

# O CONTROLE SOCIAL DOS GASTOS PÚBLICOS NO BRASIL: EFETIVIDADE OU MERA RETÓRICA?

---

ANA PAULA PARRA LEITE

Doutora em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo -USP (2013), Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUC-SP (2004), Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Londrina-UEL (1995). Professora Adjunta no Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa-UEPG e da Escola da Magistratura do Paraná. Advogada.

ZILDA MARA CONSALTER

Doutoranda em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo-USP, Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina -UEL (2004), Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Maringá-UEM (1995). Professora Assistente no Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa-UEPG e nas Especializações em Direito Civil, Direito Processual Civil e Direito Material e Processual do Trabalho da mesma Universidade. Advogada.

## Resumo

O moderno sistema de controle e fiscalização dos gastos públicos compreende, também, o controle social. Assim sendo, esse estudo versa sobre o controle social brasileiro, visando compreender se este ainda se trata de um mero programa de ação ou se já se mostra como importante ferramenta de eficiência, moralização e coerência na aplicação do dinheiro público. Para tanto, utilizou-se como marco teórico a Teoria dos “Custos dos Direitos” e na abordagem, adotou-se como método o dedutivo, buscando, mediante pesquisa de cunho eminentemente teórico, identificar o aparato jurídico nacional sobre o tema (legislação e doutrina, preponderantemente) e diferenciar as três espécies de controle estatal, quais sejam, o controle interno, o controle externo e o controle social. Ao final, aponta quais as principais conclusões quanto ao atual estado da arte desta última modalidade no Brasil e se já apresenta algum resultado que implique mudanças positivas no comportamento do administrador nacional, rumo à tão esperada eficiência.

## Palavras-chave

Teoria dos “Custos dos Direitos”; Gastos Públicos; Controle Social.

## Resumen

El sistema de control del gasto público y la vigilancia moderna también comprende el control social. Por lo tanto, este estudio versa sobre el control social de Brasil, para entender si es un simple programa de acción o ya se muestra como una herramienta importante de eficiencia, moralidad y coherencia en la aplicación de los fondos públicos. Por lo tanto, se utilizó como marco teórico la Teoría de “Los Costes de los Derechos” y el enfoque fue adoptado el método deductivo, buscando a través de la investigación (teórica), identificar el aparato legal nacional sobre el tema (la ley y la doctrina, principalmente) y diferenciar los tres tipos de control del Estado, a saber, el control interno, control externo y el control social. Al final, señala las principales conclusiones sobre el estado actual de la técnica de esta última modalidad en Brasil y si ya tiene algún resultado que implica cambios positivos en el comportamiento administrador nacional hacia la eficiencia esperada.

## Palabras clave

Teoría de “Los Costes de los Derechos”; El Gasto Público; El Control Social.

## 1. Introdução

Atualmente, a tradicional concepção de controle dos gastos públicos acha-se bastante abalada, vez que tem se mostrado, de modo específico no Brasil, bastante ineficaz e discutível, sob os mais variados aspectos.

O controle efetuado pela própria Administração (interno) não traz segurança ao contribuinte nem goza de credibilidade, eis que efetuado, muitas vezes, por quem não possui condições técnicas ou pessoais para tanto. O controle dos Tribunais de Contas (externo), por exemplo, cuja ideia é excelente, mas por se tratar de órgão composto politicamente – e por aqueles a quem deve fiscalizar – gera muita desconfiança por parte de todos.

Resta, assim, o controle social do dinheiro, das contas, enfim, dos gastos públicos. E esse é exercido por quem não tem conexões diretas com o Poder Público, mas é o principal interessado na boa gestão e uso dos valores recolhidos pela Administração, especialmente aquelas somas provenientes dos tributos.

É certo que este controle é resultante de maturidade política e do exercício da cidadania, não podendo ser tarefa imposta e nem que contenha outros interesses que não o bem social. Então, o problema enfrentado reside numa questão muito simples: no Brasil, o controle social é dotado de efetividade ou ainda é mero discurso retórico, com pouca (ou nenhuma) aplicação ou resultado prático?

Nesse viés que se desenvolveu o estudo, cujo objetivo principal se direciona a bem entender como funciona a atuação administrativa pertinente aos gastos e a sua gestão, bem como se são os mesmos fiscalizados efetivamente pelos cidadãos.

Assim, e obedecendo ao método científico dedutivo de abordagem, far-se-á uma análise da dinâmica dos gastos públicos para, na sequência, delinear-se os principais contornos das três formas de controle destes para, ao final, esmiuçar o controle social como forma de fiscalização da boa aplicação do erário público e se, de fato, esse vem sendo efetivo no Brasil.

Para a execução da metodologia indicada, a técnica de pesquisa utilizada será a documental indireta, com preponderância da fonte doutrinária, mas sem prejuízo da menção das fontes normativa (constitucional, ordinária e especial) e jurisprudencial, quando necessário. No que tange à fonte doutrinária, o marco teórico textual adotado é a Teoria dos Custos dos Direitos, defendida por Stephen Holmes e Cass Robert Sunstein que, embora de raízes estadunidenses, conta com diversos seguidores no Brasil, podendo-se citar Flávio Galdino e Sérgio Assoni Filho. Destaque-se, ainda, que para o desenvolvimento da teoria de base do pensamento esposado, contou-se com autores clássicos e contemporâneos sobre os pilares do estudo, dando-se ênfase às teses defendidas quanto aos temas, por Francisco Eduardo Carrilho Chaves, Antonio Roque Citadini, José Maurício Conti, Juarez de Freitas, dentre outros.

Assim, se há a indiscutível importância da fiscalização e do controle dos atos do administrador quanto aos gastos que despende, importa, também, que sejam traçadas algumas linhas sobre esse sistema, com o *plus* de se avaliar qual o atual *status* do controle social, que deve ser, a par do controle externo e interno, uma importante ferramenta na construção de um país mais coerente e eficiente quando se trata de investimento de valores a salvaguardar os direitos de todas das pessoas.

## **2. Um Pouco sobre a Teoria dos Custos dos Direitos e a Necessidade de Fiscalização e Controle dos Gastos Públicos**

Embora ainda pareça mais pertinente pensar que os direitos são contraprestação do Estado à contribuição do cidadão, vários posicionamentos divergem deste senso, rumando para outras searas e se postando de modo diverso. Esse é o caso da Teoria dos Custos dos Direitos, que tem como precursores os autores estadunidenses Stephen Holmes e Cass Robert Sunstein, contando com diversos seguidores no Brasil, tais como Flávio Galdino e outros.

Para sintetizar, o argumento central da ideia é o de que os direitos têm custos em dinheiro e “não podem ser protegidos sem apoio e fundos públicos”:

Direitos, têm dentes, isto é, não são inofensivos ou inocentes. Por isso, na medida em que não garantidos por arranjos institucionais, jurídicos e políticos - inclusive pela força - os direitos morais seriam, por definição, desprovidos de qualquer validade fática: isto é, não tem dentes [são

desprovidos de sanção ou de remédio que os garantam]. Pode-se motejar que direitos desprovidos de eficácia ensejariam mero banguelismo jurídico [...].”<sup>1</sup>

Isso significa que os custos destes arranjos devem ser suportados publicamente, sendo indispensáveis para a proteção dos direitos, tendo importância tanto teórica quanto financeira. No entanto, tal ideia põe em relevo a essencial dependência entre a ação estatal e a cooperação social.<sup>2</sup>

Outro ponto da teoria que merece destaque é o correspondente ao suporte desses custos. É claro que ele vem da aplicação dos tributos pagos pelo contribuinte, mas a escolha do que fazer com o dinheiro é, em regra<sup>34</sup>, do administrador. Os motivos para a decisão/escolha deste são de natureza vária, podendo ser pela conveniência, pela contingência, mas será sempre resultante do poder discricionário do administrador, esperando-se que ele haja de modo responsável e coerente: “A tarefa não é nem fácil e nem barata [...], governos precisam primeiro obter dinheiro vindo da taxaço e então canalizá-lo inteligente e responsabilmente”.<sup>5</sup>

Ocorre que os custos dos direitos não exigem um debruçar apenas sobre a atuação estatal, na tarefa de escolher onde investir o valor auferido com os tributos, de bem gerir os recursos e de empregá-los adequadamente. Implica em meditar sobre como tudo isso é procedido e qual o papel de cada um nesse processo.

E o Estado falha primorosamente neste mister: o administrador pode mostrar-se incoerente, despreparado, incompetente, desidioso, corrupto...; o Poder Legislativo e o Poder Judiciário também mostram deficiências ao fiscalizar a atuação do Poder Executivo, e o País não alcança um patamar desejável de boa gestão dos recursos públicos e da efetivação de direitos da população.

O que dizer, então, do papel do cidadão neste contexto?

1 HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass Robert. **The cost of rights**: why liberty depends on taxes? Nova York: W.W. Norton & Company, 1999. p. 17.

2 *Ibidem*. p. 83.

3 Utilizou-se a expressão “em regra”, pois atualmente muito se tem discutido acerca do chamado ativismo judicial, que tem deslocado o eixo decisório quanto à aplicação do dinheiro público do administrador para o Poder Judiciário (N. das A.).

4 Sobre o ativismo judicial: “A judicialização de boa parte das discussões públicas faz com juízes decidam exatamente onde alocar o dinheiro dos contribuintes. Por isso, quando magistrados insistem numa conciliação, reconhecem que buscam economizar para o Estado” (p. 26). [...] “Por outro lado, se não há conciliação, surge, muitas vezes, o ativismo judiciário, eis que, com poucas informações (porque informações também têm custos) magistrados decidem sobre alocação de recursos, com o pálio da imunidade eleitoral (não são eleitos), num contexto da mais absoluta responsabilidade no que se refere à alocação ótima de escassos recursos públicos” (p. 39). (HOLMES; SUNSTEIN. *Op. cit. passim*).

5 *Ibidem*. p. 75.

Parece que ainda há muita deficiência neste aspecto, uma vez que parcela pouco representativa da população tem preocupações reais e efetivas quanto à atividade estatal, especialmente quanto aos gastos públicos voltados aos direitos.

Neste cenário, montado em um país de território extenso e com arraigadas e perniciosas práticas administrativas que desrespeitam a legislação, ganha indiscutível relevo a necessidade de controle e fiscalização da arrecadação e da despesa pública, isso, tanto pelos próprios agentes estatais, quanto por parte da própria sociedade.

