

EQUILÍBRIO DEMOCRÁTICO E CONTROLE SOCIAL: o controle dos atos de gestão da administração pública por meio da participação popular

Carolline Ribas*

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar o fenômeno do controle social e os desafios para sua efetivação no contexto da democracia participativa expressa pela Constituição Federal de 1988. Para tanto, descreve-se, inicialmente, os controles clássicos da Administração Pública, a fim de evidenciar que o controle interno e externo, muitas vezes, são insuficientes para garantir uma fiscalização transparente e efetiva sob os atos de gestão. Em seguida, passou-se a enfatizar novas formas de controle, oriundas do controle social, a fim de permitir que a sociedade atue de forma ativa e colaborativa, complementando os controles tradicionais. O controle social consiste em um direito público subjetivo de fiscalização e controle da população sobre as atividades decorrentes da função administrativa do Estado. A problematização versa na discussão acerca da eficácia e efetividade deste controle, uma vez que, embora haja vários instrumentos para promovê-lo, ainda existe uma resistência por parte do Poder Público e por parte dos cidadãos quanto à participação popular nas decisões estatais. Percebe-se que, na sociedade brasileira, não existe uma cultura de participação ativa da população na seara administrativa, sendo necessária uma ampliação da interface entre os gestores e o cidadão, o que demanda um processo de conscientização e educação para formação de uma

47

* Mestre em Estudos Culturais Contemporâneos na Universidade FUMEC. Especialista em Gestão Pública pela Universidade Estadual de Minas Gerais. Especialização em Direito Público pela PUC MINAS. Bacharel em Direito pelo UNIBH. Assessora Jurídica da UTRAMIG. E-mail: carollinelr@hotmail.com

cultura cívica. É nesse contexto que se propõe uma reflexão acerca dos desafios para a efetivação de controle como meio de garantir a verdadeira democracia participativa, embasada nos princípios da cidadania e da boa governança.

Palavras-chave: *Administração Pública. Democracia participativa. Novos controles. Transparência.*

EQUILIBRIO DEMOCRÁTICO Y CONTROL SOCIAL: el control de los actos de la administración pública a través de la participación popular

RESUMEN

48 *Este artículo tiene como objetivo analizar el fenómeno del control social y los retos para su realización en el contexto de la democracia participativa expresada por la Constitución Federal de 1988. Para este propósito, describe inicialmente los controles clásicos de la Administración Pública, con el fin de demostrar que el control interno y externo son a menudo insuficientes para garantizar una fiscalización transparente y eficaz en los actos de gestión. A continuación pasa a hacer hincapié en nuevas formas de control, derivadas del control social, a fin de permitir que la sociedad actúe de manera activa y solidaria, como complemento de los controles tradicionales. El control social es un derecho público subjetivo de fiscalización y control de la población sobre las actividades derivadas de la función administrativa del Estado. La dificultad se inicia en la discusión acerca de la eficacia y la efectividad de este control, ya que, si bien existen diversos instrumentos para su promoción, todavía hay resistencia por parte del Poder Público y de los ciudadanos en relación a la participación pública en las decisiones estatales. Se observa que en la sociedad brasileña no existe una cultura de participación activa de la población en el área administrativa, lo que requiere una extensión*

de la interfaz entre los gestores y el ciudadano, lo que requiere un proceso de sensibilización y educación para la formación de una cultura ciudadana. Es en este contexto que propone una reflexión sobre los desafíos para asegurar el control como un medio para garantizar una verdadera democracia participativa, basada en los principios de la ciudadanía y el buen gobierno.

Palabras clave: *Administración Pública. La democracia participativa. Los nuevos controles. Transparencia.*

DEMOCRATIC BALANCE AND SOCIAL CONTROL: controlling public administration by participatory democracy

ABSTRACT

This article aims to analyze the phenomenon of social control and the challenges for its implementation in the context of participatory democracy expressed by the Brazilian Constitution of 1988. Initially, it describes the classic controls of Public Administration, in order to show that the internal and external controls are often insufficient to ensure a transparent and effective monitoring in management actions. Then it emphasizes new forms of controlling that are originated in social control, in order to allow society to act actively and collaboratively, complementing traditional controls. Social control is a subjective public right of supervision and controlling of the population over activities that stem from the administrative function of the State. The questioning arises from the discussion on efficacy and effectiveness of this control, since although there are various instruments to promote it, there is still resistance from the government to citizens participation in its decisions. It is seen that, in Brazilian society, there is a population culture of active participation in the administrative harvest, requiring an extension of the interface between managers and citizens, thus requiring a process of awareness and education

for the formation of a civic culture. In this context, the article proposes a reflection on the challenges to guarantee control as a means to ensure true participatory democracy, based on the principles of citizenship and good governance.

Keywords: *Public Administration. Participatory democracy. New controls. Transparency.*

1 INTRODUÇÃO

No presente artigo, pretende-se analisar o controle social dos atos da gestão da Administração Pública no atual contexto brasileiro, seus instrumentos e os desafios para sua efetivação, como modo de promover o equilíbrio democrático e a participação popular. Para tanto, com base em uma revisão doutrinária e normativa, recorre-se às doutrinas clássicas, as quais se restringem a um diagnóstico dos sistemas de controle interno e externo da Administração para contrapor a uma corrente doutrinária moderna, que acresce o instituto do controle social como meio de concretizar os princípios da democracia.

