UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI

CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

Jéssica Angélica de Oliveira
2017200530061

A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE PARA O DESEMPENHO E RESULTADOS DESEJÁVEIS NA GESTÃO PÚBLICA.

São João del-Rei

2018

Jéssica Angélica de Oliveira

A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE PARA O DESEMPENHO E RESULTADOS DESEJÁVEIS NA GESTÃO PÚBLICA.

Monografia apresentada a Universidade Federal de São João del-Rei como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.
Orientador: Prof. Dra. Viviane Churques Gervasoni

São João del-Rei

2018

Jéssica Angélica de Oliveira

A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE PARA O DESEMPENHO E RESULTADOS DESEJÁVEIS NA GESTÃO PÚBLICA.

Monografia apresentada a Universidade Federal de São João del-Rei como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada: 15 de agosto de 2018.

Prof. Dra. Viviane Churques Gervasoni (UMESP)

Prof. Mestre Kátia Cristina as Silva Izaias (UNICAMP)

Prof. Dra. Viviane Churques Gervasoni (UFSJ)
(Orientador)

A minha família, pelos anos de paciência, dedicação e amor imensurável.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por seu amor e sua plenitude e por nunca faltar em meu coração.
Ao meus pais, Marlene e João Carlos, por sempre me incentivarem a seguir em frente e a persistir em cada objetivo. Que garantiram com muito esforço minha educação e a continuação dele, por tudo que me ensinaram e pelo amor em todos os meus anos.
Aos meus avós, Jovelina e Pedro pela contribuição em minha criação e formação de tudo que sou hoje.

A minha irmã, Joyce, pela amizade e carinho.

Ao meu marido, Luiz Henrique, pelo exemplo de superação e de dedicação e por me acompanhar e aconselhar em cada caminho e/ou decisão que eu decida seguir.

Aos meus inúmeros professores, do ensino básico aos da pós-graduação, pelo conhecimento transferido, pelas críticas e por acreditarem, que a educação muda as pessoas e as pessoas promovem a mudança no mundo.

E, ainda a qualquer outra pessoa que mesmo indiretamente tenha participado dessa minha jornada, sou eternamente grato a cada um que passou, deixou sua marca e me construiu como sou hoje.

RESUMO

O controle é ferramenta de suma importância dentro da Administração Pública para a fiscalização e acompanhamento das atividades e atos praticados pelo Governo, desta maneira a investigação perpassa pela maneira que o Controle da Administração Pública contribui para uma Gestão Pública com melhor desempenho e resultados mais eficientes para a sociedade. Utilizou-se para tanto, como procedimento metodológico a pesquisa exploratória descritiva, qualitativa com a finalidade de entender o fenômeno que seria estudado, suas características e classificações de acordo com a realidade da Administração Pública brasileira. Os resultados encontrados mostram que o controle sobre a Administração Pública contribui favoravelmente para resultados benéficos, tanto quando utilizado como ferramenta de fiscalização, como pela apreensão de punição dos agentes públicos no desenvolvimento de suas atividades, uma vez que esses não podem agir conforme sua vontade, mas sim obedecendo os interesses da sociedade e o que preceitua a legislação, sendo seu uso de notória relevância dentro da sociedade democrática por traduzir as ações, decisões e atos emanados pelo pela administração e aqueles que agem em seu nome em resultados favoráveis a sociedade.

Palavras-chave: Administração Pública; Controle; Fiscalização, Resultados.

ABSTRACT

Control is a very important tool within the Public Administration for the monitoring and follow-up of the activities and acts practiced by the Government, in this way the investigation perpasses by the way that the Control of the Public Administration contributes to a Public Management with better performance and more efficient results for the society. It used as a methodological procedure exploratory descriptive, qualitative research with the purpose of understanding the phenomenon that would be studied, its characteristics and classifications according to the reality of the Brazilian Public Administration. The results show that control over Public Administration contributes favorably to beneficial results, both when used as a monitoring tool, and by the apprehension of punishment of public agents in the development of their activities, since they can't act according to their will, but rather obeying the interests of society and what the law requires, being its use of notorious relevance within the democratic society for translating the actions, decisions and acts emanated by the administration and those who act in its name in results favorable to society.

Keywords: Public Administration; Control; Surveillance, Results.

LISTAS DE TABELAS

Tabela 1: Princípios da Administração Pública..... 15

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1: Espécies de Controle 17
Figura 2: Pirâmide do controle na realidade brasileira 19

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....11
2 REFERENCIAL TEÓRICO 12
2.1 Administração Pública.....12
2.1.2 Princípios da Administração Pública 12
2.1.2.3 Princípios da Administração Pública Expressos na Constituição de 1988.....13
2.2 Controle: conceito e classificação.....15
2.2.2 Conceito 15
2.2.3 Classificação 17
2.2.3.1 Controle Interno.....19
2.2.3.2 Controle Externo.....20
2.2.3.3 Controle Social.....22
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....24
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS.....26
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....28
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 29

1 INTRODUÇÃO

A abordagem de Controle dentro da Gestão Pública passou ao longo dos anos por uma profunda evolução ganhando notoriedade a partir da publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano de 2000 (LC101/2000), no entanto, o tema controle vem sendo tratado desde muito antes como necessário para o acompanhamento e fiscalização das ações dos atos de governo e dos resultados obtidos pela Administração Pública para que estes não fujam dos interesses da sociedade.

