

## O CONTROLE INTERNO E EXTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

[\[ver artigo online\]](#)

Maira Furtado Marques<sup>1</sup>

### RESUMO

Este trabalho teve como temática definir a importância do Sistema de Controle dentro da Administração Pública. Foram apontados os tipos de controle dando ênfase no controle externo, como principal instrumento de transparência na administração pública, salientando os órgãos que atuam no controle constatando a pertinência da participação da sociedade na composição de uma gestão mais eficaz. Foram definidas as espécies de controle e seus objetivos, apresentando os princípios norteadores destes instrumentos assinalando as implicações de uma gestão pautada pelo controle, bem como os efeitos de uma administração com ausência de controle. Para isso foram expostos mecanismos que auxiliam esse modelo de gestão como leis, audiências públicas, canais de comunicação para o cidadão, dentre outros. Retratou-se a evolução dos modelos de gestão avultando o controle como instrumento de gestão auxiliador no alcance de objetivos e metas da administração pública. A metodologia de estudo utilizada foi de pesquisa bibliográfica.

**Palavras-chave:** Sistema de Controle, Transparência, Eficácia.

### ABSTRACT

The theme of this work was to define the importance of the Control System within the Public Administration. The types of control were pointed out, emphasizing the external control, as the main instrument of transparency in the public administration, highlighting the bodies that act in control, noting the relevance of society's participation in the composition of a more effective management. The types of control and their objectives were defined, presenting the guiding principles of these instruments, pointing out the implications of a management guided by control, as well as the effects of an administration with absence of control. To this end, mechanisms were exposed that help this management model, such as laws, public hearings, communication channels for citizens, among others. The evolution of management models was portrayed, highlighting control as a management tool to help achieve the objectives and goals of public administration. The methodology used was bibliographic research

**Keywords:** Control System, Transparency, Effectiveness

<sup>1</sup> Graduada em Processos Gerenciais (UCB,2014), graduada em Administração (Universidade Estácio de Sá,2020), pós-graduada em Gestão Pública(Cândido Mendes,2017) e MBA em Administração de Recursos Humanos (UNIBF,2022) E-mail: mairamarquesfrj@gmail.com



## INTRODUÇÃO

Administrar é uma atividade precípua do Estado sempre de acordo com a finalidade racional do gerenciamento de dinheiro público, onde atua o sistema de controle, evita o desvio nas destinações preferenciais das leis. Resumidamente, pode-se dizer que sistema é um conjunto de partes e ações que de forma coordenada concorrem para um mesmo fim. Na administração pública o controle é realizado mediante exigência legal. No âmbito governamental podem-se distinguir os dois tipos de controle que são executados na administração pública: externo e interno. Trata-se de um tema em voga no universo jurídico brasileiro, principalmente, em face dos mais elevados níveis de corrupção e improbidade administrativa. A CF no art. 71 elenca um dos poderes competentes pelo controle externo, que é o Poder Legislativo amparado pelo Tribunal de Contas, e o interno feito pela própria administração na qual utiliza do seu poder de autotutela para verificar o exercício de sua gestão e a prática de seus atos.

Essa nova nomenclatura do estado democrático brasileiro nos revela uma drástica evolução na gestão pública do nosso país garantindo maior transparência entre a administração, os gestores e a sociedade. A utilização dos mecanismos desenvolvidos para o combate à malversação dos recursos, respeitando os princípios norteadores da administração, trata-se de sujeição de fundamento do regime de soberania popular. Importa destacar ainda as ferramentas que alicerçam o controle, temos como um marco o decreto lei, a lei de responsabilidade fiscal que propicia melhor situar o controle externo e consagrar a instituição do tribunal de contas da união, como executor do poder-dever tal qual é garantido a administração.

No Estado Democrático de Direito, os controles são instituídos para defender os interesses da coletividade para garantir maior transparência das atividades executadas pela administração. Logo, temos os princípios norteadores da legalidade, economicidade, publicidade que são parâmetros constitucionais que limitam o gestor público que quando tomar e executar sua decisão não poderá ultrapassar as barreiras impostas pelo ordenamento jurídico. Toda pesquisa e bibliografia têm seus fundamentos no direito administrativo. No capítulo I a pesquisa tem por finalidade

aclarar a eficácia do sistema de controle na administração pública e desenvolver reflexões sobre os mecanismos e órgãos que atuam no controle, aliando este tema ao controle como instrumento de transparência. O capítulo II vem exteriorizando a evolução dos mecanismos de controle associado à transformação do modelo de gestão.

Traz-se ainda no capítulo III a evolução dos modelos de gestão dando relevância a eficácia do controle para a sociedade destacando ferramentas que auxiliam esse objetivo e sobre o papel da sociedade para a melhoria da gestão pública. A finalidade deste trabalho é a elaboração de uma referência que contribua e aponte a ferramenta “controle” como elemento central para delinear a transparência e a eficiência dos recursos.

## **1 O CONTROLE EXTERNO COMO INSTRUMENTO DE TRANSPARÊNCIA**

A constituição federal de 1988 consagrou a constitucionalização do Direito Administrativo ao prever que a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de Legalidade, Impessoalidade, Publicidade e Eficiência. Isso trouxe para a Lei Maior a afirmação do Estado Democrático de Direito que defendeu novas vertentes sobre as estruturas do trato entre a Administração Pública e os seus administradores consagrando os princípios basilares como fontes mais nítidas para a eficiência e transparência da gestão pública.

A administração tem o dever de dar publicidade a seus atos, no sentido de garantir a transparência de suas atuações, prestar as informações necessárias e permitir que os cidadãos tenham acesso a dados públicos, com exceção apenas daqueles que contenham informações particulares que devem ser preservadas. (KNOBLOCK, 2015, p. 83).

Logo, o conceito de transparência abrange mais que o princípio da publicidade. Constitui-se parte que possibilita a participação da sociedade de todos os atos e decisões, propiciando-a inteirar-se do dispêndio dos recursos públicos. O controle é função essencial na verificação dos resultados, pois sua intervenção inibe o abuso do

poder, fazendo com que a autoridade administrativa pautar a sua atuação em defesa do interesse coletivo, mediante fiscalização orientadora e até punitiva, o mecanismo de controle exerce papel fundamental para que transparência seja efetivamente estabelecida e validada pela sociedade.

É possível elencar as espécies de controle da atuação do modelo da administração, pautadas pelo interno e o externo. Os dois elementos têm como propósito e dever correlatar as responsabilidades de cada esfera na realização das ações do interesse público. Se a própria administração interessa verificar o modo pelo qual se realizam os gastos públicos, na atividade de seus vários órgãos feita pelo controle interno, logo se configura a relevância de se fazer um controle de fora para dentro e este é realizado pelo tribunal de contas com esteio do Poder Legislativo, assegurando a sua atuação em consonância com os princípios impostos pelo ordenamento jurídico.

