



**Pró-Reitoria de Graduação  
Curso de Direito  
Trabalho de Conclusão de Curso**

**CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DOS  
PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS APLICÁVEIS PARA UMA  
GESTÃO PÚBLICA TRANSPARENTE**

**Autor: Alguimar Serafim Moreira  
Orientador: MSc. Luciana Mees Abreu**

**Brasília - DF  
2011**

**ALGUIMAR SERAFIM MOREIRA**

**CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DOS PRINCÍPIOS  
ADMINISTRATIVOS APLICÁVEIS PARA UMA GESTÃO PÚBLICA  
TRANSPARENTE**

Artigo apresentado ao curso de graduação em  
Direito da Universidade Católica de Brasília,  
como requisito parcial para obtenção do Título  
de Bacharel em Direito.

Orientadora: MSc. Luciana Mees Abreu

**Brasília  
2011**



Artigo de autoria de ALGUIMAR SERAFIM MOREIRA, intitulada CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS APLICÁVEIS PARA UMA GESTÃO PÚBLICA TRANSPARENTE, apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito da Universidade Católica de Brasília, em 04 de novembro de 2011, aprovado pela banca examinadora abaixo assinada:

---

Prof<sup>ª</sup>: MSc. Luciana Mees Abreu  
Orientadora  
Direito – UCB

---

Professor (a)  
Direito – UCB

---

Professor (a)  
Direito – UCB

## **CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS APLICÁVEIS PARA UMA GESTÃO PÚBLICA TRANSPARENTE**

### **Resumo:**

O artigo versa sobre os meios e órgão de controle da Administração Pública e a aplicação dos princípios administrativos para que se tenha uma gestão pública transparente. Partindo da aplicação dos principais princípios administrativos que são de suma importância para que se tenha uma gestão pública transparente e que deverão ser rigorosamente seguidos e assim gere maior transparência para os cidadãos. No segundo momento, é demonstrado os meios de controle da administração pública para os desvios cometidos sejam corrigidos. Por fim, verificou-se que são indispensáveis os princípios administrativos e o controle social para que se tenha uma gestão pública transparente.

**Palavras-Chave:** Administração Pública. Controle. Princípios Administrativos. Gestão Pública Transparente.

### **INTRODUÇÃO**

O trabalho tem como objetivo discorrer acerca do controle da administração pública, sob a ótica da aplicação dos princípios administrativos, elementos estes indispensáveis para que se tenha uma gestão pública transparente.

O artigo centra-se na problemática de que os princípios administrativos são basilares para a transparência na administração, mas o controle social revela-se como importante complemento, além do exercido pelos órgãos fiscalizadores. Somente será possível o pleno controle social se houver informações sobre os gastos públicos.

Como hipótese verifica-se que o fiel cumprimento dos princípios administrativos gera transparência na gestão pública. Caso esses princípios não sejam respeitados, deverão incidir algumas das formas de controle.

O tema é de grande relevância social, pois é com a participação do cidadão no controle social que haverá transparência dos atos administrativos. Sem dúvida o Estado deve oferecer às pessoas a possibilidade de participar da gestão, para que elas possam participar ativamente nas decisões tomadas. As aplicações dos princípios administrativos propicia o acesso à informação, o que já é um enorme passo para que se tenha transparência.

Inicialmente será delineado sobre o conceito de gestão pública transparente. Após, será apresentado os princípios aplicáveis para que gestão pública seja transparente, dialogando, ora com os conceitos dos princípios, e ora com a importância desses para a transparência. Por fim, será explanado sobre o controle social, momento em que será discutido as formas de controle interno e externo. Brevemente será discutido sobre o controle interno onde se tem o controle realizado pela própria administração: o controle exercido pela Controladoria Geral da União. E o controle externo: controle Judicial, controle realizado pelo Ministério Público e Controle realizado pelo Tribunal de Contas da União. Será delongado com maior detalhe o controle social, que é tema central do artigo.

O trabalho pautou-se nos seguintes procedimentos metodológicos: do ponto de vista de seus objetivos será exploratória, pois busca proporcionar familiaridade ou uma nova visão do problema pesquisado, facilitando sua compreensão. Quanto à forma de abordagem do problema a pesquisa será qualitativa, pois a lida com fenômenos: prevê a análise hermenêutica dos dados coletados. Quanto aos procedimentos técnicos a pesquisa foi bibliográfica, pois foi feita com base na leitura de livros e artigos já publicados por outros pesquisadores.

## 1 DELINEANDO A GESTÃO PÚBLICA TRANSPARENTE

A palavra transparente<sup>1</sup> pode ser definida como algo translúcido, que é percebido, conhecido. Logo, pode se conceber a transparência, como “saber”, algo que, dá margem à informação e conhecimento.

A gestão pública transparente está intimamente ligada ao acesso às informações compreensíveis para todos os cidadãos. Assim, pode-se conceituar gestão pública transparente como sendo uma gestão pública onde os gestores conferem lucidez aos atos administrativos de forma compreensível, de maneira que todos possam acompanhar, participar e controlar<sup>2</sup> o bem público.

---

<sup>1</sup> Segundo o dicionário Aurélio o termo **transparente** significa: 1. Que se deixa atravessar pela luz, permitindo a visão dos objetos; diáfano. 2. Que permite distinguir os objetos através da sua espessura. 3. Que deixa perceber um sentido oculto; evidente, claro. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Mini Aurélio: *o dicionário da língua portuguesa*. 7. ed., rev. e ampl. Curitiba, PR: Positivo, 2010. p. 79.