Que o controle seja algo indispensável a garantir o mínimo de atuação do administrador mostra-se inquestionável; tanto que desde há muito permanece no ideário dos povos esta preocupação, estando ela sempre presente na evolução da humanidade<sup>6</sup>:

[...] o Estado sempre se preocupou em manter um controle sobre as rendas públicas, tendo em conta a sua correta aplicação por parte dos encarregados pelo seu gerenciamento e guarda, uma vez que os dinheiros públicos nunca foram imunes à má versação de seus administradores. Evidentemente que esse controle era efetuado por meios adequados às necessidades, organização e cultura de cada povo.<sup>7</sup>

Essa preocupação se justifica porque o exercício do poder-dever do administrador, em boa parte das vezes, não se encontra balizado, de fato, na consecução do atendimento das necessidades públicas e também porque não são poucas as circunstâncias em que os agentes públicos comentem abusos ou se desviam da conduta deles esperada.<sup>8</sup>

O que se deve discutir é até que ponto se encontra eficiência no controle estatal: quando ele é desempenhado pelo próprio Estado, seja interna ou externamente. Esclareça-se: mesmo pelo sistema externo, ainda assim, na maioria das vezes, surge a figura sombria do Estado, como adiante se verá. É “o poder limitando o poder”, como afirmou Montesquieu<sup>9</sup>, e isso, ao que parece, não vem funcionando a contento.

Assim considerada, a necessidade de controle e fiscalização se dá por diversas razões, notadamente de cunho político, jurídico, financeiro e gerencial:

Sob o aspecto **político**, deve haver a fiscalização e o controle por parte e entre os Poderes, pois estes não podem abusar, extrapolar, omitir-se ou desrespeitar a autonomia de outro Poder na execução de seus deveres, sob pena de agredir o Princípio da Separação

6 Boa descrição da evolução histórica do controle dos gastos públicos pode ser encontrada nas páginas 213 a 217 da obra de Hélio Saul Mileski, adiante referenciada. (N. da A.)

7 MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 213.

8 ASSONI FILHO, Sérgio. **Transparência fiscal e democracia**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2009. p. 103.

9 SECONDAT, Charles de. Barão de Montesquieu. **O espírito das leis**. Livro XI, cap. VI. Trad. Pedro Vieira Mota. São Paulo: Ediouro, 1987. p. 136.

de Poderes ou, numa concepção menos tradicional, o Princípio da Divisão de Tarefas Estatais (as atividades entre distintos órgãos autônomos).<sup>10</sup>

Do ponto de vista **jurídico**, o controle das finanças decorre não somente do molde ultrapassado que se calcava na primazia da legislação, mas de um sistema que destaca, de modo precípuo, o direito fundamental à boa administração pública como valor constante no cume do sistema. Referido direito fundamental compreende um seara bastante complexa de deveres e compromissos por parte do administrador, todos bem delimitados na Carta dos Direitos Fundamentais de Nice.<sup>11</sup> É certo que estes princípios albergam todo o feixe de outros direitos e de leis dele decorrentes, bem como aquelas normas que, mesmo sub-repticiamente, a eles digam respeito.

Quanto ao prisma das **finanças**, importante o controle e a fiscalização a fim de “prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”<sup>12</sup>, além de evitar desperdícios, dilapidação do patrimônio público, bem como para garantir um mínimo de qualidade, eficiência e racionalidade dos gastos públicos.<sup>13</sup>

No que pertine à atividade de **gestão**, implica “[...] procurar evitar erros e distorções na ação estatal, buscando indicar procedimentos de reorientação para as falhas detectadas ou agindo na responsabilização dos agentes causadores dessas impropriedades legais que ocasionam prejuízos à coletividade”.<sup>14</sup> E “constitui-se poder-dever dos órgãos a que a lei atribui essa função, precisamente pela sua finalidade corretiva; ele não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu”.<sup>15-16</sup>

10 Sobre esse aspecto, vide: MORAES, Alexandre. **Direitos humanos e fundamentais**: teoria geral. Comentários aos artigos. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011. pp. 64-68.

11 “[...] inspiração no art. 41 da Carta dos Direitos Fundamentais de Nice e, sobretudo, à luz de nossa Constituição como o direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas”. (FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 9).

12 MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 142.

13 Nessa linha, vide: CONTI, José Maurício; CARVALHO, André Castro. O controle interno na Administração Pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. **Direito Público**, ano VIII, n. 37, jan/fev 2011, Porto-Alegre-Brasília: Síntese-IDP, p. 202.

14 MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 170.

15 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 488.

16 “[...] justamente para coibir os vícios de motivação, em especial quanto ao objeto e aos objetivos dos atos administrativos, bem como para filtrar as escolhas contaminadas por ‘irracionalidades sistemáticas’, é que se impõe uma vigorosa reconfiguração dos controles (interno, externo, jurisdicional e social), adotando a ‘interpretação da norma administrativista da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige’”. (FREITAS, Juarez de. **O controle dos atos administrativos**. 4. ed. ref. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 32).

Assim, vistos apenas os principais delineamentos da Teoria dos Custos dos Direitos, impende passar, então, à avaliação do controle dos gastos públicos no Brasil, bem como questões pertinentes à sua efetividade e a legitimidade para fazê-lo.

### 3. Controle, Fiscalização: Conceitos a se Explorar e a se Exercer<sup>17</sup>

Dando especial destaque à necessidade de fiscalização e controle do ente estatal, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) entende a expressão “controle” como sendo “[...] o conjunto dos mecanismos que permitem normalmente assegurar a eficácia e a eficiência das atividades, a fiabilidade das informações produzidas e o respeito às leis e aos regulamentos aplicáveis. [...]”<sup>18</sup>, conferindo mais importância ao mérito, à efetividade e à legalidade dos atos de administração do que à sua forma.

Diante do conceito acima transcrito, impende considerar que ele engloba os meios que se preordenam no sentido de impor à Administração o respeito à lei, e que quando sua conduta contrasta com esse dever (ao qual se adiciona o dever de boa administração - portanto, o controle se dirige ao mérito dos atos administrativos também), ele fica sob a vigilância dos sistemas de controle. Somado a isto, não se pode desconsiderar o aspecto de correção e eficiência do administrador.<sup>19</sup>

17 Imperioso considerar que duas são as expressões que podem se confundir nesta seara: controle e fiscalização. “[...] a atribuição principal do sistema de controle é a fiscalização quanto ao cumprimento das normas da lei complementar, especialmente no que se refere ao atingimento das metas fixadas na lei de diretrizes orçamentárias; aos limites e condições para a realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar; às medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite; às providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites; à destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as da Lei complementar no. 101/2000; e ao cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver; com os Tribunais de Contas devendo proceder alerta aos Poderes ou órgãos referidos no artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal quando contratarem a ocorrência de situação que exceda aos limites legais determinados, bem como de fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária, pode-se dizer que esta forma de regulamentar a ação fiscalizadora caracteriza o controle como de acompanhamento”. (MILESKI. *Op. cit.* pp. 141-2).

18 OCDE. *La modernization du secteur public: modernizer la responsabilité et le controle*. L’Observateur: Synthèses OCDE, p. 2, jui. 2005 *apud* CONTI, José Maurício; CARVALHO, André Castro. O controle interno na Administração Pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. **Direito Público**, ano VIII, n. 37, jan/fev 2011, Porto-Alegre-Brasília: Síntese-IDP, p. 203.

19 Há alguns marcos históricos no controle do gasto público, dignos de serem lembrados: na Inglaterra - tradição do *Comptroller and auditor general*; na França - a Revolução francesa, ápice do constitucionalismo e do Estado de Direito; a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. (CONTI, José Maurício; CARVALHO, André Castro. O controle interno na Administração Pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. **Direito Público**, ano VIII, n. 37, jan/fev 2011, Porto-Alegre-Brasília: Síntese-IDP, pp. 201-220). No Brasil, é interessante notar que os contabilistas registram as primeiras tentativas de organização do orçamento e da contabilidade com a vinda de D. João

Assim sendo, o controle moderno envolve a questão de avaliação dos aspectos formais, mas também - e principalmente - da eficiência dos atos administrativos: atinge o atendimento ao princípio da legalidade e também o da supremacia do interesse público. E, mesmo nos países latinos, como o Brasil, a verificação dos atos tem evoluído para um controle com base na prevenção, orientação e correção<sup>20,21</sup>, mostrando-se como importante característica dos Estados de Direito. Somado a estes, há que se destacar que as metas governamentais são, ainda, um dos principais alvos do controle.<sup>22</sup>

Uma das funções do controle dos gastos públicos está o dever de fiscalizar, avaliar, detectar erros e falhas, responsabilizar a Administração, seja nas fases prévias aos gastos, seja quando eles já estão sendo efetuados, em fase de execução. Daí pode-se afirmar que o controle e a fiscalização devam ocorrer ininterruptamente, do início ao final da ação administrativa. O controlador jamais poderá substituir a Administração, pena de prática de abuso de poder.

Quanto ao objeto do controle e da fiscalização, ambos atingem a atividade contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração, sendo que, segundo o artigo 70, CF, estendem-se, também, à “aferição de subvenções e renúncia das receitas”<sup>23</sup> o controle prévio e parlamentar de sua concessão.

VI à Colônia. Posteriormente, em 1908, foi criado o Erário Régio e Conselho da Fazenda. *A posteriori*, a Lei nº 4.320/1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Todavia, a ideia de controle efetivo na administração Pública só ganhou *status* constitucional em 1969, com a introdução do sistema de controle interno no art. 16 na Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Da década 1970 em diante, o controle deveria comprovar a legalidade dos atos e avaliar os resultados no que toca à eficiência e eficácia administrativa, tendo ganhado maior ênfase com a Constituição de 1988, nos artigos 31, 70 a 75. Após 2000, maior relevo tem disso dado ao chamado controle social. (LIMA, Flávia Danielle Santiago. O controle das finanças públicas: sentido, conteúdo e alcance do art. 70 da Constituição Federal. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 46, 1 out. 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/337>>. Acesso em: 20 fev. 2015).