O objetivo geral deste projeto é demonstrar que o atual modelo estatal de atividades centralizadas necessita passar por um processo de democratização mediante o qual será progressivamente instituído um sistema decisório que permita uma interação entre Governo e sociedade cidadã com o intuito de prevenir e coibir a prática de atos ilegais ou abusivos que vão de encontro ao interesse público. Como objetivos específicos, têm-se a análise do sistema de controle da Administração Pública, os mecanismos de controle social existentes no ordenamento jurídicos, bem como os desafios para a efetivação deste controle.

Nesse sentido, o desenvolvimento deste trabalho será estruturado em três partes. No primeiro momento, será analisado o conceito

do termo controle, bem como os controles clássicos, quais sejam, o interno e o externo no âmbito da Administração Pública como meio de resguardar os deveres de eficiência; transparência; probidade; prestação de contas.

Em seguida, adentra-se a esfera do novo controle dos atos administrativos, qual seja, o controle social, que possibilita a inclusão de novos atores na esfera decisória do Poder Executivo. Para tanto, o artigo encontrará seu clímax em uma discussão dos mecanismos pelos quais se pode franquear à sociedade o direito não apenas de controlar os atos administrativos, mas também de efetivamente influenciar em seu conteúdo, o que implica maior equilíbrio democrático e inibe prática de atos corruptivos.

Por fim, será analisado o papel da educação como forma de amadurecer o grau de conscientização da sociedade a respeito do controle social. Nessa seara, impõe-se uma discussão a respeito do direito que os cidadãos têm de influenciar as instâncias decisórias do Poder Executivo a fim de se efetivar os princípios da democracia e cidadania.

51

2 O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle consiste em uma fase do ciclo de gestão – planejamento, execução, avaliação e controle –, a qual já constitui função inerente às atividades administrativas, tendo em vista que funciona como mecanismo para garantir que aquilo que fora planejado e organizado seja executado da melhor maneira possível. O controle faz-se imprescindível no âmbito da Administração Pública, tendo em vista a necessidade de implementação de ações corretivas e preventivas em processos de prestação de políticas públicas, execução de programas e ações operacionais.

Nesse sentido, Carvalho Filho expende seu magistério irrepreensível:

Podemos denominar de controle da Administração Pública o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder [...]. A fiscalização e a revisão são elementos básicos do controle. A fiscalização consiste no poder de verificação que se faz sobre a atividade dos órgãos e dos agentes administrativos, bem como em relação à finalidade pública que deve servir de objetivo para a Administração. A revisão é o poder de corrigir as condutas administrativas, seja porque tenham vulnerado normas legais, seja porque haja necessidade de alterar alguma linha das políticas administrativas para que melhor seja atendido o interesse coletivo. (CARVALHO FILHO, 2003, p. 751).

52

A função de controle torna-se relevante no que diz respeito ao aperfeiçoamento dos atos e atividades administrativas. Isso porque se trata de instrumento democrático que visa à limitação do poder e à busca de eficiência, por meio da fiscalização, avaliação e monitoramento das ações governamentais. Ainda assim, o exercício do controle é também expressivo no combate a ilicitudes de naturezas diversas, tais como fraudes e corrupção. (FARIA, 2012, p. 232).

Destarte, faz-se necessária uma apresentação das formas atuais de controle sob os atos administrativos, tendo como parâmetro a classificação quanto à extensão do controle, o qual pode se dar de três modos: interno, externo e social.

O controle interno é decorrente da própria prestação de serviço e é realizado internamente pela entidade prestadora do serviço público. Assim, esse controle é exercido pela Administração Pública sob os atos e atividades de seus órgãos e entidades, e, por isso, é denominado

poder de autotutela¹, permitindo à Administração rever os próprios atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes e também atuar de forma preventiva. (CARVALHO FILHO, 2003, p. 757).

Controle administrativo é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre a sua própria atuação, sob os aspectos da legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação [...]. O controle sobre os órgãos da Administração Direita é um controle interno e decorre do poder de autotutela que permite à Administração Pública rever os próprios atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes. (DI PIETRO, 2010, p. 730-731).

Sobre esse controle, assim estabeleceu o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, em seu art. 13:

Art. 13 O contrôle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o contrôle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o contrôle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o contrôle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria. (BRASIL, 1967).

O controle externo ocorre quanto o órgão fiscalizador encontra-se em uma Administração diferente daquela de onde o ato administrativo se emanou. (CARVALHO FILHO, 2003, p. 753). Nesse caso, tem-

1 Cabe mencionar que Medauar (2012, p. 52) emprega como sinônimo deste controle o vocábulo autocontrole, entendendo-o como todo o controle que se desenvolve no interior Administração mediante provocação da própria Administração ou de um administrado.

se o poder político, exercido pelo Congresso Nacional, e o controle jurisdicional, exercido pelo Poder Judiciário.

O controle feito pelo Legislativo deve se limitar a hipóteses constitucionais, sob pena de este poder acabar intervindo no outro de maneira incorreta. Segundo Di Pietro:

[...] o controle abrange aspectos ora de legalidade, ora de mérito, apresentando-se, por isso mesmo, como de natureza política, já que vai apreciar as decisões administrativas sob o aspecto inclusive da discricionariedade, ou seja, da oportunidade e conveniência diante do interesse público. (DI PIETRO, 2010, p. 704).

54

Como exemplo de controle político, tem-se o caso em que o Congresso Nacional ou Senado apreciam, de maneira prévia ou *a posteriori*, atos do Poder Executivo, conforme dispõem os artigos 49 e 52 da Constituição Federal. Ainda, há o caso de apuração de irregularidades pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, nos termos do art. 58, §3º da CF/88, bem como o controle financeiro exercido pelos Tribunais de Contas no que tange à receita e às despesas decorrentes da gestão do orçamento público, consoante dispõem os artigos 70 a 75 da CF/88. (BRASIL, 1988).

