



Sistemas de controle na administração pública brasileira

Control systems in public administration

 ARK: 44123/multi.v5i9.1169

Carlos Alexandre Alves da Cunha¹

 <https://orcid.org/0009-0005-3005-1911>

 <http://lattes.cnpq.br/4394913360192411>

UniProcessus – Centro Universitário Processus, DF, Brasil

E-mail: alvesccunha@gmail.com

Resumo

Esta pesquisa tem como objetivo expor resultado de pesquisa sobre os sistemas de controle na administração pública. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica e documental. Propõe uma análise abrangente dos sistemas de controle na administração pública, iniciando com uma revisão histórica da evolução dos sistemas de controle na administração pública, desde os primórdios até as abordagens modernas baseadas controles sociais e uso de tecnologias da informação. Em seguida, são discutidos os principais objetivos desses sistemas, que incluem o monitoramento do desempenho, a prevenção e detecção de fraudes e irregularidades, e a promoção da responsabilidade e prestação de contas.

Palavras-chave: *Administração Pública, sistemas de controle, accountability;*

Abstract

This research aims to present the results of a study on control systems in public administration. The methodology employed consisted of bibliographical and documentary research. It proposes a comprehensive analysis of control systems in public administration, commencing with a historical review of the evolution of these systems, from their origins to modern approaches that rely on social controls and the use of information technologies. Furthermore, the paper discusses the key objectives of these systems, which encompass performance monitoring, fraud and irregularity prevention and detection, as well as the promotion of responsibility and accountability.

Keywords: *Public Administration, control systems, accountability*

¹ Graduando em Direito pelo Centro Universitário Processus – UniProcessus.

Introdução

A administração pública desempenha um papel crucial no funcionamento do Estado. Sua finalidade principal é atender às demandas e necessidades da sociedade. Nesse contexto, para evitar abusos e assegurar a consecução das ações governamentais, é essencial estabelecer mecanismos de controle, de modo a garantir que as ações tomadas pelos gestores reflitam a vontade da sociedade.

Ao longo da história, o controle na administração pública tem evoluído para incluir não apenas o monitoramento interno de uso de recursos, mas também o envolvimento da sociedade na fiscalização das atividades governamentais. Nesse contexto, diversas iniciativas têm sido adotadas para promover o controle social e fortalecer a participação cidadã na atuação estatal.

Portanto, nesta pesquisa, faremos uma reflexão abrangente sobre os sistemas de controles, abordando seu aspecto histórico, sua aplicação e seus impactos na administração pública brasileira. Portanto, por meio de uma abordagem abrangente, a pesquisa visa compreender como os sistemas de controle são implementados, operacionalizados e como influenciam a eficiência, transparência e *accountability* na gestão pública do Brasil.

Justificativa

A administração pública desempenha um papel vital no funcionamento de qualquer país, visto que é responsável por garantir a prestação de serviços essenciais à sociedade e a promoção do bem-estar geral. No contexto brasileiro, a eficiência e a transparência da administração pública têm sido temas recorrentes de discussão, especialmente considerando os desafios históricos relacionados à corrupção, ineficiência e falta de prestação de contas.

Nesse cenário, a abordagem de sistemas de controle ganha destaque como um tema de extrema relevância para a academia, os gestores públicos, os formuladores de políticas e a sociedade em geral. A implementação efetiva de sistemas de controle na administração pública brasileira pode trazer uma série de benefícios que vão desde o aprimoramento da utilização de recursos públicos até o fortalecimento da confiança dos cidadãos nas instituições governamentais.

Metodologia

Para alcançar os objetivos pretendidos serão utilizadas pesquisa bibliográfica e documental. Para pesquisa bibliográfica serão consultados artigos no google acadêmico. Após o início da pesquisa bibliográfica, espera-se encontrar referenciais documentais a serem estudados.

Além disso, será realizada pesquisa de autores que escreveram sobre o tema, legislação, doutrina e jurisprudência.

