

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS – UEA  
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS – ESO  
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO**

**JEANE LOPES DE SÁ**

**O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO E O CONTROLE SOCIAL  
COMO INSTRUMENTOS DE INIBIÇÃO DA CORRUPÇÃO**

**Manaus  
2021**

**JEANE LOPES DE SÁ**

**O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO E O CONTROLE SOCIAL  
COMO INSTRUMENTOS DE INIBIÇÃO DA CORRUPÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Universidade do Estado do Amazonas, como  
requisito para a obtenção do grau de Bacharel  
em Administração.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>.Dr. Andrea Lanza Cordeiro de Souza

Manaus  
2021

# **O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO E O CONTROLE SOCIAL COMO INSTRUMENTOS DE INIBIÇÃO DA CORRUPÇÃO**

Jeane Lopes de Sá<sup>1</sup>  
Andrea Lanza Cordeiro de Souza<sup>2</sup>

## **RESUMO**

Este artigo traz em seu estudo a importância do Tribunal de Contas do Estado perante a sociedade, quanto a sua função de controle e fiscalização dos atos de gestão pública. O objetivo geral é demonstrar o papel do Tribunal de Contas do Estado e do Controle Social para a inibição da corrupção. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, pois o autor buscou analisar, reunindo informações do tema abordado, por meio de artigos, documentos e situações cotidianas vivenciadas no Tribunal de Contas. O papel do Tribunal de Contas é detectar através de fiscalizações das contas públicas improbidades administrativas, objetivando evitar que a população sofra impactos negativos na qualidade dos serviços ofertados, como a escassez de insumos hospitalares evidenciados na pandemia, no de 2020 e 2021. Desta forma, a população por meio do controle social pode auxiliar o Tribunal de Contas do Estado nessa fiscalização, utilizado como ferramenta a Lei de Acesso à Informação, a qual obriga os gestores a tornarem públicos, de maneira acessível e clara todos os seus atos administrativos; através de diários oficiais e portal da transparência, a sociedade pode acompanhar como os recursos estão sendo aplicados, nos Conselhos Municipais, pode participar da elaboração e melhoria das políticas públicas.

Palavras-chave: Transparência, Corrupção e controle.

## **ABSTRACT**

This article brings in its study the importance of the State Court of Auditors before society, regarding its function of control and supervision of public management acts. The general objective is to demonstrate the role of the State Court of Auditors and Social Control in inhibiting corruption. This is a qualitative research, because the author sought to analyze, gathering information from the theme addressed, through articles, documents and daily situations experienced in the Court of Auditors. The role of the Court of Auditors is to detect through inspections of public accounts administrative improbities, aiming to prevent the population from suffering negative impacts on the quality of the services offered, such as the scarcity of hospital insums evidenced in the pandemic, in 2020 and 2021. Thus, the population through social control can assist the State Court of Auditors in this inspection, using as a tool the Law on Access to Information, which obliges managers to disclose, in an accessible and clear way, all their administrative acts; through the official agendas and the transparency portal, society can monitor how resources are being applied, in the Municipal Councils, can participate in the elaboration and improvement of public policies.

**Keywords: Tranparency, Corruption and control.**

---

<sup>1</sup> Acadêmica do Curso de Administração da Universidade do Estado do Amazonas – UEA, e-mail: jlds.adm16@uea.edu.br

<sup>2</sup> Professora Dra. da Universidade do Estado do Amazonas – UEA/ESO, e – mail: alcsouza@uea.edu.br

## 1. INTRODUÇÃO

A corrupção na Administração Pública é um obstáculo que o país enfrenta há anos, enraizada no sistema burocrático ela traz inúmeros infortúnios à sociedade, como a defasagem na qualidade dos serviços ofertados à população ou a falta dele. Para Silva (2001), a corrupção é uma relação social, estabelecida entre dois agentes ou mais (corruptos e corruptores), que têm como objetivo a alocação ilegal de recursos públicos para enriquecimento pessoal, por meio de troca de favores, propinas e/ou incentivos. Esse empecilho é totalmente contrário à Administração Pública e seus princípios norteadores, que tem por objetivo o atendimento das necessidades da sociedade com qualidade, transparência e legalidade.

Como tem sido noticiado frequentemente, após a chegada da pandemia, em 2020, o país passou a enfrentar grandes problemas no suprimento das necessidades da população, chegando a faltar insumos na área da saúde, por exemplo, como escassez de leitos, remédios, oxigênio e até mesmo equipamentos hospitalares, isso tudo como resultado de anos de corrupção que com a chegada da pandemia passou a ser mais evidente.

Para tentar diminuir e até mesmo extinguir esse problema, o Tribunal de Contas do Estado atua na fiscalização dos gastos públicos, através de auditorias e inspeções onde são coletados e examinados dados, para averiguar a legalidade dos atos administrativos, e assim avaliar como estão sendo gerenciados os recursos públicos, combatendo o avanço da corrupção na área pública e protegendo o interesse da sociedade. Outro instrumento utilizado para fiscalizar os atos administrativos é o controle exercido pela sociedade, a qual tem o direito e o dever de auxiliar na fiscalização para estar ciente de como e onde os recursos estão sendo aplicados, já que isso lhe é dado como direito por meio do princípio da publicidade.