O prolongamento desse gênero de controle se deu a partir da democracia e do desenvolvimento do Estado de Direito conduzindo um aperfeiçoamento na relação entre os entes públicos e privados, entre o estado e o cidadão dando-se a cessação do obsoleto conceito de que o cidadão deva dar cega obediência ao Estado. Atualmente acompanhamos o desenvolvimento das hodiernas técnicas de controle externo, viabilizando melhores níveis de probidade na administração e diminuindo os abusos e a tendência da gestão moderna.

Nesse estágio a nossa constituição de 1988, dispõe que a fiscalização externa será exercida mediante controle pelo congresso nacional no âmbito da união, conforme o caput do art.70 “O controle externo a cargo do congresso nacional, será exercido com o auxílio dos tribunais de contas da união”.

O art. 71 elenca as competências destinadas aos Tribunais de Contas

I- Apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.

II- Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta incluídos as fundações e

sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

III- Apreciar para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluída as fundações públicas instituídas e mantidas pelo Poder Público, executadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as

IV- melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório. V- Realizar por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II.

VI- Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo.

VII- Fiscalizar aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VIII- Aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

IX- Assinar prazo para o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X- Sustar se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI- Representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

De acordo com o inciso IV do art.71 da Magna Carta é conferido ao Tribunal de Contas realizar inspeções e auditorias em qualquer unidade administrativa mantida pelo Poder Público.

Guerra (2ª edição, 2005, pag.08), compreende que a fiscalização através de auditorias e inspeções exerce papel muito importante. Ele alega que se trata de uma apuração imediata de ilegalidades e irregularidades, agindo de forma preventiva; e também permite uma instrução para os fiscalizados sobre a melhor forma de execução das atividades e correção das eventuais falhas, causando também forte pressão intimidativa, visando coibir a ação dos atos ilícitos.

Por conseguinte, diante da modernização do Estado e da Gestão Pública, o controle externo exercido pelo tribunal de contas, representa verdadeiro instrumento de controle à corrupção em todos os níveis da administração pública em defesa da legitimidade do regime democrático.

### **1.1 AS ESPÉCIES DE CONTROLE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

A matéria “controle” continua em plena evolução, a sociedade passa por constantes transformações de ideias e conceituação do Estado Democrático de direito, logo torna incessante a busca pelo modelo ideal de controle. A história do Controle Interno na administração pública brasileira está centrada no art. 76, da lei nº4.320, de 17 de Março de 1964, que foi responsável pela 16 introdução dos termos “controle interno e externo”, apresentando a definição para as competências do exercício daquelas atividades.

Posteriormente o Estatuto Político de 1967, constitucionalizou a matéria em seu art. 71, proferindo o atrelamento entre o controle interno e externo, destacando a importância da complementaridade entre a atividade dos dois sistemas.

Segundo Peter, Machado (2008, p.24), constituem controle interno o conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizados com vistas a assegurar que os objetivos dos órgãos e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável, evidenciando eventual desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo poder público.

No entanto, a eficácia do controle interno fato de que enfatiza os controles preventivos e a participação de todas as unidades da estrutura organizacional permitindo que o controle interno se traduza num instrumento de apoio (GLOCK, 2015). Cada órgão e entidade deverá manter e criar órgão interno especificamente com esta

finalidade, dentro de sua própria estrutura, tencionando a apuração das correções dos procedimentos adotados para a consecução dos fins prefixados nos programas. Dessa maneira se trata de um importante instrumento de gestão dos administradores, que busca atuar de modo preventivo.

A Constituição Federal reforça a ideia de forma clara, quando afirma que o controle interno deverá ser exercido no âmbito de cada poder, O art.74 da Carta Magna determina que:

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão de forma integrada as ações de:

- 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 17 entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

III- Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União.

IV Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

1.º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilização.

2.º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

A leitura que fazemos do texto constitucional demonstra a forma de integração dos diversos órgãos de entidades no âmbito de cada poder. Por ora, mesmo os poderes sendo independentes e harmônicos entre si, conforme diz o art. 2º da Carta Magna, no sistema de controle não há subordinação ele funciona com um órgão central e controlador central. Logo, entende-se como instrumento auxiliar de gestão e estando

direcionando para o atendimento a todos os níveis hierárquicos da administração. Sendo a sua ideia central a obtenção da prevenção e correção de erros ou desvios no âmbito de cada poder ou entidade da administração pública.

O decreto nº3591, de 6-9-2000, dispõe sobre o sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, que visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais. Evidencia também a obrigatoriedade de implantação de um órgão de Auditoria Interna nas entidades da administração indireta, com o respectivo suporte de recursos humanos e materiais, cujo objetivo será fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle. Para desenvolver os trabalhos determinados pela legislação, foram criados órgãos de controle interno, que tem como propósito cumprir as determinações 18 constitucionais. No âmbito federal pode-se destacar a Secretária federal de controle interno, vinculada a Controladoria Geral da união.

Segundo, Peter, Machado (2008, p.31), a controladoria geral da união é o órgão central do sistema de controle interno do poder executivo federal, incumbido da orientação e supervisão técnica dos órgãos que compõem o sistema quais sejam:

. Secretária de controle interno (CISSET) da casa civil, da advocacia Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e da Defesa. . Unidades de controle interno dos comandos militares, como unidades setoriais da secretária de controle interno do ministério da defesa.

. Secretária Federal de Controle Interno (SFC), responsável pelas atividades de controle interno de todos os órgãos e entidades do poder executivo federal, exceto das que possuem seu próprio órgão de controle, acima mencionados.

. Unidades Regionais de Controle Interno.

É possível observar que a SFC tem como objetivo apoiar os gestores públicos em seus trabalhos dando ênfase em programas preventivos de forma a trazer e buscar uma visão mais voltada para resultados e a importância que o trabalho da Controladoria Geral da União exerce dentro do Sistema de Controle Interno.

A secretaria Federal de Controle Interno tem a precípua função de controlar os gastos públicos. Sua criação representou uma mudança significativa no controle público, pois passou a priorizar as ações preventivas, com o afastamento gradativo do controle da legalidade e da



formalidade. Com sua criação, foi introduzida na área federal a visão do controle voltado para o exame da economicidade, eficiência e eficácia na gestão pública (SILVA, 2004, p.211).

Neste contexto, toda a sistemática do controle interno se funda em razões de ordem administrativa, jurídica e mesmo política. Sem controle nem poderia haver em termos realistas responsabilidade pública. Há que se evidenciar também, que este instrumento opera lado a lado com a organização, compreendendo o planejamento e a execução das atividades planejadas e a avaliação periódica da atuação.

Em síntese, pode-se dizer que a Carta Magna de 1988, ao implementar o controle interno, buscou atingir de forma ampla toda a organização de gerência pública, implementou um sistema que englobasse o conjunto integrado de todos os controles fossem financeiros, gerenciais, administrativos e operacionais.