<sup>2</sup> A palavra controle neste ponto está sendo empregada como controle social.

Para que a transparência na gestão pública se efetive deve haver não apenas a publicação de relatórios técnicos nos quais nem sempre as demonstrações das contas são esclarecedoras aos administrados, mas informações claras que possam ser entendidas.

O art. 165, § 3º, da Constituição Federal, faz uma breve referência à transparência ao abordar que “o Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária”. Parece pouco, mas já é um grande avanço para que até mesmo a sociedade possa fazer o controle dos gastos do poder executivo.

Também faz menção sobre a transparência na gestão pública a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF<sup>3</sup> que trouxe muitas contribuições no que tange a transparência da gestão fiscal. A LRF surgiu com intenção de aumentar a transparência na gestão pública referente aos gastos do estado, ampliando os mecanismos de controle e punição dos gestores que não agirem de maneira que a lei impor. Assim, o art. 48 da LRF traz importantes contribuições sobre transparência, vejamos:

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

No artigo acima, pode verificar que a LRF trata do ponto central de uma gestão pública transparente, que é a ampla divulgação das prestações de contas do estado.

Adhemar Bento Gomes Filho<sup>4</sup> em seu artigo intitulado “O desafio em implementar uma gestão pública transparente”, discorre sobre a dificuldade em se implementar a transparência na administração pública. Afirma o autor:

A legislação brasileira assegura alguma transparência ao definir o direito de informação e ao impor um determinado padrão ético à Administração Pública em todas as esferas de poder governamental, em todos os níveis federativos. Entretanto, essa ética formal, apesar de provida pela Constituição brasileira de 1988, está longe de impor ou mesmo estimular um compromisso mais ostensivo e mais fiel por parte dos gestores públicos brasileiros com a transparência. A Administração pública brasileira, apesar das suas ilhas de excelência, ainda é pouco ou nada transparente à Sociedade, assumindo quase sempre uma postura de resignação e inércia, quando não de desconfiança, em face de qualquer iniciativa da cidadania de conhecer por dentro a Administração. De fato, verifica-se um despreparo em relação a essa questão, que se pode atribuir não só aos gestores públicos, de modo geral, como à cidadania, no caso brasileiro.

---

<sup>3</sup> BRASIL. *Lei Complementar 101/2000, de 04 de Maio de 2000*. Brasília: Senado, 2010.

<sup>4</sup> GOMES FILHO, Adhemar Bento. *O desafio de implementar uma gestão pública transparente*. In: Congresso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública. Santiago: [s.n.], 2005. p. 6.

Essa dificuldade ainda é uma realidade, pois é pequena a efetiva participação dos gestores para que se tenha uma ampla transparência na administração pública.

Na sequência<sup>5</sup>, informa sobre a ampla divulgação da informação para que se tenha transparência, referindo que:

Qualquer política de transparência para a gestão pública deve considerar dois ângulos, com vistas à sua implementação. O primeiro deles, de que transparência exige disposição de abertura por parte de quem detém o poder, no sentido de remover obstáculos ao acesso à informação por parte daqueles sobre quem o poder se exerce. O segundo ângulo da questão refere-se à disposição de informar, de disponibilizar informação suficiente ao pleno desvelamento do poder diante daqueles sobre quem ele se exerce.

Neste sentido, uma gestão pública transparente implica em compartilhar o poder de informação. E mais, informar de maneira clara e concisa.

A transparência na gestão pública é uma forma de impedir que os atos da administração pública sejam evadidos de vícios, permitindo à população conhecê-los e analisá-los de modo a verificar se estão sendo obedecidos os princípios constitucionais da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Passaremos ao estudo de cada um deles.

## **2 DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS APLICÁVEIS PARA UMA GESTÃO PÚBLICA TRANSPARENTE**

Os princípios administrativos são os pilares e diretrizes para uma gestão pública transparente. Caso os Gestores Públicos observassem a sua fiel aplicação, não haveria espaço para a corrupção e o dinheiro público seria bem gasto, melhorando o bem estar social.

É essencial aliar a transparência na gestão pública aos princípios administrativos, pois são estes que irão dar maior transparência àquela.

Outro grande pilar para sustentar a gestão pública transparente são os princípios jurídicos, fundamento central do sistema normativo, que orientam toda a interpretação jurídica. Eles fundam o alcance e sentido das regras existentes no ordenamento jurídico.

Miguel Reale<sup>6</sup> traduz o significado de princípio da seguinte forma:

Princípios são, pois, verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos

---

<sup>5</sup> GOMES FILHO, op. cit., p. 6.

<sup>6</sup> REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986. p. 60.

relativos a dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições que, apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários.

[...]

Verdades fundantes de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da práxis.

Seguindo a lição proposta por Miguel Reale, o termo princípio remete a ideia de começo e alicerce do ordenamento. As normas jurídicas devem observá-los e guiar-se neles.

Os princípios administrativos têm como fonte principal a Constituição Federal de 1988, estando disciplinados no caput do art. 37<sup>7</sup>. Vejamos o artigo:

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 [...].<sup>8</sup>

Além das normas específicas para cada matéria ou setor, há preceitos gerais que informam amplos campos de atuação: esses são os princípios expressos. Mas há outros princípios que se apresentam de forma implícita na Carta Magna, como por exemplo, o princípio da supremacia do interesse público, isonomia e devido processo legal, e nem por isso tem menor importância. Da mesma forma que os demais, os órgãos e entes da Administração direta e indireta devem observá-los durante a execução das atividades.