Já o controle exercido pelo Poder Judiciário permite que ele possa anular atos administrativos dotados de ilegalidade ou abuso de poder. Segundo Di Pietro (2010, p. 747), “de nada adiantaria sujeitar-se a Administração Pública à lei se seus atos não pudessem ser controlados por um órgão dotado de garantias de imparcialidade que permitam apreciar e invalidar os atos ilícitos por ela praticados”.

Para tanto, recorre-se aos denominados remédios constitucionais os quais consistem em direito de ação por parte da população para resguardar direitos fundamentais que lhes são assegurados. Destarte, tem-se o *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de

segurança, mandado de injunção e ação popular como formas de provocar o controle jurisdicional sob um ato administrativo.²

Os controles interno e externo, seja este político, seja judicial, são apontados como controles clássicos, e são explicitados nas tradicionais doutrinas de direito administrativo. Contudo, na atualidade, dá-se espaço ao chamado controle social, chamado por Odete Medauar (2012), em sua obra *Controle da Administração Pública*, de novo controle – juntamente com o controle das políticas públicas – o qual merece uma análise mais apurada, tendo em vista se tratar do desígnio principal deste trabalho.

O controle social fundamenta-se no art. 1º, parágrafo único da Constituição, que estabelece que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Consagrando o Estado Democrático de Direito, o controle social garante a participação, individual ou coletiva, de cidadãos na composição da gestão. (BRASIL, 1988).

55

O controle social³ pode ser definido como:

É a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados. O Controle Social das ações dos governantes e funcionários públicos é importante para assegurar que os

2 Os remédios constitucionais estão previstos na Constituição Federal de 1988 no artigo 5º, incisos LXXVII, LXXII, LXXI, LXIX, LXX, LXXIII.

3 Impõe-se dissecar que o termo controle social não deve ser confundido com a expressão participação popular. A participação popular consiste em um poder político, partilha de poder entre o Estado e a sociedade, essencialmente para a elaboração de normas jurídicas. Já controle social é direito público subjetivo à fiscalização das atividades do Estado. (SIRAQUE, 2009, p. 18). Todavia, tendo em vista a proximidade dos dois termos como direitos fundamentais da pessoa humana, para este trabalho não se faz necessário maiores diferenciações, posto que estas não interferem na compreensão da presente contenda.

recursos públicos sejam bem empregados em benefício da coletividade. (CONTROLE ..., s.d.).

Tal controle tem como intuito permitir que a sociedade tenha legitimidade para atuar na defesa do patrimônio público e dos direitos fundamentais idealizados pela Constituição Federal. Isso porque, pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, “faz-se necessário que os cidadãos tenham a possibilidade de verificarem a regularidade da atuação da administração pública como forma de impedirem a prática de atos ilegítimos, lesivos ao indivíduo ou à coletividade”. (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 793).

Assim, garantindo a transparência da Administração, a Constituição estabeleceu, em diversos dispositivos, a competência dos cidadãos para atuarem de maneira ativa na gestão pública.

Art. 5º [...]

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

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder. (BRASIL, 1988).

56

A Constituição assegura, ainda, o controle popular em questões trabalhistas ligadas ao direito social, na esfera dos direitos políticos, na seara das comissões parlamentares, bem como na área ligada ao meio ambiente.⁴

4 Para melhor entendimento, sugere-se a leitura dos artigos 10, 14, art. 58, § 2º, II e 225 da Constituição Federal de 1988.

Sob esse mesmo prisma, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) também dispõe, em vários artigos, acerca da transparência, participação popular e necessidade de controle social:

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

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (BRASIL, 2000).

Nesse mesmo patamar, a Lei nº 4.320/64 estabelece as normas gerais para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços, o que abrange desde a proposta orçamentária até sua execução, bem como posterior controle e fiscalização das contas governamentais.

Desse modo, percebe-se a importância de haver um controle da Administração Pública, principalmente no contexto de gestão por resultados, tendo em vista que se permite verificar a legalidade, mérito e resultados dos atos praticados, bem como assegura a consecução dos interesses coletivos e a transparência da gestão. Essa sindicalização dos atos administrativos é o que traduz a cidadania e a concretização e defesa do interesse público.

3 INTERAÇÃO ENTRE CONTROLE SOCIAL E SISTEMA DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

O controle social, implantado em decorrência do processo de redemocratização no Brasil, é previsto na Constituição Federal de 1988 em diversos dispositivos como meio de assegurar participação social no processo de tomada de contas e gestão orçamentária.

Segundo Breder (2008, p. 04-05), o controle social engloba a elaboração e execução orçamentária dos recursos orçamentários arrecadados, bem como fiscalização e prestação de contas, sob os aspectos da legalidade, da legitimidade e economicidade, com intuito de assegurar o bem comum e interesse público. Com efeito, tal meio acaba por permitir a aproximação da sociedade com a Administração Pública de modo a impor a vontade social e permitir que os cidadãos saibam o que está ocorrendo na gestão da federação e nas contas públicas.

58

Para tanto, instituíram-se vários instrumentos como “mecanismos formais de atuação da sociedade” (MEDAUAR, 2012, p. 187), quais sejam, audiências/consultas públicas; portal da transparência; orçamento participativo; participação em colegiados administrativos e conselhos setoriais de serviço de informação ao cidadão, dentre outros.