20 CONTI; CARVALHO. *Op. cit.* p. 203.

21 A Constituição prevê a fiscalização da execução orçamentária nos artigos 70 a 75, em que há uma ampliação dessa função estatal, obedecendo ao princípio maior de Direito Público – o da legalidade – que afirma que toda a Administração deve se subordinar à lei, uma das conquistas da luta secular pelo controle efetivo da atividade estatal. Também se prende ao princípio do dever de boa administração, expresso no princípio da economicidade (art. 70). (LIMA. *Op. cit.*)

22 “[...] a fixação de metas é uma exigência elementar de qualquer processo administrativo. E o controle do atingimento de metas vem a ser um corolário natural de sua própria fixação”. (BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 135).

23 Subvenções: são transferências de receita para cobrir despesas de órgãos públicos e privados (art. 12, §3º, da Lei nº 4.320/1964). Renúncia de receitas: compreendem isenções, créditos fiscais, reduções de impostos, que também visem a um incremento da atividade econômica, dentro da moderna concepção de ingerência do Estado no mercado, utilizando-se do orçamento como mecanismo controlador. (art. 14 da LC 101/2000-LRF).

Por fim, cabe considerar a existência de várias classificações de controle<sup>24</sup> (que levam diferentes aspectos em consideração) e que, para este estudo, atendeu-se ao critério do sistema, dividindo-se em controle em interno e externo (este último abrangendo, também, o controle social). Todas as espécies serão, adiante, analisadas.

### 3.1. Controle Interno

O controle interno é efetuado na própria esfera da Administração Pública e é necessário para avaliar, medir e controlar as suas atividades, prestando assessoria quanto aos seus próprios atos. É o chamado autocontrole da Administração Pública e vai ao encontro das modernas técnicas de boa governança corporativa aplicáveis à Administração Pública e trata de “avaliar o funcionamento dos sistemas de controles internos das organizações e se os regulamentos, instruções e políticas estão sendo observados, de modo a auxiliar essas organizações a alcançarem suas missões institucionais”.<sup>25</sup>

Quanto à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, o controle interno é mais específico, pois se direciona aos “atos de gerência dos bens e valores públicos, buscando uma atuação administrativa mais eficiente e com regularidade legal”.<sup>26</sup> Em obra sobre o controle da gestão estatal, Hélio Saul Mileski apresenta completo conceito desse sistema, que é merecedor de transcrição:

[...] Controle Interno é aquele efetuado pelos órgãos administrativos, no âmbito da própria administração, sob o comando de um órgão central e,

- 
- 24 José Afonso da Silva, por exemplo, divide-o assim: a) Quanto à forma: a.1) segundo a natureza das pessoas controladas – controle sobre os administrados e sobre os funcionários da contabilidade; a.2) segundo a natureza dos fatos controlados – controle contábil, controle financeiro, controle operacional e controle patrimonial; a.3) segundo o momento do seu exercício – controle *a priori*, concomitante e *a posteriori*; a.4) segundo a natureza dos organismos controladores – controle administrativo, jurisdicional e político. b) quanto aos tipos: b.1) controle de legalidade dos atos; b.2) controle de legitimidade; b.3) controle de economicidade; b.4) controle de fidelidade funcional; b.5) controle de resultados, de cumprimento de programa de trabalho e de metas. c) quanto ao sistema: c.1) controle interno c.2) controle externo. (AFONSO DA SILVA, José. **Direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2013). Por seu turno, Alexandre de Moraes prefere se debruçar pelo controle entre poderes: controle do Legislativo em relação ao Executivo; controle do Legislativo em relação ao Judiciário; controle do Executivo em relação ao Legislativo; controle do Judiciário em relação ao Executivo, com inúmeros exemplos práticos de todas as espécies. (MORAES, Alexandre. **Direitos humanos e fundamentais: teoria geral. Comentários aos artigos. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011. pp. 64-68).
- 25 CONTI, José Maurício; CARVALHO, André Castro. O controle interno na Administração Pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. **Direito Público**, ano VIII, n. 37, jan/fev 2011, Porto-Alegre-Brasília: Síntese-IDP, p. 207-208.
- 26 MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 188.

por isso, organizado de forma sistêmica, no sentido de atual de maneira integrada em todos os Poderes do Estado, buscando comprovar a legalidade dos atos praticados pelos administradores e avaliar os resultados da ação governamental, verificando seu grau de eficiência e eficácia, com prestação do devido apoio ao controle externo no exercício das suas atividades constitucionais.<sup>27</sup>

Por seu turno, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) estabelece qual a sua finalidade, sendo exprimida como “[...] um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança na consecução da missão da entidade”.<sup>28</sup>

Trata-se de um processo dinâmico e integrado que se aperfeiçoa continuamente às mudanças e contingências da administração. É feito em cada setor da administração, em cada um dos Poderes (i. é, mantido, de forma integrada, pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário – cada Poder possui o seu, mas agem e prestam auxílio entre eles)<sup>29</sup>, devendo obedecer a todos os critérios expostos supra, como decorrência da própria autonomia administrativa e financeira garantida pelo artigo 99, CF. Nesse caso, deve ser chamado simplesmente de controle, pois se “exercido por órgão especializado, porém, pertencente ao mesmo âmbito de poder no qual a Administração está inserida, chama-se Controle Interno”.<sup>30</sup>

Assim sendo, a característica que deve ser salientada é que o controle interno seja descentralizado, com um órgão permanente e independência funcional. Esse sistema tem a importante e relevante função de apoio ao chefe do Poder, assessorando-o na fiscalização, controle e orientação dos órgãos que o integram, compondo uma teia que abrange o controle interno da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Não sendo descentralizado, o controle interno é primário, exercido por órgãos que se situam dentro da própria administração, dentro da estrutura hierárquica e organizacional, que contém funções administrativas e normativas que permitem a fixação de padrões, requisitos e uniformidade de atuação.<sup>31</sup> Ele poderá ser percebido pelos atos desempenhados no exercício da função hierarquicamente superior (chefias, direções, supervisões, dentre

27 MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 190.

28 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI). **Diretrizes para as normas de controle interno do setor público**. Trad. Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007. p. 19.

29 CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle externo da gestão pública**. Niteroi-RJ: Impetus, 2007. p. 43.

30 *Ibidem*. p. 9.

31 MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Consulta no. 640.465 (dados e informações disponíveis em [http://www.tce.mg.gov.br/pesquisa\\_processo.asp](http://www.tce.mg.gov.br/pesquisa_processo.asp). Acesso em: 10 mar. 2015).

outras) e ainda mediante órgãos específicos para tal, como as corregedorias e controladorias.<sup>32</sup>

De natureza administrativa<sup>33</sup>, o controle interno é exercido sobre funcionários encarregados de executar os programas orçamentários e da aplicação de dinheiro público, por seus superiores hierárquicos: Ministros, diretores, chefes etc, dentro das estruturas administrativas de qualquer dos Poderes, e não só do Poder Executivo.<sup>34</sup>

Além das finalidades/funções dispostas no artigo 74, CF<sup>35</sup>, pode-se afirmar que, resumidamente, o controle interno visa a constatar a eficiência, efetividade, eficácia, legalidade e legitimidade das atividades administrativas e financeiras exercidas pela gestão estatal, acompanhando as políticas traçadas pelo administrador, e dando suporte a ajustes, correções e melhoramentos que mirem atingir as metas impostas, bem como a oferecer informações palpáveis e seguras para a tomada de decisões.

Assim, também são abarcadas pelo controle interno a prevenção e a orientação, pois é instrumento para a otimização na atuação governamental de gestão de recursos públicos.

32 Todavia, é importante destacar que o “[...] Decreto nº 4.304, de 2002, incluiu a Controladoria-Geral da União – CGU como órgão máximo de orientação normativa e supervisão técnica do Sistema de Controle Interno Federal. A ela compete desenvolver funções de controle interno, correição, ouvidoria, além das ações voltadas para a promoção da transparência e para a prevenção da corrupção. Outros órgãos públicos também atuam na prevenção, controle, investigação e repressão da corrupção: o Ministério Público Federal, os Ministérios Públicos Estaduais, o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, as Controladorias dos Estados, a Polícia Federal, as Polícias Estaduais, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, apenas para citar os órgãos mais evidentes.” (CGU. **Controle social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 3. ed. Brasília: Positiva, 2012. p. 16).

33 Na Administração pública federal brasileira, o controle interno é bem organizado. Há o SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal em 1987, importante para a contabilidade da União Federal; o Decreto nº 3.591/2000, que veio disciplinar o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal; a Lei nº 10.180/2001, que veio a disciplinar o sistema de controle interno; o Manual do Sistema de Controle Interno (Instrução Normativa nº 01/SFC/2001); o Decreto nº 4.304/2002, que instituiu a Controladoria-Geral da União – CGU; a Lei de Responsabilidade Fiscal, que destaca a necessidade da transparência, planejamento e gestão fiscal responsável. (CONTI, José Maurício; CARVALHO, André Castro. O controle interno na Administração Pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. **Direito Público**, ano VIII, n. 37, jan/fev 2011, Porto-Alegre-Brasília: Síntese-IDP, p. 210-211).

34 “Não fica claro que deverá haver apenas um órgão, ou unidade de controle interno, em cada Poder. Cada um dos Tribunais conta com seu próprio sistema de controle interno, não tendo sido criado um órgão único para o Poder como um todo. Permite a interpretação de que a integração entre os sistemas de controle interno dá-se entre os Poderes, e não apenas na estrutura individualmente analisada de cada um. (RS tem 1 Contadoria e Controladoria)”. (*Ibidem*. p. 209).

35 **Art. 74, CF**: a) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração federa, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; c) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; d) apoiar o controle externo em sua missão institucional.