SISTEMAS DE CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Histórico de mecanismos de controle na administração pública

O controle na administração pública remonta a tempos antigos, quando governantes já eram submetidos a mecanismos de supervisão para evitar abusos de poder. Não há consenso na doutrina quanto à identificação das primeiras instituições associadas com o controle das riquezas do Estado (GIACOMONI, 2021).

De todo modo, alguns manuais relatam que os primeiros tipos de controle na administração pública podem ser identificados em civilizações antigas, como Egito e a Grécia Antiga (LIMA, 2018). Conforme a riqueza e o patrimônio foram se

acumulando, percebeu-se a necessidade de instituir controles para aumentar o grau de confiabilidade nas ações desempenhadas. De fato, se olharmos do ponto de vista prático da atuação estatal da época, é trivial a necessidade de se aumentar o nível de supervisão e controle sobre os agentes responsáveis pela arrecadação, guarda e uso desses recursos. Haveria talvez um controle realizado empiricamente, tal qual a necessidade de se trancar a porta da frente de uma casa para se deitar.

Os primeiros registros formais da necessidade de se instituir controles sobre os gastos públicos relatados pelos doutrinadores são bem antigos e remontam a Magna Carta de 1215 (INGLATERRA, 1215), documento assinado pelo Rei João Sem Terra, sob pressão dos barões da época. O art. 12 daquele documento dizia que nenhum tributo ou auxílio seria instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum. Tratava-se, portanto, do embrião do orçamento público (GIACOMONI, 2021). Ao mesmo tempo, era uma espécie de controle prévio ao gasto público (falaremos adiante dos tipos de controles).

Com o passar do tempo, percebeu-se que não era suficiente apenas autorizar os gastos. Era necessário verificar se a aplicação dos recursos correspondia às finalidades para as quais foram autorizadas as despesas. Podemos dizer que, nesse contexto, surge a necessidade de se realizar controles concomitantes e posteriores dos dispêndios públicos. Podemos notar que esse histórico citado acima centrava-se no controle apenas orçamentário e financeiro do Estado. Ou seja, eram controles ligados ao cumprimento dos aspectos legais do gasto público (GIACOMONI, 2021).

Foi no século XIX que o controle na administração pública ganhou maior relevância, com o surgimento do Estado de Direito e a separação dos poderes. A partir desse momento, a administração pública passou a ser submetida a um controle jurídico, através de leis e normas que regulam a atuação dos agentes públicos (GIACOMONI, 2021).

Conceitos e classificações de controle na administração pública

Na administração pública, existem diferentes tipos de controle que são aplicados para garantir a eficiência, eficácia, economicidade, transparência e prestação de contas. Esses controles são projetados para monitorar as atividades governamentais e minimizar os riscos de irregularidades, fraudes, abusos dentre outros desvios.

O controle é visto como uma das funções administrativas básicas da administração, juntamente com o planejamento, a organização e a direção (MEIRELLES, 2016). Ele envolve o monitoramento e a supervisão das ações e resultados, com o objetivo de corrigir desvios, garantir a conformidade com as normas e maximizar a eficiência e a eficácia das atividades governamentais. Está bastante ligado ao conceito de governança. Cumpre destacar que esse tipo de controle na administração pública foi expressamente previsto no Decreto-Lei no 200 de 1967, decreto esse conhecido como um dos primeiros diplomas legais a trazer conceitos de gestão por resultados de forma expressa. Ele trouxe como princípios fundamentais para a administração pública Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle.

Mais que um simples instrumento de controle de gastos, o Decreto-Lei esclareceu que o Controle do qual trata deveria ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos compreendendo sobretudo o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado; controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; o

controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria. Observa-se certa preocupação do legislador da época para colocar em primeiro plano o controle da execução de programas. Ou seja, que fosse realizado a nível de controlar de fato o desempenho dos programas públicos, para além do simples gasto financeiro.

