

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO**

**DIEGO BRAGA OLIVEIRA**

**O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO MEIO DE  
COMBATE A CORRUPÇÃO E AO DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO  
PÚBLICA E DA TRANSPARÊNCIA.**

**São Luís - MA**

**2016**

**DIEGO BRAGA OLIVEIRA**

**O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO MEIO DE  
COMBATE A CORRUPÇÃO E AO DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO  
PÚBLICA E DA TRANSPARÊNCIA.**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Maranhã, como requisito para  
obtenção de grau de bacharel em Direito, sob a  
orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lucyleia Gonçalves França.

**São Luís - MA**

**2016**

**DIEGO BRAGA OLIVEIRA**

**O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO MEIO DE  
COMBATE A CORRUPÇÃO E AO DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO  
PÚBLICA E DA TRANSPARÊNCIA.**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Maranhão, como requisito  
para obtenção do título de bacharel em Direito.

Aprovada em:    /    /

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. <sup>a</sup> Dr. <sup>a</sup> Lucylea Gonçalves França (Orientadora)  
Universidade Federal do Maranhão

---

Prof. Me. José de Ribamar Caldas Furtado (Examinador)  
Universidade Federal do Maranhão

---

Prof. <sup>a</sup> Esp. <sup>a</sup> Maria Tereza Cabral Costa Oliveira (Examinadora)  
Universidade Federal do Maranhão

À senhora minha mãe, Dona Moema,  
que entre tapas e beijos me fez chegar até aqui.

*“Aos amigos os favores,  
aos inimigos a lei.”*

*(Nicolau Maquiavel)*

## **RESUMO**

O presente trabalho trata das formas de controle da administração pública. Averiguando-se a origem do controle dentro de um contexto histórico, que vai desde idade moderna até os dias atuais, elucidando neste ínterim, a sua definição bem como a finalidade almejada, sem olvidar dos princípios norteadores de todo o sistema de controle. Outrossim, analisa-se os modelos da administração pública (da administração patrimonialista a administração gerencial) dentro do contexto pátrio, realçando neste estudo as alterações (evoluções ou retrocessos) dos sistemas de controle, bem como especificando as espécies existentes ( controle interno, controle externo e controle social), salientado os desafios que as mesmas apresentam no contexto atual dos municípios brasileiros.

Foi realizada pesquisa bibliográfica, na qual se buscou considerações importantes de temas caros a praxe do controle na seara administrativa hodierna, tais como, as reformas burocrática e gerencial processadas ao longo da história administrativa brasileira, a interdisciplinaridade dos controles interno e externo, bem como as mais recentes alterações no que tange a efetividade, em especial, do controle externo na municipalidade.

Palavras-Chave: Administração Pública. Modelo Burocrático. Modelo Gerencial. Controle Interno. Controle Externo

## **ABSTRACT**

This paper deals with the forms of control of public administration. Ascertain to control the source within a historical context, ranging from the modern age to the present day, elucidating in the meantime, its definition and the desired purpose, without forgetting the guiding principles of the entire control system. Furthermore, it analyzes the models of public administration (the patrimonial administration managerial administration) within the parental context, highlighting in this study the changes (changes or reversals) of the control systems, as well as specifying the species (internal control, external control and social control), highlighted the challenges that they present in the current context of Brazilian municipalities.

A literature review was conducted, in which we sought to important considerations of themes dear to control the practice in today's administrative harvest, such as the bureaucratic and managerial reforms processed along the Brazilian administrative history, interdisciplinarity of internal and external controls as well as the latest changes with respect to effectiveness, in particular the external control in the municipality.

Keywords: Public Administration. Bureaucratic model. Model Management. Internal control. External control.

## Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	08
<b>2. O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DO ESTADO</b> .....	10
2.1. Idade moderna e idade contemporânea .....	10
2.2. A definição de controle na administração pública .....	12
2.3. A finalidade do controle da administração pública .....	14
2.4. Princípios norteadores do controle na administração .....	14
2.4.1 Princípio da segregação das funções .....	15
2.4.2. Princípio da independência técnico-funcional .....	15
2.4.3. Princípio da qualificação adequada .....	16
2.4.4. Princípio da relação custo-benefício .....	17
2.4.5. Princípio da medição de desempenho .....	17
<b>3. O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: DO MODELO PATRIMONIALISTA A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO</b> .....	18
3.1. Os modelos da administração pública e a concepção de controle adotada .....	18
3.2. Modelo anglicano .....	21
3.3. As reformas burocrática e gerencial no Brasil .....	23
<b>4. O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ESPÉCIES, APLICABILIDADES E DEFICIÊNCIAS</b> .....	29
4.1. O Estado, a sociedade e o controle da administração .....	29
4.2. Os controles na administração pública .....	30
4.2.1. A importância da legalidade e legitimidade para sistema de controles .....	31
4.2.2. A cooperação entre o controle interno e o controle externo .....	32
4.2.3. O controle interno .....	34
4.2.3.1. Base legal .....	36
4.2.3.2 controle interno municipal .....	38
4.2.4. O controle externo .....	41
4.2.4.1 Base legal .....	42
4.2.4.2. A importância do Tribunal de Contas para o controle externo nos municípios. ....	43
4.2.5 Mecanismos de controle social e transparência no Brasil .....	51
<b>5. CONCLUSÃO</b> .....	54



# 1. INTRODUÇÃO

A muito se busca efetivar mecanismos para o fortalecimento da gestão pública, tanto em nível federal quanto estadual e municipal. O controle da administração pública é, sem nenhuma dúvida, o mecanismo mais importante nessa busca, visto que sua atuação é inerente a qualquer forma de organização, porquanto administrar compreende planejar, organizar, dirigir e, sobretudo, controlar os atos e recursos organizacionais para alcançar os objetivos estabelecidos.

Conquanto ser tema consagrado e unânime na seara do direito administrativo, o controle ainda deve perpassar por um longo trajeto de aperfeiçoamento, porquanto vive-se, hodiernamente, uma conjuntura político-social totalmente desfavorável ao progresso deste tema tão caro, já que o Estado passa por uma grave crise de gestão e os representantes do povo outra, a de legitimidade. Dessa forma, a escolha do controle na seara administrativa não foi fruto da causalidade, mas sim da importância que o mesmo possui para o progresso da nação e discuti-lo se torna imperativo para alcançar o expectável título do progresso.

Posto isto, o presente trabalho visa buscar, preambularmente, os conceitos substancias e os princípios que norteiam o tema em análise, indo para isso, resgatar de forma breve, sua historicidade. Tão logo, necessário será apresentar os modelos de administração até então existentes – do patrimonialismo, percorrendo pelo burocrático e cominando no gerencial – sem deixar de mencionar, por óbvio, as importantes reformar ocorridas no Brasil.

Em momento posterior se fará uma análise das espécies de controle propriamente ditas, do controle interno ao externo, estabelecendo seus conceitos e bases jurídicas. Ademais, tem-se que essas modalidades terão uma análise mais aprofundada e crítica quanto ao seu *modus operandi*, funcionalidades, bem como as deficiências que se apresentam na atualidade, outrossim, deve-se esmiuçar especificamente a problemática atual a despeito do controle externo com ênfase na recente alteração jurisprudencial da Suprema Corte sobre o tema.

Ainda sem olvidar de mencionar e analisar o controle social como personagem chave na evolução dos sistema de controle da administração, citando sua importância e colocando-o na posição de protagonista na busca pela transparência pública, tão almejada socialmente.

Nota-se que o controle da administração publica é um tema caro quando se trata de combate à corrupção, pois não existe uma Administração proba sem que haja um devido

controle da mesma, ou seja, a carência desta leva a falência daquela e é justamente isso que está acontecendo hodiernamente, quando o Estado brasileiro entra numa fase de declínio econômico, político e social que há muito não se via, onde o sistema representativo de governo, a democracia e o próprio Estado de Direito Social perdem substância e se esvaziam em um ciclo vicioso e permissivo.

Tudo isso faz do tema em apreço ter fundamental valor na reversão desse quadro anacrônico, discuti-lo se faz imperativo, pois trará a baila os caminhos que já foram trilhados com seus êxitos e falhas, assim como novas perspectivas para os próximos estágios, já que não pode haver desenvolvimento sem uma Administração transparente, eficiente e proba. Tais conquistas só serão plenamente viáveis se forem somadas ao controle dessa Administração.

A pesquisa é explicativa-bibliográfica, tendo seus fundamentos jurídicos assentados no direito público pátrio, com ênfase na seara administrativa e com o objetivo direcionado para elucidar os conceitos de controle da administração e seus reflexos no combate a corrupção e promoção da transparência e probidade na gestão da coisa pública.

## **2. O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DO ESTADO.**

A ideia de um modelo de controle para o Estado está intrinsecamente relacionada à evolução deste, sendo assim, os arquétipos até então existentes podem apresentar diferentes tipos de controle ou até mesmo a sua ausência. O presente trabalho inicia-se pelo delineamento histórico do tema, que nasce, de forma embrionária, na Idade Antiga<sup>1</sup> e experimenta progressos e anacronismos até a sua consolidação com o advento da teoria da tripartição dos poderes e a instituição dos Estados de Direito.

### **2.1. IDADE MODERNA E IDADE CONTEMPORÂNEA.**

Na idade moderna dos Estados absolutistas instaurou-se a ideia da centralização do poder nas mãos do governante, o soberano concentrava todos os poderes e era insubmisso a qualquer controle, não obstante a essa insubmissão, uma espécie de Tribunal de Controle estava sendo aperfeiçoado e instalado em praticamente todos os reinos europeus.

Todavia, não se pode aferir que essa implementação iria trazer uma administração mais transparente e isonômica. Miguel (2010) completa que a função de julgar as contas públicas era apenas acessória, o papel principal desses tribunais se concentrava na arrecadação de impostos. Sendo assim, para desempenhar essa função, a Câmara era dotada de jurisdição repressiva, podendo impor sanções, incluindo penas corporais.

Esclarecendo ainda mais sobre a Câmara de Contas e sua origem, Pires e Nogueira (2012) alegam que esse órgão não se inspirava em um ideal de instrumentalização de possível controle institucional sobre os atos do governo; ao revés, favorecia os apelos da própria monarquia. Desse modo, os primeiros Tribunais de Contas eram mecanismos de fiscalização intimamente atrelados ao monarca, criados segundo o desiderato de prover e efetivar a ingerência deste último em todas as instâncias da estrutura administrativa dos reinos e territórios colonizados.

---

<sup>1</sup> Remotas são as origens dos mecanismos que hoje se afiguram como formas de controle e fiscalização das atividades administrativas do Estado. Sua história - pontuada por avanços e retrocessos - vem desde a criação dos primeiros Estados. [...] Há relatos históricos de que em Atenas subsistia “uma Corte de Contas constituída por 10 oficiais, eleitos anualmente pela Assembléia Popular, encarregada de fiscalização das contas públicas: perante ela compareciam arcontes, senadores, embaixadores, sacerdotes, comandantes de galeras, afim de prestarem contas do dinheiro recebido e gasto, justificando suas despesas. (PIRES; NOGUEIRA, 2012, p. 245)

Isto é, as Cortes de Contas no modelo absolutista de Estado estariam próximas a uma espécie de "contabilidade do soberano", pois o controle era do patrimônio do governante - que se confundia com o próprio estado - e não o controle das contas públicas, este foi o contexto que cunhou a máxima do rei francês Luís XIV: "Eu sou o Estado".

Ainda nesse sentido de desvirtuamento e confusão entre o público e o privado do Estado absolutista, surge em Portugal, sob o reinado de D. Fernando, os Vedores da Fazenda, que segundo Pires e Nogueira (2012), competiam à administração superior do patrimônio real e da Fazenda Pública (fiscalizavam localmente as receitas e despesas efetuadas). Estabeleceu-se, então, a distinção entre os Contos de Lisboa e os Contos Del Rei. Os primeiros tinham por função tomar e verificar as despesas e receitas de todos os almozarifados do país, os segundos, os da Casa Real.

Embora haja a separação entre Administração Pública da Casa Real com a realização de tarefas públicas, a distinção entre é tênue, pois é a Corte que se transforma em funcionário ou soldado em um "processo de nobilitação, que abrange o letrado e o homem de armas", ocupando cargos que num sistema patrimonial, é mais "um negócio a explorar, um pequeno reino a ordenhar, uma miga a aproveitar". (FAORO, 2001, p. 199.)

No século XVIII, surge o Estado de Direito, nascido da reação aos arbítrios absolutistas, fruto das revoluções inglesa, americana e francesa, cujos ideais se contrapuseram ao velho regime, rompendo com as concepções e paradigmas anteriores. É o início da transformação do Estado patrimonialista, onde a fazenda pública e a fazenda do príncipe se confundiam, para o Estado burocrático.

Esse Estado, assentado nos pilares da separação dos poderes, dava à figura do antigo súdito outra denotação, agora um sujeito de direitos e deveres, direitos os quais o Estado estava obrigado a respeitar e acima de tudo resguardar, outrossim surge

a primeira manifestação do controle administrativo tal qual é hoje conhecido, dado que se atribuíram a órgãos distintos competências específicas, que não poderiam ser reciprocamente usurpadas. O próprio Direito Administrativo - como ramo autônomo da ciência jurídica - surge desta nova conformação político-social, havendo na doutrina quem lhe atribua a rubrica de "filho direto da Revolução Francesa". (PIRES,2013)

Dessa forma, na atualidade não é suficiente que os bens e as receitas do Estado sejam controlados e colocados a disposição de toda coletividade, mas que sejam, principalmente, os interesses de toda coletividade atendidos de maneira eficiente e satisfatória, assim sendo o controle da administração assume um papel dinâmico, posto que é gênero da qual existem

diversas espécies e subespécies, quanto a sua origem; ao momento do exercício; ao aspecto controlado; a amplitude e ao controle judicial.

## 2.2. A DEFINIÇÃO DE CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

De antemão, é importante ressaltar que o controle possui um alcance muito maior do que somente resguardar a coisa pública, indo além, abarcando igualmente o setor privado, como aduz Oliveira Filho (2010, pg.11).

O controle exerce, na administração sistêmica, papel fundamental no desempenho eficaz de qualquer organização. É por intermédio do controle que se pode detectar eventuais desvios ou problemas que podem ocorrer durante a execução de um trabalho, possibilitando a adoção de medidas corretivas para que o processo se reoriente na direção dos objetivos traçados pela organização.

