lei nº 13.869/2019 (Lei de Abuso de Autoridade), parcialmente alterada pela Lei nº 14.321/2022. O art. 6º dessa lei determina que as penas nela previstas serão aplicadas independentemente das sanções de natureza civil ou administrativa cabíveis, reafirmando a independência das instâncias. O direito de representar contra abuso de autoridade que constitua também infração administrativa deve ser exercido perante a autoridade a que se subordina o agente público, com fundamento constitucional (art. 5º, XXXIV, "a") e nos estatutos dos servidores públicos dos diversos entes federativos.³⁰

Quando o abuso de autoridade for praticado no âmbito do Poder Judiciário ou do Ministério Público, a competência para a representação recai sobre o **Conselho Nacional de Justiça** ou o **Conselho Nacional do Ministério Público**, conforme o caso (art. 103-B, § 4º, III, e art. 130-A, § 2º, III, da Constituição, com as alterações da EC nº 45/2004 e EC nº 103/2019). A Constituição Federal prevê ainda caso específico de representação perante o Tribunal de Contas: o art. 74, § 2º, estabelece que "qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União".³¹

Exemplo prático: Um servidor público estadual presencia seu superior hierárquico exigindo propina de empresário para agilizar a liberação de alvará. Esse servidor pode exercer o direito de representação de diversas formas: apresentar denúncia à corregedoria do órgão (representação administrativa interna), comunicar o fato ao Ministério Público para fins penais (representação ao órgão de controle) ou relatar a irregularidade ao Tribunal de Contas para fins

²⁹ Cf. DI PIETRO, 2026, p. 835;

³⁰ Cf. OLIVEIRA, 2025.

³¹ Cf. BETTI, 2025.

de fiscalização da gestão pública. Todas essas vias de representação encontram fundamento no art. 5º, XXXIV, "a", da Constituição, e contribuem para o controle da Administração Pública.

4. Controle Legislativo

4.1. Abrangência e Limites

O controle legislativo sobre a Administração Pública representa uma das mais expressivas manifestações do sistema de freios e contrapesos característico da separação de poderes. Por meio dessa fiscalização, o Parlamento, como legítimo representante da vontade popular, exerce vigilância sobre a atuação do Executivo, assegurando que os recursos públicos sejam aplicados de acordo com as diretrizes estabelecidas nas leis orçamentárias e que os princípios constitucionais sejam observados. Trata-se de controle com forte dimensão política, que transcende a mera verificação de legalidade.³²

O controle exercido pelo Poder Legislativo sobre a Administração Pública deve limitar-se às hipóteses expressamente previstas na Constituição Federal, uma vez que implica interferência de um Poder nas atribuições dos demais. Alcança os órgãos do Poder Executivo, as entidades da Administração Indireta e o próprio Poder Judiciário quando desempenha função administrativa. Não podem as legislações complementar ou ordinária, tampouco as Constituições estaduais, prever modalidades de controle não contempladas na Constituição Federal, sob pena de ofensa ao princípio da separação de Poderes. O controle constitui exceção a esse princípio, não podendo ser ampliado fora do âmbito constitucional. Basicamente, são dois os tipos de controle legislativo: o **político** e o **financeiro**.³³

4.2. Controle Político

O controle político abrange aspectos ora de legalidade, ora de mérito, apresentando-se como de natureza política precisamente porque aprecia as decisões administrativas inclusive sob o ângulo da discricionariedade, ou seja, da oportunidade e conveniência diante do interesse público. A Constituição Federal prevê diversas hipóteses de controle político, entre as quais merecem destaque as seguintes:³⁴

Primeiramente, a **competência exclusiva do Congresso Nacional e do Senado** para apreciar, prévia ou posteriormente, atos do Poder Executivo (arts. 49, incisos I, II, III, IV, XII, XIV, XVI e XVII, e 52, incisos III, IV, V e XI). A decisão, nesses casos, expressa-se por meio de autorização ou aprovação contida em decreto legislativo ou resolução. Em segundo lugar, a

³² Cf. BETTI, 2025.