Atualmente o tema Controle sobre a Administração Pública vem ganhando maior notoriedade em campos de discussão, pois além do controle interno e externo os mecanismos de controle pela ação popular também ganharam maior espaço, a Lei da Transparência publicada em 2009 (LC 131/2009) deu ao cidadão ferramentas para que também possam controlar e fiscalizar os gastos e aplicações dos recursos públicos, além da sua efetiva execução financeira e orçamentária, através de informações a serem disponibilizadas em tempo real pelos entes federativos, demonstrando como o tema vem sendo colocado em evidência.

A importância do Controle na Administração Pública se volta à condução da Gestão Pública para resultados eficientes e sustentáveis, os quais possam contribuir para a sua melhor gestão e desempenho, favorecendo assim o bem-estar da sociedade. Definida sua importância, acaba por remeter ao seguinte questionamento: De que maneira o Controle da Administração Pública contribui para uma Gestão Pública com melhor desempenho e resultados mais eficientes para sociedade?

Verificado a relevância do tema Controle sobre a Administração Pública tem-se como objetivo neste estudo abordar a questão do Controle como uma ferramenta eficiente de Gestão e indispensável a obtenção de resultados favoráveis para a sociedade. A metodologia utilizada para alcançar o objetivo desta pesquisa será a Bibliográfica, para tanto se voltará as publicações de autores diversos, assim como se norteará dentro da legislação vigente, para que com isso possa se avaliar o panorama, as contribuições e desafios contemporâneos do tema.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Administração Pública

De início, faz-se relevante algumas considerações sobre a Administração Pública dada suas peculiaridades quando comparada a Administração Privada. Nesse sentido para Coelho (2012) a dicotomia entre público e privado são tão complexas quanto o tempo e o local que estão inseridos, podendo em certo momento algo ser considerado público quando em outro já não o ser. Dessa forma, "A construção da esfera pública é, na verdade, resultado de uma convenção social específica. Assim sendo, irá integrar a esfera pública aquilo que toda coletividade, e não apenas uma parte dela, pactuar, explícita ou implicitamente, ser de interesse comum." (Coelho 2012, p. 12)

Tendo observado a posição de Coelho (2012) de complexidade e efemeridade dos objetos da administração pública, esse capítulo se preocupará não em dizer o que é público ou privado, mas sim evidenciar os princípios que fazem da Administração Pública um universo distinto daquele da Administração Privada.

2.1.2 Princípios da Administração Pública

De acordo com o artigo 37 da Constituição Federal de 1988, "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 [...]"

Esses princípios expressos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 vinculam a Administração Pública como um todo, desde a administração direta - União, Estados, Municípios e Distrito Federal como também a administração indireta - Fundações Públicas, Autarquias, Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas. Independentemente da natureza que assumam, de direito público ou privado, quando for o caso, ou ao Poder a que esteja vinculado (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Os princípios que norteiam a Administração Pública "constituem, por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais." (MEIRELLES, 1998, p. 85)

Seguindo a mesma linha de pensamento de Meirelles (1998) Faraco et al (2016, p. 209) afirma que:

> Os princípios da Administração Pública são os pilares que sustentam todos os atos e fatos inerentes à atividade estatal. São valores que devem estar presentes em todas as ações, não como um dever abstrato, mas como um conjunto de valores naturalmente intrínsecos na essência moral dos agentes públicos.

Assim, tem-se que a obediência aos princípios se faz necessária para cada etapa, exercício ou ato da Administração Pública, não podendo aquele que age em função da administração afastar-se de tais princípios sem incorrer em falta grave, e até mesmo ato de improbidade que atente contra os princípios da Administração Pública, conforme preceitua a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8429/1992).

Apesar de a Constituição Federal de 1988 expressamente apenas apresentar esses cinco princípios do art. 37, pode ser encontrado na própria Constituição vigente princípios implícitos, ou ainda expressos na legislação infraconstitucional, como "os princípios da finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, presunção de legitimidade, controle, autotutela, continuidade do serviço público, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e interesse público".(FARACO et al, 2016, p. 209).

Esses outros princípios reforçam ainda mais a diferenciação entre a administração pública e a privada, fazendo da primeira um universo bastante peculiar mesmo quando em algumas circunstâncias possa ter aspectos, ou responder de forma próxima ao da esfera privada.

2.1.2.3 Princípios da Administração Pública Expressos na Constituição de 1988

De acordo com Coelho (2012) o princípio da legalidade impõe que a ação estatal esteja de acordo com o previsto na legislação, estando esse princípio intrinsecamente atrelado ao Estado Democrático de Direito, uma vez que o servidor público não age em seu nome próprio, mas sim em nome do poder público, sendo este apenas o agente que a executa.

Quanto a isso, Quintiliano (2018, p.13) contribui:

> Uma das decorrências da caracterização de uma administração que busca o fim público superando o fim privado encontra-se no princípio da legalidade que informa as atividades da Administração Pública. Na sua concepção originária esse princípio vinculou-se à separação de poderes e ao conjunto de idéias que historicamente significaram oposição às práticas do período absolutista.

Já quanto ao princípio da impessoalidade, Meirelles (1998, p. 88) afirma que:

> O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.