Controle institucional e controle Social

O Controle Institucional dos gastos públicos é feito pelos próprios gestores públicos e entidades responsáveis pelos atos da Administração Pública, e por aqueles órgãos responsáveis pelo sistema de controle interno de cada Poder, e pelos órgãos de controle externo. Tratam-se, portanto, de órgãos que são legalmente compelidos a realizarem controles.

Já o controle social é exercido pelo próprio cidadão e demais organismos da sociedade civil em geral. Portanto, trata-se do direito de ser a sociedade adequadamente informada sobre a origem e aplicação dos recursos públicos. Significa o entendimento, a participação e a fiscalização das ações do Estado. No âmbito do controle social, os gastos podem ser acompanhados por organizações civis que lutam por mais acesso às informações públicas. Cada cidadão pode e deve, individual ou coletivamente, orientar a administração pública a adotar medidas que realmente atendam ao interesse público (ENAP, 2017).

Controles interno e externo

O controle interno está classificado dentro do Controle institucional e refere-se aos processos e procedimentos estabelecidos dentro de uma entidade governamental para garantir a conformidade com as políticas e regulamentos, além de proteger os ativos e promover a eficiência operacional. Em resumo, trata-se de um processo conduzido por pessoas, orientado para reduzir o risco de a organização não alcançar seus objetivos. No setor público, os próprios gestores possuem a obrigação de realizar o controle, conforme previsão do Decreto-Lei 200/1967 (BRASIL, 1967) por meio da função administrativa de controle vista anteriormente, assim como ocorre no setor privado.

Entretanto, a nível estatal, há um importante sistema de controle instituído pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 74, o chamado o sistema de controle interno de cada poder. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deverão mantê-lo, de forma integrada.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) determina que as principais atribuições desse sistema serão:

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.

Assim, o sistema de controle interno de cada um dos poderes constituídos desempenha um papel fundamental na manutenção da legalidade, da transparência e da eficiência na administração pública. Com base na Constituição Federal e na doutrina, cada poder possui órgãos específicos responsáveis por essa função, que atuam na fiscalização dos atos administrativos, na prevenção de irregularidades e no fomento à boa governança.

Portanto, cada um dos poderes manterá seu sistema de controle interno. A título de exemplo, no Poder Executivo Federal, o órgão responsável por esse sistema de controle interno é a Controladoria-Geral da União (CGU).

O controle externo, o qual também está inserido no Controle Institucional, é realizado por entidades independentes, normalmente por outro Poder Constituído, com o objetivo de fiscalizar as atividades governamentais. Essas entidades são geralmente responsáveis pela auditoria das contas públicas, pela revisão da legalidade dos atos administrativos e pelo monitoramento da eficiência e eficácia dos órgãos públicos.

Alguns exemplos de controle externo incluem:

Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas: responsável por auditar as contas do governo, examinar a legalidade dos atos administrativos, avaliar a eficiência, eficácia, economicidade e efetividade da execução dos programas de governo, dentre outras atribuições definidas constitucionalmente por cada Estado. Na União, o controle externo é de competência do Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU)

Ministério Público: atua como órgão fiscalizador do cumprimento das leis e pode investigar casos de corrupção e abuso de poder na administração pública.

Poder Judiciário: exerce controle por meio da análise da legalidade e da constitucionalidade dos atos administrativos, bem como pela apreciação de eventuais conflitos e litígios envolvendo a administração pública.

Sociedade Civil: A sociedade civil desempenha um papel importante no controle externo por meio de mecanismos como a participação cidadã, o monitoramento social e a denúncia de irregularidades.

Controles prévio, concomitante e posterior

Controle Prévio ou Preventivo: o controle prévio refere-se a um tipo de controle que ocorre antes da realização de determinada atividade ou ação por parte da administração pública. Nesse caso, a análise e a aprovação prévia de planos, política públicas, licitações, contratos ou qualquer outra iniciativa são realizadas antes de sua execução efetiva. O objetivo principal é garantir que todas as etapas estejam em conformidade com as leis, regulamentos, normas e procedimentos estabelecidos, buscando prevenir possíveis irregularidades, erros ou desvios (MEIRELLES, 2016).

