

# CONTROLE EXTERNO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA

*Helton Roseno Lima*  
*Servidor na Procuradoria da União - TO*  
*Bacharel em Direito.*

SUMÁRIO: 1 Introdução; 2 A transparência na Administração Pública; 3 Transparências e sua importância como ferramenta de controle; 4 O controle externo como instrumento de transparência; 5 O Sistema de Controle Externo na Constituição de 1988; 6 Lei de Responsabilidade Fiscal- Da transparência, controle e fiscalização; 7 Considerações finais; 8 Referências.

**RESUMO:** O presente artigo é resultado de uma pesquisa realizada com o objetivo de responder a seguinte pergunta: “Como o Sistema de Controle Externo da Administração Federal trabalha para permitir a transparência na gestão dos recursos públicos?”. O trabalho é bibliográfico, fundamentado no Direito Administrativo, tendo o limite temporal da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Com embasamento teórico em DI PIETRO (2000), GUERRA (2003), MARTINS JÚNIOR (2004), MEIRELLES (2004), entre outros, pôde-se concluir que o governo, tem a função de efetivar o princípio da publicidade e estimular a participação dos cidadãos no julgamento das contas públicas e que o Tribunal de Contas da União é o órgão fiscalizador que coíbe eventuais desvios de recursos, visando a transparência administrativa. Os documentos analisados reforçam a importância da transparência como resultante do trabalho efetivo do sistema de controle externo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração Pública, Controle Externo, Transparência.

## 1 INTRODUÇÃO

O terreno das políticas de controle tem sido explorado sucessivamente nos últimos anos. Tanto que a sociedade começa a reconhecer que os agentes públicos devem ser responsabilizados por suas atividades e prestar contas de seus atos aos cidadãos ou a instituições especializadas. Isso constitui uma característica fundamental dos sistemas democráticos, no quais os mecanismos de controle se situam.

Essa inquietação moderna sobre a gestão pública levou o legislador brasileiro a adotar, no mundo jurídico, as bases para o atual Estado Democrático de Direito da Constituição Federal de 1988, modificando a estrutura das relações entre a Administração Pública e os administrados.

Nesse quadro, a pesquisa sobre o tema “Controle externo da Administração Federal como instrumento para alcançar transparência” encontrou terreno fértil para mostrar esse momento em que o cidadão está mais consciente de seu papel e encontra ferramenta para apoiá-lo na fiscalização da atividade do governo.

Partindo desse postulado, iniciamos o presente estudo, buscando dissecar os meandros, conceitos e fundamentações dos controles externos, com ênfase na transparência administrativa no trabalho da instituição Tribunal de Contas da União – TCU, alcançando, por esse caminho, o administrador público em sua práxis, observando, também, o liame necessário entre o comando constitucional/legal e a gestão efetiva da coisa pública.

Importa destacar a imposição de um limite temporal, ou seja, a Constituição Federal de 1988, como ponto base para o estudo, ainda que se valha de outro marco como a o Decreto Lei 200, a Lei de Responsabilidade Fiscal, tudo para melhor situar o controle externo e trazer um histórico da Instituição do Tribunal de Conta da União, como executor do poder/dever de fiscalizar a aplicação dos recursos da União, ainda que sob a batuta do Poder Legislativo nessa missão constitucional.

Tendo em vista os princípios norteadores da administração pública, a saber: os da legalidade, legitimidade, economicidade e transparência, parâmetros constitucionais que limitam o gestor público quando ao tomar e executar suas decisões, este não poderá ultrapassar a barreira imposta pelo ordenamento jurídico, sob pena de responsabilização.

Dentre esses princípios os mais importantes são, sem dúvida, o da legalidade – que busca a verificação da obediência dos atos administrativos aos mandamentos preconizados em lei; e o da legitimidade – que afere a regularidade do ato, tratando-se tais sujeições de fundamento do Estado Democrático de Direito.

A pesquisa é bibliográfica, tem seus fundamentos jurídicos no Direito Público, com raízes no Direito Administrativo e está voltada para aclarar os conceitos de transparência administrativa, aqui muitas vezes tratada como transparência pública, e também para realçar o que se conhece do Sistema de Controle Externo, como ele atua, e verificar se os resultados desse controle produzem a transparência.

Desenvolvem-se reflexões sobre o princípio da transparência na administração pública, seus conceitos mais usuais, o entendimento doutrinário sobre a temática. Em seguida tem-se um capítulo sobre o controle externo como instrumento de transparência, em que aborda normas constitucionais sobre a atuação do TCU na execução de suas atribuições. Traz-se ainda, um capítulo sobre a efetivação do controle externo e sua relação com a transparência; passando-se em seguida às considerações finais sobre o tema, numa análise que permita apresentar à sociedade o modo como está sendo fiscalizado o emprego do dinheiro do contribuinte na gestão pública.

Objetiva-se, com este trabalho, a elaboração de uma referência que contribua para a orientação dos administradores públicos, agentes políticos, assessores, servidores, advogados, acadêmicos e, quiçá, do cidadão comum, no entendimento e implementação do controle social.

## **2 A TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A Constituição Federal de 1988 consagrou a constitucionalização dos preceitos básicos 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, moralidade, publicidade e eficiência; além dos preceitos básicos distribuídos nos 21 incisos e 10 parágrafos do art. 37 e das demais regras previstas nos art. 38 a 42 daquele instituto.

A constitucionalização do Direito Administrativo, que formula diretrizes para a Administração Pública, foi objeto de pesquisa do

Professor Alexandre de Moraes, em que mostrou a remota origem, “ao final do século XVIII, início do século XIX”, o nascimento do Direito Administrativo como ramo autônomo do Direito, cindindo-se do Direito Civil, ramo que estabelecia até então esparsas normas administrativas a serem desempenhadas pelo Poder Público, bem como as funções, os cargos e a estrutura administrativa.

Isso trouxe para a Lei Maior a afirmação do Estado Democrático de Direito, que lançou novos rumos sobre a estrutura do relacionamento entre Administração Pública e os seus administrados, possibilitando assim caminhos mais nítidos para um novo entendimento sobre o princípio da legalidade na execução da atividade administrativa.

Os princípios ali consagrados são altamente relevantes para se alcançar uma clara definição de interesse público e afirmam que a busca por uma Administração eficiente não é mais privilégio exclusivo da própria Administração. O cidadão quer, e tem o direito de participar mais ativamente das decisões, não como simples espectador distanciado do poder, mas como destinatário da atuação das entidades e órgãos administrativos.

Com a abertura desse caminho ficou mais clara a possibilidade de participação do povo na tomada de decisões administrativas, o que permite um maior grau de correspondência entre as demandas sociais e as ações administrativas. Diante desse esforço, foi indispensável proceder a uma maior importância da publicidade das ações da Administração, incrementando os níveis de conhecimento e fiscalização, e uma suficiente explicação dos motivos que orientam as decisões. Com isso, cria-se maior visibilidade do governo perante a sociedade, e permite-se o conhecimento e a aceitação de atos legítimos, bem como a reação imediata aos atos imorais e ou desproporcionais.

A utilização dos princípios da publicidade, motivação e participação popular apontam para a existência do princípio da transparência a orientar as atividades da Administração Pública que, no ensinamento do professor Martins Júnior (2004), tem como elemento mais caracterizador facilitar o exame da observância dos princípios que regem a administração pública quais sejam: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência, da proporcionalidade, além de tratar-se de um processo que incide sobre a própria legitimidade do uso do poder.

Esses princípios, aliados às tecnologias da informação, permitem o que se convencionou chamar de transparência pública. Isso faz com que o cidadão acompanhe os processos decisórios e que o próprio administrador, ou responsável, tenha uma visão do valor financeiro de determinado projeto, dos recursos de que disporá efetivamente, sem falar da impressionante flexibilidade no uso final dos recursos. Assim, tanto a sociedade adquire capacidade de controle, como o responsável tem instrumentos adequados de gestão físico-financeira.

Em comentário sobre transparência, Evandro Martins Guerra<sup>1</sup> afirma:

Importante notar que a transparência aparece na lei como mecanismo mais amplo que o já previsto princípio da publicidade, posto que este prevê a necessidade de divulgação das ações governamentais, ao passo que aquele determina, além da divulgação, a possibilidade de compreensão do conteúdo, ou seja, a sociedade deve conhecer e entender o que está sendo divulgado.

A constitucionalização das regras básicas da Administração Pública buscou a neutralidade do aparelho estatal, a fim de coibir, sobretudo o Poder Executivo de manipulá-lo com descabimento capaz de comprometer objetivos do Estado de Direito. Isso porque na vivência prática dos direitos fundamentais, é o Poder Executivo, ou melhor, o administrador público que tem o papel de vilão.