A sua unidade somente pode estar subordinada ao dirigente máximo do órgão, não ficando vinculada a qualquer outro órgão ou dirigente.<sup>36</sup>

Fiel às finalidades (acompanhamento, fiscalização, prevenção e orientação) acima destacadas, pode-se afirmar que os objetivos gerais a serem alcançados pelo controle interno são:

a) **Execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações:** o que implica dizer que as operações da entidade devem coadunar com a sua missão, ser bem organizadas e seguir preceitos morais, além de ser cumpridas com recursos condizentes com o seu custo e com a máxima eficácia esperada do ato.<sup>37</sup> “É a forma que a Administração possui para verificar a regularidade e a legalidade de seus próprios atos [...]”.<sup>38</sup>

b) **Cumprimento das obrigações de *accountability*:** embora não haja tradução equivalente e exata para a língua portuguesa, o termo diz respeito à responsabilidade do gestor público, especialmente quanto às informações financeiras e não-financeiras referentes a sua atividade, além, é claro, da assunção das consequências que tocam às decisões por si tomadas no âmbito de suas decisões e ações.<sup>39</sup> “[...] remete para dimensões semelhantes a prestação de contas, responsabilidade social, qualidade de serviço prestado, responsabilidade eleitoral etc”.[...].<sup>40</sup>

c) **Cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis:** por disciplinarem a captação, aplicação e forma de operar com o dinheiro público, as normas aplicáveis à atividade administrativa devem ser observadas irrestritamente. Ademais, essa postura é decorrente, também, e de modo geral, ao princípio da legalidade<sup>41</sup>, e “[...] obriga a Administração Pública, em todos os seus Poderes e órgãos, a sujeitar-se aos mandamentos da lei e da Constituição (art. 37, *caput*), sob pena de praticar ato inválido e passível de responsabilização”.<sup>42</sup>

36 CONTI, José Maurício; CARVALHO, André Castro. O controle interno na Administração Pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. **Direito Público**, ano VIII, n. 37, jan/fev 2011, Porto-Alegre-Brasília: Síntese-IDP, p. 210.

37 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI). **Diretrizes para as normas de controle interno do setor público**. Trad. Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanice Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007. pp. 23-4.

38 MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 172.

39 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI). *Op. cit.* p. 24.

40 RIZZO JUNIOR, Ovídio. **Controle social efetivo de políticas públicas**. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 146.

41 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI). *Op. cit.* p. 24.

42 MILESKI. *Op. cit.* p. 400.

d) **Salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano:** decorrente dos demais objetivos, e decorrente do fato que a atividade administrativa, via de regra, lida com dinheiro público e a sua utilização é de interesse coletivo, o cuidado com valores e arquivos mostra-se de extrema relevância. Porém, há que se ressaltar que essa tarefa foi facilitada com os sistemas informatizados, mas na mesma proporção, tornou-se mais arriscado, eis que informações relevantes armazenadas em meios magnéticos podem ser destruídas ou copiadas, distribuídas ou mal utilizadas, caso não se tenha o devido cuidado e proteção.<sup>43</sup>

Quanto ao desperdício, e o gasto mal efetuado, tem-se que: “[...] deve guardar uma proporcionalidade de custo compatível com o serviço, material ou obra, tendo em conta o benefício decorrente”.<sup>44</sup>

Importante ressaltar, ainda, que o controle interno é contínuo e, uma vez constatada alguma irregularidade ou ilegalidade, os responsáveis pela realização do mesmo deverão imediatamente comunicar ao Tribunal de Contas respectivo, à luz do previsto no artigo 74, § 1º, da Constituição, sob pena de ser responsabilizado solidariamente pela sua conduta omissiva, incluindo-se eventuais débitos dela decorrentes.<sup>45</sup>

Outrossim, importa lembrar que, além das normas constitucionais e gerais dispostas para observância no controle interno, há princípios próprios que regem o controle das organizações, dentre os quais:

- a) **Princípio das relações intersetoriais (princípio da segregação de funções):** decorre do sistema tripartite de poderes e prevê que quando se separa as atividades de criação, executivas e fiscais, “nenhum servidor ou seção administrativa deve controlar todos os passos-chave de uma mesma transação ou fato”. Isso cria muitos obstáculos para que não ocorram desvios de finalidade quanto aos gastos públicos.<sup>46</sup>
- b) **Princípio da independência técnico funcional:** estabelece que o controlador (interno ou externo), não dependa do auxílio de outros órgãos para a realização das suas tarefas. Assim o controle só será efetivo se

43 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI). **Diretrizes para as normas de controle interno do setor público.** Trad. Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007. pp. p. 25.

44 MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública.** 2. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 294.

45 CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle externo da gestão pública.** Niteroi-RJ: Impetus, 2007. p. 42.

46 CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Controle interno da administração pública: uma perspectiva do modelo de gestão administrativa.** 2007, 216 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Social) Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp024862.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2015.

o agente controlador tiver independência para realizar seu mister: “Significa o princípio que o controle não deve depender, funcionalmente de outras pessoas ou órgãos para a aferição do juízo técnico de valor nos trabalhos que realiza; não está, pois subordinado tecnicamente”.<sup>47</sup>

c) **Princípio da relação custo-benefício:** não se pode perder de vista a relação entre o custo da restrição/correção da atividade de controle e o benefício que ela trará, o que implica afirmar que o administrador deve, “[...] frente a cada situação concreta, valorar o custo e o benefício auferido a cada atividade de controle [...]”.<sup>48</sup>

De fato, esse princípio é relativo, diretamente, ao objetivo alhures mencionado, que toca não somente ao bom investimento do gasto público (relação ponderada entre custo-benefício), mas também ao impedimento de que as atividades administrativas ocorram com perdas, desperdícios e mau uso dos recursos.

d) **Princípio da aderência às diretrizes e normas:** por esse princípio, para a atividade de controle não deve bastar a análise única e literal da Lei. Tem grande importância a observância das diretrizes e normas no momento em que se realiza o controle da Administração Pública e deve “deve direcionar a interpretação da conduta do agente no sentido de apreciar os usos e costumes do local, sem deixar de considerar a condição do ente e a boa-fé do administrador”.<sup>49</sup>

Por derradeiro, impende destacar que a necessidade de que o controle interno seja realizado reflete-se na qualidade do gasto público, haja vista o artigo 74, CF, que obriga que a Administração realize a avaliação do efetivo cumprimento das metas estabelecidas, bem como a eficiência da gestão orçamentária.

Decorrente da atividade interna de controle é que surge a possibilidade de a Administração pública anular os seus próprios atos, quando ilegais, e revogá-los por oportunidade e conveniência, conforme reconhecido pelo STF, nas Súmulas 346 e 473.<sup>50</sup> Com base em tudo isso, o controle interno deve ultrapassar a mera análise formal da legalidade dos atos determinantes ao gasto público para aferir o efetivo cumprimento dos objetivos

47 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de contas do Brasil:** jurisdição e competência. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 39.

48 CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Controle interno da administração pública:** uma perspectiva do modelo de gestão administrativa. 2007, 216 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Social) Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp024862.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2015. p. 94.

49 *Ibidem.* p. 97.

50 **Súmula 346, STF:** “A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”. E, ainda, a **Súmula 473, STF:** “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”.

constitucionais e o respeito às diretrizes traçadas nas leis orçamentárias. A atenção deve estar voltada, portanto, à forma, ao mérito e à consecução dos atos controlados. Em linhas bastante gerais, o controle interno é muito parecido com o controle externo no que concerne às finalidades, objetivos e métodos, conforme adiante se verá.

### 3.2. Controle Externo

Primeiramente, é imperioso considerar que esse sistema está diretamente conectado com o ideário iluminista do Estado Democrático de Direito e da submissão irrestrita à lei.<sup>51</sup> E esse controle tanto será melhor e mais eficiente quando realizado por quem não faz parte do organograma do órgão controlado:

É o controle de um Poder sobre o outro; ou da Administração direta sobre a indireta [...] seria o contrasteamento *externa corporis*, realizado por Poder ou órgão diverso do controlado, envolvendo o exame de legitimidade e/ou supervisão político-administrativa, verificando se houve regularidade nos atos praticados par ao alcance dos objetivos de interesse coletivo.<sup>52</sup>

Assim, a avaliação das contas e gastos ocorre por quem de direito, mas estando este localizado fora do âmbito administrativo fiscalizado.<sup>53</sup> Seria o “olho do povo”, na medida em que constata a regularidade e legalidade no uso e aplicação do dinheiro público para fins coletivos. Embora não seja um dos Poderes, atua em nome do povo, “sendo peça imprescindível do regime democrático”.<sup>54</sup>

Esse sistema de fiscalização e controle tem por objetivo a apreciação da legalidade dos atos de admissões de pessoal, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos. No entanto, é bom ressaltar que ele não se confunde com o “[...] controle exercido pelo Poder Judiciário sobre os atos da Administração Pública, que é incidental, eventual, necessariamente provocado, tanto na esfera civil como na criminal e na trabalhista”.<sup>55</sup>

51 “No Estado Democrático, entendendo-se como tal a organização do país com poderes limitados, com dirigentes eleitos periodicamente, em eleições livres, por sufrágio universal e voto direto e secreto e garantindo as liberdades fundamentais da pessoa humana, torna-se imprescindível que aos atos de índole financeira da Administração sejam controlados por um órgão externo à própria Administração e dotado de autonomia e de garantias, para o desempenho das funções. Facilmente podemos constatar, nos dias atuais, que não existe país democrático sem um órgão de controle com a missão de fiscalizar a boa gestão do dinheiro público”. (CITADINI, Antonio Roque. **O controle externo da administração pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995. p. 12).

52 MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 172-3.

53 CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle externo da gestão pública**. Niteroi-RJ: Impetus, 2007. p. 9.