Exemplificando tal situação, Henrique Savonitti<sup>9</sup> discorre sobre o fato de que o princípio da moralidade não estava expresso na Constituição antes da emenda n.º 19 de 1998, fato este que possibilitava um agir imoral por parte do gestor público. Geralmente esse mal é decorrente da falta de fiscalização.

É preciso assinalar que a não observância dos princípios administrativos e a falta de transparência abre margem à corrupção, permitindo os desvios dos recursos públicos.

É observando os princípios aplicáveis à administração pública que haverá uma transparência que seja capaz de avançar ainda mais no processo de consolidação da

<sup>7</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

<sup>8</sup> O princípio da eficiência foi inserido na Constituição Federal com a reforma administrativa por meio da Emenda Constitucional n.º 19 de 1998. Esta reforma procurou alcançar uma administração pública eficiente, com a consequente prestação de serviços públicos essenciais com qualidade. A inserção do princípio da eficiência, no texto constitucional, ao lado dos princípios clássicos da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade fundou-se no argumento de que o aparelho estatal deve se orientar para gerar benefícios, prestando serviços à sociedade e respeitando o cidadão contribuinte.

<sup>9</sup> MIRANDA, Henrique Savonitti. *Curso de Direito Administrativo*. 5. ed. Brasília: Senado Federal, 2007.

democracia. Cabe ressaltar que esta transparência se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação, o que torna mais democrática as relações entre o Estado e sociedade civil, lembrando que o Estado tem caráter público pertencendo não ao administrador, mas ao povo.

Passaremos agora à análise desses pilares da atuação do administrador público.

## 2.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O princípio da legalidade constitui um princípio basilar do direito brasileiro. É ele que freia o ímpeto pessoal tanto da Administração Pública quanto dos particulares, possibilitando transparência e ajuda no controle da administração. Se fosse bem observado, não haveria espaço para a prática de atos de corrupção no país.

Imperioso definir o que é corrupção, pois ela mancha a transparência na gestão pública. Apresentamos o conceito de Marcos Fernandes Gonçalves da Silva<sup>10</sup>:

uma relação social (de caráter pessoal, extramercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência ilegal de renda, dentro da sociedade ou do fundo público, para a realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve a troca de favores entre os grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de quaisquer tipos de incentivos, condicionados estes pelas regras do jogo e, portanto, pelo sistema de incentivos que delas emergem.

Assim, para evitar a prática da corrupção e dar maior transparência à coisa pública, foram publicadas várias normas infraconstitucionais. São exemplos de ordenamentos que ditam diretrizes, para os agentes públicos que cuidam do bem e dinheiro público, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>11</sup> a Lei de Licitações e Contratos Administrativos<sup>12</sup>. Para poder dar diretrizes

Essas normas permitem a responsabilização dos responsáveis por gerir a coisa pública, sendo que responsável, é a pessoa que deve suportar a consequência de sua ação antijurídica, típica e punível. Como determina o princípio da legalidade, deve o gestor público cumprir a lei. A LRF prevê sanções institucionais em seu próprio texto e sujeita os responsáveis a sanções de outros diplomas legais (art. 73 da LRF).

---

<sup>10</sup> SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. A economia política da corrupção. *Transparência Brasil*, São Paulo. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/MFernandes1.pdf>>. Acesso em 15 ago. 2011.

<sup>11</sup> BRASIL. *Lei Complementar 101/2000*, de 04 de Maio de 2000. Brasília: Senado, 2010.

<sup>12</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 8.666*, de 21 de junho de 1993. Brasília: Senado, 2010.

De nada adiantaria o princípio constitucional da legalidade se não houvessem normas para regulamentá-lo e dar diretrizes para a administração pública, no tacante ao que é permitido ao gestor público fazer ou não.

Na lição de Hely Lopes Meirelles<sup>13</sup> que define o princípio da legalidade, dizendo:

A legalidade, como princípio de administração Significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não pode se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Nesse entendimento, o gestor público, em cumprimento a esse princípio está atrelado ao que a lei permite e orienta, não podendo se desviar do mandamento legal.

O princípio da legalidade para o particular se difere do princípio da legalidade para a Administração Pública. Está solidificado no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal de 1988 que: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Diante disso, o administrado pode fazer tudo o que a lei não proíbe. Essa é a distinção do princípio da legalidade para os administrados e para a Administração Pública, enquanto os primeiros podem fazer o que não é proibido por lei, a Administração Pública deve fazer somente o que a lei permitir.

Hely Lopes Meirelles<sup>14</sup> ainda explica que: “na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”. Dessa forma, o gestor público não deve agir segundo seu talante, mas deve agir na estrita legalidade da lei para o bem coletivo.

Versa também sobre o tema, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>15</sup>:

Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo cumpre atentar para o fato de que ele é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos.

A ação da Administração Pública deverá ser sempre regulada por uma lei, ou por um dispositivo legal existente.

---

<sup>13</sup> MEIRELES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36. ed. atualizada até a Emenda Constitucional 64, de 4.2.2010 por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 65.

<sup>14</sup> *Ibidem*. p. 82.

<sup>15</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 8 ed., São Paulo: Malheiros Editora, 2005, p. 56.

Outro princípio importante para que se tenha uma gestão pública transparente é o princípio da impessoalidade, ponto que passaremos a analisar.