Ainda para Meirelles (1998) a finalidade de todo ato é sempre o interesse público, e deste não se aceita nenhum tipo de desvio, nem para benefício próprio nem para terceiros, sob pena de invalidação. Ainda dentro desse princípio é incluído a vedação a promoção pessoal dentro da administração, ou aquela que ocorra em razão dela.

Quanto à moralidade, este princípio impõe ao agente a atuação balizada em preceitos da ética, da honestidade e da boa-fé, além da legalidade. "Por considerações de Direito e de Moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto [...]" (MEIRELLES, 1998, p. 86).

Como complemento ao princípio da moralidade Coelho (2012, p.56) contribui:

> De acordo com o princípio da moralidade, exige-se dos agentes da Administração Pública probidade e honestidade de conduta, não só enquanto servidores, mas também enquanto cidadãos. Exige-se também lealdade à instituição que servem e cumprimento das normas e regulamentos, além das ordens superiores, sempre – é claro – que estas não forem ilegais, pois ninguém está obrigado a cumprir uma ordem ilegal. Considera-se imoral o abuso do poder assim como o seu uso em benefício próprio ou de terceiros; a aceitação de propinas, a prática da usura, a malversação e desvio dos recursos do patrimônio público.

O princípio da publicidade para Meirelles (1998), por sua vez, pode ser observado sob duas óticas, a da transparência e a da eficácia dos atos públicos. O primeiro permitindo o controle pelos administrados, o povo e seus interessados, e o segundo na produção de seus efeitos jurídicos, ou seja, o da eficácia da norma.

Por fim, o princípio da eficiência que está relacionado "a racionalidade econômica do funcionamento da Administração Pública [..] a melhor relação custo benefício. Não é possível imaginar que a Administração Pública seja eficiente se também não forem eficientes os processos por ela utilizados e os agentes que a compõem." (Coelho, 2012, p. 57).

O quadro a seguir, dispõe de maneira resumida e direta cada um desses princípios do Artigo 37 da Constituição Federal de 1988:

Princípios da Administração Pública	Definição
Da Legalidade	A Administração Pública deve sempre agir de acordo com os estreitos termos da lei.
Da Impessoalidade	O comportamento da Administração Pública deve ser objetiva e imparcial em relação aos administradores.
Da Moralidade	A Administração Pública deve ter austeridade e demonstrar lisura na sua conduta.
Da Publicidade	Os atos da Administração Pública devem ser transparentes e do conhecimento público.
Da Eficiência/Prudência	A Administração Pública de ser ágil e ter presteza nos seus serviços, evitando emperramentos e entraves que rondam a ação do administrador público.

Tabela 1: Princípios da Administração Pública
Fonte: Malaquias, 2015, p. 13

2.2 Controle: conceito e classificação

2.2.2 Conceito

O significado de controle pode ser encontrado no dicionário como sendo o "ato ou poder de controlar [e ainda como a] fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, etc., para que não se desviem das normas preestabelecidas" (FERREIRA, 2001 p.183), dessa forma tem-se que o controle não apenas age sobre as atividades a ele inerente como também auxilia em auferir os resultados esperados e desejados quando efetivamente aplicado.

Segundo Lima (2008) com base nos conceitos da Ciência da Administração, controle é uma das funções administrativas que é reconhecida como essencial, se relacionando com outras três, a saber: planejamento, organização e direção. Quanto a isso corrobora Chiavenato (2000, apud LIMA, 2008, s.p.) que "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." Neste contexto como aborda Chiavenato (2000, apud LIMA, 2008) verifica-se que a ferramenta controle é necessária não isoladamente, mas sim dentro de um universo mais amplo, do qual se interligam outras ferramentas da Administração.

Já Bittencourt (2008, p. 14) se aprofunda na definição do termo, relacionando-o como além de ferramenta exclusiva de controle finalístico, mas também como ferramenta capaz de se verificar as falhas, adequando as atividades e as corrigindo quando necessária:

> A essência do controle reside, pois, na adequação das atitudes tomadas para levar a efeito as operações, observando as correções das deficiências encontradas e a adaptação das operações, quando necessário, para que fiquem em conformidade com as normas vigentes ou com os objetivos fixados.

Para Florentino (1988, apud SILVA, 2014, p. 2) "A essência da teoria do controle baseia-se na intercalação de um agente corretivo no fluxo do processo de modo a balizar seu comportamento, para que se processe dentro de padrões predeterminados", demonstrando a referida ferramenta como tendo importante papel até mesmo na condução dos processos para se alcançar determinado resultado.

No sentido de fiscalização e orientação percebe-se que há uma convergência à linearidade nas definições do termo, o que também não é diferente quanto às definições de controle quando aplicado a Administração Pública que seguem a mesma linha, no entanto, a diversidade observada está na natureza a que ela, a Administração Pública, está submetida - a coisa pública.

Na abordagem atrelada a Administração Pública, o controle passa a atuar como ferramenta da máquina pública, em prol da fiscalização da aplicação de verbas e despesas, além dos resultados esperados pelos programas, projetos e atos de Governo, ainda atua de forma a garantir que os princípios contidos no Art. 37 da CF 88 sejam obedecidos.