Diante o exposto, o presente estudo, investigou através do problema de pesquisa: Qual importância papel do Tribunal de Contas e do Controle Social para a inibição da corrupção?

Este trabalho teve por objetivo geral identificar o papel do Tribunal de Contas em conjunto com o exercício social para a inibição da corrupção. E como objetivos específicos: Identificar o papel do Tribunal de Contas para a inibição da corrupção; Averiguar os impactos da corrupção na área da saúde; Investigar os meios que população exerce o controle social.

Quanto à natureza do estudo, consistiu em uma pesquisa qualitativa, pois o autor buscou analisar, reunindo a maior quantidade possível de informações do tema abordado, por

meio de artigos, documentos, situações cotidianas vividas no local de estágio que trouxeram respostas aos questionamentos levantados.

Quanto aos meios, o estudo consistiu em uma pesquisa bibliográfica e documental, pois o autor utilizou artigos, livros, revistas, jornais, sites do Governo e relatórios para o levantamento das informações.

Quanto aos fins, tratou-se de uma pesquisa descritiva, pois buscou-se analisar qual o papel do Tribunal de Contas do Estado em conjunto com o controle social para a inibição da corrupção, no cotidiano, porém sem a interferência desde autor.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS E PRÍNCÍPIOS**

A Administração Pública é o conjunto formado por um governo e agentes administrativos, que desempenham funções com o objetivo de suprir as necessidades da coletividade (BRESSER PEREIRA, 1995).

De acordo com Meirelles (2005), considera-se Administração Pública a gestão de bens e interesses da população no âmbito federal, estadual e municipal, em consonância com os preceitos do Direito e da Moral, almejando o bem estar social. Administrar significa traçar um programa de ação e executá-lo da melhor forma possível, atendendo as necessidades da sociedade, sendo ela responsável por administrar tudo o que é de interesse público, essa atuação se dá por meio da prestação de serviços à sociedade, como a garantia de segurança, educação, saúde, saneamento básico, cultura, etc., tudo o que possa proporcionar a vivência dos indivíduos de forma digna.

No atual cenário econômico, ficou evidente a necessidade da atuação do governo e seus agentes administrativos no alcance dos interesses dos cidadãos, entretanto a Administração Pública para muitos, é vista como sinônimo de corrupção. Essa visão que muitos carregam ocasiona na descrença e atraso na tomada de decisões podendo levar a insatisfação na hora de atender as necessidades da coletividade. Sendo assim, para evitar esses transtornos, a Constituição Federal, definiu princípios que servem como alicerce para a boa prática da gestão pública.

Segundo Cretella Júnior (2005), os princípios de uma ciência são as ideais básicas que preservam as estruturas posteriores, eles são os alicerces da ciência, sendo eles Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

### **2.1.2 Princípio da Legalidade**

O princípio da Legalidade é fundamentado na ideia que tanto o Estado, instituições e seus agentes, como agentes particulares devem obediência ao que está previsto em lei, ou seja, o Estado é detentor do Poder e determina a conduta da sociedade. Esse princípio possui mais destaque que os demais, pois é imprescindível ao Estado de Direito e ao Estado democrático de direito, ninguém poderá governar se não em virtude da lei. (ROSA, 2007).

Tal princípio é soberano á Administração Pública, desta forma ela sempre deve acatá-la. Nela não há liberdade e/ou finalidade pessoal, pois o particular não é permitido, porém na administração particular pode-se fazer tudo que a lei não impede. (MEIRELES, 2006).

Sendo assim, a Administração Pública, segundo o princípio da legalidade, pode apenas atuar de acordo com o que está previsto em lei. Esse princípio possui um objeto mais restritivo ao administrador público do que para o particular. Nas palavras de Meirelles, (2016, p. 93) “a lei para o particular significa ‘pode fazer assim’; para o administrador público significa ‘deve fazer assim’”.

### **2.1.3 Princípio da Impessoalidade**

A existência do princípio da impessoalidade conduz as diretrizes a fim de evitar que o desejo do administrador se confunda com a vontade do órgão governado, da sociedade, ou seja, o administrador nunca deverá buscar interesses próprios, mas sim da coletividade. De acordo com Ávila (2004), a impessoalidade obriga a Administração Pública a respeitar o direito de igualdade dos administrados, não podendo tirar proveito da máquina pública, deve-se buscar sempre a satisfação do bem comum e jamais deve deixar que convicções políticas, partidárias ou ideológicas interfiram nos atos administrativos.

Nesse sentido, o administrador tem como objetivo somente os interesses públicos não podendo ao desempenhar sua função, almejar o interesse particular, pois nesse caso ocorre desvio de finalidade, de poder. Para Silveira (2003, p. 25) “qualquer ato praticado com o objetivo diverso da satisfação do interesse público, será nulo por desvio de finalidade”.

