

Odete Medauar

**CONTROLE DA
ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

3.ª edição
revista, atualizada e ampliada

THOMSON REUTERS

**REVISTA DOS
TRIBUNAIS™**

Diretora Responsável
Marisa Harms

Diretora de Operações de Conteúdo
Juliana Mayumi Ono

Editores: Cristiane Gonzalez Basile de Faria, Daniëlle Oliveira e Iviê A. M. Loureiro Gomes

Assistente Editorial: Karla Capelas

Produção Editorial
Coordenação
Juliana De Cicco Bianco

Analistas Editoriais: Amanda Queiroz de Oliveira, Andréia Regina Schneider Nunes, Danielle Rondon Castro de Moraes, Flávia Campos Marcelino Martines, George Silva Melo, Luara Coentro dos Santos e Rodrigo Domiciano de Oliveira

Técnica de Processos Editoriais: Maria Angélica Leite

Assistentes Documentais: Roberta Alves Soares Malagodi e Samanta Fernandes Silva

Administrativo, Editoração Eletrônica e Produção Gráfica

Coordenação
Caio Henrique Andrade

Assistente Administrativo: Antonia Pereira e Francisca Lucélia Carvalho de Sena

Auxiliar de Produção Gráfica: Rafael da Costa Brito

Capa: Chrisley Figueiredo

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Medauar, Odete

Controle da administração pública / Odete Medauar. – 3. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2014.

Bibliografia

ISBN 978-85-203-5183-3

1. Administração pública - Controle I. Título.

14-01955

CDD-351.0075

Índices para catálogo sistemático: 1. Administração pública : Controle 351.0075

ACEPÇÕES DO TERMO CONTROLE

SUMÁRIO: 1.1 Etimologia – 1.2 Acepções.

1.1 Etimologia

O termo *controle* é um galicismo, se considerado sob o ângulo da pureza linguística, mas hoje integra o vocabulário usual. Segundo Bergeron,¹ no dicionário Quillet são atribuídos os seguintes significados ao termo *rôle*: a) peça de pergaminho mais ou menos longa, enrolada ou não, sobre a qual se escreviam os atos, os títulos; b) registro oficial em que se escrevem nomes; c) no âmbito da marinha, o *rôle* de uma equipagem é a lista do estado civil da equipagem. O *contre-rôle* é o registro que efetua o confronto com o registro original e serve para verificar os dados; a expressão foi abreviada, resultando no termo *controle*. Essa mesma origem da palavra vem indicada por G. A. Vanni no trabalho “Organizzazione degli uffici finanziari.”²

Para Giannini, o termo vem do “latim fiscal medieval”, *contra rotulum* (em francês *contre-rôle* – *contrôle*), que indica o exemplar do rol dos contribuintes, dos tributos, dos censos, sobre a base do qual se verifica a operação do exator.³ Essa mesma origem etimológica é apontada por Roberta Lombardi, com o significado essencial de um fenômeno lógico de reexame ou revisão de uma atividade de outrem.⁴

1. *Fonctionnement de l'État*, 1965, p. 50.

2. *Organizzazione degli uffici finanziari*, In: *Primo trattato completo de diritto amministrativo italiano*, 1915, vol. 9, 1.^a Parte, p. 1.136, nota 1.

3. *Istituzioni di diritto amministrativo*, 1981; p. 55, nota 13.

4. *Contributo allo studio della funzione di controllo*, 2003, p. 34.

Conforme Bergeron, “a partir de 1654 numerosos atos jurídicos deviam ser controlados, isto é, resumidos em registros especiais, mediante pagamento de uma taxa. Adquiriam, assim, data certa, vantagem preciosa do direito privado, configurando um tipo de controle hoje denominado registro, que seria, então, o sentido originário do termo.”⁵

1.2 Acepções

Na atualidade, a palavra *controle* se reveste de vários sentidos. Giannini⁶ e Bergeron⁷ apontam a noção inglesa equivalente a domínio, autoridade, poder de direção. Bergeron menciona o sentido fraco do termo em todas as outras línguas europeias, sobretudo a francesa, correspondente a vigilância, verificação, inspeção.

Este mesmo autor indica seis acepções do termo controle:⁸

1.^a acepção: *dominação* (a que se associam as ideias de subordinação, centralização, monopolização). Ex.: controlar um partido político, um banco, uma sociedade anônima; controlar um país do ponto de vista militar ou econômico; controle de si mesmo. É o sentido mais forte do termo, originando, como corrupção, as ideias de força e mesmo abuso.

