

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP  
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO**

**DAVI ASSUNÇÃO SALVADOR NERY DE CASTRO**

**A ATUAÇÃO ARTICULADA DO CONTROLE SOCIAL E DO CONTROLE  
EXTERNO E O FORTALECIMENTO DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA.**

**Brasília,  
Agosto 2016**



**DAVI ASSUNÇÃO SALVADOR NERY DE CASTRO**

**A ATUAÇÃO ARTICULADA DO CONTROLE SOCIAL E DO CONTROLE EXTERNO E O FORTALECIMENTO DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

Artigo Científico apresentado à Banca Examinadora da pós-graduação de Direito Administrativo da Escola de Direito de Brasília – EDB/IDP como requisito à obtenção do título de Especialista.

**Brasília,  
Agosto 2016**

**Davi Assunção Salvador Nery de Castro**

**A atuação articulada do Controle Social e do Controle Externo e o fortalecimento do controle da Administração Pública.**

Artigo Científico apresentado à Banca Examinadora da pós-graduação de Direito Administrativo da Escola de Direito de Brasília – EDB/IDP como requisito à obtenção do título de Especialista.

Brasília, 31 de agosto de 2016

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof(a) Dr(a)**

---

**Prof(a) Dr(a)**

---

**Prof(a) Dr(a)**

Dedico este trabalho a Deus, o autor da vida e supremo provedor, bem como a minha querida esposa Izabela aos nossos futuros filhinhos e aos meus pais que sempre investiram em minha formação acadêmica

## **RESUMO**

O objeto do presente artigo foi identificar em que medida o controle social e o controle externo tem se articulado de forma cooperativa no sentido de proporcionar maior efetividade e eficácia no controle da gestão pública. O objetivo do trabalho foi apresentar as ferramentas para o exercício do controle social e as maneiras como a sociedade pode induzir e fortalecer de forma colaborativa a atuação do controle externo, bem como demonstrar, como o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas tem atuado no sentido de fomentar e viabilizar a execução do controle social. A metodologia utilizada foi a pesquisa documental e bibliográfica, e o artigo tem caráter qualitativo, buscando oferecer uma apreciação global sobre as conclusões que a investigação possibilitou. O desenvolvimento da análise abordou elementos jurídicos, administrativos e sociais relacionados ao exercício do controle social e do controle externo. A forma de abordagem foi a pesquisa sócio jurídica, dada a necessidade de estabelecer uma relação entre o campo do Direito e outras esferas do conhecimento para dar uma resposta razoável ao problema. Além disso, foram trazidos elementos práticos como a verificação de fiscalizações, decisões e ações institucionais dos Tribunais de Contas. Concluiu-se que o controle social e o controle externo devem ser parceiros na busca pela melhoria do controle da administração pública e do aperfeiçoamento da gestão pública, mas esta atuação ainda precisa ser bastante expandida para que tais objetivos sejam alcançados.

**Palavras-Chave:** Tribunal de Contas. Controle social. Controle Externo. Controle da Administração Pública.

## **ABSTRACT**

The purpose of this paper was to identify the extent to which social control and external control has articulated is cooperatively in order to provide greater effectiveness and efficiency in the control of public administration. The objective was to present the tools for social control and the ways in which society can induce and strengthen collaboratively the performance of the external control, as well as demonstrate how the external control exercised by the Courts of Auditors has worked towards to promote and facilitate the implementation of social control. The methodology used was documentary and bibliographic research, and the paper has a qualitative character, seeking to provide an overall assessment of the conclusions that the research possible. The development of analysis addressed legal, administrative and social elements related to the exercise of social control and external control. However, the approach was to research legal partner, given the need to establish a relationship between the law field and other spheres of knowledge to give a reasonable answer to the problem. In addition, practical elements were brought to the verification checks, decisions and institutional actions of the Audit Courts. It was concluded that social control and external control must be partners in the search for a better management of public administration and improving public management, but this action still needs to be greatly expanded for these objectives to be achieved.

**Keywords:** Court of Auditors. Social control. External control. Control of Public Administration.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>1. O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	10
1.1. O Autocontrole da Administração .....	14
1.2. O Controle Externo .....	17
1.2.1. Funções dos Tribunais de Contas .....	22
<b>2. CONTROLE SOCIAL</b> .....	26
2.1. Instrumentos de efetivação do Controle Social .....	27
2.1.1. Audiência Pública .....	27
2.1.2. Conselhos Gestores de Políticas Públicas .....	29
2.1.3. Ouvidoria .....	31
2.1.4. Lei de Acesso à Informação .....	32
2.1.5. Lei de Responsabilidade Fiscal .....	33
2.2. Controle Social Como Indutor do Controle Externo Realizado pelos Tribunais de Contas .....	34
2.2.1. Controle Social sobre o Edital de Licitação .....	35
2.2.2. Denúncia aos Tribunais de Contas .....	37
<b>3. OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O FOMENTO DO CONTROLE SOCIAL</b> .....	41
3.1. Auditoria Operacional: um instrumento de controle social .....	42
3.1.1. Auditoria Coordenada no Ensino Médio .....	43
3.1.2. Auditoria na Qualidade e Gestão dos Serviços Prestados pelo DETRAN/DF aos Usuários .....	47
3.1.3. Outras Auditorias .....	49
3.2. Auditoria Social .....	52
3.3. Orientações à Sociedade .....	55
<b>CONCLUSÃO</b> .....	60
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	61



## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 marcou historicamente o ordenamento jurídico brasileiro no que diz respeito à participação da população junto à administração pública. Diante do consagrado regime político democrático e da soberania popular ali consignados, a participação popular direta e indireta na manifestação da vontade política foram garantidas, já que o povo é descrito como o titular do poder político do Estado.

Assim, a participação popular na gestão e controle da Administração Pública é algo inerente à ideia de Estado Democrático de Direito e se manifesta em diversas passagens do texto constitucional, o qual disponibilizou à população brasileira diversos meios para concretização desta participação e controle da gestão pública, com destaque para as audiências públicas, plebiscito, referendo e o controle social.

Salienta-se que a constituição não garantiu apenas a possibilidade de o cidadão se informar sobre as despesas e receitas, bem como demais informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei<sup>1</sup>, mas também os instrumentos concretos de controle como o *habeas data* (art. 5º inc. LXXII), o mandado de injunção (art. 5º inc. LXXI) e a ação popular (art. 5º inc. LXXIII), que poderá ser impetrada por qualquer cidadão para anular ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Nesta esteira, tem-se que o controle social representa um instrumento estabelecido pelo constituinte para permitir a atuação da sociedade no controle das ações do estado e dos gestores públicos, utilizando de qualquer uma das vias de participação democrática existentes. Portanto, essa esfera de controle deve caminhar lado a lado com os tradicionais controles externos e internos.