Outrossim, é de se observar que a formação do Estado moderno, assentado nos pilares da legalidade e da separação de poderes, atribui a órgãos distintos a função de controle, visto que o poder, agora dividido em diferentes esferas e níveis, deve por óbvio ser controlado por distintos meios e formas, assim a

ideia de controle está estritamente vinculada a de poder. Pode se dizer que o controle é função inerente ao poder. A necessidade de se controlar o poder, como já dito anteriormente decorre, em última análise, do seu mau uso. Controlar o poder é impor limites aos governantes, é orientar a melhor utilização dos recursos disponíveis de forma organizada e ponderada. (CASTRO 2007).

Nesse mesmo sentido Justem Filho (2005, p.732) conceitua que "O controle é um processo de redução do poder, entendida essa expressão no sentido da imposição da vontade e do interesse de um sujeito sobre outrem"<sup>2</sup>.

Ademais, o controle no Estado contemporâneo assume importante papel na gestão da coisa pública. Note-se que para todas as atividades da administração se prevê um controle, seja ele pontual (quando se estabelecem controles para uma dada atividade), ou seja, em abstrato (quando a atividade não fora prevista e se controla de maneira genérica).

---

<sup>2</sup>A avaliação de Marçal sobre o tema traz em voga um dos pilares axiológicos do Direito Administrativo moderno, a supremacia do interesse público sobre o privado, onde a *imposição da vontade e do interesse de um sujeito sobre outrem* confere uma superioridade a priori não para fins de realização das razões de Estado, mas para o exercício de uma desigualdade frente aos interesses particulares tendo como maior finalidade a satisfação dos direitos e garantias fundamentais, inseridos na atual ordem constitucional, como legítimos interesses públicos.

Miola (1996, p.204) vai além e aduz que o controle não é apenas um conceito a ser descrito é, em razão de sua importância para o pleno exercício da administração, um axioma do sistema e deve ser alçado a status de princípio.

Do ponto de vista semântico, nenhuma grande dificuldade é capaz de trazer esta expressão. Porém, não interessa limitar o exame a uma mera questão gramatical. É preciso que se compreenda o controle como princípio, como dogma ínsito e inato da atividade estatal. [...] Assim, em consonância com a doutrina e o *jus positum*, conceitua-se controle como o princípio administrativo material, autotutelar, de contrasteamento, supervisão e gestão integral da Administração, por meio de sistema horizontal de coordenação central, com o escopo de vigilância, orientação e correção, prévia e posterior, de atos administrativos e de atos, decisões e atividades materiais de administração.

Com as devidas vênias ao douto doutrinador, não se pode içar tal conceito ao patamar proposto, ao mesmo tempo que não se deve decliná-lo de seu protagonismo na seara da administração pública. Assim, em acertada conceituação, Hely Lopes Meirelles indica um conceito mais orgânico de controle quando estabelece: "controle, em tema de administração pública, é a faculdade de orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro".

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005), o controle da atividade administrativa pode ser definido como

o controle de fiscalização e correção que sobre a administração exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

Em síntese, controle da administração pública é a possibilidade de verificação, inspeção e/ou exame pela própria administração (controle interno), por outros poderes (controle externo) ou por qualquer cidadão (controle social), da efetiva correção na conduta gerencial de um poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme os modelos planejados e decididos previamente gerando uma aferição sistemática. Trata-se, na verdade, de poder-dever, já que uma vez determinado em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator.

### 2.3. A FINALIDADE DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A finalidade do controle da Administração Pública, *latu senso*, é de averiguar se o administrador público aplica os recursos que lhes são repassados de maneira moral, eficiente e responsável.

Para Di Pietro (2007, p.670):

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Ressalta-se que o controle não se baliza exclusivamente nas aplicações dos recursos públicos, ele tem enfoque igualmente sobre a gestão da coisa pública sob os mais variados aspectos, por exemplo, se o gestor está seguindo as metas previstas no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual.<sup>3</sup>

O controle deve atuar também na avaliação de resultados, no que diz respeito à eficácia e eficiência da gestão financeira, orçamentária e patrimonial da administração pública, direta ou indireta, assim como na verificação da eficácia e eficiência da aplicação de recursos por entidades de direito privado, quando aqueles são oriundos de ente público. Percebe-se, dessa forma, a alta permeabilidade que o controle possui, tanto a nível horizontal como vertical, ante a administração pública.

### 2.4. PRINCÍPIOS NORTEADORES DO CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO

De antemão, necessário definir sucintamente o que é um princípio em nosso sistema jurídico e para tal desiderato utiliza-se das palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p.451), que assim definiu princípio como

mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É do conhecimento dos princípios que preside a

---

<sup>3</sup>Para garantir o equilíbrio nas contas editou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal que impõe aos gestores públicos uma série de limitações quanto à aplicação dos recursos públicos e a operacionalização do Sistema da Administração Pública prestando contas e sendo fiscalizados pelos Tribunais de Contas.

intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.

### 2.4.1 Princípio da segregação das funções

O referido princípio cria um ciclo em que cada um dos executores poderá conferir a tarefa feita em um determinado estágio e dar a devida continuação ao processo de execução, ou seja, nenhum servidor ou seção administrativa pode controlar todas as etapas de uma mesma transação ou fato.

Nas palavras de Castro (2007):

O princípio da segregação dos poderes é decorrência do sistema de tripartição dos poderes, ou da idéia de pesos e contrapesos (*checks and balances*) necessário para a manutenção do eficiente funcionamento do Estado sem que um poder se sobreponha ao outro e buscando estabelecer uma harmonia no sistema.

Esse sistema de contrapesos, decorrente da separação dos poderes, é essencial para consolidação do controle administrativo, visto que cada poder “vigia” o outro, por óbvio, respeitando os limites inerentes a função precípua um do outro.

O exemplo que Menkel (2003) nos apresenta de maneira elucidativa a ocorrência desse princípio na prática.

A separação de funções de um Agente Comunitário de Saúde, que realiza análises quando das visitas às famílias, de modo a preencher um formulário padronizado, e seu registro em sistema próprio do Ministério da Saúde, numa situação hipotética em que tal Agente recebesse sua remuneração em função da quantidade de famílias visitadas. A Agente teria um interesse em obter maiores valores registrando no sistema mais famílias atendidas. Sem a separação dessas funções, o Agente poderia querer registrar famílias que nem mesmo visitou, já que não haveria alguém para revisar seu trabalho, verificando por exemplos e os formulários estão devidamente assinados pelas famílias visitadas.

### 2.4.2. Princípio da independência técnico-funcional

Na execução de suas atribuições, os agentes de controle necessitam ter independência funcional para proceder às averiguações, avaliação de documentos, obtenção de provas, assim como a emissão dos resultados de suas análises. Dessa forma, tal princípio, do ponto de vista técnico, pressupõe que o controlador, seja ele externo ou interno, não se submeta ao auxílio de outros órgãos para a realização de sua função de verificação, do contrário, o trabalho fiscalizatório estaria contaminado com inúmeros vícios, tais como a lentidão dos processos,



beneficiamento dos apadrinhados, utilização dos meios de controle para punir os adversários e favorecer os aliados, entre outros.

Na mesma linha de pensamento está Fernandes (2005) quando assevera que ainda por meio deste princípio o controle da administração não deve depender funcionalmente de outras pessoas ou órgãos para a aferição do juízo técnico de valor nos trabalhos que realiza; não está, pois subordinado tecnicamente.

Corroboram Pires e Nogueira (2012, p.277) a despeito do referido princípio.

No âmbito do controle administrativo, solidifica-se a noção de poder dever, que se sobrepõe à noção de mera faculdade do agente público, cuja função controlatória se vincula, em especial, aos princípios da legalidade ampla, da moralidade pública e da obrigatoriedade de consecução do interesse público.

Não é demais ressaltar que o controle só pode ser viável técnica e funcionalmente se o controlador e os órgãos de controle forem dotados de recursos financeiros para que possam realizar suas atividades, sem a sujeição aos alvedrios políticos que, hodiernamente, ainda são práticas usuais.

### 2.4.3. Princípio da qualificação adequada

A atividade de controle, quando relacionada à administração pública, abarca desde a compra de matérias para as rotinas administrativas, perpassando pelo regular cumprimento de serviços contínuos até a construção de grandes obras de infraestrutura, como uma hidroelétrica.

Para tal desinteirado, os órgãos de controle devem estar preparados com equipe técnica multidisciplinar para a realização de uma fiscalização efetiva<sup>4</sup>, entretanto, é de conhecimento comum que a grande maioria dos desses órgãos, principalmente nos municípios, não possuem pessoal suficiente, muito menos qualificados, para realizar um controle efetivo Jorge Ulisses Jacoby (2014, p.44) assevera:

a eficiência de um órgão de controle depende da qualidade dos seus recursos humanos. Se nas outras áreas esse fator é importante, no controle é fundamental, porque precisa sobretudo da dedicação e motivação de seus agentes. O pecado

---

<sup>4</sup>Nos entes desprovidos de recursos, existem casos em que não se encontra na estrutura da administração sequer um contador. Nestes casos o controle deverá ser estabelecido de modo a atender o mínimo necessário para que se realize a atividade fiscalizatória, ou seja, deve ao menos ser estabelecida uma forma de controle orçamentário da atuação administrativa.

capital de um agente de controle, depois da corrupção, é a omissão, e, como se sabe, ambos são de difícil verificação.

Corroborando com o pensamento ora colimado, Menkel (2013) afirma que:

A não utilização de uma adequada seleção de pessoal no serviço público faz com que floresça um quadro de “indicados” e de “apadrinhados”, dando a impressão de que estes foram colocados lá para responder aos anseios de seus “indicadores” ou “padrinhos”, e não ao interesse público.

Nessa acepção, o mínimo fundamental no caso de um controle efetivo seria a adoção de critérios que privilegiem os candidatos com a máxima experiência e qualificação, desta maneira, além de demonstrar a observância ao princípio constitucional da impessoalidade na seleção dos agentes que irão exercer as atividades, evidencia que o órgão está comprometido com a excelência na execução dos trabalhos.

#### 2.4.4. Princípio da relação custo-benefício

A respeito de um enfoque adstrito à atividade de controle, o administrador deve sempre ter em mente a relação custo-benefício da correção desta atividade e do resultado que ela trará.

Não se pode, entretanto, compreender que o controle precise ser deixado de lado em decorrência de uma “suposta oneração” aos cofres públicos, posto que

o administrador, frente a cada situação concreta, deva valorar o custo e o benefício auferido a cada atividade de controle, deixando por vezes de realizar um controle mais rigoroso em alguns casos em que se verifique que o custo do controle será incompatível com seu orçamento e também com o custo da aquisição realizada. (CASTRO, 2007)

Dessa forma, uma solução viável é o controle ater-se às condições de constatação visual e procedimental, afastando-se de uma análise excessivamente metodológica e burocrática que representaria um gasto demasiado se comparado com os valores a serem despendidos na aquisição dos produtos e ou serviços objetos da análise de controle.

#### 2.4.5. Princípio da medição de desempenho

Com base no estabelecimento de padrões e na sistemática regular de coleta de informações é possível monitorar o andamento e a qualidade das atividades de controle desenvolvidas. A medição de desempenho é um princípio que opera sobre uma atividade de controle de registro, e que permite ao gestor saber se seus atos de gestão estão sendo eficazes.

### **3. O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: DO MODELO PATRIMONIALISTA A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO.**

Diante das abordagens históricas e principiológicas acerca da ciência da administração que inspiraram as organizações governamentais, o foco deste capítulo é direcionado para compreender melhor o estágio atual da administração pública brasileira, sendo importante, para isso, conhecer os modelos de administração que foram desenvolvidos ao longo do tempo.

#### **3.1. OS MODELOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A CONCEPÇÃO DE CONTROLE ADOTADA.**

No modelo patrimonialista, característico do Estado absolutista, cujo poder era concentrado nas mãos do rei e justificado pela manifestação divina, o Estado funcionava como uma expansão do poder monárquico, e os direitos eram concedidos segundo critérios subjetivos.

Destaca Castro (2007, p.76), que a vontade do soberano é a principal determinação de vontade da Administração. Nesse tipo de gestão o patrimônio público embarça-se com o particular. O clientelismo e o nepotismo são os instrumentos de permuta para o alcance de direitos que são concedidos segundo critérios subjetivos.

Por isso, tal modelo não visa ao interesse público e, como foi dito, era típico das monarquias absolutas. O controle sobre a atuação administrativa atende tão somente às necessidades de quem detém o poder, favorecendo a corrupção, o clientelismo e o nepotismo. Apesar de ser uma forma arcaica de modelo administrativo, ainda há resquícios do patrimonialismo nas administrações contemporâneas.

Seibel (1993 apud Abreu e Lima 2015, p.77) enfatizava que o caráter patrimonial legitima-se na crença da tradição hereditária e na figura do líder protetor, base do patriarcalismo e do paternalismo, bem como no desenvolvimento de um quadro administrativo em que o cargo é propriedade do senhor, assim a vontade do líder impera sobre as vontades coletivas e o recrutamento dos funcionários se dá na esfera privada (familiar) das relações pessoais.

Desta feita, a *res publica* não é diferente da *res principis*, ou seja, existe uma interdependência entre os patrimônios privado e público, e em decorrência deste fato o nepotismo e a corrupção se tornam inerentes a este tipo de modelo administrativo de Estado que, no caso do Brasil, foi desde o período colonial até a República Velha em 1930.

Ramos (1983) assim complementa:

Essa base patrimonialista brasileira tem origem no tipo de colonização feita no país, que carrega os vícios do Estado português, nascedouro de toda a história das próprias organizações brasileiras. Com efeito, a burguesia brasileira tanto industrial como comercial surgiu dos grandes fazendeiros e dos imigrantes, representados pela figura do patriarca, que tinha muito orgulho da família e levava os tradicionalismos do campo para as atividades urbanas e industriais.

De acordo com Castro (2007), na segunda metade do século XIX, durante a vigência do Estado Liberal, no contexto de uma sociedade estruturalmente autoritária e classista, com o intuito de combater a corrupção e o nepotismo, bem como de estabelecer a desvinculação do patrimônio público do patrimônio particular e de separar a figura do ser político da figura do administrador da coisa pública, desenvolveu-se o modelo burocrático<sup>5</sup>.

Assim, o Estado e a administração pública brasileira nasceram patrimonialistas, mas no momento em que o capitalismo e a democracia tornaram-se dominantes essa visão patrimonialista mostrou-se obsoleta e ultrapassada, fazendo-se necessária uma dominação política e racional do Estado, própria do modelo burocrático. (ILVA, 2009).