2.^a acepção: *direção* (comando, gestão); significa ter a direção efetiva; exercer influência determinante; ser o senhor numa situação; contém o sentido de comando efetivo para fins conscientes e de limite mínimo que se deve alcançar. Ex.: controlar a produção.

3.^a acepção: *limitação* (ideia de regulamentação, proibição); traz subjacente o aspecto negativo, restritivo ou inibidor; ressalta um limite máximo que não se deve ultrapassar. Ex.: controlar as importações, o câmbio, o comércio exterior; controlar pela oposição de um veto, de uma interdição.

5. *Fonctionnement de l'État*, 1965, p. 50.

6. *Controllo: nozioni e problemi*, op cit., 1974, p. 1.267.

7. *Fonctionnement de l'État* cit., 1965, p. 45.

8. Bergeron, na obra *Fonctionnement de l'État*, insurge-se contra o uso do conceito de *poder* na ciência política e propõe três anticonceitos: controle, relação, função. Daí o estudo minucioso que realizou sobre controle.

4.^a acepção: *vigilância* ou *fiscalização* (ideia de supervisão, inspeção, censura). Contém o sentido de *continuidade*. Ex.: controlar as finanças; controlar a gestão de um gerente.

5.^a acepção: *verificação* (exame, constatação); não evoca por si mesma a ideia de continuidade, como o controle no sentido de fiscalização; implica, antes, o exame de um ou de aspectos precisos. Ex.: controlar um orçamento; o controle realizado pelo controlador de trens. Implica ideia de finalidade: controla-se para descobrir o verdadeiro (*verum*).

6.^a acepção: *registro* (identificação, equivalência, autenticação); significa inscrever em duplo registro. É o sentido originário do termo *controle* e designa a mais fraca intensidade do ato de controle.

Bergeron observa que todos os outros sentidos de controle implicam reforço da ideia etimológica de *registro*; o controle realiza uma comparação visando à busca de adequação ou equivalência entre um *rôle* e um *contre-rôle*.⁹

No estudo do controle da Administração Pública, que acepção deve ser utilizada?

Segundo o mesmo autor, o controlador já impôs o *rôle*, além de exercer o controle, no caso dos dois sentidos fortes de dominar e dirigir; nas acepções mais fracas de limitar, fiscalizar, pode ocorrer o mesmo, mas não por definição; nos sentidos de verificar, fiscalizar, o controlador se contenta em exercer o controle, não impõe o *rôle*.¹⁰

Bergeron exemplifica as acepções do termo *controle* em algumas disciplinas jurídicas. No Direito Público, especialmente no Direito Administrativo, a noção de controle encontra, segundo o mesmo autor, alguns usos limitados: controle hierárquico, controle de oportunidade, de legalidade; a maioria desses controles seria de vigilância, de inspeção, exercendo-se *a posteriori*, configurando, a maioria, controles no sentido fraco.¹¹

9. *Fonctionnement de l'État*, 1965, p. 52.

10. *Fonctionnement de l'État*, p. 52

11. *Fonctionnement de l'État*. p. 46.

A afirmação de Bergeron mostra-se extrema e restritiva quanto à verdadeira multiplicidade dos sentidos ou acepções do controle no âmbito do Direito Público, sobretudo do Direito Administrativo; alguns apresentam sentido forte. O desenvolvimento deste trabalho revelará o leque de alternativas do controle exercido sobre a Administração Pública, irreduzíveis a um ou dois significados do termo controle. Nesta linha, Livia Mercati menciona um gênero *controle* e numerosas espécies; e se refere ao “*sistema dos controles*, no significado de um corpo de mecanismos aos quais o ordenamento atribui a verificação da correspondência da atividade realizada pela Administração às normas que a disciplinam”.¹² De seu lado, Roberta Lombardi refere-se à heterogeneidade dos atos e atividades de controle, e também de escopos e conteúdos.¹³

Um dos fatores da dificuldade de fixar a noção de controle da Administração Pública talvez se encontre justamente no seu caráter multifário.

12. *Riforma dei controlli e responsabilità amministrativa*, op. cit., 2001, p. 257.

13. *Contributo allo studio della funzione di controllo*, 2003, p. 24.