> 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. (LIMA, 2014, s.p)

Quanto a questão pública do controle Meirelles (1973, p.31) afirma "não é, pois, a natureza do órgão ou da pessoa que obriga a prestação de contas; é a *origem pública* do bem administrado que acarreta para o seu gestor a obrigação de prestar contas", ou seja, por ser público a prestação de contas não é mero detalhe, é uma obrigação de ser prestada por aquele que recebe, usa ou aplica bens e valores de origem pública.

Assim, o controle sobre a Administração Pública, na definição de Gomes (2008, p. 20) é “o conjunto de mecanismos legais por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa nas diversas esferas de poder.” E este "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.” (MEIRELLES, 1998, p.544)

Além do que, de acordo com Faraco et al (2016, p. 213) “toda a evolução do controle denota a persistência e a preocupação necessária na fiscalização dos atos da Administração Pública. Ademais, o fortalecimento do sistema de controle tem a premissa de combater a corrupção e a improbidade administrativa, sob forte influência política e econômica do mercado interno e externo”

2.2.3 Classificação

A atividade de controle dentro da Administração Pública pode receber diferentes classificações e estas vão desde a relação do alcance, órgão, momento até a natureza a qual o objeto do controle esteja vinculado. O próximo esquema exemplifica as classificações mais recorrentes na bibliografia sobre o tema:

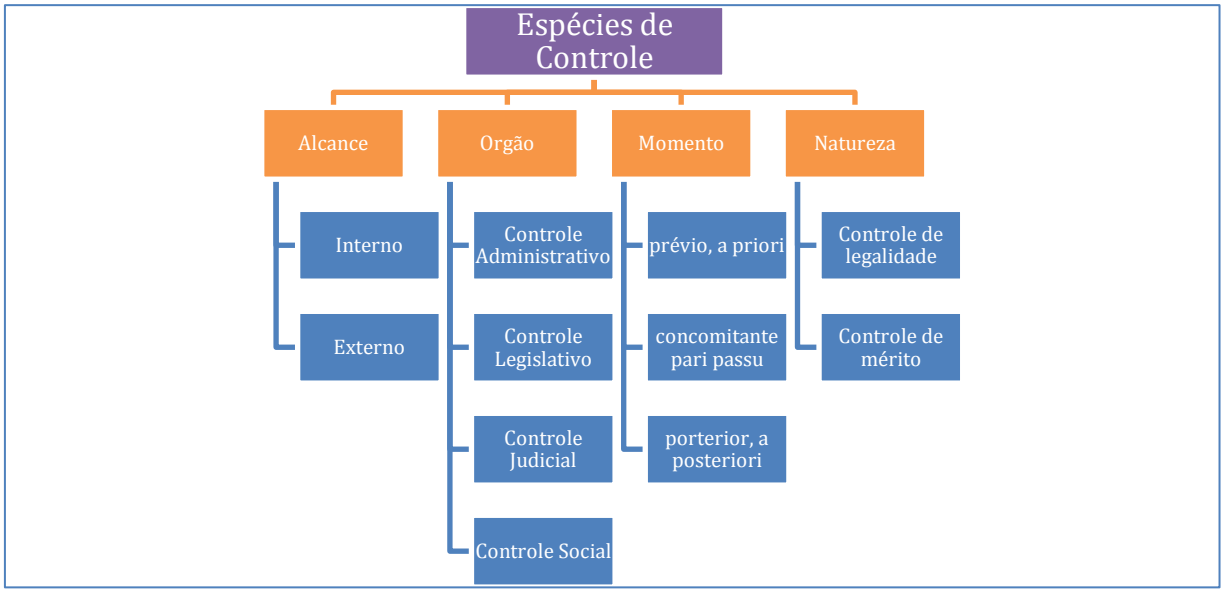

Figura 1: Espécies de Controle
(Elaboração Própria)

Cabe ressaltar que esta pesquisa se preocupará com a classificação utilizada pela Administração Pública brasileira, a qual se encontra prevista na Constituição Federal de 1988, e no ordenamento jurídico do país, tal classificação pode ser observada no Artigo 70 da Constituição Federal Brasileira, e que pelo princípio da simetria alcança os demais entes da Administração Pública:

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

Segundo Gomes (2008), para fins do direito administrativo tem-se esses dois posicionamentos, a saber: o interno e o externo, onde tais estão relacionados com a posição do órgão e controlador, enquanto o controle interno é realizado pela própria entidade ou órgão, o controle externo é realizado por órgão externo à Administração, órgão esse que não pertence a estrutura do órgão controlado.

Outro ponto previsto ainda na Constituição Federal de 1988 é a participação social no controle da Administração Pública, a qual LOCK (2004) afirma como sendo própria do Estado Democrático de Direito, embasando a participação popular em diferentes setores da vida pública.

A seguir se tem a pirâmide de Controle adequada à realidade da Administração Pública brasileira, os aprofundamentos sobre cada uma dessas classificações serão explorados ainda no decorrer deste trabalho.