Poder-se-ia afirmar ainda que a atual Constituição da República trouxe para seu texto as principais normas do Direito Administrativo prevendo normas de gerência, contratação, publicidade, entre outras; além do Estatuto do Servidor Público e de mecanismos de controle da Administração.

A codificação constitucional das normas administrativas visa a dar uma orientação mais segura aos rumos da condução da Administração Pública, tendo como finalidade limitar o poder estatal, prevendo instrumentos de controle e meios de responsabilização dos agentes públicos, para garantia de transparência, probidade administrativa para o combate à corrupção. Como informa Alexandre de Moraes<sup>2</sup>:

---

1 GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p.91.

2 MORAIS, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002. p.99.

a constitucionalização dos princípios básicos da Administração Pública tem a mesma finalidade: garantir a honestidade na gerência da *res* pública e possibilitar a responsabilização dos agentes públicos que se afastarem dessas diretrizes obrigatórias.

Dessa forma, diante do crescimento e modernização do Estado na prestação de serviços, a constitucionalização do Direito Administrativo representa verdadeiro instrumento de combate à corrupção em todos os níveis da Administração Pública, em defesa da legitimidade do regime democrático. Portanto, as regras trazidas pela Constituição de 1988 apontam para uma regência profissional da Administração Pública e responsabilização maior de seus agentes.

### **3 TRANSPARÊNCIA E SUA IMPORTÂNCIA COMO FERRAMENTA DE CONTROLE**

O conceito de transparência abrange mais que o princípio da publicidade previsto na Carta de 1988. Um elemento que se mostra importante para caracterizar a transparência é a possibilidade de participação do cidadão nas decisões, permitindo que se conheça como se gasta os recursos obtidos da sociedade.

Outro elemento a ela relacionado é a obrigação que o governo tem de prestar contas sobre seus atos, sobretudo os que envolvem gastos. Essa prestação de contas permite à sociedade sintetizar as informações sobre o governo e emita um juízo de valor sobre as ações governamentais. Para isso, cada vez mais o governo deve utilizar-se dos meios de comunicação, sobretudo os eletrônicos, que tendem a facilitar a oficial divulgação.

Como as ações do governo são pautadas exclusivamente por leis, os gastos públicos não fogem à regra. As leis orçamentárias direcionam os gastos do governo; com isso, a participação popular no processo orçamentário é de extrema importância, visto que o governo se subsume desses instrumentos jurídicos para executar seus objetivos.

O entendimento de que a Administração Pública atual reflete os anseios da sociedade por uma especialização no prestamento dos serviços e uma racionalização dos recursos é o que se afere do ensinamento do Professor Luis Carlos Bresser Pereira<sup>3</sup>:

3 PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública* – v.1. n.1- ano 48 (jan-abr/1997). Brasília: ENAP, 1997.

Dentre as reformas cujo objetivo é aumentar governança ou capacidade de governar — a capacidade efetiva de que o governo dispõe para transformar suas políticas em realidade — as que primeiro foram iniciadas, ainda nos anos 80, foram aquelas que devolvem saúde e autonomia financeira para o Estado: particularmente o ajuste fiscal e a privatização. Mas igualmente importante é a reforma administrativa que torne o serviço público coerente com o capitalismo contemporâneo, que permita aos governos corrigir as falhas do mercado sem incorrer em falhas maiores. Este tipo de reforma vem recebendo crescente atenção nos anos 90.

Há uma explicação para isto: os cidadãos estão tornando-se cada vez mais conscientes de que a administração pública burocrática não corresponde às demandas que a sociedade civil apresenta aos governos por ela eleitos, no capitalismo democrático contemporâneo. Sabemos que os cidadãos tendem a exigir do Estado muito mais do que o Estado pode fornecer. Esta lacuna entre demandas e possibilidade de oferta por parte do Estado está na origem não apenas da crise fiscal, como observou O'Connor (1973), e da crise de governabilidade, como destacou Huntington (1968), mas também da crise da administração pública burocrática. Os recursos econômicos e políticos são, por definição, escassos em relação à demanda, e se tornam ainda mais escassos quando a administração pública é ineficiente. Entretanto, quando não se pode contar com o mercado, i.e., quando a alocação de recursos pelo mercado não é solução factível, dado seu caráter distorcido ou dada sua incompletude, a existência de uma administração pública eficiente passa a ter valor estratégico ao reduzir a lacuna que separa a demanda social e a satisfação desta demanda.

O Professor Bresser Pereira<sup>4</sup> segue afirmando:

A participação de usuários na gestão e controle de instituições públicas é um instrumento que pode resolver problemas da relação principal-agente entre políticos e burocratas. Os usuários dos serviços públicos podem auxiliar os políticos na supervisão e garantir a implementação eficiente das políticas por eles definidas, pois detêm informações sobre o desempenho dos burocratas.

---

<sup>4</sup> PEREIRA, op. cit.

No entanto, os cidadãos, para os quais os serviços públicos são prestados, têm informações sobre o desempenho dos burocratas na implementação de políticas públicas que podem ser utilizadas pelos políticos para resolver os problemas da relação principal-agente com os burocratas. Com base nas informações dos usuários dos serviços públicos, o principal (político) pode controlar o agente.

Note-se que há uma preocupação dos doutrinadores sobre as demandas sociais de ajuste entre o que se arrecada e a aplicação razoável desses recursos, com vista a um maior aproveitamento social.

O controle oficial, o sistema de controle estabelecido na Constituição, é o principal veículo de visibilidade do governo e a divulgação dos gastos contribui para o alcance da transparência administrativa, sendo o meio eletrônico o que universaliza melhor as informações sobre os entes públicos que ultrapassem os limites dos gastos orçados.

Esse conhecimento é sintetizado pela sociedade que reage conforme o grau de insatisfação com a gestão pública, o que é sadio no regime democrático. Isso reflete no conceito que se tem dos gestores públicos contribuindo, seguramente, para o processo em que o controle social se apresenta como eficiente regulador dos atos do administrador público. Confirma-se o preceito na lição de Trosa<sup>5</sup>.

A pressão para prestar contas cresce [...] Ela pode vir do poder político. Há uma preocupação dos governos em ver seus objetivos efetivamente realizados, o corolário é a obrigação organizada de prestar contas Ela pode vir dos próprios funcionários. A crise de legitimidade do Estado favorece a transparência: as administrações preferem prestar contas a se verem constantemente atacadas. Ela pode vir do orçamento. Os mecanismos orçamentários recaem cada vez mais amiúde, sobre as comparações de desempenho e de resultado. Pode o serviço público desenvolver o ajuste sem ficar obrigado a uma maior transparência? Que os agentes públicos possam prestar contas em termos qualitativos e quantitativos sem medo de serem censurados, se seu procedimento no caso tiver sido razoável.

---

5 TROSA, Sylvie. **Gestão Pública por Resultado**: quando o Estado se compromete. trad. Maria Luíza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan; Brasília. DF: ENAP, 2001.

Inferese-se que a cobrança para que haja uma administração confiável tem diversas origens na sociedade, e cabe ao gestor, que espera aprovação para seus atos, apresenta seus feitos demonstrando o seu grau de comprometido com a coisa pública, com isso, contribuir cada vez mais com a consolidação do estado democrático de direito, no qual o povo é o legítimo titular do poder.

Com efeito, os princípios jurídicos são os principais indutores das atividades administrativas, com base no alcance da dimensão principiológica que pode ser caracterizada tanto pela função negativa (proibição de uma conduta) quanto pela função positiva (imposição de determinado comportamento para verificação prático-jurídica de sua finalidade). Ambas servem à invalidação de ato jurídico transgressor, no benefício da relativa dose de indeterminação da função positiva, se concebida com a influência exercida sobre o conteúdo da regulação de sucessivas decisões.

Para se entender transparência como princípio, recorre-se à análise da positivação ou não dos princípios, nas questões de princípios implícitos e explícitos no ordenamento jurídico, tanto é que a validade e aplicação dos princípios jurídicos independem de consagração pelo legislativo (positivação). A obrigatoriedade de serem respeitados habita na harmonia desses princípios com a consciência coletiva e no reconhecimento deles como fonte do direito, da qual se originam as normas mais elementares, independentemente de positivação e de regulamentação. Assim, leciona Wallace Paiva Martins Júnior<sup>6</sup>:

A força dos princípios repousa, mercê de sua obrigatoriedade e da presencialidade normativa, na necessidade de serem observados pela interpretação e aplicação das regras jurídicas, já que as regras conferem-lhes concreção, isto é, são aplicações dos princípios, ainda que independentes de consagração específica em qualquer preceito particular. Ademais, os princípios jurídicos vinculam a atividade estatal, implicando por sua função fundamentadora a perda de eficácia de regras contrapostas e atos administrativos contrários, podendo ser invocados como supedâneos imediatos de pretensões jurídicas deduzidas em juízo. Com efeito, a dimensão determinante dos princípios jurídicos é caracterizada tanto pela função negativa (proibição de uma conduta) quanto pela função positiva (imposição

---

6 MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2004. p.12.

de determinado comportamento para verificação prático-jurídica de sua finalidade). Ambas servem à invalidação de ato jurídico transgressor, mercê da relativa dose de indeterminação da função positiva, se concebida como a influencia exercida sobre o conteúdo da regulação de sucessivas decisões.