2

NOÇÃO DE CONTROLE

SUMÁRIO: 2.1 Conceito – 2.2 Caracterização.

2.1 Conceito

Ugo Forti, em trabalho considerado pela doutrina italiana como clássico e ponto de partida para pesquisas ulteriores,¹ conceitua *controle* como “averiguação da correspondência de um determinado ato ou comportamento a certas normas”. Trata-se de noção genérica que o autor completará, na sequência do seu texto, com outros elementos específicos do controle no âmbito do Direito.

Segundo Berti e Tumiatì,² “na acepção lógico-filosófica o termo *controle* designa aspecto do agir humano necessariamente secundário e acessório, porque destinado a rever ou reexaminar ou confrontar uma atividade de caráter primário ou principal”. Evidente que esta noção se mostra igualmente genérica, porque seus autores ressaltam apenas o tipo de agir humano que é a atividade de controle, sem atingir sua essência.

Para Bergeron, “controle consiste em estabelecer a conformidade de uma coisa em relação a outra coisa. Daí a necessidade de um *rôle* ideal, forma, modelo ou *standard*, que serve de medida para a comparação. Há controle quando há relação, aproximação ou confrontação entre esta coisa, objeto do controle, e esta outra coisa ou *rôle* ideal, que serve de escala de valor para a apreciação”.³

1. I controlli dell'amministrazione comunale, In: *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, 1915, vol. 2, 2.^a Parte, p. 607.

2. *Enciclopedia del diritto*, 1962, vol. 10, verbete *Controllo* (Controlli amministrativi).

3. *Fonctionnement de l'État*, 1965, p. 52.

Bergeron acentua, como Forti, o sentido de verificação de conformidade a algo, a um modelo de comparação.

Por sua vez, Giannini⁴ menciona o sentido amplo do termo *controle*, que foi além da acepção originária de registro, de verificação de dados contábeis, de inventários etc., podendo ser conceituado como “verificação da regularidade de função própria ou alheia”.⁵ Acentua o que denomina de “controles por antonomásia”, identificáveis como aqueles que têm o caráter de verificação da regularidade de uma função.⁶ Em outra obra, Giannini reitera ser o controle “a verificação da conformidade, a determinados cânones, da atuação de outras figuras subjetivas”.⁷

Para fins de estudo do controle incidente sobre a Administração Pública e seus agentes, mostra-se viável partir da noção essencial apresentada por Forti, Bergeron e Giannini, no sentido de *verificação da conformidade de uma atuação a determinados cânones*.

Dentre os autores menos antigos, D’Auria assinala ser o controle “a verificação dos atos ou atividades das Administrações Públicas”; as “autoridades verificam a conformidade ou não de atos e atividades a certas regras e adotam as medidas decorrentes ou as solicitam de outras autoridades”.⁸ Para Roberta Lombardi, controle é “atividade de reexame funcionalizada e, portanto, essencialmente dirigida ao atendimento de interesses do ordenamento a que tal poder diz respeito”.⁹ Nas palavras de Sorace, o controle envolve a “ideia de uma atividade destinada a verificar se o que é objeto do controle é conforme ou não a um parâmetro, que pode ser de normas (jurídicas) ou técnicas ou de bom andamento ou só de diretrizes ou de projetos”.¹⁰

4. *Controllo: nozioni e problemi*, op. cit., 1974, p. 1.264 e 1.278.

5. *Controllo: nozioni e problemi*, op. cit., p. 1.264.

6. *Controllo: nozioni e problemi*, op. cit., p. 1.278.

7. *Istituzioni di diritto amministrativo* cit., 1981, p. 48.

8. I controlli, na obra coletiva Cassese (org.). *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, 2004, p. 334.

9. *Contributo allo studio della funzione di controllo*, 2003, p. 59.

10. *Diritto delle amministrazioni pubbliche: una introduzione*, 2002, p. 187.

Mas, além do núcleo contido nas noções supra, outros elementos identificadores são apontados nos estudos relativos ao controle incidente sobre a Administração Pública, alguns dos quais vêm citados a seguir.