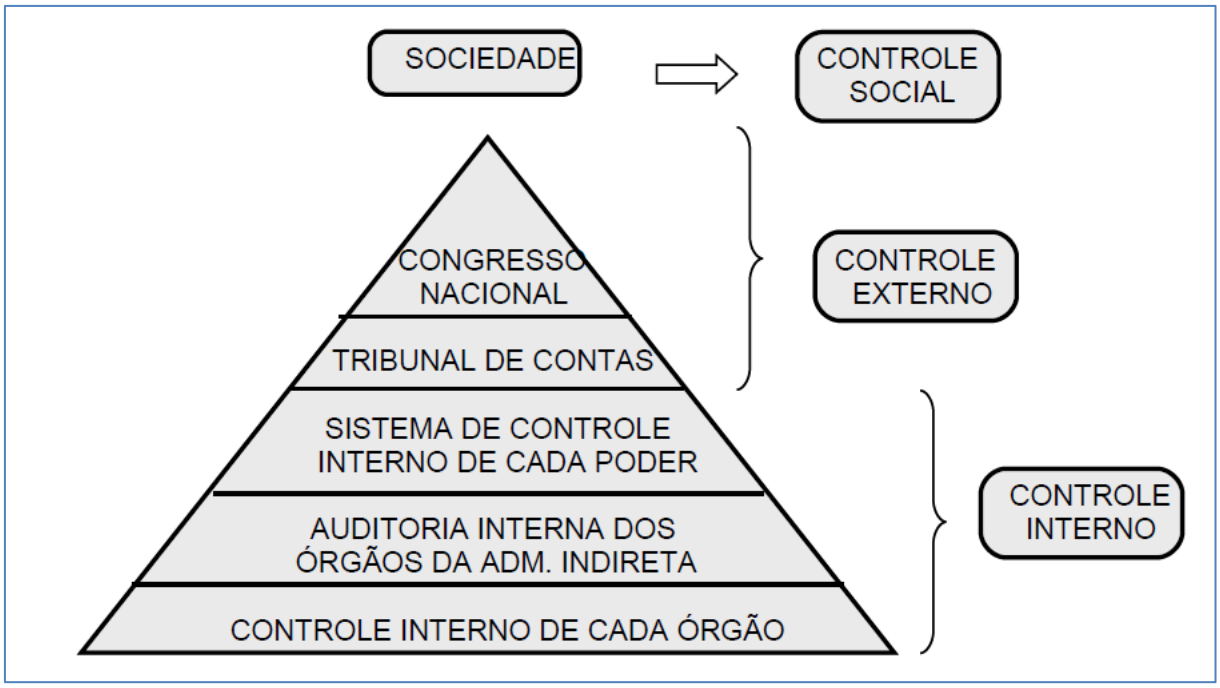

Figura 2: Pirâmide do controle na realidade brasileira
Fonte: Araújo (2006, apud BITTENCOURT, 2008, p.16)

2.2.3.1 Controle Interno

De acordo com Gomes (2008, p. 22) "o controle interno é aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração, fiscalizando o seu pessoal e os atos administrativos por eles praticados." Nessa classificação pode se entender que o Controle não transgride para além da esfera do órgão a que teve sua origem.

Na Administração Pública temos a base deste controle elencada na Constituição Federal de 1988, mais acertadamente em seu Artigo 74:

> 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. (PLANALTO, 2018, s.p)

No entanto, percebe-se que o legislador já se preocupara anteriormente com os mecanismos de controle sobre a atividade pública, quanto a isso Silva (2014) institui a base como sendo a Lei 4320/64 que trata das Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal a que quanto a controle estabelece:

> [...]que o Poder Executivo exercerá os três tipos de controle da execução orçamentária: 1) legalidade dos atos que resultem arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; 2) a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; e 3) o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços. (SILVA, 2014, s.p)

Na perspectiva adotada por Meirelles (1973) o controle interno tem como objetivo além de restritamente o âmbito do órgão, mas atua de forma indispensável à eficácia do controle externo, pois com sua regularidade e disciplina, possibilita o acompanhamento do orçamento, assim como dos contratos firmados e suas avaliações, “É, sobretudo, um controle de legalidade, oportunidade e eficiência”. (MEIRELLES, 1973, p.31)

Tem se então sua importância dentro da Administração Pública do Controle interno, que age tanto controlando os atos emanados e firmados pelo Governo, como também facilita a execução e a fiscalização de controle pelo órgão externo.

2.2.3.2 Controle Externo

O controle externo, de maneira geral é a fiscalização exercida por um órgão sob outro que não pertença a sua estrutura, o qual “busca garantir a probidade administrativa dos entes federados por meio da fiscalização periódica realizada por órgãos externos.” (LIMA, 2008 apud MALAQUIAS, 2015, p. 18)

No entanto, partindo para a classificação disposta na Constituição Federal de 1988 tem-se que a função de controle externo no Brasil é privativa do Poder Legislativo, conforme disposto no Artigo 71 da CF: "O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...]", sob esta ótica preceitua Gomes (2008) que o Congresso Nacional atua como órgão de natureza política e o Tribunal de Contas da União como órgão de natureza técnica sobre o controle da Administração Pública.