³³ Cf. DI PIETRO, 2026, p. 844;

³⁴ Cf. DI PIETRO, 2026, p. 844-846;

convocação de Ministros de Estado e titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência injustificada (art. 50, alterado pela EC nº 132/2023). Em terceiro lugar, o **encaminhamento de pedidos escritos de informação** pelas Mesas da Câmara e do Senado, dirigidos aos Ministros de Estado, que devem responder no prazo de trinta dias, sob pena de crime de responsabilidade (art. 50, § 2º).³⁵

Merece especial atenção a atuação das **Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs)**, que possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das Casas do Congresso. Suas conclusões, quando for o caso, serão encaminhadas ao Ministério Público para promoção da responsabilidade civil ou criminal dos infratores (art. 58, § 3º). É fundamental destacar que as CPIs não detêm poder sancionatório, limitando-se a investigar irregularidades e encaminhar suas conclusões, acompanhadas dos elementos probatórios, ao *Parquet*.³⁶

O controle político abrange ainda a **competência do Senado Federal para processar e julgar** o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e Comandantes das Forças Armadas, nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles. O Senado também processa e julga os Ministros do STF, membros do CNJ e do CNMP, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade (art. 52, incisos I e II). Nesses julgamentos, funciona como presidente o do STF, e a condenação, que somente pode ser proferida por dois terços dos votos, limita-se à perda do cargo com inabilitação por oito anos para o exercício de função pública, sem prejuízo das sanções judiciais cabíveis.³⁷

Constitui importante inovação da Constituição de 1988 a **competência do Congresso Nacional para sustar atos normativos do Poder Executivo** que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (art. 49, V). Essa atribuição permite ao Legislativo controlar a legalidade dos atos normativos do Executivo, sustando seus efeitos independentemente de prévia manifestação judicial.³⁸

³⁵ Cf. DI PIETRO, 2026, p. 845;

³⁶ Cf. DI PIETRO, 2026, p. 845;

³⁷ Cf. DI PIETRO, 2026, p. 845-846;

³⁸ Cf. DI PIETRO, 2026, p. 846;

Exemplo prático: O Congresso Nacional, ao examinar medida provisória editada pelo Presidente da República, constata que determinado dispositivo extrapola os limites da delegação constitucional, invadindo matéria reservada à lei complementar. Com fundamento no art. 49, V, da Constituição, o Parlamento pode sustar os efeitos desse dispositivo normativo, independentemente de provocar o Poder Judiciário. Trata-se de expressão do controle político legislativo, que permite a fiscalização da legalidade dos atos normativos do Executivo pelo próprio Congresso Nacional.

4.3. Controle Financeiro

4.3.1. Contexto

O controle financeiro exercido pelo Poder Legislativo representa uma das mais relevantes formas de fiscalização da Administração Pública, abrangendo a verificação da regularidade na arrecadação de receitas e na realização de despesas. A Constituição Federal dedicou capítulo específico a essa matéria (arts. 70 a 75), estabelecendo sistema complexo de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, que envolve o controle externo, a cargo do Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas, e o controle interno, exercido por cada Poder sobre seus próprios atos.

A Constituição Federal disciplina a fiscalização contábil, financeira e orçamentária nos arts. 70 a 75, determinando que essas normas se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (art. 75). O art. 70 permite extrair algumas normas básicas sobre essa fiscalização.³⁹

Quanto à **atividade controlada**, a fiscalização abrange a contábil, a financeira, a orçamentária, a operacional e a patrimonial, permitindo a verificação da contabilidade, das receitas e despesas, da execução do orçamento, dos resultados e das variações patrimoniais. Quanto aos **aspectos controlados**, compreende: (I) controle de legalidade dos atos de que resultem arrecadação de receita ou realização de despesa, nascimento ou extinção de direitos e obrigações; (II) controle de legitimidade, que a Constituição distingue da legalidade, admitindo exame de mérito para verificar se determinada despesa, embora não ilegal, foi legítima, como o atendimento à ordem de prioridades estabelecida no plano plurianual; (III) controle de economicidade, que envolve questão de mérito para verificar se o órgão procedeu de modo econômico na aplicação da despesa pública, observando adequada relação custo-