54 MILESKI. *Op. cit.* p. 253.

55 CHAVES. *Op. cit.* p. 9.

Resumindo: o sistema de controle externo verifica a legalidade, legitimidade, economicidade dos atos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, sua eficácia e eficiência, equidade e ecologicidade dos atos da administração direta, indireta da União e demais entes da federação<sup>56</sup>:

[...] é uma função complexa constituída por algumas atividades de rotina e outras eventuais, que podem ser desencadeadas por iniciativa do próprio ente responsável por ela, sem necessidade de provocação. Dependendo do sistema adotado e do objeto enfocado, o controle pode exaurir-se, completar-se, totalmente no âmbito da entidade fiscalizadora, ou envolver atribuições de mais de uma entidade.<sup>57</sup>

O alvo maior do controle externo são as despesas públicas, garantindo-se que não excedam os limites do orçamento público e que coadunem com o planejamento anteriormente efetuado. Também se procura zelar para que a execução das atividades administrativas cumpra o procedimento legal, seja isonômica (sem favorecimento) e dentro da razoável condição mercadológica. Por isso diz-se que esse controle é o “guardião do erário”.<sup>58</sup>

Os instrumentos dessa espécie de controle são: os mais comuns, como as auditorias, inspeções, apurações de denúncias, representações; os menos tradicionais seriam os acompanhamentos, exame e julgamento das prestações de contas, tomadas de contas, tomadas de contas especiais e extraordinárias, das contas de governo, e do registro de pessoal; e os mais novos, o levantamento e monitoramento de decisões.<sup>59</sup>

Essas ações podem ser desempenhadas segundo duas espécies de controle externo, tomando-se em conta a estrutura dos órgãos: o primeiro, singular, na forma das controladorias; e, o segundo, colegiado, nos moldes dos tribunais ou cortes de contas.<sup>60</sup>

Os Tribunais de Contas (TC) têm função mais enfaticamente ligada ao controle de legalidade dos atos de cunho financeiro da Administração. Este papel é priorizado pelos TCs, não obstante também possam ser efetuados pelas Controladorias ou Auditorias.<sup>61</sup>

56 Dentre elas: autarquias, fundações, empresas estatais, agências reguladoras, organizações sociais, concessionárias de serviço público, estados, municípios, entidades privadas e pessoas físicas. (CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle externo da gestão pública**. Niteroi-RJ: Impetus, 2007. p. 38).

57 *Ibidem*. p. 9.

58 *Ibidem*. p. 10.

59 *Ibidem*. p. 34.

60 CITADINI, Antonio Roque. **O controle externo da administração pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995. p. 13.

61 “O controle da legalidade que prioriza a apreciação da regular execução das leis por parte do governante, continua sendo um eficiente mecanismo para zelar pela boa gestão dos recursos públicos. Embora não seja hoje a única forma de eficiente controle, a verificação da legalidade é a base de toda boa gestão das leis orçamentárias. Afinal, cumprir rigorosamente as leis votadas no Parlamento, seguir à risca as disposições do orçamento, sem violação ou irregular gestão, é a primeira obrigação do administrador público. Verificar se os atos administrativos obedeceram estritamente às leis é a primeira responsabilidade dos órgãos encarregados do controle administrativo”. (CITADINI. *Op. cit.* p. 17).

Por seu turno, o controle efetuado onde há controladorias e/ou auditorias, despende maior empenho quanto ao controle de mérito, em que se aprecia se a ação administrativa logrou o objetivo adequado com menor gasto. Assim, o controle ultrapassa a mera aferição legal/formal dos atos do administrador:

As Controladorias ou Auditorias-Gerais apareceram como órgãos de socorro do Parlamento. Seu trabalho consistia em dar às comissões de fiscalização do Poder Legislativo informações técnicas precisas sobre os atos dos gestores do dinheiro público. Sua aparição nos países anglo-saxônicos refletiu também a própria organização administrativa destes países. Primeiros a aperfeiçoarem (*sic*) as normas técnicas de contabilidade e finanças públicas, foram eles também (no caso, Inglaterra e Estados Unidos da América) que desenvolveram técnicas de auditoria tanto para o setor privado como para o público. Mesmo evoluindo para órgãos autônomos e com competências mais amplas, as Controladorias ou Auditorias-Gerais conservaram sua base fundamental, que prioriza o controle de economicidade dando especial realce às auditorias.<sup>62</sup>

Os dois sistemas apresentam vantagens e desvantagens, podendo ser aperfeiçoados e também com várias virtudes cada um. De fato, sua adoção reflete mais influência histórica do que por vantagens.<sup>63</sup>

A propósito, no Brasil, a fiscalização e o controle externo se dão através da atuação do Tribunal de Contas da União e dos Estados, que auxiliam a atividade fiscalizadora do Poder Legislativo<sup>64</sup> e, munidos de seus pareceres e análise, podem proceder a medidas severas aos infratores pela má gestão do Patrimônio Público. E isto pode acontecer de modo prévio, concomitante ou posterior a ação da administração.

Desse modo, o controle externo é função do Poder Legislativo, sendo competência do Congresso Nacional no âmbito da União; das Assembleias legislativas nos Estados; da Câmara Legislativa no DF e das Câmaras Municipais nos Municípios (todos, sempre com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas e/ou Conselhos de Contas, no caso dos municípios), *ex vi* do artigo 75 da Carta Magna.

62 CITADINI, Antonio Roque. **O controle externo da administração pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995. p. 18.

63 *Ibidem*. p. 21.

64 As atribuições do Congresso Nacional quanto ao controle externo estão previstas no artigo 49 da Constituição, *verbis*: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] V – sustar os atos normativos do Poder executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; [...] IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; [...] XIII – escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União; [...]”.

Pelo Congresso Nacional, as atribuições previstas no artigo 49 da Carta Política quanto as contas do governo e outras passíveis de sua fiscalização são exercidas pelas Comissões parlamentares (artigo 58, § 2º, II e III, cumulado com os artigos 50 e 72, *caput*, e §§ 1º e 2º, CF); pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (artigo 58, § 3º, CF); e pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (artigo 72, CF). Na esfera estadual, semelhantes são as atribuições e possibilidades das Assembleias Legislativas, resguardadas as ações próprias de competência federal e as restrições relativas ao seu território quanto aos demais Estados. O mesmo se diga quanto às Câmaras de vereadores (nos municípios) e Câmara Legislativa (no Distrito Federal).

Quanto aos Tribunais de Contas, eles foram criados pelo Decreto 966-A/1890, por iniciativa de Ruy Barbosa (institucionalizado pelo artigo 89 da Constituição de 1891). Daí passou a todas as demais Constituições. Sofreu revezes nas épocas ditatoriais, eis que só tem sentido no Estado Democrático de Direito. Nestes, passou a ser “apenas formalidade vazia sem resultado prático”.<sup>65</sup> Eles exercem o controle externo, mas têm natureza política. Apresentam-se como órgão técnico e suas decisões são administrativas – não jurisdicionais (seus atos são de natureza formalmente administrativa e, à exceção do julgamento de contas, também materialmente administrativa).<sup>66-67</sup>

No que pertine ao Tribunal de Contas da União (TCU), ele tem sede no Distrito Federal, mas jurisdição em todo território nacional. Vincula-se ao Poder Legislativo, mas não é a ele subordinado. Tanto é fato, que possui, inclusive, independência orçamentária e administrativa.<sup>68</sup> É composto por nove ministros (nomeados dentre brasileiros de idoneidade moral e reputação ilibada de notório conhecimento jurídico, contábil, econômico e financeiro ou de administração pública, com mais de 35 e menos de 65 anos de idade, com mais de 10 anos de exercício de função e de efetiva atividade profissional correspondente as especialidades acima (artigo 73, CF). 3 são escolhidos pelo Presidente

65 SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade. In BRASIL, TCU. **Prêmio Serzedello Corrêa 2001**: monografias vencedoras. Brasília: TCU, 2002. p. 685 e 686.

66 CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Controle interno da administração pública**: uma perspectiva do modelo de gestão administrativa. 2007, 216 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Social) Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp024862.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2015. p. 131.

67 “[...] não sendo de natureza judicial as funções do Tribunal de Contas, também não podem ser consideradas meramente administrativas. São de caráter administrativo, mas com a qualificação do poder jurisdicional administrativo, que derivam de competência constitucional expressamente estabelecida, com a delimitação do poder de conhecer e julgar as contas prestadas pelos administradores públicos”. (MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 252).

68 LIMA, Flávia Danielle Santiago. O controle das finanças públicas: sentido, conteúdo e alcance do art. 70 da Constituição Federal. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 46, 1 out. 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/337>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

da República e 6 pelo Congresso Nacional – tem as mesmas prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do STJ. Só se aposentam com os vencimentos do cargo se houverem trabalhado mais de 5 anos no mesmo) e quadro próprio de pessoal.

Sua competência quanto ao próprio funcionamento está estabelecida no artigo 96 da Constituição: eleger órgãos diretivos, elaborar seu regimento interno, dispor sobre a competência e o funcionamento dos seus órgãos administrativos; organizar sua secretaria e serviços auxiliares; prover os cargos necessários a administração de seus órgãos, por concurso (salvo os CC); conceder licença, férias e outros afastamentos aos membros e servidores; propor ao Congresso Nacional a criação e extinção de cargos e fixação de vencimentos de seus membros e serviços auxiliares.

Suas atribuições estão previstas no artigo 71, da Constituição<sup>69</sup>, e dividem-se em dois grandes grupos: as de fiscalização e as de exame das prestações de contas, sendo que “[...] têm características distintas tanto em relação aos objetivos quanto aos meios empregados, e, conseqüentemente, quanto às estratégias e aos resultados alcançados”.<sup>70</sup>

Com relação aos Tribunais de Contas dos Estados (TCE), eles existem em todos os Estados da federação e são compostos de 7 Conselheiros (artigo 75, CF), com função

69 **Art. 71, CF:** “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. [...]”.

70 CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle externo da gestão pública**. Niteroi-RJ: Impetus, 2007. p. 24.

de auxiliar a Câmara dos Deputados/Vereadores nas seguintes atribuições.<sup>71</sup> A eles cabe fazer fiscalizações e auditorias, por iniciativa própria ou por proposta do Ministério Público, bem como examinar e julgar a regularidade das contas dos gestores públicos estaduais<sup>72</sup> e municipais (nos Estados onde não existem Tribunais de Contas de Municípios).

Assim, na atualidade, é compulsória a instituição dos Tribunais de Contas dos Estados e, pelo princípio da simetria constitucional, face ao modelo de fiscalização estipulado nacionalmente, aplica-se aos Tribunais de Contas estaduais todo o sistema de fiscalização destinado ao Tribunal de Contas da União, inclusive quanto às normas de organização e competências.<sup>73</sup>

Já quanto aos Tribunais de Contas dos Municípios (TCM), é importante ressaltar que por previsão contida no artigo 31 constitucional, eles analisam e julgam anualmente as contas das prefeituras, contando, ainda, com o aporte dos Conselhos de Contas.

Também é importante mencionar que no Brasil inteiro, eles existem apenas em quatro Estados (Bahia, Ceará, Goiás e Pará tem um Tribunal de Contas para todos os seus Municípios) e em dois municípios específicos (Rio de Janeiro e São Paulo têm seu Tribunal de Contas próprio, mantidos após a Constituição de 1988), sendo que, por obra do § 4º do já citado artigo 31 da Constituição, resta proibida a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas nos Municípios pelos próprios municípios<sup>74</sup>, sendo esta uma atribuição do Estado a que façam parte.<sup>75</sup> Além das acima citadas, nas demais unidades da federação, os municípios têm suas contas fiscalizadas pelos respectivos Tribunais de Contas Estaduais.

