

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO

CINTIA SIMIÃO DA COSTA PINTO

**CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O CONTROLE SOCIAL NO PODER  
EXECUTIVO**

Rio de Janeiro

2018 / 2º Semestre

CINTIA SIMIÃO DA COSTA PINTO

**CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O CONTROLE SOCIAL NO PODER  
EXECUTIVO**

Monografia de conclusão de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Carina de Castro Quirino.

Rio de Janeiro

2018 / 2ª Semestre

### CIP - Catalogação na Publicação

P659c Pinto, Cintia Simião da Costa  
Controla da Administração Pública: O Controle Social no Poder Executivo / Cintia Simião da Costa Pinto. -- Rio de Janeiro, 2018.  
68 f.

Orientadora: Carina de Castro Quirino.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Bacharel em Direito, 2018.

1. Direito Administrativo. 2. Controle da Administração Pública. 3. Controle Social. 4. Poder Executivo. I. Quirino, Carina de Castro, orient.  
II. Título.

**CINTIA SIMIÃO DA COSTA PINTO**

**CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O CONTROLE SOCIAL NO PODER  
EXECUTIVO**

Monografia de conclusão de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Carina de Castro Quirino.

Data da Aprovação: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

Banca Examinadora:

\_\_\_\_\_  
Orientadora

\_\_\_\_\_  
Membro da Banca

\_\_\_\_\_  
Membro da Banca

Rio de Janeiro  
2018 / 2ª Semestre

**DADOS PESSOAIS**

Cintia Simião da Costa Pinto

DRE: 113279009

Telefone: + 55 (21) 2464-5526

Celular: + 55 (21) 97222-6929

Email: [cintiacosta07@gmail.com](mailto:cintiacosta07@gmail.com) ; [cintiascp@outlook.com](mailto:cintiascp@outlook.com)

Endereço: Rua Agostinho Barbalho, número 77, bloco 2, apartamento 1005, Madureira

CEP: 21.310-130

Turno: Integral/Manhã

Orientadora: Dra. Carina de Castro Quirino

## AGRADECIMENTOS

Agradecendo à Deus, pela sua misericórdia e sabedoria ao ter me colocado em uma família que sempre buscou o melhor para os meus estudos, ao mesmo tempo que me auxiliava a moldar o meu caráter como pessoa íntegra e do bem. Assim, agradeço a todos os meus familiares que vibraram por essa conquista, em especial, as minhas avós, Arina Simião Pinheiro (*in memoriam*) e Celma Martins Pinto, mulheres fortes que ajudaram a plantar em mim a consciência de ser firme e amável sem nunca deixar de ser quem eu sou. Aos meus pais, Selma e Edson, pela atuação ativa ao meu lado, me amparando nos momentos de insegurança, contudo sempre dando o apoio necessário e primordial para que eu pudesse iniciar essa caminhada rumo a um futuro ainda incerto, porém seguro da presença de duas pessoas que sempre estarão lá por mim. À minha irmã Amanda, por me ensinar a ter paciência. Aos meus amigos, irmãos que a vida me deu e que conservo em local especial do meu coração, agradeço pelo companheirismo, carinho, apoio emocional ao longo dos anos acadêmicos, com a esperança de que esse laço fraternal perdure.

Agradeço a todos os profissionais que nessa jornada de estágios me assistiram doando um pouco de si para que eu pudesse começar a formar a profissional que sou, em especial a minha primeira supervisora, Dra. Bartira Meira Ramos Nagado, que com paciência me introduziu na prática do que é ser advogada e a Dra. Salete Conceição da Cruz, uma pessoa de luz e coração enorme que consegue estender tal sentimento para a sua profissão, a qual exerce com maestria e empenho ímpar, exemplos de mulheres advogadas que sempre levarei comigo.

Por fim, mas não menos importante, aos ilustres docentes que compõem a Faculdade Nacional de Direito, agradeço pelo ensino ímpar e presteza em todas as aulas, em especial ao professor Dr. Thiago Guerreiro Bastos, por plantar em mim o gosto por direito administrativo, ramo que escolhi para a monografia e a minha orientadora, professora Dra. Carina de Castro Quirino que com me auxiliou na produção deste trabalho, iluminando o caminho com o seu carinho e sabedoria.

## EPÍGRAFE

“Quando os homens forem bons, organizarão boas instituições, que serão duráveis, porque todos terão interesse em conservá-las. O progresso geral é a resultante de todos os progressos individuais”

Allan Kardec – Credo Espírita - “Obras Póstumas”

## RESUMO

O cenário político do país, em especial nos últimos quatro anos, tem gerado um sentimento de indignação na sociedade diante do conhecimento da existência de recursos, oriundos dos impostos pagos por todos os brasileiros, ao passo que existem tantos serviços públicos sem verbas e pessoas precisando dessa assistência. Além das discussões acerca da efetividade e eficácia da supervisão dos atos dos agentes públicos e a sua gestão do patrimônio público, promovendo uma crise de confiança da Administração Pública e dos órgãos do poder público, a presente monografia se propõe a levantar os meios de controle da administração pública, apontando a existência dessas limitações ao arbítrio do executivo, salientando que também é função de cada cidadão zelar pelo patrimônio público, monitorando o bom planejamento e fiscalizando as ações governamentais por meio do Controle Social, expondo mecanismos existentes e as formas de aplicação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Administrativo; Controle da Administração; Controle Social; Poder Executivo.



## **ABSTRACT**

The country's political scenario, especially in the last four years, has created a feeling of indignation in the society due to the citizens' knowledge about the existence of a huge amount of public resources, which come from taxes, paid by all Brazilians, that has been misused by authorities. Since it don't receive enough fund, Brazilians have been increasingly dealing with with the lack os public assistance. Besides the discussions about the effectiveness and efficiency of the supervision of the public agents' behavior and their management of the public assets, promoting a crisis of trust in Public Administration and in Agencies of public power, this monograph aims to foment ways to control the Public Administration, pointing the existence of these executive discretion's limitations, highlighting that it is also the role of each citizen to care for public assets, monitoring a good planning and inspecting government's actions through Social Control, in order to expose mechanisms and forms of application.

**KEYWORDS:** Administrative law; Management control; Social control; Executive power.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO - ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA AQUISIÇÃO DE DIREITOS PELA HUMANIDADE E A SUA ATUAÇÃO NA REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL .....	10
CAPÍTULO 2 – CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	16
2.1. Origem histórica do Controle e a sua incorporação na Constituição Federal de 1988..	16
2.2. Tipos de Controles da Administração .....	19
A. Controle Interno .....	21
B. Controle Externo.....	25
CAPÍTULO 3 – O QUE É CONTROLE SOCIAL? .....	34
3.1. Quando começou a se falar em Controle Social? .....	34
3.2. Controle Social como Controle Externo da Administração Pública.....	35
. Participação Popular.....	37
. Acesso à Informação .....	41
CAPÍTULO 4 - FORMAS E MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL .....	47
4.1. Mecanismos de exercício do Controle Social.....	48
4.2. Formas de exercício do Controle Social .....	53
CAPÍTULO 5 - CONCLUSÃO.....	59
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	60

## INTRODUÇÃO - ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA AQUISIÇÃO DE DIREITOS PELA HUMANIDADE E A SUA ATUAÇÃO NA REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL

O Brasil, ao longo de sua construção histórica, passou por diversos momentos de instabilidade política que culminaram em levantes, onde a população, sentindo-se rechaçada diante das prioridades do governo, se manifestou por meio de grupos organizados em prol da defesa de seus direitos.

Os movimentos sociais<sup>1</sup> resultantes desse processo de organização da classe social em sua luta por direitos e garantias foram primordiais para a parcela da população que, mobilizada em torno de suas pautas reivindicatórias, vem lutando em prol de um arcabouço legal que as proteja.

Insta salientar que os direitos e garantias atuais não são estanques e tampouco suprem a necessidade de uma sociedade tão díspar e plural quanto a brasileira, sendo certo que ainda há muito a ser feito para que se possa dizer que se vive em um Estado Democrático de Direito, haja vista o fato de ainda existirem muitos cidadãos descobertos pela lei.

A partir do Historicismo Jurídico de *Savigny*<sup>2</sup>, o qual salientava a relevância de um entendimento do direito tendo por fundamento a compreensão do momento histórico no qual ele foi originado, sendo este o pano de fundo para a compreensão objetiva da legislação, no tema a ser exposto a retomada ao passado do país é importante e se faz necessária para a melhor compreensão da conjuntura sócio-política vigente no momento da extensão da participação

---

<sup>1</sup> Segundo o conceito apresentado pelo autor FERREIRA (2003), “os movimentos sociais se definem por uma **ação coletiva de um grupo organizado e que objetiva alcançar mudanças sociais por meio da luta política, em função de valores ideológicos compartilhados questionando uma determinada realidade que se caracteriza por algo impeditivo da realização dos anseios de tal movimento**”. (grifo nosso)

<sup>2</sup> “(...) concebendo o Direito como um corpo vivo, produto da realidade histórica e social, que se fundamenta na tradição e nos costumes de cada povo em determinado momento histórico, e porque se origina no "espírito do povo", está o Direito em mudança constante, daí porque SAVIGNY ( 1179-1861) rechaça os postulados da exegese,"... rejeitando a codificação como uma fossilização do direito que, em seu entender, tal como para seu mestre Hugo [ GUSTAVO HUGO ( 1764-1840)], emanava da livre consciência popular, sob a forma do costume. O direito, longe de ser uma arbitrária criação da vontade estatal era – para Savgny – produto do Volksgeist, do qual o costume é a manifestação mais autêntica, livre e direta”(A. L. MACHADO NETO, op.cit., p. 100).” (BORGES, 2005)

política da população por meio do estímulo ao controle social no ordenamento jurídico brasileiro.

No Brasil do século XIX, a herança escravagista do país, a falta de qualificação da mão de obra negra que havia sido liberta com a Lei Áurea, entre outros motivos que não levaram a devida inserção da população negra no mercado de trabalho da época, fizeram com que a mão de obra necessária para a continuação da produção agrícola nacional fosse importada.

Nesse contexto histórico, a Europa vivenciava a Primeira Revolução Industrial que, a despeito do progresso tecnológico e econômico alcançado através da utilização de máquinas na produção de bens, por exemplo, também promoveu o desemprego estrutural de diversas pessoas. Isto pois, a quebra das manufaturas aumentou a mão de obra disponível e com o aumento da oferta, os donos dos meios de produção ofereciam salários ínfimos, com jornadas excessivas e situações de trabalho insalubres.

Estas condições de vida fizeram com que pessoas, principalmente de Portugal, Espanha, Itália, Alemanha e Japão, imigrassem para o Brasil, ao longo do século XIX, indo trabalhar nas lavouras de cana-de-açúcar e café. Enquanto isso na Europa, diversos trabalhadores se organizavam e passavam a lutar por direitos em seus respectivos países. Ao final do século XIX e início do século XX, os pedidos dos trabalhadores começaram a apresentar teor político como, por exemplo, a reivindicação do direito a voto. Outrossim, após a Primeira Guerra Mundial, alguns sindicatos e seus associados se alinharam à ideologia socialista, de igualdade compensatória, ou a ideologia comunista, de sociedade igualitária, sem classes.

Durante o século XX, estes trabalhadores que vivenciaram o mencionado período histórico vieram para o Brasil. Contudo, ao chegar depararam-se com um país carente de garantias ou direitos trabalhistas, o que lhes causou indignação pela desassistência do governo. Este sentimento fez com que alguns trabalhadores iniciassem uma associação almejando melhores condições de trabalho, menor carga horária e assistência trabalhista, sendo que tal mobilização da classe trabalhadora culminou com a posterior formação dos sindicatos no Brasil, com a presença de uma liderança, base, demanda, opositores e antagonistas, conflitos sociais, um projeto sociopolítico, entre outros.

Ao longo das lutas por direitos travadas pelos trabalhadores, a principal conquista veio durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, com a aprovação da Consolidação das Leis Trabalhistas, em 1943, a qual é considerada pela classe como o seu grande marco legal, pois assegurou direitos para os trabalhadores urbanos com base nas demandas do movimento operário. Contudo, escondia a real intenção do governo de submetê-los ao seu controle e utilizá-los como forma de legitimação do regime implantado.

Assim, a regulamentação limitou a atuação dos sindicatos trabalhistas e patronais, resumindo o seu papel a uma atuação mais social, diminuindo o seu posicionamento político, com a perseguição de diversos sindicalistas. No entanto, isto não impediu que diversas greves fossem realizadas, tampouco parou o crescimento da luta sindical. Ainda que o tema a ser discutido não gire em torno das relações sindicais ou de trabalho e emprego, é importante mencionar o movimento sindical como sendo um fator inicial de relevância quanto à mobilização direta das pessoas.

Posteriormente, nos anos 60, a luta por direitos escapou um pouco da concentração na figura dos sindicatos quando a restrição de direitos do momento histórico a propagou por toda a população. Os Decretos nº 53.700; 53.701; e 53.702<sup>3</sup>, de cunho nacionalista, aprovados pelo então presidente João Goulart apontavam para uma nacionalização de empresas privadas internacionais, suspensão do pagamento da dívida externa e alinhamento político com ambos os polos ideológicos (capitalismo e socialismo) vigentes no cenário da Guerra Fria. Tais decretos polêmicos foram usados como pretexto pela camada conservadora da sociedade para a deposição de João Goulart, sob o temor de que suas medidas reformistas pudessem levar o país ao comunismo.

Com isso, em 1964, foi dado o golpe civil-militar, posto que o regime, ainda que liderado pelos militares, recebeu aprovação e participação de civis. O plano de desenvolvimento econômico dos militares envolvia a concentração de renda, futuramente vivenciada por uma

---

3 “Decreto Nº 53.700: Declara de interêsse social para fins de desapropriação as áreas rurais que ladeiam os eixos rodoviários federais, os leitos das ferrovias nacionais, e as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos exclusivos da União em obras de irrigação, drenagem e açudagem, atualmente inexploradas ou exploradas contrariamente à função social da propriedade, e dá outras providências.  
-Decreto Nº 53.701: Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação em favor da Petróleo Brasileiro S A - PETROBRÁS, em caráter de urgência, as ações das companhias permissionárias do refino de petróleo-Decreto Nº 53.702: Tabela os aluguéis de imóveis no território nacional, e dá outras providências.”  
Disponível em: <http://www.brunadomingues.blogspot.com/2011/08/decretos-polemicos-de-joao-goulart-em.html>

parcela da população, o arrocho salarial para as camadas mais baixas em benefício das camadas média e média alta da sociedade, bem como o crescimento da pobreza.

A censura promovida pelo governo deixou à população às escuras quanto à situação do país, agravada pela supressão de liberdades individuais, com prisões arbitrárias, torturas e exílios que reprimiram qualquer tipo de levante ou manifestação contrária à ditadura, o que ajuda a entender o motivo da longa duração do regime autoritário, bem como a reação dos movimentos sociais existentes a ele.

A partir dos anos 70, quando o referido plano passou a não mais se sustentar, a população começou a tomar consciência da sua própria carência quanto as questões sociais. Por conseguinte, surgiram os novos movimentos sociais<sup>4</sup>, que reforçaram a exigência por direitos ao mesmo tempo em que acompanharam a decadência do regime militar até o seu fim e consequente passagem para a redemocratização do país.

Nesta fase, diversos atores políticos foram surgindo no cenário público brasileiro, lutando em torno dos direitos sociais necessários à população. As discussões deles giravam em torno do seu pleito pela criação de espaços para a participação popular, onde a sociedade pudesse levar as suas demandas e influenciar os processos de tomada de decisão das políticas públicas, bem como em torno de uma nova institucionalização para a Administração Pública, em oposição as práticas anteriores marcadas pelo “centralismo e verticalismo político-administrativo” (ERICEIRA, 2011).