Passa-se, desta forma, a uma atuação administrativa burocrática caracterizada pelo formalismo, assentada no estabelecimento de normas gerais e abstratas que impõe a padronização das ações pela habilidade e competência com ênfase para a especialização das funções e para a meritocracia, bem como pelo rígido controle dos processos administrativos para aferir a observância às normas legais e buscar a adequação dos meios aos fins.

Nessa esteira, Max Weber é considerado o principal porta-voz da ideia de burocracia como forma superior de organização social e de dominação (racional-legal), capaz de levar as organizações a atingirem maiores graus de eficiência.

---

<sup>5</sup> O termo burocracia – “bureau” + “Kratias” significa governo dos técnicos ou poder do escritório. Foi usado inicialmente para identificar as repartições públicas ou escritório. Max Weber refere-se à burocracia como uma forma de organização humana, um sistema social de cooperação, que se baseia na racionalidade, no formalismo e na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência no alcance desses objetivos, de forma estável e duradoura.

Destarte, com uma estrutura calcada no modelo militar, Matias-Pereira (2008) argumenta que em Weber utiliza-se a racionalidade para o alcance dos objetivos da organização, como também à centralização das decisões, à hierarquia funcional, à aplicação de métodos na definição de procedimentos bem como seu rígido controle. Desta forma, o modelo burocrático de administração estaria cominando no poder racional-legal, colocando, *a priori*, metas para a erradicação da corrupção e do nepotismo.

Por consequência, o modelo burocrático foi implementado na administração pública para se contrapor as formas patrimoniais de dominação e ganhou relevância em razão do imperativo de maior previsibilidade e exatidão no tratamento das questões administrativas-organizacionais, pois este modelo fundamenta-se na imprecisão e desconfiança prévia dos administradores públicos, bem como do rígido controle *a priori* dos processos burocráticos, visto que para alcançar a eficiência a burocracia precisa detalhar antecipadamente e nos mínimos detalhes como as fatos devem ocorrer.

Importante salientar, ademais, que o modelo burocrático tem na atualidade um significado de limitação à fluidez da administração, ou seja, o senso comum responsabiliza a burocracia pela existência de lentos processos de controle, que impedem soluções práticas, rápidas e eficientes. Este senso comum é percebido através do estudo de suas disfunções:

Excesso de formalidade, despersonalização, inflexibilidade, rigidez, lentidão, autoritarismo, baixo desempenho e ineficiência é a própria burocracia no sentido do senso comum. Analisando as disfunções práticas da burocracia faz-se perceber que em sua aplicabilidade em alguns pontos são passíveis de questionamentos e estudos. A sociedade, porém, observa e realça as imperfeições da burocracia, podendo deduzir que a palavra "burocracia" reduziu-se para as massas populacionais, em suas disfunções, transformando-se na própria burocracia.<sup>6</sup>

Carvalho (2010, p.49) expõe que dentre todas as disfunções elencadas a mais notória é o fato de que os regulamentos e as normas tornarem-se o objetivo do trabalho em vez de serem ferramentas de trabalho, ou seja, a submissão às normas, que deveriam ser idealizadas como meio, transformaram-se em o único fim.

Consequentemente, o modelo burocrático, no final do século XX, não conseguiu adaptar-se às exigências de modificação da sociedade em decorrência das transformações vivenciadas no contexto econômico, político e cultural que ocasionaram a necessidade de

---

<sup>6</sup> <http://www.administradores.com.br/>. **As disfunções da burocracia transformam-se na própria "burocracia"**. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/as-disfuncoes-da-burocracia-transformam-se-na-propria-burocracia/44412/>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

reformas e ajustes estruturais nas instituições. Adiciona-se a esse contexto a crise advinda do modelo de Estado keynesiano<sup>7</sup> e a necessidade de uma reestruturação econômica de cunho neoliberal, que voltara a surgir no panorama político-econômico mundial.

Diante deste cenário, desenvolve-se o modelo gerencial de administração como uma resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado atrelado ao processo de globalização da economia e ao incremento da tecnologia, que indicam o caminho para um novo modelo de administração pública com o intuito de uma maior flexibilidade e eficiência na gestão administrativa.

Dessa forma, no presente momento, será necessário traçar breves comentários a respeito do modelo gerencial de administração e sua evolução dentro do sistema anglicano para que se tenha arcabouço teórico com o fito de adentrar-se na perspectiva singular vivenciada sob a ótica brasileira.

### 3.2. MODELO ANGLICANO

O modelo vigente no Reino Unido possuiu três fases, a saber: o modelo gerencial puro (*managerialism*), o modelo consumerista e, por fim, o modelo PSO – *public service orientation*.

A implantação do modelo conhecido como Gerencialismo “Puro” na administração pública inglesa, nos anos 70-80, foi a primeira experiência concreta, no sentido de se tentar uma superação dos problemas do modelo burocrático. Desde o final da década de 60, estudos de especialistas já apontavam a falta de preparação gerencial do serviço público britânico, a excessiva hierarquização e a falta de contato entre os burocratas e a comunidade que eles serviam.<sup>8</sup>

O modelo gerencial puro tinha como escopo solucionar as questões relativas ao setor público mais especificamente aos gastos e custos do Estado, reduzindo, dessa forma, o tamanho da máquina, bem como aumentando a eficiência e a produtividade do mesmo.

<sup>7</sup> O keynesianismo é uma teoria econômica do começo do século XX, baseada nas ideias do economista inglês John Maynard Keynes, que defendia a ação do estado na economia com o objetivo de atingir o pleno emprego, tendo o Estado um papel fundamental de estímulo nas economias em momentos de crise e recessão econômica.

<sup>8</sup>CENTRAL DE FAVORITOS. **O paradigma do cliente na gestão pública. excelência nos serviços públicos. gestão por resultados na produção de serviços públicos..** Disponível em: <<https://centraldefavoritos.wordpress.com/2010/12/23/o-paradigma-do-cliente-na-gestao-publica-excelencia-nos-servicos-publicos-gestao-por-resultados-na-producao-de-servicos-publicos/>>. Acesso em: 30 jun. 2016./

Assim, o ponto central desse modelo é a busca da eficiência. Para tanto, Abrucio (1997) parte do pressuposto de que é necessário alterar as engrenagens do modelo burocrático weberiano, visto que a *Whitehall* (burocracia para os ingleses) é definida como uma organização com estrutura rígida e centralizada, voltada puramente ao cumprimento dos regulamentos e procedimentos administrativos onde o desempenho é avaliado somente tendo como norte à observância das normas legais e éticas.

À vista disto, tenta-se recuperar, com o conceito de eficiência, a noção de que, sob o prisma da qualidade, o governo deve prestar bons serviços. Destarte, começa a ser incorporada, pelo modelo gerencial, a valorização do conceito de eficiência que traz consigo o inevitável caráter político e é justamente neste ponto que reside o problema inerente ao modelo gerencial puro: a subestimação do conteúdo político da administração pública, em razão de serem os cidadãos aqueles que de fato, podem avaliar a qualidade dos programas governamentais, sendo assim, “as reformas devem melhorar o desempenho do setor público de acordo com objetivos públicos, ou seja, politicamente definidos”. Abruzio (1997 apud Caiden, 1991).

As críticas mais pertinentes feitas ao modelo gerencial puro buscavam a correção do mesmo no sentido de incorporar novos significados e não o retorno ao modelo burocrático weberiano, deste modo, a ênfase na flexibilidade da gestão foi uma das mais importantes mudanças introduzidas.

Nas palavras de Abreu e Moreira (2015, p.63).

O modelo gerencial passou a traçar novos caminhos que envolviam flexibilidade de gestão, qualidade dos serviços, efetividade das ações públicas (avaliação qualitativa) e prioridade às demandas do consumidor nos mesmos moldes dos serviços privados, cujos consumidores cobram a qualidade dos bens e serviços.

No caminho dessa flexibilização da gestão pública, observa-se a mudança de direção: da lógica do planejamento para a lógica da estratégia, a primeira tem como escopo estabelecer o melhor programa e os objetivos a serem cumpridos, a segunda concebe um panorama de cenários que envolvem diversos atores, não olhando somente para os objetivos dos programas e das reformas, mas, sobretudo, flexibilizando-os para a sociedade e para os administradores públicos.

Abrucio (1997) aduz que a estratégia da eficiência se levada às últimas consequências pode petrificar a ação do gerente público e como solução sai a lógica do planejamento e insere-se a lógica da estratégica, onde são levadas em conta as relações entre os atores envolvidos em cada política, de modo a montar cenários que permitam a flexibilidade necessária para eventuais alterações nos programas governamentais.

Dessa forma, a inovação deste modelo se refere à redefinição do público-alvo, que passa de contribuinte para cliente consumidor, enfatizando uma abordagem mais qualitativa da gestão pública. Abreu e Moreira (2015).

Por fim tem-se o modelo *Public Service Orientation (PSO)* que constitui uma tendência a novas questões e põe em xeque antigas concepções, o PSO não propõe a volta a um modelo pré-gerencial, ou seja, burocrático weberiano, mas procura encontrar novos caminhos abertos pela discussão gerencial, explorando suas potencialidades e preenchendo boa parte de suas lacunas. (Abrucio, 1997).

Posto isto, busca o PSO avançar ainda mais na concepção gerencial da administração procurando novos focos de atuação como o *accountability* e a equidade; novas características como a justiça, democracia, cooperação das agências e transparência; e novos responsáveis, saindo de cena o cliente/consumidor e tomando a posição de protagonista o cidadão/cliente.

Em acertada síntese, Abreu e Moreira (2015, p.67) completa.

Em outras palavras, o governo deve estar orientado por missões; pela mensuração do desempenho das agências; busca da qualidade total; ênfase no cliente e transferência do poder aos cidadãos para tentar garantir a equidade, a justiça redistributiva, transparência e o conseqüente incentivo à *accountability*.

Isto é, se faz necessário, agora, trazer um conceito mais orgânico para a administração, não podendo está se ater única e exclusivamente a metas rígidas e incongruentes com a praxe administrativa, perquirindo, pois, uma a adequação à dinâmica social e não o contrário.

### 3.3. AS REFORMAS BUROCRÁTICA E GERENCIAL NO BRASIL.

O Brasil moderno ainda possui traços de um Estado patrimonialista herdado de sua colonização lusitana. Essa herança fixou-se num ponto fundamental que emerge da tradição medieva da monarquia portuguesa, acentuado no papel diretor, interventor e participante do Estado na atividade econômica. Assim, o ente estatal organiza o comércio, incrementa a



indústria, assegura a apropriação da terra, estabiliza preços, determina salários, tudo para o enriquecimento da nação e, sobretudo, para o proveito do grupo que a dirige. (FAORO, 1977, p. 62).

O Estado, portanto, na Colônia não atua em benefício da população. As atividades – o fisco, a defesa, a justiça e administração colonial – são ligadas à geração de riqueza para Metrópole e manutenção da ordem para garanti-la. Além desta, não há mais nada: nem polícia, nem higiene, nem proteção ao fraco, nem garantias, nem escolas, nem obras de interesse público, nada que represente a ação dos poderes público em prol da sociedade. (BONFIM, 2008, p. 102).

A reforma burocrática aconteceu nos países desenvolvidos na segunda metade do século XIX e no Brasil, muito tardiamente, no período do governo Vargas, nos anos 1930, justamente pelo fato do passado patriarcal que remonta a era colonial. Desta forma, ocorreu um verdadeiro expurgo do modelo patrimonialista vigente a partir do surgimento de uma burocracia profissional.

Não obstante, quando chegou ao Brasil, esse novo modelo caracterizou-se como uma reforma fora do tempo, pois não apresentava sintonia com o desenvolvimento tecnológico, econômico e social pelo qual passava o país, onde os princípios de uma administração pública burocrática não condiziam com a realidade vigente. Por isso, o colapso da forma burocrática de administrar o Estado ficaria evidente com o passar do tempo, posto que os custos crescentes da máquina estatal e da baixa qualidade e ineficiência dos serviços sociais prestados ao cidadão se faziam cada vez mais presentes.

As atividades administrativas essenciais eram executadas de forma lamentável: Administração da Justiça era cara, morosa e complicada, a segurança pública precária, as finanças públicas em déficit pela falta de arrecadação adequada e crescimento das despesas, a instrução pública reduzida aos centros e ministrado pelas ordens religiosas, os serviços de higiene e saúde pública não existiam nas principais cidades. MOURA (2013 apud PRADO 2011, P.335).

As reformas administrativas implementadas no Governo Vargas, entre as décadas de 1930 e 1940, possibilitaram a adoção dos modelos das teorias administrativas vivenciadas tanto na experiência europeia quanto da americana com uma reforma modernizadora que tentava trazer novos paradigmas, entretanto essa tentativa de importar o modelo estrangeiro baseado em uma racionalização burocrática do Estado oriunda de uma dominação racional-legal não encontrava guarita no modelo brasileiro de até então, pois não havia o mesmo processo histórico, jurídico, político e social que cominou no Estado moderno da Europa continental – marcado por uma burocratização administrativa com alto grau de especialização, racionalidade e objetividade.

Nas palavras de Bernhard (2008, p.441), havia um déficit normativo, ausência no cumprimento das normas já existentes, falta de leis adequadas, agentes capacitados para sua aplicação, corrupção e falta de participação e controle social.

Acrescenta-se a tudo isso a cultura da administração pública brasileira, nas suas tradições econômico-sociais de Estado patrimonialista – da carreira pública como forma de satisfação dos interesses privados e da ação administrativa não para o atendimento das necessidades coletivas, mas de mecanismos para a manipulação das clientelas eleitorais, destinado a perpetuar privilégios da classe dominante. (JAGUARIBE, 1958).

A tentativa de adoção do modelo burocrático na década de 1930 e 40 como tentativa de um processo de racionalização da atividade administrativa, não foi capaz de superar o patrimonialismo contra o qual a Administração Pública burocrática se instalara, que embora em processo de transformação, mantinha ainda sua própria força no quadro político brasileiro. O coronelismo dava lugar ao clientelismo e ao fisiologismo. Moura (2013 apud Oliveira 1982, p.68)

Em consequência, as reformas administrativas da Era Vargas não corresponderam à superação das mazelas patrimonialista e autoritária da administração pública, implicando apenas na mera concepção de um Estado administrativo que procurava a formação de um aparato moderno, assim como a adoção de uma técnica racional-legal que pudesse resistir às pressões clientelísticas. Conquanto, tal desiderato não logrou êxito e nas décadas que se seguiriam a reforma burocrática foi se esvaziando e sendo colocada em xeque.