As audiências públicas consistem em reuniões para debater questões de âmbito público, o que requer a participação ativa da sociedade civil durante processos de elaboração de planos orçamentários e na tomada de decisões. Segundo Carvalho Filho citado por Felipe (2014, p. 59), a audiência pública se destina a obter manifestações orais, bem como provocar debates em sessão pública especificamente destinada para o debate acerca de determinada matéria. Frisa-se a necessidade de haver uma divulgação prévia e ampla do local, data

e horário das audiências, para que sejam debatidos certos pontos acerca de uma determinada questão, abrindo-se a palavra a todos os interessados, de forma que a autoridade presente esteja aberta para aceitar críticas e propostas oriundas dos membros da sociedade. (MADAUAR, 2012, p. 189).

As consultas públicas, por sua vez, representam uma forma pela qual a Administração procura obter a opinião de pessoas e entidades sobre determinado assunto de relevância discutido no processo, de modo que as manifestações sejam formalizadas por meio de peças formais instrutórias. (CARVALHO FILHO *apud* FELIPE, 2014, p. 59). Por meio da consulta pública, a Administração anuncia um projeto ou um programa que almeja implantar, induzindo os cidadãos a se manifestarem acerca daquela proposta, a fim de contribuírem para o desenvolvimento da atividade.

Segundo Medauar (2012, p. 188), o acesso às consultas públicas pode ocorrer por diversos meios, como a permanência dos dados em papéis, gráficos e dados estatísticos à disposição dos interessados, os quais podem se manifestar por escrito, principalmente, nos meios eletrônicos.

59

O portal da transparência consiste em um canal eletrônico de informações que são disponíveis à sociedade acerca das receitas e despesas do Estado com o intuito de incrementar os mecanismos de publicidade e controle social.

Já o orçamento participativo (OP), refere-se a um instrumento de complementação da democracia representativa, permitindo que o poder público e o cidadão formulem a proposta orçamentária, debatendo e definindo os destinos de uma cidade. Com efeito, possibilita-se uma atribuição do poder executivo compartilhada com

a sociedade, o que valoriza o debate e enriquece as escolhas com o lastro da sociedade assistida. (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013, p. 15).

Segundo a Controladoria Geral da União⁵, por meio do orçamento participativo, a população é capaz de decidir prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com recursos do orçamento da prefeitura. Ademais, trata-se de um mecanismo que estimula o exercício da cidadania, bem como compromisso da população com o bem público e a corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade.

Ainda, tem-se a participação popular em conselhos de políticas públicas ou conselhos gestores setoriais, como Conselho de Saúde e Conselho de Educação, os quais consistem em canais de participação com membros representante da população e do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos. (FELIPE, 2014, p. 62-63).

60

Por fim, registre-se o instrumento da ouvidoria pública brasileira, que abrange um órgão competente para realizar o intercâmbio entre o usuário do serviço e a administração pública, servindo para ouvir e registrar as opiniões e indignação dos cidadãos. Nesse sentido, buscase dar a transparência devida à gestão pública, com a participação dos cidadãos no progresso dos serviços públicos prestados e na ponderação das políticas públicas (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013, p. 16).

Como consequência da implantação desses novos meios de controle, passa-se a ter maior cobrança pelos próprios cidadãos para que haja acompanhamento dos gastos do Poder Executivo, para que se dialogue a política que fora planejada com a executada. Assim, o controle social, uma vez aliado aos controles interno e externo,

⁵ Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>.

torna-se indispensável para o combate a práticas de corrupção e para efetivação dos princípios da transparência e da democracia participativa (FARIA, 2012, p. 247), o que será detalhado a seguir.

3.1 Combate à corrupção: necessidade de transparência e controle social

Estabelecidas as premissas acerca de como o controle social representa instrumento essencial à promoção da democracia, passa-se à análise do instituto da transparência e participação social como meios de combater a corrupção e controlar gastos governamentais.

Para que o controle dos atos governamentais seja permeável à população, faz-se necessária a criação de mecanismos de comunicação entre ela e o Estado, os quais vão além da mera publicação de atos governamentais. Nesse sentido, dá-se relevância ao princípio da transparência na gestão pública, já previsto expressamente na Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, XXXIII, que se refere à democratização do acesso às informações de caráter não sigiloso que sejam de interesse público, servindo como forma de controle social das contas públicas, fortalecimento da cidadania e combate à corrupção. (BRASIL, 1988).

Cabe frisar que não se deve confundir transparência com a mera publicidade. Isso porque transparência implica a compreensão, por parte do leitor, do conteúdo ora publicado. Com efeito, para haver transparência, não basta a divulgação de atos públicos, dos atos e dos números da gestão, mas sim que esta seja efetuada de forma que a população em geral tenha condições de interpretá-los. (CRUZ et al., 2006 *apud* CRUZ, 2012, p. 72).

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, tem como um de seus princípios a transparência, conforme exposto em seu § 1º do art. 1º:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000).

62

A transparência é prevista em diversos dispositivos no ordenamento jurídico⁶ como um princípio da gestão fiscal responsável, exigindo que informações públicas sejam divulgadas e compreensíveis por parte de toda população interessada. Uma vez compreensíveis, tais dados permitem a formação de uma sociedade crítica e controladora, a qual passa a exigir que os gastos sejam realizados de forma eficiente, eficaz e em prol do interesse público.

A transparência nos atos da Administração Pública tem como desígnio impedir ações impróprias e eventuais, como o uso indevido dos bens públicos, por parte do governante e administradores. Alargando o acesso dos cidadãos às informações públicas, em todas as esferas, a fim da edificação de um país mais democrático, onde todos os segmentos da sociedade possam desempenhar com êxito o controle social, ajudando a efetivação

6 Nesse sentido, sugere-se a leitura dos artigos 48, parágrafo único, 52, 55, 56, 67 todos da Constituição Federal de 1988.

de uma gestão mais eficaz e eficiente (SOUZA et al., 2009, p. 12).