### **2.1.4 Princípio da Moralidade**

De acordo com esse princípio as atividades administrativas devem ser exercidas com legalidade, ética, honestidade, lealdade e boa fé não bastando apenas ao administrador cumprir o que está na lei, deve existir honestidade na Administração Pública.

A moralidade administrativa não é idêntica à moralidade comum, ela é uma moralidade jurídica. Para Moreira Neto (2014) a moral comum é conduzida por uma distinção puramente ética, escolha entre o bem e o mal, porém a moral administrativa é guiada pela prática entre a boa e a má gestão.

O princípio da moralidade deve ser observado não apenas pela gestão pública, como também por aqueles que se relacionam com ela, como exemplo, organizações particulares que prestam serviços ao órgão público, como no caso dos contratos de licitações (DI PIETRO, 2018).

[...] sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa (DI PIETRO, 2018, p. 119).

### **2.1.5 Princípio da Publicidade**

Esse princípio exige que a atuação do Governo seja transparente, fornecendo acesso à informação a toda a sociedade, não bastando apenas divulgar os atos administrativos, as informações devem ser claras de modo que a sociedade possa fiscalizar os atos e negócios praticados pelos administradores públicos. O autor Meirelles (2004), afirma que:

A publicidade, como princípio da Administração Pública (CF, art. 37, caput), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isto é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para fins constitucionais (MEIRELLES, 2004, p. 798)

O acesso a essas informações podem ser feitas por meio do Diário Oficial da União, dos Estados e Municípios, ou ainda por editais expostos em lugares convenientemente sinalizados para disseminação dos atos públicos, por tanto a publicação desses atos torna-os válidos perante a sociedade e o Estado.

### **2.1.6 Princípio da Eficiência**

Este preza a “boa administração”, provendo os desejos da sociedade de modo positivo e satisfatório. Nesse princípio, o gestor não deve apenas atuar na legalidade, como também buscar incessantemente resultados positivos para satisfazer os anseios da sociedade.

Para Meirelles (2016, p. 105), “o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”. Ele aponta duas questões: a primeira é o “modo de atuação do gestor”, onde há busca incessante de resultados positivos, porém com desempenho otimizado; a segunda é o “modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública” o qual tem o propósito de melhorar a prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2018).

## **2.2. A CORRUPÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A corrupção na Administração Pública afeta o sistema burocrático brasileiro, tornando-a ineficiente aos olhos dos cidadãos, mesmo havendo princípios que os gestores devem seguir, ainda há grandes obstáculos para ela ser totalmente eficiente e eficaz. Ela ocorre quando o agente público utiliza o poder que lhe foi atribuído em benefício próprio ou até mesmo quando ocorre a omissão de sua parte quando há corrupção envolvendo terceiros. Como característica da corrupção, destacam-se o uso de poder de forma inadequada e o enriquecimento de forma ilícita dos agentes ou daqueles que atuam em conjunto com a Administração Pública. (GARCIA E ALVES, 2014).

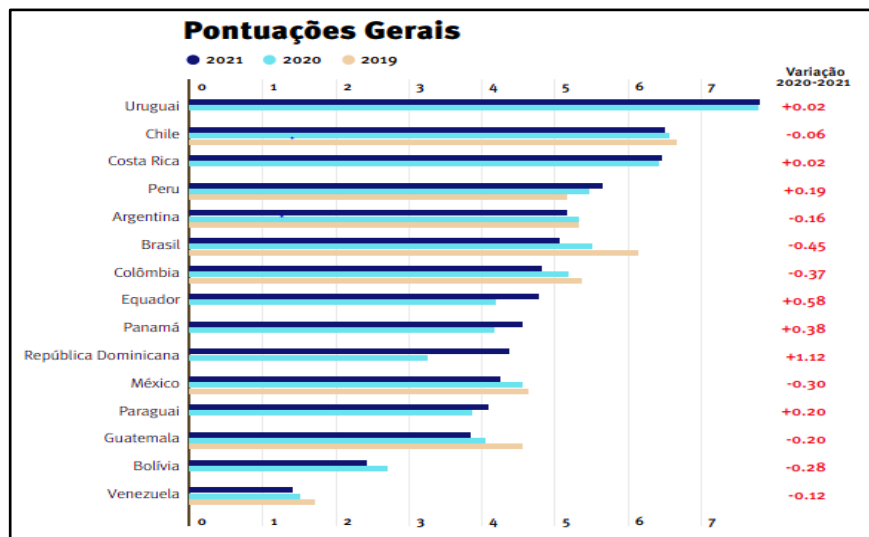
Considerando o cenário atual, a chegada da pandemia tornou mais evidente o quanto a corrupção está cravada em nosso sistema, e isso é identificado principalmente na área da saúde, que foi tão afetada que quase não suportou suprir a demanda por leitos, remédios e oxigênio nos hospitais, trazendo a tona grandes redes de corrupção e o total descontentamento dos brasileiros, além de milhares vidas perdidas.