Por outro lado, a CRFB/88 atribuiu aos Tribunais de Contas um mandato bastante amplo de alternativas para o exercício do controle das contas públicas, conferindo-lhes, dentre outras, as competências do julgamento de contas e da

---

<sup>1</sup> CF 1988, 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;

fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública brasileira, ampliando bastante as possibilidades de atuação das cortes de contas.

Considerando este contexto democrático em que tanto o controle social quanto o controle externo gozam de atribuições específicas definidas no ordenamento jurídico pátrio, o presente estudo busca identificar o atual grau de articulação entre estas duas modalidades de controle e quais ações cooperativas tem sido implementadas, bem como avaliar em que medida tal integração tem proporcionado maior efetividade e eficácia ao controle da gestão pública e corroborado para o aperfeiçoamento da administração pública.

Salienta-se que não é incomum observar certo ceticismo do cidadão em relação à efetividade da atuação dos órgãos de controle, bem como da capacidade da própria sociedade civil influenciar e monitorar a conformidade legal e a qualidade da prestação direta ou indireta de serviços pelos órgãos e instituições públicas. Essas indagações apontam para a necessidade de se repensar a própria concepção de controle, colocando, no centro do debate, a maneira como ele deve ser exercido.

Quanto à metodologia destaca-se que a técnica de pesquisa aplicada foi a documentação indireta, isto é, a pesquisa documental e bibliográfica, sendo que a análise e interpretação dos resultados tem caráter qualitativo e buscam oferecer uma apreciação global sobre as conclusões que a investigação possibilitou. O desenvolvimento da análise aborda elementos jurídicos, administrativos e sociais relacionados ao exercício do controle social e do controle externo, e forma de abordagem foi a pesquisa sócio jurídica, dada a necessidade de estabelecer uma relação entre o campo do Direito e outras esferas do conhecimento para apresentar uma resposta razoável ao problema.

## 1. O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No exercício de suas funções, a Administração Pública sujeita-se ao controle exercido pelos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercê-lo ativamente sobre os próprios atos.

A amplitude deste controle abarca os órgãos e entidades do Poder Executivo, mas também dos demais poderes, quando exerçam função tipicamente administrativa, portanto, envolve, de modo geral, toda a Administração Pública.

Sob o aspecto jurídico, a finalidade da atividade de controle é assegurar que a atuação da Administração Pública ocorra em consonância com os princípios administrativos impostos pelo ordenamento jurídico, principalmente o rol estabelecido no Art. 37 da Constituição Federal de 1988, que reza o seguinte:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência(...)

Destaca-se que além destes princípios constitucionais explícitos o controle ainda é exercido em relação aos princípios implícitos, tais como o da razoabilidade e proporcionalidade, bem como em relação às diversas normas infraconstitucionais.

O controle constitui-se poder-dever dos órgãos que possuem esta função, precisamente pela sua finalidade corretiva, não podendo ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu. Ele abrange a fiscalização e a correção dos atos ilegais e, em certa medida, dos inconvenientes ou inoportunos.<sup>2</sup>

Neste sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro define o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

---

<sup>2</sup> Di PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo. Atlas, 2014 p .809.

Já o autor José dos Santos Carvalho Filho o define como: “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”<sup>3</sup>.

Desse conceito alguns importantes elementos podem ser extraídos. Primeiramente, a referência a mecanismos jurídicos e administrativos realça o fato de que há formas jurídicas de controle, como é o caso do controle judicial dos atos da Administração, e formas administrativas, como é, por exemplo, a denúncia realizada por um cidadão junto às Ouvidorias dos órgãos e entidades públicas.

Também é possível aprender que há dois elementos básicos do controle, quais sejam, a fiscalização, que consiste no poder de verificação realizada sobre a atividade dos órgãos e dos agentes administrativos, bem como em relação à finalidade pública que deve servir de objetivo para a atuação da Administração; e a revisão, que consiste no poder de corrigir as condutas administrativas, seja porque tenham violado normas legais, seja porque haja necessidade de alterar alguma linha das políticas administrativas para que melhor seja atendido o interesse público ou coletivo.

Segundo Hely Lopes Meirelles, o controle, no contexto da Administração Pública, significa a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgãos ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro.<sup>4</sup>

Portanto, na linguagem jurídica, o termo controle denota uma atividade de reexame que um organismo exercita sobre a atividade precedentemente consumada por outro organismo, não necessariamente subordinado ao primeiro, podendo ser de natureza diversa, e com o escopo de averiguar se os atos editados estão em conformidade com as normas e os princípios que lhe disciplinam a atividade.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª Edição. São Paulo. Atlas, 2014. p 953.

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 639.

<sup>5</sup> CAZULLI apud GUALUZZI. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**, p. 24-5

Segundo Gualazzi<sup>6</sup> controle pode ser entendido como o princípio administrativo material, tutelar e autotutelar, de contrastamento, supervisão e gestão integral da Administração, por meio de sistema horizontal de coordenação central, com o escopo de vigilância, orientação e correção, prévia ou posterior, de atos administrativos e de atos, decisões e atividades materiais de administração.

Já no âmbito da ciência da Administração<sup>7</sup> a atividade de “Controle” consiste em verificar se tudo ocorre de acordo com o programa adotado, as ordens dadas e os princípios admitidos. Objetiva-se assinalar as faltas e erros, a fim de que se possa repará-los e evitar sua repetição. É uma atividade que se aplica a tudo: pessoas, coisas e atos. Para que seja eficaz deve ser realizado em tempo útil e acompanhado de medidas corretivas e sancionadoras.

A rigor, a necessidade de controle é inerente ao próprio processo de administrar o qual deve ser entendido como um processo desenvolvido em diferentes etapas, que compreendem, além do planejamento e da execução, o controle e a avaliação. Estas atividades são costumeiramente tratadas no ramo da Administração como componentes do Ciclo PDCA<sup>8</sup>, abaixo representado:



Fonte: Gustavo Periard (sítio indicado abaixo)<sup>8</sup>

<sup>6</sup> GUALAZZI. *Regime Jurídico dos Tribunais de Contas*, p. 26

<sup>7</sup> FAYOL apud DELMONDES, Edna. *A interação do Tribunal de Contas com o parlamento*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 8

<sup>8</sup> < <http://www.sobreadministracao.com/o-ciclo-pdca-deming-e-a-melhoria-continua/>> Acesso em 12/07/2016

A necessidade de que toda e qualquer atividade desenvolvida pelo Estado esteja sujeita a diferentes níveis de controle se faz presente desde que foi concebido o Estado Democrático de Direito.