2.2 Caracterização

Forti, no início do século XX, arrolou características do controle. Ao indicar a primeira, expressa o seguinte: “O controle, como instituto de direito público, importa uma *diferenciação de órgãos e de vontades*; o órgão controlador é sempre diverso do órgão controlado”.¹¹

O primeiro atributo indicado por Forti merece reparo. O trabalho de Forti e muitos outros referentes ao controle, formulados por autores italianos nas primeiras décadas do século XX, destinavam-se essencialmente ao estudo do controle exercido pelo poder central (o Estado) sobre entidades administrativas territoriais dotadas de personalidade jurídica própria, como as comunas, as províncias etc. Neste tipo de controle um dos elementos característicos situa-se na diferenciação de sujeitos, pois a autoridade de uma pessoa jurídica pública exerce fiscalização sobre outra pessoa jurídica. Daí a mencionada “diferenciação de órgãos e de vontades”. Porém, no estudo dos controles exercidos sobre Administração Pública, surgem exemplos de fiscalização efetuada por órgãos inseridos na estrutura hierárquica da Administração sobre seus próprios atos ou sobre a atuação de órgãos subordinados; no primeiro caso ocorre o chamado *autocontrole*, admitido pelo próprio Forti ao afirmar que “à parte sua utilidade e eficácia, não contém em si nenhum erro substancial”;¹² no segundo caso – fiscalização hierárquica – ocorre diferenciação de agentes ou “vontades”,¹³ nem sempre de órgãos. Desse

11. I controlli..., op. cit., 1915, p. 609.

12. I controlli..., op. cit., 1915, p. 608.

13. Deve ser cauteloso o uso da palavra “vontade” em matéria de atividade da Administração Pública e nos conceitos de figuras do Direito Administrativo. Muito utilizada no Direito Civil e nos conceitos de institutos do Direito Administrativo formulados por autores das primeiras décadas do século XX, pode suscitar a ideia de um subjetivismo ou voluntarismo na atuação dos agentes públicos, nem sempre possível, ante deveres de agir, ante múltiplos

modo, com a ressalva do autocontrole, no sentido de uma autoridade fiscalizar seu próprio ato, pode-se considerar como um dos elementos identificadores do controle a *diferenciação de "vontades" ou diferenciação de agentes*, que existe na maioria dos controles incidentes sobre a Administração Pública.

Como *segundo atributo*, Forti indica o pressuposto de uma *atividade precedente* ou, ao menos, de um comportamento precedente (positivo ou negativo) que seja submetido a reexame; para ele, o controle assume, ante a atividade controlada, um caráter geral corretivo, subsidiário. Em nota de rodapé, Forti ressalta que tudo isso não contradiz a distinção que se costuma fazer entre controles preventivos e controles repressivos, que é fundada sobre diverso mecanismo jurídico ou prático do instituto.¹⁴ Quanto a este aspecto, com efeito, em grande parte das situações o controle pressupõe uma atividade, ato ou comportamento anterior sobre o qual é exercido; mas, por vezes, incide sobre simples iniciativa ou proposta de realizar certa medida, ou seja, *antes de ato*, atividade ou conduta efetivamente realizados, com o objetivo de evitá-los (controle preventivo).

O *terceiro atributo*, na concepção de Forti, se apresenta da forma a seguir: "Os resultados do juízo lógico realizado pelo órgão controlador concretizam-se em *manifestação de vontade* deste órgão". Para Forti, é a característica essencial do instituto do controle. Em decorrência do juízo lógico, o órgão controlador declara que a atividade controlada corresponde a determinadas normas, princípios ou padrão, o que acarreta efeitos jurídicos positivos sobre a eficácia da própria atividade; se não há correspondência, o controlador tende a garantir a observância das normas, princípios ou padrão, o que é obtido influenciando em sentido negativo sobre a eficácia da atividade controlada.¹⁵ A propósito desta característica, observe-se que nem sempre a falta de correspondência acarreta medida que influirá na eficácia da atividade controlada, pois

direcionamentos contidos no ordenamento para a conduta dos agentes etc., impeditivos de condutas norteadas somente pela vontade pessoal.

14. I controlli..., op. cit., 1915, p. 609.

15. I controlli..., op. cit., 1915 p. 609.

esta, às vezes, já se consolidou ou se exauriu no momento da realização, restando somente a possibilidade de impor medidas sancionadoras.