Diante disso, a descentralização político-administrativa, introduzida pelo Decreto nº 200, de 1967, que iniciou a reforma administrativa no país, foi retomada durante a redemocratização, quando os mencionados novos sujeitos públicos a viram como um meio possível para a aproximação e controle da administração pela população.

---

<sup>4</sup> Um exemplo de movimento social pode ser encontrado no campo do Direito à Saúde. Na ditadura, as medidas implementadas pelo governo tinham simplesmente o objetivo de manter e recuperar as forças de trabalho necessárias para a continuação da produção, em uma atuação assistencialista sem atenção para as políticas públicas de saúde. Isto gerou a mobilização dos profissionais da saúde cuja luta alcançou o seu ápice por meio da presença no texto constitucional da Saúde como sendo um “*direito de todos e dever do Estado*”, conforme previsto no caput do seu artigo 196.

Segundo STEIN (1997), existe uma associação entre a descentralização e a democracia que pode ser feita desde que presentes os princípios do “controle do governo por parte dos cidadãos; a participação popular e o processo de educação para a cidadania; a tomada de decisões por maioria e a atenção às demandas das minorias.” e os requisitos da “garantia do acesso universal às informações necessárias para a gestão, a garantia de que nos conselhos de direção, os segmentos menos poderosos tenham assento, e que os processos de gestão e tomada de decisões sejam transparentes” (ERICEIRA, 2011, pág. 3).

A retomada da democracia (“*governo do povo*”; etimologia: “*demo*” (povo) e “*cracia*” (governo)), com o posicionamento do centro do poder no povo (art. 1º, parágrafo único da CRFB/1988), expõe a importância do cidadão brasileiro para esse novo ordenamento jurídico iniciado com a promulgação da Constituição de 1988. O fato desta Constituição ter sido produzida após a ditadura militar, onde diversos direitos e liberdades individuais foram retirados, fez com que os mesmos recebessem uma atenção especial e, conseqüentemente, tivessem um aumento na sua proteção.

Desse modo, a sociedade requereu, junto à Assembleia Constituinte, uma maior participação popular no Estado, sendo certo que tais reivindicações foram atendidas e incluídas no novo texto constitucional no rol dos fundamentos da República Federativa, bem como aumentou a capacidade de ação do cidadão interessado em acompanhar o Estado.

A nossa democracia é representativa, ou seja, a população optou por delegar parte de seu poder aos seus representantes eleitos que votam com base no interesse da coletividade, enquanto esta participa, principalmente, por meio do sufrágio universal. No entanto, também foi prevista a possibilidade de que a população se envolva ativamente no controle e no planejamento da gestão do Estado brasileiro, como bem afirmou o SOARES(1998, p. 75), fundamentado no entendimento de Maria da Glória Benevides ao dizer que

“a própria Constituição de 1988 incorporou o princípio da participação popular direta na administração pública e ampliou a cidadania política, estabelecendo vários mecanismos de reforços às iniciativas populares.”(SOARES, 1998)

Conforme já mencionado, a cidadania possui um conceito associado à participação dos cidadãos junto à comunidade. Todavia, na prática, têm se encontrado uma participação limitada

dos cidadãos. Isto pois, há uma cultura entre os brasileiros de que cabe ao governo a solução dos problemas do país, sem visualizar que cada cidadão, como pessoa detentora do poder, também deve atuar para a resolução dos problemas. Para tanto, é necessário o conhecimento de informações relacionadas ao governo, mediante a disponibilização dos dados, assim como é preciso um ensino para interpretação e assimilação destas informações, capacitando o cidadão a atuar junto ao governo de forma ativa.

A recente publicização de casos envolvendo corrupção no país, com a atuação das instituições formais de controle em uma luta pela repressão e punição de corruptores e corruptos do Brasil requer uma maior participação do cidadão brasileiro com o escopo de auxiliar na preservação do patrimônio público, sendo o controle social uma das formas possíveis.

Elas estão presentes na vida republicana desde a promulgação da Carta Maior ainda que pouco conhecidas ou ignoradas pelos brasileiros que insistem em manter a cultura de delegação de deveres aos governantes esquecendo que também cabe a cada cidadão o zelo do país. Enquanto isso, o controle da administração pelas instituições formais é mais reconhecido pelo povo em geral. Exemplo disso é a associação do Ministério Público Federal com a Operação Lava-Jato.

Em face disso, o presente trabalho tem o objetivo de fazer uma explicitação acerca do mecanismo ainda incipiente para a população brasileira, por entender que cada cidadão possui uma parcela de responsabilidade no cuidado pela boa gestão do patrimônio público que é de toda a nação (CGU, 2012)

“Para garantir que esses recursos sejam, de fato, destinados a atender às necessidades da população, além de participar da elaboração do orçamento, ajudando a definir as prioridades para os gastos do governo, a sociedade deve também fiscalizar a aplicação desse dinheiro, zelando pela boa e correta destinação do dinheiro público.

A sociedade, portanto, deve acompanhar a realização das despesas, atenta para que os recursos não sejam desviados ou mal gerenciados.

Ou seja, é preciso que, além de participar da gestão e do acompanhamento das políticas públicas, a sociedade exerça o CONTROLE dos recursos públicos, envolvidos nas realizações dos fins do Estado.” (CGU, 2012. Pág. 14)

Diante do trecho acima extraído da cartilha produzida pela Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, da CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (2012), o objetivo geral é mostrar o controle realizado sobre a Administração, enquanto o escopo



específico é assinalar o controle social, em uma tentativa de quebrar o paradigma cultural existente de que a resolução de todos os problemas é dever único e exclusivo do Estado. No entanto, para conhecer o controle social realizado em face do poder executivo, é necessário conhecer a origem da necessidade de controle da Administração Pública, suas espécies existentes, as classificações e quem possui legitimidade para exercer cada tipo de controle.

## **CAPÍTULO 2 – CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

### **2.1. Origem histórica do Controle e a sua incorporação na Constituição Federal de 1988**

O momento histórico de criação da Constituição Federal de 1988, após o período de regime ditatorial, exerceu influência direta e decisiva sobre as disposições do seu texto. Um dos fatos que atestam tal influência foi a alcunha de Constituição “Cidadã” sob a qual ficou conhecida a Constituição de 1988 pelo fato de ter ampliado consideravelmente os direitos e garantias fundamentais individuais e coletivos, adicionando a eles uma aplicabilidade imediata.

O processo constituinte contou com a participação ativa da população, em seu anseio pela redemocratização. Foram eleitos vários legisladores originários que representaram a diversidade do país ao compor a Assembleia Nacional Constituinte. Os brasileiros também utilizaram os canais institucionalizados pelo Regime Interno da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) como, por exemplo, as sugestões, audiências públicas, emendas populares, bem como por meio dos fóruns de debate e de acompanhamento das atividades da ANC por todo o Brasil.

Por tudo isso, a Constituição Cidadã pode ser classificada como sendo democrática, diante da participação indireta do povo, através de seus representantes eleitos pelo voto popular, pela presença de dispositivos que souberam conjugar os ideais liberal e social; a ascensão da pessoa humana ao fundamento da República Federativa (art. 1º, III, CF/88), entre outros princípios gerais e adjetivos positivos que reconhecem o valor da constituição vigente.

No curso da presente monografia será reforçado o controle exercido pela população sobre o Poder Executivo por meio de mecanismos e formas legais introduzidos no ordenamento jurídico-administrativo. A origem histórica do controle do Estado é antiga. Existem relatos que informam a existência em Atenas de

"uma Corte de Contas constituída por 10 oficiais, eleitos anualmente pela Assembléa Popular, encarregada de fiscalização das contas públicas: perante ela compareciam arcontes, senadores, embaixadores, sacerdotes, comandantes de galeras, a fim de prestarem contas do dinheiro recebido e gasto, justificando suas despesas" (FERREIRA, 1989).

Desde Roma até a Idade Antiga, diversos instrumentos de controle subsistiram assegurando a aplicação correta dos recursos arrecadados por meio de impostos junto à sociedade. Contudo, a partir da Idade Média e ascensão dos Estados Absolutistas houve um enfraquecimento do controle em razão da concentração do poder nas mãos dos monarcas.

A ascensão das monarquias fez com que a vontade do rei tivesse força de lei, sob o fundamento de uma origem divina dos poderes do monarca que, dessa forma, não teria que dar explicações a ninguém acerca do uso do dinheiro recolhido dos impostos, bem como não era submetido a qualquer tipo de controle<sup>5</sup>.

O progresso econômico da burguesia, aliado ao aumento exorbitante dos impostos que somente eram exigidos desta classe social, gerou revolta que culminou com a tomada do poder, liderada pela burguesia e posterior derrubada do Regime Absolutista. Após este processo, o conhecimento dos problemas existentes em torno da concentração de poder nas mãos do monarca, aliadas à arbitrariedade existente em suas ordens, fez com que os intelectuais da época (filósofos iluministas) introduzissem a tese em que privilegiavam a Separação dos Poderes. Entre eles há que se ressaltar John Locke e Montesquieu.

John Locke, no texto 'Segundo tratado sobre o governo', externou o seu entendimento de que era necessária a separação dos poderes por ser esta a melhor forma de garantir ao homem o livre e seguro gozo da sua propriedade. Em sua explicação, o autor dividiu os poderes em Legislativo que ficaria encarregado de deveria elaborar as leis, atribuindo ao Executivo não a função de executá-las, mas sim de zelar pelo cumprimento delas. Ao passo que ao terceiro poder, denominado Federativo, caberia a função de resolver os conflitos pacificamente, evitando que eles ocorressem.

---

<sup>5</sup> Cabe mencionar um fato, no mínimo, curioso. Os Tribunais de Contas criados pelo Império Austríaco, a Prússia e a Espanha ao logo dos séculos XVII e XVIII não tinham como finalidade controlar os monarcas, mas sim permitir que eles fiscalizassem a arrecadação de impostos realizada ao longo dos seus respectivos reinos, ressaltando uma aplicação desvirtuada do controle.

Montesquieu, em sua obra 'Do espírito das leis', afirma que “para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder”. Em sua abordagem, o autor aliou a separação dos poderes à liberdade dos indivíduos, como uma forma de preservá-la. Isto pois, a atuação independente dos poderes iria possibilitar que um impedisse o outro de quaisquer tentativas de violação da liberdade dos indivíduos, com o exercício da atribuição essencial do poder sendo feito tão somente por ele, ou seja, basicamente, o autor disse que um poder não poderia exercer a função típica do outro, sendo certo que as concepções de ambos os autores inauguraram a tripartição dos poderes nos moldes mais conhecidos atualmente.

Além dos autores mencionados, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, também pode ser apontada como um fator importante na construção do controle da Administração por trazer, em seu artigo 15, que "A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração".

No Brasil, a separação dos poderes pode ser encontrada nas constituições desde a Carta Imperial de 1824, onde as funções do Estado foram divididas entre os poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e o Moderador<sup>4</sup>, até a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, que estabelece uma atuação harmônica e independente entre os poderes Executivo, Judiciário e Executivo, conforme o texto do seu artigo 2º.

Além da separação, a necessidade de fiscalização dos poderes fez com que os legisladores originários adicionassem à CF/88 diversos instrumentos de controle do Estado lato sensu. José dos Santos Carvalho Filho afirma que o controle consisti no "conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder". (2018. pág. 1084).

Exemplos destes mecanismos podem ser encontrados na hipótese do § 1º, do artigo 66, quando o Chefe do Executivo veta total ou parcialmente, um projeto de lei ou no caso do §6º do referido dispositivo, quando no caso de veto, este vai para julgamento perante a casa legislativa onde o projeto tiver sido votado, e também existe controle no artigo 70, quando o Congresso Nacional realiza a fiscalização contábil, orçamentária e financeira da União e entidades da Administração Direta e Indireta.

Existem outros dispositivos que também determinam a fiscalização e controle da gestão pública, em todas as esferas de governo, que pode ser realizada pelos órgãos existentes, quais sejam, o Tribunal de Contas da União; o Tribunal de Contas dos Estados; o Tribunal de Conta dos Municípios; o Ministério Público Estadual, o Ministério Público da União, as Câmaras de Vereadores; o Poder Judiciário e a Sociedade Civil.

Por conseguinte, o objetivo de toda a análise dos mecanismos jurídicos utilizados para a fiscalização e revisão da função administrativa realizada em todos os poderes é assegurar que estejam os fundamentos do controle estejam sendo respeitados, quais sejam, o princípio da legalidade, que restringe a atuação da Administração a tudo que a lei permite e o princípio das políticas administrativas, que diz respeito ao poder da Administração de tomada de decisão com a finalidade de tornar as suas medidas e atuação o mais eficiente possíveis, bem como os demais princípios e normas impostos pelo ordenamento jurídico brasileiro.

"Assim, pode-se definir controle na administração pública como sendo a faculdade que um determinado ente estatal tem de fiscalizar os seus próprios atos de gestão ou de outro ente, podendo se apresentar com sentido negativo ou positivo. Por sentido negativo entende-se o controle como sendo sinônimo de fiscalização, ou seja, quando a ação incide sobre pessoas. Por sentido positivo entende-se o controle capaz de realizar as atividades de gestão conforme o prévio planejamento, com vistas ao alcance dos objetivos." (SANTANA, 2014)

Ante o exposto, serão abordados os tipos de controle da administração encontrados no âmbito dos três poderes da Federação, conforme exposição a seguir:

## 2.2. Tipos de Controles da Administração

O Brasil é um país republicano, presidencialista, cuja organização político-administrativa compreende quatro entes federativos autônomos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Além desta estrutura, os legisladores originários determinaram a separação das funções do Estados nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que compõem a República, onde os eles possuem funções típicas, ou seja, essencialmente exercidas por eles e as funções atípicas que são aquelas exercidas secundariamente por todos.

No tocante às funções típicas, a do Legislativo é a função normativa de produção de normas jurídicas e realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do

Executivo; a do Judiciário é a função jurisdicional de julgar os conflitos de forma definitiva aplicando as normas jurídicas; enquanto a do Executivo é a função administrativa de prática de atos de chefia de Estado, de Governo e de Administração.

Ao mesmo tempo, todos eles exercem, de forma secundária, as funções executadas preponderantemente pelos outros poderes, chamadas de funções atípicas, pelo fato de não comporem as atribuições precípuas daquele poder. Apesar de suas funções típicas, mas sem prejuízo delas, o Legislativo e o Judiciário exercem a função administrativa como função atípica, respectivamente, ao dispor sobre a sua organização, provimento de cargos, concessão de licenças, férias e outros atos e ao administrar a concessão das licenças e férias de magistrados e serventuários (art. 96, I, f, CF/88), por exemplo.

Todavia, a soberania popular se mantém, tendo em vista a unicidade e indivisibilidade do poder do povo, que figura como único titular legítimo do Estado. Assim como todo o poder emana do povo, o patrimônio também pertence a ele, cabendo aos governantes tão somente a gestão dos recursos públicos, com o objetivo precípuo de preservar o interesse público, atendendo as necessidades da coletividade.

"A Administração Pública no Estado Democrático de Direito tem como dever promover o bem-estar social através da implementação de políticas sociais destinadas a reduzir as necessidades e riscos sociais e garantir ao cidadão mais acesso a recursos e benefícios. Quanto maior a atuação do Estado, maior é a máquina pública e, conseqüentemente, maiores são os riscos de danos causados aos bens coletivos por motivos variados: má gestão, improbidade administrativa, desvio de recursos etc. Sendo assim, torna-se fundamental melhorar os mecanismos de controle na Administração Pública e minimizar a interferência de interesses individuais nos interesses da coletividade." (Almeida, et al., 2016)

Dessa forma, o controle funciona como uma espécie de garantia tanto para os administrados, de que o patrimônio público está sendo bem gerido e de que o seu interesse está sendo observado, quanto para o Estado que poderá verificar se as diretrizes administrativas estão sendo respeitadas diante do possível conflito de interesses entre os gestores do patrimônio público e o povo. Com isso, os mecanismos de controle existentes na atualidade têm a finalidade de assegurar que não ocorra nenhum abuso do poder.