Discorrendo sobre o Controle Externo, entendido como aquele exercido pelo Poder Legislativo, diretamente através de órgãos especializados, os tribunais de contas, sobre a administração direta e indireta dos demais poderes. Trata-se de um controle financeiro, tendo natureza técnica, profissional por abranger aspectos contábeis, financeiros, operacionais e patrimoniais. E assim, a espécie de controle que afeta diretamente o dia-a-dia das entidades e órgãos fiscalizados.

O art. 70 menciona relevantemente quanto à fiscalização contábil. Por conseguinte, explana-se de um controle de natureza pecuniária, sobre bens e valores públicos federais, de qualquer dos poderes, deverá ser feito internamente pelo órgão competente e externamente pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU.

De acordo com Peter Machado (2008), a criação de um tribunal de Contas no Brasil surgiu por iniciativa do Visconde de Barbacena e de José Inácio Borges, que apresentaram em 1826, um projeto de lei ao Senado do Império recém independente. Entretanto, somente em 1890 Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda, criou o Tribunal de Contas da União por meio do decreto 966-A. O Tribunal de Contas da União foi institucionalizado pela constituição de 1891 e instalado em 1893, no governo de Floriano Peixoto, que teve como ministro da fazenda Serzedello Corrêa.

O TCU teve sua competência ampliada pela Constituição federal de 1988, abrangendo inclusive a apreciação das contas do Presidente da República. O art. 71

elena as competências exclusivas destinadas às cortes de contas do Brasil.

Analisando os dispositivos temos que os tribunais possuem atribuições próprias e outras nas quais atuam em subsídio do parlamento tendo como função essencial realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária de todos os entes federativos. Portanto, sua atuação é de grande relevância tendo como papel substancial a proteção do patrimônio público.

Observa-se que o Controle Externo em sede constitucional visa em linhas gerais, o cumprimento dos princípios expressos no art. 37 “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

E exequível estabelecer uma complementaridade entre a atividade do controle interno com o externo, ambas basicamente se vinculam pela necessidade de suas atividades se complementam, sendo a atividade final a prestação de contas, pela comunicação de irregularidades constatadas no exercício do controle interno e pela disponibilização de informações ao respectivo tribunal com uma única finalidade a qual é de prestar contas.

## **2 MECANISMO DE CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: LEI DE RESPONSABILIDADE; TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO**

A Carta Magna de 1988 em seu artigo 70 a 75 trata prioritariamente sobre o controle, e a Lei de Responsabilidade Fiscal contribui para o êxito desta ferramenta através da imposição de um planejamento pautada em regras e limites para a realização dos dispêndios públicos, a fim de que os gastos públicos não sejam mais utilizados sem nenhum tipo de critério considerável. Ela também estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, trata de um código de conduta para os administradores públicos de todas as esferas.

O controle da Administração Pública passou a contar a partir da edição da Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal, com substancial reforço na busca da correta gerência das contas públicas. A norma veio fortalecer o importante papel desempenhado pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas, no exercício constitucional do controle externo. (GUERRA, 2005, p.218).

“De acordo com a CF, 1988 a Lei de Responsabilidade Fiscal está dividida em

10 capítulos, Capítulo I – “Disposições Preliminares (art. 1º e 2º); Capítulo II –” Do planejamento” ( art.3º ao 10º); Capítulo III – “ Da receita pública” (art. 11 ao 24); Capítulo V – “ Das transferências voluntárias” ( art.25) ; Capítulo VI – “ Da destinação de recursos públicos para o setor privado” ( art. 20 ao 18); Capítulo VII – “ Da dívida e do endividamento” ( art. 20 ao 42); Capítulo VIII – “Da gestão Patrimonial” ( art.43 ao 47); Capítulo IX- “ Da transparência , controle e fiscalização” (art.48 ao 59) e Capítulo X – “ Disposições finais e transitórias” ( art. 60 ao 75). Finda-se que a Lei fora estruturada sendo constituída pelos princípios do planejamento, controle, transparência e responsabilidade.

Outro importante papel da Lei de Responsabilidade Fiscal é dar orientação ao Sistema Orçamentário , composto pelo PPA ( Plano Plurianual), LDO( Lei de Diretrizes Orçamentárias), LOA ( Lei Orçamentária Anual), estes que são 22 instrumentos da execução orçamentária que norteiam o gerenciamento dos recursos públicos, das metas e propósitos da governança.

O fundamento da Lei nº101, 2000 é a institucionalização de um novo sistema de finanças públicas no Brasil, já que durante décadas em todos os poderes de todos os entes da federação foram detectados contratempos que refletem até hoje um grande avanço no campo da democracia, abrindo mais espaço para o controle social e a participação popular. Ademais, corresponde uma grande ascensão do processo de controle no Brasil, trazendo referência a transparência, tratando como algo a ser buscado pela divulgação de relatórios de fiscalização.

Assim, a partir de sua publicação em 04 de maio de 2000, a gestão dos recursos públicos tomou outro rumo. A Lei de Responsabilidade Fiscal obriga que as finanças sejam apresentadas detalhadamente ao Tribunal de Contas e estes órgãos podem aprovar as contas ou não. Mais uma vez, é importante destacar a importância do trabalho dos tribunais, que buscam a transparência das ações. A responsabilidade na gestão fiscal abrange os três níveis do governo, no Tribunal de Contas da União e no Ministério Público, tendo como escopo a prevenção dos déficits nas contas, ou a redução de despesa, impondo-se uma imediata correção fiscal, a fim de que assegure o ajuste fiscal e mantenha as finanças públicas equilibradas.

Um dos grandes desígnios da LRF é estabelecer metas fiscais, que permitam que os governantes consigam planejar as receitas e as despesas, podendo corrigir os

problemas que poderão surgir no meio do caminho. É imprescindível argumentar que os princípios norteadores da LRF, os quais estão estruturados em 10 capítulos, são coadjuvadores para que a gestão fiscal seja mais eficaz, dentre os quais se destacam: o planejamento, controle, transparência e a responsabilidade.

Para (GUERRA, 2005, p.223) “O Planejamento é um instrumento complexo, devendo prever metas, limites e condições para a renúncia de receita, a geração de despesas, inclusive as de pessoal, operação de crédito, concessões de garantias, entre outras”. 23 O planejamento pode ser considerado um dos aspectos mais importantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois ele que fundamenta a elaboração do PPA, LDO, LOA. Na verdade é o ponto inicial e estratégico do Sistema Orçamentário Brasileiro. Não obstante, está indispensável ferramenta articula a definição de objetivos e escolha dos meios para atingir o objetivo final, encarado como um instrumento que busca aprimorar as decisões futuras.

O capítulo XI, da LRF também cuida dos aspectos relativos à transparência, controle e fiscalização da gestão fiscal, estabelecendo regras e procedimentos para a confecção e divulgação de relatórios e demonstrativos de finanças, a fiscalização e o controle visando permitir ao cidadão avaliar através da informação disponibilizada em relatórios, o grau de sucesso obtido pela administração de finanças.

