

341.3992

A659c

(S494)
(T675)

**FACULDADE METROPOLITANA DA GRANDE FORTALEZA
ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS**

**CONTROLE SOCIAL FISCALIZATÓRIO DA GESTÃO
PÚBLICA**

ALEXANDRE PONTES ARAGÃO

Fortaleza / Ce
Setembro / 2009

**FACULDADE METROPOLITANA DA GRANDE FORTALEZA
ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

ALEXANDRE PONTES ARAGÃO

**CONTROLE SOCIAL FISCALIZATÓRIO DA GESTÃO
PÚBLICA**

Monografia apresentada ao curso de Especialização em
Direitos Difusos e Coletivos da Faculdade Metropolitana
da Grande Fortaleza, como requisito parcial para obtenção
do grau de especialista em Direito.

Orientador: Prof. Francisco Diassis Alves Leitão, Ms.

Fortaleza / Ce
Setembro/2009

**FACULDADE METROPOLITANA DA GRANDE FORTALEZA
ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITOS DIFUSOS E
COLETIVOS**

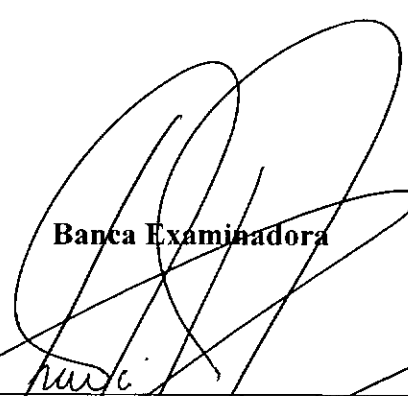
Título: CONTROLE SOCIAL FISCALIZATÓRIO DA GESTÃO PÚBLICA

Autor: Alexandre Pontes Aragão

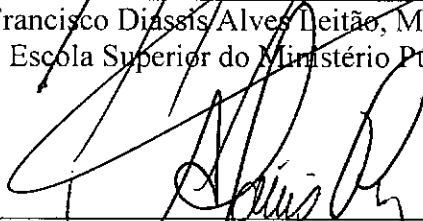
Defesa em: 09/10/2009

Conceito obtido: **Satisfatório**

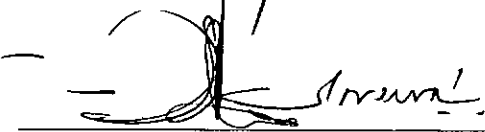
Banca Examinadora



Prof. Francisco Diassis Alves Leite, Ms, Orientador
Escola Superior do Ministério Público



Prof. Aloísio Pereira Neto, Ms
Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza



Prof. Marcus Vinicius Amorim de Oliveira, Ms
Escola Superior do Ministério Público

Dedico esta monografia aos meus admiráveis pais Miguel Aragão e Clara Lúcia Pontes Aragão, a quem devo tudo e, principalmente, o incentivo que me move.

RESUMO

Este trabalho busca estudar o controle social fiscalizatório da administração pública. No período de desenvolvimento da monografia, os estudos e pesquisas realizadas buscaram compreender as formas, incidência e os mecanismos do controle social na atividade administrativa do Poder Público, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. No que diz respeito à participação popular e controle social, verifica-se que não se confundem, pois enquanto o primeiro se apresenta como autêntico poder de co-gestão, com características próprias de participação do cidadão, o outro é atinente à fiscalização do poder público. Ademais, constatou-se que normas internacionais e de direito interno, constitucionais e infraconstitucionais, permitem a incidência de instrumentos e mecanismos capazes de auxiliar e ampliar a atuação da fiscalização da sociedade civil na atividade administrativa do Estado. Também se verifica que o envolvimento da população na gestão pública, através da participação e do controle, é fundamental para a formação da administração pública participativa.

Palavras-Chave: controle social

SUMÁRIO

RESUMO	05
INTRODUÇÃO	07
1. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	09
2. ESPÉCIES DE CONTROLE INSTITUCIONAL	12
2.1 Controle Institucional Interno.....	12
2.2 Controle Institucional Externo.....	13
3. CONTROLE SOCIAL	17
3.1 Conceito.....	17
3.2 Diferença entre Controle Social e Participação Popular.....	20
3.3 Normativo do Controle Social.....	21
3.3.1 No Direito Internacional.....	21
3.3.2 No Direito Interno.....	23
3.3.2.1 Constitucional.....	23
3.3.2.2 Infraconstitucional.....	27
3.4 O Ministério Público e o Controle Social.....	32
4. CONFRONTO ENTRE CONTROLE SOCIAL E DEMAIS CONTROLES EXTERNOS	34
CONCLUSÃO	39
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42

INTRODUÇÃO

Constatada a crise vivenciada pelo Estado brasileiro, que, além de não conseguir suprir suas atribuições frente à enorme necessidade da população, não consegue exercer um controle sobre seus próprios atos de forma satisfatória, surge como tema para discussão da sociedade questões sobre como devem ser geridos os recursos públicos, quais as formas de participação da comunidade na atividade administrativa do Estado e, principalmente, a criação de mecanismos de aproximação da sociedade civil e governo para promoção de autêntico controle social dos **administrados** frente ao **administrador**, visando à necessária fiscalização do ente público e à construção da gestão co-participativa para realizar não mais o que o gestor deseja, mas sim para assegurar as necessidades básicas da comunidade.

Nesse sentido, a presente dissertação vai discutir o controle social como elemento formador dessa relação entre sociedade civil e Poder Público. Foca a atuação fiscalizatória da comunidade como mecanismo de efetivo controle da atividade administrativa dos entes públicos e, conseqüentemente, de desenvolvimento da democracia participativa, que apresenta como condição ímpar o poder de fiscalização da sociedade.

Considerando-se a análise proposta, esta dissertação encontra-se estruturada em quatro capítulos. O Primeiro Capítulo informa a função elementar do Estado Democrático de Direito para, a partir daí, centrar-se no conceito de controle e controle da administração pública, apontando as modalidades desta última.

No Segundo Capítulo, o estudo analisa o controle institucional da administração pública a partir de suas duas formas de ocorrência, o controle institucional interno e externo da administração pública. Na Seção I, desse capítulo, a monografia procura conceituar e abordar o controle institucional interno da gestão pública, descrevendo como se dá e citando exemplos de órgãos responsáveis pelo controle interno. Já na Seção II do mesmo capítulo, aborda-se a atividade de controle institucional externo, inicialmente indicando os Poderes responsáveis pela sua incidência, destacando que o controle exercido pelo Legislativo é auxiliado de forma fundamental pelo Tribunal de Contas e as formas que aquele exerce o controle político, registrando a crítica que se faz à inclusão da atividade jurisdicional como

sendo de controle da administração pública, bem como destacando o Judiciário como órgão a decidir sobre a Ação Popular proveniente do exercício do controle social.

No Capítulo III, dividido em três Seções, analisa-se o controle social como forma de controle da administração pública em vários nuances. Na Seção I se aborda o conceito de controle social no estudo do direito, diferenciando-o do conceito existente na sociologia, definindo-o a partir de sua matriz constitucional para, em seguida, analisar a importância das formas de controle social *lato sensu* para uma gestão mais transparente e voltada às necessidades da comunidade. Já na Seção II, traça-se a diferença entre controle social e participação popular. Por fim, na Seção III, a partir do ordenamento jurídico, analisa-se o controle social no direito internacional e no direito interno. Neste último, procede-se a subdivisão em normas constitucionais e infraconstitucionais.

E, num último momento (Capítulo IV), a partir da análise das fragilidades e deficiências existentes nas formas de controle institucional externo, faz-se o confronto entre estas e o controle social, apresentando argumentos que revelam a utilidade e as vantagens desse importantíssimo meio de controle da administração pública e indispensável mecanismo da sociedade brasileira para a formação de um Estado Democrático e Participativo. Este controle viabiliza a co-participação na administração pública, razão pela qual é preciso que a sociedade se engaje mais efetivamente no processo de fiscalização das atividades da gestão pública, ensejando que a mesma se dê de forma responsável e capaz de realizar ações que visem o real interesse público.

1 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A atuação da Administração Pública se dá através de um sistema normativo baseado na idéia de poder. Resta claro que ela não pode ser utilizada de forma ilimitada, sem a observância da soberania das leis, ainda mais quando, conforme sacramentado no Texto Constitucional, exerce o poder para o povo. Sendo a vontade do povo expressa em leis, está a Administração Pública condicionada e caracterizada pelo Estado de Direito.

Com efeito, o preceito contido no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal demonstra, cabalmente, que, se todo poder emana do povo, apenas em seu proveito aquele será utilizado, atentando ao fato de que “o princípio democrático é o que assegura o exercício do poder pelo povo e para o povo” (SOARES, 1997, p. 67).