## 2.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

O princípio da impessoalidade é uma extensão ou especificação do princípio da isonomia, que determina o dever da Administração Pública em tratar a todos de forma igual além de atender o interesse coletivo. O gestor público não pode favorecer, discriminar ou prejudicar certas pessoas, pois “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”<sup>16</sup>. Nesse sentido é o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Discriminações, benéficas ou detrimenotas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie.<sup>17</sup>

Esse princípio é de suma importância, pois a transparência na gestão pública impede que o gestor público atrele às realizações políticas e administrativas a sua imagem, ou que favoreça ou discrimine particulares. Em uma gestão pública democrática não pode haver descumprimento de tal preceito, pois o bem social é o desejável.

O princípio da impessoalidade traz uma nova vertente em que não é mais a pessoa do gestor público que realiza os atos administrativos, mas sim o Estado. Sendo ele o responsável pelos atos, não podem esses atos contarem com o vício da obscuridade, devendo ser sempre publicizados à população para que ela possa controlá-los.

A transparência na administração pública não será verificada, caso um ato do Poder Público vise beneficiar ou impor sanção a alguém em virtude de favoritismos ou de perseguições. Os gestores públicos devem se relacionar de forma impessoal com os administrados para evitar todas e quaisquer predileções ou discriminações de qualquer natureza.

O princípio da impessoalidade deve andar em paralelo com o princípio da isonomia, pois como preceitua o caput do art. 5º, *in verbis*<sup>18</sup>:

todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...].

<sup>16</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

<sup>17</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. op. cit., p. 84.

<sup>18</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

Perfilhando este entendimento, sustenta Celso Antônio Bandeira de Mello:

Podemos analisar o princípio da impessoalidade, como desdobramento do princípio da igualdade (CF, artigo 5º, I), no qual se estabelece que o administrador público deve objetivar o interesse público, sendo, em consequência, inadmitido tratamento privilegiado aos inimigos, não devendo imperar na Administração Pública a vigência do dito popular de que aos inimigos ofertaremos a lei e aos amigos as benesses da lei.

Em suma, o princípio da impessoalidade é um freio que impede o gestor público de inserir sua marca pessoal, ou seja, os atos administrativos devem ser praticados pelo servidor, mas os créditos devem ser do órgão que ele pertence, visando sempre a satisfação de um interesse público.

Também, corrobora para a transparência na administração pública o Princípio da Moralidade, a seguir explanado.

### 2.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

Para a concretude de uma gestão pública transparente, é basilar que o princípio da moralidade seja assimilado juntamente com os critérios éticos e ligado à ideia do bem e da honestidade. Por força desse princípio, todos atos do gestor público devem passar pelo crivo da moralidade não bastando apenas que se cumpra os estritos termos da lei. Assim, seus atos devem ser adequados aos bons padrões de conduta e éticos aceitos pela sociedade.

Pela análise realizada em relação aos princípios já mencionados, verifica-se que o administrador deve sempre praticar atos em estrita conformidade com a lei. Da mesma forma, não pode dispensar tratamento que favoreça ou prejudique qualquer administrado. O administrador não pode agir de modo a ofender a ética e a moral. Conforme bem ensina Marçal Justen Filho<sup>19</sup>, “a moralidade soma-se à legalidade. Assim, uma conduta compatível com a lei, mas imoral, será inválida”.

Um exemplo onde a moralidade deve ser observado no procedimento licitatório, pois, como a celebração de contratos implica na realização de despesas, a necessidade de licitar deve ser considerada à luz da moralidade, assim como da eficiência e economicidade. Entenda-se aqui a imperiosa seleção da melhor proposta para a Administração, incentivando a concorrência entre particulares, mediante a realização de uma disputa pública e transparente.

---

<sup>19</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 8. ed. São Paulo, SP: Dialética, 2001. p. 65.

Ainda vale ressaltar que o princípio da moralidade deve respeitar a probidade administrativa, ou seja, é esta um instrumento de moralidade administrativa, sacramentado pela Carta Magna no art. 37, §4.º, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos:

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Ainda comenta sobre esse tema José Afonso da Silva<sup>20</sup>:

A probidade administrativa consiste no dever de o funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.

Nesse entendimento o princípio da Moralidade tem que estar intrinsecamente ligado à probidade na Administração Pública. Portanto, todos os atos administrativos deverão ser pautados na moralidade administrativa.

Assim, para que se tenha uma gestão pública transparente é necessário seguir o princípio constitucional da moralidade, sendo que ele antes de se tornar princípio jurídico, é um princípio ético a ser adotado pela sociedade na prática dos atos diários e, especialmente, pelo agente público a quem foi confiada a gestão dos recursos pertencentes à sociedade, que deverão retornar na forma de serviços, de melhoria da qualidade de vida, de crescimento econômico e de garantia do desenvolvimento sustentável.

Há ainda o princípio da publicidade que muitas vezes é confundido com transparência, mas há diferenças entre tais conceitos. Vejamos:

#### 2.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

A observância do princípio da publicidade é indispensável para um Estado Democrático. Ele é o princípio fundamental para uma gestão pública transparente. Sem esse princípio, os atos do gestor público seriam obscuros e dificultariam o controle social, impedindo os atos de fiscalização por parte do Ministério Público e dos Tribunais de Contas. Todavia, tal princípio não se confunde com a transparência propriamente dita.

---

<sup>20</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 34. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2010. p. 58.

Sob a égide de tal princípio, requer-se a publicação em órgão oficial dos atos administrativos, de modo a que ele venha a produzir eficácia, gerando efeitos externos, especialmente, aqueles que impliquem oneração do patrimônio estatal. Enquanto esses atos não forem publicados e levados ao conhecimento da sociedade, eles não produzirão efeitos.