O poder controlador é um instrumento de defesa da sociedade em relação ao Estado, pois visa garantir a submissão deste à lei e aos princípios firmados no ordenamento jurídico.

Vale destacar que a essência da teoria da separação dos poderes sustenta-se na ideia de que nenhum poder do Estado deve assumir atribuições que não possam ser, de algum modo, objeto de controle por outro poder. Esta ideia foi consignada expressamente no Art. 2º da Constituição Federal de 1988, que ao dispor sobre a atuação dos diferentes poderes da União afirma que eles serão independentes e harmônicos entre si.<sup>9</sup>

Nesta esteira, a possibilidade de que todos os atos praticados pelo Estado possam ser controlados, seja por meio de mecanismos internos, de responsabilidade da própria unidade administrativa executora do ato, seja por meio de órgãos ou de instrumentos externos, além de ser inerente ao próprio poder de administrar, constitui-se pressuposto do princípio democrático.

É descabido, portanto, sobretudo aos administradores públicos, considerarem ameaça ou invasão ao seu âmbito de atuação a possibilidade de seus atos serem questionados na esfera administrativa ou fora dela sob a ótica da sua conformação ao Direito. É dever de todos os que administram recursos públicos sujeitarem-se aos mecanismos de fiscalização previstos na Constituição Federal, dado que apenas em regimes ditatoriais é que existe a possibilidade do exercício de potestades públicas sem o correspondente controle.<sup>10</sup>

Além disso, a sujeição de todos os atos praticados ou de todas as atividades desenvolvidas pela Administração Pública constitui-se garantia básica dos cidadãos

---

<sup>9</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª Edição. Belo Horizonte. Editora Forum, 2013. p.858

<sup>10</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª Edição. Belo Horizonte. Editora Forum, 2013. p.858

e deve ser considerado instrumento para promover a melhoria dos serviços prestados pelo Estado e das tarefas desenvolvidas pelos diversos agentes públicos.

Quanto à sua natureza o controle pode ser realizado no tocante ao mérito ou à legitimidade dos atos de gestão. Em relação ao momento em que ocorre, o controle pode ser classificado como prévio, concomitante ou *a posteriori* (corretivo)

Do ponto de vista de quem o exerce, há o controle é como interno e o controle externo. O controle externo é tradicionalmente exercido pelo Legislativo com auxílio técnico dos Tribunais de Contas, mas, também pode ser desdobrado em diferentes categorias quando considerado no seu sentido *lato*, a saber: o controle mediante provocação ao judiciário; controle efetuado pelo Ministério Público e o controle social.

Tendo em vista o objetivo deste trabalho, será examinado com mais detalhes o denominado controle interno, bem como o controle externo exercido pelos tribunais de contas e o denominado controle social.

### **1.1. O Autocontrole da Administração**

De acordo com a Súmula 473 do STF a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Expõe Miguel Seabra Fagundes que o autocontrole da Administração Pública tem por objetivos corrigir os defeitos de funcionamento interno do organismo administrativo, aperfeiçoando-o no interesse geral, e ensejar reparação a direitos ou interesses individuais, que possam ter sido denegados ou preteridos em consequência de erro ou omissão na aplicação da lei.<sup>11</sup>

Portanto, é dever da Administração exercer a supervisão de seus atos, no sentido de coibir e corrigir eventuais disparates, de forma célere e com vistas a evitar

---

<sup>11</sup> FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 7. ed. Atualização de Gustavo Binenboam. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 126.

reflexos negativos àqueles envolvidos com sua atuação, com destaque à sociedade. Contudo, se tais reflexos forem inevitáveis, cabe à Administração se portar de maneira a prontamente corrigir o ato (ou omissão) não coincidente com os valores de legalidade e de direito e, quando for o caso, de ressarcir eventuais danos aos administrados, conforme prescreve o § 6.º do art. 37, da CF: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

Para realização deste autocontrole a Administração Pública conta com um importante instrumento: o sistema de controle interno – constitucionalmente previsto pelos arts. 31, 70 e 74 da CF/88 (vide Lei 10.180/2001 e Decreto 3.591/2000, que dispõem sobre o sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal).

Determina o art. 74 da CF/88 que o Executivo, o Legislativo e o Judiciário deverão instituir e manter sistemas de controle interno – de forma integrada, ou seja, voltados ao auxílio e cooperação mútua, com fito de aprimoramento e manutenção da harmônica estrutura do Estado como executor de políticas públicas que atendam ao cidadão de forma adequada.

As finalidades deste sistema de controle interno são: a) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos; b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto a eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; c) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; d) apoiar o controle externo no exercício da sua missão institucional.

Tal sistema de controle representa, em cada unidade administrativa, a verdadeira concatenação de esforços dos entes federativos da República para atingir os ditames constitucionais de legalidade, legitimidade, economicidade e de bem servir o administrado, sob o prisma de controle horizontal da sua atividade, possibilitando que a conformação legal de seus atos seja oportunizada da forma



mais tempestiva possível e, em alguns casos, se dê em momento anterior aos efeitos negativos que porventura vierem a causar.

Assim, espera-se que a Administração Pública, dentro de um sistema de revisões, supervisões e questionamentos de atos de seus subordinados – conforme uma concatenada estruturação hierárquica –, realize a repressão e dissuasão das ações contrárias ao direito, mediante uma justa e organizada estrutura disciplinar. De igual forma, almeja-se o exercício do desempenho administrativo eficiente, com fins de viabilidade prática do bem-estar e desenvolvimento do ser humano que funciona como combustível desta máquina.

Nesta esteira, o sistema de controle interno busca a autorregulação administrativa com vistas a alcançar a eficiência (fazer bem, conforme metas instituídas, alcançando resultados esperados), a eficácia (fazer o correto, conforme comandos administrativos, alcançando o objeto esperado) e a efetividade (alcance de resultados concretos, com força a refletir o comando normativo à realidade regulada) administrativa, conforme valores do direito aplicados ao cotidiano da Administração.<sup>12</sup>

Basicamente, a atividade de um sistema de controle interno funciona por intermédio de uma sinérgica ação de ouvidoria, auditoria e corregedoria administrativa – logicamente, podendo existir atribuições e rótulos diferentes em cada unidade administrativa. Portanto, faz-se necessário a adoção de meios aptos a impedir e corrigir a ilegalidade e, dentro desses mecanismos, surge o controle interno, ou autocontrole, cujo objeto é a correção de falhas internas, a uniformidade da ação administrativa, a reparação de direitos violados, por ação ou missão, na aplicação da lei.