Embora a corrupção seja caracterizada como um desvio das convenções normativas sobre trocas políticas convenientes, ao tratar-se de crescimento econômico ela não parece produzir indignação moral. Quando a crise econômica surge, a corrupção se torna uma expressão de injustiça, de injustiça social representando sentimentos de raiva. (FISKE & TETLOCK, 1997; ZECHMEISTER & ZIZUMBO-COLUNGA, 2013; DOORN *ET. AL.*, 2014). A corrupção está tão enraizada no sistema brasileiro que os cidadãos não se surpreendem mais com ela, porém o sentimento de indignação aflora quando se enfrenta uma crise econômica e percebe-se que o nível de corrupção é tão exorbitante a ponto de prejudicar toda uma nação.

Em um levantamento feito pela America Society/Council of the Americas (AS/CO) que analisa o Índice de Combate a Corrupção (CCC) em 15 países da América Latina, identificou que em 2021, o Brasil saiu do 2º para o 6º lugar, em comparativo ao ano de 2019, a nota do país nesse ranking caiu de 5,52 para 5,07, ficando atrás da Argentina. Desta forma é possível observar através dos dados estatísticos do estudo, o agravamento na identificação e combate a corrupção, e isso possibilita o enriquecimento de muitos agentes públicos e deixa o país em crise, como foi observada a crise na saúde em meio à pandemia de Covid-19. Veja abaixo, o ranking dos países quanto à capacidade de combate à corrupção.

**Figura: 1-** Índice de Capacidade de Combate à Corrupção (CCC), 2021.



**Fonte:** Relatório da America Society/Council of the Americas, (2021, p. 5).

Após observar a figura, é possível notar que o país sofreu um retrocesso no combate à corrupção, ele teve queda na autonomia de suas agências anticorrupção e do Ministério Público, e como citado anteriormente, a chegada da pandemia abriu portas para os gastos dos

recursos de forma inadequada, até mesmo o desvio de verbas já que o foco principal era frear a pandemia deixando a fiscalização em segundo plano.

### 2.3. IMPACTOS DA CORRUPÇÃO NA ÁREA DA SAÚDE

A corrupção no setor de saúde é uma realidade global e infelizmente existe em todos os sistemas de saúde do mundo e é particularmente grave em comparação com outras formas, porque limita o desenvolvimento humano e econômico e coloca os pacientes em risco (MACKEY, 2006). A corrupção na saúde apresenta um impacto negativo na prestação de serviços de saúde, prejudicando especialmente os mais pobres. (VIAN, 2008).

De modo geral, todos os gastos públicos podem ser afetados pela corrupção e ineficiência em virtude da interferência que pode ser provocada pelo detentor do poder discricionário (governante, via de regra) no momento da alocação dos recursos (MAURO,1998). Entretanto, no que se refere à situação específica do serviço público de saúde, pode-se afirmar que a maior oportunidade para gastos inadequados é principalmente no momento da compra, ou seja, quando há gastos com equipamentos médicos, instalações hospitalares e medicamentos. (MAURO, 1998; VILARDAGA, 2015).

Isso ocorre devido à inconformidade de informações, aos altos recursos financeiros envolvidos e ao desempenho dos atores (governantes, médicos e fornecedores) na gestão desses recursos criam um desperdício de recursos. (VIAN, 2008). Devido à existência destes desperdícios, ocorre a interferência na qualidade e quantidade dos serviços prestados causando impactos negativos na qualidade de vida da população (SVENSON, 2005 apud DIAS, 2016).

Após a chegada da pandemia, a população sentiu pele o quanto a corrupção à afeta, ocasionando na falta de hospitais, leitos, profissionais, medicamentos e insumos, impedindo a sociedade de obter uma existência digna, como está previsto na Constituição Federal (LEITE, 2020).

Com a vinda da pandemia, ficou evidente o colapso na saúde, hospitais abarrotados, falta de leitos, de insumos hospitalares, em muitos Estados não havia mais leitos e muitos pacientes precisaram ser transferidos a outros Estados para fazer o tratamento, vidas foram perdidas. Este cenário mostra o quanto a corrupção desenfreada traz impactos negativos para a sociedade, colocando em risco milhares de vidas.

## 2.4. TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICA

Para Stiglitz (1999 apud Dias 2016), transparência significa reduzir a assimetria de informações entre cidadãos e agentes públicos, diminuindo e controlando erros de gestão dos atos ilegais cometidos pelos gestores. Ela é defendida como regra básica da gestão pública e busca por meio do princípio da publicidade, aprofundar a democracia e estimular mecanismos da administração pública.

A transparência das contas públicas (TCP) é o meio utilizado para aproximar os agentes públicos da sociedade, pois ela tem como objetivo inibir a corrupção no setor público. O gestor tem como obrigação apresentar suas justificativas quanto aos gastos com os recursos públicos, isso está previsto na Constituição Federal, art. 37, o qual deixa explícita a divulgação dos atos administrativos. Ela está atrelada à forma lúcida e perceptível que os atos administrativos devem estar à disposição da sociedade.