Para arrematar, é claro que não se pode deixar *a latere* que esta espécie de controle também é função do povo, a ser exercida por intermédio de seus representantes ou de *per*

71 CGU. **Controle social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 3. ed. Brasília: Positiva, 2012. p. 38.

72 Esses gestores podem ser governadores, prefeitos, secretários estaduais e municipais, ordenadores de despesas e dirigentes de autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista. (N. da A.).

73 MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 238.

74 **Art. 31, CF**: “A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver. [...] § 4º - É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais”.

75 Nesse sentido: “A vedação contida no § 4º do art. 31 da Constituição Federal só impede a criação de órgão, Tribunal ou Conselho de Contas, pelos municípios, inseridos na estrutura destes. Não proíbe a instituição de órgão, Tribunal ou Conselho, pelos Estados, com jurisdição sobre as contas municipais. [...] (BRASIL, STF, **ADIN no. 154**, J. em 18.04.1990, pelo Tribunal Pleno. Rel. Min. Otávio Gallotti).

si, sobre a administração financeira e orçamentária. Nesta senda, exsurge importante tecer algumas considerações acerca do controle social, o que adiante se fará.

### 3.3. Controle Social

A principiologia do controle pelo cidadão sobre as atividades estatais foi consagrada na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em seu artigo 15.<sup>76</sup>

No Brasil, a preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante torna-se ainda maior, em razão da extensão territorial do país e da descentralização geográfica dos órgãos públicos integrantes dos diversos níveis federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Considerando o tamanho gigantesco do Estado brasileiro, o controle institucional, por melhor que seja, jamais terá condições de dar conta de todo o serviço. Assim, o espaço a ser ocupado pelo controle social é enorme.<sup>77</sup>

A Constituição de 1988 definiu a descentralização e a participação popular como marcos no processo de elaboração das políticas públicas, especialmente na área de política social. Ela dá relevo favorável à participação dos cidadãos nos processos de tomada das decisões políticas essenciais ao bem-estar da população (artigo 74, CF)<sup>78</sup>, sendo que esse princípio é inerente à ideia de Estado Democrático de Direito.<sup>79</sup> Neste sentido, importante a lição de Juarez Freitas:

A democracia representativa é vital. A direta também. Bem por isso, eis um dos mais complexos e fascinantes desafios em matéria de controle: fazer complementares os instrumentos da democracia direta e os da democracia representativa. Impõe-se, para tanto, sobrepassar o formalismo da legitimação pelo procedimento, característico da tradicional e antiga democracia representativa, especialmente tendo em conta, no caso brasileiro, as prescrições da Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da

76 Que estabelece: “*La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration*”, ou seja: “A sociedade tem o direito de pedir contas de sua administração a todos os agentes do poder público”. (Trad. livre das autoras).

77 Nessa linha: SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade. In BRASIL, TCU. **Prêmio Serzedello Corrêa 2001**: monografias vencedoras. Brasília: TCU, 2002.

78 “O controle social é forma de controle externo, e foi objeto de destaque na Constituição da República, que, no seu artigo 74, parágrafo 2.º, ao atribuir ao cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma da lei, competência para denunciar ilegalidades ou irregularidades perante os Tribunais de Contas, privilegiou a cidadania e fez os cidadãos tornarem-se responsáveis pela coisa pública”. (FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Controle da administração pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 39).

79 Além do artigo 74 constitucional, da mesma Carta ainda pode-se destacar os artigos 29, XII; 187; 194; 195; 198; 204, II; 205; 206, VI; 225, que valorizam, de algum modo, a participação popular na administração pública. Afora estes dispositivos, a Emenda Constitucional no, 19, de 1998, em seu artigo 37, da mesma forma, estabelece e assegura as formas de participação do usuário na administração. Sem falar da legislação especial, que contém inúmeros artigos que prevêm a participação popular como importante instrumento de controle estatal. (N. da A.)

Cidade, que merecem (a despeito de dispositivos censuráveis), o reconhecimento de que, em termos potenciais, robusteceram, em sintonia com a Constituição, o controle social indispensável à hierarquização consistente das prioridades comunitárias.<sup>80</sup>

Assim, o controle social é instrumento disposto pelo constituinte para que se permita a atuação da sociedade no controle das ações do Estado e dos gestores públicos, utilizando-se de qualquer uma das vias de participação democrática<sup>81</sup> como ator principal, e não como mero expectador da vida política de seu país.<sup>82</sup> Ele pode ser entendido como a participação do cidadão pessoalmente<sup>83</sup>, ou de entidades do terceiro setor<sup>84</sup> na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública, assegurando “garantias constitucionais ao cidadão, com o dever de materialização dessas garantias [requerendo] a participação ativa dos cidadãos e das formas sociais organizadas (Controle Social, Conselhos Comunitários etc)”.<sup>85</sup>

A sua melhor definição é de Franco Garelli:

[...] conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo.<sup>86</sup>

80 FREITAS, Juarez de. **O controle dos atos administrativos**. 4. ed. ref. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 89.

81 OLIVEIRA, Arildo. Controle social: perspectivas para a fiscalização popular da administração pública no Brasil. In BRASIL, TCU. **Prêmio Serzedello Corrêa 2001**: monografias vencedoras. Brasília: TCU, 2002. p. 144.

82 “[...] as soluções ótimas para a condução de políticas administrativas continuadas só podem ser pensadas em termos de uma constante lapidação. Tudo isso sob as vistas daquele que não é mero figurante, mas protagonista e financiador de todos os projetos: o povo”. (RIZZO JUNIOR, Ovídio. **Controle social efetivo de políticas públicas**. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 141).

83 “No controle social, o cidadão é o meio executor do controle, que pode verificar, acompanhar e fiscalizar a regularidade dos atos governamentais”. (MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 212).

84 Terceiro setor: “[...] composto por pessoas jurídicas sem a finalidade lucrativa, presumivelmente comprometidas com atividades de real interesse público [...]. não está, a bem dizer, entre o direito público e o direito privado, mas no direito público e no direito privado, ainda que não se confunda, por definição, com a esfera estatal. A regência, no campo das regras, será predominantemente privada. Já, no campo dos princípios, quando desempenharem atividades de complementação à atividade estatal (não de substituição) – ou seja, de protagonismo na concretização do interesse público –, a regência não poderá deixar de receber forte influxo publicista.” (FREITAS, Juarez de. **O controle dos atos administrativos**. 4. ed. ref. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 439).

85 MILESKI. *Op. cit.* p. 211.

86 GARELLI, Franco. Verbete: Controle social. In: BOBBIO, Norberto; MATETUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 12.ed. Brasília: Editora UNB, 1999. v.1. p. 284.

Já a sua importância e função restam destacadas por Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular.<sup>87</sup>

Esse controle deve ser puro, sem promiscuidade de ocasião; não pode buscar cargos e nem ter interesses outros senão o da moralidade administrativa e o da boa e eficiente gestão da coisa pública<sup>88</sup>, sendo, talvez, atualmente, o mais poderoso dos sistemas.

Porém, não se pode descuidar de um fator de extrema relevância: esse controle requer consciência e maturidade por parte do cidadão. E que estas qualidades tem que ser queridas tanto pelo próprio administrado quanto pelo administrador. E isso somente se alcançará por meio da educação financeira e da inserção do cuidado com o que é de todos por todos, afastando-se o adágio pernicioso de que a coisa pública, ao invés de ser de todos, é coisa de ninguém. E que, portanto, ninguém tem responsabilidade em dela cuidar ou dela entender: “É pena que não se tenha sequer esboçado até agora um programa educacional para explicar à população com palavras simples e diretas o que está em jogo para cada cidadão sempre que o governo gasta muito ou gasta mal”.<sup>89</sup>

Também é sabido que essa modalidade de controle pode ser exercida diretamente nas urnas, mas a falta de informação e transparência pode turvar as opções – ou a falta delas – do eleitor/controlador. Daí, dependendo-se, novamente, que o fator educação<sup>90</sup> (e nela inserida a educação financeira) seja primordial no caminho longo a se trilhar rumo à maturidade política e do efetivo exercício da cidadania pelo brasileiro médio.

A reflexão deveria preceder a escolha democrática nas eleições. Mas, para escolher, é preciso saber quais são as opções, dispor de informações acerca

87 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 636.

88 MENEZES, Erivaldo Gonçalves de. Apontamentos sobre o controle social e a transparência nos atos da administração pública. In BRASIL, TCU. **Prêmio Serzedello Corrêa 2001**: monografias vencedoras. Brasília: TCU, 2002. p. 314.

89 RICUPERO, Rubens. Gasto público: o problema não é só a quantidade, mas a qualidade (prefácio). In: MENDES, Marcos. **Gasto público eficiente**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006. p. 12.

90 “[...] um assunto que constitui o pressuposto da existência de um Estado Democrático real, não de fachada: a informação. É a qualidade da informação, sem censura, sem maquiagem, que promove a crença de que o mandante pode influir no rumo dos planos, projetos e execução de programas públicos. Essa certeza de diálogo produtivo e influente dá credibilidade ao governo e à execução de planos que, muitas vezes, prolongam-se por mais de uma geração”. (RIZZO JUNIOR, Ovídio. **Controle social efetivo de políticas públicas**. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 142).

das consequências de determinadas escolhas, receber dados a fim de avaliar os custos e os benefícios das diversas alternativas. Era isso que queria dizer Norbert Wiener, o fundador da cibernética, quando afirmava que ‘ser informado é ser livre’. Em outras palavras, ser livre é poder escolher. Como escolher, no entanto, se não sabemos o que podemos escolher e se desconhecemos os prováveis resultados de nossas escolhas?<sup>91</sup>

Deve-se ressaltar, ainda, que os atributos deste controle deverão ser exatamente os mesmos que se exige da Administração: portanto, deverá ser eficiente, probo, transparente, pois importa tanto aos agentes públicos quanto ao administrador e administrados. É importante porque contribui para a boa e correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente.<sup>92</sup>

O controle social pode ocorrer tanto no planejamento como na execução das ações do governo, influenciando diretamente na hierarquia das prioridades de investimento/atuação estatal, assim como monitorando a atuação do administrador na execução do orçamento em cada exercício financeiro, com o objetivo de “apurar se as decisões da Administração Pública são consentâneas com as preferências populares reveladas”<sup>93</sup>, apresentando-se mediante alguns mecanismos de exercício. Veja-se:

#### a) **Controle social do planejamento orçamentário:**

Os instrumentos do planejamento de ações do Estado, definidos na Constituição da República, são o Plano Plurianual (PPA) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>94</sup> e, assim sendo, aquele deverá planejar sua atuação e políticas públicas em conjunto com os segmentos representativos da sociedade civil.<sup>95</sup>

91 RICUPERO. *Op. cit.* 13.

92 Apesar de o controle social dos gastos públicos ter apenas a função de auxiliar o controle institucional – que é aquele exercido pelas Controladorias (internamente) e pelos Tribunais de Contas (externamente) –, sua importância política só tem aumentado, especialmente após a edição da Lei Complementar 131, em 28/05/2009, a qual acrescenta diversos dispositivos à LC 101 (LRF). (N. da A.)