Esse princípio está ligado com o inciso XXXIII, do art. 5º da Constituição Federal, que diz:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Mesmo a Constituição impondo aos órgãos públicos que forneçam informações, muitas vezes esse princípio não é cumprido, agindo a Administração Pública a revelia da lei.

Um exemplo da aplicação do princípio da publicidade é a obrigatoriedade de divulgação dos atos do administrador público no órgão oficial. Esse princípio visa formar uma Administração Pública transparente para a sociedade, permitindo o conhecimento dos atos administrativos, inclusive para o controle pelos órgãos competentes e pela sociedade.

Esse princípio não autoriza que o gestor público vincule sua imagem às benfeitorias realizadas, conforme dispõe o art. 37, §1º:<sup>21</sup>

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.

Deve o gestor público divulgar os atos realizados, mas jamais poderá se vincular aos feitos como se ele os tivesse realizados. E tendo a Administração Pública publicado os atos praticados, cabe aos administrados tomarem ciência, e, verificando ilegalidade, acionar os órgão de controle do Estado.

Pode se considerar a transparência como uma condição para a democracia, novamente instituída pela Constituição de 1988. Ela se conecta com o conhecimento, com o saber, portanto, é imprescindível a informação, sendo o elo para um Estado que atenda aos anseios da sociedade. Por si só esse princípio não é a transparência, mas corrobora para uma gestão pública transparente.

Cabe à Administração pública divulgar as informações necessárias ao controle e fiscalização. Tal situação somente é possível com o advento do princípio da publicidade.

---

<sup>21</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

A transparência na gestão pública começa com a Administração Pública seguindo a risca este princípio. A imposição de publicidade dos atos admirativos foi um grande avanço para que o Estado se torne transparente, evitando obscuridade em sua finalidade.

Esse é mais do que a simples publicação, que seja proporcionado e incentivado o conhecimento pela sociedade, de maneira clara e simplificada, do conteúdo dos atos de gestão pública, bem como lhe seja assegurada a efetiva participação nas decisões políticas.

Por fim, o princípio da publicidade é a base para a fiscalização das atividades administrativas pelo povo e pelos órgãos de controle, garantindo a transparência na gestão pública, onde o administrador público cuida do patrimônio da coletividade.

Passaremos agora à verificação do quinto princípio constitucional o princípio da eficiência, que também deve ser observado para que a gestão pública seja transparente.

## 2.5 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência foi inserido na Carta Magna com a reforma administrativa de 1998 (Emenda Constitucional n.º 19/98), pois, a excelência na prestação de um serviço é um requisito imprescindível na atividade administrativa.

O direito a informação é o pilar a transparência na gestão pública, assim esse princípio veio complementar o princípio da moralidade, que não poderia deixar a Administração Pública prestar um serviço público ineficiente.

Comentando esse princípio Hely Lopes Meireles<sup>22</sup> explica que:

O que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Seguindo esse raciocínio, pode-se afirmar que a boa gestão pública dispõe de meios para que o administrado saiba se a administração está realizando os serviços. A eficiência administrativa requer que a Administração Pública preste serviços com racionalidade, proporcionando a maior satisfação possível das necessidades dos administrados. Ademais, tal

---

<sup>22</sup> MEIRELES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36. ed. atualizada até a Emenda Constitucional 64, de 4.2.2010 por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 90.

princípio orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir menores custos com melhor qualidade.

A eficiência exige da Administração Pública o aproveitamento máximo de prestação da realização de suas atividades. Significa aproveitar e as potencialidades dos agentes públicos.

O conceito de eficiência não é jurídico, e deve ser entendido especialmente no âmbito operacional. Na maioria das vezes, está associado à análise dos custos e prazos esperados (em relação ao realizado) na implantação de uma política, um programa, projeto ou uma atividade. E, por vezes deve ser atrelado ao conceito de eficácia, que diz respeito aos resultados previstos e alcançados.

A Administração Pública deve agir de modo a que sempre aproveite da forma mais adequada para chegar ao melhor resultado possível em relação aos fins que almeja alcançar.

Assim, esse princípio faz referência à forma de atuação do agente público, onde se espera que ele obtenha o melhor desempenho possível de suas atribuições, para que os resultados sejam os melhores possíveis.

## 2.6 PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO

Há divergência na doutrina se este princípio está explícito na Constituição ou somente nas leis, como, por exemplo, no art. 38 da Lei n.º 8.666/93: que determina:

o procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente [..].

A lei indica que a licitação tem início com o processo administrativo e exige que o administrador indique, em sua justificção, os motivos que o levaram a realizar a licitação e especifique o objeto a ser licitado.

O mais importante de salientar é que esse princípio se constitui muito importante para as edições dos atos administrativos e para que a administração seja transparente, pois o Poder Público deve observá-lo independente de ser um princípio constitucional explícito e de estar presente na legislação infraconstitucional.

Este princípio está previsto também na Lei n.º 9.784/99<sup>23</sup>, art. 50, *in verbis*:

---

<sup>23</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 9.784*, de 29 de janeiro de 1999. Brasília: Senado, 2010.

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

Não há transparência na gestão pública se não houver uma correta motivação dos atos administrativos, sendo ela é essencial e indispensável para a Administração Pública.

Neste sentido, pra que haja transparência na gestão pública tem que haver motivação dos atos da administração pública, pois esta tem que justificar os atos por ela emanados de fato e de direito indicando o motivo de suas decisões. A motivação tem que ser demonstrada a expedição do ato a ser praticado pela Administração Pública.

Por fim, o último princípio a ser analisado para que se tenha uma gestão pública transparente é o princípio da finalidade.