Assim, ligada à própria concepção de Estado Democrático de Direito, está a necessidade de serem estabelecidos meios de controle da atividade estatal, sempre com o objetivo de mantê-la adstrita aos limites de sua legitimidade.

Dada a importância da conceituação do termo controle, impende registrar o que dizem os lingüistas pátrios acerca do mencionado vocábulo.

O Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa dá ao termo controle, diversos sentidos:

“**controle** (ô). [Do fr. *contrôle*.] S. m. 1. Ato ou poder de controlar; domínio, governo. 2. Fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos, etc., para que tais atividades, ou produtos, não se desviem das normas preestabelecidas. 3. *Restr.* Fiscalização financeira. 4. Botão, mostrador, chave, circuito ou parafuso destinado a ajustar ou fazer variar as características de um elemento elétrico. 5. Autodomínio físico e psíquico. 6. V. *equilíbrio* (6)” (1986, p. 469).

Já o *Dicionário Completo de Língua Portuguesa* (1994, p. 231) assim define o vocábulo controle:

“controle (ô). S. m. (fr.: *côntrole*) 1. Verificação atenta e minuciosa da regularidade de um estado ou de um ato, da validade de uma peça. 2. Domínio de sua própria conduta. 3. Aparelho que regula o mecanismo de certas máquinas; comando. 4. Lista detalhada de pessoas cuja presença ou cujas atividades devem ser verificadas”.

Não obstante o vocábulo controle ser possuidor de múltiplos significados, caracterizando-se como um neologismo que não encontra correspondência específica na língua portuguesa, é amplamente utilizado por quem estuda e opera com o Direito Público no sentido de verificação, revisão e fiscalização, pelo que, sob esta epígrafe, são englobados todos os mecanismos utilizados na fiscalização e correção da atividade administrativa, alcançando assim todas as esferas de Poder, vale dizer, todos os Poderes da República.

O memorável administrativista Meireles (2001, p. 624) conceituou a palavra *controle* da seguinte forma: “Controle em tema de Administração Pública é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Carvalho Filho (2001, p. 893) denomina o controle da Administração Pública como sendo: “[...] 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, entendida como elemento básico do controle, consiste no poder de verificação que se faz sobre a atividade dos órgãos e dos agentes administrativos, bem como quanto à finalidade pública que deve servir de objetivo para a Administração.

A amplitude do controle é bastante larga e alcança toda a atividade administrativa, alcançando assim todas as esferas de Poder, ou seja, todos os Poderes da República. Em todos eles, há serviços administrativos, mesmo que em alguns deles sejam exercidos como serviços de apoio ou atividades meio e, na mesma linha de raciocínio, quanto à gestão dos recursos públicos, não sendo esta e aqueles vinculados unicamente ao Poder Executivo, estendendo-se aos demais Poderes, sempre que exerçam atividade daquela natureza ou que venham a realizar gastos públicos.

O controle sobre a função administrativa do Estado é o gênero que poderá ser classificado em duas espécies: 1) *controle institucional*; 2) *controle social*.

O controle institucional da Administração Pública é aquele realizado pelos órgãos do Estado sobre seus próprios atos ou atividades, ou por quem lhe faça as vezes, e decorre sobretudo da divisão tripartite incumbida do exercício do poder soberano no país, haja vista que, não obstante a independência e a distinção de atribuições dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. A preconizada e indispensável harmonia entre os mesmos denotam que nenhum deles fica absolutamente separado, ademais estes e os entes jurídicos da federação – União, Municípios, Distrito Federal e Territórios. Cada um possui sistema de controle próprio de suas atividades, uma vez que os mesmos e seus atos estão submetidos ao controle interno e ao controle externo de algum órgão determinado pelas normas da Constituição ou das respectivas leis orgânicas.

O controle institucional é, portanto, espécie do gênero controle, o qual, por sua vez, pode ser subdividido em duas sub-espécies: a) *controle institucional interno*; b) *controle institucional externo*.

2 ESPÉCIES DE CONTROLE INSTITUCIONAL

2.1 Controle Institucional Interno

Com força normativa na Constituição Federal, notadamente nos artigos 70 e 74 da Carta Magna, o controle institucional interno diz respeito aos três Poderes da República referindo-se ao controle da União. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estão adstritos às mesmas normas, conforme dispõem as leis que regulam seus quadros administrativos.

O controle institucional interno é requisito indispensável para a organização da Administração Pública. Sua ausência implica em inviabilização da transparência da atividade administrativa e dos objetivos constitucionais da República, gerando sérias deficiências na atividade administrativa do Estado, na prestação de contas, na legalidade dos atos administrativos, na prestação de serviços públicos, na preservação do patrimônio público e, também, no controle institucional externo e no controle social.

A Administração direta é controlada internamente por meio da autotutela, ou seja, o controle interno é o próprio controle administrativo, ficando na esfera do próprio Poder e esfera da Administração responsável pelo ato administrativo emanado, alcançando também seus órgãos desconcentrados, como foi bem apontado por Martins (2009, p. 322):

Ressalta mencionar que o controle interno é o próprio controle administrativo, robustecido nos parâmetros de autotutela. Como verificado anteriormente, a Administração Pública no Brasil desdobra-se em atividades desconcentradas e descentralizadas: na primeira, por evidente presença do caráter hierárquico, o controle interno é levado a efeito mediante a autotutela; na segunda modalidade, descentralizada, observada a ausência de hierarquia, o controle é realizado mediante a tutela.

A incidência da autotutela baseia-se na observância dos princípios informados na Constituição Federal, destacando-se entre estes o princípio da legalidade, posto ser ele o maior limitador e orientador do agir administrativo, sendo seu cumprimento, para Medauar (1999, p. 398), um dos objetivos do controle interno, conforme ensina:

O controle interno visa ao cumprimento do princípio da legalidade, à observância dos preceitos da "boa administração", a estimular a ação dos órgãos, a verificar a conveniência e a oportunidade de medidas e decisões no atendimento do interesse público (controle de mérito), a verificar a proporção custo-benefício na realização das atividades e a verificar a eficácia de medidas na solução de problemas.

Os mecanismos de controle interno, basicamente, constituem-se em pedidos de reconsideração, recursos administrativos, pareceres vinculantes, controle financeiro e controle de gestão, sendo aplicadores desse controle as corregedorias, como a do Ministério Público, do Judiciário, das Polícia Civil e Militar, e as auditorias e os conselhos fiscais previstos em lei, no caso das fundações, autarquias, empresas públicas, institutos, entre outros.

É importante girar que os órgãos da Administração indireta, além de estarem obrigados a rever seus atos por autotutela, por deterem a prerrogativa de tomar decisões administrativas próprias, ainda ficam a mercê do controle externo da entidade pública direta vinculante, devendo prestar conta de seus atos, nos termos do art. 19 do Decreto-lei 200/1967, não olvidando que igualmente são auditados e fiscalizados, externamente, pelos Tribunais de Contas – art. 71 da CF.

Contribuindo substancialmente para o incremento do controle interno, podemos destacar a recente criação de ouvidorias e controladorias no âmbito dos vários Poderes e instituições. As controladorias concretizam formas inovadoras de auditoria, moralidade, defesa do interesse público, correição e exame de legalidade, ao passo que as ouvidorias estabelecem canais de diálogo e interação da Administração com a sociedade.

2. 2 CONTROLE INSTITUCIONAL EXTERNO

O controle institucional externo é aquele realizado mediante tutela, através de órgãos estranhos ao âmbito da Administração em que incide o controle, salvo nas hipóteses de tutela exercida pelas entidades públicas diretas, diante das indiretas a elas ligadas.

Encontra a exceção apoio em parte da doutrina:

Por isso a tutela pode ser definida como a fiscalização, que os órgãos centrais das pessoas públicas políticas (União, Estados e Municípios) exercem sobre as pessoas administrativas descentralizadas, nos limites definidos em lei, para garantir a

observância da legalidade e o cumprimento das suas finalidades institucionais. (DI PIETRO, 2005, p. 422)

Afora a excepcionalidade citada, constata-se que é o controle externo que dá a necessária medida da harmonia que deve prevalecer entre os Poderes, na forma que dispõe o art. 2º da Constituição Federal. Seu regramento de ordem constitucional advém do fato de envolver aspectos que, de alguma forma, atenuam a independência entre os Poderes da República, sendo exercido mediante o controle legislativo e o controle jurisdicional da Administração Pública.

O controle externo exercido pelo Poder Legislativo em face da Administração apresenta-se em duas categorias: o controle político e o controle financeiro, sendo este último, mediante manifestação do Tribunal de Contas. É desenvolvido no âmbito de cada ente da Federação, ou seja, é atribuição do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das Assembléias Legislativas, da Câmara Distrital e das Câmaras de Vereadores, valendo destacar que o exercício do controle financeiro pelas Câmaras Municipais não se vale de atuação de Corte de Contas municipal, a não ser nas raras exceções autorizadas pelo artigo 31, § 1º da CF, ante a vedação constitucional a criação deste último.