De seu lado, Bergeron aponta *quatro elementos no controle*: 1) um termo concreto (p. ex., ato, decisão, contrato etc.) sobre o qual incidirá o controle; 2) um padrão, um *rôle*, que servirá de ponto de comparação para controlar; 3) a aproximação desses dois primeiros termos, que significa propriamente o ato de controle; 4) a razão de ser, o fim do controle. Segundo ele, outros dois elementos tornam-se necessários: o agente do controle, o controlador; o agente do ato que é objeto do controle, o controlado. O controle exige, então, *dois agentes diferenciados*, dos quais um está em supremacia funcional, não necessariamente hierárquica, em relação ao outro: um agente cuja ação é controlada, outro, que efetua o ato de controlar – e seu ato, seu papel, sua função poderão denominar-se *um controle*.¹⁶

No tocante à necessidade de dois agentes diferenciados, vale a mesma ressalva dirigida ao elenco de Forti: no caso de autocontrole essa característica não prevalece.

Giannini também se ocupou das características da atividade de controle e assim prelecionou: “Os controles procedimentais de verificação (que, a seu ver, configuram os verdadeiros controles) têm estrutura jurídica própria, pois abrangem um *juízo*, que é o de verificação da regularidade da função, e uma *medida*, decorrente do juízo”.¹⁷

Ressaltando os dois elementos de caracterização, sobretudo a *medida*, Giannini tece as seguintes considerações: “No procedimento de controle autônomo (controle típico, controle verdadeiro), juízo e medida se vinculam estreitamente, porque o momento do juízo é determinante da medida; o juízo de verificação da regularidade da função é direcionado à medida, porque esta é destinada à eliminação da função irregular; é esta a razão pela qual se pode dizer que a medida constitui o “momento cominatório” do controle, mesmo quando a medida é positiva”.¹⁸

16. *Fonctionnement de l'État*, 1965, p. 52.

17. *Controllo: nozioni e problemi*, op. cit., 1974, p. 1.278.

18. *Controllo: nozioni e problemi*, op. cit., p. 1.279.

A fim de tornar clara sua ideia, Giannini dá o exemplo da autoridade que edita um ato propositadamente ilegal, ciente de assumir um risco, no sentido jurídico: se a autoridade de controle verificar a ilegalidade, adotará medida negativa; pode ocorrer, no entanto, que não a perceba ou que tenha como legal o que era ilegal. Não interessa se a medida seja ou não aplicada, mas, sim, a possibilidade de ser adotada para a eliminação da ilegalidade. O mesmo autor, em outra obra, cita a medida tácita, a aprovação, a anulação, como exemplos, havendo medidas que, não sendo propriamente de controle, vinculam-se a atos precedentes de controle, como, por exemplo, a exoneração do titular de um cargo em comissão em decorrência de notícias sobre condutas inadequadas do agente.¹⁹

Para Giannini, assim, as atividades que abrangem os dois elementos, sobretudo a *medida*, constituem os controles jurídicos por excelência, embora outras espécies de controle possam ter relevância jurídica.²⁰

O posicionamento de Giannini, acentuando a caracterização do controle na *medida*, suscita até hoje discussões na doutrina italiana. Há estudos que rejeitam a medida como essencial ao controle; outros aceitam; e se busca, também, atribuir sentido amplo à palavra *medida*.

No entender de Allegretti, a concepção centrada na medida (em especial a medida negativa, apta a restabelecer normas violadas) se mostra muito rígida; lembra que hoje se admite que as normas (e as fontes) de Direito possam ter eficácia não taxativa, mas somente diretiva, de recomendação e afim; em formatos menos antigos, aparecem controles eficazes do ponto de vista político, os quais prescindem de medida autoritária plena.²¹

Em artigo sobre controle publicado em 1994, Carabba menciona a “crise da noção canônica de controle, a importância da reconstrução da noção de controle”, e observa que a noção tem outros elementos, não somente o juízo e a medida. A seu ver, “é o inteiro percurso que

19. *Istituzioni di diritto amministrativo*, op. cit., 1981, p. 48-49.

20. *Controllo: nozioni e problemi*, op. cit., 1974, p. 1.278.