Para aplicação deste ideal em toda a Administração frisa-se a importância do fator transparência administrativa, pois a sua atuação e o seu necessário autocontrole não podem ficar à mercê da crédula perspectiva da capacidade da mesma de enxergar tudo e corrigir integralmente qualquer irregularidade encontrada. Desta maneira, a transparência – na atitude administrativa, em sua raiz e núcleo

---

<sup>12</sup> FRANÇA, Phillip Gil. **O Controle da administração pública..** 3ª. ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 82

essencial – é o vital instrumento para que este primeiro meio de controle da Administração Pública possa ser somado com os demais (tratados a seguir) para, assim, o alcance do bem maior que é de bem prestar atividade de interesse comum.

Assim, imprescindível se faz, não apenas a Administração atuar proativamente em função de verificar e corrigir seus atos, bem como punir seus infratores – mas, também, cabe a ela o empenho de viabilizar o pleno e salutar exercício da sindicabilidade externa de seus atos, seja pela fiscalização do Congresso Nacional, do Tribunal de Contas, do Ministério Público, da sociedade ou do Judiciário, para alcançar a indicação da boa Administração Pública.

O sistema de controle interno, então, é instrumento obrigatório para o alcance da boa prestação administrativa, com destaque da participação ativa da população – quando denunciam e auxiliam na verificação dos resultados – para a necessária integração entre os órgãos administrativos voltados ao estrito exercício do interesse público. Assim, em síntese, a atuação adequada dos órgãos de controle externo e também o exercício zeloso do controle social tem como finalidade fomentar e fortalecer os controles internos da Administração Pública, que por sua vez, viabilizarão e redundarão em uma adequada prestação de serviços públicos ao cidadão.

## **1.2. O Controle Externo**

Hely Lopes Meirelles<sup>13</sup> ensina que o Controle Externo é o que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado, como, por exemplo: a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; a sustação de ato normativo do Executivo pelo Legislativo; a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário; dentre outros.

---

<sup>13</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41ª Edição. São Paulo. Malheiros, 2015. p. 781.

Para Evandro Martins Guerra<sup>14</sup> o controle externo é aquele exercido por um poder ou órgão distinto, apartado da estrutura do órgão controlado. Lato sensu, é externo o controle desempenhado pelo Poder Judiciário sobre os demais poderes, bem como o cumprido pela administração direta sobre as entidades da administração indireta. Em sentido estrito, o controle externo é aquele exercido pelo poder legislativo, diretamente ou através de órgão especializado, sobre a administração direta e indireta dos demais poderes.

O autor acrescenta ainda que o controle externo é desempenhado buscando efetivar mecanismos com vistas a garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental. A administração pública deve ser fiscalizada na gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, assegurando atuação em consonância com os princípios impostos pelo ordenamento jurídico.

Ou seja, o controle externo dos atos da Administração é aquele controle levado a efeito por agente ou órgão não integrante da estrutura organizacional do controlado.

Nas palavras de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, de modo atento ao direito pátrio, é possível classificar o controle externo segundo a natureza do órgão que o exerce em: legislativo, judicial e dos Tribunais de Contas, sendo que apenas este último assume a forma de sistema de controle externo.<sup>15</sup>

Tendo em vista o escopo do presente artigo, o controle externo *lato sensu* exercido pelo Judiciário, não será objeto de análise nesta ocasião, dando-se destaque ao controle exercido pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas.

Deste modo o controle externo exercido pelo Poder Legislativo, conforme exposto pelo referido autor, pode ser dividido em controle político; controle financeiro e controle jurisdicional. O controle político ocorre mediante os seguintes instrumentos: autorização, quando a manifestação de vontade do Poder Legislativo integra o ato emanado pelo Poder Executivo, tornando-o eficaz (vide art. 49, incisos

---

<sup>14</sup> GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte. Fórum, 2003. p. 25.

<sup>15</sup> Fernandes, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 2ª ed. Revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 100.

II, III, IV e XV, bem como art. 52, inciso V da CF de 1998); e a aprovação, hipótese em que é a confirmação do ato pelo Poder Legislativo que lhe dá eficácia (vide art. 49, incisos XIV, XVII. bem como art. 52, incisos III, IV, XI da CF de 1998).

Já o controle financeiro é exercido na medida em que o Poder Legislativo impõe limites financeiros (art. 52, incisos VI, VII e VIII da CF de 1988) e também quando fixa a despesa e estima a receita, por meio do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual. Cabe esclarecer que tais leis são de iniciativa do chefe Poder Executivo (art. 165 da CF 1988), todavia são especialmente submetidas à provação do Congresso Nacional (art. 48, II).

Por fim o controle jurisdicional exercido pelo Legislativo ocorre como exceção ao pretense monopólio desta função pelo Poder Judiciário, sendo previsto na Constituição Federal as seguintes situações cujo julgamento é competência do Legislativo: julgamento de contas anuais do Presidente da República; o processo de impeachment e a sustação de atos normativos.

A Constituição Federal de 1988 também trouxe diversas disposições relativas ao controle externo realizado no âmbito da Administração Pública, dentre as quais se destaca:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (...)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete. (...)

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; (...)

(...)IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e

auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;(…)

(…)VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; (…)

(…)VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; (…)

(…)X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

A interpretação sistemática do texto constitucional permite firmar o entendimento de que a organização nacional da atividade de controle ocorre nos seguintes termos: enquanto o Parlamento se dedica ao controle político institucional da administração financeira e orçamentária, os Tribunais de Contas (TC's) são vistos como os órgãos titulares do controle institucional técnico sobre a administração pública, atuando em auxílio ao Congresso Nacional ou Legislativo local e estadual, mas prescindindo do Poder Legislativo para exercer suas funções.

Nesse passo, Evandro Martins Guerra<sup>16</sup> aponta que o texto constitucional revela como extremamente necessário a participação do Tribunal de Contas da União, quando o controle é realizado pelo Congresso Nacional; bem como a colaboração dos tribunais de contas estaduais, na fiscalização exercida pelas Assembleias de Deputados e Câmaras Municipais, salvo nos Municípios do Rio de Janeiro e São Paulo, posto que possuem corte de contas próprias.

As competências elencadas no art. 71 são exclusivas dos tribunais de contas, constituindo-os órgãos autônomos, no que toca às suas funções; livres, portanto, de quaisquer interferências do próprio Poder Legislativo, o que permite o exercício do controle externo de forma independente, por meio de iniciativa própria, mas também a pedido do poder legislativo, sendo o produto dessa ação destinado a ajudar na incumbência constitucional a este deferida.

---

<sup>16</sup> GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte. Fórum, 2003. p. 29

Vale realçar que o auxílio prestado pelo tribunal de contas ao poder legislativo não o torna órgão auxiliar no sentido de subalternidade hierárquica, significando que o exercício do controle, a cargo do Legislativo, naquelas competências previstas no art. 71, não poderá prescindir do tribunal de contas. Não obstante, cabe lembrar, que há algumas competências do tribunal de contas que não possuem caráter de auxílio, posto que são iniciadas e finalizadas no âmbito da própria corte de contas.