O artigo 1º § 1º da LRF, destaca que a responsabilidade de se buscar transparência na gestão pública como foco para promover uma gestão fiscal e orçamentária responsável:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de ofertar o equilíbrio das “contas públicas”, mediante o compromisso de metas e resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesa com pessoal da seguridade social, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar. (CF 2015, p.1771) .

A transparência é ainda assegurada pelo incentivo à participação popular como estabelece o parágrafo único, do art.48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que garante ao cidadão atuar nos processos de elaboração e de discussão de planos, (Lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos), mediante as audiências públicas, bem como a divulgação de todos os relatórios e decisões em veículos de comunicação de amplo acesso público. Ela é o princípio ápice da Lei de 24 Responsabilidade Fiscal, bem como

o cumprimento de todos os procedimentos previstos em lei.

A norma da transparência decorre do princípio republicano, tendo como instrumentos o orçamento participativo, o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal. Ademais, trata-se de uma evolução do princípio da publicidade, porquanto as leis orçamentárias devem ser publicadas com clareza e exatidão, para que os cidadãos comuns as compreendam, possibilitando o controle social da Administração. (GUERRA, 2005, p.59).

E ponderoso ressaltar que o Princípio da Publicidade é o responsável por conduzir o efetivo sentido da transparência, na medida em que, determina que as ações governamentais sejam divulgadas como: planos, orçamentos, programas de duração continuada, metas, prioridades, através de meios oficiais e até mesmo por instrumentos simplificados, de modo que, a sociedade em sua maior proporção possa participar efetivamente e conhecer plano governamental que irá conduzir a legislatura de seu País.

O terceiro princípio norteador designado pelo controle busca a averiguação da conduta gerencial do dinheiro público realizada pelos governantes. Por conseguinte, os instrumentos de controle deverão aferir se as ações desenvolvidas pelos governantes estão em conformidade com as exigências legais.

Segundo (GUERRA, 2005, p.225) “Noutras palavras fiscalizar e inspecionar, verificar, examinar, acompanhar, ao passo que controlar é fiscalizar para decidir acerca da regularidade e legalidade do ato praticado”.

Dessa forma, a transparência e o controle da gestão financeira da atividade da administração pública, possibilita o acompanhamento de seu desempenho por meio da exposição periódica de planilhas preenchidas pelos gestores contratados de acordo com as normas de contratação dispostas pela administração pública sedimentando a racionalização dos procedimentos da máquina pública e diminuindo a margem de improvisação e amadorismo na gestão financeira do ente público.

O último dos grandes princípios norteadores é a responsabilização do agente que será concretizada quando houver o descumprimento das normas elencadas na lei. De modo que, poderá alcançar a seara civil, penal e administrativa a depender das ações praticadas.

Constata-se um reestruturamento na gestão fiscal, através da edição de leis, porém é preciso ressaltar que ocorreu uma modernização da gestão pública introduzindo uma nova contabilidade e gestão fiscal no Brasil, exemplo disto foi a

inserção do Plano de Contas ao Setor Público, em 2009(PCASP) pela secretaria do tesouro nacional (STN). Este plano tem por objetivo uniformizar as práticas contábeis, permitindo a consolidação das contas públicas nacionais, conforme determinação da Lei de responsabilidade, logo, é evidente que a inserção de novos mecanismos de controle na administração pública busca um único objetivo que é o de garantir uma gestão mais eficaz e transparente mediado sobre o controle.

Outros instrumentos de controle também devem ser apresentados como : A lei complementar 131/2009 – Lei da Transparência – no que tange a transparência da gestão fiscal representa grande avanço na administração, por meio da alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto a obrigação de disponibilizar em tempo real informações pormenorizadas, sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Além disso, a LC nº131/2009 tornou obrigatória à adoção por todos os entes da federação de um sistema integrado da administração financeira e controle, a lei buscou definir prazos entre as entidades administrativas de acordo com a quantidade de habitantes e caso não haja a disponibilização precisa das informações exigidas de acordo com os prazos estabelecidos, a entidade estará sujeita a responder por crime de responsabilidade sob a impossibilidade de receber transferência voluntária da União.

Um grande instrumento para a concretização do objetivo central da Lei de transparência foi a introdução no ordenamento jurídico da Lei de Acesso às informações públicas. Essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam a qualquer pessoa física ou jurídica sem necessidade de apresentar motivos, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades.

Pode-se argumentar que o portal da transparência mantido pela controladoria geral da união cujos dados são extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) exemplifica o propósito da Lei de Acesso à informação juntamente com a Lei de Transparência.

Desde 27 de maio de 2010, este instrumento de acesso representa a participação da sociedade das ações realizadas, permitindo que o cidadão possa ser um agente fiscalizador dos recursos públicos de modo que a gestão fiscal seja eficaz e transparente, baseada em princípios éticos e democráticos em função da facilidade que os cidadãos têm de acessar as informações públicas contendo ferramentas de gestão

fiscal como o RREO (Relatório Resumido de Execução Orçamentária ) e o RGF ( Relatório de Gestão Fiscal).

O Relatório resumido da Execução Orçamentária é exigido pela CF, de 5 de outubro de 1988, no qual estabelece em seu artigo 165, parag. 3º que o poder executivo o publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e abrangerá os órgãos da administração direta e entidades da administração indireta de todos os poderes. . Compõem o Relatório, dentre outros.

- Balanço Orçamentário, em que pode ser verificada a execução orçamentária de todas as entidades da Administração Pública.
- Demonstrativo da receita corrente líquida que é base de cálculos para apuração do comprometimento de gastos com pessoal, bem como da sua capacidade de endividamento.
- Demonstrativo das ações e serviços públicos de saúde e de manutenção e desenvolvimento do MDF (Manual de Demonstrativos Fiscais) em que se verifica o cumprimento dos limites constitucionais.

Outro relatório exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal é o RGF (Relatório de Gestão Fiscal) que tem como finalidade dar transparência à gestão fiscal do titular do poder/órgão realizado no período principalmente por meio da 27 verificação do cumprimento dos limites: Este relatório abrange a administração direta, autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes e deverá ser publicado e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, até trinta dias após o encerramento de cada trimestre.

O Relatório de Gestão Fiscal conterá demonstrativos comparativos com os limites de que trata a LRF, dos seguintes montantes:

- Despesa total com pessoal
- Dívida consolidada
- Concessão de garantias e contragarantias e ,
- Operação de crédito

Sendo que no último quadrimestre, o RGP deverá conter também os seguintes demonstrativos.

- Do montante da disponibilidade de caixa em trinta e um de dezembro.
- da inscrição em restos a pagar.

Ademais, existe um limite de gastos com o pessoal nos municípios de 60% da RCL (Demonstrativo de Receita Corrente Líquida), que será repartido em.