Pereira (1993) acrescenta:

A crise da administração pública burocrática começou ainda no regime militar não apenas porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou, mas também porque esse regime, ao invés de consolidar uma burocracia profissional no país, através da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através das empresas estatais.

Importante salientar que os governos militares perderam o controle da expansão do setor paraestatal semi-independente, quase 60% das empresas públicas, fundações, autarquias e empresas estatais existentes foram criadas no período de 1966 a 1976. Esses setores quase autônomos obstaram a coordenação e controle das políticas públicas prejudicando-as em seu regular funcionamento. (MARTINS, 1997, p.10).

Em consequência dessa conjectura, o modelo burocrático entrou em modo de falência, uma vez que estava impossibilitado de atender às novas demandas de eficiência e democratização do serviço público que demandavam novas formas de gestão mais

participativa e compatível com os avanços tecnológicos, assim como estruturas mais ágeis, flexíveis, descentralizadas e principalmente mais voltadas para o controle de resultados do que para o controle de procedimentos. (PEREIRA, 1993).

Neste contexto, surge a partir da década de 90 do século XX e em resposta à crise burocrática do Estado, a proposta gerencial de administração pública, norteadas pelos valores de eficiência e eficácia como meio de majorar a governança e resguardar o patrimônio público da apropriação por determinados grupos de interesse.

Não obstante, o gerencialismo não é o oposto da burocracia, pois o primeiro apoia-se no segundo, conservando os seus princípios básicos (admissão de pessoal segundo critérios rígidos ou a meritocracia na carreira pública). Não obstante, cita-se como principal diferença entre as eras burocrática e gerencial o seu procedimento, que é autorreferente na primeira e na segunda orienta-se por resultados que tem como desígnio os cidadãos. (SILVA, 2013).

Nesse sentido Abreu e Moreira (2015), afirmam:

Os estudiosos são unânimes em afirmar que, apesar dos grandes avanços promovidos no combate ao clientelismo e o nepotismo, os modelos de administração patrimonial, burocrática e gerencial se sucedem no tempo e coexistem na sociedade moderna, sem que qualquer um tenha sido inteiramente abandonado.

As diretrizes para o início de uma ampla reforma do aparelho estatal foram traçadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE que trazia objetivos no intuito de reforçar a governança do Estado por meio da implantação da administração gerencial.

Isto posto, o Plano Diretor do Aparelho do Estado parte da premissa de que o ente estatal e o mercado são duas instituições centrais na coordenação econômica no sistema capitalista e que a crise da década 80 foi uma crise de Estado. Assim, para chegar a um diagnóstico, a administração pública, por meio do PDRAE, identifica três formas de administrar, quais sejam: administração patrimonialista, administração pública burocrática e a administração pública gerencial, descrevendo um sucinto histórico de seu desenvolvimento no Brasil. A partir desse diagnóstico, constrói-se um modelo conceitual que distingue quatro setores<sup>9</sup> do aparelho do Estado, quais sejam: o núcleo estratégico; as atividades exclusivas; os serviços não exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado. (BRASIL, 1995).

---

<sup>9</sup> No núcleo estratégico, o fundamental é que, em primeiro lugar, as decisões sejam as melhores e atendam eficazmente ao interesse nacional e, em seguida, que sejam efetivamente cumpridas. Logo, a efetividade é mais importante que a

A estratégia da Reforma do Aparelho do Estado foi concebida a partir de três dimensões: a primeira, institucional-legal, tratando da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; a segunda é cultural, com foco na transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial, neste ponto é necessário mencionar o tradicionalismo autocrático do Estado brasileiro em detrimento da democracia que historicamente não era enxergado sob uma ótica social, oriundo de um contrato social, mas como uma entidade acima da sociedade. (BRASIL, 1995)

Tem-se por fim, a terceira dimensão, considerada a mais difícil pelos arquitetos do Plano, abordando a gestão pública a partir do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da administração gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão, entre os quais, cita-se com ênfase, o aperfeiçoamento dos modelos de controle da máquina pública de até então. (BRASIL, 1995).

No Brasil, mesmo que muitas críticas tenham existido na época da formulação do Plano de Reforma, por este ter uma natureza muito similar à visão neoliberal, a reforma da década de 90 se deu de forma cautelosa e o País, ao que se conhece, não se sujeitou completamente a todas as pressões internacionais no sentido de uma obediência completa a prescrição traçada pelo Consenso de Washington proposto para os países em desenvolvimento.

Desta feita, até o término do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2002, a reforma brasileira ainda se encontrava inacabada e suas ações esbarravam na cultura patrimonialista e burocrática presentes nas esferas governamentais, o desafio é, agora, avaliar os períodos posteriores ao da implantação das reformas da década de 1990 e esclarecer sobre a continuidade, declínio ou estancamento do processo de reformas pelos novos governantes e, principalmente, saber dos efeitos sobre estes governos das mudanças na gestão pública iniciadas naquela década. (REIS, 2007)

Ao longo da reforma gerencial muitas ações foram tomadas para o aprimoramento deste modelo no Brasil, dentre as quais citam-se a privatização de empresas públicas,<sup>10</sup> a

---

eficiência. Por outro lado, nos setores das atividades exclusivas, dos serviços competitivos (ou não-exclusivos) e da produção de bens e serviços para o mercado, o importante é a qualidade e o custo dos serviços prestados aos cidadãos (PEREIRA, 1998).

<sup>10</sup> Programa Nacional de Desestatização (PND), iniciado em 1990, instituído pela Lei 8031/90, ainda no turbulento governo de Fernando Collor, gerou até 2002 arrecadações no valor de 105,89 bilhões de dólares, tendo destaque na participação do montante os setores de telecomunicações (32%) e Energia elétrica (30%). (REIS, 2007, p.128)

abertura comercial e financeira do país, a renegociação das dívidas dos municípios e dos Estados com a União, a reestruturação das carreiras públicas, dentre outras; dessa forma, após estas medidas de aperfeiçoamento passou-se então a avaliar a gestão da máquina pública com foco na melhoria e eficiência da administração pública.

Reis (2014 apud Setti, 2011) assim completa.

As reformas de “segunda geração”, seguindo as diretrizes do Plano Diretor do Aparelho do Estado - PDRAE, tiveram ações voltadas na busca da melhoria da competência dos recursos humanos e também para implantação de recursos tecnológicos para que se evitassem desperdícios de tempo. Além disso, se buscou também criar mecanismos de controle e de transparência. Considerando tais diretrizes foi posto em prática a proposta para a mudança e assimilação do modelo de gestão pública gerencial nos setores de prestação de serviços ao público ou de atividades de fomento e fiscalização, mediante novas formas de articulação entre a administração direta e indireta.

À vista disso, esta gama de ações implementadas nos âmbitos legal, institucional e de gestão representam, a despeito de não estar pormenorizada neste trabalho, de maneira geral, a concretização da busca pela modernização da gestão pública abalizada em princípios da administração gerencial.

Conhecer e compreender os modelos de administração pública, sua historicidade, características, vantagens e desvantagens são de suma importância para entender como, de fato, a função de controle dessa mesma administração se desenvolve e é aplicada na prática.

## **4. O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ESPÉCIES, APLICABILIDADES E DEFICIÊNCIAS.**

O controle administrativo advém da própria Administração sobre a sua atividade, quando há consentimento da própria Administração para revisar seus atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes, dá-se a denominação de controle interno, já quando o controle se dá por meio de agentes e/ou órgãos que não pertençam ao corpo administrativo, denomina-se controle externo e o controle social se dá com a participação popular de modo direto.

Para Carvalho Filho (2005, p.781) o controle da Administração Pública é o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de poder.

### **4.1. O ESTADO, A SOCIEDADE E O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO.**

O controle no âmbito da Administração Pública nasceu como ferramenta imprescindível à coexistência institucional da democracia, onde um Poder, órgão ou autoridade desempenha a competência de fiscalizar e revisar a atividade administrativa com o escopo de assegurar a primazia do interesse público.

Assim define a Carta Magna de 1988.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito.

Não obstante a sua indissolubilidade, o poder uno fraciona-se em três funções: a executiva, a legislativa e a jurisdicional. A primeira, mediante atos voltados para a realização dos fins estatais; a segunda, com o estabelecimento de leis gerais e abstratas; e a terceira, solucionando os conflitos de interesses com aplicação coativa da lei aos casos concretos, quando das partes não o efetuam voluntariamente.

Dessa forma, o exercício da atividade pública, por mediação destes poderes, é envolto de garantias legais, assim como também de atribuições delimitadas na lei, não podendo deixar

de se observar a aspiração proveniente do povo, que é o legítimo detentor do poder. Assim sendo, a atividade pública não deve ser exercida sem a participação popular.

Atenta-se que no Brasil, a partir da Constituição de 1988, ocorreu uma mudança de modelo administrativo – do burocrático ao gerencial. A carta magna, dessa forma, estabelece que o controle se refere:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

A função de controle, destarte, se indica como uma prática elementar na Administração Pública para o alcance dos fins a que se destinam. Nessa perspectiva, ratifica Guerra (2003, p. 23):

Controle da Administração Pública é a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme os modelos desejados anteriormente planejados gerando uma aferição sistemática.

Assim, todos que, de alguma forma tomam o dinheiro público devem prestar contas do mesmo. O controle da administração está a serviço da sociedade e com ela atua conjuntamente, de forma direta ou indireta, para que o Estado torne-se cada vez mais Democrático e de Direito.

## 4.2. OS CONTROLES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os sistemas<sup>11</sup> de controle da administração pública definidos pela Constituição Federal do Brasil são: o controle externo, efetivado pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas; o controle interno, realizado pelos próprios órgãos do aparelho estatal; e o controle social, realizado diretamente pela sociedade que, cada vez mais exige uma melhor gestão pública com combate efetivo à corrupção e transparência na condução dos negócios públicos.

---

<sup>11</sup> Segundo Magalhães apud Chiavenato (2001; p.321-322) os sistemas apresentam características próprias. Onde o aspecto mais importante do conceito de sistema é a ideia do conjunto de elementos interligados para um formar um todo. Sendo que o todo apresenta propriedades e características próprias que não são encontradas em nenhum dos elementos isolados.

Castro (2007, p.113) menciona que o controle pode ser efetivado em três momentos distintos: (I) prévio, quando realizado antes do surgimento do ato e tem como principais aspectos as funções autorizativas e orientadoras; (II) concomitante, quando o controle se faz em todas as etapas do nascimento do ato administrativo, sua principal característica é o caráter orientador; e (III) posterior, quando o controle se faz após a emanção do ato, o controle posterior pode ainda ter o condão corretivo ou punitivo, dependendo do caso.

Ademais, se observado quando da extensão de sua análise, poderá ser de legalidade ou de mérito. O controle de legalidade, que pode ser exercido indistintamente – do ponto de vista do controle interno – pelos três poderes quando no exercício de suas atividades administrativas, tem como objetivo verificar a conformação dos atos administrativos com a lei.

Já o controle de mérito é aquele que visa à comprovação da eficiência, do resultado, da conveniência ou oportunidade do ato controlado e por isso precipuamente este controle é de atribuição exclusiva da Administração que emanou o ato, em casos excepcionais é do Poder Legislativo (CF, artigo 49, IX e X) e naqueles casos em que puder ser constatado abuso, desvio, irrazoabilidade e irrealidade da decisão administrativa, o controle poderá ser realizado pelo Judiciário e pelas Cortes de Contas.

Medauar (2013, p.442) argumenta que desta forma se chega à conformação da tríade: controle jurisdicional, controle interno pela própria Administração e controle legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, vertentes de um arranjo complementado por mecanismos de atuação popular e cujas peculiaridades ensejam um estudo individualizado, ao qual se procede adiante.

#### 4.2.1. A importância da legalidade e legitimidade para os sistemas de controle.

Os termos legalidade e legitimidade, quando em questão de controle da administração pública, possuem importância fundamental à atuação do Estado, seja ela extroversa ou introversa, posto que os controles de legalidade e legitimidade convergem a partir do momento em que se reconhece que o ato emanado – no tocante a sua legalidade – não atinge as finalidades alvitadas pelo Estado, ou seja, a promoção do interesse público.



É importante observar de antemão que a legalidade não pode ser vista como requisito único de validade do ato, mas sim, conjugada com a legitimidade da ação. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello constata que "obedecer à lei não é homenagear-lhe a forma, mas reverenciar-lhe o conteúdo".

Quanto à consequência dos controles em comento, Moreira Neto (2006, p.558) preconiza que a legitimidade e legalidade distinguem-se pelo fato de que o controle de legalidade é fundamentalmente corretivo, enquanto que o controle de legitimidade pode ser de fiscalizatório revogatório ou substitutivo. O que significa dizer que o princípio da legalidade já não se basta por si e deve ser conjugado com a legitimidade da atuação do administrador para que se possa alcançar um efetivo controle.

Ou seja, não basta para o controle de determinado ato a verificação única e tão somente da legalidade, o controle deverá ser exercido também sobre legitimidade do ato em comento, oportunidade em que se verificará se a conduta do agente encontra respaldo na vontade política dominante na sociedade, porque nem todas as expressões políticas do interesse público se positivam juridicamente e, dessa maneira, o controle não pode ficar restrito a legalidade do ato administrativo. AGUIERRE DE CASTRO (2007, p.107)

Pelos comparativos acima dispostos é imperioso rematar que o controle da administração pública, ao menos no direito pátrio, já não mais permite uma apreciação única da legalidade, pois passa a atuar no núcleo da decisão do administrador sempre contrastando sua atuação com o interesse público vigente no momento em que se emanou o ato. Assim, tal verificação concede ao processo de controle uma ideia maior de probidade, apenando as decisões administrativas cujo enfoque foram retirados unicamente do texto legislativo.

#### 4.2.2. A cooperação entre o controle interno e o controle externo.

Antes de adentrar ao estudo dos controles propriamente ditos é de bom tom fazer uma breve explanação sobre a contribuição dos sistemas de controle externo e interno, buscando a noção de cooperação entre os mesmos.

O texto constitucional<sup>12</sup> assente em ratificar que o controle interno é o encarregado de verificar a gestão administrativa *latu senso*. Nesse sentido, põe-se em voga uma importante

---

<sup>12</sup> Art.74. [...]§1º - **Os responsáveis pelo controle interno**, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. (*grifo nosso*).

função dessa espécie de controle, qual seja, o de auxiliar o sistema de sistema de controle externo em suas funções cogentes.