São vários os instrumentos existentes para a realização do controle político, podendo-se destacar o poder convocatório de que dispõem o Poder Legislativo, o poder de sustação, o pedido de informações e o poder investigatório que é exercido por intermédio das Comissões Parlamentares de Inquérito, e visa fiscalizar atos relacionados à função administrativa e à própria organização dos Poderes Executivo e Judiciário.

O controle financeiro ou das contas realizado pelos Tribunais de Contas, auxiliando o Poder Legislativo, importa na realização de um controle externo da administração pública, o qual consiste na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes da Federação e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Já o controle jurisdicional é exercido pelo Poder Judiciário, após, naturalmente, ser devidamente provocado, alcançando os atos de natureza administrativa praticados por

todas as funções estatais, objetivando o exame de sua adequação aos limites fixados na Constituição e nas leis.

O princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário informado no art. 5º, XXXV, da CF, garante que, a qualquer agressão aos cidadãos, a apreciação do Poder Judiciário será sempre possível, inclusive quando a agressão for decorrente da atividade pública, pelo que o princípio em referência embasa a atuação do judiciário como forma de controle dos atos administrativos emanados pelo Executivo, Legislativo e até mesmo pelo próprio Poder Judiciário.

Há quem se insurja contra o enquadramento da atuação jurisdicional como modalidade de controle institucional externo da Administração, sob a alegação de que o Judiciário não é o fiscal da lei ou da ordem jurídica, sendo Siraque (2005, p. 85-86) quem faz a crítica mais contundente:

[...] Assim, quando os agentes dos órgãos estatais resolvem tentar impedir o exercício do *controle* de seus atos pelos cidadãos, pelo Ministério Público ou pelo Legislativo, o Judiciário poderá ser provocado pelo interessado para que exerça sua função jurisdicional com a finalidade de resolver o conflito de direito e não para substituir aquele que deseja fazer o *controle social* ou *institucional*, porque o Judiciário, no exercício da função jurisdicional, não fiscaliza, não controla, mas tem o poder-dever, quando solicitado, de garantir o direito público subjetivo à fiscalização das atividades da Administração Pública.

O Judiciário não é o fiscal da lei ou da ordem pública; quem exerce essa função, por dever de ofício, é o Ministério Público, conforme os arts. 127 e 129 da Constituição. É lógico que aquele que faz o *controle* faz juízo de valor, e, evidentemente, por meio desse juízo de valor, constata se um ato é constitucional ou inconstitucional, legal ou ilegal, regular ou irregular. Todavia, o juízo de valor é subjetivo, é pessoal, é parcial; enquanto o julgamento feito pelo juiz, no exercício da função jurisdicional, é impessoal, é objetivo e imparcial e tem o poder de aplicar sanções jurídicas e executá-las coercitivamente, inclusive pela força.

O juiz não pode fazer o controle, porque quem o faz poderá, eventualmente, ser parte de um conflito de direito, e quem julga o conflito não pode ser uma das partes, a não ser excepcionalmente para atender ao interesse público da justiça. Quem julga, em processo judicial ou administrativo, sempre deve ser imparcial, enquanto quem faz o *controle* sempre é parcial. O juiz poderá ser o tutor de quem faz o *controle*.

Contudo, a aferição pelo Poder Judiciário da compatibilidade dos atos administrativos com o ordenamento jurídico e os princípios norteadores da atuação estatal, mesmo se dando de forma imparcial, é, para a quase totalidade dos doutrinadores, uma efetiva forma de controle da administração.

A aferição da compatibilidade dos atos emanados dos agentes estatais com os princípios norteadores de sua atividade permitirá a recomposição do equilíbrio que deve existir entre os membros da coletividade por ocasião da assimilação dos encargos que lhes sejam impostos em benefício desta. Em havendo sobrecarga sobre setores específicos ou mesmo lesão individual, o controle jurisdicional possibilitará a recomposição da normalidade e a efetivação do princípio da igualdade. (GARCIA, 2008, p. 158).

Ressalte-se que, sob essa perspectiva, dentre as situações em que incidirá o controle jurisdicional, destaca-se sua aplicação por ocasião do julgamento da Ação Popular, importantíssima ferramenta de cunho constitucional, que possibilita à população complementar a fiscalização exercida pelo Poder Legislativo e Ministério Público. Ela propicia a qualquer cidadão a possibilidade de, pessoalmente, através do ingresso desta em juízo e mediante sua promoção, combater as irregularidades e imoralidades cometidas em detrimento da coletividade, em autêntico exercício de controle social, mas que somente virá a ter seus efeitos incididos no plano concreto, a partir da sentença judicial em que conste o resultado do controle jurisdicional sobre a administração pública.

3 CONTROLE SOCIAL

3.1 Conceito

Dentro das modalidades de controle apontadas, a que mais interessa para o presente trabalho reside no denominado controle social, que pode ser definido como sendo aquele realizado pelo próprio cidadão na fiscalização dos atos da atividade administrativa.

De início, cabe apontar que a partir do século XVIII a noção de República passou a evocar a idéia de um governo democrático, de limitação do poder dos governantes, da responsabilidade política e a salvaguarda das liberdades individuais, assegurando, da melhor maneira possível, a eficácia do seu princípio básico, consistente na soberania popular.

Um importante fundamento do regime republicano é exatamente a responsabilidade de todos aqueles que agem como integrantes de órgão público ou no exercício de função pública, conforme indicou Ataliba (1985, p. 65) acerca da responsabilidade de seus gestores: “[...] se a coisa pública pertence ao povo, perante este todos os seus gestores devem responder”, e diferença fundamental das demais formas de governo, em especial da monarquia absolutista, na qual vige a máxima *the king do no wrong*.

O controle social da função administrativa do Estado é consequência inafastável do princípio republicano oriundo do conceito de soberania popular, no qual se sustenta o sistema constitucional que determina que o administrador deve responder por seus atos e omissões perante o Legislativo, o Judiciário e o Executivo e, sobretudo, perante o próprio povo – verdadeiro titular da *res publica*.

Contudo, é preciso esclarecer que o conceito jurídico de controle social vem há pouco tempo se firmando e assumindo os contornos que aqui são apresentados, que se propõem a apresentá-lo como direito público subjetivo de fiscalização ou aferição dos atos que dizem respeito a *res publica*, diferentemente do conceito de controle social abordado principalmente pela sociologia, onde o mesmo é visto no sentido de dominação para a manutenção da ordem vigente, em que o Estado controla o povo ou uma parcela, categoria ou

classe da sociedade controla outras, como na visão da renomada socióloga Lakatos (2008, p. 236).

As sanções, positivas ou negativas, possuem dupla função: de um lado, assegurar a conformidade das condutas, permitindo coesão e o funcionamento das coletividades e, de outro, desencorajar o não-conformismo perante as normas estabelecidas.

Não há dúvidas que o controle social no sentido de dominação existe e foi demonstrado pelos cientistas sociais, inclusive não foram poucas as conclusões no sentido de que o Estado tem por finalidade precípua proteger os interesses dos proprietários em detrimento dos não proprietários.

A CF de 1988 admite o controle social no sentido de domínio e de fiscalização. Porém, domínio com o objetivo de manter a ordem pública e estabelecer o direito e fiscalização com a finalidade de garantir a soberania popular, a submissão dos agentes do Estado ao ordenamento jurídico e à República.

Não se deve acreditar que um dos conceitos está errado ou falso, pois os dois são adequados dentro da polissemia que a palavra controle encerra. Sendo, por isso, cada conceito adequado em sua respectiva área de estudo.

O texto Constitucional de 1988 trouxe a possibilidade de controle social dos atos dos agentes públicos, oportunizando que no atual Estado de Direito seja aplicada uma das formas mais democráticas de fiscalização da administração pública, ou seja, a própria população pode acompanhar, fiscalizar e ajudar a corrigir distorções das políticas públicas.

Este prestigiamento constitucional ampliou o controle da administração pública, o qual era antes exercido com maior ênfase pelo Poder Legislativo, possibilitando que o cidadão comum fiscalize a gestão pública e ainda, nas palavras de Meirelles (1999, p. 59), reforçando o importante papel do controle social garantido pela Constituição, ao asseverar que “A moralidade pública e a probidade administrativa dos agentes do poder são um direito do povo, daí a razão porque o controle de legalidade da administração foi ampliado até o mais simples cidadão (CF, artigo 5, LXXIII)”.