- 54% para o Executivo
- 6% para o Legislativo

Deve-se destacar que os consórcios públicos também estão abrangidos no RREO e o RGF, visto que eles integram a administração indireta de todos os entes da federação. Portanto, todos os instrumentos que integram as leis, que são mecanismos de transparência, permitem que os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal ofereçam à sociedade o direito à informação e à transparência dos dados necessários ao controle.

O objetivo dessa periodicidade é permitir que cada vez mais a sociedade, por meio dos diversos órgãos de controle, conhece, acompanhe e analise o desempenho da execução orçamentária dos governos. 28 Além do mais a Lei de Responsabilidade Fiscal também estabelece que no final de cada quadrimestre seja emitido o relatório da gestão fiscal pelos titulares dos poderes executivo, legislativo (incluindo o tribunal de contas), judiciário e ministério público, prestando contas sobre a situação de tudo que está sujeito a limites e condições como: despesas com pessoal, dívida, operação de crédito, medidas corretivas implementadas caso os limites tenham sido ultrapassados. Não obstante, o órgão público ficará impedido de receber transferências voluntárias e contratos de operação de crédito.

Nota-se que a LRF constitui um grande instrumento para uma gestão mais eficaz e ainda dispõe da participação de órgãos de apoio como o conselho de gestão fiscal, que é constituído de todos os poderes, da esfera do governo, do ministério público e das entidades técnicas representantes da sociedade, que juntos buscam harmonizar e coordenar os entes da federação, disseminar boas práticas fiscais, adotar normas de consolidação das contas públicas e divulgação de estudos e análises.

Essa disponibilidade na visualização dos atos da administração pública pela sociedade se traduz numa legitimação do princípio da publicidade, desta forma o estado através destas novas demandas tecnológicas engaja a sociedade na administração para que o fortalecimento das instituições democráticas se faça acontecer sendo o elemento da transparência das ações públicas um direito do cidadão, que viabiliza realmente a democracia participativa no País tendo a internet como auxiliadora desta atividade



fundamental de controle social.. Atualmente, os tribunais de contas passaram a utilizar-se desses instrumentos como exemplos têm o home page do TCU que oferece muitas informações que devem e podem ser acompanhadas pela sociedade.

A constituição explicita este direito no art. 74, parágrafo 2 “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

Logo, a própria sociedade poderá auxiliar o TCU na identificação da má aplicação dos recursos públicos e isso realmente esclarece a importância do 29 indivíduo estar inserido na administração pública de forma a contribuir para uma gestão pautada na legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

## **2.1 A EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE GESTÃO, RELEVÂNCIA DA EFICÁCIA DO CONTROLE E AS DESVANTAGENS DE UMA GESTÃO INEFICAZ**

O controle na administração pública é uma necessidade incessante do gestor público para garantir a eficiência e a eficácia e também para dar cumprimento aos princípios expressos no art. 31 da CF impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A palavra controle é derivada do latim que designava uma relação de contribuinte e diante desse cenário a sociedade a qual é a fonte de receita do governo através do pagamento de tributos, dispõe do direito de inteirar-se de todos os gastos públicos. O princípio da publicidade tanto quanto da moralidade reproduz a principal finalidade de tornar-se público, todos os atos da administração pública em especial aqueles que circundam recursos.

A reforma da Administração Pública no Brasil contribuiu muito para a redemocratização da gestão, à medida que, foi se adequando e os modelos foram se inovando. No período em que o Brasil era colônia, ou seja, dominado por Portugal e que era constituído sob monarquia, todo o Estado brasileiro era patrimônio da Família Real, portanto no período de 1808 iniciou-se o primeiro dos três modelos de gestão o “Patrimonialismo”, cujo sistema se reflete em uma grande distorção entre o que é patrimônio particular e patrimônio estatal.No patrimonialismo, o senhor tem um relacionamento de troca com seus súditos, pois depende da boa vontade deles para manter sua capacidade de prestar serviços e manter seu poder político. Em troca desta

boa vontade, o senhor passa a “dever” também uma atenção especial a seus súditos, como proteção a perigos externos. Portanto, a base de sua administração é a tradição, o governo trata de assuntos do Estado como se fosse uma extensão de sua vida pessoal. Desse modo, nesta era patrimonialista existe uma grande dificuldade de se diferenciar “esfera pública” da “esfera privada”.

È imprescindível ressaltar que, uma pátria bem usual do modelo patrimonialista constituía da utilização dos bens públicos para fins pessoais, juntamente com a aplicação de cargos públicos como “moeda de troca” de favores ao soberano. No modelo patrimonialista o senhor estava acima das regras, tornando a racionalidade subjetiva e entregando o patrimônio público aos grupos de interesse, Na prática, o patrimônio deixa de servir a coletividade para passar a servir aos interesses do grupo dominante.

Outro aspecto relevante deste modelo é a justiça fiscal (Sistema fiscal injusto e irracional) desenhada para afetar apenas aos menos favorecidos. É notório perceber um amplo descumprimento do princípio da igualdade que hoje constitui elemento imprescindível para a aplicação dos deveres, aliás, se consagrava uma divisão entre pessoas de acordo com o tipo de educação ou etnia (descendência genética e cultural) que caracterizavam uma total irreverência ao princípio da impessoalidade.

Um grande ponto que marca a era Patrimonialista é a ausência de profissionalização de quem pertencia a administração pública, sendo os agentes políticos demandados de acordo com suas influências e não pela competência em realizar aquela atividade. Pode-se, imaginar, que os critérios administrativos eram pessoais, e a preocupação com a eficiência da máquina estatal, nula. Nesse estágio todos os princípios que consagram a administração pública eram desprezados pelos administrados, a máquina pública trabalhava em prol dos próprios governantes e de terceiros por ele favorecido é o verdadeiro proprietário da “coisa pública” era o próprio governante, por conseguinte, a sociedade não tinha direito a nada, porém jamais se exporia a deixar de pagar seus impostos, que a cada ano enriquecia mais e mais os administradores.

No final do século XIX, esta era absolutista foi se destituindo devido a necessidade da separação dentre bens públicos e privados, da mesma maneira que, a profissionalização da administração pública e o modelo patrimonialista passou a ser

visto como um problema , sendo marcado pela corrupção e falta de transparência das ações. Há que se declarar que na fase em que a administração era patrimonialista, ou seja, o estado funcionava como uma extensão do poder soberano e os seus servidores possuíam status de nobreza, conseqüentemente a corrupção, a omissão de informações e o nepotismo eram inerentes a essa estrutura.

Na metade do século XIX, na época do estado liberal outro modelo surge - o da Administração Pública Burocrática - em que a sociedade ganha pequeno espaço, e os interesses coletivos começam a ser protegidos. Ressalta-se o uso de controle de procedimentos e atos da gestão pública, fazendo como marca desta fase.