## 2.7 PRINCÍPIO DA FINALIDADE

Princípio, também, previsto na Lei n.º 9.784/99 que dita as regras para a Administração Pública atender o interesse público. Esse princípio se refere ao fim que a Administração Pública deve exercer, ou seja, a busca sempre pelo interesse público.

Celso Antônio Bandeira de Melo<sup>24</sup> entende a aplicação de tal princípio da seguinte forma:

O que explica, justifica e confere sentido a uma norma é precisamente a finalidade que a anima. A partir dela é que se compreende a racionalidade que lhe presidiu a edição. Logo, é na finalidade da lei que reside o critério norteador de sua correta aplicação, pois é em nome de um dado objetivo que se confere competência aos agentes da Administração.

---

<sup>24</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 8 ed., São Paulo: Malheiros Editora, 2005, p. 73.

Extrai-se do entendimento supracitado, que verifica-se ser o princípio da finalidade inerente ao princípio da legalidade, na medida em que obriga o gestor público a buscar o escopo que melhor atenda aos anseios do administrado. Este é um importante princípio para a transparência na gestão pública, pois o gestor público deve seguir a correta aplicação dos recursos públicos e o interesse público.

Por fim, os princípios da administração pública devem ser rigorosamente observados para que se tenha uma gestão pública transparente e o real interesse público seja alcançado. Mas se os gestores não os observarem são disponibilizados vários meios de controle da Administração Pública que são: o controle realizado pela própria Administração, o controle realizado pela Controladoria Geral da União, controle realizado pela sociedade, controle realizado pelo Judiciário, controle realizado pelo Ministério Público e controle realizado pelo Tribunal de Contas da União.

### 3 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle da Administração Pública é um direito consagrado na constituição e que deve ser exercido por todo cidadão. Está consagrado na Carta Magna quando ela explicita diretamente o direito de petição (art. 5º, XXXIV); o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse geral (art. 5º, XXXIII); a possibilidade de ingressar com ação popular (art. 5º, XXIII) e as denúncias que podem ser feitas aos Tribunais de Contas (art. 74, § 2º).

Segundo Maria Sylvia Zanella de Pietro<sup>25</sup> a finalidade do controle é:

Assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Assim, a Administração Pública, compreendida todos os órgãos e entidades que desempenham função administrativa no Executivo, Legislativo e Judiciário, sujeitam-se ao controle interno e externo. Quando exercido por órgão alheio a Administração Pública é desempenhado pelo Judiciário, Ministério Público, Legislativo e da sociedade civil. Podendo ser interno (obrigação de corrigir atos ilícitos), se exercido pelo próprio Poder ao qual emanou

---

<sup>25</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 728.

o ato fiscalizado, ou externo, quando exercido pelo Judiciário, Legislativo ou pela própria sociedade.

A atividade do Estado está sujeita a dois tipos básicos de controle: político e administrativo. O controle político visa manter o equilíbrio entre os poderes e se baseia no sistema de freios e contrapesos.

Como disposto na Constituição Federal, art. 66, §1º.

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

Como exemplo desse controle, pode-se mostrar o veto de leis aprovadas no Congresso Nacional pelo Chefe do Poder Executivo e o controle de constitucionalidade.

O controle administrativo visa garantir a legitimidade, legalidade e economicidade das atividades desenvolvidas pelos três Poderes, enquanto exercerem funções administrativas.

O art. 70 da Constituição Federal dispõe:

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.

A Carta Maior preceitua o controle interno e externo do Estado na sua função administrativa, cabendo ao Congresso Nacional exercer o controle externo por meio do Tribunal de Contas da União e aos próprios órgãos exercer o controle interno.

O art. 71 da Carta Magna afirma que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”.

É importante salientar que não há hierarquia entre os sistemas de controle externo e interno. Os dois controles se complementam para uma gestão transparente, visando otimizar os recursos públicos para que não haja desvios. É certo que o controle externo é mais frequente, é mais decisivo que o interno, uma vez que em muitas situações os Tribunais de Contas condenam responsáveis e aplicam sanções.

A Lei Complementar de n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), é uma importante lei auxiliando no controle estatal e busca de uma gestão pública mais transparente. Ela dispõe sobre os princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas.

O referido ordenamento foi editado no momento em que o País se encontrava diante de uma sequência de atos de improbidade administrativa e déficit público que geraram um verdadeiro clamor da sociedade por mudanças na condução da coisa pública. Houve nesse período o Programa de Estabilidade Fiscal, no qual se insere a Lei de Responsabilidade Fiscal e que integra o projeto maior de Reforma do Estado, conforme Exposição de Motivos da Lei:

Este Projeto integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal - PEF, apresentado à sociedade brasileira em outubro de 1998, e que tem como objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia.

O advento desta Lei representou a tentativa de criação de um compromisso com a gestão fiscal responsável e com o equilíbrio das contas públicas, controlando de uma melhor forma os recursos públicos, além de impor sanções e restrições à conduta de dos administradores dos bens públicos.

É uma lei de fundamental importância para uma gestão pública transparente, e tem como objetivos a produção e divulgação sistemática de informações, conforme o art. 1º da Lei Complementar 101/2000 (LRF):

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Como explanado no artigo acima, a Lei cria instrumentos de transparência de gestão fiscal. Não atendida tal imposição, poderá intervir o Tribunal de Contas, a Controladoria Geral da União e até mesmo a sociedade, que realizarão controle sobre as ações dos agentes públicos.

Outra lei muito importante para uma maior transparência e para o controle da administração pública é a Lei 8666/93 que versa sobre Licitação e Contratos Administrativos.