Controle Concomitante: o controle concomitante ocorre simultaneamente à realização do ato da administração pública. Nesse caso, a fiscalização é realizada durante a execução das ações, com o objetivo de verificar se as atividades estão sendo realizadas de acordo com as diretrizes estabelecidas e se os recursos estão sendo utilizados de forma adequada. Esse tipo de controle pode envolver a realização de auditoria durante a execução do orçamento, a fiscalização de um contrato em andamento entre outras medidas que permitem a identificação de possíveis problemas ou desvios durante o processo (MEIRELLES, 2016).

Controle Posterior: o controle posterior refere-se ao tipo de controle que ocorre após a conclusão de determinada atividade ou ação da administração pública. Nesse

caso, a verificação e a análise são realizadas retrospectivamente, com base nos resultados obtidos e nos registros documentais disponíveis. O objetivo principal é avaliar a legalidade, a eficiência, a eficácia e a economicidade das ações realizadas, identificando possíveis irregularidades, erros ou falhas que ocorreram durante o processo. O controle posterior pode envolver auditorias, análises financeiras, revisões de processos e outras formas de avaliação retrospectiva.

É importante ressaltar que esses três tipos de controle não são excludentes e podem ser aplicados em diferentes momentos e situações, com o objetivo de garantir a transparência, a responsabilidade e o bom uso dos recursos públicos.

Accountability e transparência, instrumentos de concretização do controle social e da governança pública

Cumpra, inicialmente, falarmos sobre a teoria do principal-agente, a qual refere-se ao conflito de interesses entre os proprietários do negócio (principal) e os administradores (agente). Dessa forma, não raramente ocorre de um desses buscar obter vantagens que reflitam benefícios pessoais e não benefícios para o negócio que administram.

Em suma, podemos afirmar que os agentes (administradores/gestores) possuem um conhecimento mais aprofundado sobre o negócio em comparação aos próprios proprietários (acionistas e detentores do capital). Portanto, é necessário controlar essa assimetria de informações para evitar que os agentes a utilizem em benefício de seus interesses pessoais.

Nesse contexto, surgem os mecanismos de governança como uma forma de alinhar ações, garantir transparência e aderência às normas, evitando assim o favorecimento inadequado dos agentes. Levando esse conceito para o setor público, a sociedade (incluindo os cidadãos em geral) representa o principal, enquanto os governantes e gestores burocratas representam o agente.

O controle social, conforme já mencionado, é o exercício dos direitos e dos deveres do cidadão de fiscalizar, controlar, influenciar e contestar as ações e os atos da administração no ente público. Nesse contexto, a Constituição Federal (BRASIL, 1988), seguida de muitas outras leis, trata do tema Controle, responsabilizando órgãos da estrutura do Estado pelo seu exercício e dando oportunidade à participação ativa da sociedade.

Quando falamos sobre essa responsabilização de órgãos do Estado, somos remetidos a outro importante mecanismo de controle social, a *Accountability*. *Veremos que tal mecanismo se relaciona fortemente com o controle social*. Conforme a doutrina conceitua, consiste na obrigação dos gestores públicos em prestar contas à sociedade sobre os seus atos e a possibilidade de responsabilização.

Temos três tipos de *accountability* consagrados pela doutrina: horizontal, vertical e societal. A horizontal, que consiste na fiscalização realizada entre os Poderes (com fundamento no sistema freios e contrapesos), bem como, no controle entre órgãos públicos. A vertical, ou seja, o controle realizado pelo povo em face das ações governamentais. Seria realizada, por exemplo, por meio do voto, plebiscito, fiscalização direta por cidadãos etc. Por fim, a *accountability* societal, que consiste no controle exercido por entidades sociais (como as organizações não governamentais) em face das ações do governo.