Nota-se, assim, que o conceito de transparência não se restringe à mera divulgação dos atos administrativos e governamentais, mas, sim, abrange a esfera dos princípios administrativos da motivação e participação popular. O doutrinador Martins Júnior (2004, p. 17) explica que o princípio de transparência administrativa correlaciona-se com os fundamentos de uma sociedade democrática, embasada nos princípios da publicidade, da motivação e da participação popular, os quais inspiram a produção de regras como o direito de petição, o direito de certidão e o direito à informação, tidos como mecanismos constitucionais essenciais no controle da legalidade, moralidade e proporcionalidade na gestão da coisa pública.

Nessa esfera, cumpre associar a transparência ao termo *accountability*⁷, vista de forma genérica como obrigação de prestar contas dos resultados obtidos em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder. Assim, há responsabilidade de se prestar contas de seu desempenho e seus resultados. (CORBARI, 2004, p. 108).

63

Para que haja a concretização do princípio da transparência, a Controladoria-Geral da União, órgão encarregado do controle dos gastos públicos do Governo Federal, elaborou, em 2010, uma *Cartilha de Controle Social*, com a finalidade de incluir a participação popular. Dentre os fatores elencados nessa cartilha, enfatiza-se a publicação de informações; espaços para participação popular na busca de soluções para problemas na gestão pública; construção de canais de comunicação e de diálogo entre a sociedade civil e o governante;

⁷ Cabe esclarecer que não há uma tradução específica do termo para o português, mas a doutrina, de forma majoritária, entende que a expressão se relaciona ao dever de cuidado dos poderes públicos e o dever de prestar contas por parte dos representantes e das instituições públicas. (FARIA, 2012, p. 238).

modernização dos processos administrativos; simplificação da estrutura de apresentação do orçamento público. (FARIA, 2012, p. 244-245).

Além disso, convém assinalar a recente Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que tem como intuito garantir a gestão transparente da informação, impõe que as entidades públicas disponibilizem subsídios nos seus sítios eletrônicos acerca de sua dotação orçamentária e que haja um canal de comunicação com a população, mediante os Sistemas de Informações ao Cidadão (SICs). (BRASIL, 2011).

64

A fim de se concretizar a transparência, pode-se citar, a título de exemplo, o Portal da Transparência⁸, no qual se encontram informações acerca de despesas, receitas, convênios e programas governamentais. Esse sítio fora criado em novembro de 2004 pela Controladoria Geral da União, e tem como fulcro permitir que os cidadãos tenham conhecimento detalhado sobre a aplicação do dinheiro público. Tal fato faz-se possível tendo em vista que o Portal é de livre acesso e adota uma linguagem fácil e acessível, traduzindo os termos técnicos utilizados na prestação de contas, além de possuir ferramentas que estimulam o controle social, como a seção “Aprenda mais” e a seção “Participação e controle social”.

Nesse sentido, os estados federativos desenvolveram seus endereços eletrônicos com o intuito de concretizar a transparência de suas contas. No estado de Minas Gerais, há o portal da transparência⁹, já apontado, no qual se encontram informações sobre arrecadação, despesa, dívida pública, remuneração de servidores, repasse aos municípios, dentre outros. Ainda, há o canal de solicitação de acesso

8 Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>.

9 Disponível em: <http://www.transparencia.mg.gov.br/>

à informação, em que é possível que o usuário solicite alguma informação de acesso público ao ente estatal e municipal.

Impende assinalar acerca da obrigatoriedade de se conter nos sites das entidades públicas um canal de denúncia de eventuais infrações ou de dúvidas que se vier a ter acerca do funcionamento e da estrutura interna daquela gestão. Por meio desse mecanismo, é possível o recebimento de denúncias relativas à defesa do patrimônio público, ao controle sobre a aplicação dos recursos públicos federais, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração. (CHIZZOTTI et al., 2012, p. 105).

Salienta-se, ainda, o *Programa Olho Vivo no Dinheiro Público*, desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU) a fim de se estimular o controle social. Tal programa, realizado por meio da capacitação de agentes públicos e conselheiros municipais, tem como finalidade fortalecer as ações de controle sobre os recursos públicos pela sociedade local (CONCEIÇÃO, 2010, p. 29). Extrai-se do sítio do programa¹⁰ que, até o ano de 2013, foram capacitadas mais de 50.985 mil pessoas em 2.688 municípios, o que demonstra a ampla abrangência da divulgação e alcance deste programa.

65

Instiga-se que, além do portal da transparência, a participação seja desenvolvida por meio de conselhos, vistos como instâncias para o exercício de cidadania, como, por exemplo, Conselhos Municipais de Saúde e Conselhos do Fundo de Educação Básica de cada cidade.

Sem embargo, percebe-se que todos os instrumentos de participação social têm como ênfase a efetiva participação como forma de prevenção e combate à corrupção. Um controle social desenvolvido de forma sistemática e efetiva pode auxiliar no combate à improbidade

¹⁰ Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/olho-vivo>.

e à corrupção, já que inibe os gestores de adotarem práticas ilegais, uma vez que têm o dever de prestar contas à sociedade.

Segundo a Controladoria-Geral da União (2009, p. 60), a palavra corrupção refere-se a uma relação social que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência de renda dentro da coletividade ou do fundo público para a realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve a troca de favores entre os grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos ocorre com o uso de propina ou de qualquer recompensa.