Art. 37. 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 e, também ao seguinte:

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (BRASIL, 1988).

Além da transparência das contas públicas, o gestor deve manter sempre a impessoalidade em seus atos, ou seja, os atos do gestor em prol da sociedade jamais deverão ser atribuídos ao gestor, mais sim ao Estado, o principal objetivo do gestor deve ser o atendimento das necessidades da sociedade.

Em meio às crises políticas e sociais vivenciadas no país, deve se exigir uma contabilidade pública eficiente que forneça informações precisas e transparentes. Além disso, é imprescindível saber se os cidadãos estão fazendo sua parte, fiscalizando as contas públicas, para garantir o controle social e a construção de uma sociedade transparente e democrática.

### 2.4.1 Lei de Acesso à Informação

A lei nº 12.572, mais conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI), foi sancionada em 18 de novembro de 2011, nela é regulamentada o direito constitucional de

acesso às informações por parte dos cidadãos, sendo aplicada aos três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. A publicação da Lei de Acesso à Informação representa uma grande conquista na busca por informação, considerando que, na sua ausência “o cidadão e a sociedade civil ficam, portanto, a depender da discricionariedade burocrática, situação perniciosa para a construção” (GRAU, 2006 apud BERTAZZI, 2011, p.26).

De acordo com Dahl (2001) os cidadãos que não se manifestam podem ser ideais para governos autoritários, mas seriam lamentáveis para uma democracia. A busca por informações quanto aos atos administrativos do Governo torna a sociedade mais comprometida com o modo que os recursos estão sendo aplicados. “O cidadão esclarecido é sem dúvida uma peça incômoda, reivindicadora. Sem ele, no entanto, está comprometido nosso próprio futuro como nação” (CARVALHO, 1997, p. 106).

Para maior eficiência na transparência dos atos administrativos, a Lei de Acesso à Informação se tornou mais um instrumento para o combate à corrupção, pois o acesso às informações publicadas, auxiliadas pelo engajamento da sociedade na participação de pautas públicas, através de conselhos municipais, traz melhoria na qualidade dos serviços ofertados, na multiplicação e eficiência das políticas públicas, além do monitoramento da aplicação de recursos nessas políticas, proporcionando o bem-estar coletivo.

## 2.5. A IMPORTÂNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO PARA INIBIR A CORRUPÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado é responsável por analisar os gastos públicos, ele realiza a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos da Administração Pública Direta e Indireta. Juntamente com o Poder Legislativo o Tribunal de Contas exerce controle externo sobre a Administração Pública, de acordo com a Constituição Federal de 1988.

Em conformidade com o Artigo 71, o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas. Para Marinela (2013, p. 1017), “o controle externo é o que se realiza por órgão estranho à administração responsável pelo ato controlado, criado por Lei ou pela Constituição Federal e destinado a tal tarefa”.

Mesmo o Tribunal de Contas sendo um auxiliador do Congresso, não se deve pensar que ele é inferior hierarquicamente, porém ele apenas é um auxiliador, ele não pode ser

extinto, pois ele é indispensável para o controle das contas públicas, bem como o Poder Legislativo. Monteiro (2009. p. 29), explica que:

O Tribunal de Contas têm natureza de órgãos constitucionais dotados de autonomia administrativa e financeira sem qualquer relação de subordinação com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tendo em vista que eles agem ora em colaboração com o Poder Legislativo, ora no exercício de competências próprias. (MONTEIRO, 2009. p. 29)

Apesar de ser um auxiliador do Congresso Nacional, o Tribunal de Contas não é subordinado a nenhum dos três Poderes, Executivo, Legislativo ou Judiciário, ele possui autonomia e desta forma evita-se de sofrer pressões externas quando a execução de seu trabalho, evitando assim possíveis casos de corrupção nas contas públicas. Sendo assim, Marques Neto (2009, p. 198) explica que “quando a vontade individual dos governantes passa a se submeter à ordem jurídica, o poder estatal passa a ser limitado e pode então ser controlado pelos seus destinatários”.

Portanto, entende-se de que as Cortes de Contas são órgãos independentes de excepcional importância no controle externo dos Poderes no que tange às contas públicas, uma vez que desenvolvem seu próprio regimento interno e usufruem de autonomia administrativa e financeira, além de determinar quanto a sua economia interna e seu pessoal. Essa autonomia permite que o Tribunal de Contas do Estado não sofra pressão por parte de nenhum dos três Poderes.

## 2.6 CONTROLE EXTERNO

O controle representa uma das cinco funções universais da Ciência da Administração, sendo elas, prever, organizar, comandar, direcionar e controlar. Ele se relaciona com todas as demais funções, tornando-se instrumento de suma importância para que sejam atingidos os objetivos esperados por qualquer organização. Em relação à função de planejamento, ele sem o controle da execução dificilmente obtêm êxito, da mesma forma o controle sem padrões e objetivos previamente definidos não terá como atuar, por não possuir um objeto (CHIAVENATO, 2000).