O controle do Estado lato sensu pode ser exercido por meio do controle político, que encontra fundamento na Constituição, na abordagem da atuação harmônica e independente dos

Poderes que compõem a República com o escopo de afastar qualquer funcionamento de um dos poderes em detrimento do outro, delimitando em um rol taxativo as hipóteses em que um dos poderes deverá se submeter ao outro, em uma espécie de sistema de freios e contrapesos. Enquanto o controle administrativo compõe a estrutura administrativa de cada poder, com a função de acompanhar a execução dos seus atos, indicando se as ações realizadas estão atendendo ao que ordena a legislação.

Quanto ao momento em que é efetuado o controle, pode ser dividido em Controle prévio, onde a aferição é anterior a publicação do ato administrativo; Controle concomitante, quando a aferição é realizada durante a produção do ato administrativo; e Controle posterior, com a aferição sendo realizada após a publicação do ato administrativo.

No tocante à extensão do controle do Estado, ele pode ser dividido em Controle Interno, ou seja, aquele exercido pelo próprio gestor ou o controle exercido no âmbito de cada Poder sobre suas próprias condutas administrativas; e Controle Externo, exercido quando o órgão controlador não integra a estrutura do órgão controlado, é de outra esfera da Administração, distinta da Administração que gerou a conduta fiscalizada.

Ante as espécies acima, segue a explicação pormenorizada sobre os controles Interno e Externo, caminhando para uma explicação do Controle Social, seguida de uma abordagem deste tipo de controle no poder executivo, sendo certo que em qualquer uma das espécies de controle, o ideal é que sejam aplicados os princípios constitucionais em conjunto com as normas positivadas como parâmetro para o controle.

#### A. Controle Interno

Desde 1922 já existia no país a preocupação em torno do controle do setor público, contudo este era direcionado somente à legalidade e formalidade em relação ao atendimento dos órgãos de fiscalização externo, sem dar muita atenção para a forma como os administradores atuavam no exercício de suas respectivas funções.

Em 1964, foi aprovada a Lei nº 4.320 que estabeleceu normas gerais de direito financeiro para elaboração, institucionalizando o controle interno como uma nova forma de controle da Administração Pública.

“Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; e

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.”  
(BRASIL, 1964)

A Constituição de 1967 alterou o texto da referida lei passando o controle interno para o Executivo, enquanto o controle externo ficou sob responsabilidade do Legislativo. A inovação trazida por esse marco legislativo diz respeito ao início da fiscalização sobre a efetividade do cumprimento daquilo que foi programado, realizando um controle de resultados na Administração Pública, além do já existente controle de legalidade.

Corroborando com essa iniciativa de controle, o Decreto-lei nº 200, de 1967 que foi a base da reforma administrativa promoveu uma reforma gerencial na administração pública ao instituir a Descentralização administrativa e estabelecer, em seu artigo 6º, a necessidade de respeito dos princípios do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

A Constituição Cidadã de 1988 promulgada após um período de importantes mudanças no campo político com a redemocratização pós-ditadura realizou mudanças no campo de Administração Pública. O Decreto nº 93.874, de 1986 em conjunto com a Constituição regulamentaram o sistema de controle, que no âmbito do controle interno, deveria ser feito por cada Poder, conforme previsão do artigo 74, da CF/88<sup>6</sup> que recepcionou parte considerável do artigo 13 do Decreto-lei nº 200, de 1967.

---

<sup>6</sup> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Além das finalidades do controle interno trazidas no texto constitucional, também ficou previsto que cada Poder criasse o seu Sistema de Controle Interno e que houvesse uma atuação conjunta entre eles<sup>7</sup>. Com vistas a possibilitar o cumprimento do mandamento constitucional, a Lei nº 10.180, de 2001 criou a Secretaria Federal de Controle Interno, a qual foi atribuída a competência de órgão Central do SCI, cuidando da Auditoria, Fiscalização e Avaliação de Gestão.

Após mudanças políticas, em 2001, o SCI passou para focar nas finalidades estabelecidas no art. 74 da Constituição de 1988 e no ano seguinte (2002) ela foi transferida para a Casa Civil da Presidência da República. Pouco tempo depois, problemas políticos fizeram com que a Secretaria fosse transferida para a antiga Corregedoria, hoje conhecida por Controladoria-Geral da União, após a sua criação, em 2003, pela Lei nº 10.683, onde passou não só a analisar a correição dentro da Administração Pública, mas também a promover a transparência, o combate e a prevenção da corrupção.

Tendo em vista o fato de que todos os três poderes exercem a função administrativa em algum momento, conseqüentemente, são submetidos ao controle interno, por meio de mecanismos presentes em suas próprias organizações. Com origem no Princípio da Autotutela<sup>8</sup>, ou seja, o poder da Administração de controle sobre os próprios atos, é possível que os poderes revoguem atos quando ilegais, inconvenientes ou inoportunos, sem que se seja exigido que ele recorra ao Judiciário para tanto, podendo realizá-los de forma direta.

---

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União" (BRASIL, 1988).

<sup>7</sup> 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". (BRASIL, 1988).

<sup>8</sup> "A professora Maria Silvia Zanella Di Pietro apresenta um segundo significado do princípio da autotutela. De acordo com a doutrina, a autotutela também se refere ao poder que a Administração Pública possui para zelar pelos bens que integram o seu patrimônio, sem necessitar de título fornecido pelo Poder Judiciário. Assim, ela pode, por meio de medidas de polícia administrativa, impedir quaisquer atos que coloquem em risco a conservação desses bens". (PATRIOTRA, Caio. 2017)



O Poder Executivo Federal possui um sistema de controle interno, com previsão na Lei nº 10.180, de 2001, tendo como órgão central a Controladoria-Geral da União que possui Gerências Regionais de Controle Interno nos Estados, bem como órgãos setoriais do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa, da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil.

O Poder Judiciário também possui o Conselho Nacional de Justiça, introduzido na Constituição de 1988 pelo artigo 103-B, no ano de 2004, que funciona como órgão interno de controle sobre a atividade administrativa, financeira e disciplinar na magistratura.

Enquanto isso, o Poder Legislativo não possui um sistema único de controle interno, sendo que cada uma das casas legislativas, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, possui uma secretaria cuja atribuição é o controle interno.

No tocante à atuação dos órgãos internos de controle da administração pública lato sensu e dos Poderes, as Súmulas 473 e 346, do Supremo Tribunal Federal, estabelecem que "A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial"; enquanto na segunda estabelece que "A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos"<sup>ii</sup>.

Assim sendo, ainda que a Administração Pública tenha o poder de autotutela, ainda é preciso que sejam respeitados os princípios da segurança jurídica e a estabilidade das relações jurídicas, pois eles atuam como base do ordenamento jurídico, auxiliando na interpretação das normas. Nesta esteira, o princípio da segurança jurídica tem o escopo de garantir certeza, previsibilidade e estabilidade nas relações jurídicas quanto as suas consequências. Baseado nisso, Celso Antônio Bandeira de Mello se manifesta no sentido de que

“Por força mesmo deste princípio da lealdade e boa-fé, firmou-se o correto entendimento de que orientações firmadas pela Administração em dada matéria não podem, sem prévia e pública notícia, ser modificadas em casos concretos para fins de sancionar, agravar a situação dos administrados ou denegar-lhes pretensões, de tal sorte que só se aplicam aos casos ocorridos depois de tal notícia.” (MELLO, 2005).

Enquanto o princípio da estabilidade das relações jurídicas determina que devem ser respeitados o direito adquirido e incorporado ao patrimônio material e moral do particular. Como exemplo, o art. 54, § 1º, da Lei nº 9.784/1999, o prazo decadencial para anulação dos atos administrativos é de 5 (cinco) anos da percepção do primeiro pagamento, ou seja, é imposta a decadência a uma possível anulação que a administração queira fazer sobre os atos administrativos cujos efeitos favoráveis ao seu destinatário já tenham passado de cinco anos desde a sua realização.

Ratificando a necessidade de preservação dos mencionados princípios, a Súmula 6, do STF determina que "A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele Tribunal, ressalvada a competência revisora do Judiciário".

Ante o exposto, o controle interno ajuda a assegurar que os princípios administrativos presentes na Constituição que balizam o funcionamento da administração público sejam respeitados, em específico a legalidade, a legitimidade e economicidade dos atos, além de auxiliar na preservação dos bens públicos (patrimônio e recursos), ao indicar a realização de políticas internas de controle pautadas no princípio da legalidade, auxiliando no estímulo à procura pela eficiência operacional.

## B. Controle Externo

O Controle Externo é aquele realizado por órgãos ou entidades presentes fora da estrutura daquele que praticou o ato administrativo, ou seja, consiste no conjunto de ações desenvolvidas em apartado à estrutura controlada, com a finalidade precípua de fiscalizar, verificar e corrigir qualquer tipo de ato, podendo ser exercida pelas instituições políticas, técnicas ou essencialmente jurídicas (MEDAUAR, 2018).

Resumidamente, consiste no controle em que o poder Judiciário (controle judiciário), o poder Legislativo (controle parlamentar) ou os cidadãos (controle popular/social) são responsáveis pela verificação da atividade de controle administrativo de uns sobre os outros<sup>9</sup>,

---

<sup>9</sup> É dividido em Controle Parlamentar, exercido pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas da União, no âmbito Federal; em Controle Jurisdicional, que consiste em um controle externo posterior de legalidade efetuado pelo Poder Judiciário sobre os demais Poderes; e o Controle Social que é realizado pelo cidadão ao

através do sistema de freios e contrapesos, que consiste em um mecanismo de controle recíproco de poderes.

"O sistema de freios e contrapesos se consolida por meio de um controle político, cujo propósito é estabelecer o equilíbrio entre os poderes estruturantes do Estado. Esse controle, que é regulamentado por normas constitucionais, procura evitar que os poderes excedam suas competências de forma a prejudicar a atuação dos outros poderes, ao mesmo tempo em que cumpre corrigir eventuais fragilidades que possam vir a desestabilizar um poder frente ao outro, devolvendo-lhes a harmonia necessária para a manutenção do sistema democrático". (PACCE, 2014.)

Exemplificando esse tipo de controle, o HELY LOPES MEIRELLES (1990) indica como alguns mecanismos de controle as hipóteses de

“à apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário; a sustação de ato normativo do Executivo pelo Legislativo”. (MEIRELLES, 1990)

Em consonância ao que já foi abordado, os mecanismos existentes para a realização do controle permitem que sejam feitas uma Fiscalização e uma Revisão<sup>10</sup> das atividades dos três poderes, verificando se os princípios impostos pelo ordenamento jurídico estão sendo seguidos.

Destarte, o controle externo necessariamente precisa respeitar a conformação harmônica e independente entre os poderes, segundo o artigo 2º, da CF/88. Para tanto, é necessário que somente haja intromissão de um poder sobre o outro no limite do rol de possibilidades estabelecido pela Constituição Federal de 1988<sup>11</sup>.

---

participar da gestão pública, atuando como um complemento aos outros mecanismos de controle externo e ao controle interno também.

<sup>10</sup> “A fiscalização e a revisão são os elementos básicos do controle. A fiscalização consiste no poder de verificação que se faz sobre a atividade dos órgãos e dos agentes administrativos, bem como em relação à finalidade pública que deve servir de objetivo para a Administração. A revisão é o poder de corrigir as condutas administrativas, seja porque tenham vulnerado normas legais, seja porque haja necessidade de alterar alguma linha das políticas administrativas para que melhor seja atendido o interesse coletivo” (CARVALHO FILHO, 2012, p.929)

<sup>11</sup> “O controle que o Poder Legislativo exerce sobre a Administração Pública tem que se limitar às hipóteses previstas na Constituição Federal, uma vez que implica interferência de um Poder nas atribuições dos outros dois; alcança os órgãos do Poder Executivo, as entidades da Administração Indireta e o próprio Poder Judiciário, quando executa função administrativa. Não podem as legislações complementar ou ordinária e as Constituições estaduais prever outras modalidades de controle que não as constantes da Constituição Federal, sob pena de ofensa ao princípio da separação de Poderes; o controle constitui exceção a esse princípio, não podendo ser ampliado fora do âmbito constitucional.” (DI PIETRO, 2011)

## B.1. Controle Parlamentar

Corroborando a necessidade de proteção dos princípios constitucionais administrativos no âmbito do funcionamento da Administração Pública, a Constituição designou o “controle parlamentar ou, ainda, controle exercido pelo Poder Legislativo, que revelam, de imediato, tratar-se de fiscalização exercida pelo Parlamento ou Poder Legislativo sobre a Administração” (MEDAUAR, 2018). Conceitualmente,

“Controle parlamentar é o conjunto de instrumentos, recursos, remédios, expedientes, procedimentos que o Direito contempla nesta matéria, visa a evitar que a Administração pratique atos ilegais ou ineficientes, ou a restaurar a legalidade ou a eficiência desatendida, com a consequente responsabilização e aplicação das sanções pertinentes.” (FERREIRA, 1976).

Este tipo de controle é exercido pelo Congresso Nacional, composto pelas duas casas legislativas, Senado Federal e Câmara dos Deputados, possuindo além da função legislativa, a função deliberativa, julgadora, política, administrativa, de legitimação governamental, de orientação política, de representação política e de controle, sendo esta última realizada com auxílio do Tribunal de Contas da União e com fundamento no artigo 49, da CFRB/88<sup>12</sup>. Contudo, somente poderá ser realizado de acordo com as formas e limitações impostas pelo texto constitucional, sob pena de violação do artigo 2º, da CF/1988.

Entre os mecanismos de controle previstos no texto constitucional, aqueles que podem ser utilizados pelo poder legislativo no exercício dessa atribuição são:

. Interpelação Parlamentar - convocação para o comparecimento de autoridades perante as Casas Legislativas ou qualquer um de suas comissões, porém, o não comparecimento não incorre em conduta ilícita;

---

<sup>12</sup> artigo 49. “É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; (...). (BRASIL, 1988)

. Pedido de Informações - pedidos escritos de informação ao poder executivo, como os Ministros de Estado ou até mesmo o Chefe do Executivo. Neste caso, configura-se crime de responsabilidade o não atendimento do pedido no prazo de 30 dias;

. Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) - realizam o controle parlamentar investigatório, coletando informações a respeito do fato determinado e específico de interesse público que deu origem à investigação, a qual deve ser feita dentro dos limites e exigências previstos na Constituição Federal.

. Aprovações de decisões do poder executivo - são as funções de competência exclusiva do Congresso Nacional dispostas nos incisos do artigo 49, da CF/1988;

. Fiscalização Financeira e Orçamentária - Consiste no julgamento anual das contas prestadas pelo Chefe do Executivo e apreciação dos relatórios referentes a execução dos planos do governo;

. Sustação de atos normativos do Poder Executivo - Dentro do processo legislativo, caso o Poder Executivo se exceda no seu poder regulamentar e de delegação concedida pelo Congresso Nacional, caberá a esta a aprovação das medidas provisórias e das leis delegadas, podendo sustá-las caso algum excesso seja encontrado;

Enquanto isso, o Tribunal de Contas da União, criado em 1890, teve a sua jurisdição e competência ampliadas após a Constituição Federal de 1988, cabendo ao tribunal a fiscalização dos atos que envolvessem a utilização de recursos públicos federais. Em auxílio ao Congresso Nacional o TCU exerce 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." (TCU)<sup>ii</sup>

Apesar dessa bidimensionalidade do controle parlamentar, pelo exercício através do Congresso Nacional e por meio do Tribunal de Contas da União, a referida espécie não possui a eficácia ideal quanto a fiscalização que realiza.