66

Segundo Faria (2012, p. 249-250), na administração pública, a corrupção pode acontecer, principalmente, no âmbito do procedimento licitatório de contratação de fornecedor, falta de confiança no setor público, no âmbito de novos investimentos. A primeira hipótese dá-se quando, no processo de licitação, o ente público não garante ampla concorrência e acaba favorecendo uma empresa específica por afinidade ou por troca de favores. Muitas empresas favorecidas, no entanto, podem não ter condições de cumprir devidamente o objeto ora avençado no instrumento convocatório, o que, por consequência, retarda o cumprimento do serviço e onera os cofres públicos.

No segundo caso, percebe-se que não há uma confiança por parte das empresas ao contratar com a Administração. Com efeito, essas empresas sentem necessidade de elevar seus custos finais, já que elas transferem para o preço de seu produto o risco do empreendimento, como a morosidade nos pagamentos por parte da entidade estatal. Além disso, essa falta de confiança no setor público também pode ocorrer devido a descrédito da população nos órgãos de controle, especialmente no que tange à impunidade. Por fim, na terceira proposição, verifica-se que a corrupção impacta a atração de novos

investimentos no Brasil, tendo em vista a crença de uma gestão ineficiente e ilegítima.

Nesse escopo, identifica-se que o Estado brasileiro tem uma cultura de corrupção, o que demanda controle mais eficiente por parte da sociedade. Justamente por isso, um dos principais focos da transparência e do controle social é o combate à corrupção.

Em um governo onde as decisões são tomadas às escuras e os gastos públicos não estão disponíveis para fiscalização pelos cidadãos há um enorme risco de corrupção. Um sistema de informações facilmente acessível constitui elemento indispensável na luta contra a corrupção e no aprimoramento da gestão pública. (CHIZZOTTI et al., 2012, p. 105).

O combate à corrupção e ao desvio de recursos públicos organiza-se pelo compromisso dos cidadãos e grupos organizados de participarem da vida política e dos gastos estatais como forma de controlar gastos públicos, fiscalizar orçamentos, acompanhar contratações com fornecedores decorrentes de processo licitatório, verificar repasses estatais, dentre outros.

67

3.2 Desafios para efetivação do controle social dos atos de gestão da administração

A participação popular na esfera política tem como intuito desenvolver relação de maior confiança entre o Estado e a sociedade, uma vez que, ao se estabelecer um controle efetivo, tal fato inibe práticas estatais ilegais e favorece atos voltados ao interesse público e à boa administração.

Entretanto, verifica-se que, na atualidade, ainda há vários desafios a serem enfrentados para que se assegure a efetivação de um controle popular. Tais desafios vão desde a cultura da população brasileira em

não participar da vida política estatal à falta de interesse dos próprios administradores em atuar com transparência e *accountability*.

No contexto recente da redemocratização, deu-se destaque ao controle social a fim de se incentivar a promoção da participação da sociedade na gestão estatal. Ocorre que, por se tratar de um controle recente, ainda não há a consolidação de uma cultura ativa e participativa.

Na atualidade, muitas pessoas se restringem a uma visão de controle como um mero ato de verificação de falhas e irregularidade. Mas, na realidade, o controle social consiste em um verdadeiro instrumento de auxílio na busca da organização governamental, a fim de garantir uma boa administração que leve à concretização dos objetivos estabelecidos. (CORBARI, 2004, p. 110).

68

Percebe-se, assim, um despreparo da sociedade para efetivar o controle social. A falta de conhecimento impede que a população tenha acesso a todos os meios de participação na gestão pública, de forma que não se estimula a construção de um senso de responsabilização e cobrança dos administrados perante o Poder Público.

Além disso, nota-se uma falta de motivação e de vontade dos cidadãos para pôr em prática o controle social, “como se a apatia política fosse característica inata ao brasileiro” (FARIA, 2012, p. 239), o que demonstra que a população brasileira não está preparada para recorrer aos instrumentos de participação que o Poder Público lhe oferece.

A verdade é que, geralmente, as pessoas acham muito chato participar e têm medo dos interesses políticos e ideológicos envolvidos nas organizações públicas e privadas de interesse público; carecendo espírito público, cívico e de

cidadania ativa, não sabem dos seus direitos; muitos acreditam que a corrupção é inerente à atividade política. (SIRAQUE, 2009, p. 177).

Como consequência, observa-se que a efetivação do controle social tem como primeiro desafio a conscientização da cidadania, a fim de que se tenha conhecimento acerca dos meios constitucionais e infraconstitucionais de participação e controle dos atos de gestão administrativa.

Um segundo desafio refere-se à divulgação dos meios de controle social por parte dos agentes públicos. A disponibilização de informações no portal da transparência, a visibilidade do espaço público em sítios eletrônicos, a ampla divulgação dos sistemas de ouvidorias, audiências públicas e conselhos são formas de permitir que o cidadão conheça os canais pelos quais pode fiscalizar e participar de decisões administrativas.

A título de ilustração, Siraque (2009, p. 164-165) apresenta propostas para ampliar o controle social nos sistemas de transporte coletivo. Expor em lugar visível, dentro dos veículos, a divulgação de formas de fiscalização do sistema, as datas das reuniões do Conselho de Transporte e das audiências públicas para definição de tarifas são incumbências dos agentes administrativos, que podem estimular a participação social.

Por fim, tem-se o desafio de se superar uma visão, por parte dos administradores, de que a participação não tem capacidade de fiscalizar e controlar os atos de gestão, o que limita o direito ao controle social dos atos da função administrativa do Estado. Segundo Siraque (2009, p. 176), há desconfiança do servidor em relação ao cidadão, a falta de espírito público, a falta de transparência, de modo que os agentes da administração acreditam que não devem satisfações à comunidade.