A Carta Magna atribui ao responsável pelo controle interno, ao tomar conhecimento de ilegalidades ou irregularidades na gestão pública, o encargo de comunicar aos respectivos Tribunais de Contas dos Estados ou Municípios ou ao Tribunal de Contas da União conforme a respectiva jurisdição exercida.

No tocante ao controle interno, tem-se um conjunto de unidades técnicas, articuladas a partir de um órgão central de coordenação, orientado para o desempenho das atribuições de deste tipo de controle indicados na Constituição e normatizados em cada nível de governo, permitindo, assim, verificação de seus atos em conformidade com o ordenamento jurídico, a identificação de eventuais falhas, bem como a análise e avaliação dos resultados obtidos, com o escopo de buscar a máxima eficiência. VIEIRA (2006)

Complementa Magalhães (2009 apud Castro, 2007 p.143-144) argumentando que essa atividade tem a facilidade de auxiliar o controle externo no desempenho de suas atividades, em outras palavras, a função principal do controle interno em relação ao controle externo é de dá suporte a este, fazendo com que se diminuam os processos nos Tribunal de Contas.

O controle interno, não seria mais um a fiscalizar as ações governamentais, emperrando a máquina administrativa e, por consequência, a execução de seus programas. Se bem estruturado e ativo, auxilia o gestor público, possibilitando uma visão das mais variadas situações que envolvem a administração, permitindo realizar ajustes e correções que venham a evitar o desperdício dos recursos públicos. MAGALHÃES (2009 apud FACCIONI 2008; p. 56-59).

A cooperação entre os tipos de controle é de fundamental importância para a Gestão Pública. Já que no controle externo, o Tribunal de Contas possui poderes para impor correções a Administração, bem como aplicar sanções, como multas ou, dependendo da gravidade, até a decretação de penhora de bens e inelegibilidade do responsável.

Respalda Fink 2008 (apud Barbosa, 2002, p. 60).

Como se percebe, o estreito relacionamento dos sistemas de controle interno e externo é indispensável para assegurar uma eficiente fiscalização dos atos da Administração Pública. Para tanto, faz-se necessário não só que ambas as modalidades de controle possuam autonomia e tenham à sua disposição os recursos humanos e materiais indispensáveis ao exercício de suas atividades, mas também que sua atuação se dê de forma integrada, criando uma unidade sistêmica que assegure a eficiência e a eficácia da função controle.

Ressalte-se, por fim, que para o pleno exercício de suas atribuições, o controle externo precisa de uma adequada atuação do controle interno, que, estabelecido no âmbito da Administração, operando em sua praxe, deve conduzir e analisar a gestão dos recursos públicos, fornecendo ao controle externo as informações e dados necessários para averiguar e julgar responsabilidades.

#### 4.2.3. O controle interno

Helly Lopes Meirelles conceitua controle interno como aquele em que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, com o escopo de adequá-las à lei e aos parâmetros da juridicidade administrativa, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômico-sociais de sua realização.

Segundo Lopes (2000):

Nenhuma entidade sobrevive se suas despesas forem superiores às suas receitas, preceito quase sempre relegado por alguns administradores públicos. Via de regra, impera a administração descompromissada com as reais necessidades sociais, buscando-se apenas a satisfação pessoal pelo exercício do poder e efetuando-se gastos sem o mínimo controle, limitações estas, impostas efetivamente a partir da entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A função de controle sobre si mesmo mostra-se essencial para a atividade administrativa, possuindo, inclusive, funcionários ou órgãos providos de funções e atribuições específicas, a exemplo: corregedores, inspetores e supervisores, ou seja, trata-se de um sistema de controle com ampla permeabilidade, concretizando-se tanto na seara legalista – que deve ser aqui entendida como legalidade ampla – quanto na de mérito, competindo à administração pública suspender, fiscalizar, confirmar, alterar ou revogar os atos por ela praticados.

O Controle Interno ganha importância na área Estatal em virtude dessa esfera não dispor de mecanismos naturais de correção de desvios, processo que ocorre nas atividades privadas, onde a “competição” e o “lucro” funcionam como potentes instrumentos para reduzir desperdícios, melhorar o desempenho e alocar recursos de forma mais eficiente. O direito de propriedade estatal é dúbio, não existindo a vigilância do “olho do dono”, como na empresa. Por ser dúbio dá margem ao surgimento de grupos de pressão, internos e externos ao aparelho estatal, que procuram explorar o interesse e o patrimônio públicos em proveito próprio. (JOSÉ FILHO, 2008, p.93)

O controle interno se apresenta como decorrência do princípio da autotutela, ao estabelecer que a Administração Pública tem a obrigação de zelar pela moralidade, eficiência

e legalidade de suas condutas, decisões e atos, assim como pela consonância desses ao interesse público, podendo, ainda, convalidá-los ou anulá-los, dependendo da natureza dos vícios que venham a apresentar, ou revogá-los caso entenda que os mesmos são inadequados, independentemente da atuação do Poder Judiciário. PIRES; NOGUEIRA (apud ZANOBINI, 1954).

Assim, a Constituição Federal de 1988 criou sistemas de controle interno nos Poderes Legislativo, Judiciário como também nas determinações do Executivo buscando a concatenação desses sistemas. O texto constitucional cita as finalidades do controle interno para avaliar o cumprimento de metas como os programas de governo; fiscalizar a legalidade avaliar e analisar os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Pública, aplicação de recursos por entidade de direito.

A metodologia a ser empregada para a estruturação do sistema de controle interno deve ser coerente com os objetivos almejados para essa espécie de controle, como também para correção de eventuais anomalias ou falhas. Dessa forma, a ordenação metodológica deste sistema deve estar alicerçada em premissas estruturais que suportem todas as formas de controle possíveis dentro do órgão controlado. (CASTRO, 2007, p. 163)

Corroborando com entendimento acima colimado:

Para a implementação desse sistema é necessária a composição de um conjunto complexo e organizado de regras, normas e princípios, métodos e equipamentos coordenados entre si, que buscam o fim principal de realizar a avaliação da gestão pública e acompanhamento dos programas de governo, bem como comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional nas unidades de gestão pública. (Magalhães, 2009, p. 32)

Além disto, deve dispor a lei acerca da implantação do sistema de controle interno na União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecendo as regras para a estruturação física do controle dentro do respectivo ente controlado. Tem-se por estrutura física o complexo de fatores organizacionais que compõe o sistema de controle interno e são para a mesma parte inerente, visto que de nada adianta uma rica legislação procedimental, sem que haja uma estrutura lógica que a auxilie.

É neste contexto que Castro (2007, p. 168-173) coloca três diferentes temas no que concerne à estruturação física do controle no órgão controlado.

- A descentralização de núcleos de controle interno – A descentralização das atribuições do sistema de controle interno serve como ordenadora do procedimento de controle a ser adotado e permite uma quantificação do controle, tendo em vista a peculiaridade de cada órgão ou entidade. Cita-se, como exemplo, o grande número de processos dentro de uma entidade da administração pública indireta (e. g, autarquia), onde a função de controle tenha grande volume de trabalho e, por mais das vezes, estrutura física e de pessoal insuficientes para atender tal demanda;
- A independência estrutural dentro da organização do ente – A atividade de controle está intimamente relacionada à fiscalização completa dos procedimentos administrativos de um ente, portanto, necessita de independência para o exercício de seu encargo, visto que, essa atividade busca justamente reconhecer o vício, noticiar a autoridade competente sobre sua existência e, por fim, adotar medidas as para recomposição do *status quo* anterior ou punição do agente causador do ato viciado;
- Normatização isonômica dos procedimentos: prescreve o embate de duas situações diversas, quais sejam, a normatização geral de controle e o tratamento normativo específico para cada órgão que o compõe. Não gera dificuldades a afirmação de que um sistema de controle interno eficiente deve estar amparado por uma legislação sólida que o permita atuar de forma transparente e que determine todo o contexto do ente controlado. A legislação geral no sistema de controle interno disporá sobre toda sua estruturação (objetiva e subjetiva), delineando os principais pontos de controle, as competências do órgão central de controle e as atribuições dos núcleos descentralizados de controle, com vistas à identidade do controle interno.

#### 4.2.3.1. Base legal

O sistema de controle interno tem previsão legal desde 1964, com entrada da Lei Federal de Administração Financeira nº 4.320 no ordenamento jurídico estabelecendo o controle interno no âmbito da Administração Federal, citam-se alguns artigos deste diploma legal:

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

[...]

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

A Constituição de 1988 trouxe novas<sup>13</sup> exigências à administração pública, inclusive no que se refere ao controle, haja vista estas disposições:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade econômica, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Infere-se do Texto Fundamental que o artigo 70 se aplica a todas as esferas de Governo, especialmente a União, os Estados e o Distrito Federal e o artigo 31 se aplica apenas aos Municípios, ademais, tem-se ainda o artigo 74, estabelecendo a obrigatoriedade de que todos os Poderes mantenham um sistema de controle interno.

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;

Com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, o art. 37 da Constituição Federal sofreu mudanças, com a inclusão do princípio da eficiência, e por mediação deste, a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>14</sup> (Lei Complementar nº 101 de 2000) possuindo como axioma fundamental o estabelecimento de normas para as finanças públicas visando à responsabilidade da gestão fiscal.

<sup>13</sup>Com a promulgação da CF/88, observa-se que as atribuições de fiscalização e controle já não são mais exclusivas do Controle Externo (exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas), mas também do Controle Interno de cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário - com referência especial aos Municípios - art. 31), sob os aspectos contábil, operacional e patrimonial.

<sup>14</sup>A LRF estabeleceu a introdução de normas relativas ao controle de custos junto à Lei de Diretrizes Orçamentárias. A preocupação em ter uma contabilidade de custos deve vir em comunhão com o corte de gastos, caso contrário existe o risco de se estar cortando custos nos programas essenciais em detrimento de programas não essenciais à manutenção da qualidade dos serviços, o que não é o objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal. SOUSA (2008 apud CALIL 2005, p.23)

#### 4.2.3.2 controle interno municipal

No que tange ao tema em desenvolvimento dar-se-á especial atenção ao ente municipal por diversas razões, dentre as quais, a que possui maior relevância é a exiguidade deste tipo de controle frente aos outros entes federativos, lê-se, União, Estados e Distrito Federal.

Não obstante ao mandamento legal para instituição do controle interno, existe, ainda, um desconhecimento da utilidade do mesmo, o que obsta sua implantação, principalmente por parte dos poderes Executivo e Legislativo de municípios considerados de pequeno porte.

Em complementação, afirma Lopes (2008):

Muitos contratempos certamente poderiam ser evitados se a entidade mantivesse um sistema de controle efetivamente atuante, auxiliando a administração na tomada de decisões, como por exemplo: na elaboração do orçamento dentro de critérios técnicos de estimação, no acompanhamento da execução orçamentária, na projeção do fluxo de caixa periódico (semanal, quinzenal ou mensal), racionalizando os procedimentos de compras, na reconciliação de saldos, etc.

Por conseguinte, o controle interno municipal tem como objetivo verificar se o gestor (no caso, o prefeito) aplica os recursos que lhes são repassados (federais, estaduais e, inclusive, municipais) de forma eficiente e proba, tendo como intuito a atuação de forma ética na execução de seus trabalhos nas esferas administrativa e financeira.

A obediência do gestor municipal aos mandamentos legais é pré-requisito à implantação do Sistema de Controle Interno municipal; constituindo obrigação, não facultativa, de ordem Constitucional (CF, art. 31); exigência pela ação do Controle Externo (art. 74, CF) e evita penalizações (Lei Complementar 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal). COSTA (2008).

Aqui vale frisar que a Unidade Central de Controle Interno - UCCI<sup>15</sup> é somente o núcleo formador, devendo ter nos demais órgãos que integram a administração pública municipal, *e.g* secretárias, núcleos setoriais que interligados oferecerão uma rentabilidade maior no trabalho da UCCI. Sem preterir que, não existe atuação do controle interno de maneira isolada, dependendo sim de uma cooperação mútua entre todos aqueles que integram a administração pública. (SANTOS, 2010, p. 1569).

---

<sup>15</sup> Unidade Central de Controle Interno ou Unidade de Controle Interno é a responsável pela coordenação e/ou execução de atividades de controle interno no âmbito de cada órgão ou Poder, incluindo as administrações Direta e Indireta, se for o caso. A unidade instituída no âmbito do Poder Executivo estadual ou municipal terá abrangência sobre as atividades de controle interno desempenhadas pelas suas administrações Direta e Indireta. *Mato Grosso. Tribunal de Contas do Estado Guia para implantação do Sistema de Controle Interno na administração pública / Tribunal de Contas do Estado —. Cuiabá: TCE, 2007.*

A ausência de um sistema eficaz de controle interno municipal se dá por várias razões, entre as quais está a falta de iniciativa do administrador, como também de planejamento adequado e de uma estrutura organizacional atualizada, ausência de controle nas unidades administrativas, falta de recursos humanos, conluio de agentes, remuneração não condizente com as responsabilidades, ausência de procedimentos e rotinas, resistência às mudanças por parte dos servidores. SOUZA (2008 apud BOTELHO 2007, p.259).

Nesta esteira, é oportuno mencionar algumas técnicas<sup>16</sup> que podem ser usadas no fomento do controle interno em âmbito municipal, devendo estar inseridas nas rotinas administrativas das unidades para que se alcancem os objetivos colimados. Citam-se algumas de maior relevância:

- Auditoria: é o conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, como também pela aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal. Trata-se de uma importante técnica de controle dos entes públicos na busca da melhor alocação de seus recursos, não só atuando para corrigir os desperdícios, a improbidade, a negligência e a omissão, mas, nomeadamente, antecipando-se a essas ocorrências, procurando assegurar os resultados almejados.