Isto pois, caso o controle parlamentar fosse realizado da maneira como foi pensada pelo legislador originário, a consequência seria a perda de mandato de diversos parlamentares analisados. Dessa forma, os congressistas que não veem benefício algum em exercer o mecanismo de controle de forma efetiva e concreta, mantendo-se a violação dos princípios constitucionais e os interesses públicos que, em tese, deveriam ser a base para o funcionamento da Administração Pública.

Ademais, a autora Odete Medauar aponta que o relacionamento político entre os Poderes acaba por minar a efetividade do controle, pois este tipo de controle se mostra inviável e agravado pela dificuldade de aplicação de sanções aos administradores ou anulação ou reforma, pelo Congresso Nacional, de atos administrativos (MEDAUAR, 2018.).

Isso porque, prevalece no Brasil desde a colonização, a confusão entre os interesses públicos e os interesses privados, ou seja, “a cultura do favorecimento dos amigos, da formação de clientelas políticas e a naturalização da corrupção continuam a impedir que o Estado brasileiro e em especial o Parlamento constituam verdadeira esfera política” (GASPARDO, 2009, p.88).

Ante tais fatos, passemos à análise do controle judicial, alternativa prevista na Constituição para a aplicação do controle de legalidade com o escopo de preservar direitos e garantias individuais.

## B.2. Controle Judicial

A Constituição, inicialmente tida como uma simples diretiva de como o ordenamento jurídico deveria se comportar perante os cidadãos, ganhou normatividade e força jurídica em conjunto com o avanço dos Estados Modernos. Após o movimento de constitucionalização dos ordenamentos jurídicos, os princípios encontrados nas constituições passaram a incidir sobre todas as normas, pautando-as no respeito básico aos fundamentos da República, quais sejam, soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, presentes nos incisos do artigo 1º, do texto constitucional, bem como aos demais princípios ali encontrados.

Desta feita, torna-se imperioso dar concretude à Constituição, o que, automaticamente, atrai a atenção para o controle da atividade administrativa, que será feito com base na obrigatória observância de princípios constitucionais que vinculam a Administração Pública, a exemplo dos previstos no caput do artigo 37, da CRFB/88.

A realização do controle da Administração Pública, a partir da obrigatória submissão de suas atividades ao princípio da legalidade, sempre esteve estritamente ligada à evolução do Estado de Direito.

Diante disso, o controle judicial, via de regra, é exercido a posteriori e mediante provocação, adstrito à conformidade do ato com a norma legal que o rege. O controle judicial é o exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário, com base no artigo 5º, inciso XXXV, da CF/88, a função de julgar, vide o princípio da inafastabilidade da jurisdição ou princípio do amplo acesso ao Poder Judiciário<sup>13</sup>.

Além de ser um controle externo, a atuação do controle judicial é preponderantemente acionada, ou seja, funciona mediante provocação, e só, excepcionalmente, de ofício. Ademais, ele é repressivo, incidindo sobre atos já produzidos. Contudo também pode ser preventivo, ainda que de forma extraordinária.

O escopo deste tipo de controle é verificar se o ato ou a atividade administrativa estão de acordo ou não com o ordenamento jurídico, fazendo um exame da sua legalidade. No entanto, ele não pode adentrar no seu mérito, analisando a conveniência e a oportunidade verificadas pelo administrador no momento da sua tomada de decisão, sob pena de violar o princípio da separação de poderes. Assim, o controle judicial pode confirmar o ato, caso ele esteja de acordo a legalidade ou anulá-lo, em caso de transgressão ao ordenamento jurídico, corroborado pelo seguinte texto da Súmula 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."(STF, 1969)<sup>iii</sup>

---

<sup>13</sup> CHIOVENDA (1998, p. 8) define a função jurisdicional como “a função do Estado que tem por escopo a atuação da vontade concreta da lei por meio da substituição, pela atividade de órgãos públicos, da atividade de particulares ou de outros órgãos públicos, já no afirmar a existência da vontade da lei, já no torná-la, praticamente, efetiva.”

Cabe mencionar que o sistema adotado pelo Brasil é o de jurisdição unitária também podendo ser chamado de unidade de jurisdição ou sistema de jurisdição ordinária (MEDAUAR, 2018). Nele são separadas as funções de administração e julgamento e atribuídas a órgãos distintos.

No Brasil, é concentrado no Poder Judiciário a função de dirimir todos os litígios, sendo o único legitimado a dizer o direito e produzir uma decisão imutável e definitiva, denominada coisa julgada. O Judiciário é competente para examinar todos os atos da Administração Pública, ainda que dentro dos limites mencionados acima, ou seja, somente no aspecto da legalidade e da moralidade.

A despeito do que afirmado acima sobre os limites da análise do controle judicial, alguns autores entendem que não existe impeditivo quanto ao Judiciário adentra no mérito administrativo (conveniência e oportunidade) do ato administrativo, instituindo uma divergência dentro da doutrina jurídica.

Assim, afirma Hely Lopes Meirelles que cabe apreciação judicial dos atos discricionários com vistas à aferição se eles são de fato discricionário e posteriormente ser analisado se a dita discricionariedade não deu lugar ao arbítrio. Enquanto, DI PIETRO entende que “não há invasão de mérito quando o Judiciário aprecia os motivos, ou seja, os fatos que precedem a elaboração; a ausência ou falsidade do motivo caracteriza ilegalidade, suscetível de invalidação pelo Poder Judiciário”.

O entendimento da autora é compartilhado pelo Superior Tribunal de Justiça, o qual afirma que, em caso de ofensa dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade pelo mérito do ato administrativo, abre-se margem para a sindicabilidade do Poder Judiciário, visando restabelecer a própria legalidade do ato impugnado. Enquanto isso, segue o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça abaixo:



"Nada há de surpreendente, então, em que o controle judicial dos atos administrativos, ainda que praticados em nome de alguma discricção, se estenda necessária e insuperavelmente à investigação dos motivos, da finalidade e da causa do ato. Nenhum empeco existe a tal proceder, pois é meio - e, de resto fundamental - pelo qual se pode garantir o atendimento da lei, a afirmação do direito. (...) Assim como ao Judiciário compete fulminar todo o comportamento ilegítimo da Administração que apareça como frontal violação da ordem jurídica, compete-lhe, igualmente, fulminar qualquer comportamento administrativo que, a pretexto de exercer apreciação ou decisão discricionária, ultrapassar as fronteiras dela, isto é, desbordar dos limites de liberdade que lhe assistiam, violando, por tal modo, os ditames normativos que assinalam os confins da liberdade discricionária. (Celso Antônio Bandeira de Mello acerca dos atos discricionários e seu controle, in Curso de Direito Administrativo, Editora Malheiros, 15ª Edição, páginas 395/396 - 836/837)"<sup>iv</sup>

O controle judicial dos atos administrativos de qualquer um dos Poderes pode ser feito nas vias processuais existentes à disposição do indivíduo que se sentir lesado pelo ato administrativo realizado em uma tentativa do titular do direito lesado ou ameaçado de lesão para reverter ou anular alguma decisão ou ato ilegal em ação em face da administração pública.

Tais mecanismos existentes possibilitam que o controle judicial de legalidade sobre os atos seja feito. Entre eles, podem ser mencionados os seguintes remédios constitucionais:

- . Habeas Corpus (art. 5º, LXVIII, da CF/1988) - Instrumento legal que pode ser interposto por titular de direito, quando na hipótese de iminência ou expectativa de violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder.

- . Habeas Data (art. 5º, LXXII, CF/1988) - Basicamente, é um remédio constitucional cuja finalidade é a proteção da esfera íntima das pessoas físicas e jurídicas, tornando possível o acesso aos dados e informações constantes de entidades governamentais ou de caráter público<sup>14</sup>.

- . Mandado de Injunção (art. 5º, LXXI, da CF/1988) - Busca garantir o exercício de direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, quando não existirem normas que os regulamentem.

- . Mandado de Segurança Individual (art. 5º, LXIX, da CF/1988) - Visa a proteção de "direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável

---

<sup>14</sup> A utilização de habeas data como remédio jurídico-constitucional-processual destinado a garantir o direito de acesso a registros públicos e de retificação destes depende de condições prévias. É o previsto no artigo 8º, parágrafo único, I, II e III, da Lei 9.507/1997. Nesse sentido é a decisão do STF existente o julgamento do ano de 1991, de uma Recurso Ordinário em Habeas Data.

pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público”.

. Mandado de Segurança Coletivo (art. 5º, LXX, CF/1988) - Possui a mesma finalidade do mandado de segurança individual, com a diferença presente nos sujeitos ativos legitimados a interpor o instrumento legal. No presente caso, somente partidos políticos com representação no Congresso Nacional, organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, podem apresentá-lo.

. Ação Popular (art. 5º, LXXIII, CF/1988) - Poderá ser apresentado por qualquer cidadão, visando a anulação de 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.

. Direito de Petição (art. 5º, XXXIV, CF/1988) - Remédio utilizado por titular de direito para chamar atenção dos Poderes Públicos para a necessidade de defesa de direitos em face de alguma questão ou situação ilegal ou abusiva.

. Ação Civil Pública (art. 129, III, da CF/1988) - Compõem uma das funções do Ministério Público, sendo utilizada na defesa e proteção de direitos do consumidor, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético histórico, turístico e paisagístico, da ordem econômica e urbanística.

A despeito da possibilidade de atuação do povo no controle de legalidade realizado pelo Judiciário (ex. Ação Popular, Direito de Petição, etc), o presente trabalho não possui o escopo de explorar os mencionados instrumentos jurídicos tampouco como se dá atuação popular por meio deles, contudo a sua importância dentro do tema de controle do Estado merece a referida menção.

Ademais, o Controle Social é distinto do Controle Judicial pois neste o controle de fato é realizado pelos magistrados, enquanto naquele a ação se concentra nos cidadãos e sociedades organizadas que fiscalizam e controlam os entes por meio da sua participação no funcionamento da administração pública.

Em verdade, os direitos só estarão efetivamente assegurados se houver alguma forma de controle sobre o Estado. E de nada adiantaria condicionar a atuação estatal à estrita observância das regras legais, se sua atividade não pudesse ser controlada de forma efetiva e seus desvios rigorosamente apurados e censurados com a devida proporcionalidade. Assim, o grau de eficácia do Estado de Direito depende do grau de controle da atividade pública.

Os recentes casos de corrupção e desvio de recursos publicados permitem a inferência de que tais mecanismos de controle têm falhado em algum ponto de sua ação fiscalizatória. Entretanto, como bem declarado por MEDAUAR (2018), a manutenção e reprodução do pensamento pessimista de que todo o sistema se encontra viciado e que a Administração não funciona não gera benefício algum, somente imobilizando qualquer solução ou alternativa que possa trazer meios de conduzir o controle a uma maior efetividade. A presente monografia aponta que uma possível alternativa para o referido problema seria a introdução da população para o exercício do controle social.

### **CAPÍTULO 3 – O QUE É CONTROLE SOCIAL?**

#### 3.1. Quando começou a se falar em Controle Social?

No século XX, com a expansão dos estudos acerca da Sociologia, principalmente através das colaborações do autor Émile Durkheim, teve início a origem do Controle social designado por MANNHEIM (1971, p. 178) como sendo um “conjunto de métodos pelos quais a sociedade influencia o comportamento humano, tendo em vista manter determinada ordem”.

O controle social, em seu viés sociológico, consiste na regulação do comportamento dos indivíduos pelos detentores do poder, direcionando o grupo controlado para a conduta desejada. Os instrumentos para tal regulação podem ser formais, estabelecidos em leis ou informais, não estabelecidos em leis, mas socialmente conhecido.

Diante dessa condução de comportamentos determinados por um grupo controlador, limitando o grupo controlado em sua maneira de agir, o controle social é visto sob uma perspectiva antagônica. Isto pois, enquanto alguns o visualizam como algo necessário para a sociedade para a manutenção da ordem, outros entendem que é uma maneira de manter o *status quo* e a estratificação social existente.

Ante o exposto, é possível concluir que “somos induzidos a fazer o que a sociedade deseja, ou o que desejam os grupos dominantes. Liberdade, só aquela apresentada por Paul Sartre, de que somos livres para fazer tudo, tudo o que permitem as regras e as leis” (BODART, 2014).

Ainda que o termo 'controle social' possua origem no entendimento adotado pela sociologia, o significado do Controle Social como controle externo da Administração Pública ultrapassa a linha sociológica mencionada, sendo mantida tão somente a ideia de controle para a manutenção da ordem, posto que no caso em estudo, o controle social possui a finalidade de preservação do ordenamento jurídico, prevenindo a corrupção e qualquer outro tipo de malversação dos recursos públicos.

### 3.2. Controle Social como Controle Externo da Administração Pública

O autor JUSTEN FILHO (2005 apud Oricolli, 2006, p.5) conceitua o termo controle como “um processo de redução do poder, entendida essa expressa no sentido da imposição da vontade e do interesse de um sujeito sobre outrem”, podendo ser aplicado a fiscalização ou a orientação da conduta alheia.

Na forma específica do controle da administração pública, conforme exposto no capítulo anterior, as diferentes formas de controle podem ser realizadas pelo Tribunal de Contas da União, dos Estados e dos Municípios; os Ministérios Públicos da União e Estaduais; as Casas Legislativas da União e o Poder Judiciário.

Na mesma proporção, a espécie de controle externo da Administração Pública em comento, o Controle Social é realizado pelos componentes da própria sociedade. Tanto que a definição da CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (2012) o classifica como sendo a "participação dos cidadãos e da sociedade organizada no monitoramento do gasto público, avaliando incessantemente as ações governamentais e reivindicando a adequada aplicação dos recursos públicos".

Esta participação tem encontrado justificativa diante da crescente complexidade encontrada nas dinâmicas das sociedades contemporâneas. As respectivas gestões destes países

têm que lidar com o incremento das necessidades decorrente de uma população cada dia mais plural aliada ao acréscimo da escassez de recursos. Tudo isso tem exigido dos governos um planejamento mais robusto e consistente com a demanda de cada povo.

Por consequência, a previsão da participação social, como um dos marcos da Constituição Federal de 1988, para os processos de elaboração das políticas públicas e decisões políticas do país, principalmente no âmbito das políticas sociais e urbanas, configura os cidadãos em atores políticos com poder decisório e fiscalizatório, ao mesmo tempo em que promove uma modificação na relação Estado e Sociedade, no sentido de repartição de poder político entre eles, democratizando-a.

Dessa forma, a previsão e desenvolvimento das formas de participação social junto à administração pública promoveu uma ‘socialização do Estado’, onde a sociedade pôde permear o Estado, bem como o Estado foi sendo permeado pela sociedade. Contudo, FONSECA aduziu que

“apesar de serem encontrados no sistema jurídico brasileiro, novos canais que viabilizam a integração entre representantes e representados de forma mais efetiva, o que se percebe, é que o exercício da cidadania está delimitado ao direito de votar e ser votado” (FONSECA, 2009, p. 14).

No entanto, a própria democracia representativa brasileira, que de fato antes tinha o voto como meio principal de controle da sociedade sobre os gestores público percebeu que este não é o único meio possível para que esta fiscalização seja feita.

Todos os meios alternativos ao sufrágio universal para o controle da administração pública realizado pelas pessoas passam, necessariamente, pelo efetivo exercício da cidadania. Através dela, os cidadãos podem usufruir do direito de participação política, aprendendo a decidir junto, a compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos (ERICEIRA, 2013), por efeito do mencionado encolhimento da distância entre estatal e social o que promoveu uma maior interação entre ambos.