93 ASSONI FILHO, Sérgio. **Transparência fiscal e democracia**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2009. p. 107.

94 “As leis orçamentárias são o mais apropriado exemplo de normas instituidoras de políticas públicas – nesse sentido, o art. 2º da Lei no. 4.320/64, que se refere a ‘política econômico-financeira’ e a ‘programa de trabalho do Governo’, e o art. 165 da Constituição Federal, que atribui ao plano plurianual ‘as diretrizes, objetivos e metas da administração federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada’. Ora, se os tipos de orçamento são a forma inevitável de dar início à concreção de políticas públicas, é de se reconhecer que o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que é a cristalização do PPA e da LDO, são normas-objetivo e não admitem a livre partilha de seus valores entre o Congresso e a Presidência da República, nem a discricionariedade sobre a disposição dos recursos públicos arrecadados”. (RIZZO JUNIOR, Ovídio. **Controle social efetivo de políticas públicas**. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 177).

95 “[...] voltamos à atividade financeira estatal, encerrando assim o que denominamos de ciclo democrático das finanças públicas, pois consideramos ainda como etapa a ser vencida, na busca pela consolidação

De sua banda, a sociedade tem o direito e o dever de participar da elaboração desses instrumentos de planejamento da vida do Estado: <sup>96</sup>

No PPA, pode participar das reuniões de elaboração e apreciação, para que sejam contempladas suas necessidades no quadriênio a que o planejamento se refere; na LDO, igualmente, pode e deve participar da decisão que elege os programas a serem executados no exercício seguinte, pois somente assim será garantida uma governança democrática, que melhor atenda às necessidades da comunidade; e na LOA, a sociedade deve também participar da deliberação que aloca os recursos públicos para a execução do programa de trabalho do governo de sua unidade federativa.

Somado a isto, a sociedade deve participar não apenas da elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) mas, e inclusive, do processo de apreciação e votação nas casas legislativas.<sup>97</sup>

Acresça-se que aqui, o controle social é “instrumental e, a rigor, seu objetivo central é obter informação e divulgá-la, de modo a fomentar o debate público [...]”.<sup>98</sup>

#### b) **Controle social da execução das despesas públicas:**

Encerrada a fase de elaboração, apreciação, votação e aprovação das peças orçamentárias, inicia-se a fase de execução. É o momento da realização dos fins públicos estabelecidos na Constituição. E nesta, o cidadão deve se organizar para participar da gestão desses recursos, em conjunto com os agentes públicos.

O ordenamento jurídico estabelece algumas regras para que as despesas não se realizem arbitrariamente. Essas regras estão contidas, principalmente, na Lei das Finanças Públicas, a Lei nº 4.320/64, na Lei das Licitações, a Lei nº 8.666/93 e na Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101/2000. <sup>99</sup> Por isso, após participar da

---

democrática, a articulação política do meio social que seja capaz de transformar o orçamento público em um instrumental à efetivação das legítimas preferências populares e à responsabilização dos maus gestores da coisa pública”. (ASSONI FILHO, Sérgio. **Transparência fiscal e democracia**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2009. p. 106).

96 CGU. **Controle social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 3. ed. Brasília: Positiva, 2012. p. 18.

97 ASSONI FILHO. *Op. cit.* p. 107.

98 BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 134.

99 “A Lei nº 8.666/93 estabelece, por sua vez, que as despesas devem ser efetuadas, sem privilegiar um ou outro fornecedor dos produtos, obras ou serviços. Isto é, 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. Assim, as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, devem ser, em regra, precedidos de licitação, que

elaboração das peças orçamentárias, a sociedade deve acompanhar de perto a execução das despesas públicas, nas três fases descritas acima, para evitar desvio e desperdício dos recursos públicos. Ótimos exemplos disso são os Observatórios Sociais<sup>100</sup> e os Conselhos Comunitários<sup>101</sup>.

Interessante a divisão/classificação do controle efetuado pelo cidadão: o controle informal e o controle institucional:

O fortalecimento da posição do usuário só poderá ocorrer em duas hipóteses (sendo que apenas uma delas pode ser objeto de lei): a – informalmente – a coletividade se organiza espontaneamente e reage de modo a pressionar direta ou indiretamente o Poder Público. b – institucionalmente – outorga-se poderes a representantes comunitários, a entidades de bairro, associações de usuários ou algo semelhante, para que possam interferir no processo decisório de modo oficial.<sup>102</sup>

Disto tudo, percebe-se que o controle social pode ser exercido pelos conselhos de políticas públicas ou diretamente pelos cidadãos, individualmente ou de forma organizada. Impende, então, avaliar esses moldes e tecer derradeiras ponderações:

O controle social exercido pelos conselhos são instâncias de exercício da cidadania, que abrem espaço para a participação popular na gestão pública. Eles podem desempenhar, conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria.<sup>103</sup>

---

deve ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. Segundo a Lei nº 4.320/64, toda despesa efetuada na Administração Pública, de qualquer dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) deve seguir três estágios: empenho, liquidação e pagamento.” (CGU. **Controle social:** orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 3. ed. Brasília: Positiva, 2012. p. 20 e 21).

100 “É um espaço para o exercício da cidadania, que deve ser democrático e apartidário e reunir o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública. Cada Observatório Social é integrado por cidadãos brasileiros que transformaram o seu direito de indignar-se em atitude: em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos. São empresários, profissionais, professores, estudantes, funcionários públicos e outros cidadãos que, voluntariamente, entregam-se à causa da justiça social”. (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. Site oficial. Disponível em: <http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/FreeComponent22726content193071.shtml>. Acesso em: 11 fev. 2015).

101 Os conselhos comunitários são compostos por pessoas da sociedade civil organizada que se reúnem para acompanhar, analisar e discutir a solução de seus problemas e a planejar e desenvolver campanhas educativas sobre os mesmos, estreitando as relações de entendimento e cooperação junto a lideranças. (N. da A.)

102 AGUILLAR, Fernando Herren Fernandes. **Controle social de serviços públicos**. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 250.

103 “A função fiscalizadora dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes. A função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre

Lembre-se que o propósito dessa espécie de controle não é interferir com a formulação ou com a execução da política pública ou punir o agente público. Trata-se apenas de racionalizar a gestão das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais e incrementar o grau de responsabilidade política e social (*accountability*), de modo a fornecer subsídios mais consistentes par ao debate e o controle sociais.<sup>104</sup>

A legislação brasileira prevê a existência de inúmeros conselhos de políticas públicas, alguns com abrangência nacional e outros cuja atuação é restrita a Estados e Municípios<sup>105</sup>. Sua instituição e seu funcionamento são condições obrigatórias para que possam receber recursos do Governo Federal para o desenvolvimento de uma série de ações.

Outras formas de controle social podem ser efetuadas pelo cidadão ou grupo deles, isoladamente ou em conjunto com entidades ou organizações da sociedade civil, agindo como fiscal das contas públicas.<sup>106</sup>

Além de fiscal, o cidadão pode efetuar denúncia de possíveis irregularidades encontradas aos diversos órgãos que possuem competência para atuar, tais como o as Agências Reguladoras, a Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério Público Estadual, o Ministério Público Federal, os Tribunais de Contas do Município, do Estado e da União, as Câmaras de Vereadores e Assembleias Legislativas e os Conselhos responsáveis pelo acompanhamento da respectiva política:

Em grandes linhas, [...], entendamos que a superação da chamada crise regulatória estatal passa necessariamente pela valorização da descentralização administrativa e o incentivo à participação popular no controle das atividades públicas. Por outro lado, a ampliação do espaço de participação da iniciativa na prestação de serviços públicos reclama necessariamente o componente da regulação jurídica. Daí a importância do papel do Direito Econômico nessa tarefa de reestruturação dos padrões

---

as políticas públicas. A função deliberativa, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos". (CGU. **Controle social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 3. ed. Brasília: Positiva, 2012. p. 21).

104 BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos fundamentais, orçamento e "reserva do possível"**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 135.

105 "Alguns exemplos de conselhos que devem ser constituídos pelos municípios: Conselho de Alimentação Escolar Conselho Municipal de Saúde Conselho do Fundo da Educação Básica (FUNDEB) Conselho de Assistência Social (os programas são voltados para as crianças (creches), idosos, portadores de deficiências físicas)". (CGU. *Op. cit.* p. 28 e ss).

106 No caso dos municípios, por exemplo, a Constituição Federal assegura, no § 3º do Artigo 31, que suas contas ficarão à disposição de qualquer contribuinte para exame e apreciação durante 60 dias, anualmente, sendo possível o questionamento da legitimidade das contas nos termos da lei. (N. das A.).

de atuação estatal na área dos serviços públicos, aliviando a tarefa estatal operacional e instituindo controles eficientes e flexíveis sobre os concessionários.<sup>107</sup>

Também é de se destacar que deveria ser natural que “[...] cada governo eleito divulgasse suas metas concretas por setor e, periodicamente, prestasse contas do que foi feito, do que não pode ser feito e das razões para tanto, sobretudo em um sistema, como o brasileiro, que admite a reeleição dos Chefes do Executivo”.<sup>108</sup> Como tal não ocorre, essa se mostra como mais uma face do controle social: o efetuado nas urnas. Aí reside uma ação extremamente eficaz, mas infelizmente ainda não descoberta pela maioria dos cidadãos deste País.