A auditoria têm, conforme explicita o Manual de Controle Interno da CGU<sup>17</sup> finalidades específicas, como o fortalecimento da gestão, que agrega valores ao gerenciamento da ação governamental, contribuindo, assim, para a efetivação das metas previstas no âmbito da entidade, buscando a comprovação da legalidade e da avaliação dos resultados, quanto à economicidade, eficácia e eficiência da gestão.<sup>18</sup>,

A racionalização das ações de controle objetiva eliminar atividades de auditoria em duplicidade<sup>19</sup>, com vistas a aperfeiçoar a utilização dos recursos humanos e materiais

---

<sup>16</sup>Manual de Auditoria do Sistema de Controle Interno Do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>17</sup> No sentido do autocontrole, há que se observar que no âmbito do Poder Executivo, existe a Controladoria Geral da União - CGU, cujo trabalho é de grande destaque no sistema de controle, pois trabalha com o chamado Controle Interno que fiscaliza os atos da administração. Difere-se dos serviços do TCU, basicamente pela hierarquização a que está submetido o Controle Interno, vez que o TCU, trabalha auxiliando o Poder Legislativo em seu controle político com previsão expressa na Constituição, mais precisamente na análise das contas públicas.

<sup>18</sup> Manual de controle Interno – Um guia para a implementação e operacionalização de unidades de controle interno governamentais.

<sup>19</sup> Elementar mecanismo para detectar erros, consistindo na repetição ou reexecução em detalhes da atividade sujeita a controle. Pode ser efetuada pela mesma pessoa, todavia, a confiabilidade é aumentada quando é realizada por outra. É a



disponíveis. Dessa forma, a auditoria visa garantir resultados operacionais na gerência da coisa pública, sendo exercida nos meandros da máquina pública em todas as secretárias e entidades públicas municipais, observando os aspectos relevantes relacionados à avaliação dos programas de governo e da gestão pública.

- **Fiscalização:** é uma técnica de controle que visa comprovar se o objeto dos programas de governo existe, corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido e guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle administrativo são eficientes.<sup>20</sup>

O ato de fiscalizar é a aplicação do conjunto de procedimentos capazes de permitir o exame dos atos da administração pública, visando avaliar as execuções de políticas públicas pelo produto, atuando sobre os resultados efetivos dos programas municipais. Assim sendo, a finalidade básica da fiscalização é avaliar a execução dos programas de governo integrantes ou não do orçamento municipal.

Mencionadas algumas das técnicas disponíveis aos gestores municipais, deve-se, de igual modo, verificar a quem especificamente cabe à função de controle na seara municipal. Visto que, de nada adiantaria ser bem estruturado objetivamente e deficitário subjetivamente, já que tal situação traria sérias dificuldades de efetivação do sistema de controle interno.

Essa responsabilidade, portanto, deve ser atribuída a um servidor estável do serviço público<sup>21</sup> e, preferencialmente, o cargo que ocupará no ente controlado ou sua formação técnica deverão ter conexão com as atividades de controle, como por exemplo, possuir formação ou exercer cargo nas áreas de ciências contábeis, econômicas, jurídicas dentre outros. (CASTRO 2007, p. 182).

Por tudo exposto, fica evidente qual o caminho a ser trilhado pelo sistema de controle interno municipal para que sua implementação seja efetiva e responda aos anseios sociais, pois, conforme demonstrado, se bem estruturado poderá inibir significativamente os atos de

---

implementação da cultura do “fazer e conferir” até o momento em que haja o comprometimento das pessoas em se concentrarem e fazer *certo da primeira vez*. Todavia, na prática, sabe-se que há necessidade da conferência e esta cultura deve ser fomentada, evitando que haja a não-preocupação de cada pessoa com a eficácia do processo. Cavalheiros; Flores (2007, p.40)

<sup>20</sup> Art. 4º, § 2º do Decreto nº 3591/00.

<sup>21</sup> Essa hipótese remete à realização de concurso público para investidura no cargo de Controlador Municipal. É perfeitamente possível que um ente ou poder promova uma readequação em sua estrutura de cargos e crie, por lei específica, o cargo em comento.

corrupção gerados dentro da municipalidade, que é de longe o ente federativo que mais padece deste mal.

#### 4.2.4. O controle externo

O legislador brasileiro instituiu um sistema de acompanhamento das atividades administrativas vinculado ao Poder Legislativo com a função precípua de fiscalizar as ações do Poder Executivo na aplicação dos recursos públicos. Nesse sistema, em âmbito federal, encontra-se o Tribunal de Contas da União, órgão especializado na fiscalização contábil, financeira e orçamentária, como auxiliar do Poder Legislativo. (LIMA, 2012).

Segundo CASTRO (2007; p.119) o Controle Legislativo é aquele que é realizado pelas casas parlamentares. Em nível federal esse controle é exercido pelo Senado e a Câmara dos Deputados, nos estados pelas Assembleias Legislativas e nos municípios pelas Câmaras de Vereadores.

O controle externo pode ser ampliado e corroborado pela integração de mecanismos eficientes com os quais a função fiscalizadora se notabiliza. Esse caminho encontra amparo no art. 49, inciso X, da Constituição da República, em que se atribui expressamente ao Congresso Nacional a competência exclusiva para “fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”. Notadamente a Constituição de 1988 ampliou a matéria de controle externo sobre a administração pública, inserindo na Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, os arts. 70 e 71, detalhadamente as atribuições do Tribunal de Contas da União. (PIRES; NOGUEIRA, 2008, p.262)

Com isso, foi autorizada a fiscalização sobre o poder executivo na administração direta e indireta e demais órgãos e instituições que recebam recursos públicos para as finalidades mais diversas. Observa-se que o Controle Externo em sede constitucional visa, em linha gerais, o cumprimento dos princípios expressos no Art. 37. “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”

A análise do professor José Afonso da Silva, (2007. p.752) apresenta:

O Controle Externo é, pois, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito federal, das Assembleias Legislativas nos Estados,

da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos municípios com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas. Consiste, assim, na atuação da função fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sob a administração financeira e orçamentária. É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico, e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais.

Conquanto, não se pode entender o controle externo como uma simples análise dos relatórios apresentados pelos agentes públicos para justificarem os gastos da administração, visto que se faz necessário uma compreensão mais ampla, com vistas à finalidade que propôs o legislador ao instituir este tipo de controle. MARTINS JÚNIOR (2004).

Assim complementa Helly Lopes Meirelles (2004, p.677):

O controle externo visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens e valores e dinheiros públicos, assim como a fiel execução do orçamento. É, por excelência, um controle político de legalidade contábil e financeira, o primeiro aspecto a cargo do Legislativo; o segundo, do Tribunal de Contas. (Meirelles, 2004, p. 677)

Dessa forma, o entendimento do controle externo na atual concepção de administração pública tem por base a visibilidade do exercício do poder em relação ao gestor público, uma exigência formal e material da atividade administrativa, entretanto, deve-se ir além, pois a sociedade cobra mais transparência e probidade nas ações públicas e esses gestores devem estar compromissados também com esses objetivos sociais.

#### 4.2.4.1 Base legal

O controle externo tem suas bases legais assentadas tanto na Constituição Cidadã de 1988 como em textos infraconstitucionais, ademais, no que se refere aos dispositivos constitucionais, não se faz necessário mencioná-los neste momento, em decorrência de que os mesmos já foram citados oportunamente em momentos anteriores e serão retomados *a posteriori*.

Sendo assim, cabe aqui elencar as leis infraconstitucionais<sup>22</sup> que contribuem para atividade de controle externo, notadamente referindo àquelas de abrangência nacional, são elas:

---

<sup>22</sup> Transcrição *ipsis litteris* do artigo: O Controle Externo: O Tribunal de Contas da União, da autoria de BENJAMIN ZYMLER. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjO78Wd29HOAhUHk5AKHdKnBdkQFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.agu.gov.br%2Fpage%2Fdownload%2Findex%2Fid%2F889849&usq=AFQjCNHyGHp18pzDYM57rKgAktINz66U7w&sig2=n1aBgFgvMmYoYaKltw5uA>.

- A Lei nº 8.031/90, revogada pela Lei nº 9.491/97, que instituiu o Programa Nacional de Desestatização incumbiu o TCU do acompanhamento dos processos de privatizações e de concessões de serviços públicos;
- O Estatuto Jurídico das Licitações e contratos administrativos - Lei nº 8.666/93, que possibilitou a representação ao TCU de qualquer irregularidade na sua aplicação;
- A Lei nº 8.730/93 atribuiu ao Tribunal a competência de verificar a legalidade e legitimidade da evolução patrimonial constante nas declarações de bens e rendas a ele apresentadas pelos ocupantes de cargos, empregos ou funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
- A Lei nº 9.424/96, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF -, delegou ao TCU, bem como aos tribunais de contas dos estados e municípios, a responsabilidade pela fiscalização do pleno cumprimento do disposto no art. 212, da Constituição Federal, que se refere à aplicação das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, por parte dos Estados e Municípios;
- A Lei nº 9.452/97, que determinou a obrigatoriedade de que sejam notificadas as câmaras municipais, quando houverem sido liberados recursos federais para os respectivos municípios, facultou às referidas câmaras representarem ao TCU sobre o descumprimento da citada Lei;
- Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, - Lei de Responsabilidade Fiscal – que conferiu aos Tribunais de Contas papel preponderante no controle e fiscalização da gestão fiscal.

#### 4.2.4.2. A importância do Tribunal de Contas para o controle externo nos municípios.

O controle é parte integrante e essencial de qualquer processo de produção de bens e serviços. A sua principal função deve ser a busca de melhores resultados por parte das organizações que integra. Dessa forma, para poder cooperar de forma efetiva para o êxito dos empreendimentos, o controle precisa atuar concomitantemente às diversas etapas do processo de produção, detectando desvios e anomalias em tempo hábil, pois pronunciar-se após a

consumação do dano, delimitando-se a identificar os responsáveis, é uma disfunção em termos da atuação esperada do controle. (ROCHA, 2003).

Na prática, entretanto, as ações de controle expõem inúmeras deficiências. O acompanhamento físico da execução dos projetos públicos, por exemplo, é limitado<sup>23</sup>. As prestações de contas, por sua vez, são analisadas à luz dos papéis apresentados, com ênfase nos aspectos formais. Já os trabalhos técnicos são, com frequência, produzidos sob bases frágeis, pobres em evidências, carentes de validação técnica específica. (ROCHA, 2003).

Mesmo com essas debilidades o Tribunal de Contas ainda persiste como o órgão mais importante no contexto do exercício do controle da administração pública, de qualquer espécie, visto que, o controle interno não possui, muita das vezes, a autonomia necessária e o controle social ainda demanda de uma participação popular mais efetiva.

Por essas razões, os Tribunais de Contas ostentam posição proeminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, muito menos organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas emana diretamente da Carta de República.

Numa República, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência (e conseqüente dever) cuidar de tudo que é de todos, tanto do prisma da decisão como do prisma da gestão. E tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis, com a exposição de todos eles (os que decidem sobre a res publica e os que a gerenciam) à comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais e preceitos legais que lhes sejam especificamente exigidos. A começar, naturalmente, pela prestação de contas das sobreditas gestões orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional. É essa responsabilidade jurídica pessoal (verdadeiro elemento conceitual da República enquanto forma de governo) que demanda ou que exige, assim, todo um aparato orgânico funcional de controle externo. Os Tribunais de Contas, participando desse aparato como peça-chave, se assumem como órgãos impeditivos do desgoverno e da desadministração. COELHO (2010 apud BRITTO, 2002, p. 187).

Para ser o protagonista neste cenário, o Tribunal de Contas é dotado de certas prerrogativas, como por exemplo, independência funcional, que lhe confere significativa isenção para apreciar as contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como das contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulta prejuízo ao erário. (RODRIGUES, 2016).

---

<sup>23</sup> Segundo levantamento da consultoria Crowe Horwath RCS (2010), o Brasil é uma das nações com a menor taxa de auditores por habitante, na comparação com outros 20 países desenvolvidos e em desenvolvimento na América e Europa. (ANJOS; MARTINS 2011, p.4).

Apesar da relevante importância que o controle externo possui e de sua sólida base constitucional e infraconstitucional<sup>24</sup>, o mesmo passa, hodiernamente, por graves modificações que poderão prejudicar seriamente sua função precípua, essa alarmante situação perpassa justamente pela atuação e alcance dos Tribunais de Contas. Dessa forma, e com vistas a explicar essas modificações, remete-se novamente o presente trabalho para a peculiar realidade vivenciada pelos municípios brasileiros.

De início, o art. 31 do Texto Magno prevê a fiscalização do Município, que deve ser exercida - mediante controle externo - pelo Poder Legislativo (Câmara de Vereadores), com auxílio dos Tribunais de Contas. Tal dispositivo é complementado pelo art. 29, inciso XI, em que se prevê que a organização das funções legislativa e fiscalizadora da Câmara Municipal deve integrar os preceitos obrigatórios das leis orgânicas locais. Observe-se, portanto, que o controle externo a cargo das Câmaras de Vereadores ganha expressão já no Texto Magno que, simultaneamente, traça em outros dispositivos as linhas diretivas do seu exercício no âmbito da União e dos Estados, sinalizando com a obrigatoriedade de que a matéria seja simetricamente disposta nas leis orgânicas municipais, bem como nas Constituições dos Estados. (PIRES; NOGUEIRA, 2008, p.262)

Deve-se destacar que o Tribunal de Contas, em vista de suas atribuições, não pode ser entendido como órgão vinculado ao Poder Legislativo, mas sim independente e desvinculado da estrutura dos três poderes, conforme depreende-se da própria análise do texto constitucional, mormente da conjugação das normas do artigo 71 e 44 da Constituição da República. Castro (2007, p. 132).

A peculiaridade se encontra nos pequenos municípios brasileiros<sup>25</sup> que possuem, muitas vezes, realidades dispares quando comparadas aos outros entes da Federação, nesta esteira, bem explica Furtado (2007) sobre essa realidade:

Sucedem que, na Administração Federal, na Estadual e nos grandes Municípios, o Chefe do Executivo não atua como ordenador de despesas, em razão da distribuição e escalonamento das funções de seus órgãos e das atribuições de seus agentes. O

---

<sup>24</sup> No histórico administrativo brasileiro de controle, pode-se afirmar que houve três picos nos ajustes legais, a saber: o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ainda em vigor, que classifica o controle como um dos princípios fundamentais da administração pública e, em seu artigo 13, dá a abrangência e a definição ao termo senão vejamos; A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 70 a 75, tratam de controle; e a Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF, Lei Complementar nº 101 de 2000. A LRF, além de tratar de controle, trouxe referência à transparência, tratando como algo a ser buscado pela divulgação de relatórios de fiscalização. A Lei Nº 9. 755, de 16/12/1998, ao dispor sobre a criação de homepage na Internet, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações, criou normas jurídicas necessárias para o cumprimento do previsto no Art. 37 da CF/88, no que diz respeito ao princípio da transparência e publicidade, neste novo modo de organização da sociedade e do Estado, qual seja, o modo informativo ou em rede. LIMA (2007, p.18) Disponível em: [www.agu.gov.br/page/download/index/id/521842](http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/521842).