Com isso, vê-se que a normatizar os princípios jurídicos transita pela concretização, processo em que se densificam normas portadoras de grande abertura, diluindo a indeterminação por meio de regulamento, e que o princípio transparência administrativa enquadra-se nos padrões dos princípios de menor densidade, propondo-se a orientar padrões de comportamento da Administração Pública em diversas situações.

As afirmações de que os princípios podem estar explícitos ou implícitos, coadunam com os escritos de Martins Júnior<sup>7</sup>, com se vê a seguir:

Sem prejuízo das regras legais que incorporam prescrições mais concretas da transparência administrativa, a abertura que sua própria compreensão como princípio jurídico proporciona e o maior grau de abstração, de generalidades e de indeterminações que ostenta têm forte carga para alterações ou reformulações de comportamentos administrativos tradicionais marcados pela histórica opacidade, de maneira que, diante de situações reveladoras de zonas cinzentas, a tendência deve ser a afirmação do princípio da transparência e da ampliação de seus graus de concretização.

O mesmo autor<sup>8</sup> apresenta o entendimento de que o princípio da transparência administrativa como sendo um super princípio do qual decorrem três subprincípios quais sejam: publicidade, motivação e participação popular, senão vejamos:

A identificação do princípio da transparência administrativa palmilha esse percurso, ligada, em última essência, à idéia-base do Estado Democrático de Direito. Em escala decrescente, o princípio da transparência administrativa é inerente do princípio democrático (princípio fundamental estruturante) e, à minguada de clara e precisa denominação normativo-constitucional, resulta como o valor impresso e o fim expresso pelos princípios da publicidade, da motivação e

---

7 MARTINS JÚNIOR, op. cit., p. 16.

8 Ibid., p. 17.

da participação popular, como princípios constitucionais especiais ou subprincípios que a concretizam, uma vez que todos (isolada ou cumulativamente) apontam para a visibilidade da atuação administrativa e inspiram a produção de regras como o direito de petição, o direito de certidão e o direito à informação, tidos como mecanismos constitucionais essenciais no controle jurisdicional da transparência, legalidade, moralidade e proporcionalidade na gestão da coisa pública.

Seja qual for o grau de transparência administrativa em um ordenamento jurídico, esta é considerada um dos alicerces básicos do Estado Democrático de Direito e da moderna Administração Pública pelo acesso à informação e pela participação na gestão da coisa pública, diminuindo os espaços reservados ao caráter sigiloso da atividade administrativa – ponto de partida para nichos da ineficiência, do arbítrio e da imunidade do poder.

Nesse passo, presume-se que transparência não se resume a um ou dois termos como conceito, mas em uma série de assuntos e ações que possam resultar em uma forma de visibilidade do governo pela sociedade. A forma como a população avalia determinada ação é resultado daquilo que o próprio governo deseja mostrar. Isso faz com que o controle externo contribua muito para essa visão social sobre o governo.

Ressalte-se, porém, que a transparência mostrada pelo governo pode não atender ao que a sociedade espera. Essa maneira de se mostrar para a sociedade também serve de instrumento de legitimidade, principalmente nos dias atuais em que o governante já não se submete de divindades para se justificar, retira da própria sociedade, a quem deve prestar contas, sua legitimidade de poder.

A transparência elevada ao grau de princípio possibilitou que a doutrina a reconheça como pertencente a essa categoria de instituto jurídico. Sua aplicabilidade ganha forma e lugar cada vez mais definido no controle social. Transparência e participação popular na gestão pública são fatores determinantes para o controle efetivo da sociedade sobre a gestão dos recursos públicos, atente-se para a lição de Guerra<sup>9</sup>:

Transparência, no sentido alcançado pela lei, é a qualidade exigida do administrador público pela qual deixa-se evidenciar o sentido desejado em suas ações governamentais; caracteriza-se pela

9 GUERRA, op. cit., p. 91.

possibilidade efetiva participação da sociedade, além de ampla publicidade da informações referentes à administração da coisa pública.

Vejam-se, ainda, os ensinamentos de Martins Júnior<sup>10</sup> que explica seu conceito de transparência administrativa e os mais variados institutos concretizadores desse instituto tão importante para o Estado Democrático de Direito:

O princípio da transparência administrativa colima, em apertada síntese, a preservação da visibilidade e do caráter público da gestão dos negócios públicos e a atribuição de legitimidade material à Administração Pública (além de juridicização, ética, conhecimento público, crítica, validade ou eficácia jurídica, defesa dos administrados e respeito aos seus direitos fundamentais, controle e fiscalização, convencimento, consenso, adesão, bom funcionamento, previsibilidade, segurança jurídica), sendo instrumental de suas finalidades os subprincípios da publicidade, motivação e participação popular. Seu reconhecimento proporciona a reformulação das relações entre Administração Pública e administrados e é sinal de ruptura com o seu tradicional modelo autoritário, hermético, isolado, unilateral, reservado e sigiloso.

Assim, confirma-se a importância da transparência como parte essencial do controle sobre a Administração Pública pelos administrados, ressaltando-se os elementos do Estado Democrático formadores do Estado de Direito.

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

O legislador brasileiro criou 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 inclui-se o Tribunal de Contas da União, órgão especializado na fiscalização contábil, financeira e orçamentária, como auxiliar do Poder Legislativo.

Para se adequar aos reclames sociais na prestação de contas, na exigência de transparência administrativa e no profissionalismo dos serviços, a Administração Pública brasileira vem desenvolvendo um processo de gerenciamento voltado para resultados, que impõe ao

10 MARTINS JÚNIOR, op. cit., p35.

executor do controle externo mais dinamicidade e maior interação social, e sem o qual não se chega a bom termo naquilo que propôs o legislador para o controle externo.

O controle é função essencial na verificação dos resultados, pois sua intervenção inibe o abuso de poder, fazendo com que a autoridade administrativa paute a sua atuação em defesa do interesse coletivo, mediante a fiscalização orientadora, corretiva e até punitiva. É, ainda, indispensável para acompanhar a execução de programas de governo e apontar suas falhas e desvios, verificar a correta aplicação das normas e princípios adotados e constatar a veracidade das operações realizadas.

Doutrinariamente, usando dos conceitos da Ciência da Administração, *o controle é reconhecido entre as funções administrativas essenciais, a saber: planejamento, organização, direção e controle*<sup>11</sup>. Planejamento e controle devem estar em sintonia, pois o planejamento sem controle da execução dificilmente obterá sucesso, assim como o controle sem padrões e objetivos previamente estabelecidos não atuará por falta de objeto.

Nesse sentido, o controle exerce um papel fundamental no desempenho eficaz de qualquer entidade, no que diz respeito à possibilidade da adoção de medidas corretivas para que o processo se reorganize na direção dos objetivos traçados pela organização.

A função controle tem especial aplicação nas entidades públicas, tornando-se mecanismo imprescindível para a consecução dos fins a que se destinam, tendo em vista que os bens e recursos por elas geridos pertencem a toda a sociedade, a qual fez um investimento de forma compulsória e isso faz maior a exigência de resultados satisfatórios às demandas sociais. Assim Guerra ensina:<sup>12</sup>

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.

---

11 CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

12 GUERRA, op. cit., p. 23.

A Administração Pública vem se profissionalizando na prestação de serviços e essa evolução pode ser compreendida como a evolução da Administração Pública, que retira sua força da própria Constituição Federal e seus conceitos da Ciência da Administração inspirada na administração dos empreendimentos privados.

Na segunda metade do século XIX, surgiu o modelo de Administração Pública Burocrática que se apresentou como forma de estruturar as organizações, combater a corrupção e o nepotismo característico da anterior - Administração Pública Patrimonialista - que não distinguia o que era patrimônio público e os bens dos administradores. O novo modelo trouxe consigo idéias de desenvolvimento profissional, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo e principalmente a adoção de controles administrativos das rotinas.