A doutrina contemporânea procurou conceituar o controle social, sendo para Siraque (2005, p. 103):

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

O controle social apresenta como principal característica o envolvimento de qualquer cidadão, diretamente ou através de determinadas entidades não governamentais, na fiscalização dos atos da administração pública, ou seja, a sociedade atua no controle das decisões governamentais para constatar o respeito às normas e princípios constitucionais, bem como as demais normas infraconstitucionais reguladoras da administração pública. Essa atuação do cidadão poderá ocorrer através das organizações não governamentais, ou ainda através de entidades representantes da sociedade com características publicistas, sendo que, nesse caso, pelo menos uma parte de seus membros deverá ser eleita pela sociedade. Como exemplos de pessoas jurídicas de caráter público existem a Ordem dos Advogados do Brasil e os Conselhos de Saúde, os quais foram instituídos por lei.

A necessidade de participação popular e controle dos atos públicos pela sociedade passaram a ser reconhecidas como essenciais, principalmente, devido à crise moral que atingiu as instituições políticas e governamentais e pelo fracasso do Estado Social no que tange à sua capacidade de atender às necessidades e garantias decorrentes do contrato social, tais como: direito à saúde, educação, segurança, habitação, alimentação, diminuição da desigualdade social e respeito à dignidade humana. Essa incapacidade de cumprir com as políticas públicas basilares do Estado Social aumentou a descrença nas instituições públicas e nos políticos, tornando essencial o incremento do controle social como mecanismo indispensável para viabilidade da democracia contemporânea.

Nesse sentido, Habermas (vol I, 2003) defende a participação e o controle da comunidade na gestão pública, asseverando quanto à necessidade de engajamento da sociedade civil como forma de ruptura do estado de inércia em que se encontram determinados homens e mulheres, alertando para a possibilidade de modificações produzidas através da utilização desta mobilização para o direcionamento da administração pública de acordo com as necessidades da comunidade.

Pelo exposto, a participação da sociedade no debate e na fiscalização da administração forma uma gestão pública mais transparente e descentralizada, contribuindo

para a formação de uma gestão conjunta entre administrados e administrador público. Essa participação traz como reflexo a tomada de decisões conjunta a que, invariavelmente, acabam por aproximar os desejos da população e o resultado ofertado pelas decisões.

3.2 Diferença Entre Controle Social E Participação Popular

É preciso esclarecer que o conceito de controle social não pode ser confundido com a simples idéia de participação popular, pois, enquanto esta apresenta como objetivo primário à atuação da sociedade no debate das decisões que serão tomadas pelos administradores públicos, aquele se caracteriza fundamentalmente pela fiscalização da sociedade quanto aos atos praticados pelos agentes públicos.

Sendo assim, é possível considerar que a identidade do controle social está intimamente ligada à noção de fiscalização, controle e acompanhamento, por parte da coletividade, das ações promovidas pelo ente público. Por outro lado, a participação popular pode ser entendida como toda atividade realizada por parte da sociedade ou através de determinados representantes da coletividade, associações de classe, sindicatos, associação de moradores e outros, para colaborar com a administração pública na tomada de certas decisões.

O orçamento participativo e as audiências públicas servem de exemplos para ilustrar a possibilidade de participação popular na gestão pública, ou seja, representam situações nas quais a sociedade tem a possibilidade de participar diretamente da escolha de determinados assuntos que acabam atingindo a população de certo bairro ou região. Dessa forma o cidadão, juntamente com o Poder Público, procura tomar medidas e soluções que visem atender aos anseios da maioria das pessoas de dada comunidade, representando um dos novos pilares da democracia contemporânea, qual seja: a participação popular na administração pública.

Atente-se que neste aspecto, orçamento participativo e a realização de audiência pública têm o condão de colaborar para uma maior proximidade entre a Sociedade e o Estado na gestão administrativa, tendo em vista que a própria comunidade participa do procedimento para escolha de soluções mais próximas da sua realidade. Todavia, ambas as possibilidades não representam uma forma de controle social que se caracterizasse efetivamente pela

fiscalização da administração pública, muito embora a incidência daqueles dois mecanismos auxilie na construção de uma gestão pública participativa e eficiente.

A participação popular consuma-se no momento da tomada das decisões, antes ou concomitantemente à elaboração do ato da Administração e é um poder político de elaboração de normas jurídicas, pois promove a partilha do poder político entre as autoridades constituídas e as pessoas estranhas ao ente estatal. O controle social se efetiva na fiscalização da execução ou aplicação das normas jurídicas ao caso concreto e na análise jurídica da norma estabelecida pela Administração Pública.

Muito embora não tenham o mesmo fundamento doutrinário, a participação popular e o controle social cumprem uma função essencial no atual Estado Democrático de Direito e ambos têm os mesmos núcleos essenciais, quais sejam, a cidadania, a soberania popular e o princípio republicano, tornando-se aliados para a formação de uma gestão pública responsável, participativa e eficiente.

3.3 Normativo Do Controle Social

3.3.1 No Direito Internacional

Não obstante refletir a tendência liberal do século XVIII e o teor marcadamente individualista, a Carta de maior repercussão e alcance foi a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* de 1789, originária da Revolução Francesa, principalmente por seu cunho universalista, posto que os direitos individuais proclamados são endereçados a todos os homens de todos os tempos e lugares.

O conteúdo da Declaração francesa foi constitucionalizado por um grande número de Estados, convertendo-se em normas jurídicas que geraram direitos subjetivos em âmbito nacional. Podemos citar como marco a Constituição do Império do Brasil de 1824, outorgada por D. Pedro I, a qual trouxe no art. 179 trinta e cinco incisos com direitos civis e políticos (Silva, 1990).

Porém, não obstante suas contradições, a Declaração francesa representou um marco histórico para o cidadão, pois por meio de seus ideais foi possível a conquista de outros

direitos fundamentais, tanto que em 10 de dezembro de 1948, a ONU – Organização das Nações Unidas – sacramentou a idéia de reconhecimento universal dos direitos humanos, com a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*.

Dito isto cumpre esclarecer que esses documentos tinham como conteúdo político e jurídico, dentre outros motivos, limitar o poder dos governantes e garantir direitos para o povo, tendo como consequência a participação popular e o controle das atividades estatais, conforme podemos notar no art. 15 da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*: “A sociedade tem direito de pedir a todo agente público a prestação de contas de sua administração”.

É possível afirmar atualmente que o controle social dos atos da Administração Pública é um direito fundamental da primeira geração, que historicamente foi conquistada pela humanidade em quase todos os países do mundo.

Mais recentemente, ante a constatação de que a corrupção compromete a legitimidade das instituições e atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, os Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) subscreveram, em 29 de março de 1996, na cidade de Caracas, a Convenção Interamericana contra a Corrupção (CICC), vindo o Brasil a ratificá-la em 25 de junho de 2002 por meio do Decreto-Legislativo nº 152, sendo ela posteriormente promulgada pelo Decreto nº 4.534, de 19 de dezembro de 2002.

A CICC é diretamente direcionada à detecção, prevenção, sanção e erradicação da corrupção nas funções públicas ou atividades especificamente vinculadas ao exercício destas mesmas funções.

Não apenas veiculando normas de natureza penal e penal internacional, a CICC procurou introduzir alterações no sistema administrativo dos Estados partes, dentre as quais é de se destacar àquela relacionada ao fomento do controle social, por meio da 11ª medida preventiva relacionada no rol do seu art. III, dirigida aos Estados signatários, em que diz que os mesmos se comprometeram a implantar “Mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e das organizações não-governamentais nos esforços destinados a prevenir a corrupção.”

Sendo assim, desde o ano de 2002, o Estado brasileiro se obrigou, perante a comunidade internacional e a sociedade brasileira, a criar mecanismos para estimular o controle social com o objetivo de prevenir a corrupção dentro da Administração Pública e junto às atividades a ela vinculadas.

3.3.1 No Direito Interno

3.3.2 Normativo Constitucional

A Constituição Federal de 1988 trás em seu bojo princípios e institutos democráticos que somente encontram razão para sua existência quando relacionados conjuntamente com a participação efetiva da sociedade no processo de controle da administração pública. Essa tendência já se espelha nas disposições contidas no *caput* de seu artigo 1º, que aduz “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos, ou **diretamente**, nos termos desta Constituição”. Esta fundamentação constitucional traduz o ideal do Estado Democrático de Direito almejado pela população nacional após décadas de autoritarismo.

“[...] a participação fiscalizatória direta é direito fundamental, cuja concretização tende a melhor tutelar a ação do Estado, simultaneamente em termos éticos e de eficiência, qualificando o espaço dominado pela democracia meramente formal. (FREITAS, 2004, p. 89)

Neste aspecto o autor citado fortalece as fileiras daqueles que identificam a participação popular no controle da administração pública como avanço significativo para assegurar o Estado Democrático de Direito e, ainda, privilegiar as necessidades fundamentais da coletividade.