Esta prática da cidadania deve ser precedida de uma compreensão do cidadão em relação a sua liberdade intelectual. Ou seja, ação do indivíduo junto à administração pública requer o seu raciocínio, onde este o permita compreender a conjuntura do funcionamento do seu próprio

Estado, para que então ele possa buscar uma efetiva participação em seu país. Resumidamente, ERICEIRA (2013) explicou que

“a cidadania requer a constituição de sujeitos ativos, definindo os seus direitos e lutando pelo seu reconhecimento, portanto a cidadania é uma estratégia de consolidação, de efetivação dos direitos, de reivindicação de acesso, de inclusão, de pertencimento ao sistema político no âmbito de uma esfera pública, **arena onde todos se reconhecem como cidadãos balizados pelos mesmos princípios.**” (ERICEIRA) (grifo nosso)

Assim, ela torna possível o controle social iniciado pela participação popular ativa junto à Administração Pública, sendo certo que ambos detêm o objetivo conexo de preservar o patrimônio público. No entanto, os dois possuem significado distinto, onde a participação popular utiliza de meios mais alinhados ao diálogo com a intervenção da sociedade no processo decisório junto ao governo, enquanto o controle social é realizado na fiscalização da realização do que foi planejado, sendo que a participação popular será melhor explicitada a seguir.

#### . Participação Popular

Dentro do passado do Brasil, a cultura do patrimonialismo<sup>15</sup>, transmitida pelo pensamento da coisa pública como se particular o fosse, atrelada à irresponsabilidade dos governantes pela não punição deles, ao mesmo tempo em que não era efetuada a vigilância de forma adequada a prevenir qualquer tipo de violação de direitos e garantias ou desvios do patrimônio público fez com que, ao longo dos anos e das transformações do país, fossem sendo adicionadas medidas de proteção do povo e dos recursos públicos.

A Constituição Cidadã foi um marco decisivo nesse progresso do país, uma vez que implementou medidas cujo objetivo principal era a preservação do interesse público, com a possibilidade da presença do povo junto ao processo de tomada de decisão do governo ajudando na consolidação do novo Estado Democrático surgido pós - regime ditatorial. Conforme a afirmativa de FONTANA (2015),

---

<sup>15</sup> “Este consiste, lembrando a caracterização feita por Max Weber, em organizar as instituições políticas como alargamento de uma autoridade patriarcal original, que expande a sua dominação doméstica sobre territórios, pessoas e coisas extrapatrimoniais, passando a administra-lo tudo, imaginando que fosse bem de família. A cultura patrimonialista consiste nesse pensar todas as instâncias sociais à maneira de patrimônio familiar.” (Instituto Liberal, 2013)

“a participação ativa do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo é de fundamental relevância na consolidação desse novo Estado. O exercício pleno da cidadania envolve a utilização dos instrumentos que objetivem concretizar o máximo de Justiça Social, caminho para a realização da felicidade humana”. (FONTANA, 2015)

Tais medidas reforçam o entendimento apresentado por Rousseau, em 'O Contrato Social', onde o autor salientou a extrema importância na atuação da coletividade junto da Administração Pública, através da participação popular, para que posteriormente pudesse ser feita a fiscalização pelo controle social, tendo em vista a tendência da atuação dos governantes em desfavor dos reais donos do poder (povo), violando os seus direitos e garantias.

Logo, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, a participação popular na elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas tem contribuído para o aumento da eficácia e abrangências das ações promovidas pelas políticas, em razão da possibilidade de as demandas da coletividade serem transmitidas aos governantes, conforme expõe a ilustração abaixo:

<b>Autoritarismo</b>	<b>Tecnocracia</b>	<b>Democracia</b>	<b>Cidadania</b>
←	Informar	Consultar	Discutir
			Participar →
<b>Manipulação</b>	<b>Informação</b>	<b>Delegação</b>	<b>Participação</b>

Regra da participação popular no planejamento urbano associado à organização política. (NOBRE, 1999, apud MAGAGNIN, 2008, p. 20)

A ideia de participação população foi se firmando junto à sociedade nos anos 1990 em conferências e conselhos municipais de políticas públicas que foram utilizados, principalmente por movimentos sociais e sociedades civis organizadas, como centros de fala e fomento do interesse público.

Um aspecto positivo mencionado quanto à mobilização desses grupos para o diálogo com o governo é que eles têm propiciado a elevação do nível de politização dos movimentos sociais e centrais de representação que passaram a expandir os seus pontos de discussão para temas que abrangem a estrutura da problemática dos seus temas principais. Exemplos disso são

“o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), todo o Programa Nacional de Habitação, o plano de expansão das universidades públicas, o Prouni, a criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), as políticas afirmativas contra discriminação racial, de mulheres e minorias sexuais e o amplo conjunto de medidas que impulsionaram enormes avanços na agricultura familiar nos últimos anos foram formulados e decididos com a participação direta de milhões de brasileiros, por meio de inúmeros canais criados para consolidar a democracia participativa no país.” (MATEOS, 2011)

Esta mencionada democracia participativa deve ser entendida de modo geral, conforme delimitação apresentada por SELL, como sendo:

“[...] um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade **estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão**. A democracia participativa preserva a realidade do Estado (e a Democracia Representativa). Todavia, ela busca superar a dicotomia entre representantes e representados recuperando o velho ideal da democracia grega: **a participação ativa e efetiva dos cidadãos na vida pública**” (SELL, 2006).

Assim sendo, ela possui um papel importante pois possibilita a materialização dos direitos garantidos ao estimular a participação popular possibilitando a interação da sociedade nas principais tomadas de decisão do poder público, auxiliando para uma melhor delimitação das demandas políticas e, conseqüentemente, contribuindo para uma melhor gestão dos recursos públicos disponíveis.

A democracia participativa dispõe de um verdadeiro sistema de interlocução Estado/Sociedade composto por conferências, conselhos, ouvidorias, mesas de diálogos, entre outros. A autora MAGAGNIN, expõe no quadro a seguir as formas de participação que podem partir de “níveis de participação mais passiva ou manipulada (nível 1) para uma participação mais ativa ou com alto nível de mobilização (nível 7)” (apud MAGAGNIN, 2008, p. 21).



FORMAS DE PARTICIPAÇÃO	DESCRIÇÃO
1. Participação Simulada	Neste tipo de participação, embora a comunidade tenha representantes junto aos órgãos oficiais, elas não possuem o direito a voto.
2. Participação Passiva	Neste caso, o processo de decisão é unilateral. Todas as decisões são tomadas pela administração (decisores) e a comunidade apenas é informada do que está sendo discutido ou planejado pelos técnicos.
3. Participação por Consulta	A participação neste caso é realizada através de consultas realizadas junto à população ou por questionários. A definição dos problemas, o controle de informações e a análise ficam a cargo dos decisores – técnicos. Neste processo não há participação popular direta no processo de tomada de decisão.
4. Participação através de Incentivos Materiais	O processo participativo é estimulado através do recebimento de algum bem (dinheiro ou alimento) pela contribuição à pesquisa. Entretanto no caso do término do benefício o processo de participação também sofre perdas.
5. Participação Funcional	O envolvimento popular, neste caso, é realizado com técnicos. Os problemas são discutidos através de grupos que definirão os objetivos do projeto. Entretanto, a decisão final é realizada apenas pelos técnicos.
6. Participação Interativa	Este é o processo participativo mais ativo, ou seja, a população interage em todo o processo de tomada de decisão, desde a fase de análise, desenvolvimento dos planos de ação até a definição final do projeto.
7. Participação através da Mobilização da Comunidade	Através da iniciativa da comunidade o processo de discussão sobre os problemas urbanos pode ser realizado com a parceria de ONGs e órgãos governamentais; mas a característica deste processo é a iniciativa da comunidade em resolver seus problemas.

Grau de de envolvimento popular no processo de tomada de decisão. (PRETTY apud MAGAGNIN, 2008, p. 21).

Certo é que ainda falta na população brasileira uma alteração da sua cultura que o aproxime mais da atuação política, porém se faz necessário ressaltar importância da participação dos brasileiros junto ao governo opinando, discutindo das questões principais que circundam a sociedade que faz parte, tendo em vista as dimensões continentais do país e distintas demandas encontradas nas regiões existentes.

"Toda a ideia de participação é que a cidadania transcenda o momento de votação nas eleições e seja aplicada socialmente na colaboração do espaço público, na discussão de novas leis e deliberação sobre demandas de políticas públicas." (SELL, 2006)

Ante o extrato acima, a participação popular permite, por meio da democracia participativa, de forma positiva, que a população se torne uma interlocutora de suas necessidades, sem mais demandar que a representem, influenciando de forma direta os espaços de discussão política pública incorporando o ideal do bem coletivo e suprimindo aos poucos o anseio individualista que tem se feito presente na população contemporânea.

Contudo, o aspecto negativo circula pela especialidade de alguns assuntos que acabam por delimitar aqueles que podem participar da discussão tendo em vista o conhecimento

necessário para tanto, a burocracia, fruto de um sistema cujo poder é hierarquizado de cima para baixo, e lentidão do processo de aferição das demandas levadas ao governo.

Apesar disso, os desafios de fortalecimento do papel político dos conselhos de políticas públicas, o papel de mobilização social das conferências, o respeito à multiplicidade dos sujeitos políticos, o reconhecimento de outras formas de organização que possam contribuir para a participação social, bem como a re colocação da questão da Reforma do Estado dentro de um projeto maior de sociedade (MORONI, 2009, p. 135 - 139) devem ser enfrentados para que posteriormente, o processo participativo iniciado possa avançar para um planejamento em conjunto dos membros da sociedade com a sua posterior implementação, monitoramento e fiscalização por meio do Controle Social.

#### . Acesso à Informação

Com o retorno da democracia após um período autoritário onde vigorou o silêncio, ainda que forçado e a manipulação ou não disponibilização das informações públicas, uma das iniciativas da Constituição Federal de 1988 foi prever no artigo 5º, incisos XXXIII e XXXIV, da CF/1988 o direito à informação.

Este direito é presença fundamental em sociedades democráticas<sup>16</sup>, haja vista o fato de que o acesso à informação "contribui para aumentar a eficiência do Poder Público, diminuir a corrupção e elevar a participação social", como bem salienta o sítio eletrônico do governo específico para o Acesso à Informação.

Todavia, no Brasil somente no ano de 2011 foi publicada a Lei nº 12.527, a qual regulamentou o direito de todas as pessoas poderem obter informações públicas, ao passo que, no governo federal, tal regulamentação foi feita pelo Decreto nº 7.724, de 2012 após muita pressão da sociedade civil e movimentos sociais.

---

<sup>16</sup> “A primeira nação no mundo a desenvolver um marco legal sobre acesso foi a Suécia, em 1766. Já os Estados Unidos aprovaram sua Lei de Liberdade de Informação, conhecida como FOIA (*Freedom of Information Act*), em 1966, que recebeu, desde então, diferentes emendas visando a sua adequação à passagem do tempo. Na América Latina, a Colômbia foi pioneira ao estabelecer, em 1888, um Código que franqueou o acesso a documentos de Governo. Já a legislação do México, de 2002, é considerada uma referência, tendo previsto a instauração de sistemas rápidos de acesso, a serem supervisionados por órgão independente. Chile, Uruguai, entre outros, também aprovaram leis de acesso à informação.” (CGU, 2011, p.8)

Nesse período de duas décadas em que não existia regulamentação específica para o direito constitucional de acesso à informação, as pessoas que quisessem ter acesso às informações tinham que se utilizar de Ações Diretas de Inconstitucionalidade visando sustar decretos que protegiam informações públicas com sigilos ilógicos ou até mesmo mandados de segurança, denotando a restrição existente no período em que o direito existia, mas não era efetivo.

A Lei nº 12.527/11 e o Decreto nº 7.724/12 facilitaram para as pessoas físicas ou jurídicas, pudessem requerer, sem exigência de apresentação de motivos para o pedido, informações públicas de órgãos e entidades. Tendo o acesso como regra e o sigilo como exceção, a Lei de Acesso à Informação (LAI) incide sobre os três poderes que compõem a República, sobre a Administração Pública, todos os órgãos e entidades dos entes federativos, bem como sobre as entidades sem fins lucrativos.

A LAI constitui um marco regulatório de avanço do país em direção à transparência pública, posto que o acesso às informações consiste na regra, enquanto o sigilo é uma exceção, sendo dever de todos os órgãos suprir as demandas informacionais dos cidadãos<sup>17</sup>.

Entre os avanços, ela trouxe a instituição da transparência ativa, a qual consiste em um "conjunto mínimo de informações a serem disponibilizadas obrigatoriamente nos sítios eletrônicos de todos os órgãos e entidades públicas de todos os poderes e de todas as esferas do governo" (CARVALHO, 2013). Assim como a transparência passiva, que diz respeito a divulgação das informações quando solicitadas pelo usuário, prevalece o entendimento de que as informações são públicas e dessa forma, devem ser disponibilizadas sem restrições aqueles que pedirem, onde o sigilo é uma exceção regulada por lei.

Assim, o princípio constitucional da publicidade tornou-se efetivo por meio das referidas normas disponibilizando gratuitamente as informações requeridas, facilitando o acesso às informações que irão permitir uma melhor participação social no âmbito público, sendo comprovado que a confiança no governo cresce nos países que possuem lei de acesso.

---

<sup>17</sup> "dever de todo ente público informar a população, com clareza, sobre como gasta o dinheiro e prestar contas dos seus atos. Essas informações devem ser dadas com uma linguagem clara, que possa ser compreendida pelos cidadãos de uma forma simples." (CGU,2012)

Diante da máxima afirmada por Francis Bacon, em 1605, de que "Conhecimento é poder", é possível aliar o entendimento de que o acesso à informação possui estreita ligação com a detenção do poder, enquanto a restrição do conhecimento anda ao lado da concentração de poder nas mãos de poucos.

Segundo STIGLITZ (2002) de fato “existe uma assimetria natural de informação entre aqueles que governam e aqueles para quem os governantes presumivelmente devem servir”. Assim, as mencionadas normas legais promovem uma democratização do poder ao publicar dados do governo que, de acordo com o princípio da publicidade, devem ser do conhecimento de todos.

Certamente, o acesso a maior e melhor quantidade de dados é essencial no auxílio a pessoa em seu processo individual de tomada de decisão, bem como em nossa atuação como cidadãos, buscando um país melhor ao iniciar um diálogo com o governo, haja vista o fato de que um povo bem informado possui maiores e melhores condições de atuar melhor no controle.

Aliado a isso, a Transparência constitui um mecanismo democrático que torna possível o fortalecimento da cidadania, através do conhecimento dos dados de seu governo, bem como serve de pressuposto ao controle social, pois ela resulta em um trabalho concorrente do governo, que leva a informação a sociedade e desta que busca esta informação, ciente de que tudo que é público pertence a todos (CGU, 2012. p.27)

Atualmente, o governo dispõe de um Portal da Transparência<sup>v</sup> onde qualquer pessoa pode acessar e por meio das informações disponibilizadas se tornar um fiscal em relação à correta aplicação dos recursos públicos<sup>18</sup>.

Importante mencionar que a linguagem encontrada no Portal é simples e de fácil compreensão o que ajuda para que qualquer indivíduo possa entender o que está sendo

---

<sup>18</sup> No caso de negativa de acesso a informações, o cidadão pode interpor recurso à autoridade hierarquicamente superior àquela que emitiu a decisão. Persistindo a negativa, o cidadão poderá recorrer ao Ministro de Estado da área ou, em caso de descumprimento de procedimentos e prazos da Lei 12.527, à CGU. Em última instância, caberá recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações. (CGU, 2011, p. 15)

transmitido nos dados fornecidos. Por tudo isso, o Portal constitui uma ferramenta importante de auxílio ao controle social a ser utilizado pelo cidadão.