<sup>25</sup> Segundo o Censo Demográfico do IBGE (2010), aproximadamente 70% dos municípios brasileiros compõe-se de até 20.000 (vinte mil) habitantes.

problema reside apenas nos Municípios nos quais o Prefeito acumula as funções políticas e as de ordenador de despesas.

[...]

Assim, por imposição do razoável, o regime de julgamento de contas será determinado pela natureza dos atos a que elas se referem, e não por causa do cargo ocupado pela pessoa que os pratica. Para os atos de governo, haverá o julgamento político; para os atos de gestão, o julgamento técnico.

Com efeito, é cediço que a Câmara dos Vereadores apenas realiza julgamento das contas globais do Chefe do Executivo, não possuindo competência para imputar multa ou débito ao gestor improbo. De tal sorte, se ao Tribunal de Contas não fosse conferido o poder/dever de julgar as contas do Prefeito ordenador de despesas<sup>26</sup>, bastaria que esse acumulasse a função de ordenador para que fosse extinto o poder fiscalizatório do Tribunal de Contas, tão imprescindível ao bom funcionamento do sistema de controle externo. E é justamente neste ponto que reside o atual retrocesso na seara do sistema de controle externo. (PEREIRA, 2011).

Em recentíssimo julgado, o Supremo Tribunal Federal aprovou o entendimento segundo o qual só a Câmara de vereadores poderá tornar inelegível um prefeito que teve suas contas de governo rejeitadas por um Tribunal de Contas. Segue o enunciado da notícia veiculado pelo site<sup>27</sup> do STF:

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) encerrou na sessão plenária desta quarta-feira (10) o julgamento conjunto dos Recursos Extraordinários (REs) 848826 e 729744, ambos com repercussão geral reconhecida, que discutiam qual o órgão competente – se a Câmara de Vereadores ou o Tribunal de Contas – para julgar as contas de prefeitos, e se a desaprovação das contas pelo Tribunal de Contas gera inelegibilidade do prefeito (nos termos da Lei da Ficha Limpa), em caso de omissão do Poder Legislativo municipal. Por maioria de votos, o Plenário decidiu, no RE 848826, que é exclusivamente da Câmara Municipal a competência para julgar as contas de governo e as contas de gestão dos prefeitos, cabendo ao Tribunal de Contas auxiliar o Poder Legislativo municipal, emitindo parecer prévio e opinativo, que somente poderá ser derrubado por decisão de 2/3 dos vereadores.

[...]

---

<sup>26</sup> Ordenador de despesa é "toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos." (Decreto-lei Federal nº 200/67, art. 80, § 1º); sujeita-se a procedimentos de tomadas de contas organizadas e realizadas pelos órgãos de controle interno (contabilidade e auditoria) e externo (Tribunal de Contas) da Administração Pública, em qualquer de suas esferas governamentais.

[...]

O agente político, eleito pelo povo (e isto vale para qualquer esfera governamental), ao tomar posse, carrega consigo a missão de estabelecer e cumprir políticas públicas, ideologicamente planejadas, enfatizadas e materializadas sob forma de um programa de trabalho a ser desenvolvido ao longo de todo o seu mandato eletivo. Referido programa, materializa-se no conjunto formado pelos instrumentos como, por exemplo, o Plano Plurianual (PPA) - longo prazo, as Leis de Diretrizes Orçamentárias - médio prazo - e as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs). CASAROTTO (2006) Disponível em: <http://tce-rs.jusbrasil.com.br/noticias/1518362/ordenador-de-despesas-na-administracao-publica>.

<sup>27</sup> <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=322706>

No julgamento do RE 729744, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, o Plenário decidiu, também por maioria de votos, vencidos os ministros Luiz Fux e Dias Toffoli, que, em caso de omissão da Câmara Municipal, o parecer emitido pelo Tribunal de Contas não gera a inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64/1990. Este dispositivo, que teve sua redação dada pela Lei da Ficha Limpa, aponta como inelegíveis aqueles que “tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do artigo 71 da Constituição Federal”.

De acordo com o relator do recurso, ministro Gilmar Mendes, quando se trata de contas do chefe do Poder Executivo, a Constituição confere à Casa Legislativa, além do desempenho de suas funções institucionais legislativas, a função de controle e fiscalização de suas contas, em razão de sua condição de órgão de Poder, a qual se desenvolve por meio de um processo político-administrativo, cuja instrução se inicia na apreciação técnica do Tribunal de Contas. **No âmbito municipal, o controle externo das contas do prefeito também constitui uma das prerrogativas institucionais da Câmara de Vereadores, que o exercerá com o auxílio dos Tribunais de Contas do Estado ou do Município, onde houver. “Entendo, portanto, que a competência para o julgamento das contas anuais dos prefeitos eleitos pelo povo é do Poder Legislativo (nos termos do artigo 71, inciso I, da Constituição Federal), que é órgão constituído por representantes democraticamente eleitos para averiguar, além da sua adequação orçamentária, sua destinação em prol dos interesses da população ali representada. Seu parecer, nesse caso, é opinativo, não sendo apto a produzir consequências como a inelegibilidade prevista no artigo 1º, I, g, da Lei complementar 64/1990”**, afirmou o relator, ressaltando que este entendimento é adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Em síntese, a Suprema Corte está a afastar o julgamento técnico das contas de gestão do prefeito ordenador de despesas em favor de um único julgamento eminentemente político do Poder Legislativo pelo simples fato de o ordenador de despesa ser o prefeito municipal, como se o cargo político aportasse qualquer imunidade perante o julgamento do Tribunal de Contas. (PEREIRA, 2011)

Dessa forma, o Pretório Excelso está simplesmente esvaziando parte da competência constitucionalmente atribuída aos Tribunais de Contas e, ainda, dotando as Câmaras Municipais de uma inédita atribuição para a qual o legislador municipal não foi preparado, especialmente se submergir na realidade do interior do país.

Esta realidade é o que torna a decisão da Corte Máxima ainda mais inquietante, pois é de público e notório conhecimento que as Câmaras Municipais realizam julgamentos desprovidos de qualquer espírito democrático, ou seja, não está em voga se o gestor público cometera crime contra o erário municipal ao, por exemplo, dispendar recursos do Tesouro



Municipal para costear interesses particulares<sup>28</sup>, mas quanto o prefeito estará disposto a “pagar” aos vereadores para que suas contas sejam aprovadas, numa espécie de “mensalão municipal”. Isso mostra a praxe fisiologista entre o legislativo e o executivo municipal, onde o primeiro costuma ser controlado pelo segundo.

Por isso, não obstante o brilhantismo técnico da decisão ora em comento e por conta das implicações indesejáveis, a solução apresentada pela Suprema Corte, não parece ser a mais adequada diante da triste realidade brasileira.

Resta claro a desvalorização do papel judicante das Cortes de Contas, o que deveria ser justamente o reverso, pois conforme explanado, para a realidade brasileira, o essencial seria reforçar o papel dessas Cortes como instrumentos do controle externo, dando-lhe maior capacidade técnica e operacional.

Nessa esteira, muito oportuno se faz transcrever o voto proferido pelo Ministro Presidente do STF Ricardo Lewandowski, quando do julgamento conjunto do RE 848826 e RE 729744, *in verbis*:

Votamos no sentido de que, as contas do prefeito seriam sempre examinadas pela Câmara Municipal e fazíamos porque entendíamos que era necessário, era desejável, sobretudo no Estado Democrático de Direito privilegiar a soberania popular e os vereadores representam, evidentemente, o povo, representam os cidadãos, representam os munícipes, são eles é que têm, por força da própria Constituição, o direito de julgar estas contas do prefeito sem distinção.

Essa distinção começa a aparecer a partir da edição da chamada lei da Ficha Limpa ,em que se procurou endurecer as condições de elegibilidade dos candidatos de modo geral, especialmente dos prefeitos. Passou-se então a fazer uma distinção de contas chamadas políticas e contas de gestão.

O meu primeiro argumento é de natureza constitucional, eu penso que a dicção do Texto Magno é muito clara no sentido de se estabelecer o seguinte: no art.31, § 1º “O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver”. Então, para mim a constituição é muito clara e, *in claris cessat interpretativo*. Não me parece que seja possível obter o auxílio de outro dispositivo constitucional para alterar o entendimento que daí decorre deste dispositivo. Mas, eu também acrescentava em meus votos que proferir no TSE o seguinte, aquilo que se contém no § 2 do art. 31 “O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal”, isso

---

<sup>28</sup> Para Pereira (2011 apud Pascoal 2002, p.176) parcela significativa dos municípios brasileiros, nos quais não há grande necessidade de descentralização administrativa, o Prefeito é o principal responsável pelos atos concernentes ao processamento das despesas e contratos, devendo ser, portanto, responsável pelas contas de gestão, sendo sujeito não somente ao julgamento da Câmara, como também ao da Corte de Contas.

significa que o parecer do Tribunal de Contas é um parecer qualificado, ele subsiste até ser derrubado por uma maioria de 2/3. Assim, no TSE fazíamos um *distinguish*, ou seja, quando nos percebíamos que a Câmara Municipal postergava por prazo indeterminado as contas, evidentemente, isto ao nosso vê era uma fraude, isso porque esperava-se efetivamente que a Câmara dos Vereadores dentro de um prazo razoável examine as contas e, aprove ou desaprove por esta maioria qualificada o parecer que vem das Cortes de Contas, que a constituição considera um órgão auxiliar. E finalmente agreguei um argumento [...] que: uma decisão no sentido de fazer uma dicotomia nas contas seria, em certo sentido inócuo, porque nos verificamos que a partir da mudança da orientação jurisprudencial do TSE, passou a correr o seguinte fenômeno: os prefeitos deixaram de ser ordenadores de despesas, deixaram a gestão para os secretários municipais [...], subtraindo-se, portanto ao controle, seja do Tribunal de Contas da União, quando se trata de verbas repassadas pela União para os municípios, no caso de convênios para a saúde e educação, seja daquelas verbas repassadas pelo Estado, para diversos fins, para o Município, submetidos ao controle dos Tribunais de Contas Estaduais ou quando existir, os tribunais de Contas de Contas dos municípios como ocorre no em São Paulo. Esse é em resumo meu voto.

Ao revés, o Ministro Luís Roberto Barroso assim proferiu seu voto, *in verbis*:

[...] Eu gostaria de reforçar a minha convicção de que existem contas de duas naturezas e sujeitas a regimes jurídicos diversos: As contas de governo são as contas prestadas por valores globais, em grandes números para que a Câmara Municipal possa verificar se o prefeito cumpriu a lei orçamentária, se o prefeito destinou para a educação o que deveria destinar, se destinou para a saúde o que deveria destinar ou se por acaso fez algum tipo de remanejamento que mereça um juízo político, portanto as escolhas políticas devem ser julgadas politicamente. Diferentemente das contas prestadas em número globais, são as contas prestadas de maneira detalha pelos atos administrativos que o prefeito pratica, portanto se ele contrata uma empresa de limpeza para limpar a escola municipal, ele precisa ser capaz de documentar que aquele dinheiro que saiu do Tesouro Municipal pra pagar a empresa de limpeza chegou na empresa de limpeza, se se apurar que os R\$ 100,00 que era pra pagar a empresa foram parar na conta bancária do prefeito, evidentemente eu não posso considerar essa uma questão política, porque considero que isso é um ato de natureza criminal inclusive, portanto, as prestações de contas em grandes número, contas de governo, sujeitam-se a um julgamento político. Mas a prestação de contas dos atos administrativos e a comprovação de que o dinheiro não foi desviado, essa é uma questão que a meu ver é técnica, portanto, não me parece razoável a tese de que alguém possa dizer: - “Comprovadamente o prefeito desviou dinheiro, mas a câmara municipal, politicamente, como ele tem maioria, achou que tá bem assim”, portanto não me parece essa a melhor forma de tratar esse assunto, por essa razão eu entendo que as contas de governo sujeitam-se a parecer prévio pelo Tribunal de Contas e a julgamento pela Câmara, mas as contas de gestão nas quais se vai aferir se houve improbidade ou não houve improbidade, se houve peculato ou se não houve peculato, se houve desvio de dinheiro ou se não houve desvio de dinheiro, eu acho que esse é um julgamento técnico, Ninguém poderá dizer: - “Roubou, mas tem maioria na Câmara”. Portanto esse é meu ponto de vista e por esta razão eu reitero meu voto [...] como também considero inconstitucional a prática de a câmara municipal não apreciar as contas, novamente pela mesma razão, de não permitir que uma eventual maioria política frustrasse um controle que é imposto pela constituição e acho que um direito das minorias parlamentares levar aquela matéria a deliberação.

Não procurando se estear em transcrições retóricas, colhe-se o brevíssimo voto da Ministra Rosa Weber que, apesar de sua brevidade, traz consigo arcabouço suficiente para validar os argumentos defendidos neste trabalho quanto à importância institucional do

Tribunal de Contas para a promoção do controle externo na seara municipal, assim aduziu a Ministra, *in verbis*:

[...] Entendo que a natureza das contas é que determina o órgão competente para o seu julgamento, pedindo vênias às respeitabilíssimas compreensões contrárias. Faço a distinção das contas de governo, aquelas contas anuais, prestadas pelo prefeito enquanto agente político e entendo que com a relação a elas cabe a Câmara de Vereadores a apreciação, atuando o parecer prévio do Tribunal de Contas com caráter meramente opinativo. Já as contas de gestão do prefeito enquanto ordenador de despesas, ao meu juízo, e forte no art. 71, II CF/88 são julgadas pelo Tribunal de Contas [...] no sentido do § 3º de que as decisões do tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. Faço essa distinção, inclusive para efeito de competência, acompanho o Ministro Barroso [...] entendendo que o fato da não aprovação das contas pela Câmara de Vereadores não atribui eficácia vinculativa ao parecer do Tribunal de Contas [...].

Por fim, foi fixada a seguinte tese pelo Supremo Tribunal Federal:

O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, fixou tese nos seguintes termos: **“O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo”**, vencidos os Ministros Roberto Barroso, Edson Fachin, Rosa Weber e Luiz Fux. Ausentes, justificadamente, os Ministros Cármen Lúcia e Teori Zavascki. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 17.08.2016.