Não se pode negar que o controle da administração pública recebeu tratamento especial pela Constituição Cidadã, a qual em vários artigos trata de especificar a possibilidade de execução do citado controle, conforme se vislumbram nos artigos 31, 49 incisos V, IX e X, 50, 51 inciso II e ainda, 70, 71, 72, 73, 74 e 75.

Neste diapasão, o artigo 31, em seu parágrafo 3º, assevera a possibilidade do controle social da administração pública, quando garante a qualquer contribuinte a

oportunidade de verificar as contas públicas do Município e questioná-las quanto a sua regularidade. "As contas dos municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei".

Existem ainda, na Constituição Federal, diferentes artigos que foram incluídos com o condão de assegurar maior possibilidade do controle social e fiscalização dos gastos dos recursos públicos, merecendo destaque, nesta seara, as disposições presentes no artigo 37, parágrafo 3º da CF:

"A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - As reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários aos registros administrativos e a informação sobre os atos de governo, observado o disposto no artigo 5º, X e XXXIII;

III- a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública."

Os artigos constitucionais aduzidos até aqui certamente não esgotam as garantias asseveradas pela Magna Carta para o cumprimento da participação da coletividade no controle da administração, mas somam-se a tantos outros mais dispositivos, princípios e normas que auxiliam na instrumentalização dos procedimentos que visam assegurar a efetiva ocorrência do controle social da gestão pública.

Constata-se esta situação quando da análise dos dispositivos constitucionais que asseguram o acesso à informação (art.5º, XXXIII), a garantia do devido processo legal, o acesso à justiça, a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania, o respeito ao princípio da transparência, que obriga ao ente público o dever de publicar seus atos, a propositura de Ação Popular (art. 5º, LXXIII), a realização de plebiscito (art.14, I e art.18 §3º e §4º), a realização de referendo (art. 14, II), a participação em colegiados de órgãos públicos (art. 10), a participação por meio de entidades representativas no planejamento do orçamento municipal (art. 29, XII), a participação na gestão administrativa da seguridade social (art.194, parágrafo único, VII), além de outros instrumentos que possibilitam o controle da atividade administrativa do Poder Público, tais como: Mandado de Segurança, individual coletivo, *Habeas Data*, *Habeas Corpus*, Mandado de Injunção e a Ação Civil Pública.

Convém abordar a importância da Ação Popular, que é o instrumento constitucional que melhor guarda relação com o controle social afeto à satisfação dos interesses coletivos, visto que alguns de seus objetivos são à promoção da proteção do patrimônio público e à moralidade administrativa.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....
LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; [...] (Brasil, 2009, p. 29)

A Ação Popular tem como fito a anulação de atos lesivos ao patrimônio público de um modo geral, atuando contra o agente público que incorre na prática de ato nocivo, bem como os terceiros que obtenham benefícios de tal conduta, em outros termos, a Ação Popular tem como finalidade anular os atos lesivos, comissivos ou omissivos, à coisa pública, isto é, a invalidação daquilo que se faz, causando lesão, prejuízo, dano ou ofensa ao patrimônio público, ao patrimônio de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural. Para Carlin (2007, p. 459-460):

É um importante instrumento com o qual o cidadão pode controlar a atividade do administrador da coisa pública. Constitui-se num remédio jurídico-processual de índole constitucional, previsto no inciso LXXIII, do art. 5.º da Carta Magna e regulamentado pela Lei Específica n. 4.717, de 29/6/1965. Esse instituto processual representa, na teoria e na prática, a verdadeira ferramenta transformadora colocada à disposição do cidadão, que poderá provocar o Poder Judiciário a fim de que se efetive o controle da legalidade e lesividade dos atos dos administradores que comprometam o patrimônio público, desobedecendo, inclusive, os princípios da razoabilidade de conduta, ilegalidade e da moralidade, ocasionando danos à coletividade.

Embora o caminho de acesso ao Poder Judiciário reste facilitado, tal instrumento de controle não vem sendo utilizado em larga escala pela população, muito embora a mídia divulgue, quase que diariamente, inúmeros casos de imoralidade, ilegalidade e atos lesivos ao erário público.

Observa-se o desvirtuamento dos fins propostos por tal ação constitucional, a qual passa de mecanismo de preservação dos interesses difusos de probidade administrativa,

da moralidade no âmbito público, da defesa do meio ambiente e do patrimônio coletivo, para servir de ferramenta para satisfação de interesses políticos e ataques pessoais.

A conhecida inércia forense e despreparo dos magistrados em geral são fatores preponderantes que desestimulam aqueles que pensam em buscar a prolatada moralidade administrativa. Além de escassamente empregada, ela é mal estudada e utilizada por razões políticas, de efeitos eleitorais, o que é lamentável. (CARLIM, 2007, p. 461)

Contudo, a ação popular, a guisa de arremate, é uma importantíssima via de participação popular na fiscalização do poder público, servindo de mecanismo complementar a fiscalização exercida pelo Poder Legislativo e Ministério Público, sendo uma brecha no sistema representativo, visto que os detentores diretos do poder, a população, mesmo elegendo representantes para tal mister ainda conservam o direito de pessoalmente, por intermédio do Poder Judiciário, fiscalizar, cobrar e combater as irregularidades e imoralidades cometidas em detrimento da coletividade.

A Constituição Cidadã propiciou notável avanço dos direitos e garantias sociais, ao implementar o mecanismo de controle e participação popular na fiscalização e na gestão cooperativa da administração pública, fazendo valer os princípios republicanos que norteiam a nação brasileira. Além disso, proporcionou a instrumentalização de outros mecanismos que conduziram ao fortalecimento dessa participação social, sejam através dos conselhos comunitários, audiências públicas, ouvidorias ou, até mesmo, através da representatividade de classe.

Interessante notar que normas constitucionais estaduais também prevêm mecanismos para fins do exercício do controle social, a Constituição do Estado do Ceará, por exemplo, dispõem em seu art. 42, §4º, norma que estabelece a obrigatoriedade dos Poderes Executivo e Legislativo dos municípios cearenses de deixarem suas contas anuais para exame, apreciação e eventual questionamento por parte de qualquer contribuinte.

Art. 42. Os Prefeitos Municipais são obrigados a enviarem às respectivas Câmaras e ao Tribunal de Contas dos Municípios, até o dia 30 do mês subsequente, as prestações de contas mensais relativas à aplicação dos recursos recebidos e arrecadados por todas as Unidades Gestoras da administração municipal, mediante Sistema Informatizado, e de acordo com os critérios estabelecidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios, e composta, ainda, dos balancetes demonstrativos e da respectiva documentação comprobatória das receitas e despesas e dos créditos adicionais.

[...]

§4º As contas anuais do Município, Poderes Executivo e Legislativo, serão apresentadas à Câmara Municipal até o dia trinta e um de janeiro do ano subseqüente, ficando, durante sessenta dias, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade, nos termos da lei e, decorrido este prazo, as contas serão, até o dia dez de abril de cada ano, enviadas pela Presidência da Câmara Municipal ao Tribunal de Contas dos Municípios para que este emita o competente parecer.

3.3.1 Normativo Infraconstitucional

A Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000, popularmente conhecida com Lei de Responsabilidade Fiscal, foi elaborada com o objetivo de instituir um mecanismo que possibilitasse o controle social na gestão pública, através dos limites fiscais introduzidos pela nova norma e pela obrigatoriedade da publicidade dos atos contábeis da administração pública.

A lei nova trouxe em seu bojo o caráter moralizante da administração pública, seja porque estabeleceu limites fiscais à atuação antes discricionária do administrador, seja porque determinou a publicidade dos atos contábeis da administração, inclusive através dos meios eletrônicos, especialmente a *Internet*. Buscou objetivamente a moralização da administração pública, fixando novos paradigmas para a gestão de recursos públicos através do planejamento, da limitação fiscal, da publicidade e transparência dos atos públicos e da obrigatoriedade da prestação de contas por todos aqueles que movimentam recursos públicos.

Assim, a lei de responsabilidade fiscal oportunizou a incidência do controle social quando prescreveu, em seus artigos 48 e 49, formas e condições que propiciam a fiscalização pelo povo da atividade administrativa do poder público.

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 incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional

de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

Nilton de Aquino (2002, p. 46) assevera que a transparência das contas públicas, não apenas serve para propiciar o debate sobre os recursos públicos, mas também é uma maneira de assegurar a legitimidade dos atos praticados pelo governo.

A transparência das contas públicas é um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal e um dos indicadores da gestão responsável. Conforme disposto na legislação vigente, a sociedade deve desempenhar papel relevante nas discussões e na elaboração dos planos de governo, cabendo a este fomentar o processo e informar periodicamente à população, em audiências públicas e também por meio eletrônico, o andamento dos negócios públicos. Dessa forma, temos que a transparência, além de permitir o debate sobre os negócios públicos, é também uma forma de garantir a legitimidade das ações governamentais[...]