"Neste sentido, falar em transparência administrativa pressupõe garantir a participação de atores sociais e o diálogo entre as instituições e a sociedade, além do direito ao acesso a informação como condição para o controle. Ou seja, as ferramentas de promoção da transparência e de acesso a informação possibilitam desde a abertura da administração pública para a participação direta dos cidadãos – democracia participativa – ao monitoramento, avaliação e auxílio na gestão pública – controle social" (CARVALHO, 2013).

Ante todo o exposto, infere-se que, em tese, a fragilização da separação entre estatal e social foi aos poucos promovendo uma maior interação entre ambos, permitindo que as pessoas pudessem utilizar do seu direito à cidadania participando ativamente do funcionamento da administração pública no tocante à definição, elaboração e acompanhamento das prioridades e políticas, estendendo a atuação direta do povo para além do voto.

Diante disso, serão abordadas as formas existentes de prática da cidadania, no tocante ao exercício do Controle Social, especificamente, junto ao Poder executivo, com o objetivo de verificar se de fato estes instrumentos asseguram o controle da administração pública pela sociedade, ou se somente compõem um sistema de funcionamento e acesso limitado.

#### . Educação

A participação popular e o acesso à informação previamente delimitados são importantes para que as pessoas possam exercitar a sua cidadania além do voto, por meio dos instrumentos disponíveis de controle social.

Contudo, antes de exercer a fiscalização sobre o poder público, os cidadãos devem ser educados acerca do objetivo da ação que irão se propor a fazer, bem como devem absorver o significado da sua relevância para a coletividade.

Dessa forma, antes de abordar os mecanismos existentes de controle social, é preciso que seja feita uma abordagem sobre a educação em torno da multiplicação deles, sendo certo que é inútil qualquer incentivo à participação popular ou disponibilização de informações

públicas caso as pessoas não sejam educadas para absorver tais dados e então, quando conhecedoras, se tornem fiscalizadoras dos gestores do patrimônio público.

Conforme frase do célebre filósofo e educador, Paulo Freire, “Se a educação sozinha transforma a sociedade, sem ela, tampouco, a sociedade muda.” Dentro do esforço de mudanças políticas por meio da participação popular, do acesso à informação para então desaguar no Controle Social, tal finalidade não será atingida sem que todos os caminhos perpassem pela cidadania, como já fora afirmado, mas também pela educação.

“A verdadeira Democracia (onde o povo participe de alguma forma das decisões que interferem nas relações sociais) supõe uma prática pedagógica: educar para a cidadania. Educar é um ato que visa não apenas desenvolver nossas habilidades físico-motoras e psíquico-afetivas, mas igualmente à convivência social, a cidadania e a tomada de consciência política. A educação para a cidadania significa fazer de cada pessoa um agente de transformação social, por meio de uma práxis pedagógica e filosófica: uma reflexão/ação dos homens sobre o mundo para transformá-lo.” (MEDEIROS,2011)

Ciente de tal fato, nada do que foi dito terá razão se por fundamento não pautar a promoção da educação, almejando alcançar um cidadão que se entenda sujeito político, em que se possa discutir o processo político de forma racional, pensando a educação não só como formadora de mão-de-obra para a economia nacional, mas sim como formadora de cidadãos, como bem salienta a Lei nº 9.934, de 1996, em seu artigo 2º.

Tudo isso requer preparação para a posterior inclusão no meio público, posto que como bem observou RIBEIRO, “Homens e mulheres não nascem com o conhecimento das leis, dos direitos e dos deveres da cidadania, o que pressupõe um longo processo de socialização e de escolarização” (RIBEIRO, 2002, p. 124).

A formação da cidadania, com o ensino nas escolas a como participar da vida pública seria um bom início para fornecer as crianças e adolescentes brasileiros as bases para se tornar adultos conscientes do seu papel na sociedade como cidadãos. Porém, isso não é o encontrado na realidade, e atualmente com as discussões de 'Escolas sem Partido' onde a política adquiriu um tom de tabu, acredita-se que a promoção da participação popular e do acesso à informação dentro das escolas ficará dificultado.

Entretanto, na atual era tecnológica, onde a internet se encontra em quase todos os âmbitos da vida de cada indivíduo, os meios virtuais de comunicação se tornaram meios de propagação do ensino que propicia o conhecimento para que posteriormente ele possa ser aplicado.

Entre as pesquisas realizadas, a Câmara dos Deputados dispõe de um sítio eletrônico denominado Escola Virtual de Cidadania (EVC), sendo este um produto desenvolvido pela referida casa legislativa voltada para a educação política do cidadão. Lá são disponibilizados conteúdos gratuitos para capacitação e disseminação do conhecimento, contribuindo para o aperfeiçoamento da interação política da sociedade com o Estado.

Entre eles, há que se salientar o conteúdo pedagógico dinâmico, com material tanto para crianças como para adultos, que possibilitam a abrangência de um maior número de pessoas. Entre os cursos disponíveis, existem o ‘Educação Financeira’, ‘*Accountability* Política’, ‘Papel do Legislativo’, ‘Gênero e Atuação Legislativa’, ‘Papel do Cidadão’, e os cursos específicos ‘PJB: Como elaborar um projeto de lei?’ e ‘O Processo Legislativo para Jornalistas’.

O Senado Federal também disponibiliza cursos gratuitos, ainda que não seja com a finalidade específica de formação política dos cidadãos, contudo, o conteúdo dos cursos garante a base para um posterior aprofundamento por parte do indivíduo. Atualmente encontra-se cursos sobre doutrinas políticas, funcionamento da administração pública e sobre o poder legislativo.

Ademais, cabe mencionar o trabalho promovido pelo Ministério da Saúde com a sua Política Nacional de Educação Permanente para o Controle Social no Sistema Único de Saúde. A saúde foi um dos movimentos sociais pioneiros na luta por direitos sociais na época da redemocratização do país. Os profissionais que compuseram o Movimento Sanitário lutaram pela garantia do direito à saúde e obtiveram êxito com a inclusão do mesmo no texto constitucional.

Em um esforço para conscientização e manutenção, a mencionada política nacional de educação tem como objetivo geral, manter o trabalho iniciado na época da elaboração da Constituição Cidadão de democratização do Estado e garantia dos direitos social, enquanto o

seu escopo específico é ampliar e qualificar a participação social na formulação, gestão e controle social da Política Pública de Saúde.

Ante o exposto, conclui-se que uma boa educação torna possível o bom uso das informações disponíveis, sendo certo que quando bem interpretadas podem promover uma melhor participação popular junto à administração Pública.

Dito isto, agora serão abordados os mecanismos e formas disponíveis para a atuação da sociedade no Controle Social.

#### **CAPÍTULO 4 - FORMAS E MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL**

Em harmonia com o anteriormente afirmado, todo o poder emana do povo que o exerce de forma indireta, por meio de seus representantes eleitos, ou diretamente. No presente capítulo, as formas e mecanismos de controle social serão apontadas sendo certo que essa capacidade da sociedade civil organizada e os demais cidadãos intervirem nas políticas públicas reforça uma distribuição do poder sobre elas, que passa a ser analisado pelos cidadãos, ou seja, os mais interessados em ver o sucesso destas medidas.

A assimetria de informação existente entre governantes e população, a complexidade em torno do funcionamento da máquina pública, bem como a corrupção que vem permeando a administração pública, conforme divulgado nos noticiários recentes, corroboram para a necessidade de fiscalização sobre os gestores públicos e monitoramento das ações governamentais através do controle social os autores ALMEIDA et al. mencionam que

"o **exercício do controle social** requer o uso de dispositivos formais, ágeis e amplamente conhecidos que tornem possível a atuação da sociedade. Faz-se necessário, portanto, a disponibilização, por parte da administração, de **instrumentos de divulgação das informações** que possibilitem a transmissão dos dados e parâmetros técnicos pertinentes para toda a sociedade, assim como de **instrumentos que possibilitem a interação com a sociedade**, seja através do recebimento de demandas de esclarecimento ou avaliação ou, ainda, de sugestões de alterações nos processos decisórios". (2016)

Existem diversos dispositivos constitucionais assegurando a participação popular na administração pública, entre outras normas constitucionais que fundamentam a relação Estado e Sociedade. Conforme afirma CUNHA (2003) os meios de controle social têm como pilar a



fiscalização das ações públicas, mas o seu papel vai além disso, visando também, sobretudo, a indicação de caminhos, proposição de ideias e promoção da participação efetiva da comunidade nas decisões de cunho público.

Diante disso, serão expostos os mecanismos e as formas de controle social e as suas bases legais que indicam o caminho para a fiscalização das ações governamentais.

#### 4.1. Mecanismos de Exercício do Controle Social

Tomando como mecanismos os dispositivos legais que conformam o controle social, serão salientados aqueles referentes à uma fiscalização junto ao patrimônio público e a sua utilização, no tocante ao planejamento de como os recursos serão utilizados, bem como a posterior fiscalização para se verificar a efetividade, eficácia e regularidade da realização do que fora programado.

##### **. Planejamento:**

A Constituição determinou que as políticas públicas serão planejadas pelos representantes eleitos do povo, contudo, vide o aumento da participação do povo junto à administração pública presente no próprio texto constitucional, também foram previstos alguns instrumentos para esse planejamento previstos no artigo 165, entre eles o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (CGU, 2012).

O Plano Plurianual consiste em um planejamento de médio prazo, produzido pelo Executivo e enviado ao Congresso com as prioridades para o período de quatro anos, bem como disponibiliza aos gestores públicos as diretrizes que irão encaminhar os seus trabalhos designando os objetivos, metas e programas a serem realizados (CGU, 2012). O plano também indica meios para que a administração pública atinja as finalidades que podem ser:

Projetos - trabalhos específicos, com prazo e produto final. Atividades - operações de um trabalho continuado, a fim de manter ações já desenvolvidas.

Operações especiais - ações que, em tese, não contribuem para a manutenção das ações do governo, como o pagamento de servidores inativos" (CGU, 2012)

Enquanto isso, a LDO estabelece as metas e prioridades para o ano seguinte, com o escopo principal de orientação para quando forem elaborados os orçamentos fiscais e da seguridade social e de investimento do Poder, ou seja, estabelece as diretrizes para a produção da Lei Orçamentária Anual.

A Lei nº 13.707, de 2018 é a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 e já foi sancionada pelo Congresso Nacional. Contudo, o Presidente Michel Temer apresentou vetos sobre alguns artigos da lei, sendo que o mais relevante para o tema em discussão foi o veto relacionado aos artigos que obrigavam o próximo chefe do executivo a apresentar Proposta de Emenda à Constituição (PEC) alterando a 'Regra de Ouro', a qual determina que o governo só pode se endividar para fazer investimentos (como obras públicas e compra de equipamentos) ou para refinar a dívida pública.

Em seguida a LDO, deve ser apresentada a Lei Orçamentária Anual (LOA). O seu texto, produzido pelo Executivo, deve informar as despesas e receitas da União para o próximo ano, sempre respeitando os princípios da Lei de Finanças Públicas, quais sejam, unidade, universalidade, anualidade, equilíbrio, publicidade, especialização, exclusividade e orçamento bruto.

"De acordo com esses princípios, em cada exercício financeiro deve haver apenas um orçamento (unidade) para cada ente federativo, o qual deve abranger todas as receitas a serem arrecadadas e todas as despesas a serem realizadas (universalidade). O orçamento deve tratar apenas de receitas e despesas, sendo permitida autorização de abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito (exclusividade). Deve ter vigência de um ano (anualidade) e cuidar para que as despesas não ultrapassem as receitas (equilíbrio). Deve ser publicado nos diários oficiais (publicidade), discriminar as receitas e despesas (especialização) e apresentar-se sem deduções (orçamento bruto)." (CGU, 2012)

A Lei Orçamentária Anual para 2019 segue com relatoria-geral do Senador Waldemir Moka (MDB/MS) envolvendo as Comissões de Orçamentos das duas Casas Legislativas, contudo ainda não foi votada, tendo como data limite o final do ano de 2018.

Dentro do planejamento de como os recursos serão distribuídos, a fiscalização e monitoramento da sociedade por meio do controle social é importante, pois ao integrar a discussão acerca da alocação dos recursos, os cidadãos auxiliam no aumento da eficiência e da

eficácia das políticas públicas planejadas, devendo também participar da execução das despesas planejadas por meio deles.

### **. Execução:**

Quando da execução dos instrumentos, algumas leis infraconstitucionais restringem os gastos para que eles não sejam feitos ao arbítrio dos gestores. Com isso, o Legislativo preparou leis que estabelecem regras para a atuação do gestor. Algumas delas estão presentes na Lei Geral de Orçamentos ou Lei de Finanças Públicas (Lei nº 4.320, de 1964), a Lei das Licitações (Lei nº 8.666, de 1993) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000 - complementada pela Lei nº 10.028, de 2000).

#### **. Lei Geral de Orçamentos ou Lei de Finanças Públicas (Lei nº 4.320, de 1964)**

Esta lei estabelece as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e dos balanços dos entes federativos, sendo que as despesas das suas respectivas administrações públicas devem seguir as fases de Empenho, Liquidação e Pagamento.

Após o monitoramento das leis relacionadas ao planejamento, as referidas fases devem ser acompanhadas pela sociedade que, por meio da Lei nº 4.320, de 1964 fiscalizar a execução, controlando o destino dado aos recursos públicos.

Existem em curso de votação um projeto de lei (PL295) que pretende modernizar o texto da lei em comento, através de novas regras para a elaboração de orçamentos públicos e para o controle de gasto e contabilidade pública, buscando maior clareza para a lei que, segundo o sítio eletrônico do Planalto, "é essencial para uma economia e para um País forte"<sup>vi</sup>.

Entretanto, enquanto não é confirmada nenhuma alteração do texto, cabe aos gestores respeitá-lo, bem como à população garantir que tal respeito ocorra por meio do Controle social.

#### **. Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 1993)**

A Lei nº 8.666, de 1993 regulamenta o inciso XXI, do artigo 37, da Constituição Federal de 1988, instituindo normas para as licitações e contratos da administração pública. Além disso, a CGU (2012) salienta que

"o gestor público deve observar o princípio constitucional da isonomia (igualdade de todos perante a lei). Por outro lado, deve sempre selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, conjugando com razoabilidade os critérios de preço e técnica." (CGU, 2012)

Desta feita, as licitações e contratos, previstos na lei, em que a Administração Pública faça parte deverão, necessariamente, preservar os princípios constitucionais administrativos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, bem como os princípios da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e outros que lhes são correlatos.

**. Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000 - complementada pela Lei nº 10.028, de 2000)**

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (complementada pela Lei nº 10.028, de 19.10.2000) estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal levando algum senso de uso devido ao dinheiro público para os gestores, ao tratar também da responsabilidade, legalidade e transparência nas finanças públicas.

Ela regulamenta o disposto na Constituição da República em seus artigos 163 e seus incisos I, II e III, acerca das finanças públicas em sentido amplo, dívida pública interna e externa, concessão de garantias pelas entidades públicas; no inciso II do § 9º do artigo 165, sobre as normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta; e no artigo 169, quanto aos limites para as despesas relativas a pessoal ativo e inativo. (TCU, 2004).

Conforme o seu artigo 1º dispõe, o objetivo da lei é melhorar a administração das contas públicas pelos governantes, buscando que assim eles tenham mais compromisso com o orçamento e as metas que tentarão alcançar, após aprovação do Legislativo.

"Nascida mediante grande pressão da sociedade para moralizar o setor público financeiro, esta lei trouxe melhoras significativas nos gastos públicos de todo o país, melhoras no sentido de responsabilidade e moralidade no trato com a coisa pública, dentro dos princípios de razoabilidade, eficiência, moralidade e probidade administrativa. Esta lei, longe de ser apenas "mais uma" no rol da legislação brasileira veio para organizar o País e trazer-lhe um caráter de eficiência e seriedade que a sociedade brasileira há muito almeja. A partir dela, todos os agentes públicos assumem um compromisso para com o orçamento e com metas, que devem ser apresentadas e aprovadas pelo respectivo Poder Legislativo." (DROPA, 2004).