Portanto, dentre as competências elencadas no art. 71 cabe distinguir aquelas que são exercidas em caráter auxiliar ao Poder Legislativo, ou seja, as constantes dos incisos I, V (parcialmente) e VII, a saber: apreciação das contas anuais do chefe do executivo; realização de inspeções e auditorias solicitadas pelas Casas do Legislativo e a prestação de informações ao Poder Legislativo. Deste modo as demais competências são classificadas como exclusivas dos tribunais de contas.

Embora a constituição não tenha designado os Tribunais de Contas como um Poder, segundo o eminente Ministro Carlos Ayres Britto<sup>17</sup>, trata-se de um conjunto orgânico perfeitamente autônomo. Portanto, são órgãos autônomos e independentes que fiscalizam os três poderes sem subordinação a nenhum deles. O auxílio dos Tribunais de Contas ao Legislativo não significa subordinação hierárquica, mas apenas caracteriza sua função.

Os Tribunais de Contas, em virtude de sua função fiscalizadora, são órgãos atípicos, que não se enquadram nas rígidas linhas da tripartição dos poderes, sendo responsáveis pelo controle da aplicação de quaisquer verbas públicas, conforme definição constitucional.

Vale destacar que as mesmas competências expressas no art. 71 da Constituição Federal também são aplicadas aos tribunais de contas estaduais, municipais e do Distrito Federal, em face de previsão contida no art. 75 da Carta Magna, a saber:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de

---

<sup>17</sup> BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. In SOUZA, Alfredo José de. et al. **O Novo Tribunal de Contas: Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais**. (Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas, Estoril, 19-21 mar. 2003) 2ª ed. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

### 1.2.1. Funções dos Tribunais de Contas

Quanto às funções das Cortes de Contas, ou seja, sua incumbência e suas tarefas com características próprias, a doutrina costuma sistematizar de modo bastante heterogêneo.

Hely Lopes Meirelles<sup>18</sup> as define como funções técnicas opinativas, verificadoras, assessoradoras e jurisdicionais administrativas. Já Evandro Martins Guerra<sup>19</sup> classifica em funções opinativa, jurisdicional, fiscalizadora e corretiva.

Segundo esse autor a função opinativa, ou também denominada informadora ou consultiva é realizada quando: inciso I art. 71 - a corte de contas aprecia as contas do chefe do poder executivo, emitindo parecer prévio e juízo técnico de conformidade; inciso III art. 71 – ação pedagógica na orientação dos procedimentos quando decide acerca da legalidade do ato administrativo de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões ; inciso VII art. 71 - presta esclarecimentos sobre a fiscalização realizada e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas, quando solicitadas pelo poder legislativo; §4º art. 71 – quando encaminha relatórios trimestrais e anuais de suas atividades ao Congresso Nacional.

Já a função jurisdicional ou contenciosa é exercida quando o tribunal julga e liquida as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, além das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Quanto a esta função há divergências na doutrina e jurisprudência pátrias. De um lado sustenta-se a função jurisdicional, enquanto outra corrente restringe as decisões à mera manifestação de vontade administrativa. A discussão concentra-se

---

<sup>18</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41ª Edição. São Paulo. Malheiros, 2015. p. 827.

<sup>19</sup>GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte. Fórum, 2003. p. 35

no significado do termo julgamento, utilizado pela Constituição Federal, para designar as decisões dos Tribunais de Contas.

Apesar de os Tribunais de Contas não integrarem o Poder Judiciário, o art. 71 II da Constituição Federal, fixou-lhes a competência de julgar a regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens ou dinheiros públicos, ou seja, foram investidos de exercício parcial da função judicante. Não bem pelo emprego da palavra julgamento, mas pelo sentido definitivo da manifestação da corte. Caso a regularidade das contas pudesse ser reapreciada (pelo Poder Judiciário), seu pronunciamento seria mero formalismo. Assim, a Corte de Contas decide conclusivamente. Os órgãos do Poder Judiciário carecem de jurisdição para examiná-lo.

Guerra<sup>20</sup> afirma que:

Procedendo a essa espécie de julgamento, o tribunal de contas está realizando tarefa própria, típica, não se submetendo a outra jurisdição, visto tratar-se de função especializada. Por corolário, entendemos não haver possibilidade de sua decisão ser revista por outro órgão ou poder, salvo o poder judiciário, que poderá, no caso de vício de legalidade, refazer o decisum.

O constituinte originário empregou a expressão julgar para algumas deliberações do Tribunal de Contas, os julgamentos de tais Cortes devem ser acatados pelo Poder Judiciário, vez que não pode rejulgar o que já foi julgado. O julgamento sobre as contas, decidindo a regularidade ou irregularidade, é soberano, privativo e definitivo, exceto quando houver vícios de legalidade ou no devido processo legal.

Portanto, quando o legislador constituinte quis assegurar o caráter político da decisão, deu a palavra final de julgamento ao Poder Legislativo, mas nos demais casos, a atribuição foi conferida ao Tribunal de Contas, precisamente pelo caráter técnico de que o colegiado se reveste. Assim, se as decisões do Tribunal de Contas devessem ser políticas, sua existência seria desnecessária, porque poderia ser exercida pelo Poder Legislativo.

---

<sup>20</sup> GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte. Fórum, 2003. p. 39



No tocante à função fiscalizadora os incisos IV, V e VI do art. 71 dispõem acerca da possibilidade de ampla atuação fiscalizadora das cortes de contas, seja na área contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, quando serão verificados os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos. Trata-se de importante instrumento de controle, pois permite a complementação de documentos, além do aperfeiçoamento das informações utilizadas, por iniciativa do próprio órgão fiscalizado.

Assim, os tribunais de contas podem, por iniciativa própria, realizar inspeções e auditorias em qualquer unidade administrativa dos três poderes ou da Administração direta e indireta ou qualquer entidade mantida pelo Poder Público. A fiscalização através de inspeções e auditorias exerce importante papel dentre as atividades de controle externo em virtude de não haver limitação constitucional ou legal acerca do exercício desta competência e de sua amplitude ser bastante abrangente.

Permite também a apuração imediata de ilegalidades e irregularidades, agindo de forma preventiva, bem como possibilita uma ação pedagógica no sentido de instruir os fiscalizados sobre a melhor forma de execução das atividades e correção de eventuais falhas. Além disso, também tem um caráter coercitivo já que a proximidade e presença do órgão fiscalizador, principalmente quando averigua as situações *in loco*, causa forte pressão intimidativa possibilitando coibir a ação de atos ilícitos.