A licitação é uma atividade-meio. Esse procedimento é feito tendo em vista a celebração de um futuro contrato. Assim sendo, a administração deve, como regra, antes de celebrar qualquer contrato, proceder à devida licitação. Existe, portanto, grande distinção entre a forma administrativa de agir e a dos particulares. A finalidade é buscar a proposta mais vantajosa para a administração pública.

Sendo a licitação uma atividade administrativa, estará regida, portanto, pelos princípios da administração pública indicados no dispositivo constitucional (art. 37). Dentre eles, é importante destacar o da legalidade. O dever de licitar é uma decorrência direta desse dispositivo constitucional. O art. 37, inciso XXI<sup>26</sup>, da Constituição Federal, dispõe que “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes [...]”. Assim, previamente a contratação, deve a administração contratar a realização de uma obra, a compra de produtos, serviços ou a alienação de bens deve agir rigorosamente de acordo com os dispositivos legais. No caso de uma obra, por exemplo, devem ser definidos o projeto básico e o projeto executivo, realizando licitação para a execução da obra. O contrato não pode ser alterado durante sua execução, salvo nas hipóteses e dentro dos limites especificados em lei.

Abordaremos brevemente sobre as formas de controle da Administração pública, pois o objetivo maior se fundará no controle social.

### 3.1 BREVES CONCEITOS SOBRE AS FORMAS DE CONTROLE

No que tange ao controle feito pelo próprio Estado, verifica-se que ele pode e deve anular seus atos ilegais além de poder revogá-los, sempre respeitados os direitos adquiridos. Foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal ao editar as Súmulas 346 e 473:

**SÚMULA Nº 346**

A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

**SÚMULA Nº 473**

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Assim, ele pode combater a corrupção e pleitear uma administração pública mais transparente ao verificar atos alheios ao interesse público. Esse controle interno é mais rápido e o gestor público verificará o problema *in locus*.

Adiante, há a atuação da Controladoria Geral da União como órgão de controle interno, que foi criada como um meio para acelerar os processos administrativos de apuração

---

<sup>26</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

de irregularidades capazes de produzir lesão ou ameaça de lesão ao bem público, buscando a punição dos responsáveis no tempo oportuno e o ressarcimento aos cofres públicos.

Já o controle judicial dos atos administrativos, importante meio de controle, concretiza-se quando o Poder Judiciário for provocado e tem que apreciar a legalidade dos atos administrativos, invalidando-os se entender conveniente. O cidadão pode recorrer ao Poder Judiciário sem ter esgotado as instâncias administrativas para poder valer o fiel cumprimento do interesse público sendo que aquele poder reverá atos administrativos sob os aspectos da legalidade, moralidade, eficiência, razoabilidade, publicidade e impessoalidade.

Há também a possibilidade do controle ser exercido pelo Ministério Público. O Ministério Público é um agente importante do controle, pois, muitas vezes, é ele quem provoca a intervenção do Poder Judiciário. Conforme o art. 127 da Carta Magna, o Ministério Público “é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. O controle exercido pelo Ministério Público é realizado através do inquérito civil e da ação civil pública, os quais podem ser utilizados visando defender o patrimônio público e social, o meio ambiente e outros interesses difusos ou coletivos.

Por fim, há o controle externo que é exercido pelo Tribunal de Contas da União, que tem poderes para auxiliar o Congresso Nacional, e exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Cabe a este órgão verificar o cumprimento dos limites relativos às despesas com pessoal, alertar os Poderes e os órgãos públicos quando estes estiverem na iminência de ultrapassar os limites de endividamento, despesas com juros, operações de crédito, garantias concedidas e despesas com pessoal.

### 3.2 CONTROLE SOCIAL: UMA IMPORTANTE FERRAMENTA NA BUSCA DA TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

O controle social está presente na Carta Magna de 1988, que trouxe fundamento para a participação. Os cidadãos, por meio de sua participação, podem intervir na tomada da decisão administrativa, cobrando medidas que realmente atendam ao interesse público, além de exercer o controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação.

Segundo a Controladoria Geral da União<sup>27</sup> o controle social é entendido como:

a participação do cidadão na gestão pública. É um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

[...]

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.

Assim, o controle social revela-se como complemento indispensável ao controle institucional, exercido pelos órgãos fiscalizadores.

Verifica-se que o controle social é a participação ativa da sociedade na gestão pública. E, para que esse controle possa ocorrer é necessário que o Estado observe os princípios já mencionados. Se os atos administrativos forem ilegais, pessoais, imorais, ineficientes, imotivados, sem finalidade pública e não publicados, não haverá como ocorrer um controle social mais abrangente, e promover um Estado mais transparente.

Neste caso, cabe a sociedade participar ativamente da vida pública. E esse direito tem que ser visto também como um dever. Assim, o controle social permitirá aos cidadãos não só que participem da formulação das políticas públicas, mas, também, fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos, cobrando das autoridades retorno e qualidade do bem público.

Tem ainda o cidadão o direito/dever de acompanhar de perto os atos da administração pública, para verificar se o poder delegado está sendo exercido, supervisionando e avaliando a tomada das decisões administrativas, para que os princípios administrativos sejam rigorosamente seguidos.

Caso se verifique que o agente público não está agindo pelo bem social, poderá ingressar com ação popular, pois a Constituição em seu art. 5º, inciso LXXIII, consagrou esse meio de controle em face dos atos lesivos ao patrimônio público:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Verifica-se assim a possibilidade do controle social pelos cidadãos quando constatarem atos que maculem o patrimônio público, havendo o direito/dever de ingressar com uma ação popular para anular o ato lesivo.