O ponto básico da lei é o controle da sociedade sobre o uso do dinheiro público. Dessa forma, o Controle Social Externo poderia ser realizado por meio da apreciação pelos cidadãos das contas do Chefe do Executivo tendo em vista a previsão legal de disponibilização dos relatórios em forma acessível para a compreensão de todos.

Entre os pontos relevantes da LRF, cabe destacar as restrições com despesas de pessoal<sup>19</sup>, sob pena de aplicação de penalidades; limitação da dívida pública pelo impedimento de que novos débitos sejam contraídos<sup>20</sup>; determinação de metas fiscais trienais permitindo um melhor planejamento e fiscalização; compensação, no sentido de que o gasto não possa ser maior do que a arrecadação, com a consequente restrição de assunção de dívidas que não possam ser pagas no mesmo ano; além das penalidades aplicadas aqueles que não respeitam o seu texto.

---

<sup>19</sup> De acordo com o artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se como despesas de pessoal, o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas; mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias; vencimentos e vantagens fixas e variáveis; subsídios, proventos da aposentadoria; reformas e pensões, inclusive adicionais; gratificações, horas extras e vantagens pessoais; encargos sociais; contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência

<sup>20</sup> O artigo 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal adota as seguintes definições com relação à dívidas e endividamentos:

"I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;

II - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

IV - concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada;

V - refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária." (BRASIL, 2000).

Tais pontos permitem que o controle social seja realizado no planejamento dos gastos ou conforme eles forem sendo feitos, por meio da análise e fiscalização dos relatórios de gestão fiscal (arts. 54 e 55, da LRF), do relatório resumido da execução orçamentária (arts. 52 e 53, da LRF), do relatório orçamentário, entre outros meios de prestação de contas previstos na lei e produzidos pelo poder público.

Diante disso, a regulamentação do disposto na Carta Maior pela Lei de Responsabilidade Fiscal assegura que as contas públicas sejam analisadas pela coletividade, devendo os cidadãos e a sociedade civil organizada se manter neste exercício da sua cidadania, realizando o Controle Social.

#### 4.2. Formas de Exercício do Controle Social

Ante os referidos mecanismos, ou seja, dispositivos legais que fundamentam o controle social, seguem abaixo as medidas concretas, quais sejam, as formas de efetivação do que foi regulamentado pelas normas e que viabilizam o controle social no funcionamento do Poder Executivo atualmente:

##### **. CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Os Conselhos de Políticas Públicas constituem categorias de exercício efetivo da cidadania com o objetivo de garantir que os gestores tenham um comportamento alinhado com a ética, integridade e responsabilidade.

Além disso, também buscam a transparência dos atos de gestão para promover um controle da corrupção, fiscalizando o respeito das normas e regulamentos, bem como buscando balancear os interesses dos principais interessados nas políticas públicas, quais sejam, os cidadãos, usuários de serviços, ou seja, a sociedade como um todo.

A Constituição Federal de 1988 garante aos cidadãos o direito de exercer o Controle Social através das políticas de saúde, no art. 198º, III; de assistência social, no art. 204º, II; e educação, no art. 206º, VI, nos conselhos presentes em âmbito nacional ou cuja presente se encontra circunscrita ao Estado e Municípios, ressaltando que a presença dos conselhos é

requisito obrigatório para o recebimento de recursos pelos Estados e Municípios voltados para o desenvolvimento de suas ações<sup>21</sup>.

Entre os Conselhos de Políticas Públicas pode-se encontrar o Conselho de Alimentação Escolar. Com presença nos municípios, ele efetua o controle do dinheiro destinado à merenda escolar encaminhado pelos governos federal e municipal, verificando se as compras da prefeitura para a alimentação dos alunos de fato estão chegando nas instituições de ensino. Em conjunto, fiscaliza a qualidade e a conservação dos produtos, promovendo, para tanto, reuniões periódicas entre os seus componentes que fazem parte do poder público (prefeitura e câmara municipal) e também da sociedade como professores, pais de alunos e representantes de entidades sindicais.

Existe também o Conselho Municipal de Saúde, o qual promove o controle social do dinheiro destinado à saúde, realizando um monitoramento das verbas direcionadas para o Sistema Único de Saúde e para os programas federais. Assim, participa do planejamento das políticas de saúde, bem como do controle da execução das ações, sendo realizadas reuniões periódicas entre os integrantes do conselho, composto pelos usuários do SUS, profissionais da área de saúde, prestadores de serviços e servidores das prefeituras para realizar as atividades do conselho e discutir a melhor forma de atender a coletividade.

O Conselho do Fundo de Educação Básica (Fundeb) possui abrangência nos municípios examinando o censo escolar anual e a partir dele, verificando como a proposta orçamentária anual dispôs os recursos, com o intuito de supervisionar os gastos dos recursos do programa e a aplicação dos recursos repassados pela União para os demais programas de apoio ao ensino.

Os integrantes desse grupo são representantes do poder executivo municipal, dos professores, diretores, servidores-técnicos, pais de alunos, estudantes entres da educação básica, representante dos serviços públicos.

---

21 Segundo a cartilha produzida pela Controladoria-Geral da União, os Conselhos, no âmbito de suas atuações possuem as funções fiscalizadora, onde é feito a supervisão e controle das ações governamentais; mobilizadora, relativa ao fomento à participação popular na discussão sobre a gestão dos recursos públicos, contribuindo para a propagação de informações na sociedade; a deliberativa diz respeito à atribuição dos conselho de eleger as técnicas das políticas públicas de sua competência; bem como a função consultiva relacionada produção de informações sobre assuntos do interesse do conselho. (CGU, 2012).

O Conselho de Assistência Social, possui programas voltados para as crianças (creches), idosos, portadores de deficiências físicas, além da sua presença nos municípios também sendo encontrado no Estado na forma do Conselho Estadual de Assistência Social e do Conselho Nacional de Assistência Social onde os seus integrantes.

## **. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

Audiências Públicas são espaços de discussão sobre temas de relevância, com previsão na Constituição Federal de 1988, a qual determina que, no âmbito do Poder Executivo, este deve realizar as audiências “durante o planejamento municipal, na gestão da seguridade social, na gestão da saúde pública, na formulação de políticas e controle das ações na assistência social, e na defesa e preservação do meio ambiente” (POLIS, 2005), bem como no Regimento Interno dos órgãos públicos e legislações de entes federados.

Ainda que a legitimidade para realização das audiências públicas esteja restrita aos órgãos públicos, pessoas podem provocá-los a convocá-las, sendo elas são abertas a qualquer indivíduo que tenha interesse no assunto discutido. Elas são utilizadas como meio de participação democráticas de diversos atores sociais, bem como o controle social a partir do monitoramento do que estiver sendo planejado e que possa vir a afetar a sociedade. Assim sendo, conforme definição formulada pelo Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais:

“É um espaço onde os poderes Executivo e Legislativo ou o Ministério Público podem expor um tema e debater com a população sobre a formulação de uma política pública, a elaboração de um projeto de Lei ou a realização de empreendimentos que podem gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente. São discutidos também, em alguns casos, os resultados de uma política pública, de leis, de empreendimentos ou serviços já implementados ou em vigor.” (POLIS, 2005)

Um exemplo das audiências públicas utilizadas para o controle social foi a audiência promovida em 2018 pela Rede de Controle da Gestão Pública no Maranhão, na cidade de Bom Jardim, realizando a formação dos cidadãos para que eles possam futuramente atuar como auditores da gestão pública.

Como bem afirmou o coordenador da Rede de Controle, Alexandre Walraven, “Precisamos que os cidadãos participem ativamente das atividades de controle externo. Maior



participação social fortalece e estimula todos nós que atuamos nessa esfera importante para a promoção do bem-comum”.

### **. PROGRAMA OLHO VIVO NO DINHEIRO PÚBLICO (CGU)**

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão central do controle interno do governo federal e como tal, desenvolveu o ‘Programa Olho Vivo no Dinheiro Público’ “objetiva contribuir para o desenvolvimento do controle social, por meio da orientação da sociedade civil e dos agentes públicos quanto à transparência, à responsabilização e ao cumprimento dos dispositivos legais” (CGU), fazendo com que o cidadão atuasse junto ao Estado para uma melhor aplicação do patrimônio público.

Assim foram promovidas capacitações presenciais e a distância desde conselheiros de políticas públicas, agentes públicos municipais, até estudantes e cidadãos em geral buscando "envolver a sociedade numa mudança pela educação, pelo acesso à informação e pela mobilização social, utilizando as metodologias do construtivismo, da educação de adultos e da educação continuada”, de acordo com os seguintes dados de resultados do programa

<b>Educação a Distância</b>			
<b>Ano</b>	<b>Controle Social</b>	<b>FUNDEB</b>	<b>Total de Concluintes</b>
2007	302	0	302
2008	5.901	0	5.901
2009	1.917	510	2.427
2010	972	0	972
2011	2.091	0	2.091
2012	1.700	0	1.700
2013	1.000	0	1.000
<b>Total:</b>	<b>13.883</b>	<b>510</b>	<b>14.393</b>

Resultados das ações do Programa de Olho Vivo no Dinheiro Público (CGU)  
[http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/olho-vivo/copy\\_of\\_resultados](http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/olho-vivo/copy_of_resultados)

Em relação à educação à distância, a Escola Virtual da CGU disponibilizava materiais como cursos, vídeos, publicações, todos relacionados à ‘educação para a cidadania’ com um público alvo mais extenso e ao ‘fortalecimento da gestão pública’, que era voltado mais para os servidores públicos.

A última vez em que o programa foi disponibilizado pela CGU foi no ano de 2013, porém a presença de cartilhas e demais informações promovendo a participação e o controle social denotam a sua importância e consequente inclusão junto ao rol das formas de controle social do poder executivo.

### **. DENÚNCIAS AOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS**

Dentro do exercício do controle social, cabe ao indivíduo ou ao grupo de cidadãos atentar para os objetivos delimitados pelos formuladores das políticas públicas, com o poder de denunciar qualquer indício de irregularidade encontrado na execução das políticas públicas para os órgãos competentes.

Entre estes órgãos encontram-se a Controladoria-Geral da União (CGU), os Ministérios Públicos Estadual e Federal, os Tribunais de Contas dos entes federativos, as Casas Legislativas Municipais e Federais. Até mesmo os mencionados Conselhos responsáveis pelo acompanhamento da respectiva política podem ser demandados pelos cidadãos quando alguma situação for identificada.

Nesse meio de controle social, as recomendações são de que a pessoa fundamente bem a sua denúncia com a inclusão de cópias de documentos, caso ele consiga acesso ou até mesmo o resultado conseguido com pesquisa na internet, ou seja, todas as informações que elucidem o que será apresentado, bem como registro fotográfico para comprovação de que a realidade não é a mesma que a apontada em documentos e dados oficiais e declarações assinadas, entrevistas com pessoas que tenham algum tipo de relação com o fato que será denunciado.

### **. OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL (OSB)**

Conforme disposto no site do próprio observatório social do Brasil, ele é uma

"instituição não governamental, sem fins lucrativos, disseminadora de uma metodologia padronizada para a criação e atuação de uma rede de organizações democráticas e apartidárias do terceiro setor. O Sistema OSB é formado por voluntários engajados na causa da justiça social e contribui para a melhoria da gestão pública." (OSB, 2018).

Além de ser uma instituição independente, também funciona como um órgão de controle social formado por uma reunião de cidadãos comuns voluntários que nutrem a vontade de transformar o sentimento de indignação em ações que alcancem resultados positivos, tendo por meta fiscalizar os gastos públicos evitando o desperdício de recursos (BITTENCOURT, 2014).

O OSB funciona com base no monitoramento das ações do executivo no âmbito municipal, desde o edital de uma licitação até a entrega do produto, agindo de forma preventiva no controle social dos gastos públicos, bem como atua nas seguintes frentes:

- a educação fiscal, demonstrando a importância social e econômica dos tributos e a necessidade do cidadão acompanhara aplicação dos recursos públicos gerados pelos impostos.
- a inserção da micro e pequena empresa nos processos licitatórios, contribuindo para geração de emprego e redução da informalidade, bem como aumentando a concorrência e melhorando qualidade e preço nas compras públicas.
- a construção de Indicadores da Gestão Pública, com base na execução orçamentária e nos indicadores sociais do município, fazendo o comparativo com outras cidades de mesmo porte. E a cada 4 meses realiza a prestação de contas do seu trabalho à sociedade". (OSB, 2018)

Os observatórios sociais chancelados pelo OSB já estão presentes em 134 cidades de 16 Estados brasileiros.



Mapa das localidades onde existem observatórios sociais pelo Brasil (<http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/mapa-OSB-19.png>)

A filial do Rio de Janeiro surgiu em 2017, atuando na mesma linha do Observatório Social do Brasil, disponibilizando cursos voltados para a capacitação básica dos voluntariados composto de dois módulos, onde o primeiro aborda o Controle Social, a Lei de Transparência e as Competências Municipais, enquanto o segundo módulo discorre sobre as noções básicas que envolvem o Orçamento Público e as Licitações.

Vide a relevância do trabalho realizado pela instituição Observatório Social do Brasil, a mesma foi convidada a integrar, em 2019, o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, conselho do Ministério da Transparência e CGU, na Categoria de Projetos de avaliação de políticas públicas, combate à corrupção e fiscalização dos recursos públicos, em conjunto com outras entidades da sociedade civil.

Tudo isso demonstra que aos poucos a cultura do cidadão de olho no dinheiro público vem sendo disseminada e ajudando assim para o não desperdício cerca de trezentos milhões de reais do dinheiro público, conforme os dados do OSB, exaltando também a importância do controle social.

## **CAPÍTULO 5 - CONCLUSÃO**

Ante todo o exposto fica confirmada a relevância do controle social dentro do contexto político de desvios de recursos e corrupção, que por consequência acabou instituindo um sentimento geral de desconfiança institucional por parte dos cidadãos.

A exposição dos controles da administração já existentes buscou afirmar a existência de regras no tocante ao funcionamento do Estado, ainda que seus agentes públicos as desrespeitem. Após esta abordagem, foi iniciada a exposição do Controle Social justamente com o escopo de mostrar que existem meios de aqueles que reclamam dos vícios existentes no funcionalismo público, em específico no Executivo, de participarem de forma ativa fiscalizando-os.

O intuito foi de estimular uma maior integração da sociedade junto às decisões da administração pública, por meio da alteração do ‘pensar o público’, inculcando nos brasileiros o pensamento de que cabe a todos como cidadãos a promoção do zelo para com o país, incentivando assim a democracia participativa.

Desta feita, espero que a proposta de exposição do tema dos controles da administração, especialmente, o controle social com foco no poder executivo, tenha sido alcançada por meio da exposição dos mecanismos previstos e formas existentes que auxiliam no incentivo da consolidação da ‘democratização’ do poder público e exercício efetivo da cidadania, além do voto.

Assim, finalizo com a frase do já mencionado filósofo e educador, Paulo Freire, que um dia afirmou “**É fundamental diminuir a distância entre o que se diz e o que se faz, de tal maneira que num dado momento a tua fala seja a tua prática**”, com esperanças de que um dia os gritos inflamados se transformem em atos conscientes e assim, a busca pelas vias democráticas de um país melhor possam nos levar por um caminho de acordo com o lema de nossa bandeira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Roberto. **Procurando superar o ontem: um direito para hoje e amanhã**. In: Notícia do direito brasileiro. Nova série. Nº 9. Brasília: Faculdade de Direito da UnB, 2002.