Os parâmetros da Administração Burocrática, evoluíram para a Administração Pública Gerencial como resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, tornando-se essencial reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, priorizando o cidadão como beneficiário. Esse modelo constituiu em um avanço, pois buscou maior eficiência da Administração Pública, na execução de suas serventias aos cidadãos.

A função administrativa controle constitui elemento fundamental para que a Administração Pública alcance seus objetivos, com vistas ao cidadão. Essa função mostra-se útil para garantir a aplicação correta, atender aos planos e políticas aprovadas para o setor público por meio dos orçamentos e programas de governo. Com isso, buscar a efetividade dos serviços públicos.

Desse modo, é na Administração Pública Gerencial que se guarda o conceito de “cliente” cidadão, o destinatário dos serviços públicos e quem busca maior transparência administrativa e eficácia das políticas públicas, com ênfase no controle dos resultados.

Na definição de Meirelles<sup>13</sup> “controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Assim, impedindo o abuso de poder por parte da autoridade administrativa e fazendo com que esta pautar sua atuação em defesa

---

13 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 639

do interesse coletivo, mediante a fiscalização orientadora, corretiva e até mesmo punitiva.

Essa fiscalização administrativa, orientada na defesa do interesse público, visa coibir e corrigir distorções administrativas, conforme ensina Di Pietro<sup>14</sup>:

A finalidade do controle é 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 chamado controle de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele na medida em que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo.

Didaticamente, o controle recebe classificações. Nesse ponto, Guerra<sup>15</sup> afirma também que controle da administração é gênero, de onde se pode retirar várias espécies e, partindo dessa assertiva, chega-se a classificações do controle na Administração Pública quanto aos órgãos que exercita, ao objeto, ao momento de sua realização e quanto ao posicionamento do órgão controlador.

Da classificação de espécies de controle que leciona Lima<sup>16</sup>, pode-se depreender os seguintes ensinamentos:

- a) Quanto ao órgão que o exercita: administrativo, legislativo ou judicial. Controle Administrativo - corresponde ao exame que a Administração Pública faz sobre a sua conduta, quanto à legalidade ou ao mérito de seus atos, por iniciativa própria ou mediante provocação.

---

14 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 575.

15 GUERRA, op. cit., p. 23.

16 LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**: teoria, legislação, jurisprudência e questões de concursos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 4-6.

Controle Legislativo, dois tipos de controle: 1) controle político: analisa aspectos de legalidade e de mérito; 2) controle financeiro: art. 70 a 75 – fiscalização contábil, financeira e orçamentária a cargo do Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Controle Judicial - monopólio da função judicial nas mãos do Poder Judiciário - art. 5º, XXXV, da CF – “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.” 5.2 Limites: análise da legalidade (art. 5º, LXXIII e 37, da CF). Poder Judiciário não pode invadir o mérito do ato administrativo, determinado pela Administração Pública. Controle para movimentar o Poder Judiciário: Remédios constitucionais: Habeas Corpus – art. 5º, LXVIII; Habeas Data – art. 5º, LXXII; Mandado de Injunção – art. 5º, LXXI; Mandado de Segurança individual – art. 5º, LXIX; Mandado de Segurança coletivo – art. 5º, LXX; Ação Popular – art. 5º, LXXIII; Ação Civil Pública – art. 129, III; Controle de constitucionalidade.

- b) Quanto ao objeto da atividade administrativa a ser controlada: 1) controle de legalidade: exercido pelos três Poderes; 2) controle de mérito: exercido pela própria Administração.
- c) Quanto ao momento em que se efetua: 1) controle prévio (a priori) – controle preventivo, pois busca impedir a expedição de ato ilegal ou contrário ao interesse público; 2) controle concomitante – exercido ao mesmo tempo em que se realiza a atividade; 3) controle posterior – busca reexaminar atos já praticados, para corrigi-los, desfazê-los ou apenas confirmá-los.
- d) Quanto à localização do órgão controlador: 1) controle interno: controle que cada um dos Poderes exerce sobre sua própria atividade administrativa; 2) controle externo: controle exercido por um dos Poderes sobre o outro ou controle da Administração.

O artigo 71 da Constituição Federal, prever a fiscalização contábil, financeira e orçamentária a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Note-se que na Constituição de 1988, quis-se um Controle Externo capaz de se comunicar diretamente com a sociedade, uma vez que a estrutura nela exposta traduz um meio de acompanhamento das atividades administrativas do Estado Brasileiro, com vista à cidadania que representa idealmente a vontade da população.

## 5 O SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Notadamente a “Constituição Cidadã”, 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.

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 linhas gerais, o cumprimento dos princípios expressos no art. 37. “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”,

O Tribunal de Contas da União - TCU deverá se pronunciar sobre matérias quando solicitado pela comissão mista do Congresso Nacional, pois assim dispõe o art. 72 e parágrafos, da Constituição de 1988, *in verbis*:

Art. 72. A comissão mista permanente a que se refere o art. 166, § 1.º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

§ 1.º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

§ 2.º Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

O TCU, em muitas de suas auditorias desenvolve-se sobre os trabalhos efetuados pelos controles internos mantidos em cada Poder, que integram uma mesma finalidade é o que se depreende da leitura do art. 74, do Comando Constitucional:

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;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - 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 responsabilidade solidária.

§ 2º - 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.

Nos parágrafos desse artigo lê-se que 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 responsabilidade solidária, e 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.

O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais são objetos de leis complementares de iniciativa do Poder Executivo, cujos projetos serão apreciados pelas duas casas do Congresso Nacional. E uma comissão mista permanente de senadores e deputados deverá examinar e emitir parecer sobre tais projetos, bem assim sobre

eventuais emendas, e relativas às contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República (arts. 165 e 166 CF/88).

Todo esse aparato de normas, busca precipuamente a moralidade administrativa que tem assento constitucional como um dos princípios da Administração Pública. A probidade igualmente é uma forma que a moralidade assume na prática. Ainda no texto constitucional, a imoralidade administrativa constitui razão plausível para a nulidade do ato inquinado de vício. Nesse sentido, preleciona Silva (2007 p. 668) que a moralidade administrativa não é a moralidade comum, mas jurídica: o ato legal nem sempre é honesto ou moral.

Portanto, a principiologia a que está submetido o Controle Externo busca tutelar as primazias da moralidade administrativa, cidadania, e participação popular, que são fundamentos da legitimidade do Estado Moderno a que o Brasil está submetido enfaticamente pela Carta Magna.

A compreensão de controle externo na contemporânea concepção de Administração Pública tem por fundamento a visibilidade do exercício do poder, exigência da legitimidade formal-material da atividade administrativa no quadro do Estado Democrático de Direito e Meirelles<sup>17</sup> assim declara:

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.

O entendimento comum que se tem de transparência é de algo que alude a um sentimento de justiça na aplicação dos recursos públicos, e é esse mesmo sentimento que a Constituição apregoa por meio do Sistema de Controle Externo.

O Legislador Constitucional criou normas para dar visibilidade à aplicação dos recursos públicos e atribuiu ao Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas da União, a verificação técnica dos números que compõem os relatórios administrativos de prestação de conta pelos agentes públicos.

---

17 MEIRELLES, op. cit., p. 677.

Note-se que ao imaginar transparência administrativa a idéia liminar que vem à tona é a publicidade veiculada nos meios de comunicação. No entanto, numa análise mais apurada do tema, percebe-se que não é só isso, requer conhecer sua estrutura e seu conteúdo. Nessa lógica, não se permite compreender transparência como simples divulgação dos atos administrativos.

No mesmo raciocínio, não se pode entender controle externo como simples análise dos relatórios apresentados pelos agentes públicos para justificarem os gastos da administração. É necessário uma compreensão maior, com vistas à finalidade que propôs o legislador ao instituir o sistema de controle.

Os efeitos dessa dimensão cognitiva de controle e transparência se externaliza na aplicabilidade dos princípios constitucionais previstos no art. 37, da CF/88, e isso, no entendimento comum, é a transparência administrativa. Essa afirmação pode ser depreendida da lição de Martins Júnior<sup>18</sup> na pesquisa que concluiu sobre Transparência Administrativa, onde se depreende que a publicidade e a participação popular são componentes do conceito de transparência; convém, para o aperfeiçoamento da pesquisa que se monta, conceituar esses princípios constitucionais - “a publicidade é um dos expoentes mais qualificados da transparência”, - pondera o autor citado, e segue afirmando que “é o primeiro estágio da transparência”, diz ainda que a transparência não é instrumento de participação, e sim, o contrário.

A doutrina do mestre Hely Lopes Meirelles<sup>19</sup> conceitua publicidade com as seguintes palavras:

Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem conseqüências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros.

A publicidade não é elemento do ato; é requisito de eficácia e moralidade.