Segundo (CHIAVENATO, 1936, P.11) “Dentro de um ponto de vista, estritamente técnico, a burocracia atinge o mais alto grau de eficiência no alcance dos objetivos organizacionais”.

O termo “burocracia” é derivado do termo francês bureau (significa escritório) e do termo grego “ Kratia”, que se relaciona a poder ou regra. Portanto, a burocracia seria um modelo em que os servidores públicos de carreira seriam os detentores do poder.A administração burocrática veio atender a este novo estado que não mais suportava conviver com o modelo patrimonialista. O modelo burocrático inspirado por Max Weber veio então impor uma administração adequada com o objetivo de combater o nepotismo e a corrupção os quais dominavam o modelo patrimonialista.É importante comprovar que o modelo burocrático surgiu com uma necessidade histórica baseada em uma sociedade cada vez mais complexa,em que as demandas sociais cresceram e havia um ambiente com empresas cada vez maiores com uma população que buscava uma maior participação nos destinos dos governos.

Segundo Weber (apud, CHIAVENATO, 1936, p.12); “O tipo “ideal” de burocracia visa atingir certas conseqüências desejadas e antecipadamente previstas: a previsibilidade do comportamento humano dentro da organização”.

Não obstante, o modelo burocrático fosse totalmente racional-legal integrado por normas. É relevante reportar que foi uma grande evolução do patrimonialismo, já que fragmentou tal regime inovando com concepções distintas.

É clara essa inovação diante das principais características:

- **Formalidade:** Em que a autoridade deriva de um conjunto de normas e leis, expressamente escritas e detalhadas. O poder do chefe é restrito aos objetivos propostos pela organização e somente é exercida no ambiente de trabalho, não a vida privada. As comunicações internas e externas também são todas padronizadas e formais.
- **Impessoalidade:** Os direitos e deveres são estabelecidos em normas, as regras são aplicadas de forma igual a todos conforme seu cargo em função na organização. Max Weber instituiu a meritocracia com a qual as pessoas deveriam ser promovidas por mérito e não por ligações afetivas. O poder é ligado não às pessoas, mas aos cargos, somente, se tem o poder em decorrência de estar ocupando um cargo é evidente que tudo isso contraria o modelo patrimonialista.
- **Profissionalização:** As organizações são comandadas por especialistas remunerados em dinheiro (e não em honrarias, títulos de nobreza, prebendas), contratados pela qualificação, conhecimento e não por alguma relação afetiva e emocional.

Ao longo da execução do modelo burocrático foram surgindo as disfunções do modelo, como por exemplo: o cumprimento excessivo de normas e regulamentos, juntamente com a ausência de resultados, outro aspecto importante era uma rígida hierarquia que ocasionava uma ineficiência em relação às decisões que deveriam ser tomadas. É notável exprimir que os funcionários tinham pouca discricionariedade ou liberdade de escolha da melhor estratégia, para resolver um problema ou atender seus clientes, portanto isso era um empecilho diante da necessidade de tornar a administração eficaz.

As causas das disfunções residem basicamente no fato de que a burocracia não leva em conta a chamada organização informal que existe fatalmente em qualquer tipo de organização nem se preocupa com a variabilidade humana que necessariamente introduz variações no desempenho das atividades organizacionais, face à exigência de controle que norteia toda a atividade organizacional. (CHIAVENATO, 1987,p.14).

Outras disfunções da Burocracia:

- **Dificuldade de resposta às mudanças no meio externo:** Visão voltada excessivamente para as questões internas (sistemas fechados, ou seja, autorreferente com a preocupação, não, nas necessidades internas dos clientes, mas não nas necessidades

internas da própria burocracia).

- Rigidez e apreço externo às regras: O controle é sobre procedimentos e não sobre resultados, levando a falta de criatividade e ineficiência.
- Perda da visão global da organização: A divisão do trabalho ocasionava uma total incompreensão da importância de seu trabalho.
- Excessiva formalização: Que dificultava o fluxo das informações, logo a tomada de decisões.

Durante as décadas de 70 e 80 do século passado, muitos governos passaram por momentos difíceis com uma economia em recessão e choques externos (como os do petróleo em 73 e 79), os quais levaram a uma crescente dificuldade destes governos em manter o “Estado de bem-estar” (o qual correspondente à atividade em que o Estado deve fornecer uma série de bens e serviços como educação, saúde, dentre outros). Ademais, a crise dificultou a manutenção do investimento estatal, que foi a alavanca do crescimento econômico de várias economias até aquele momento. No caso do Brasil, o modelo de desenvolvimento era baseado em pesados investimentos estatais em infraestrutura e na criação de diversas empresas públicas para induzir o crescimento da economia nacional. Nos anos 60 e 70, o governo brasileiro utilizou o Estado para buscar esse aumento do crescimento econômico. O investimento direto em diversas áreas (como a petroquímica e a siderurgia) foi a base deste processo e com a crise internacional, o estado brasileiro viu-se impossibilitado de continuar a impulsionar a economia desta forma.

Explana-se relatar que a crise fiscal foi também um fator complicado, de modo que o país entrou em uma dificuldade enorme de adiar as dívidas antigas e financiar os déficits, logo, era primordial reduzir os gastos governamentais. A nação vivia em um momento trágico em que aumentar os impostos era algo inaceitável pelos cidadãos, já que havia por parte da população percepção extremamente negativa da capacidade da máquina estatal de utilizar recursos públicos. Nessa conjuntura o crescimento do Brasil no início da década de 80 marcou-se por um baixo crescimento econômico, por conseguinte esta crise que o estado vivia acabou levando a uma crescente crítica ao modelo burocrático visto como causador de lentidão, ineficiência e gastos excessivos.

A solução para superar a crise era a alteração do modelo de gestão burocrática por meio de teóricos, estudiosos e até a cúpula do governo iniciou-se a reforma administrativa brasileira com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995, cuja proposta era implantar um novo modelo gerencial para a administração pública. Sabe-se que este modelo viera do setor privado o qual era visto como mais eficiente e mais avançado no quesito gestão. O modelo gerencial proposto pelo plano diretor, por sua vez, introduziu algumas modificações em relação ao modelo burocrático clássico. Uma das primeiras etapas adotadas pelo setor estatal foi o discurso da descentralização, da inovação, do foco nas necessidades do cliente, da estrutura flexível e da execução de políticas públicas juntamente com a previsão do controle social.

O aspecto mais marcante, da Reforma Desenvolvimentista de 1967 foi a desconcentração para a administração indireta, particularmente para as fundações de direito privado criadas pelo Estado, as empresas públicas e as empresas de economia mista, além das autarquias, que já existiam desde 1938. Essa descentralização acarretou algumas dificuldades no acompanhamento e fiscalização da gestão dos recursos públicos pelos órgãos de controle, sobretudo pelas dimensões continentais do país. Tal fato assevera a necessidade e importância de preparar a sociedade para colaborar ativamente no exercício do controle. Todas as áreas foram descentralizadas, inclusive da educação: Criando-se conselhos de acompanhamentos e controle social, os quais apresentam em sua composição, representantes da sociedade civil. Segundo a Revista do TCU 105, auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União em programas de governo que exigem a atuação de conselhos demonstraram que eles ainda estão despreparados para exercerem suas funções.