ALBUQUERQUE, Lorena Barros. **Controle judicial da Administração Pública**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 28 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.55501&seo=1>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

ALMEIDA, Mário Sérgio; FERREIRA, Roberto do Nascimento; SILVA DE OLIVEIRA, Aline; TEIXEIRA, Elizete Antunes. **A Importância do Controle Social na Gestão dos Recursos Públicos**. XIII Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. 2016. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos16/21324209.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2018

ALVES, José Luiz; COUTINHO, Hugo César Peixoto. **Lei de Acesso à Informação como ferramenta de controle social de ações governamentais**. Comun. & Inf., v. 18, n. 1, p. 124-139, jan./jun. 2015. Goiânia, GO. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/ci/article/view/33985/18652>. Acesso em: 18 nov. 2018.

BARBOSA, Sandra Pires. Direito à Informação e Controle Social da Atividade Econômica. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 6, n. 51, 1 out. 2001. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2078>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

BITTENCOURT, Tatiana. **Você sabe o que é o Observatório Social?** . Nossa Causa. 2014. Disponível em: <http://nossacausa.com/voce-sabe-o-que-e-o-observatorio-social/>. Acesso em: 20 nov. 2018.

BODART, Cristiano das Neves. **Controle Social do Cotidiano**. Blog Café com Sociologia. 2014. Disponível em: <https://cafecomsociologia.com/sociologia-e-cotidiano-controle-social/>. Acesso em: 18 nov. 2018.

BORN, Rubens H. **Governança e sustentabilidade: desafio para todos**. Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS), Vitae Civilis. Brasília/São Paulo, Agosto de 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília. Diário Oficial da União - Seção 1 - 5/10/1988, Página 1. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 15 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro 1996**. Coleção de Leis do Brasil, Página 6544, Vol. 12. 1996. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9394-20-dezembro-1996-362578-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 19 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Coleção de Leis do Brasil, Página 5, Vol. 1, 1964. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/busca/?o=relevance&v=legislacao&colecacao=S&conteudolegin=&numero=4320&ano=1964&tiponormaF=Lei+Ordin%C3%A1ria> Acesso em: 22 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000**. Coleção de Leis do Brasil, Página 7205, Vol. 10, 2000. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2000/lei-10028-19-outubro-2000-373028-publicacaooriginal-1-pl.html> . Acesso em: 22 nov. 2018.

BORGES, José Ademir Campos. **O processo do conhecimento humano e as correntes do pensamento jurídico**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 10, n. 685, 21 maio 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6751>. Acesso em: 22 nov. 2018.

CANCIAN, Renato. **Controle social: Poder de regulação da sociedade é limitado**. 2008. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/control-social-poder-de-regulacao-da-sociedade-e-limitado.htm>. Acesso em: 31 out. 2018.

CARLOS, Euzeneia. **Movimentos Sociais: Revisitando a Participação e a Institucionalização**. Lua Nova, São Paulo, 84: 353-364, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a11n84.pdf>

CARVALHO, J. L. B. V. B. **A Lei de Acesso à Informação no contexto evolutivo do controle social da administração pública**. 2013. 139 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: [http://bdm.unb.br/bitstream/10483/6812/1/2013\\_JulianaLopesBarrosoVillasBoasCarvalho.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/6812/1/2013_JulianaLopesBarrosoVillasBoasCarvalho.pdf). Acesso em: 18 nov. 2018

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** / José dos Santos Carvalho Filho. - 32. Ed. Ver., atual. E ampl. - São Paulo: Atlas, 2018.

CORREIA, Maria Valeria Costa. **Controle Social**. Disponível em: <http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/consoc.html>. Acesso em: 31 out. 2018.

COSTA, Luciana Gomes do Nascimento da. **Mecanismos de participação popular no Brasil**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XX, n. 157, fev 2017. Disponível em: <[http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura)>. Acesso em: 20 nov.2018.

CUNHA, Jarbas Ricardo Almeida. **O Direito à Saúde no Brasil: Da Redemocratização Constitucional ao Neoliberalismo de exceção dos tempos atuais**. Cad. Ibero-Amer. Dir. Sanit., Brasília, 6(3):65-89 jul./set, 2017. Disponível em: <https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/395/470> ; Acesso em 06 out. 2018.

DA CONCEIÇÃO, Antônio Cesar Lima. **Controle Social da Administração Pública: Informação e Conhecimento - interação necessária para a efetiva participação popular nos orçamentos públicos**. Tribunal de Contas da União. Trabalho de Conclusão de Curso. Brasília, 2010. Disponível em: Acesso em: 13 nov. 2018.

DE LIMA, Liliane Chaves Murta. **Controle Interno na Administração Pública: O Controle Interno na Administração Pública como um instrumento de accountability**. Monografia de Pós-Graduação. Tribunal de Contas da União. Brasília. 2012. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B2415387225>. . Acesso em: 10 nov. 2018.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira, **Curso de Direito Administrativo**, 21ª ed., São Paulo, 2006, ed. Malheiros, pgs 119.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 24ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ERICEIRA, Alzira do Carmo Carvalho. **Participação e Controle Social na Administração Pública: Um exercício de cidadania**. V Jornada Internacional de Políticas Públicas. 2011. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA\\_EIXO\\_2011/D ESAFIOS E DIMENSOES CONTEMPORANEAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL/PARTICIPACAO E CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRACAO PUBLICA UM EXERCICIO DE CIDADANIA.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/D ESAFIOS E DIMENSOES CONTEMPORANEAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL/PARTICIPACAO E CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRACAO PUBLICA UM EXERCICIO DE CIDADANIA.pdf). Acesso em: 3 nov. 2018.

ELIAS, Alexandre Nemer. **Direito Sanitário: Autonomia e Princípios**. Revista de Direito Sanitário, São Paulo v. 9, n. 2 p. 47-64 Jul./Out. 2008. Disponível em: [file:///C:/Users/Cintia/Downloads/13116-Texto%20do%20artigo-16062-1-10-20120517%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Cintia/Downloads/13116-Texto%20do%20artigo-16062-1-10-20120517%20(1).pdf) ; Acesso em: 04 out. 2018.

FERREIRA, Delson. **Manual de Sociologia – Dos Clássicos à Sociedade da Informação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. Disponível em: <https://www.sabedoriapolitica.com.br/ci%20c3%20aancia-politica/movimentos-sociais/>. Acesso em: 15 nov. 2018.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989, 1º v

FERREIRA DA SILVA, Fábio; LEITE, Haroldo Cristovam Teixeira. **Práticas de Controle Social na percepção do Poder Executivo: Um estudo dos entes federativos brasileiros**. IX Covinbra Administração - Congresso Virtual Brasileiro de Administração. 2012. Disponível em: [http://www.convibra.org/upload/paper/2012/38/2012\\_38\\_5027.pdf](http://www.convibra.org/upload/paper/2012/38/2012_38_5027.pdf). Acesso em: 15 nov. 2018.

FONTANA, Renato. **Cidadania: Controle Público - Controle Social**. Monografia. Tuiuti do Paraná. 2015. Controle Social. p. 14. Disponível em: [www.tconline.utp.br/media/tcc/2016/02/CIDADANIA-CONTROLE-PUBLICO-CONTROLE-SOCIAL.pdf](http://www.tconline.utp.br/media/tcc/2016/02/CIDADANIA-CONTROLE-PUBLICO-CONTROLE-SOCIAL.pdf). Acesso em: 17 nov. 2018

HUMENHUK, Hewerstton; LINHARES, João Eduardo. **Ferramentas de Controle Social da Administração Pública: o que a sociedade espera da informação pública?**. Disponível em: [http://www.cge.pr.gov.br/arquivos/File/Transparencia\\_e\\_Acesso\\_a\\_Informacao/FerramentasdeControle.pdf](http://www.cge.pr.gov.br/arquivos/File/Transparencia_e_Acesso_a_Informacao/FerramentasdeControle.pdf). Acesso em: 18 nov. 2018.

INSTITUTO LIBERAL. **Cultura patrimonialista: as sequelas**. 2013. Disponível em: <https://www.institutoliberal.org.br/blog/cultura-patrimonialista-as-sequelas/>. Acesso em: 19 nov. 2018.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. Abril, Coleção “Os pensadores.”.

MAGAGNIN, Renata Cardoso. **Um sistema de suporte à decisão na internet para o planejamento da mobilidade urbana**. Tese (Doutorado em Engenharia Civil: Transportes). Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos-SP, 2008.

MANNHEIM, K. **Sociologia Sistemática: uma introdução ao estudo de sociologia**. 2.ed. São Paulo: Pioneira, 1971.

MATEOS, Simone Biehler. **Participação Popular - A construção da democracia participativa**. Revista Desafios do Desenvolvimento - SBS. Ano 8. Edição 65. 2011. São Paulo. Disponível em: [www.desafios.ipea.gov.br](http://www.desafios.ipea.gov.br). Acesso em: 18 nov. 2018

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 444 p. ISBN 978-85-450-0480-6.

MEDEIROS, Alexsandro M.. **Educação e Política**. Sabedoria Política. 2011; Tema: Política. (Site). Disponível em: <https://www.sabedoriapolitica.com.br/educa%C3%A7%C3%A3o%20e%20politica/>. Acesso em: 20 nov. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 17ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

MESSA, Ana Flávia. **O Controle Parlamentar e sua eficácia**. Ius Gentium. vol. 8, n. 2, p. 224-245, jul-dez. 2017. Curitiba. Disponível em: <https://www.uninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/viewFile/348/282>. Acesso em: 17 nov. 2018.

MICHILES, Carlos ... [et al.]. **Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Controle Social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Coleção Olho Vivo: Brasília. 2012



\_\_\_\_\_. **Acesso à informação pública:** uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, DF, [s.n.], 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/materiais-interesse/cartilhaacessoainformacao.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Cartilha olho Vivo no dinheiro Público:** um guia para o cidadão garantir os seus direitos. 2.<sup>a</sup> ed. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Programa Olho Vivo no Dinheiro Público. Disponível em: [www.cgu.gov.br/olhovivo](http://www.cgu.gov.br/olhovivo). Acesso em: 20 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Portal da transparência. Disponível em: [www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br); Acesso em: 20 nov. 2018.

MONTESQUIEU. **"O Espírito das Leis: Ou das Relações que as Leis devem ter com a Constituição de cada Governo, com os Costumes, o Clima, a Religião, o Comércio etc.** (Introdução e notas de Gonzague Truc; Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues). São Paulo: Abril Cultural, 1973. Coleção 'Os Pensadores', Volume XXI: Montesquieu.

MORONI, José Antônio. **O direito à participação no governo Lula.** In: AVRITZER, Leonardo [org.]. Experiências nacionais de participação social. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Democracia Participativa).

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Globalização, Regionalismo, Reforma do Estado e da Constituição.** in Revista de Direito Administrativo. nº 211. Rio de Janeiro: Editora Renovar Ltda. Jan/Mar 1998, pp. 1-20.

NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. PIRES, Maria Coeli Simões. **Controle da Administração Pública e Tendências à Luz do Estado Democrático de Direito.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais p. 243 – 282.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL (OSB). **O que é um Observatório Social?.** 2018. Disponível em: <http://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/>. Acesso em: 21 nov. 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo / Rafael Carvalho Rezende Oliveira.** - 6. ed. Ver., atual. E ampl. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

ORICOLLI, Irma Sueli. **O controle da Administração Pública pela Cidadania.** In: Revista do Direito Público da UEL, vol 01 nº 3 Setembro a Dezembro de 2006.

PACCE, Carolina Dalla. **Controle Parlamentar da Administração Pública na legislação brasileira: a eficácia dos mecanismos de solicitação de informação.** Revista Digital de Direito Administrativo. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2014.

PATRIOTA, Caio César Soares Ribeiro Borges. **O Princípio da autotutela.** Jusbrasil. Juiz de Fora. 2016. Disponível em:

<https://caiopatriotaadvocacia.jusbrasil.com.br/artigos/433359725/o-principio-da-autotutela>. Acesso em: 18 nov. 2018.

PÓLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. **REPENTE: Participação Popular na Construção do Poder Local (Audiências Públicas)**. Nº 24, São Paulo, Dezembro. 2005. Disponível em: [www.polis.org.br/uploads/1042/1042.pdf](http://www.polis.org.br/uploads/1042/1042.pdf). Acesso em: 22 nov. 2018.

RAMIS, Diogo Dias. **Controle da administração pública**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVI, n. 108, jan 2013. Disponível em: [http://ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=re..](http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=re..) Acesso em: 20 nov. 2018.

RIBEIRO, Marlene. **Educação para a cidadania: questão colocada pelos movimentos sociais**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 28, nº 2, p. 113-128, jul./dez., 2002. Acessado em 19 nov. 2018.

ROCHA, Eni. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. 20 Anos da Constituição Cidadã: Avaliação e Desafio da Seguridade Social**. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras\\_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf); Acesso em: 04 out. 2018.

ROCHA, Jadir Silva. **O controle social da administração pública no Brasil**. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/36217/o-controle-social-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 31 out. 2018.

RODRIGUES, Lucas de Oliveira. **Controle Social**. Disponível em: <https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/sociologia/controle-social.htm>. Acesso em: 18 nov. 2018.

SABADELL, Ana Lucia. **Manual de sociologia jurídica**. 5ª edição, 2010

SANTANA, Herick Santos. **O controle externo da administração pública no Brasil**. jus.com.br. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26798/o-controle-externo-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 8 nov.2018

SCUASSANTE, Priscyla Mathias. **A participação popular, prevista na Constituição Federal de 1988, garante efetivamente a realização do Estado Democrático de Direito**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XII, n. 70, nov 2009. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_leitura&artigo\\_id=6652](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_leitura&artigo_id=6652)>. Acesso em out 2018.

SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006. Disponível em: <https://www.sabedoriapolitica.com.br/ciber-democracia/democracia-participativa/>. Acesso em: 19 nov. 2018.

SOARES, José Arlindo; GONDIM, Linda. **Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local.** In: SOARES, José Arlindo & BAVA, Silvio Caccia (orgs.). Os desafios da gestão municipal democrática. São Paulo, Cortez, 1998, pp. 61-96.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula 473.** 1969. 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: 20 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 22-8.** Distrito Federal. 1991. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=362613>. Acesso em: 18 nov. 2018..

STEIN, Rosa Helena. **Descentralização e Assistência Social.** Cadernos Abong. São Paulo: v.20, 1997. p. 05 – 20

STIGLITZ, Joseph. **Transparency in Government.** In: WORLD BANK INSTITUTE. *The right to tell: the role of mass media in economic development.* Washington, D.C: The World Bank, 2002, p.27-44.

VASCONCELOS JÚNIOR, Marcos de Oliveira. **Autotutela Administrativa e Alguns Limites Decorrentes da Segurança Jurídica.** Síntese. Disponível em: [http://www.sintese.com/doutrina\\_integra.asp?id=1237](http://www.sintese.com/doutrina_integra.asp?id=1237). Acesso em: 10 nov. 2018.

VIEIRA DE CARVALHO NETO, Tarcísio. **Controle jurisdicional da Administração Pública :** Algumas ideias. Revista de Informação Legislativa. Ano 50 Número 199 jul./set. 2013

---

<sup>i</sup>Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=346.NUME.%20NAO%20S.FLSV>. Acesso em: 08 nov.2018)

<sup>ii</sup>Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/historia/1988.htm>. Acesso em: 11 nov. 2018))

<sup>iii</sup> [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)

<sup>iv</sup> STJ - RMS: 20271 GO 2005/0105910-7, Relator: Ministro LUIZ FUX, Data de Julgamento: 26/05/2009, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 06/08/2009 (destaque ausente no original).

<sup>v</sup> [www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br)

<sup>vi</sup> [www.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/medidas-prioritarias/textos/nova-lei-de-financas-publicas-modernizar-para-atender-a-sociedade](http://www.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/medidas-prioritarias/textos/nova-lei-de-financas-publicas-modernizar-para-atender-a-sociedade)