Transparência consiste na explicação do porquê o governo atua dessa ou daquela maneira e na avaliação do grau de influência do

18 MARTINS JÚNIOR, op. cit., p.19.

19 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 93.

próprio povo no processo de tomada de decisão, compreendido a partir das informações expostas para a comunidade.

É importante observar que o princípio da motivação, embora expresso na CF/88, está voltado para as decisões judiciais - art. 93, inciso X -, que devem ser motivadas. Para a Administração Pública, no que se refere à transparência, “denomina-se motivação a exposição ou a indicação por escrito dos fatos e dos fundamentos jurídicos do ato”, observa Meirelles:<sup>20</sup>

O princípio da motivação dos atos administrativos, após a Constituição de 1988, está inserido no nosso regime político. É, assim, uma exigência do Direito Público e da legalidade governamental.

Pela motivação o administrador público justifica sua ação administrativa, indicando os fatos (pressupostos de fato) que ensejam o ato e os preceitos jurídicos (pressupostos de direito) que autorizam sua prática. Claro está que em certos atos administrativos oriundos do poder discricionário a justificação será dispensável, bastando apenas evidenciar a competência para o exercício desse poder e a conformação do ato com o interesse público, que é pressuposto de toda atividade administrativa. Em outros atos administrativos, porém, que afetam o interesse individual do administrado, a motivação é obrigatória, para o exame de sua legalidade, finalidade e moralidade administrativa. A motivação é ainda obrigatória pra assegurar a garantia da ampla defesa e do contraditório prevista no art. 5º, LV, da CF de 1988. assim, sempre que for indispensável para o exercício da ampla defesa e do contraditório, a motivação será constitucionalmente obrigatória.

A motivação, portanto, deve apontar a causa e os elementos determinantes da prática do ato administrativo, bem como o dispositivo legal em que se funda.

Notadamente, a CF/88 está voltada para os direitos sociais, convidando sempre à participação social, e atribuindo ao agente público o dever de prestação de contas.

Toda a administração pública – já o dissemos – fica sujeita à fiscalização hierárquica, mas, certamente por sua repercussão imediata no erário,

---

20 MEIRELLES, op. cit., p. 97-151.

a administração financeira e orçamentária submete-se a maiores rigores de acompanhamento, tendo a Constituição da República determinado o controle interno pelo Executivo e o controle externo pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo TCU.<sup>21</sup>

Quando a sociedade utiliza instrumentos legais como: denúncias e representações dirigidas às Cortes de Contas e ações populares exerce o papel de agente controlador e o governo deve oferecer condições informativas que subsidiem a cobrança popular dos resultados efetivos. Isso pode ser aduzido da afirmação de Martins Júnior:<sup>22</sup>

A participação é decorrente da transparência, que, por seu turno, deriva da democracia. Por ela, o administrado conhece a intenção administrativa e suas razões; participa da gestão pública, influenciando no respectivo processo. O princípio da participação política constitui verdadeira ampliação juspolítica da cidadania, pela definição constitucional do Estado Democrático de Direito e pela declaração da origem do poder político no povo pela representação e pela participação, cujas formas (direta e semidiretas) se ampliam à Administração Pública.

É através do pensamento apontado no ordenamento jurídico, com fundamento nos subprincípios da publicidade, da motivação dos atos da Administração Pública e da participação popular que se efetiva a transparência da gestão pública.

Notadamente, a Administração e administrados formam um ciclo em que a sociedade cobra mais eficácia nas ações públicas e os gestores se comprometem mais com os objetivos sociais. Tal participação deve incluir os mais diversos setores da sociedade, sobretudo os de maior poder de formação da opinião pública. Nesse sentido nos ensina Bruno Wilhelm Speck:<sup>23</sup>

Além da introdução de mecanismos típicos da democracia direta, como plebiscito, referendo e iniciativa popular (art.14, respectivamente incisos I,II e II da Constituição Federal), a nova Carta constitucional não só consagrou a ampliação dos direitos

---

21 MEIRELLES, op. cit., p. 677.

22 MARTINS JÚNIOR, op. cit., p.294.

23 SPECK, Bruno Wilhelm. **Caminhos da transparência**: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. Campinas, SP: Unicamp, 2002. p. 79.

referentes à informação, ao exercício eleitoral dos analfabetos e dos maiores de 16 anos, como também manteve e inovou diversos direitos voltados para o controle do Estado e para a participação popular, entre os quais cabe mencionar: a) direito de participar dos colegiados dos órgãos públicos em que interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (art.10); b) direito de enviar petições, reclamações, representações ou queixas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas para as comissões do Congresso Nacional e suas casas (art. 58 § 2º, IV); c) direito de denunciar irregularidades ou ilegalidades praticadas por órgãos ou agentes públicos ao Tribunal de Contas da União (art.74, § 2º); d) direito de participar do planejamento e execução da política agrícola (art. 187, *caput*); e) direito de participar da gestão administrativa da saúde pública (art.198, III); f) direito de participar do sistema nacional de educação (art.205, VI); g) direito de participar da promoção e defesa do patrimônio cultural brasileiro (art. 216, § 1º h) e direito de participação nas políticas públicas de promoção e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art.215*caput*).

Com o mesmo sentido de ampliar o processo político pela entronização institucionalização de espaços públicos de controle e participação, esses dispositivos demonstram, tal como o contido no artigo 37.

A Constituição Federal de 1988 destaca o Sistema de Controle Externo como atribuição do Poder Legislativo na atuação da função fiscalizadora como representante do povo, sendo o Tribunal de Contas da União, órgão especializado em contas de natureza técnico-administrativa na esfera federal, incumbido de auxiliá-lo nas funções de controle através da verificação da probidade na administração, guarda e legal emprego dos recursos públicos.

Os mecanismos de participação popular foram magistralmente estudados por José Afonso da Silva.<sup>24</sup> O autor lembra que democracia é, sobretudo, um conceito histórico, que não se revela como um valor-fim, senão “como um valor-meio e instrumento de realização de valores essenciais da convivência humana, que se traduzem basicamente na vigência dos direitos fundamentais do homem[...]”, para concluir que “[...] a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no decorrer da história”.

24 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

Assim, não há dúvidas de que são variados os meios de se executar a transparência administrativa, e o Controle Externo se amolda a esses meios de dar publicidade aos feitos dos agentes administradores.

É sabido que a consciência de cidadania faz com que haja maiores cobranças de resultados nas políticas públicas. Isso mostra que na medida em que a sociedade participa mais dos negócios do governo, fortalece as instituições públicas, cria um compromisso maior dos dirigentes com a coisa pública. Essa participação pode respaldar ou desaprovar atos de gestão, dependendo do socorro às demandas sociais.

A análise do Professor José Afonso da Silva,<sup>25</sup> apresenta:

O Controle Externo, é pois, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito federal, das Assembléias 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, mais 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.

Observa-se também que a Constituição de 1988 acrescentou um importante instrumento de controle, que está à disposição dos tribunais de contas, como mostram as seguintes palavras encontradas na doutrina:

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe significativas alterações referentes a matéria de controle da Administração Pública. Algumas atribuições destinadas aos tribunais de contas foram introduzidas, ao passo que outras restaram majoradas, na ânsia de se garantir a melhor utilização pelo governo dos recursos disponibilizados pela sociedade. [...] Dentre os mecanismos postos à disposição dos tribunais de contas, para que estes possam exercer a missão institucional a eles outorgada pela Constituição, destaca-se um poderoso instrumento de fiscalização, fortalecido ao longo das últimas décadas: a auditoria. Nesta, são

---

<sup>25</sup> SILVA., op. cit., p.752.

examinados e averiguados os controles, os sistemas e o cumprimento das metas anteriormente planejadas.<sup>26</sup>

Do ponto de vista Constitucional e, sobretudo do controle externo técnico, aquele exercido pelos tribunais de contas, destacam-se as auditorias executadas como meio de comprovação da conformidade com os princípios legais regentes na Administração Pública.

A Lei Maior em seu artigo 70 aponta as matérias objeto do trabalho do Controle Externo: fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional da Administração Pública. Ainda, estabelece que essa fiscalização fica a cargo do Congresso Nacional que a realizará mediante controle externo e pelo Sistema de Controle Interno de cada Poder. Ou seja, controle interno e controle externo atuam sob os mesmos objetos, diferenciando-se apenas por que o controle interno é vinculado a uma entidade ou órgão, enquanto o controle externo atua de forma mais independente, pela própria hierarquia constitucionalmente estabelecida.