Nesta função fiscalizadora também está embutida a competência de fiscalizar o processo de descentralização dos recursos federais repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, seja por meio de convênios, ajustes, acordo ou outro instrumento congêneres.

Por fim, a função sancionadora ou corretiva está prevista no inciso VIII do art. 71, ao fixar a possibilidade de o tribunal de contas aplicar, quando for constatada ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei. Assim, as cortes de contas podem fixar multa proporcional ao dano causado, além de outras cominações, visando a recomposição do erário. Esta função visa dissuadir

os administradores de cometer atos ilegais ou irregulares e, por outro lado, força-los a agir com maior zelo e esmero na gestão da coisa pública.

Além destas funções, o autor Luiz Henrique Lima<sup>21</sup> também aponta para a função de ouvidor na qual os tribunais de contas recebem e processam:

- As denúncias feitas por cidadão, partido político, associação civil ou sindicato
- A representação feita pelo controle interno
- A representação sobre irregularidade em licitação ou contrato administrativo;
- A representação feita pela Câmara de Vereadores sobre ausência de divulgação de transferência voluntária federal.

Quanto às denúncias vale destacar, segundo lição de Jacoby Fernandes<sup>22</sup>, que é um dos instrumentos mais importantes conectores entre a ação dos Tribunais de Contas e a sociedade, posto que permite a qualquer dos seus membros iniciar a “prestação de serviço” de verificação.

Este instrumento está previsto claramente na Constituição Federal, art. 74 §2º, a saber: “§2º. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.”

---

<sup>21</sup> LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. 4ª Ed. Elsevier. Rio de Janeiro, 2011. p. 115

<sup>22</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 3ª Ed. Fórum. Belo Horizonte, 2012. p. 429.

## 2. CONTROLE SOCIAL

A existência de mecanismos de prestação de contas dos agentes públicos perante a sociedade (*accountability*) é o grande desafio para o futuro da democracia nos Estados. O controle dos cidadãos sobre os governantes e a transparência na administração pública conferem legitimidade aos estados democráticos. Quanto mais clara for a responsabilidade do agente perante a sociedade e a cobrança desta em relação à administração, mais democrático será o regime.

No caso brasileiro, por meio da promulgação da Constituição Cidadã, a democracia foi reestabelecida com ampla previsão de direitos, e o Estado brasileiro foi reorganizado de modo a tornar-se mais permeável às questões da sociedade. A partir de então, a participação cidadã tornou-se não apenas possível, mas necessária para o bom funcionamento do aparato público.

Nas palavras de Luiz Henrique Lima<sup>23</sup>, o controle social é exercido desde o processo de elaboração das políticas públicas, por exemplo, mediante consultas e audiências públicas, até o acompanhamento e monitoramento de sua execução. Transparência e participação na gestão pública são fatores determinantes para o controle efetivo da sociedade sobre a gestão pública.

As ideias de participação e controle social estão intimamente relacionadas: por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação.<sup>24</sup>

Deste modo podemos definir o controle social como a atuação de cidadãos, organizados ou não, no acompanhamento e fiscalização dos atos da Administração Pública, ou seja, da aplicação dos recursos públicos e da execução das políticas públicas. A sociedade também pode atuar influenciando na formulação das políticas públicas, e deve fazê-lo ocupando os espaços de participação previstos.

---

<sup>23</sup> LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. 4ª Ed. Elsevier. Rio de Janeiro, 2011. p. 19

<sup>24</sup> Brasil. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. **Controle Social e Cidadania I**. Módulo 3: ENAP. Brasília, 2015. p. 5.

As atividades de controle social podem ser classificadas em atividades de iniciativa do ente público e atividades de iniciativa da sociedade.

Alguns dos espaços previstos pelo legislador, fundamentados na Constituição Federal, para participação dos cidadãos, por iniciativa dos entes públicos, são os conselhos gestores de políticas públicas. Esses conselhos são instituídos por lei, e a participação da sociedade é sempre garantida. Como exemplo podemos citar o Conselho de Saúde, o Conselho de Educação e o Conselho de Assistência Social. Os participantes desses conselhos, chamados de conselheiros, são nomeados pelo Executivo (no município, pelo prefeito), conforme determinado na lei que os instituiu.

Importante ressaltar que é garantida, para qualquer cidadão, a participação nas reuniões dos conselhos, sendo que o direito de opinar depende da autorização do presidente do respectivo conselho.

Além dos conselhos, há outras oportunidades previstas em lei que são de iniciativa do ente público e que promovem a participação cidadã, como as audiências públicas e as conferências.

Além destas iniciativas oficiais, a sociedade também pode ter a iniciativa. As redes sociais e as manifestações na rua são exemplos atuais de controle social que surgiram na sociedade. A organização de grupos voltados a atividades de controle, atuando de maneira coletiva, atentos a questões específicas, é outra forma de atuação. Quando organizados em grupo, os cidadãos se empoderam e conseguem resultados melhores.

## **2.1. Instrumentos de efetivação do Controle Social**

### **2.1.1. Audiência Pública**

É um espaço em que os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário ou o Ministério Público podem expor um tema e debater com a população sobre a formulação de uma política pública, a elaboração de um projeto de lei ou a realização de empreendimentos que podem gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente. Também podem ser discutidos os resultados de uma política pública, de leis, de empreendimentos ou de serviços já implementados ou em vigor.

Trata-se de uma consulta à sociedade acerca de suas principais opiniões e demandas para casos específicos. Geralmente, a Audiência é uma reunião coordenada pelo órgão competente ou em conjunto com entidades da sociedade civil que a demandaram. Nela, apresenta-se um tema e os cidadãos presentes podem se manifestar.

De acordo com a Constituição Federal de 1988 o Poder Executivo deve realizar Audiências Públicas durante o planejamento municipal, na gestão da seguridade social, na gestão da saúde pública, na formulação de políticas e controle das ações na assistência social, e na defesa e preservação do meio ambiente. Para o Poder Legislativo, é previsto que as comissões temáticas (de Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, etc.) do Senado Federal, da Câmara de Deputados, da Assembleia Legislativa Estadual e das Câmaras de Vereadores realizem Audiências Públicas durante o processo de elaboração da legislação. A qualquer tempo, a população pode solicitar aos seus representantes do Poder Executivo ou Legislativo ou do Ministério Público a realização de Audiências Públicas para debater questões polêmicas e resolver conflitos que vivencia.

Há outras ocasiões, previstas em leis federais, nas quais deverá haver Audiência Pública, as quais serão apresentadas em rol apenas ilustrativo:

- No início do processo de licitação, sempre que o valor estimado for superior a 100 vezes o limite previsto pela mesma lei (Lei Federal nº 8666/93).
- Para debater os temas necessários ao poder público, em qualquer momento de um processo administrativo (Lei Federal nº 9784/99).
- Na demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais de responsabilidade do Poder Executivo (prestação de contas) para cada quadrimestre. Essas deverão acontecer no final dos meses de maio, setembro e fevereiro de cada ano (Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/00).
- No processo de elaboração do Plano Diretor e discussão de projetos de grande impacto (Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/01 e Resolução nº 25 do Conselho Nacional das Cidades).