O objetivo do controle externo é assegurar e regular os gastos públicos em favor da sociedade, pois controlar os recursos públicos sempre foi uma preocupação, antes mesmo da

criação das atuais instituições voltadas exclusivamente para a verificação do bom uso dos recursos públicos por parte dos governantes (TEIXEIRA, 2005). Ele pode ser definido como um conjunto de atividades de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, contendo seus próprios procedimentos, atividades e recursos, fora da estrutura controlada, para controlar, verificar e corrigir as atividades.

De acordo com o artigo 79 da CF de 1988, o controle externo tem o propósito de realizar fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em todo âmbito da administração pública, essa fiscalização está sob os cuidados do Poder Legislativo, auxiliada pela Corte de Contas. Ela, juntamente com o controle interno faz uma averiguação nas contas do gestor e informa se houve improbidade administrativa, caso seja comprovada a improbidade o gestor sofrerá sanções como suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário.

Para Guerra (2005), o controle externo é aquele encarregado por órgão separado do outro controlado, sua finalidade é a efetivação de mecanismos, que visa garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, por tanto a Administração Pública deve ser fiscalizada, na gestão dos interesses da sociedade, por órgão alheio, forçando-o a atuar em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, dentre outros.

Sendo assim, entende-se que o controle externo é de suma importância para controlar a Administração Pública, ele é imprescindível em qualquer organização e deve ser entendido de forma extensa, e não pode estar limitado apenas aos aspectos financeiros e administrativos, mas sim, deve ser entendido como um conjunto de ações e procedimentos que devem ser efetivados dentro de um determinado ente administrativo, fornecendo a ele uma verdadeira cultura de transparência, permitindo, assim, que se faça acareações entre os resultados previsíveis e os efetivamente realizados sempre tendo em vista o interesse público.

## 2.7. CONTROLE INTERNO

Utilizado como uma ponte entre o que foi planejado e o que realmente foi executado, a implantação do controle interno pode garantir aos gestores a aprovação nas contas perante os órgãos de fiscalização externa. As razões pelos quais se deve implantar o controle interno é para prevenir, detectar e corrigir, isso faz com que as metas sejam atingidas, o que trará mais

qualidade a gestão pública, se tornado uma ferramenta de apoio ao gestor, pois com ele os gestores podem detectar e corrigir situações que poderiam causar impactos negativos futuramente, problemas que não foram detectados por um órgão que não possui controle interno, são detectados pelo controle externo, trazendo penalidades ao gestor.

Segundo a Constituição Federal de 1988, os objetivos do Controle interno são:

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  
(BRASIL, 1988)

Uma entidade possui Controle Interno quando ela realiza controle sobre seus atos. Para Cavalheiro e Flores (2007, p.27):

Os controles servem para auxiliar o gestor na busca de sua missão-colocar serviços públicos à disposição da comunidade-, tendo em vista a necessidade de conhecimento daquilo que ocorre no município, não com conhecimento empírico (baseado somente na experiência -quando existe- e sem nenhum conhecimento científico), mas sim, voltado para técnicas modernas de administração (planejamento e gestão). Antes de ser meio de fiscalização, os controles internos têm cunho preventivo, pois oferecem ao gestor público a tranquilidade de estar informado da legalidade dos atos de administração que estão sendo praticados, da viabilidade ou não do cumprimento das diretrizes e metas estabelecidas, possibilitando a correção de desvios ou rumos da sua administração.

Em síntese, os controles internos são a possibilidade de exercer, realmente, a função de “gestor dos negócios públicos” (CAVALHEIRO E FLORES, 2007, P.27).

Pra Machado (1998, apud Dias, 2016) o sistema de Controle Interno opera de forma integrada, mesmo que os três Poderes tenham controle interno, contudo, será coordenado pelo Poder Executivo, posto que lhe atribuirá, ao fim de cada exercício, a elaboração da prestação de contas concomitantemente, em que pese os outros Poderes preparem as suas respectivas contas.

O controle interno possui mais relevância a área Estatal, considerando que essa esfera não dispõe de instrumentos de correção de desvios, problema esse que não ocorre na rede

privada, considerando que o objetivo do setor privado é o lucro, e este é um excelente mecanismo para diminuir os desperdícios, melhorando o desempenho e alocando recursos de modo mais satisfatório. O direito de propriedade estatal é vago, já que não existe uma vigilância incisiva, como há no setor privado. Desta forma, acaba concedendo abertura para a existência de grupos de coação, internos e externos ao aparelho estatal, os quais procuram obter, para benefícios próprios, vantagens sobre o interesse e os bens públicos. Em nosso país, essa regra geral possui uma importância muito conveniente, pois as pessoas estão constantemente cuidando mais de seus próprios interesses particulares do que os coletivos e a Justiça ainda é morosa e complacente com quem opera à insubordinação à lei. (CIALDINE E NASCIMENTO, 2003).