Nesse contexto, percebe-se que a transparência na gestão pública tornou-se o principal instrumento para a efetividade do controle social, haja vista que, com o advento da Lei 101/2000, a sociedade civil assegurou-se à possibilidade de realizar um controle muito mais efetivo na atividade administrativa do Estado.

A lei de responsabilidade fiscal não apenas representou o progresso de novas formas e mecanismos das administrações públicas, voltadas para gestão fiscal responsável e transparente. Avançou também ampliando a participação popular no processo de gestão dos recursos públicos, desde a discussão para elaboração das peças orçamentárias até a efetiva fiscalização na prestação das contas.

Destaque-se também que o princípio da transparência aduzido pela norma em debate permite que a administração seja posta à prova perante toda sociedade, situação esta que durante vários anos foi descrita como necessidade fundamental para construção da sociedade democrática pautada no controle social. A atenção dispensada à transparência pela lei de responsabilidade fiscal serve como fio indutor para aumentar a participação social no processo de gestão pública coparticipativa, possibilidade que conduz à formação do efetivo controle social da Administração pela comunidade.

Como outro diploma legal que garante a prática do controle social da administração pelos cidadãos, é de se mencionar a Lei 8.666/93, também conhecida por Lei

das Licitações, fazendo-o de forma explícita em 03 (três) dispositivos, quais sejam, §8º do art. 7º, §6º do art. 15 e §1º do art. 41.

No art. 7º, §8º da Lei das Licitações, temos que:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

- I - projeto básico;
- II - projeto executivo;
- III - execução das obras e serviços.

.....
 § 8º Qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada.

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Há uma reafirmação do princípio da publicidade na medida em que diz textualmente que qualquer cidadão terá o direito público de conseguir informações acerca das obras e preços unitários de determinada obra executada.

Segundo Marçal Filho, essa garantia abrange qualquer informação atinente a licitações e contratações, onde não raro se sonega informações às pessoas interessadas em ter conhecimento das obras e serviços existentes na comunidade.

Esse entendimento aplica-se inclusive no tocante a orçamentos e planilhas de custo, os quais muitas vezes são mantidos em sigilo pela Administração Pública sob pretexto de que seus termos podem induzir os interessados a elevar suas propostas. O raciocínio é destituído de razoabilidade, inclusive porque se supõe que as estimativas adotadas pela Administração refletem os custos de mercado. (2005, p. 115)

Revela o §6º no art. 15:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

- I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;
- II - ser processadas através de sistema de registro de preços;
- III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;
- IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;
- V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.

.....
 § 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.

O §6º se manifesta como um poderoso mecanismo para o exercício do controle social, legitimando todo cidadão a contestar preço constante dos registros de preços, pois através da imprensa, qualquer pessoa tem acesso aos preços adotados no setor público, podendo tomar providências contra qualquer abuso, no que a Administração poderá revogar a licitação se os preços de mercado forem inferiores àqueles registrados.

Na mesma toada segue o §1º do art. 41 de Lei de Licitações:

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

Vislumbra-se aqui, mais um importante dispositivo a conferir legitimidade ativa a qualquer cidadão para exercer o controle social de forma direta perante a Administração Pública pela via administrativa, desta feita, em razão de eventual vício no ato convocatório.

A Administração é compelida a exercer o controle da legalidade do ato convocatório da licitação, principalmente quando provocada por qualquer cidadão nos prazos indicados pela Lei 8.666/93. Não pode deixar de fazê-lo sob a alegação de que o particular não teria interesse em participar da licitação ou que não preencheria os requisitos para tanto.

Por fim, cabe analisar a Lei 9.051, de 18 de maio de 1995, com suas determinações elencadas basicamente em dois artigos:

Art. 1º. As certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações, requeridas aos órgãos da administração centralizada ou autárquica, às empresas

públicas, às sociedades de economia mista e às fundações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverão ser expedidas no prazo improrrogável de quinze dias, contado do registro do pedido no órgão expedidor.

Art. 2º. Nos requerimentos que objetivam a obtenção das certidões a que se refere esta Lei, deverão os interessados fazer constar esclarecimentos relativos aos fins e razões do pedido.

Estabelecendo prazo improrrogável e meio de obtenção de expedição das certidões para a defesa de direitos, a Lei 9.051/95 regulamentou o direito constitucional a obtenção de certidão em repartições públicas estabelecido na alínea *b* do inciso XXXIV do art. 5º da CF, vindo a indicar que este direito pode vir a ser obtido pelos interessados inclusive em sociedades de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Como direito subjetivo, a obtenção de certidões dos Poderes Públicos, subordina-se ao atendimento de três pressupostos constitucionalmente elencados: ser o requerente o interessado, destinar-se ao atendimento das circunstâncias de defesa de direitos e esclarecimento de situações pessoais, com indicação das razões do requerimento, e não ter o documento natureza sigilosa. Somente a ausência de um desses pressupostos, enseja o indeferimento do pedido

Destina-se a defesa de direitos e a esclarecimentos de situações pessoais. Deverá, portanto, ser declinada as razões do pedido de certidão, para que possa ser acolhido pelo Poder Público, haja vista que o direito relacionado com a expedição de certidões pelas repartições administrativas não é assegurado de maneira absoluta ou indiscriminada, mas subordinado ao atendimento de determinadas circunstâncias, como a defesa de direitos e esclarecimento de situações.

Quanto ao legítimo requerente, a jurisprudência majoritária firmou posição no sentido de que a averiguação da legitimidade para requerer certidões deve ser interpretada de forma abrangente.

A defesa dos direitos apontada na Lei 9.051/95 abrange qualquer direito do cidadão interessado, seja este personalíssimo ou inserido dentro do conceito de direito coletivo, bastando que o direito, por qualquer meio, diga respeito ao requerente. Assim, a obtenção de certidão referente a qualquer ato da administração que venha a incidir, ainda que de forma reflexa, em direito do administrado, legitimará este último a requerê-la, o que

possibilita o controle social da administração pública, v. g., certidão informando se a construção de determinado posto de saúde no município do requerente se encontra dentro do lapso temporal informado no cronograma da obra.

3.4 O Ministério Público e o Controle Social

A Constituição Federal de 1988 delegou ao Ministério Público o importantíssimo papel de fiscalizar a atividade da administração pública, realizando o trabalho de controle externo junto aos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, em todas as esferas da federação e também nos Tribunais de Contas, conferindo-lhe amplo poder de atuação para exercer o controle externo sobre todos os demais órgãos e Poderes da República.

Mais ainda, o texto constitucional assegurou ao Ministério Público condições para que pudesse desenvolver seu trabalho com absoluta independência, garantindo-lhe autonomia orçamentária, independência funcional e administrativa, C.F. art. 127, §2 e 3. Assim, o legislador constituinte ofertou condições de trabalho e prescreveu a função a ser desenvolvida pelos promotores e procuradores de justiça, dentre as quais destaca-se a fiscalização da atividade da administração pública e de todos os que se relacionam com o poder público, tanto no cumprimento da lei quanto na aplicação dos recursos públicos.

Parece inegável a contribuição trazida pelo Ministério Público que, no exercício de suas funções, tem realizado relevante trabalho no combate a improbidade administrativa e a falta de responsabilidade fiscal apresentada por alguns administradores públicos.

Essa atuação tem apresentado excelentes resultados ao interesse público, onde se constata que a população tem utilizado o acesso aos Promotores de Justiça para denunciar atos de improbidade administrativa, má utilização dos recursos públicos, falta de atendimento em serviços públicos essenciais, não cumprimento de metas orçamentárias obrigatórias e outras diferentes espécies de desmandos e desvios de recursos ou condutas praticados pelos agentes públicos e demais indivíduos ou empresas que se relacionam com o Poder Público local.

É nesta condição que se verifica o efetivo exercício de controle social realizado pela parceria entre Sociedade Civil e Ministério Público, ou seja, enquanto este está

qualificado constitucionalmente para defender os interesses da sociedade e proteger o patrimônio público, aquela se utiliza dessa capacidade institucional para desenvolver através desta relação à fiscalização da atividade da administração pública. Podemos, dessa forma, observar que o Ministério Público se transformou em um instrumento legítimo de acesso da sociedade civil para fiscalizar e controlar o gestor público.

4 CONFRONTO DO CONTROLE SOCIAL COM OS DEMAIS CONTROLES EXTERNOS

O controle sobre os atos da administração pública levado a efeito pelo Poder Judiciário é o controle por excelência da legalidade dos mesmos, podendo analisá-los, inclusive, quanto aos aspectos da legitimidade e eficiência, com supedâneo no princípio da inafastabilidade da jurisdição.