21. I controlli sull'amministrazione: dal sistema classico all'innovazione: le problematiche generale, In: Allegretti (org.) *I controlli amministrativi*, 1995, p. 41 e 63, nota 64.

caracteriza uma atividade como controle e não o momento conclusivo e os efeitos sancionadores”. E propõe a seguinte estrutura para o controle: “a) especificação dos fenômenos gestores e administrativos a examinar e especificação dos parâmetros de referência e dos critérios para medir e avaliar; b) desenvolvimento das atividades instrutórias de verificação, inspectivas, de aquisição de dados etc.; c) formulação conclusiva da avaliação; d) o resultado do controle no seu impacto no circuito da decisão e da gestão, aqui incluída a medida do esquema tradicional”.²²

Conforme D’Auria, “do ponto de vista estrutural os controles exprimem sempre uma relação entre a autoridade de controle e o sujeito cuja ação é submetida ao controle. Ao exercício do poder de controle corresponde o dever de sujeitar-se ao controle, adotando todas as condutas necessárias ao exercício do controle”. “Do ponto de vista funcional, a característica mais relevante dos controles é sua acessibilidade em relação à ação administrativa (ato, atividade ou gestão) cuja regularidade avaliam, ou em relação à autoridade com poder de fixar diretrizes políticas”. O autor arrola os elementos do controle: “as partes (sujeitos), o objeto, o parâmetro, o juízo e a medida”; e identifica esta como “a reação após o juízo”.²³

Por sua vez, Roberta Lombardi menciona que “vozes isoladas não consideram fundamental a fase volitiva (medida) posterior à verificação do vício”; atribui relevância à medida, que vê como típica do controle; e lembra que dá sentido amplo à palavra medida, para abarcar os diversos meios pelos quais os controles operam.²⁴

Tendo em vista a lição de Giannini e os questionamentos posteriores quanto a sua caracterização de controle, pode-se indagar: a possibilidade de adoção, pelo controlador, de um ato ou medida vinculada ao juízo é a chave para qualificar uma atividade como de con-

22. La nuova disciplina dei controlli nella riforma amministrativa, In: *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1994, n. 4, p. 998.

23. I controlli, op. cit., 2004, p. 334 e 336.

24. *Contributo allo studio della funzione di controllo*, 2003, p. 36 e 58, nesta a nota 79.

trole? Considera-se controle sobre a Administração Pública somente a atividade que poderá suscitar medida a ser editada ou proposta pelo agente controlador?

A resposta positiva trará como consequência o alijamento, no estudo do tema, de certas atuações consideradas por alguns autores como instrumentos de controle, por exemplo, pareceres não vinculantes emitidos por órgãos consultivos, consultas a organismos de classe ou associações,²⁵ pois se apresentam desprovidas do poder de editar medidas em decorrência do juízo que se formou após a verificação efetuada. Acarretará, portanto, entendimento restrito no tocante à atividade de controle.

Mostra-se adequado responder à indagação levando em conta dois sentidos da palavra *controle* quando incide sobre a Administração Pública: um *sentido restrito* ou *técnico-jurídico* e um *sentido amplo*.

Em *acepção restrita* considera-se *controle* a atividade que possibilita a edição de ato ou medida pelo agente controlador em decorrência do confronto que realizou. Daí o conceito seguinte: *Controle da Administração Pública é a verificação da conformidade da atuação desta a um cânone, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo formado.*

Em *acepção ampla*, o *controle* significa a *verificação da conformidade da atuação da Administração Pública a certos parâmetros, independentemente de ser adotada, pelo controlador, medida que afete, do ponto de vista jurídico, a decisão ou o agente.* Na *acepção ampla* se inclui o chamado *controle social*, do que fornece exemplo a representação contra irregularidades a Tribunais de Contas – cidadão que representou não adota medidas jurídicas relativas a decisões ou a agentes, de forma direta, mas pode desencadear a atividade do órgão de controle.

Neste livro adota-se a *acepção ampla* de controle, para admitir atuações de controle sobre a Administração Pública, independentemente

25. Os autores franceses Guy Braibant, Nicole Questiaux e Celine Wiener, na sua obra *Le contrôle de l'Administration et la protection des citoyens*, 1973, p. 223, arrolam o parecer prévio de órgãos consultivos, a consulta a entidades de classe e as consultas públicas (*enquêtes publiques*) como instrumentos de controle preventivo da Administração Pública.

de ser adotada, pelo controlador, medida que afete, juridicamente, a decisão ou o agente. Mas a opção por esta linha não significa atribuir a qualquer manifestação ou atuação referente ao poder público a natureza de controle, pois uma aceção amplíssima de controle impediria sua caracterização. E se reconhece a importância da *medida* (ainda que não aplicada por qualquer razão) para a eficácia do controle.