## 2.8. CONTROLE SOCIAL

O controle social é a participação da sociedade na Administração Pública, com objetivo de acompanhar e fiscalizar as ações de Governo, a fim de solucionar os problemas e assegurar a manutenção dos serviços de atendimento ao cidadão. O desenvolvimento do controle social é uma das diretrizes da Lei de Acesso à Informação. (GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO [2016 e 2021]). Assim os gestores passam a ficar limitados a ações como desvios ou desperdícios de recursos públicos, mas para que isso realmente ocorra é indispensável o exercício de fiscalização das contas públicas de forma incisiva por parte da população.

Esse controle surge como um instrumento que possibilita a sociedade exercer fiscalização sobre os atos do Estado, com o propósito de prevenir possíveis atos administrativos adversos aos princípios basilares do sistema normativo jurídico brasileiro que norteia os atos da Administração Pública. De acordo com Pinheiro (2015), o Estado possui o controle governamental, o qual é dividido em interno e externo, e a sociedade exerce o controle social por meio de ações populares como a participação em audiências públicas; estímulo ao poder judiciário ao acionar o Ministério Público; acompanhamento nos portais de transparência dos Entes Federativos, disponíveis nos sites institucionais; a utilização dos recursos públicos, por meio dos Conselhos Municipais ao interagir nas suas ações junto ao poder público.



É o ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo. (SIRAQUE 2005, p. 103)

O controle social caracteriza-se como uma ponte entre a sociedade e o governo, oferecendo ao cidadão o pleno exercício da cidadania, resultando na parceria entre Estado e sociedade, ao contribuir com o planejamento e participação do controle das despesas que a gestão pública realiza. Tal fiscalização permite a população tornar-se mais atenta e mais responsável com os recursos disponíveis, comprovando aos seus representantes a dedicação que devem ter com a coisa pública.

A atuação conjunta entre governo e sociedade pode resultar em valiosos ganhos econômicos, sociais e culturais. Os ganhos econômicos são os advindos dos recursos que o controle social pode evitar que sejam escoados pela corrupção. Os ganhos sociais advêm da elevação da qualidade dos serviços prestados à população pela administração pública e da melhora dos indicadores sociais relativos à saúde e à educação. Os ganhos culturais advêm do fortalecimento de valores importantes para a cidadania, como a responsabilidade sobre a coisa pública. (LIRA *et. all*, 2003, p.68)

Desta forma percebe-se o quão importante é a participação da sociedade no controle social, pois assim a sociedade auxilia o poder público na elaboração de processos e políticas públicas mais viáveis à população, pois não há melhor para dar a opinião sobre a eficiência e qualidade da gestão pública, se não os cidadãos que conhecem de perto os serviços prestados pelos órgãos públicos.

### **3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

O Tribunal de Contas do Estado como visto, é responsável por analisar os gastos públicos, realizando a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos da Administração Pública Direta e Indireta, sendo assim, seu papel é detectar através de fiscalizações das contas públicas atos corruptos por parte dos gestores e impedi-los, a fim de evitar que a população sofra impactos quanto à má qualidade dos serviços ofertados, como sofreu nos anos de 2020 e 2021, devido à escassez de insumos hospitalares, como leitos, remédios, equipamentos hospitalares e até profissionais da saúde.

Por consequência disso, a população se viu desamparada e milhares de vidas foram perdidas, pois não foi possível suprir a demanda necessária.

A fim de evitar que tal catástrofe ocorra novamente, a população por meio do controle social pode auxiliar o Tribunal de Contas do Estado na fiscalização das contas públicas, pois ela tem como ferramenta a Lei de Acesso à Informação, a qual obriga os gestores a tornarem públicos de maneira acessível e clara todos os seus atos administrativos. A sociedade pode acompanhar por meio dos diários oficiais e portal da transparência, como os recursos estão sendo aplicados, através de Conselhos Municipais, pode participar da elaboração e melhoria das políticas públicas, pois não há alguém melhor para fazer a fiscalização das políticas públicas, se não aqueles que estão em constate convívio.

Para disseminar mais conhecimento quanto o papel do Tribunal de Contas do Estado e do Controle Social, constantemente são ofertados cursos com esse tema, porém é necessário é uma divulgação massiva nos meios de comunicação, além de novas formas de divulgação como a oferta de cursos e palestras em escolas, centros de convivência, assim um público maior será alcançado e haverá mais cidadãos engajados na busca por melhorias do bem-estar social. Somente com a propagação desse conhecimento é que a corrupção poderá chegar ao fim.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, A. P. O. **O Princípio da Impessoalidade da Administração: Para uma Administração Imparcial**. Rio de Janeiro: Renovar, 210 p. 2004.

BERTAZZI, Danilo Marasca. **O projeto de lei de acesso à informação e seu impacto sobre os servidores públicos**. In: ARTICLE 19. Leis de acesso a informação: dilemas da implantação. 2011. p. 25-39.