Diante desse cenário, evidencia-se a relevância do trabalho do TCU em buscar o incitamento do controle social, de maneira que efetuado pelos próprios beneficiários do serviço público, se bem conduzido, pode ser muito mais profícuo e pode...., como subsídio para que o tribunal atue tempestivamente e efetivamente no caso de eventuais denúncias acerca de irregularidades praticadas por gestores públicos, promovendo um controle externo mais efetivo, a fim de que os recursos públicos sejam utilizados em prol da sociedade.

Essa nova gestão pública introduzida pelo modelo gerencial tinha por finalidade

introduzir um controle finalístico ou “a posteriori”, tal qual divergia da burocracia, no qual o controle era dos processos ou “a priori”. No modelo de Administração Gerencial, a luta era consistida pela busca da eficiência, da necessidade de oferecer ao cidadão qualidade nos serviços, transparência de um Estado democrático e globalizado.

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Gestão aborda introduz que:

“A administração pública gerencial constitui um avanço e até certo ponto um rompimento com a administração burocracia. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistêmico. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental”.

Porém, o modelo gerencial idealizado por Bresser Pereira buscava pregar uma confiança limitada em relação aos seus servidores, em que os políticos e servidores seriam merecedores de um grau real ainda que limitado de confiança

De acordo com o PDRAE, os objetivos do modelo gerencial são:

- Definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade.
- Competição administrada no interior do próprio estado.
- Garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros, para que possa atingir os objetivos contratados.
- Controle ou cobrança a posteriori dos resultados.

Na verdade, o modelo de administração gerencial não surgiu pronto, simplesmente, passou por uma evolução classificada em três momentos: o Gerencialismo Puro (ou managerialismo), o Consumerism e o PSO- Public Service Orientation.

No estágio do Gerencialismo Puro o objetivo de estado estava na redução de custos e o aumento da eficiência, portanto o primeiro impulso deste modelo foi na

direção de melhorar as finanças e a produtividade dos órgãos públicos.

Todavia, a discussão em torno do modelo gerencial se tornou complexa já que este tinha como alvo o aumento da eficiência e redução de custos, e que não foi o bastante para a ideal mudança que a administração necessitava. Outros aspectos precisavam ser introduzidos e modificados, como a adoção de serviços públicos voltados para os anseios dos clientes/ consumidor. É neste ponto que o modelo gerencial traz à tona o aspecto público da administração pública, sem, no entanto, abandonar o conceito empresarial vinculado à eficiência e à busca da qualidade de serviço.

Diante das críticas ao Gerencialismo Puro, uma nova fase desenvolveu-se no modelo gerencial com o intuito de reparar as falhas, este novo estágio recebeu o nome de Consumerism, cujo ponto central é a questão da satisfação das necessidades dos cidadãos/consumidores de serviços públicos, tendo como ênfase instituir uma reorientação do gerencialismo puro, com resultados que se apoiavam em medidas tais como, descentralização, estímulo à competitividade, modelos contratuais flexíveis e direcionados para a qualidade.

Embora a gestão na administração tenha avançado muito, em relação ao modelo gerencial puro, o consumerism recebeu várias críticas, principalmente, a relacionada ao conceito de consumidor de serviços públicos: em que o cidadão era considerado um simples cliente. Na realidade, o conceito de cidadão é mais amplo do que a de cliente/consumidor, uma vez que, a cidadania implica direitos e deveres e não só a liberdade de escolher os serviços públicos. Efetivamente, a cidadania está relacionada com o valor de accountability, que requer uma participação ativa na escolha dos dirigentes, no momento da elaboração das políticas e na avaliação dos serviços públicos.

Perante as falhas do Consumerism, introduziu-se o PSO( Public Servic Orientation), com uma visão mais ampla do cliente “ com direitos e deveres”, tendo como princípios a equidade, a justiça , a transparência, bem como a participação popular. Destarte, a visão do PSO é a de que o estado não deve só prestar serviços de qualidade e tratar bem seus cidadãos, mas que deve proporcionar meios que possibilitam a cobrança, de modo que, o cidadão deixe de ser passivo diante do Estado



e encare uma posição mais ativa.

O modelo gerencial, constituído de todas as suas fases, objetiva uma gestão de qualidade moderna e eficiente, direcionada essencialmente aos cidadãos, sendo assim, os resultados têm mais importância, os quais são auferidos por meio da satisfação de seus clientes – usuários dos serviços prestados pelo ente público. Assim, para o êxito do modelo gerencial, torna-se fundamental a busca pela eficiência, simplificação dos processos, economicidade, adequação da administração do patrimônio público e a prestação de serviços revestidos com qualidade, essencialmente, com foco no cidadão. Ao longo de todas essas etapas o funcionamento da administração foi delineando-se o seu único alvo que é a sociedade sem dúvida também que o cidadão foi ganhando força, adquiriu direito e competências de poder tornar a máquina pública mais célere. Outro elemento vultoso foi a dilatação da ferramenta de transparência que durante séculos somente viu-se, e que na administração gerencial e burocrática ganhou relevância diante da necessidade que a sociedade impelia. Com toda essa evolução da democracia e com a promulgação da constituição federal foram surgindo ferramentas, que assumiram uma função essencial na administração pública, pois colocam limites na atuação do governo.

Exemplificando uma ferramenta de controle, temos o “Diálogo Público” criado pelo TCU, em 2013, com o apoio do BID (Banco Interamericano de desenvolvimento), a fim de propiciar ao cidadão uma conversa com o órgão, na verdade, foi uma forma de utilizar estratégias de atuação para o estímulo ao controle social. Trata-se de um conjunto de ações sistematizadas de relacionamento, divulgação e intercâmbio de conhecimento e experiência entre o TCU, o Congresso Nacional, os gestores públicos e privados, os segmentos sociais com interesse diretos e indiretos na atuação do tribunal, estando a sociedade civil destinatária última e principal dos serviços prestados pela administração pública.

O projeto “diálogo público” evidencia o efeito do controle social, por meio de eventos em diversos estados da federação com a participação de políticos, gestores públicos, organizações não governamentais e sociedade em geral, a fim de trocar informações e aproximar o tribunal da sociedade. A reforma administrativa de 95 apresentou uma premissa comum do seu modelo à adoção de mecanismos de controle

social considerado indispensável para a transparência da ação estatal, principalmente em virtude da descentralização das políticas públicas também no âmbito da reforma. Dessa forma, é fundamental que os órgãos de controle se aproximem da sociedade civil organizada estimulando o exercício do controle social.