³⁹ Cf. DI PIETRO, 2026, p. 847;

benefício; (IV) controle de fidelidade funcional dos agentes responsáveis por bens e valores públicos; (V) controle de resultados de cumprimento de programas de trabalho e de metas, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.⁴⁰

Quanto às **pessoas controladas**, a fiscalização abrange União, Estados, Municípios, Distrito Federal e entidades da Administração Direta e Indireta, bem como qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em seu nome, assuma obrigações de natureza pecuniária. A fiscalização compreende os sistemas de controle externo, que compete ao Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, e de controle interno, exercido por cada Poder.⁴¹

O **controle externo** foi consideravelmente ampliado pela Constituição de 1988, conforme se depreende do art. 71. Compreende diversas funções: (1) **função de fiscalização propriamente dita**, quando realiza ou recusa o registro de atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, quando realiza inquéritos, inspeções e auditorias, ou quando fiscaliza a aplicação de recursos repassados mediante convênio; (2) **função de consulta**, quando emite parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República; (3) **função de informação**, quando presta informações ao Congresso Nacional sobre a fiscalização realizada e sobre resultados de auditorias e inspeções; (4) **função de julgamento**, quando examina as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos.⁴²

Embora o art. 71, II, empregue o verbo "julgar", não se trata de função jurisdicional, pois o Tribunal de Contas apenas examina as contas tecnicamente, não apreciando a responsabilidade do agente público, que é de competência exclusiva do Poder Judiciário. Por isso, afirma-se que o julgamento das contas é questão prévia, de competência do Tribunal de Contas, que antecede eventual julgamento do responsável pelo Judiciário. O controle externo compreende ainda: (5) **função sancionatória**, quando aplica aos responsáveis, em casos de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, incluindo multa proporcional ao dano causado ao erário; (6) **função corretiva**, quando assina prazo para adoção de providências ou quando susta a execução de ato impugnado; (7) **função de**

⁴⁰ Cf. DI PIETRO, 2026, p. 847-848; SILVA, 2003, p. 727;

⁴¹ Cf. DI PIETRO, 2026, p. 848;

⁴² Cf. DI PIETRO, 2026, p. 848-849;

ouvidor, quando recebe denúncias de irregularidades feitas pelos responsáveis pelo controle interno ou por cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos (art. 74, §§ 1º e 2º).⁴³

Com relação aos Municípios, o art. 31 da Constituição prevê o controle externo da Câmara Municipal, com auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos de Contas, onde houver. O parecer prévio emitido pelo órgão competente sobre as contas anuais do Prefeito só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (§ 2º). O § 3º inova ao determinar que as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias anuais, à disposição de qualquer contribuinte para exame e apreciação, podendo questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. Trata-se de mais uma hipótese de **participação popular** no controle da Administração Pública.⁴⁴

Exemplo prático: O Tribunal de Contas da União, ao fiscalizar convênio celebrado entre a União e determinado Estado para construção de hospital regional, constata que os recursos foram aplicados em finalidade diversa da pactuada, com indícios de superfaturamento em aquisições de equipamentos. No exercício de sua função de fiscalização (art. 71, VI, CF), o TCU realiza auditoria especial e, constatando a irregularidade, determina a citação dos responsáveis (função de julgamento). Comprovada a irregularidade, aplica multa proporcional ao dano (função sancionatória) e comunica ao Congresso Nacional e ao Ministério Público Federal para as providências cabíveis. Todo esse processo representa o controle financeiro externo em sua expressão mais completa.

⁴³ CF. DI PIETRO, 2026, P. 848-849;

⁴⁴ CF. DI PIETRO, 2026, P. 850;