> Assim, o Tribunal de Contas exerce jurisdição administrativa ao proceder ao julgamento das contas daqueles que as devem prestar, o que significa dizer que o Tribunal de Contas possui o poder de dizer o direito, no sentido de obrigar a administração pública a atender aos princípios constitucionais da legalidade, legitimidade e economicidade, em prol do regular e adequado controle dos recursos públicos. (BITTENCOURT, 2008, p. 22)

A atividade do Poder Legislativo neste quesito, segundo Meirelles (1973, p. 31) "visa comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, e a fiel execução do orçamento.", ele consiste "na atuação da função fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária." (MARTINHO, 2010, s.p. apud MALAQUIAS, 2015, p. 18). Não se limitando a isto:

> A prestação de contas não se refere somente aos dinheiros públicos, à gestão financeira, mas a todos os atos administrativos de um Governo e a todos os órgãos e entidades de uma Administração. Mas certamente por sua repercussão imediata no erário, a administração financeira está sujeita a maiores rigores de fiscalização, tendo a Constituição da República determinado que, no âmbito federal, seja submetida ao controle interno do Poder Executivo e ao controle externo do Congresso Nacional auxiliado pelo Tribunal de Contas da União (art. 70 e §§). (MEIRELLES, 1973, p.31)

De acordo com LIMA (2008) a verificação dos resultados e a intervenção via controle externo obsta os abusos de poder, e favorece a atuação de ações que versem o interesse da sociedade, "mediante a fiscalização orientadora, corretiva e até punitiva", além de ser ferramenta indispensável na máquina pública, podendo por ele acompanhar desde os programas de governo, falhas e desvios, a lisura dos processos e o atendimento aos princípios e das normas.

2.2.3.3 Controle Social

De acordo com a Controladoria Geral da União (2012, p. 16) “O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.”, uma vez que acaba por atuar como complemento do controle institucional.

Para Malmegrin (2010) o controle social é um instrumento democrático, onde o cidadão pode colocar sua vontade social, a fim de direcionar as metas e as políticas públicas, e além de ter a prerrogativa de nortear os mecanismos de fiscalização.

O que se verifica no controle social é que desde consolidação da Constituição Federal de 1988 segundo Norberto Bobbio (apud MACEDO, 1988, p. 187) “o que ocorreu foi a ampliação do processo de democratização, a expansão do poder, da soberania popular, em que se passa a considerar o cidadão além da esfera de suas relações políticas, considerando também suas relações entre si e com o Estado.”, assim desde então a participação do cidadão nas decisões vem sendo cada vez mais intensificada no país.

Para Silva e Santos (2013, s.p) o papel do acompanhamento dos recursos financeiros da Administração Pública, é fundamental para o crescimento do país, pois com ele a sociedade pode agir identificando fraudes e outras ocorrências que possam diminuir o bem-estar da sociedade.

Para que o controle social ocorra de forma efetiva e favorável a sociedade, há de se levar em conta a necessidade de divulgação e transparência das informações sobre a atividade pública [ressalvadas a que a lei assim dispor] para que permita ao cidadão contribuir com suas análises, críticas e julgamentos, com o fim de exercer a sua cidadania, e fortalecer a democracia (SILVA e SANTOS, 2013). “Para tanto, é importante que a gestão pública esteja assessorada por ferramentas que permitam a sociedade o acompanhamento da efetivação do controle social.” (MALAQUIAS, 2015, p. 50)

Da mesma forma, de acordo com a Prefeitura de São Paulo (2018):

> (...) os mecanismos de controle social possibilitam o conhecimento das tarefas e das regras às quais os órgãos públicos estão submetidos, assim como os recursos humanos e financeiros disponíveis. Esse conhecimento permite não só uma incidência política cada vez mais qualificada, dando origem a propostas que consigam alinhar a necessidade de atendimento com a viabilidade de sua execução, como também tornam mais próxima a relação entre governo e sociedade.

Uma vez que esses mecanismos de controle e o acesso a eles foram intensificados, com o uso em massa das redes de informação e da tecnologia, cada vez mais rápido as informações são disponibilizadas ao cidadão, que não apenas age de maneira apartada, mas o integram como os demais meios de fiscalização contra os atos de improbidade e os abusos do governo.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para alcançar os objetivos propostos nesta pesquisa, utilizou-se como procedimento metodológico a pesquisa exploratória descritiva com a finalidade de entender o fenômeno que seria estudado, suas características e classificações de acordo com a realidade da Administração Pública brasileira.

Quanto aos procedimentos adotados na coleta de dados, esta pesquisa se valerá da bibliográfica, que segundo Koche (1997, p. 122 apud ZANELLA, 2012, p. 80), "tem a finalidade de ampliar o conhecimento na área, de dominar o conhecimento para depois utilizá-lo como modelo teórico que dará sustentação a outros problemas de pesquisa e para descrever e sistematizar o estado da arte na área estudada." Nesta etapa serão utilizados desde material físico como o digital: artigos científicos, periódicos até publicações dos tribunais de contas que possam assim contribuir para o desenvolvimento e conclusão desta pesquisa. Além de se preocupar em abordar os dispositivos jurídicos e legais que convergem para o interesse desta pesquisa.

Esta pesquisa seguirá o caminho qualitativo, com a abordagem interpretativa dos materiais coletados, se preocupando com as descrições e causalidade das variáveis a serem observadas, quanto a isso se obedecerá às características observadas por Minayo (1994, apud SILVEIRA et al 2011):

> 1. Na investigação qualitativa, a fonte direta de dados é o ambiente natural, constituindo o investigador o instrumento principal. O significado pode ser perdido se for retirado do contexto o ato, a palavra ou o gesto.
> 2. A investigação qualitativa é descritiva. Há uma ênfase às palavras e imagens.
> 3. Os investigadores interessam-se mais pelo processo do que pelos resultados ou produtos
> 4. Os investigadores tendem a analisar os seus dados de forma indutiva (do particular para o geral), ou seja, da raiz prática para o topo teórico.
> 5. O significado é de importância vital na investigação qualitativa. É o outro que adquire destaque, com os significados que atribui ou percepções/representações que elabora.