O envolvimento da sociedade no controle das ações governamentais requer, portanto, o efetivo exercício da cidadania e exige mudanças culturais. É necessário que os cidadãos tenham consciência da importância da atividade de controle e se sintam parte integrante desse sistema, transformando-a em aliada, a fim de, somar esforços para evitar desvios e malversação de recursos públicos. É pertinente acentuar as consequências de uma gestão ineficiente, não pautada pelo controle, a qual traz uma repercussão negativa nos diversos setores da vida nacional, pois influencia no fluxo de investimentos, no crescimento econômico, na qualidade dos serviços públicos, nos indícios de desenvolvimento social, dentre outras consequências, logo e certo afirmar que uma gestão mal planejada e mal desenvolvida concede um controle imperfeito que de nada contribui para a sociedade. Por conseguinte, à medida que, os meios de comunicação são aprimorados a sociedade se situa ainda mais nos estados dos processos realizados pela administração pública. Hoje, os portais de transparência disponibilizados pelo governo, as redes sociais, que proporcionam ao cidadão a exposição de suas opiniões e também divulgam os atos de gestão da máquina pública, enfatizam o processo de democratização no nosso País.

Assim, a eficiência da ferramenta controle garante informações confiáveis para a tomada de decisões do administrador otimizando os recursos disponíveis, assegurando os objetivos traçados, dificultando fraudes, prevenindo erros, aumentando consequentemente a eficiência e a eficácia no serviço público. Em outras desvantagens destacam-se as questões burocráticas o empecilho que travanca a imediata aplicação dos recursos públicos, devido à necessidade de tempo por questões legais, como cumprimento dos prazos estabelecidos em lei para cada etapa dos processos, todavia, podem ser diminuídas em grande escala se houver planejamento e controle para cada etapa do processo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo possibilitou demonstrar que o sistema de controle interno e externo são de suma importância na Administração Pública considerando-se a relevância de seus objetivos voltados para avaliação da ação governamental no que diz respeito ao cumprimento de metas e execução de orçamento na responsabilização dos atos daqueles, que administram os recursos públicos, nos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia.

A pesquisa procurou enfatizar os órgãos que compõem tanto o sistema de controle interno e externo exteriorizando a relevância de sua atuação, para garantia dos princípios norteadores da administração pública e juntamente com a pertinência da participação da sociedade no Sistema de controle.

Destaca-se também a evolução dos modelos de gestão da Administração Pública que permite a constituição de um confronto em relação à presença da “ferramenta controle” nos períodos do modelo burocrático, patrimonialista, gerencial, avultando que a cooperação da sociedade constitui elemento substancial para eficácia da gestão dos recursos públicos.

O Sistema de Controle configura um importante mecanismo de efetivação da cidadania, pois desfavorece práticas clientelistas e vincula o gestor à prestação de contas constante à população. O diagnóstico e os efeitos desta investigação com base em sua fundamentação teórica e na conquista de atingir os objetivos a que se propôs demonstraram que, o sistema de controle desempenha papel “SI NE QUA NON” na estrutura da Administração pelo trabalho de garantir que as ações e metas tomadas pela entidade sejam atingidas conferindo a precisão e a confiabilidade dos dados utilizados de forma precisa os recursos públicos, assim como consiste em uma ferramenta que visa a orientar em relação às ações dos administradores, visando assegurar eficiente arrecadação das receitas adequado emprego dos recursos públicos.

A evolução organizacional que o controle vem sofrendo no âmbito do Executivo significa um reconhecimento e uma oportunidade para seu aperfeiçoamento, sendo o principal cliente do sistema de controle a sociedade, dessa maneira a institucionalização de legislações como: Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Finanças Públicas, Lei da transparência, dentre outras representam um avanço e ao mesmo tempo parte

fundamental na execução da atividade do sistema de controle.

Notou-se na realização da pesquisa que o Tribunal de Contas, historicamente, com sua atuação, busca melhorias nos resultados da aplicação dos recursos públicos com base nos princípios da Administração Pública, contudo a participação da sociedade neste trabalho propicia que esta atividade alcance o objetivo destinado.

Há que se fazer referência ao modo como o TCU divulga suas ações através do seu portal, no qual mantêm atualizar e informações sobre avaliações de programas do governo, sendo um grande instrumento de efetivação da transparência na divulgação de informações, assim como a GGU- Controladoria Geral da União que por meio de seu portal e do portal da transparência divulga suas ações.

Constatou-se a magnitude do trabalho do TCU que resulta em aplicação correta dos recursos, destacando a manifestação da sociedade civil organizado ou do cidadão nas audiências públicas e em órgãos colegiados, como um meio de aperfeiçoamento da participação social na Administração. Ficou acentuado que o Sistema de Controle, juntamente, com o controle social tem importância crucial para a legitimidade do poder dos governantes e para uma gestão eficaz.

Conclui-se que novos estudos poderão ser realizados sendo o tema propício a inúmeras pesquisas devido a sua grande relevância. Por isso a complementação de estudos e pesquisas dos modelos de gestão, estabelecendo confronto entre metas pré-estabelecidas com o controle executado seria de grande valia para o desenvolvimento de novos instrumentos de controle, bem como a participação da sociedade nesta etapa.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2015

BRASIL, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2001. Dispõe sobre o desenvolvimento da cultura da transparência.

BRASIL, Decreto nº 3.591, de 6 de setembro 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e das outras providências.

BRASIL, Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRESSER PEREIRA, L. C. (2001). Do Estado Patrimonial ao Gerencial. Em W. e. Pinheiro, Brasil: um século de transformações (pp. 222-259). São Paulo: Cia das Letras.

CHIAVENATO, Idalberto, – Administração de empresas: uma abordagem contingencial, 2. ed, São Paulo: Mcgraw-Hill, 1987.

GLOCK, José Osvaldo. Sistema de Controle Interno na Administração Pública. ed. Curitiba: Juruá, 2015.

GUERRA, Evandro Martins. Os controles externo e interno da Administração Pública. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

KNOPLOCK, Gustavo Mello. Manual de Direito Administrativo: Teoria, Doutrina e Jurisprudência. 9. ed. São Paulo: Método, 2015.

MARQUES, Amadeu. Dicionário Português. 1.ed. São Paulo: Ática, 2004

MARTINS, H. F. (Jan/Abr de 1997). Burocracia e a revolução gerencial - a persistência da dicotomia entre política e administração. Revista do Serviço Público, V. 48. (1).

MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

PETER, Maria da Glória Arrais: MACHADO, Marcos Vinicius. Manual de auditoria governamental. ed. São Paulo: Atlas, 2008

SILVA, Lino Martins Da. Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo- 7.ed.-São Paulo: Atlas, 2004.

SILVA, Marcus: ALEXANDRE, Carlos. Controle interno, controle externo e auditoria governamental. ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2012.

SECCHI, L. (Mar/Abr de 2009). Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. Revista de Administração Pública, 347-69.