Não obstante a incontestável importância dessa modalidade de controle externo da administração pública, esta somente se manifesta mediante provocação de um terceiro, sendo sua necessária inércia, não apenas uma de suas características peculiares, mas também sua maior limitadora quanto ao exercício do controle externo.

Com efeito, o Judiciário exerce sua função jurisdicional, em outras palavras, seu poder-dever, pronunciando-se quanto à adequação do ato administrativo às leis e aos princípios da administração pública, somente após provocado pelo interessado, v. g., cidadão que exercendo seu direito público subjetivo de fiscalização das atividades da Administração Pública ingressa com uma Ação Popular.

Integrados os controles externos e internos entre os Poderes, pode o Judiciário exercer o controle sobre a administração pública ante a iniciativa de outras formas de controle, valendo-se da denominada integração sistêmica da Administração, conforme definiu Gualazzi:

[...] nos três Poderes, é constitucionalmente assegurada a integração administrativa, a fim de coligar sistemas de controle interno com o controle externo, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas; portanto, o controle administrativo do Brasil (interno e externo) assenta-se implicitamente no princípio setorial da integração sistêmica da Administração, [...] (1992, p. 172)

Assim, salvo raríssimas exceções expressamente autorizadas em Lei, v.g., a declaração judicial *ex officio* de vício insanável em Auto de Prisão em flagrante, o Poder Judiciário se encontra limitado no exercício do controle sobre a administração pública, ante o fato de só poder atuar quanto a determinado ato administrativo mediante a provocação de órgãos ou pessoas devidamente legitimadas para tal, o que, por motivos justificáveis ou não, muitas vezes não ocorre.

Some-se a isto, a notória morosidade da Justiça brasileira, onde, muitas vezes, processos judiciais por improbidade administrativa são iniciados, mas acusados detentores de mandato eletivo só vêm a ser julgados após o cumprimento integral do mesmo, ou, no mesmo passo, os feitos são extintos em decorrência da incidência da prescrição no curso do processo.

O controle social não encontra limitações quanto à possibilidade de seu exercício pelos cidadãos, pois, sendo direito público subjetivo, não está condicionado ao agir de terceiros ou a se socorrer apenas ao Poder Judiciário e, apesar de não possuir o poder decisório do Judiciário, a atividade fiscalizatória do cidadão, feita individual ou coletivamente, é de imensa importância para a prevenção à corrupção e a todo tipo de ato administrativo comissivo ou omissivo que importe malferimento à lei e aos princípios administrativos, notadamente no que diz respeito ao patrimônio público. É praticamente unânime o posicionamento dos especialistas na matéria quando dizem que o controle preventivo da corrupção, ou seja, o controle ocorrido antes da consumação do ato de corrupção faz surtir um efeito potencialmente maior para dar fim dos desmandos administrativos, inibindo-os, que um controle repressivo feito via judiciário.

Atinente ao controle externo da Administração Pública pelos legislativos dos municípios, estados e União, temos que este se dá principalmente em função do inestimável auxílio dos Tribunais de Contas.

Neste sentido, o Tribunal de Contas deve ser entendido como um órgão auxiliar do Poder Legislativo, que deve realizar seus trabalhos de forma independente e autônoma, tendo como atividade precípua a fiscalização de todos os demais órgãos públicos, assim como daqueles que se relacionam com o Poder Público, ou ainda os que de alguma forma manipulam recursos públicos, ressaltando que o exercício da função fiscalizadora do Tribunal de Contas ultrapassou a simples análise da legalidade dos atos praticados pelos agentes públicos, devendo a instituição cumprir com suas atribuições aduzidas nos artigos 70 e 72 da Constituição Federal.

Inicialmente é preciso destacar que os critérios para escolha da composição, organização e atribuições dos Tribunais de Contas estaduais devem obedecer ao modelo prescrito na Constituição Federal, art. 75, ou seja, os conselheiros devem ser escolhidos entre

os brasileiros de idoneidade moral e reputação ilibada, de notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de Administração Pública. Possuindo ainda, as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça.

Todavia, a crítica acirrada que a sociedade civil vem fazendo quanto ao formato exposto reside no fato da inobservância dos critérios durante o processo de escolhas dos novos membros, haja vista que o processo de seleção tem desatendido os vetores constitucionais acima indicados.

Analisando a composição dos Tribunais de Contas se constata que a regra geral é a indicação de integrantes a partir de critérios muito mais políticos que técnicos, ou seja, no lugar de técnicos preparados para controlar e fiscalizar a atividades da administração pública, o que se observa é que a ampla maioria das vagas estão atualmente ocupadas por agentes políticos, que não se pode olvidar, apresentam interesses políticos regionais que comprometem qualquer avaliação, fiscalização e auditoria realizada nos órgãos da administração direta e indireta dos diferentes entes da federação.

É indubitosa a morosidade de atuação dos Tribunais e Contas, deixando de detectar as irregularidades a tempo de viabilizar a reposição dos danos causados ao erário público e com a eliminação do controle prévio, que estava na Constituição de 1946 (art. 77, §§ 1º e 2º), o qual tornava obrigatório o registro do contrato para posterior realização da despesa, para tornar a atuação do Tribunal eficiente só restaria a melhora de seu controle concomitante, isto é, aquele exercido no curso da realização da despesa, possibilitando a sua sustação sempre que detectada qualquer irregularidade. Ocorre que, na maioria das vezes, a atuação do Tribunal está voltada para o controle posterior, com atraso e se atendo a análise meramente formal das despesas públicas.

Dessa forma, os Tribunais de Contas acabam por aprovar muitas contas irregulares, pois não entram no mérito se determinada nota fiscal constante em um processo de pagamento é "fria" ou não, se a empresa contratada é "fantasma" ou não, se o valor é compatível com o produto adquirido ou não, se o procedimento licitatório foi montado e conduzido adequadamente ou não, dentre outros exemplos.

Ademais, o Tribunal de Contas emite parecer meramente opinativo quanto às contas examinadas do executivo, ainda que possa proferir decisão imputando débito ou multa ao responsável pela ilegalidade de contas, à qual a Constituição confere eficácia de título executivo (§3º do art. 71 da CF/88), o que leva à seguinte situação: muitas vezes a rejeição das contas pela Corte de Contas não é referendada pelo Legislativo, a despeito de todos os recursos humanos e materiais dispensados à produção do parecer pelo Tribunal de Contas e da condição de leigos da grande maioria dos parlamentares que detêm o poder decisório da matéria.

Comprometendo o controle externo pelo Legislativo existe a cooptação de parlamentares para o grupo político de apoio ao chefe do Executivo, que pode se dá de várias formas, desde o oferecimento de cargos de confiança a apadrinhados políticos até a prática criminosa de suborno, não sendo de se admirar que em muitos entes da Federação, principalmente nos municípios, parlamentares sejam contrários a qualquer tipo de investigação que se proponha contra o Poder Executivo.

O controle social através da sociedade civil organizada não se atém a direcionamentos políticos e torna extremamente difícil a prática de cooptação de cidadãos por qualquer agente da administração pública, além de conduzir a uma cultura de não aceitação à corrupção, o que, por si só, representa um enorme reforço e avanço para o controle da administração pública.

Ademais o controle da *res* pública pelas pessoas em geral, através dos vários mecanismos legais postos a sua disposição, das informações disponíveis pela *internet*, do direito de petição, da Ação Popular e encaminhando denúncias diretamente ao Ministério Público, abrevia em muito o tempo em que irregularidades seriam reveladas e apuradas pelos órgãos oficiais, e isto caso fossem detectadas pelos mesmos, ou seja, pelos Tribunais de Contas. Resulta também na facilitação da apuração dessas mesmas irregularidades, fazendo com que a colheita de provas e indícios não fique eternamente limitada pelo número irrisório de fiscais e auditores que atualmente existem, e possibilitando que se proceda a análise não apenas formal, mas também do aspecto material dos procedimentos e documentos da administração pública.

Não se pode negar que o controle social mediante a participação popular, no sentido de fiscalização, ainda é incipiente, resultado, sobretudo, do longo histórico de autoritarismo no Brasil e de um sistema educacional público deficitário, que somente agora ensaia alguns passos para tentar conferir uma formação minimamente adequada.

No entanto, os movimentos sociais vem se fortalecendo cada vez mais e junto com eles a noção da necessidade de uma democracia participativa, fazendo valer o princípio participativo, que, segundo o constitucionalista José Afonso da Silva:

[...] Não é tanto a participação individualista, isolada, do eleitor no só momento da eleição. É a *participação coletiva organizada*. Mas é ainda uma participação representativa, que assenta no princípio eleitoral. Ora, qualquer forma de participação que dependa de eleição não realiza a *democracia participativa* no sentido atual desta expressão. A eleição consubstancia o *princípio representativo*, segundo o qual o eleito pratica os atos de governo em nome do povo. O *princípio participativo* caracteriza-se pela participação direta e pessoal do eleitorado na formação dos atos de governo. (2002, p.51)

Nesse caminho segue a estrutura da Constituição Federal de 1988, que é incentivadora e condizente com o Estado Democrático de Direito, no qual os cidadãos devem possuir o direito de exercer, na qualidade de detentores do poder, o controle social sobre o Poder Público, inibindo ilegalidades através do constante vigiar dos atos praticados.