Brasil cai para 6º em ranking de combate à corrupção na América Latina. **Globo.com**, 2021. Disponível em: < Brasil cai para 6º em ranking de combate à corrupção na América Latina>. Acesso em: 20 de jun. de 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. **Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm)>. Acesso em: 20 de jun. de 2021

BRESSER PEREIRA, L. C. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil**. Brasília: ENAP, 1995.

CARVALHO, J. M. **Interesses contra a cidadania**. Extraído de: Brasileiro: Cidadão? São Paulo: Cultura Editores Associados, 1997. p.89-123.

CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo Cesar. **A organização do sistema de controle interno municipal**. Porto Alegre, CRCRS; Atricon, 2007.

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

CIALDINI, Alexandre Sobreira; NASCIMENTO, Roberto Sérgio. **Controle da Execução Orçamentária. Orçamento Público: Planejamento, execução e controle**. Universidade Aberta do Nordeste. Fundação Demócrito Rocha. Fascículo 12. Teresina: 2003

Controle Social. **Governo do Estado do Espírito Santo**. Disponível em: <<https://acessoinformacao.es.gov.br/o-que-e-controle-social>> Acesso em: 20 de jun de 2021.

CRETELLA JUNIOR, J. **Primeiras lições de direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Ed. UnB, 2001.

DIAS, Lidiane Nazaré da Silva. **Fatores que impactam na corrupção e na ineficiência relacionadas à aplicação de recursos da saúde pública municipal**. 2016.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018

FISKE, A. P. and Tetlock, P. (1997) ‘**Taboo trade-offs: Reactions to transactions that transgress the domain of relationships**’, *Political Psychology*, 18: 255–297.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014

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

Índice CCC 2021 revela os efeitos do COVID-19 no combate à corrupção na América Latina. **America Society/Council of the Americas (AS/CO)**, 2021. Disponível em: <[https://www.as-coa.org/sites/default/files/CCC\\_Report\\_2021.pdf](https://www.as-coa.org/sites/default/files/CCC_Report_2021.pdf)>. Acesso em: 20 de jun, de 2021

LEITE, Ana Paula. **Em tempos de pandemia, campanha do MPMS mostra os impactos da corrupção na vida dos cidadãos**. Ministério Público do Mato Grosso do Sul. 2020. Disponível em: <https://www.mpms.mp.br/noticias/2020/07/em-tempos-de-pandemia-campanha-do-mpms-mostra-os-impactos-da-corrupcao-na-vida-dos-cidadaos>> Acesso em 20 de jun de 2021.

LIRA, Ana Magda de Azevedo et. Al. **A educação corporativa aplicada ao Tribunal de Contas da União como estímulo ao controle social, 2003**. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>> Acesso em: 20 de jun, de 2021.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 7ª ed. Niterói: Impetus. 2013

MEIRELLES, H.L. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 42.ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MAURO, P. **Corruption and the composition of government expenditure**. *Journal of Public Economics*. v. 69, p. 263–279, 1998.
- MACKEY, T. K., Kohler, J. C., Savedoff, W. D., Vogl, F., Lewis, M., Sale, J., & Vian, T. (2016). **The disease of corruption**: views on how to fight corruption to advance 21 st century global health goals. *BMC medicine*, 14(1), 149.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Os Grandes Desafios do Controle da Administração Pública**, in MODESTO, Paulo (coord.), Nova Organização Administrativa Brasileira, Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 198.
- MONTEIRO, Marília Soares de Avelar. **A Natureza Jurídica dos Julgamentos Proferidos Pelos Tribunais de Contas no Brasil**. *Boletim de direito municipal: BDM*. Ano 2009, v. 25, n.1, mês jan, p. 23-38
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 16. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- PINHEIRO, Emanuel Reyes Alves. **Controle Social: ferramenta de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania**. 2015. Disponível em: <https://monografias.ufrn.br/jspui/handle/123456789/1880>. Acesso em 03 de Jul de 2021.
- ROSA, M. F. E. **Direito Administrativo**. 9º Edição. São Paulo. Saraiva, 2007.
- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção**. São Paulo: Transparência Brasil, 2001
- SILVEIRA, Rafael Fonseca da. **Impossibilidade da dispensa imotivada nas empresas públicas e sociedades de economia mista**. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/5131/1/rafaelfonsecadasilveira.pdf> Acesso em: 01 jul. 2021
- SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005
- VILARDAGA, V. Sete perguntas para Francisco Balestrin. **Revista Exame**, 4 fev. 2015
- TEIXEIRA, Marco A. C.; LIMA, F. T. **Descentralizando o conhecimento sobre as contas públicas**. In: Oliveira, Fernanda Martinez de; Barboza, Hélio Batista; Teixeira, Marco Antonio Carvalho. (Org.). *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2005.
- VIAN, T. Review of corruption in the health sector: theory, methods and interventions. **Health Policy Plan**. v. 23, n. 2, p. 83-94, 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1093/heapol/czm048>.> 20 de jun. de 2021.