Sem embargo, cabe os gestores dar ampla publicidade aos atos administrativos por meio de uma linguagem acessível e compreensível – remete-se aí à transparência, a qual não se restringe à mera publicidade – e propiciar espaços para o debate público quando se trata de temas de interesse público.

Propõe-se como solução a promoção dos novos controles com uma participação lúcida da sociedade um amadurecimento da consciência ética e cidadã por meio da educação. (FELIPE, 2014, p. 90). Mostra-se relevante que o desenvolvimento de uma cidadania participativa se dê desde a educação básica até os níveis de ensino superior. Isso porque uma educação de qualidade permite a formação de consciência crítica, bem como possibilita a compreensão de informações públicas e dos instrumentos participativos.

Se não houver educação de qualidade, não haverá preparo, não haverá consciência, não há que se falar em cidadania, os controles não terão efetividade, serão meramente simbólicos e, nos termos do relatório de capital humano, o desenvolvimento dos habitantes não ocorrerá, tampouco se converterá em (qualquer) vantagem – econômica ou não - para o país. (FELIPE, 2014, p. 102).

70

Vê-se, portanto, que a educação é a alternativa para propiciar o amadurecimento da conscientização da sociedade quanto à sua participação dos atos de gestão administrativa do Estado. Apenas com uma população consciente de seu direito de participação e de sua titularidade como promotora da vontade estatal é possível se obter um controle social efetivo. (FELIPE, 2014, 101).

Assim sendo, na construção da cidadania, é necessária uma educação política, a qual exige a formação de debates públicos democráticos. Assim, apesar de suas características fortemente democráticas, a *Constituição Cidadã* não conseguiu resgatar a cidadania plena

do povo brasileiro. Isso porque a construção da cidadania passa primeiramente pelo investimento na educação, pela formação crítica dos cidadãos e pela supressão da pobreza política. (CORBARI, 2004, p. 101).

Segundo Leal citado por Conceição (2010, p. 28), a qualidade do dispêndio orçamentário encontra-se condicionada pelo papel dos cidadãos-eleitores. Esse papel depende de mais acesso a informações e de maior compreensão do orçamento público. Assim sendo, a educação política precisa fazer parte da educação desenvolvida nas escolas e universidades, de forma que os indivíduos tenham interesse em controlar atos de gestão que regem a vida política do país.

A educação tem como escopo a formação de cidadãos, construindo um conhecimento que tornem o estudante ético e participativo. Com efeito, as escolas e universidades têm o papel social de contribuir na formação de cidadãos participativos, conscientes de seu papel social. Ademais, verifica-se que os próprios profissionais da educação e os conselhos escolares têm função de zelar pelo padrão de qualidade e gestão democrática do ensino, estimulando o interesse pela democracia participativa desde os níveis mais básicos de ensino.

71

Nesse sentido, a própria Lei de Diretrizes básicas da educação, em seus artigos 2º e 3º, já estimula a formação de uma consciência cidadã, impondo que a educação prepare os indivíduos para o exercício da cidadania, além de se basear nos princípios do pluralismo de ideias e na gestão democrática do ensino público. (BRASIL, 1996).

Além do incentivo à participação política a ser desenvolvido nas instituições de ensino, o próprio Poder Público pode criar programas de educação fiscal, cujo objetivo é propiciar a participação do cidadão nos instrumentos de controles social e fiscal do Estado. (BRASIL, 1996).

Paralelamente às ações de educação presencial, institui-se a Escola Virtual da CGU, que tem como finalidade trabalhar com a educação como um instrumento de promoção da cidadania, bem como uma forma de controle preventivo. Segundo a Controladoria Geral da União (2008), a escola concentra-se na educação para a cidadania e no fortalecimento da gestão pública, contando, até 2009, com mais de 11 mil participantes.

Outrossim, Figueiredo e Santos (2013, p. 17) aludem a relevância da criação de programas voltados para a educação fiscal nas escolas e universidades brasileiras com o fulcro de introduzir os conceitos sobre transparência e controle social na educação do país. Para exemplificar, mencionam o programa *Olho Vivo no Dinheiro Público*, criado pela Controladoria-Geral da União (CGU), bem como a Portaria n.º 35, de fevereiro de 1998, do Ministro da Fazenda, a qual dá ensejo à criação do Grupo de Trabalho Educação Fiscal.

72

Logo, nota-se que o desenvolvimento de um controle social efetivo da Administração Pública vincula-se a uma transformação cultural dos cidadãos, bem como ao incremento da educação em todos os níveis de ensino, com o intento de promover a conscientização e participação ativa da sociedade nos atos e decisões da Administração Pública.

4 CONCLUSÃO

O desenvolvimento de um Estado Democrático de Direito, concretizado na Constituição Federal de 1988, fundamenta-se nos princípios da cidadania, interesse público e ampla participação popular, de modo que a população aja como titular e destinatária das decisões tomadas na esfera governamental.

Nesse sentido, dá-se relevância a um novo controle da Administração Pública, considerado controle social, o qual complementa o controle interno e o externo, tidos como tradicionais. Tal fato deu-se em razão da necessidade de se incluir a participação popular nas decisões que envolvam o orçamento público, a fim de concretizar uma democracia participativa pautada em uma boa governança.