Observa-se que os tipos verticais e societal se relacionam fortemente com o controle societal da administração pública, uma vez que compartilham dos mesmos agentes controladores (cidadãos e sociedade civil organizada).

Transparência

Manter transparência pública é necessário para consolidação da democracia, é necessário para o aperfeiçoamento da gestão pública, promove o combate à corrupção e, por fim, garante acesso a outros direitos (CGU, 2016).

Conforme consta no Guia de Transparência Ativa da CGDF, o direito de acesso à informação, além de ser assegurado pelos artigos 5º e 37 da CF de 1988, é também disposto no artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos, funcionando como um mecanismo para o exercício de outros direitos. As informações produzidas, armazenadas e gerenciadas pelo Estado são consideradas bens públicos e, portanto, pertencem à sociedade. Garantir o acesso a essas informações é de suma importância para a consolidação da democracia e para as iniciativas de prevenção à corrupção, facilitando a participação dos cidadãos nas atividades de controle social.

Portanto, é difícil separar *accountability* de transparência: ambas englobam muitas das mesmas ações, como por exemplo, a comunicação pública (INTOSAI, 2010). A transparência é uma força poderosa que, quando aplicada de forma consistente, pode ajudar a combater a corrupção, melhorar a governança e promover a *accountability*.

Diante de todo o exposto, podemos concluir que a transparência das ações públicas está inserida no contexto da obrigação do gestor público de prestar contas, mas não se limitando a ela. Também está intimamente ligada a própria noção de democracia, uma vez que não existe democracia sem controle. Na democracia, todo governante, gestor público, parlamentar, magistrado, enfim, todo agente detentor de parcela do poder estatal tem sua atividade sujeita a múltiplos controles. Os eleitos para representar o povo assumem responsabilidades que devem ser controladas, seja pelo próprio povo, seja por instituições do Estado especialmente constituídas para exercer tal controle (LIMA, 2018).

4. Referências

BRASIL. **Constituição Federal**, de 1988. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 29 abr. 2021.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Controle Interno - Estrutura Integrada**: Sumário Executivo. Tradução PwC Brasil. COSO, maio 2013.

Controle Institucional e Social dos Gastos Públicos. ENAP. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3161/1/Módulo%201%20PDF.pdf>> Acesso em: 02/07/2023.

GIACOMONI, James, 1943 - **Orçamento Público** 18. ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2021.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como fazer um projeto de pesquisa de um artigo de revisão de literatura. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**. Ano II, Vol. II, n. 05, ago./dez., 2019. Disponível em: <<http://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/121>>. Acesso em: 13 set. 2022.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Escolha do tema de trabalho de curso na graduação em direito. **Revista Coleta Científica**. Vol. 5, n. 9, p. 88–118, 2021. DOI: 10.5281/zenodo.5150811. Disponível em: <<http://portalcoleta.com.br/index.php/rcc/article/view/58>>. Acesso em: 1 jun. 2022.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. 7a. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MANUAL DE DADOS ABERTOS, **Open Knowledge Foundation**, disponível em: <<https://opendatahandbook.org/guide/en>>. Acesso em: 1 jun. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

O que é governança. **Revista TCU**, Brasília, 2013. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87/85>>. Acesso em: 05/07/2023.

TCU Manual de auditoria operacional. TCU, Brasília, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf>. Acesso em: 02/07/2023.

Transparência Pública: Avanços e Desafios. CGU Brasília, 2016. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/obtem_arquivo/24447:858518>. Acesso em: 05/07/2023.

XII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO PARA A SOCIEDADE BRASÍLIA, 23 a 26 de outubro 2011. **Dados abertos governamentais**. Disponível em: <<http://arq.3rengtt.com.br/wp-content/uploads/2015/09/EnancibXII-RibeiroAlmeida.pdf>>. Acesso em: 01/07/2023.