### **2.1.2. Conselhos Gestores de Políticas Públicas**

Os artigos 198, 204 e 206 da Constituição deram origem à criação de conselhos de políticas públicas no âmbito da saúde, assistência social e educação, nos três níveis de governo. Tais experiências provocaram a multiplicação de conselhos em outras áreas temáticas e níveis de governo.

O Conselho é um instrumento para a concretização do controle social – uma modalidade de exercício do direito à participação política, que deve interferir efetivamente no processo decisório dos atos governamentais e também durante a sua execução.

A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecer a participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas. Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrado nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal).

Os conselhos podem ser classificados conforme as funções que exercem, podendo desempenhar, conforme o caso, funções de mobilização, de fiscalização, de deliberação ou de consultoria.

A função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas.

Já função fiscalizadora dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes, assim, os atuais e potenciais conselheiros poderão exercitar ações de controle, que depois podem ser continuadas e disseminadas.

A função deliberativa, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias que serão utilizadas nas políticas públicas de sua área, bem como de avaliar e deliberar sobre a execução das ações de governo e as prestações de contas periódicas, enquanto a função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos.

Os conselhos devem ser compostos por um número par de conselheiros, sendo que, para cada conselheiro representante do Estado, haverá um representante da sociedade civil. Havendo exceções à regra da paridade dos conselhos, tais como na saúde e na segurança alimentar. Os conselhos de saúde, por exemplo, são compostos por 25% de representantes de entidades governamentais, 25% de representantes de entidades não-governamentais e 50% de usuários dos serviços de saúde do SUS.

A seguir serão apresentados sinteticamente alguns Conselhos e suas principais responsabilidades.

### **Conselho de Alimentação Escolar**

Possui atribuições de fiscalizar o Programa Nacional de Alimentação Escolar e que segundo a Legislação tem garantida em sua composição a participação de membros da sociedade civil, discentes, dentre outros segmentos.

Este Conselho controla os recursos destinados à merenda escolar, sendo que parte da verba vem do Governo Federal e outra parte da prefeitura ou do governo do Distrito Federal. Verifica se o que a prefeitura comprou está efetivamente chegando às escolas. Analisa a qualidade da merenda comprada, além de constatar a adequação das condições de armazenagem e conservação dos alimentos.

### **Conselho Municipal/Distrital de Saúde**

Responsável por controlar o dinheiro destinado à saúde, acompanhando as verbas oriundas do Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses de programas federais. Também participa da elaboração das metas para a saúde, controla a execução das ações na saúde, devendo reunir-se no mínimo uma vez por mês.

### **Conselho de Controle Social do Bolsa Família**

Deve controlar os recursos do Programa, verificando se as famílias beneficiadas atendem aos critérios para fazer parte Programa, se o Programa atende com qualidade às famílias que realmente precisam. Também contribui para a manutenção do Cadastro Único.

### **Conselho do Fundef**

Responsável por acompanhar e controlar a aplicação dos recursos, quanto chegou e como está sendo gasto. A maior parte da verba do Fundef (60%) é para pagar os salários dos professores que lecionam no ensino fundamental. O restante é para pagar funcionários das escolas e para comprar equipamentos escolares (mesas, cadeiras, quadros-negros, etc.). Supervisiona anualmente o Censo da Educação e controla também a aplicação dos recursos do programa Recomeço (Educação de Jovens e Adultos), comunicando ao FNDE a ocorrência de irregularidades.

#### **2.1.3. Ouvidoria**

A Ouvidoria é um espaço que visa a garantir o direito de todo cidadão de se manifestar e de receber resposta, e de propor ações para estimular a participação popular, a transparência e a eficiência na prestação de serviços pelo Estado. Tem a tarefa de receber, examinar e dar encaminhamento a reclamações, elogios, sugestões e denúncias referentes a procedimentos e ações de agentes e órgãos, no âmbito da Administração Pública.

Uma Ouvidoria Pública atua no diálogo entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados.

A criação de uma ouvidoria revela a adesão do ente público aos princípios de um instituto de gestão democrática e inclusiva, oferecendo um canal legítimo de comunicação entre o Governo e o cidadão, garantindo a transparência dos atos públicos e o pleno exercício da cidadania. O serviço de ouvidoria faz parte da estrutura do órgão do Poder que o instituiu. Sugere-se que a ouvidoria seja instituída mediante lei, pois é este o instrumento normativo que lhe confere maior estabilidade e legitimidade.

No âmbito do Distrito Federal a Lei nº 4.896/2012 criou o Sistema de Gestão de Ouvidoria do Distrito Federal, cuja finalidade é garantir a participação popular e contribuir para desenvolver a cultura da cidadania e para aprimorar os serviços públicos prestados pelo Poder Executivo.



#### **2.1.4. Lei de Acesso à Informação**

A Lei de Acesso à Informação é o nome dado para a Lei nº 12.527/2011, que disciplina, parcialmente, o inciso III do § 3º do art. 5º da Constituição Federal, ou seja, regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Esta legislação é um importante instrumento a ser utilizado pelos cidadãos e que serve como fomento ao controle da Administração Pública já que impulsiona o processo de transparência dos atos administrativos. Ela criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades.

A Lei 12.527/2011 obriga a União, os estados e municípios, os três Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, e ainda o Ministério Público. Com a finalidade de cumprir a Lei, estados e municípios devem, primeiramente, regulamentá-la. A importância da regulamentação está em adequar os mandamentos gerais da Lei à realidade local. A regulamentação pode ser feita por lei ou decreto, estando o município obrigado a regulamentar ao menos os itens de regulamentação obrigatória, como os requisitos mínimos de funcionamento do sítio oficial para divulgação e solicitação de informações (art. 8º); o serviço de informação ao cidadão (SIC) e formas de divulgação da LAI (art. 9º); disposições sobre a interposição de recursos (seção II, capítulo III); procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação de informações (art. 27 a 29); e o tratamento de informações pessoais (art. 31).