O controle social consiste em um controle realizado pela sociedade dos atos de gestão decorrentes da função administrativa e é previsto no ordenamento jurídico de forma expressa em diversos textos legais. Para tanto, tem-se diversos mecanismos para a promoção do controle, tais como audiências e consultas públicas, portal da transparência, conselhos de participação, ouvidorias e orçamento participativo, os quais permitem que a população controle, fiscalize e questione atos de gestão. Em decorrência disso, a prática de atos corruptos e ilegais poderia ser inibida, já que se tem conhecimento do que está sendo feito com a verba pública. É nesse contexto que se considera o controle social como importante fator para o combate à corrupção e controle da Administração.

73

Todavia, verifica-se, na atualidade, que tal controle ainda não tem sido desenvolvido de forma efetiva. Há diversos motivos que podem limitar o controle, como a ausência de consciência cidadã e participativa da população, desinteresse por parte dos agentes públicos de que a população tenha conhecimento de seus atos administrativos, bem como escassa divulgação dos instrumentos disponíveis para o controle social.

Tendo em vista a deficiência de informações dos cidadãos, propõe-se uma democracia participativa por meio da educação em todos os níveis de ensino. A educação permite que a pessoa desenvolva raciocínio crítico e tenha conhecimento de todos os mecanismos normativos que estão à disposição para buscar maior participação

das decisões administrativas do Estado. Assim, quanto mais ativa a população for e desenvolver seu nível de consciência ética e cidadã, maior será seu interesse em controlar os atos que envolvem o dinheiro público e o interesse social.

Desse modo, necessita-se estimular o conhecimento por parte dos cidadãos da vida política e das decisões que são tomadas envolvendo o dinheiro público, como modo de garantir uma democracia participativa na qual o orçamento é legitimado pela participação social. Espera-se que sejam ampliados os meios de divulgação das formas de controle social, a fim de que a sociedade possa compreender as informações disponíveis e cobrar do Poder Público uma gestão participativa fruto de boa governança.

REFERÊNCIAS

74

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Portal da Transparência. **Glossário**. Brasília-DF: CGU, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=c>>. Acesso em: 23 mar. 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 23 mar. 2015.

BRASIL. Ministério da *Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União*. **Controle interno, prevenção e combate à corrupção**: Ações da CGU em 2008. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/balancos/arquivos/balanco2008_portugues.pdf. Acesso em: 23 mar. 2015

_____. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 23 mar. 2015.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 23 mar. 2015.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 23 mar. 2015.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 23 mar. 2015.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 14 mar. 2015.

_____. Ministério da Fazenda. Escola Superior de Administração Fazendária. **Programa Nacional de Educação Fiscal**: Convite à cidadania. 1996. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/cidadaos/educacao_fiscal/programas/pnef.htm. Acesso em: 23 mar. 2015.

_____. **Portaria n.º 35**, de 27 de fevereiro de 1998. Ministério da Fazenda. Brasília, 27 fev. 1998. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br>

mg.gov.br/cidadaos/educacao_fiscal/aspectos_legais/portaria_35.htm Acesso em: 14 mar. 2015.

BREDER, Jane Carvalho. Controle social - um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. **Sociedade democrática, direito público e controle externo**. Brasília-DF: TCU, 2006. p. 189-202.

BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle dos gastos públicos no Brasil**: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Democracia, avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: EnAPG ANPAD, 2006.

CHIZZOTTI, Antonio et al. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. 5. ed. São Paulo: Amarribo, 2012.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do poder executivo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

CONCEIÇÃO, Antonio Cesar Lima da. **Controle social da administração pública**: informação & conhecimento – interação necessária para a efetiva participação popular nos orçamentos públicos. Brasília-DF: TCU, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055022.PDF>>. Acesso em: 23 mar. 2015.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Controle social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília: CGU, 2010. (Coleção Olho Vivo).

CORBARI, Ely Célia. Accountability e controle social: desafio à construção da cidadania. **Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil**, Curitiba, n. 2, p. 99-111, jan./jun. 2004. Disponível em: < <http://www12.senado.gov.br/senado/ilb/ideias-e-debates/artigos/>

accountability-e-controle-social-desafio-a-construcao-da-cidadania-ely-celia-corbari>. Acesso em: 23 mar. 2015.

CRUZ, Flávio da. **Auditoria e controladoria**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração da UFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2012.

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., 2006, Ciudad de Guatemala. **Anais ...** Ciudad de Guatemala: CLAD, 2006.

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

FARIA, Nadia Rezende. **Controle social e combate à corrupção**. 2012. 259 f. Monografia (Concurso Nacional da Monografias Conselheiro Henrique Santillo) - Escola de Administração Fazendária (ESAF), Brasília-DF.

FELIPE, Renata Aparecida Ribeiro. **Novos meios de controle da administração pública**: controle social e das políticas públicas. 2014. 217 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. Transparência e controle social na administração pública. **Temas de Administração Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, 2013. Disponível em: < <http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6327> >. Acesso em: 23 mar. 2015.

INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. Controladoria-Geral da União – CGU. Grupo de Trabalho do Pacto Empresarial pela Integridade contra a Corrupção. **A responsabilidade social das empresas no combate à corrupção**. Brasília: CGU, 2009.

LEAL, Carlos Ivan Simonsen. Apresentação. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **Contribuintes e cidadãos**: compreendendo o orçamento federal. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 7-9. (Programa de Estudos Fiscais).

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa:** publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2004.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MOREIRA NETO, Diego Gigueiredo. **Curso de Direito Administrativo.** 16 ed. Rio de Janeiro, Forense, 2014.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado.** 2004. 212f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

SOUZA, Auriza de Carvalho et al. A relevância da transparência na gestão pública municipal. **Revista Campus**, Paripiranga, v. 2, n. 5, p. 6-20, dez. 2009.

Recebido: 14/06/2016

Aprovado: 25/08/2016