Enfim, a efetividade dos mecanismos de controle social depende essencialmente da capacidade de mobilização da sociedade e do seu desejo de contribuir. Mais do que garantir a lisura na utilização dos recursos públicos, o principal resultado do controle social encontra-se, na esfera política: fortalecer a credibilidade da democracia como regime de governo, uma vez que essa credibilidade volta e meia é questionada, diante dos inescrutáveis escândalos relativos à corrupção havidos neste País.

#### **4. Notas Conclusivas: O Controle Social ainda é Figura de Retórica ou já se Mostra como Ator do Controle dos Gastos Públicos?**

Para arrematar, ao menos por ora, a discussão, deve-se dar relevo a alguns aspectos alhures discutidos, sendo o primeiro relativo à inquestionável assertiva de que os direitos dos cidadãos custam ao Estado.

É fato, também, que a manutenção, a garantia e o respeito aos direitos da população implicam em despesas a serem gerenciadas pelas lideranças. E num País de grandes dimensões e avolumada população, custam muito caro a Administração.

Por outro lado, não se pode descuidar que o suporte destas despesas se dá por intermédio dos tributos pagos por aquela mesma população.

Até aí o raciocínio funciona.

No entanto, ao se analisar como o dinheiro público é gasto, a primeira incongruência aparece: em regra, a despesa pública tem sido mal destinada, seja por desídia, seja

107 AGUILLAR, Fernando Herren Fernandes. **Controle social de serviços públicos**. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 253.

108 BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 135.

por incompetência, atecnicidade, corrupção do administrador... Exemplos não faltam. A Administração peca nesta tarefa e a população é quem sofre as conseqüências de sua inaptidão.

No entanto, mesmo sendo a principal vítima da desatenção do gestor dos gastos públicos, que permite desperdício, maus investimentos, negligências, o cidadão continua adotando, na maioria das vezes, postura inerte.

Ora, é imperioso destacar que os desafios que se colocam diante da democracia exigem cidadãos que não se limitem a reclamar, mas que se disponham a agir. E para isso, devem ir além dos limites da democracia puramente representativa: é necessária a participação direta das pessoas, tomando para si a responsabilidade por zelar pelo funcionamento correto das instituições públicas.

Isso implicará, certamente, numa maior solidez das instituições democráticas que compõem o Estado, eis que a atuação cidadã gera o convencimento de que os órgãos realmente funcionam e são eficazes em sua atuação, pois é infinitamente mais difícil corromper um controlador múltiplo e poliatuante.

Mais ainda: a omissão coletiva é quase impossível, eis que residente em cada par de olhos da população atenta e consciente. Essa certeza gerará, inquestionavelmente, força às esferas estatais de atuação, bem como, também, confiança social quanto as suas ações.

**Neste aspecto, o controle social ainda é um programa sem muita efetividade, não passando de discurso apropriado para a conjuntura, mas que, na prática, pouco tem feito.**

É que esse patamar de simbiose social necessita da existência de um pressuposto a ser preenchido para que, realmente venha a existir: o desenvolvimento técnico e cultural da população. Melhor explicando: sem conhecimento, sem cultura e discernimento, a sociedade fatalmente fica fadada a ser “massa de manobra” e jamais ocupará o posto de ator neste processo tão importante que é o controle social sobre as ações do administrador – seja como controlador, seja como colaborador – eis que carecerá do aporte teórico e científico para tanto. Se este *status* permanecer, o cidadão continuará a assistir o que hoje vem ocorrendo.

O que aqui se defende é a ideia de que somente uma melhoria considerável e constatável no quesito crescimento intelectual populacional levará ao amadurecimento que serve de combustível para a participação social na atuação estatal.

Assim, a cultura jurídica e a contribuição social seriam prerrogativas da soberania e autonomia popular, capaz de elevar o nível de atuação do administrador, eis que este seria cômico de que seus atos estariam sendo velados permanentemente por um sujeito perceptível, mas inidentificável, eis que seus olhos se mostrariam na face de qualquer cidadão.

Por outro prisma, impende destacar que essa atuação conscienciosa é fator imprescindível na manutenção do regime democrático, pois garante a todos não somente a lisura da ação do administrador, mas também reflete a vontade de todos – ou, na melhor das hipóteses, na vontade da maioria, como soe acontece neste regime.

No Brasil, vários e honrosos exemplos existem e com grande atuação, tais como os Observatórios Sociais, Conselhos Comunitários, Conselhos Municipais de direitos, dentre outras iniciativas ligadas ao terceiro setor.

Há, ainda, que se considerar que o controle social, embora seja independente – talvez o mais independente de todos - não se esgota em si mesmo e nem se sobrepõe o controle interno e o externo, sendo complementar e coordenado com aqueles, e deles dependendo para ter a eficácia que dele se espera.<sup>109</sup>

**Diante destes particulares exemplos, o controle social mostra-se efetiva e presente ferramenta não somente de fiscalização e controle dos gastos públicos, mas também de auxílio e coordenação para com o Administrador.**

No entanto, essas iniciativas ainda são isoladas e, em muitas circunstâncias, embrionárias, merecendo maior atenção por parte daqueles que sofrem com os defeitos da gestão dos gastos públicos: a própria população.

Finalmente, merece destaque a afirmação de que não pode o cidadão ser considerado nem vítima e nem expectador de atos de gestão em desconexão com a lei e valores sociais, devendo ser considerado, sim, um aliado dos controles externo e interno, devendo a sua atuação se conjugar à dos demais para garantir à sociedade o Estado eficiente e probo que há tanto tempo aguarda<sup>110</sup> como espelho da conduta desta mesma sociedade.

109 “O controle social, para fazer valer as suas constatações contra irregularidades praticadas pelo Poder Público, deve buscar a própria Administração para correção das falhas encontradas, representar os integrantes do sistema de controle interno, denunciar os fatos ao Tribunal de Contas ou ao representante do Ministério Público”. (MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 212).

110 Nesta esteira: “[...] o controle sistemático dessa modalidade de cooperação entre o Poder Público e a sociedade deve ter presente que aqui se encontra uma das mais promissoras fontes de mobilização articulada e transparente de forças voluntárias. As mesmas forças que mantêm vívidas as perspectivas de viabilização de um caminho que não conduz ao assistencialismo paternalista, nem afasta o Estado de seu papel irrenunciável, tampouco reduz o cidadão a espectador/vítima da guerra ‘desregulatória’ de todos contra todos. Quer-se o Estado que assuma, processual e substancialmente, o qualificativo ‘Democrático’, sem renunciar às funções regulatórias e à indeclinável titularidade em matéria de serviços públicos, mas que saiba, ao fim e ao cabo, promover, com respeito ao princípio da subsidiariedade, a robusta e emancipacionista participação social, como auxílio do Terceiro Setor, no desiderato de promover, de modo vigoroso, o desenvolvimento humano”. (FREITAS, Juarez de. **O controle dos atos administrativos**. 4. ed. ref. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009. pp. 453-4).

## 5. Referências

- AFONSO DA SILVA, José. **Direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- AGUILLAR, Fernando Herren Fernandes. **Controle social de serviços públicos**. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- ASSONI FILHO, Sérgio. **Transparência fiscal e democracia**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2009.
- BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. pp. 111-147.
- CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Controle interno da administração pública: uma perspectiva do modelo de gestão administrativa**. 2007, 216 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Social) Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/tese/arqs/cp024862.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2015.
- CGU. **Controle social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. 3. ed. Brasília: Positiva, 2012.
- CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle externo da gestão pública**. Niterói-RJ: Impetus, 2007.
- CITADINI, Antonio Roque. **O controle externo da administração pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995.
- CONTI, José Maurício; CARVALHO, André Castro. O controle interno na Administração Pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. **Direito Público**, ano VIII, n. 37, jan/fev 2011, Porto-Alegre-Brasília: Síntese-IDP.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Controle da administração pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- FREITAS, Juarez de. **O controle dos atos administrativos**. 4. ed. ref. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009.

- \_\_\_\_\_. **Discricionarieidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- GARELLI, Franco. Verbete: Controle social. In: BOBBIO, Norberto; MATETUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 12.ed. Brasília: Editora UNB, 1999. v.1.
- HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass Robert. **The cost of rights: why liberty depends on taxes?** Nova York: W.W. Norton & Company, 1999.
- LIMA, Flávia Danielle Santiago. O controle das finanças públicas: sentido, conteúdo e alcance do art. 70 da Constituição Federal. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 46, 1 out. 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/337>>. Acesso em: 20 fev. 2015.
- MENEZES, Erivaldo Gonçalves de. Apontamentos sobre o controle social e a transparência nos atos da administração pública. In BRASIL, TCU. **Prêmio Serzedello Corrêa 2001: monografias vencedoras**. Brasília: TCU, 2002.
- MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- MORAES, Alexandre. **Direitos humanos e fundamentais: teoria geral**. Comentários aos artigos. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. Site oficial. Disponível em: <http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/FreeComponent22726content193071.shtml>. Acesso em: 11 fev. 2015.
- OLIVEIRA, Arildo. Controle social: perspectivas para a fiscalização popular da administração pública no Brasil. In BRASIL, TCU. **Prêmio Serzedello Corrêa 2001: monografias vencedoras**. Brasília: TCU, 2002.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI). **Diretrizes para as normas de controle interno do setor público**. Trad. Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007.
- POSNER, Richard. **Law, pragmatism and democracy**. Cambridge: Harvard University Press, 2003.
- RICUPERO, Rubens. Gasto público: o problema não é só a quantidade, mas a qualidade (prefácio). In: MENDES, Marcos. **Gasto público eficiente**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.

- RIZZO JUNIOR, Ovídio. **Controle social efetivo de políticas públicas**. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- SECONDAT, Charles de. Barão de Montesquieu. **O espírito das leis**. Livro XI, cap. VI. Trad. Pedro Vieira Mota. São Paulo: Ediouro, 1987.
- SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade. In BRASIL, TCU. **Prêmio Serzedello Corrêa 2001**: monografias vencedoras. Brasília: TCU, 2002.