CONCLUSÃO

Junto à concepção de Estado Democrático de Direito se encontra o mandamento estabelecido no artigo 1º da Constituição Federal que informa que todo poder emana do povo e apenas em seu proveito será ele utilizado.

Ante o domínio do princípio democrático que assegura o exercício do poder pelo povo e para o povo, necessário se faz o estabelecimento de meios de controle da atividade estatal.

As formas de controle oficial da administração pública, dividindo-se em institucional interna e institucional externa, mediante a prática da autotutela e da tutela, respectivamente, envolvem a atuação dos três poderes da República, sempre com o fito de observar a regularidade dos atos emanados pelo poder público.

Estes, no entanto, são exercidos concomitantemente com mais uma modalidade de controle externo, qual seja, o controle social, tendo esta origem histórica na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789; presença no Direito Internacional, inclusive com seu incentivo garantido na Convenção Interamericana contra a Corrupção, ratificada pelo Brasil; assentamento constitucional; e presença estabelecida mediante disposições de vários diplomas legais, dentre as quais se destaca a Lei Complementar 101/2000.

Em que pese a existência dos mecanismos de controle institucional do Poder Público, os mesmos, por vezes, demonstram ser ineficazes e incapazes de garantir o devido resguardo do patrimônio público e a garantia da devida aplicação das políticas públicas necessárias a satisfação da coletividade.

Não se pode esquecer que uma maior participação da sociedade civil na gestão e fiscalização da coisa pública, podendo contar, quando necessário, com atuação independente e eficaz do Ministério Público, é essencial para o próprio fortalecimento da administração pública que, através dessa participação social, não mais estará tão suscetível à ação de agentes públicos ímprobos e se tornará mais capacitada para desenvolver resultados mais próximos das reais necessidades da coletividade.

Foi nessa linha de pensamento que a presente monografia procurou abordar o conceito de controle social e a importância de seu exercício junto à administração pública, analisando inicialmente o conceito da palavra controle, para, a partir daí, visualizá-lo na acepção do controle da administração pública e classificá-lo em controle institucional e controle social, subdividindo o primeiro em controle institucional interno e controle institucional externo, conforme classificação dominante. Em seguida aborda-se o controle institucional em suas duas modalidades, anotando que estes conferem harmonia entre os Poderes, na forma que dispõem o art. 2º da Constituição Federal, informando acerca do Poder Legislativo e Poder Judiciário e das formas de controle que dispõem.

Atento à definição de controle social, este trabalho procurou apresentar o que é participação da sociedade junto à gestão pública, destacando, entretanto, que a participação popular não se confunde com controle social, muito embora ambos sejam direitos fundamentais e apresentem uma relação muito próxima, quase que complementar.

Havendo a necessidade de instrumentos capazes de ofertar aos cidadãos condições para o exercício dessa fiscalização do Estado, o texto constitucional e as normas infraconstitucionais disponibilizaram à sociedade civil mecanismos que possibilitam o controle da atividade administrativa do Poder Público, tais como: Ação Popular, Mandado de Segurança, individual coletivo, *Habeas Data*, *Habeas Corpus*, Mandado de Injunção e a Ação Civil Pública. Destes, a ação popular é o que mais guarda relação com o controle social afeto à satisfação dos interesses coletivos, visto que seu objeto é destinado à promoção da proteção do patrimônio público e à moralidade da administração pública, não obstante os desvirtuamentos comumente verificados em torno de sua utilização.

Leis infraconstitucionais também acentuam a necessidade do exercício do controle social, como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que oportunizou a incidência do controle social a partir do que orienta seus artigos 48 e 49, indicando formas e condições a possibilitar plenamente que a população fiscalize a administração.

Ao lado delas figuram outras de relevo ímpar, tais como a Lei de Licitações, onde dispositivos autorizam que qualquer pessoa acompanhe e impugne licitação que não se atenha

aos moldes estabelecidos legalmente e a Lei 9.051/95 que disciplina a emissão de certidão pela administração, garantindo assim a efetivação do direito à obtenção de certidão junto às repartições públicas por qualquer interessado.

Por outro lado, o judiciário e os Tribunais de Contas, estes últimos auxiliando o Poder Legislativo, apesar de exercerem relevante papel para o controle da administração, vêm sendo sistematicamente enfraquecidos ou inviabilizados, ante os percalços político-estruturais que acometem os Tribunais de Contas, bem como a morosidade e a inércia própria do Poder Judiciário.

Revelando-se o controle social como necessária solução ao contexto de dificuldades experimentadas pelas outras formas de controle externo, temos que a participação popular nas decisões que envolvam os interesses coletivos, por intermédio dos debates promovidos em audiências públicas e na gestão orçamentária (orçamento participativo), e do exercício do direito de fiscalização, via instrumentos constitucionais e infraconstitucionais disponíveis, ainda seja tímida. Estas, quando bem orquestradas, levam os cidadãos, na qualidade de detentores do poder, a inibir ilegalidades.

É cristalina a idéia de que a Democracia contemporânea exige a participação do cidadão durante toda atividade administrativa do Poder Público. Assim o controle social torna-se fator indispensável para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

É neste sentido que o presente trabalho procurou demonstrar que o controle social pode e deve ocorrer com maior amplitude. Para isso é preciso romper com a forma histórico-cultural de inércia da população nacional, instando reafirmar a necessidade de que, para que se operem os efeitos da democracia participativa, é fundamental a execução de ações afirmativas da sociedade no controle social da administração pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, N.A.. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal**. São Paulo: Atlas, 2002;
- ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985;
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. D.O.U. de 5 de maio de 2000. Brasília, DF;
- _____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, 6 jul. 1994, Brasília, DF;
- _____. **Lei nº 9.051, de 18 de maio de 1995**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, 19 de maio de 1995, Brasília: DF;
- CONSTITUIÇÃO** do Estado do Ceará, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.ceara.gov.br/ceara/simbolos-oficiais/constituicaoestadual-56.pdf>. Acesso em 08 de set. 2009;
- DECLARAÇÃO** dos Direitos do Homem e do Cidadão, 26 de agosto de 1789. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/documentos-antiores-a-criacao-da-sociedade-1919.html>. Acesso em 25 set 2009;
- CARLIN, V.I.. **Manual de Direito Administrativo**. 4ª edição. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007;
- CARVALHO FILHO, J.S.. **Processo Administrativo Federal**. Comentários à Lei 9.784/1999 Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001;
- _____. **Manual de Direito Administrativo**. 22ª Ed. Revista, ampliada e atualizada até 10.07.2009; Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2009;
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 31ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2003, atualizada até a emenda constitucional nº 39 de 19-12-2002;
- DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**, 18. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2005;
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Controle; fiscalizar; sincicar**. In: Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986;
- FREITAS, J.. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3ª Ed. São Paulo. Malheiros, 2004;
- GARCIA, Emerson, ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008;
- GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico nos tribunais de contas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992;
- HABERMAS, J. **Direito e Democracia**. Vol.1, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003;
- HARADA, Kiyoshi. Controle externo da execução orçamentária. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1036, 3 maio 2006. Disponível em: <[HTTP://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8336](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8336). Acesso em 26 set. 2009;
- LAKATOS, Eva Maria. **Sociologia Geral**. 7ª Ed. rev. e ampl. 8ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2008;
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11ª Ed. São Paulo: Dialética, 2005;
- MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público: comentários à Lei da improbidade administrativa**. 3ª Ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009;
- MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 2ª Ed. São Paulo: RT, 1999;
- MEIRELLES, H.L.. **Curso de Direito Administrativo**. 24ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1999;
- _____. **Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Habeas Data, Ação Direita de Inconstitucionalidade, Ação Declaratória de Constitucionalidade e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. 23ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001;
- PEDRO, Fábio Nadal. Do direito de petição e obtenção de certidões junto às repartições públicas. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n.50, abril 2001. Disponível em: [HTTP://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1982](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1982). Acesso em: 24 set. 2009;

PESTANA, Flávio Bonfim (Coord.) Controle in: **Dicionário completo da língua portuguesa**. Folha da Tarde. 3ª Ed. São Paulo: Melhoramentos, 1994;

SILVA, J.A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 6ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1990; 16ª Ed. 1994;

_____. **Poder Constituinte e Poder Popular** (Estudos sobre a Constituição). São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2000;

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.