Tais atividades de fiscalização são de fundamental importância para a convalidação dos atos administrativos, principalmente quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade. Veja-se alguns fatores conceituais do tipo de fiscalização:

- a fiscalização contábil diz respeito aos procedimentos necessários para a avaliação e certificação, daquilo que a contabilidade do órgão registra, adequada e fidedignamente, os atos e fatos que envolvem os sistemas orçamentário, financeiro e patrimonial, assim como a validação das transações registradas, os registros autorizados por quem de direito e os valores exatos. Sendo a contabilidade a peça fundamental do sistema de informações econômico-financeiras, é sem dúvida um instrumento indispensável em todos os enfoques do controle;

- a fiscalização financeira ocupa-se em verificar se a administração dos recursos financeiros está sendo realizada de acordo com as normas e princípios da administração pública, não só com relação à arrecadação, gerenciamento e aplicação dos recursos, mas também em relação à regularidade das renúncias de receitas e concessões de auxílios e subvenções. Nesse aspecto a Lei de Responsabilidade Fiscal confere grande relevância ao acompanhamento e à fiscalização financeira, impondo severas penalidades aos administradores descuidados;

<sup>26</sup> GUERRA, op. cit., p. 102.

- quanto à fiscalização orçamentária, deve-se observar se as despesas realizadas estão previstas no orçamento anual – LOA, e se foram fielmente executadas, confrontando-as com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e o Plano Plurianual – PPA, a fim de assegurar o cumprimento dos programas traçados pelos representantes do povo;

- a fiscalização operacional diz respeito ao acompanhamento e avaliação das ações empreendidas pelos órgãos para alcançar seus objetivos institucionais, em especial quanto aos aspectos de economia, eficiência e eficácia. Observa-se a busca de indicadores para correta avaliação desses resultados; e,

- a fiscalização patrimonial que diz respeito não só ao controle de bens móveis ou imóveis, mas também de créditos, títulos de renda, participações e almoxarifados, além das dívidas e demais fatos que possam afetar o patrimônio.

O artigo 70, em seu parágrafo único, relaciona quem deve prestar “contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos” bem como os dinheiros “pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.” Em suma, onde houver bens e recursos públicos envolvidos há necessidade de controle e de prestação de contas à sociedade, pois trata-se de uma exigência fundamental do regime democrático.

Uma competência específica atribuída ao Tribunal de Contas da União é mencionada no art. 71. Assim, a titularidade do controle externo é do Poder Legislativo, mas conforme topografia constitucional existem atribuições típicas exclusivas da Corte de Contas.

As inspeções e auditorias ficam a cargo do Tribunal de Contas, podendo ter duas origens: por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.

Como se pode notar existe a previsão legal de ocorrer fiscalizações nas unidades administrativas dos três poderes, bem como nas entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal. Essa definição constitucional é de suma importância, pois enfatiza a autonomia auferida ao TCU, não estabelecendo nenhuma exceção ou imunidade em relação a sua competência.

O Poder Legislativo, titular do poder fiscalizatório constituído, se quiser fazer auditorias e inspeções deve provocar o Tribunal para que ele o faça, ou seja, é uma forma de controle parlamentar indireto. Observa-se que a artigo 72 dá competência ao Tribunal para, se provocado pelo Poder Legislativo, emitir um parecer sobre a despesa, competindo ao parlamento tomar a iniciativa de susta-lá-, se entender necessário.

A possibilidade de exercício da auditoria governamental decorre da Constituição, que elenca, dentre as diversas competências de controle e fiscalização reservadas aos colegiados de contas, atribuição de realizar, por iniciativa própria ou por solicitação do poder legislativo, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, com fins de verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos da Administração.

As auditorias realizadas pelos tribunais de contas, a partir de solicitação de órgão do poder legislativo, possuem caráter instrutório, isto é, visam subsidiar os trabalhos de controle exercidos no âmbito deste Poder, exaurindo-se a competência daqueles com a finalização do procedimento através da emissão de relatório técnico e prestação de informações solicitadas, conforme competência prevista no artigo 71, III, da Constituição.<sup>27</sup>

Portanto, conforme atribuição constitucional e, com vistas na efetivação de suas funções institucionais, o Tribunal de Contas da União realiza atividades fiscalizatórias específicas como o exame das prestações de contas, análise da documentação comprobatória dos atos e fatos administrativos, confirmação da existência física de bens e outros valores, verificação da eficiência dos sistemas de controle administrativo e contábil, avaliando a eficácia e a economicidade dos resultados, bem como o cumprimento da legislação existente, com intuito de defender o interesse coletivo da malversação do dinheiro público, da corrupção, e qualquer outra improbidade que possa afetar o patrimônio público.

O Regimento Interno do Tribunal de Contas da União- RITCU, o levantamento - art. 238; auditoria - art. 239; inspeções - art. 240; acompanhamento - art. 241 e 242; e monitoramento art. 243 como instrumentos de fiscalização utilizados pelo Tribunal da seguinte forma:

---

<sup>27</sup> GUERRA, op. cit., p. 104.

Art. 238. Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

I - conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes da União, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;

II - identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e

III - avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

Art. 239. Auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

I - examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;

II - avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados;

III - subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro.

Art. 240. Inspeção é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição.

Art. 241. Acompanhamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

I - examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; e

II - avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

Art. 242. As atividades dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal serão acompanhadas de forma seletiva e concomitante, mediante informações obtidas:

I - pela publicação no Diário Oficial da União e mediante consulta a sistemas informatizados adotados pela administração pública federal:

- a) da lei relativa ao plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e da abertura de créditos adicionais;
- b) dos editais de licitação, dos extratos de contratos e de convênios, acordos, ajustes, termos de parceria ou outros instrumentos congêneres, bem como dos atos referidos no art. 259;

II - por meio de expediente e documentos solicitados pelo Tribunal ou colocados à sua disposição;

III - por meio de visitas técnicas ou participações em eventos promovidos por órgãos e entidades da administração pública.

Art. 243. Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos.

A averiguação de fatos, tendo em vista a regularidade do procedimento e resultados dos objetivos proposto na fase de planejamento, é na verdade uma comparação entre a situação real e um critério pré-estabelecido, que define um ideal desejado, a fim de se chegar a um juízo ou avaliação sobre a realidade encontrada.

Auditoria governamental é o exame técnico, analítico e pericial, desenvolvido pela corte de contas, mediante seus órgãos técnicos, que se segue ao desenvolvimento das operações governamentais. É o procedimento voltado à verificação e avaliação dos sistemas adotados, no escopo de minimizar os erros ou desvios cometidos na gerência da coisa pública. Cuida, com efeito, do exame da regularidade dos atos e transações e do desempenho operacional, apurando o grau

de cumprimento das normas, assim como a economia, eficiência e eficácia na utilização dos recursos.<sup>28</sup>

Tal qual se observa, a atuação da auditoria governamental se dá mediante a aplicação de alguns procedimentos técnicos, com vistas ao controle na Administração Pública, como por exemplo: técnicas de indagação escrita ou oral; análise documental; conferência de cálculos e valores; confirmação externa; exame de registros; correlação das informações obtidas; inspeção física e rastreamento para a verificação da veracidade das informações.

Essas auditorias podem ser desencadeadas por provocação do cidadão, partido político, associação de classe ou sindicato, na forma do artigo 74, inciso IV, parágrafo 2º onde aponta a possibilidade de interposição de denúncias ao Tribunal de Contas da União. Assim, o controle não é apenas iniciativa do próprio governo, o chamado controle oficial, mas também pela sociedade sempre focada na primazia do comando Constitucional de que todo poder emana do povo, cabendo a ele o exercício desse poder, seja direta ou por meio de representantes, facultado que o cidadão conheça dos resultados das ações de governo pelo controle estatal.

Quando os mecanismos de controle tentam contrabalançar os lucros de arranjos corruptos com o preço a pagar no caso da descoberta, as medidas previstas, desde o início, visam aumentar os incentivos para o comportamento íntegro. O fortalecimento do comportamento ético inclui o esclarecimento e a educação, com o objetivo de aumentar o compromisso com o bem público. Frequentemente, a transparência é uma arma simples e mais eficiente para evitar arranjos antes tolerados sob o véu da desinformação.<sup>29</sup>

A participação da sociedade no controle das funções estatais, seja por intermédio de instrumentos que provocam controles tradicionais, seja mediante participação nos chamados Conselhos Gestores de Políticas Públicas é fomentada pela Constituição da República nos diversos moldes, Isso acontece no âmbito da saúde, da educação, da criança e do adolescente em diversas áreas sensíveis da atividade estatal.

---

28 GUERRA, op. cit., p. 103.

29 SPECK, ,op. cit., p. 19.

Tem-se ainda a previsão Constitucional (art.74) da realização do controle pela própria administração, o autocontrole, exercido através do Sistema de Controle Interno que deve trabalhar conjuntamente com o Controle Externo nas fiscalizações dos atos da Administração, com o objetivo precípua de resguardar o interesse público.