---

<sup>27</sup> CGU. *Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público: Controle Social*. 2. ed. Brasília: 2009. p. 16.

Resta também consagrado no art. 74, §2º da Constituição outro instrumento de controle:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno [...]

§ 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.

Ainda em relação ao controle social, deve-se enfatizar a obrigatoriedade de se criar o Conselho Municipal de Controle e Acompanhamento do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, bem como as determinações constantes na Lei Complementar nº 101/00, que garantem a participação popular e a transparência na execução dos orçamentos. Em relação à LRF, tem-se:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio[...]

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

Os avanços inerentes ao controle social, pelo menos no campo institucional, são inegáveis após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Como sua natureza é de Legislação Complementar, a mesma possui o condão de regulamentar a Constituição. Um exemplo prático deste avanço institucional pode ser facilmente encontrado ao confrontarmos a legislação anterior que determinava que as contas deveriam ficar à disposição para consultas por apenas 60 dias; após a Lei de Responsabilidade Fiscal, as mesmas contas ficam à disposição durante todo o exercício.

Por fim, é direito/dever que cada pessoa assuma essa tarefa de participação da gestão pública e de exercer o controle social, para que se tenha uma gestão pública mais transparente.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conquanto exista uma imposição constitucional para que a administração pública siga os princípios administrativos, ainda muitos órgãos não os têm seguido, gerando menor transparência na gestão pública.

O melhor seria que a própria administração pública seguisse a risca os princípios administrativos e realizasse o controle interno para corrigir qualquer desvio. Mas, como isso comumente não acontece, há necessidade do controle externo, que é de fundamental importância para qualquer organização e deve ser entendido de forma ampla, isto é, não está limitado apenas aos aspectos financeiros e administrativos, pois compreende todo o conjunto de métodos e ações implementados dentro de determinado órgão administrativo, para criar uma cultura de transparência, efetuando comparação entre os resultados previstos e os realizados em sintonia com o interesse público.

Em tempo, cabe ressaltar que a transparência na administração pública não se confunde com o tradicional princípio constitucional da publicidade. A publicidade garante sim ao poder público certa transparência. A diferença entre as duas é que enquanto somente a exigência da publicidade é atendida com a publicação dos atos do poder público, a transparência não se satisfaz com o mero cumprimento de formalidades.

A transparência da gestão pública é uma tarefa a ser implementada, pois ainda não está totalmente condizente com o que deveria ser. Mesmo, com o advento da Constituição Federal de 1988, a administração pública, ainda é pouco transparente à sociedade.

A administração pública ainda informa pouco e com deficiência à sociedade. Há legislação que exige tal preceito, a saber: os princípios constitucionais da administração pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal e também a Lei 8666/93, que versa sobre licitações e contratos administrativos.

Por fim, os princípios da administração devem ser rigorosamente seguidos pelos gestores públicos, de maneira que não haja desvio da finalidade administrativa. Devendo a transparência na gestão pública favorecer não somente ao controle social, mas todos os outros controles. Seja ele exercido pelo Ministério público ao ingressar com ação civil pública visando à defesa de interesses difusos e coletivos, seja por meio do controle do Poder Judiciário ao controlar a legalidade dos atos administrativos. Ou, até mesmo, por meio do Tribunal de Contas da União ao realizar o controle externo, exercendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União.

**CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATION: ADMINISTRATIVE PRINCIPLES  
APPLICABLE FOR TRANSPARENT GOVERNANCE**

**Abstract:**

The article is about the means and controlling organ of public administration and application of management principles in order to have a transparent public administration. Based on the implementation of key management principles that are paramount in order to have a transparent public administration and should be strictly followed and thus generate greater transparency for citizens. In the second phase, is shown the means of controlling the public administration committed to the deviations are corrected. Finally, it was found that the principles are indispensable administrative and social control in order to have a transparent public administration.

**Keywords:** Public Administration. Control. Management principles. Transparent Public Administration.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. *Lei Complementar 101/2000*, de 04 de Maio de 2000. Brasília: Senado, 2010.

BRASIL. *Lei Federal nº 8.666*, de 21 de junho de 1993. Brasília: Senado, 2010.

BRASIL. *Lei Federal nº 9.784*, de 29 de janeiro de 1999. Brasília: Senado, 2010.

CGU. *Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público: Controle Social*. 2. ed. Brasília: 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Mini Aurélio: o dicionário da língua portuguesa*. 7. ed. rev. e ampl. Curitiba, PR: Positivo, 2010.

GOMES FILHO, Adhemar Bento. *O desafio de implementar uma gestão pública transparente*. In: Congresso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública. Santiago: [s.n.], 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 8. ed. São Paulo, SP: Dialética, 2001. P. 65.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 8 ed., São Paulo: Malheiros Editora, 2005.

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36. ed. atualizada até a Emenda Constitucional 64, de 4.2.2010 por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2007.

MIRANDA, Henrique Savonitti. *Curso de Direito Administrativo*. 5. ed. Brasília: Senado Federal, 2007.

REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. São Paulo: Saraiva, 1980.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. *A economia política da corrupção*. Transparência Brasil, São Paulo. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/MFernandes1.pdf>>. Acesso em 15 de ago. 2011.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 34. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2010.

SÚMULA n.º 473 do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula\\_401\\_500](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_401_500)>. Acesso em 15 de ago. 2011.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. (2001). *A economia política da corrupção. Transparência Brasil*. São Paulo. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/MFernandes1.pdf>>. Acesso em 15 de ago. 2011.