Por se preocupar com um processo que busca informações e observações lógicas para se estabelecer as conexões pertinentes ao tema, assim como alcançar a conclusão a respeito dos objetivos desta pesquisa, o método aqui adotado, por sua vez será o dedutivo que para Severino

(2007 apud, ZANELLA, 2012, p.58) podemos dizer que a dedução é um procedimento lógico, raciocínio pelo qual se pode tirar de uma ou de várias proposições uma conclusão que delas decorre por força puramente lógica.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

As etapas deste trabalho buscaram compreender, via pesquisa bibliográfica, a razão de existir da administração pública, e em seguida analisar as posições publicadas sobre o controle e suas implicações como ferramenta dentro da Administração Pública para uma gestão orientada à resultados de qualidade e resultados benéficos para a sociedade.

Na primeira etapa deste trabalho foi percebido que a finalidade da Administração Pública está ligada ao fim a que ela está submetida, ou seja, que é em razão do interesse público, do atendimento de demandas específicas da sociedade que dirige a ação pública. Assim, concluindo como a Administração Pública sendo "todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas". (KOHANA, 2003, p.29, apud MALAQUIAS, 2015, p. 11).

A observância sobre o funcionamento em prol do que é público, foi corroborada quando se aprofundou os estudos aos princípios da administração pública previstos na Constituição Federal de 1988, quanto a isso os resultados apontaram a vinculação da Administração a eles, em outras palavras, isso significa que o administrador público não pode agir de ofício ou pela sua própria vontade, não pode promover-se em razão da máquina pública, agir sem a devida observância a transparência e aos preceitos da moralidade e eficiência.

Quanto a segunda etapa, o controle foi colocado em evidência: seu conceito, seus tipos e a sua aplicação como ferramenta de gestão junto a Administração Pública foram aprofundados, ao passo que se verificou o mecanismo de controle como de notória relevância dentro da sociedade democrática, onde "o controle é a essência das constituições, e a democracia pode ter sua qualidade mensurada pela efetividade dos mecanismos de controle previstos e a capacidade de os gestores prestarem conta de seus atos" (GOMES, 2008, p. 18).

Nisso, não apenas o controle próprio da administração se figurou como importante, mas além do controle interno e externo, o controle exercido pela sociedade tem se mostrado ávido em conter os desvios e os excessos do poder público, quanto a isso a transparência atrelada a tecnologia contribuíram muito:

> A transparência estimula a participação social, a informação divulgada aproxima sociedade da gestão exercida por seus representantes. As entidades públicas têm o dever de promover a transparência de sua administração e a sociedade tem o direito ao acesso e o acompanhamento da administração pública, como forma de consolidação da cidadania. (SILVA e SANTOS, 2013, s.p)

Ainda, na segunda etapa ficou claro que controle dentro da Administração Pública, faz parte irrenunciável da boa gestão, que de acordo com Chiavenato (2000, apud LIMA, 2008) atua junto a outras ferramentas dentro da administração. Do qual não se pode afastar seu uso também na Administração Pública, que junto a ela não se basta do controle no fim do processo, como meio de punição, mas pode vir de forma a orientar e corrigir os processos antes de sua finalização, afim de que se alcance o melhor resultado (LIMA, 2008).

A finalidade específica da Administração Pública se apresenta na intersecção da primeira e segunda etapa da pesquisa, isso pois, a razão do controle dentro da Administração Pública é nada menos que o controle fiel daquilo que é público, o qual torna sua prestação de contas algo obrigatório e essencial dentro da sociedade democrática.

Tem-se ainda que o controle não paira apenas na questão da prestação de contas, mas também, é observado junto aos princípios da administração pública, que segundo Faraco et al (2016) “devem ser observados e zelados por todas as formas de controle existentes no ordenamento jurídico do Estado, como forma de garantir que a administração pública realize seus serviços eficientemente, cumprindo seu dever de servir à sociedade”.

Os debates acima vão de encontro a hipótese da pesquisa, confirmando-a, uma vez que o controle sobre a Administração Pública proporciona a melhor gestão e desempenho da máquina pública, garantindo resultados melhores e mais eficientes, pois enquadra o agente público dentro de um cenário com escolhas controladas e ainda causando a apreensão de fiscalização e responsabilização pelos atos exercidos em sua função.

Dessa maneira sua contribuição para a Gestão Pública tem a tríplice de poder confrontar os resultados sob a ótica da eficiência, eficácia e efetividade e ao passo que pode ser verificada a questão custo-benefício, resultado e a qualidade das ações dos administradores públicos dentro daquilo que é esperado pelo cidadão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da pesquisa ficou confirmado que os instrumentos de controle sobre a Administração Pública são inequivocamente de suma importância para o alcance de resultados desejáveis para a sociedade, colaborando não apenas para o controle finalístico ou de fiscalização, mas também no que cabe a função de orientação e correção.