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.

A Controladoria da União é órgão subordinado à Presidência da República. Enquanto instrumento de controle interno, direciona as diversas atividades em todos os órgãos da Administração Federal. Na observação da legalidade dos atos de dispêndio de recursos, seus trabalhos, por vezes, ficam prejudicados pelo fato que os agentes auditores são servidores do próprio órgão a que estão vinculados hierarquicamente, contudo, seus relatórios são extremamente importantes para inspeções de auditores do TCU, pois compõem o Controle Externo.

## **6 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO**

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.

O capítulo IX da LRF refere-se à transparência, controle e fiscalização e estabelece regras e procedimentos para a confecção e divulgação de relatórios e demonstrativos de finanças públicas, a

fiscalização e o controle, visando permitir ao cidadão avaliar através da informação disponibilizada em relatórios, o grau de sucesso obtido pela administração das finanças públicas.

A mesma LRF estabeleceu em seu artigo 48 o seguinte dispositivo:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

A transparência é, ainda, assegurada pelo incentivo à participação popular e pela realização de audiências públicas, tanto durante a elaboração como no curso da execução dos planos da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos. Todos os relatórios devem ser divulgados, em veículos de comunicação de amplo acesso público.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) é exigido pela CF/88, que estabelece em seu art. 165, parágrafo 3º, que o Poder Executivo o publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. A União já o divulga, há vários anos mensalmente. O objetivo dessa periodicidade é permitir que, cada vez mais, a sociedade, por meio dos diversos órgãos de controle, conheça, acompanhe e analise o desempenho da execução orçamentária dos governos.

A LRF especifica os parâmetros necessários à elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Sua elaboração e publicação são de responsabilidade do Poder Executivo. As informações deverão ser elaboradas a partir da consolidação de todas as unidades gestoras, no âmbito da administração direta, autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas e sociedades de economia mista.

A Lei estabelece ainda que ao final de cada quadrimestre, será emitido o Relatório de Gestão Fiscal pelos titulares dos Poderes

Executivo, Legislativo (incluído o Tribunal de Contas), Judiciário e Ministério Público, prestando constas sobre a situação de tudo que está sujeito a limites e condições como, despesas com pessoal, dívida, operações de crédito, ARO, e medidas corretivas implementadas se os limites forem ultrapassados. Caso contrário, o órgão público ficará impedido de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito.

O art. 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal diz:

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

Observa-se que no artigo transcrito acima, a própria Lei cria um mecanismo de controle na forma de um Conselho de gestão fiscal, cuja competência é harmonizar e coordenar os entes da Federação, disseminar boas práticas fiscais, adotar normas de consolidação das contas públicas e divulgar estudos e análises.

A LRF expressamente ressalta a temática do controle e transparência na administração pública, aponta ainda para as chamadas tecnologias da informação, que podem proporcionar maior interação das instituições sociais e a administração pública.

Nesse ponto, com a rede de informação pela internet, o controle social e a transparência, podem ser construídos e com isso o Estado encontra reforço na sua nova forma de legitimação de poder. O Estado deve propor ao cidadão as maneiras para que se firme uma sociedade mais participativa e os instrumentos tecnológicos que carregam as informações devem ser de alguma forma, colocados à disposição da sociedade, pois só assim pode existir o controle social sobre a administração pública e se efetivará a transparência dos seus atos.

Essas novas demandas tecnológicas de controle devem pautar a sociedade para o fortalecimento das instituições democráticas e abrir caminhos mais definitivos para a participação popular. Norberto Bobbio as entende como novos direitos que o desenvolvimento da técnica, a transformação das condições econômicas e sociais, a ampliação dos conhecimentos e a intensificação dos meios de

comunicação podem produzir mudanças na organização da vida humana e das relações sociais.

O campo dos direitos sociais está em contínuo movimento: assim, como as mudanças de proteção social nasceram com a revolução industrial, é provável que o rápido desenvolvimento técnico e econômico traga consigo novas demandas que hoje não somos capazes nem de prever.<sup>30</sup>

É nesse sentido que, mais do que em qualquer outra época se pode falar em novos direitos e isso inclui os relativos à relevância da transparência das ações públicas e iniciativas governamentais, por meios de instrumentos capazes de retratar e impulsionar o momento atual para aumentar a eficiência e eficácia governamental.

O custo reduzido de acesso a internet e os recursos tecnológicos disponíveis podem constituir fatores para consultas mais frequentes, viabilizando realmente a democracia participativa no País.

A internet, como efetivo controle social, tornou-se mais próxima da realidade na medida em que o próprio Tribunal de Contas da União passou a utilizar-se desse mecanismo. A atividade principal do Tribunal é o controle externo da administração pública e da gestão dos recursos públicos federais, sendo a sua missão assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade. A visão que norteia as atividades desse órgão busca torná-lo uma instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da administração.

A homepage do TCU oferece uma gama de informações que possibilitam o efetivo acompanhamento por parte da sociedade das ações administrativas executadas pelos órgãos do Estado.

Existe a possibilidade de que a própria sociedade auxilie o TCU na identificação da má aplicação dos recursos públicos, na medida em que ela é a destinatária primeira das ações do governo, na real exteriorização do princípio constitucional da participação popular na observância da moralidade administrativa, por meio de denúncia, atendendo plenamente aos objetivos de alcançar maior transparência. A denúncia deve se referir a alguém que seja responsável por recursos federais. Assim, é possível tomar conhecimento de que toda entidade

30 BOBBIO, apud, ROVER, Aires José. **Direito e informática**. Barueri, SP: Manole, 2004. p. 159.

gestora de recursos públicos está sujeita à fiscalização iniciada por meio de denúncia.

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.

A partir de 1995, concomitante com o crescimento da Internet no País, aumentou grandemente a quantidade de “sites” do Governo Federal na rede. Nos anos recentes, a variedade de informações aumentou, não somente no nível Federal, mas especialmente no nível estadual. Por outro lado, o acesso a tais informações, no âmbito do Governo Federal, foi sistematizado pelo Ministério do Planejamento, através do portal <http://www.redegoverno.gov.br>. Há ampla variedade de informações governamentais para o cidadão na Internet.

As principais linhas de ação do Poder Executivo Federal em tecnologia da informação e comunicação estão estruturadas caminhando em direção a um governo eletrônico promovendo a universalização do acesso aos serviços, a transparência de suas ações, a integração de redes e o alto desempenho dos seus sistemas. A meta é colocar o governo ao alcance de todos, ampliando a transparência das suas ações e incrementando a participação cidadã.

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Tecnologia da Informação se torna uma ferramenta de fiscalização dos atos praticados pela administração pública. Desde maio passado de 2002, os balanços com todas as despesas e receitas do Poder Público estão sendo divulgados na Internet, para acompanhamento pela sociedade.

A transparência requerida pela LRF, bem como o exíguo prazo de prestação de contas dos atos financeiros, exige não apenas controle, mas velocidade. Por outro lado, diante da natureza capilar de todos os passos que compõem o fluxo de recursos, o controle e acompanhamento com integração das informações em tempo real só são possíveis por meio da Tecnologia da Informação.<sup>31</sup>

---

31 ROVER, Aires José. **Direito e informática**. Barueri, SP: Manole, 2004. p. 172.

A intenção da LRF é justamente aumentar a transparência na gestão do gasto público, permitindo que os mecanismos de mercado e o processo político sirvam como instrumento de controle e punição dos governantes que não agirem de maneira correta.

Deve ser, então, vista como um instrumento forte e eficaz, para introduzir, na prática das finanças públicas, um comportamento mais dinâmico e coerente com os superiores interesses da população. As informações estão tratadas. Cabe agora a sua interpretação para a aprovação ou reprovação dos governantes.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Durante a investigação sobre a temática “o Sistema de Controle Externo da Administração Pública Federal” observou-se que há um empenho do legislador brasileiro em promover a transparência pública, seja como algo planejado, seja como resultado de produção legislativa que chegue a esse importante instrumento de cobrança social sobre a atuação do governo.

Notou-se que o Tribunal de Contas da União, historicamente, com a sua atuação, busca melhorias nos resultados da aplicação dos recursos públicos, com vistas aos princípios constitucionais atinentes à Administração Pública. Contudo, não somente o TCU trabalha no sentido de divulgar ações e coibir eventuais desvios de recursos públicos, pois, ao longo da pesquisa, e até pelo desempenho profissional, o pesquisador encontrou alguns sites de internet que difundem atividades do setor público com intuito de promover a transparência administrativa, e que são citados nesse trabalho.