Incontestavelmente, o julgamento técnico passará a ser exclusivamente político, já que a Câmara Municipal é um órgão de natureza política, desvirtuado, lamentavelmente, do ideário concebido pelo legislador constituinte pátrio, quando atribuiu aos Tribunais de Contas à função de julgamento.

Outra consequência dessa decisão é a assimetria que vem a existir entre os entes da federação, notadamente União, Estados e DF vs Municípios. Já que, por exemplo, se os Tribunais de Contas Estaduais estivessem impedidos de julgar contas de gestão de prefeitos ordenadores de despesas, em razão da natureza do cargo que ocupam, igualmente o Tribunal de Contas da União não poderia fazê-lo. (FURTADO, 2007).

Na seara eleitoral outra consequência se mostra, visto que, a alínea “g” do inciso I do art. 1º, da LC 64/90, tornar-se-á letra morta, afinal, o julgamento definitivo pelas Câmaras Municipais não poderá mais ser ficto, conforme decidiu o STF, o que significa dizer que se porventura não ocorrer o exame das contas remetidas pelos Tribunais de Contas antes do período de registro das candidaturas, a cada eleição, não haverá meios de se obter da Justiça Eleitoral a declaração de inelegibilidade do candidato.

Pelo que foi demonstrado, resta claro que atual conjuntura se tornou demasiadamente favorável aos prefeitos que, na gestão da coisa pública, não observam as regras da administração e atuam sem o devido zelo em relação ao erário. Ademais, tem-se o fato de que o Tribunal de Contas tem essência oriunda da própria estruturação do Estado Democrático de Direito, possuindo clara relevância na seara de fiscalização técnica das contas dos agentes públicos, ou seja, a ele cabe o exame das contas públicas que visam garantir a transparência tanto almejada pela sociedade, além de deter o poder sancionatório em face dos agentes públicos que não atuam em consonância com os fundamentos insculpidos na Constituição Federal. Por outro lado, a Câmara Municipal é órgão eminentemente político e, justamente por não deter competência para o exame técnico das contas de governo do Chefe do Executivo, é obrigatoriamente auxiliado pelo Tribunal de Contas. (PEREIRA, 2011).

#### 4.2.5 Mecanismos de controle social e transparência no Brasil

A prática democrática brasileira manifesta-se, dentre outras formas, pela exigência da sociedade na transparência e no gerenciamento dos negócios públicos. Destarte, para fazer frente a essas novas exigências, os instrumentos já disponíveis foram avigorados e outros, criados. No plano do discurso, o governo ratifica que está consciente de que

A corrupção drena recursos que seriam destinados a produzir e realizar bens e serviços públicos em favor da sociedade, a gerar negócios e a criar e manter empregos. A corrupção e a malversação das verbas e recursos públicos são enormes obstáculos ao desenvolvimento nacional, porque implicam diretamente na redução da atividade econômica e diminuição da qualidade de vida da população. Pereira 2013 (*apud* PR, 2002: 515).

Outrossim, a questão da transparência está interligada a outro mecanismo de controle, qual seja, o social, que consiste em disponibilizar ou tornar acessível para a população todas as informações e documentos relativos à ação governamental, possibilitando o pleno exercício do controle dos atos da administração pela sociedade, desta forma a participação popular na gestão e no controle da administração pública, efetiva o Estado de Direito Social, que possui como um de seus pressupostos a diminuição da distância entre sociedade e Estado. (FINK 2008, p. 30).

Nesta esteira, Castro (2007, *apud* Garelli 1999, p.284) define controle social como:

o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo

Complementa Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular.

Dessa forma, a democracia representativa e participativa, exige mecanismos de controle popular<sup>29</sup>, alguns esculpidos no Texto Magno, outros vários podem ser alcançados pela sociedade ao acompanhar de perto a gestão pública. Como exemplos, citam-se: A participação popular, realizada através de programas como o orçamento participativo, o orçamento comunitário ou outro congêneres, nos quais são estabelecidas as prioridades para o investimento público, é uma forma de controle social prévio. As audiências públicas, espaços abertos para o diálogo e a avaliação prévia de futuros projetos de governo também se configuram em oportunidades para o exercício do controle social. A observância do princípio constitucional da publicidade, que impõe que seja dada publicidade a todos os atos de governo, é outro fator que possibilita o controle da máquina pública pela sociedade. (FINK 2008, p. 31).

No que tange ao controle dos Municípios, há ainda a oportunidade disposta no parágrafo 3º do art. 31 da Constituição Federal, que estabelece que as contas dos Municípios fiquem, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte para exame, apreciação e possível questionamento sobre a legitimidade, nos termos da lei.

Não obstante a importância do controle social para a modernização e integração da sociedade com a administração pública, tem-se que na prática, tanto o controle social como a

---

<sup>29</sup> A Constituição da República de 1988 trouxe a lume inúmeros mecanismos para participação dos cidadãos na gestão pública, entre os quais merecem citação: o direito de petição para defesa de direitos contra ilegalidade ou abuso de poder (art. 5º, XXXIV, “a”); o direito a certidões (art. 5º, XXXIV, “b”); o mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX); o *habeas data* (art. 5º, LXXII); o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14, I, II e III); a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII); o exame e a apreciação das contas dos Municípios por qualquer contribuinte (art. 31, § 3º); a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão ou deliberação (art. 10); a denúncia de irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas, por cidadão, partido político, associação ou sindicato (art. 74, § 2º); a ampliação da legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade para sindicato ou entidade de classe (art. 103, IX); a gestão democrática do ensino público (art. 206, VI); entre muitos outros. PIRES; NOGUEIRA (2007, p. 269)

transparência das ações governamentais se encontram, infelizmente, distantes do ideal, visto que, o cidadão pouco participa da vida pública de seu município, quiçá do Estado ou do País.

Para reverter esse quadro deve-se levar o controle social sobre os governantes, posto que, quanto mais envolvidos estiverem os cidadãos no debate público mais se criam canais de participação social e mais o setor público verá ampliada sua capacidade de ação exigindo um aprofundamento na reforma do Estado, por meio de medidas legislativas e de gestão política e administrativa, tais como: leis penais dissuasórias, reforço nos controles contábeis e de controle interno sobre as administrações públicas, aparelhamento dos órgãos judiciais e de controle, bem como a criação de controles centrais. (MATIAS-PEREIRA 2015, p.138).

## 5. CONCLUSÃO

O trabalho analisou de forma crítica e detida os aspectos mais importantes e caros aos sistemas de controle da administração pública na atual perspectiva do Estado. Permitindo, dessa forma, explorar e avaliar quais foram os acertos e erros do tema em voga ao longo de sua historicidade, sem deixar a revelia as novas concepções que a própria sociedade busca, ou seja, fez-se uma ligação entre os controles interno, externo e social, relacionando-os e perquirindo a melhor forma de extrair ao máximo de suas potencialidades para os fins colimados.

Conclui-se que os resultados não são tão promissores. O que ocorre no ordenamento jurídico pátrio atualmente é um desmantelamento deste importante instituto para a Administração. Seu funcionamento está em risco, o controle interno não possui, em sentido geral, meios e recursos suficientes para operar, além disso, é fruto do livre arbítrio dos mandatários do poder que o manobram para favorecimento próprio, ou seja, o arcaico modelo patrimonialista ainda persiste com vividez, principalmente nos entes municipais.

O controle externo também padece em agonia, as recentes alterações promovidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de competência das Cortes de Contas para homologar ou denegar das contas dos gestores públicos traz consigo tempos nebulosos para a sociedade e, novamente, a municipalidade se torna protagonista neste cenário, visto que os maiores beneficiados por esse novo entendimento da Suprema Corte serão justamente os prefeitos, e como demonstrado, são nos pequenos municípios (que mais carecem de um controle interno atuante e um controle externo rígido) que ocorrem as maiores “atrocidades” no trato com coisa pública.

Não obstante a este cenário calamitoso, ergue-se, como uma alternativa importante e concreta o controle social exercido diretamente pelo povo. Visto que, a consciência que nasce e floresce no seio da sociedade se torna a força motriz para alcançar-se a probidade e a transparência dos gestores no tratamento da administração pública. Para estes fins, importantes meios estão à disposição da população. A lei de Responsabilidade Fiscal, a lei da Ficha Limpa (que corre o risco de se tornar, em determinados pontos, “letra morta”) são importantes conquistas que devem ser preservadas e, sobretudo, ampliadas e aprimoradas.

Por tudo que foi exposto, resta afirmar que o controle da administração é o meio para se alcançar o fim. Fim este que é a própria Administração e seus administrados, elidindo ao máximo a corrupção do seu seio e promovendo a integração direta com a sociedade. Pois, não haverá Estado, Democrático, de Direito, Social sem controle, transparência, gestão eficiente e participação popular.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADMINISTRADORES. **As disfunções da burocracia transformam-se na própria "burocracia"**. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/as-disfuncoes-da-burocracia-transformam-se-na-propria-burocracia/44412/>>. Acesso em: 15 jun. 2016.
- BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília. 1995.
- BOMFIM, Manoel. **A América Latina: Males de Origem**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.
- CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre De. **Controle interno da administração pública : uma perspectiva do modelo de gestão administrativa: uma perspectiva do modelo de gestão administrativa**. São Paulo: [s.n.], 2007.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.
- CENTRAL DE FAVORITOS. **O paradigma do cliente na gestão pública: excelência nos serviços públicos e gestão por resultados na produção de serviços públicos**. Disponível em: <<https://centraldefavoritos.wordpress.com/2010/12/23/o-paradigma-do-cliente-na-gestao-publica-excelencia-nos-servicos-publicos-gestao-por-resultados-na-producao-de-servicos-publicos/>>. Acesso em: 30 jun. 2016./
- CONSULTOR JURIDICO. **Origem e evolução dos tribunais de contas da França**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-jun-24/origem-evolucao-tribunais-contas-franca>>. Acesso em: 01 ago. 2016.
- COSTA, Itarlindo De Oliveira. **A avaliação do sistema de controle interno dos municípios no combate aos atos de improbidade administrativa: um estudo de caso**. II congresso CONSAD de gestão pública – painel 49: controle interno: inovações e estudos de caso, [S.L.], p. 01-24, ago./ago. 2016. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/a-avalia%c3%87%c3%83o-do-sistema-de-controle-interno-dos-munic%c3%8dpios-no-combate-aos-atos-de-improbidade-administrativa-um-estudo-de-caso.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2016.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18.ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- FACCIONI Victor J. **Controle na Administração Pública**. Caderno Senatus, Brasília, v. 6, n. 2, p. 56-59, out. 2008.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- FURTADO, José de Ribamar Caldas. **O caso do prefeito ordenador de despesas**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1421, 23 maio 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9916>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

- FILHO, Antônio José. **A importância do controle interno na administração pública.** Diversa, [S.L], v. 01, n. 01, p. 85-99, jan./jun. 2008.
- GUERRA, E. M. **Os controles externo e interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas.** Belo Horizonte: Fórum. 2008.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**, 19.<sup>a</sup> edição, São Paulo: Malheiros, 2005.
- ILVA, Márcia da. **Estado e poder local: ensaio teórico sobre estudos no Brasil.** *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. XIV, nº 841, 30 de septiembre de 2009. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-841.htm>>.
- JAGUARIBE, Hélio. **O Nacionalismo na Atualidade Brasileira.** Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958.
- LIMA, Helton Roseno. **Controle Externo, Administração Pública e Transparência Administrativa.** Disponível em: [www.agu.gov.br/page/download/index/id/521842](http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/521842). Acesso em: 15.08.16.
- MIOLO, Cezar. **Tribunal de contas: controle para a cidadania.** Revista do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, Porto Alegre (RS), v.14, n.25, 2.o semestre 1996.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 32.<sup>a</sup> Edição. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MENKEL, Wagner Brignol. **Dos resultados aos controles: A importância das estruturas de controle interno para a excelência da gestão.** In: Congresso Consad de gestão pública. Brasília, 2013.
- MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral.** Brasília, Cadernos ENAP; nº 8, 1997.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno: de acordo com a EC 19/98.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 43 ed., 2000, p. 442.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial.** 14.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p.558.
- MAGALHÃES, Vilma Cristina Pacheco. **Sistema de controle e combate à corrupção na administração pública.** Senado federal - universidade do legislativo brasileiro, Brasília, p. 01-45, out. 2009. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/biblioteca>>. Acesso em: 01 ago. 2016.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Guia para implantação do Sistema de Controle Interno na administração pública /** Tribunal de Contas do Estado —. Cuiabá: TCE, 2007.

OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Ângela Maria Castro. **Estado Novo: Ideologia e Poder**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

PIRES, Maria Coeli Simões. Controle da administração pública e Tendências à luz do estado democrático de Direito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, [S.L], mar. 2013. Disponível em: <Disponível em: <http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/1296/1228>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**, Revista do Serviço Público, Brasília, DF, ano 47, v.120, n.1, p. 7-29, jan./ abr. 1996.

PEREIRA, Fabiana Augsuta Araújo. **O julgamento das contas do Prefeito ordenador de despesas**. Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento, [S.L], out. 2011. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-julgamento-das-contas-do-prefeito-ordenador-de-despesas>>. Acesso em: 02 ago. 2016.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

RODRIGUES, Leopoldo Germano. O papel dos Tribunais de Contas no controle externo da Administração Pública. Conteúdo Jurídico, Brasília- DF: 15 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.49440&seo=1>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

SOUZA, Corine Sumski de. **O papel do controle interno na gestão dos gastos públicos municipais**. 2008. 88 f. Monografia (Ciências Contábeis) - FAE – Centro Universitário. Curitiba, 2008.

VIEIRA, Cleiton. **O controle interno nas câmaras municipais, segundo a lei de responsabilidade fiscal**. Disponível em: <[http://federativo.bndes.gov.br/f\\_estudo.htm](http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm)>. Acesso em: 06 jun. 2006. p.2.

ZANOBINI, Guido. **Curso de Derecho Administrativo: parte geral**. Buenos Aires: Arayú, 1954.

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Oliveira, Diego.

O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO MEIO DE  
COMBATE A CORRUPÇÃO E AO DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA  
E DA TRANSPARÊNCIA / Diego Oliveira. - 2016.

59 f.

Orientador(a): Lucyleia Gonçalves França.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade  
Federal do Maranhão, São Luís, 2016.

1. Controle da Administração. 2. Controle Externo. 3.  
Controle Interno. 4. Controle Social. 5. Transparência.

I. Gonçalves França, Lucyleia. II. Título.