Pôde ser percebido ainda que o controle está atrelado em igual parte ao tripé eficiência, eficácia e efetividade dentro da Administração Pública, ou seja, pode-se verificar o uso do controle tanto na condição custo-benefício, resultados e qualidade dos atos e serviços prestados pela Administração Pública ou em seu nome, o que de fato é uma ampliação ao controle que pudera ser engessado apenas em resultados finais.

Embora a classificação de controle esteja sobre duas vertentes, a interna e a externa, ambas podem se relacionar, sendo a interna de suma necessidade para o atendimento e a utilização mais efetiva do controle externo.

Se antigamente a questão do controle pudera ser pairada por um ambiente avesso ao seu uso, hoje a tecnologia atrelada a atenção do povo para o que é realizado em prol ou em razão da sociedade ganhou uma força maior, contribuindo também para que a administração siga em prol dos interesses, e demandas da sociedade.

A utilização do Controle sobre a Administração Pública gera melhor gestão e desempenhos da máquina pública, garantindo resultados melhores e mais eficientes, pois enquadra o agente público dentro de um cenário com escolhas controladas e ainda causa à apreensão de fiscalização e responsabilização pelos atos exercidos em sua função e ainda de forma mais profunda pode se verificar que a ferramenta de controle orienta para uma gestão sustentável de boas práticas e bons resultados.

As etapas da presente pesquisa evidenciaram que os meios de controle sobre a administração pública são de suma importância dentro do processo de gestão, colaborando para que se traduza as ações, decisões e atos emanados pela administração e aqueles que agem em seu nome em resultados favoráveis para a sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Eloísa Machado de et al. **Controle da administração pública**. 2014.
BITTENCOURT, Joel de Quadro. **A Fiscalização da Administração Pública com foco no desempenho**. Disponível em http://www1.tce.rs.gov.br. Acesso em 01/05/2018.

BRASIL. **Lei de Acesso a Informação – Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Disponível em https://www.planalto.gov.br. Acesso em 30/05/2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em https://www.planalto.gov.br. Acesso em 28/05/2018 as 14:15h.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em https://www.planalto.gov.br. Acesso em 28/05/2018 as 14:00h.

BRASIL. **Lei da Transparência** – Lei Complementar nº 131/LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. Disponível em: <http://www.leidatransparencia.cnm.org.br/>. Acesso em 28/05/2018 as 15:05h.

COELHO, Ricardo Corrêa. O público e o privado na gestão pública. reimp. **Florianópolis: DCA/UFSC**, 2012

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Olho Vivo no Dinheiro Público: Controle Social**. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/> Acesso em 10/06/2018 as 20:00h.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20 ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação popular na administração pública**. Revista de direito administrativo, v. 191, p. 26-39, 1993.

FARACO, Bruno Pereira; NIWA, Tiago Hideki; VICENTIN, Ivan Carlos. **Controle na Administração Pública**. Gestão e governança pública, p. 195.

FÊU, Carlos Henrique. **Controle interno na Administração Pública: um eficaz instrumento de accountability**. Jus Navigandi, Teresina, ano, v. 7, 2003.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio século XXI Escolar**. 4. ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

GOMES, Kátia Maria Paiva. **Controle externo, administração pública e transparência administrativa**. Disponível em: <www.agu.gov.br> Acesso em: 22/04/2018 as 14:00h.

LIMA, Helton Roseno. Controle externo, administração pública e transparência administrativa. **Revista da AGU**, v. 7, n. 17, 2008. Disponível em: <www.agu.gov.br> Acesso em 01/05/2018 as 19:00h.

LOCK, Fernando do Nascimento. **Participação popular no controle da administração pública: um estudo exploratório**. Revista eletrônica de contabilidade, v. 1, n. 1, p. 134, 2004. Disponível em: < https://periodicos.ufsm.br/> Acesso em 10/06/2018 as 13:00h

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. **Democracia participativa na constituição brasileira**, 2008. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br>. Acesso em 13/06/2018 as 12:00h.

MALAQUIAS, Viviane Cristina Carré. **Controle interno na administração pública: um eficaz instrumento de accountability**. Disponível em: < https://www.lume.ufrgs.br/> Acesso em: 22/04/2018 as 23:00h.

MALMEGRIN, Maria Leonídia**. Redes públicas de cooperação em ambientes federativos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, p. 24, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes et al. **Direito administrativo brasileiro**. Revista dos Tribunais, 1966.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro. 36ª ed.**, São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **A Administração Pública e seus Controles**. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/38799/37538> Acesso em: 22/04/2018 as 16:00h.

QUINTILIANO, Deise Ribeiro Silva. **Princípios da Administração Pública**. 2018.Disponível em:<www.repositorio.unilab.edu.br>. Acesso em 20/05/2018 as 13:50h.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Prefeitura de São Paulo. **Controle Social**. Disponível em: < http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso em 13/07/2018 as 13:00h.

SILVA, Vanuza, Figueiredo; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira. Transparência e controle social na administração pública. **Temas de Administração Pública**, v. 8, n. 1, 2013.

SILVA, Pedro Gabril Kenne. **O papel do controle interno na administração pública**. ConTexto, v. 2, n. 2, 2014. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br> Acesso em 28/04/2018 as 19:50h.

SILVEIRA, Luiz Alfredo; FLÔR, R. C.; MACHADO, R. R. **Metodologia da pesquisa**. 2006.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012, 160 p. : il.