Há que se fazer referência ao modo como o TCU divulga suas ações para fazer frente a sua missão constitucional. Possui na internet o site <https://www.tcu.gov.br>, onde mantém atualizações e informa avaliações de programas do governo; possui índices e indicadores de resultados, constituindo-se, um importante instrumento de efetivação de transparência, na divulgação de informações.

Contudo, sendo o TCU órgão técnico de apoio do Poder Legislativo na função de fiscalizador das ações do Poder Executivo, na manifestação do mecanismo de freios e contrapesos, característica da harmonia entre os poderes no Estado brasileiro, também o

Poder Executivo, por iniciativa própria, promove a visibilidade de suas ações. Tanto o é, que criou a Controladoria Geral da União-CGU, com vistas à transparência administrativa. Isso demonstra a vontade política do governo de viabilizar a concretude da transparência pública.

A CGU, de iniciativa do Poder Executivo, promove a fiscalização e orienta as equipes de controle interno de cada poder e órgão do governo, e possui o portal na internet <https://www.cgu.gov.br>, e <https://www.portaldatransparencia.gov.br>. Esses, são destinados a todo o governo federal para divulgarem suas ações. As páginas da internet do governo federal, seus órgãos, autarquias e fundações possuem um link que conduz ao portal em tela.

Muitas das auditorias realizadas pelos auditores do TCU são a partir do trabalho dos órgãos de controle interno na busca da transparência. O TCU tem mais liberdade na fiscalização pelo fato de não haver dependência funcional entre os órgãos fiscalizados e o TCU; enquanto o controle interno está subordinado ao agente fiscalizado, o que pode comprometer os trabalhos.

Durante a pesquisa pode-se observar que o TCU trabalha de forma que resulte em uma aplicação correta dos recursos, pois busca na sua finalidade que os agentes públicos gestores desses recursos trabalhem visando à probidade dos atos e o melhor resultado das políticas planejadas.

Destaca-se que a manifestação da sociedade civil organizada ou do cidadão, individualmente, em audiências públicas e em órgãos colegiados, é um meio de aprimoramento da participação social na Administração Pública.

Neste contexto se pode afirmar que o presente estudo poderá contribuir substancialmente no debate sobre os instrumentos de controle externo da gestão administrativa para o alcance da transparência na Administração Pública. A contribuição se efetivará no sentido de proporcionar as informações e ciência dos atos praticados pelos administradores, levando clareza aos interessados pelo assunto, que em sentido lato seria a própria sociedade.

Conforme explanado ao longo da pesquisa, a Administração Pública possui o Controle Externo, representado pelo Tribunal de Contas da União, como auxiliar do Poder Legislativo no controle das atividades do Poder Executivo, a quem cabe a Administração Pública. A fiscalização em forma de controle tem produzido resultados plausíveis na transparência administrativa, a exemplo das cobranças sociais da atualidade, e só é possível com a geração dos relatórios do TCU, que servem de base para a propositura de ações no Judiciário nas improbidades administrativas.

Ficou acentuado que Controle Externo feito pelo TCU não atende totalmente a demanda do controle com vista à transparência. Com isso, ao longo do trabalho, surgiu a figura do Controle Social feito pela participação popular nas decisões administrativas e resultante da percepção da efetividade de determinadas ações na vida dos usuários dos serviços, esse controle social tem importância crucial para legitimidade do poder dos governantes.

A pesquisa mostra, ainda: que os resultados alcançados desde a Constituição Cidadã; que o crescimento dos Controles na busca pela transparência é um caminho longo que se percorre a cada dia, tal como a própria afirmação democrática na história do País, e que os controles são importantes para o acompanhamento pelos contribuintes/cidadãos da aplicação, de eventuais desvios ou desperdícios do dinheiro público.

Na pesquisa, a transparência administrativa é resultante da percepção que a sociedade tem das ações do governo, medida pelos instrumentos de controle executados pelo TCU. São esses instrumentos que precisam evoluir. Existem entraves que dificultam a compreensão dos relatórios emitidos pelo TCU e pelos órgãos da Administração que dificultam a esperada transparência da administração.

Um desse entraves é a linguagem muito técnica para uma sociedade de leigos nas questões contábeis. Outro ponto fraco é a divulgação dos resultados das auditorias, pois se a utilização de instrumentos legais nos trabalhos feitos no órgão, onde os dados devem condizer com a verdade, então que se dê maior divulgação de forma institucionalizada. E a própria abertura do TCU para acesso das pessoas no que diz respeito às denúncias, para facilitar as investigações. Nesse País continental, em que o Governo Federal está

presente em todos os municípios com seus programas, é impossível para o TCU, conhecer os resultados da aplicação de recursos em municípios longínquos, sem que haja a participação da sociedade local na exigência da fiscalização.

Se, de todos esses eventos, os resultados são animadores, imagine-se toda a administração pública sendo vigiada pela sociedade no local de atuação, com um controle externo bem estruturado que possa intervir na aplicação das verbas destinadas desde o início de sua aplicação até o final da ação. Esse é o desejo de todo contribuinte: ver seu dinheiro bem aplicado e trazendo-lhe benefícios. Reside aí toda a importância do Controle Externo; no paradigma de que a sociedade visualiza o governo por meio dos instrumentos de controle, se eventualmente forem falhos ou não condizerem com a verdade a visão sobre o governo não retratar a verdade, e isso é um prejuízo político para o próprio governo no cumprimento de sua missão, diante da sociedade.

A administração pública deveria, por meio de seus órgãos de controle externo, efetivar o princípio da publicidade e estimular didaticamente a participação dos cidadãos no julgamento das contas públicas. Assim, o conhecimento prévio do conteúdo a julgar traria expectativas e vigilância.

A sociedade, no exercício do controle social, teria de ocupar o papel principal. Os demais segmentos, a União, o Estado e o Município, representados por seus órgãos de controle, seriam apenas coadjuvantes em auxílio técnico daquela.

Para tanto, seria bastante que toda a atividade estatal se contivesse atrelada ao exato cumprimento do princípio constitucional de publicidade. A notícia dessa natureza reuniria em interesses comuns os cidadãos como guardiões do erário público. Aos demais segmentos, e em suprimento ao controle social, caberiam as conformações técnicas exigidas em cada conteúdo de atividade pública.

Ademais, é preciso que discursos saiam do papel. Os tribunais de contas têm em mãos um “armamento pesado” que, se bem utilizado, romperia muitas resistências ao estabelecimento do controle social do Estado, em real benefício ao resguardo do erário público.

Tem-se que, um princípio válido para toda atividade pública é o princípio da boa fé, onde a eticidade seja (MAIA<sup>32</sup>, 2007, p.35) “um valor muito denso e profundo. Ela seja uma enorme árvore apta a dar bons frutos” entre o agente público administrador e o órgão de controle externo que deve buscar correção de rumos, detecção de faltas e propositura de soluções, porque hoje é necessário vislumbrar a atividade de controle não só como um controle de repressão, mas até mesmo como instrumento didático/pedagógico para uma sociedade em desenvolvimento.

O interesse sobre Sistema de Controle avança no mundo jurídico, quando a própria Constituição Federal de 1988 destinou vários artigos para delinear funções e órgão de controle, visando ao bom uso dos recursos públicos, na consecução da função primordial do Estado, o bem comum.

## 8 REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. tradução. Carlos Nelson Coutinho. 10.ed. Rio de Janeiro: Campus: 1992.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília: Senado Federal, 2007

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em:<<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 14 abr. 2008.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União** (Resolução nº155/2002) Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 10 mai. 2008.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

FERNANDES, José. **Técnicas de Estudo e Pesquisa**. 6. ed. Goiânia: Kelps, 2002.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

---

32 MAIA, Lauro Augusto Moreira, **Novos paradigmas do direito civil**. Curitiba-PR: Juruá, 2007.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: teoria, legislação, jurisprudência e questões de concursos.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

MAIA, Lauro Augusto Moreira, **Novos paradigmas do direito civil.** Curitiba-PR: Juruá, 2007.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa: publicidade, motivação e participação popular.** São Paulo: Saraiva, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MEZZAROBBA, Orides e MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MORAIS, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo.** São Paulo: Atlas, 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública** – v1. n.1- ano 48 (jan-abr/1997). Brasília: ENAP, 1997.

ROVER, Aires José. **Direito e informática.** Barueri, SP: Manole, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 28.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. O sistema representativo, democracia semidireta e democracia participativa. **Revista do Advogado** nº 73, p 94

SPECK, Bruno Wilhelm. **Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade.** Campinas, SP: Unicamp, 2002.

TROSA, Sylvie. **Gestão Pública por Resultado: quando o Estado se compromete.** tradução: Maria Luíza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan: Brasília. DF: ENAP, 2001.