A Lei de Acesso à Informação garante ao cidadão o direito de obter informações - exceto informações sigilosas - de qualquer órgão da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, estados, Distrito Federal e municípios. Essa disponibilização de informações, em resposta às solicitações é denominada TRANSPARÊNCIA PASSIVA<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília, 2013. p. 17

Já o art. 8º, § 1º, da LAI, Lei 12.527/2011, determina que devem estar à disposição da sociedade, independentemente de solicitação, no mínimo, as seguintes informações: registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; registros das despesas; informações referentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Essas informações podem ser disponibilizadas para a sociedade em outro espaço virtual, como, por exemplo, no portal da própria prefeitura. O objetivo é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como os recursos públicos estão sendo utilizados, e ajude a fiscalizar. Essas informações que a prefeitura divulga sem que ninguém tenha solicitado é a denominada TRANSPARÊNCIA ATIVA<sup>26</sup>

Para solicitar informações, o cidadão deve buscar conhecer de que forma é disponibilizado o serviço de informações ao cidadão (SIC). A lei exige que um meio eletrônico, denominado e-SIC, seja disponibilizado (um portal ou um endereço de e-mail, por exemplo) e também um espaço físico, o SIC físico. Esse SIC físico é um local na administração pública (um local dentro da prefeitura, com um servidor capacitado para receber as solicitações, por exemplo), que esteja preparado para receber as solicitações.

#### **2.1.5. Lei de Responsabilidade Fiscal**

Além disso, no contexto do direito positivo brasileiro, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), introduziu mecanismos voltados a impor a ampla divulgação de todos os procedimentos concernentes ao sistema orçamentário, refirmando-se que se constituem em instrumentos de transparência da gestão fiscal, os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as

---

<sup>26</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília, 2013. p. 14

prestações de contas e o respectivo parecer prévio, bem como o Relatório Resumido de Execução orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal.

Assim, a disponibilidade destas informações e sua elaboração de forma clara e inteligível para o cidadão são também medidas fundamentais para o exercício do controle social, permitindo que a sociedade se imiscua nos negócios do Estado para dar satisfações a reclamos no universo social por inteiro, como afirma Carlos Ayres Britto<sup>27</sup>.

## **2.2. Controle Social Como Indutor do Controle Externo Realizado pelos Tribunais de Contas**

A efetiva participação do cidadão no exercício do controle da gestão pública é elemento fundamental para o fortalecimento da atuação do controle externo e, por conseguinte, para a promoção de uma atuação mais probo, zelosa, eficiente, efetiva e eficaz dos gestores públicos.

As grandes dimensões da administração pública brasileira impedem que os órgãos de controle externo tenham por si sós a possibilidade de conhecerem detalhadamente as características de cada instituição, bem como os meandros das atividades e operações cotidianas que ocorrem internamente no âmbito dos órgãos e entidades públicos, nem mesmo de auferirem a qualidade dos serviços prestados em cada localidade da nossa extensa faixa territorial ou a legalidade de todos os atos praticados.

Deste modo é fundamental que os cidadãos exerçam o seu papel de fiscalização das ações e dos recursos governamentais e que ao detectarem irregularidades, atos de gestão ilegítimos ou antieconômicos, ou quaisquer desvios ou prejuízos aos cofres públicos sejam capazes de acionar os órgãos de controle competentes no sentido de buscar sua atuação preventiva e corretiva, conforme previsto no ordenamento jurídico pátrio.

Portanto, este Capítulo busca apontar algumas formas de atuação da sociedade no exercício do controle social que tem enorme potencial cooperativo de

---

<sup>27</sup> BRITTO, Carlos Ayres. Distinção Entre Controle Social do Poder e Participação Popular. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, nº 189, jul./set. 1992. p. 115.

induzir e aperfeiçoar as atividades dos órgãos de controle externo e promover melhorias na gestão pública e evitar o seu desvirtuamento.

### 2.2.1. Controle Social sobre o Edital de Licitação

Neste sentido, a Lei nº 8.666/93 em consonância com os postulados fundamentais da nova dimensão da cidadania regula o instituto da licitação, como procedimento prévio aos contratos administrativos, visando permitir o mais amplo controle da sociedade sobre os atos da Administração Pública.

Os princípios da isonomia e da legalidade, dentre outros, foram devidamente enunciados pelo legislador no âmbito da Lei de Licitações, senão vejamos:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da **isonomia**, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada **em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade**, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.” (grifo nosso)

Além dos princípios, também foram estabelecidos no ordenamento jurídico meios adequados para e operacionaliza-los, a saber : “Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.”

Deste modo o direito à fiel observância dos procedimentos estabelecidos nesta lei pela Administração, foi estendido a todos os cidadãos que desejem acompanhar o seu desenvolvimento, logo, assinala Sidney Bittencourt "no caso, o exato cumprimento do procedimento previsto na lei é dever da Administração, sendo que o interesse no atendimento ao procedimento não é somente do licitante, mas sim público"<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> BITTENCOURT, Sidney. **Licitação passo a passo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1995. p. 15.

Em decorrência desses postulados, nada mais natural que a lei fizesse repousar sobre o edital da licitação denso matiz desse "controle democrático do processo pelo cidadão"<sup>29</sup>, senão vejamos:

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." (grifo nosso)

Como o edital é o instrumento convocatório das licitações de maior vulto e a lei interna que regradará todos os atos aos quais ficarão jungidos licitantes e Administração, indispensável à existência da possibilidade jurídica de sua impugnação e acertamento prévio ao desenvolvimento de todo processo. A um só tempo, o legislador pátrio assegurou o controle a priori, em relação aos atos futuros da licitação, e posteriori quanto ao regramento da convocação.

Indispensável, porém, que erigisse o direito de impugnar o edital, harmonizando-o com o dever da Administração de levar a termo a concretização do interesse público. De igual modo, é indispensável que os órgãos de controle interno e externo, nesse último abrangidos os Tribunal de Contas e os órgãos do Judiciário, tenham presentes as fronteiras desse direito, até porque não existe direito absoluto, e a indeclinável necessidade dos agentes públicos em atender, na maioria das vezes de modo inadiável, interesses públicos emergentes.

Nesta esteira verifica-se que é cada vez mais comum a operacionalização do controle social das licitações, principalmente dos Editais de Licitação, junto aos tribunais de contas.

Cabe destacar que os tribunais de contas também atuam de ofício no sentido de acompanhar a legalidade e todos os demais princípios que regem os procedimentos licitatórios. No caso do Tribunal de Contas do Distrito Federal tal competência está prevista na Lei Complementar nº 01/1994, a saber:

---

<sup>29</sup> MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 75.

Art. 41. Para assegurar a eficácia do controle e para instruir o julgamento das contas, o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos de que resulte receita ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, competindo-lhe, para tanto, em especial:

I – acompanhar, pela publicação no Diário Oficial, ou por outro meio estabelecido no Regimento Interno: (...) b) os editais de licitação, os contratos, convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, bem como os atos referidos no art. 39 desta Lei Complementar;(...)

### **2.2.2. Denúncia aos Tribunais de Contas**

Um dos principais instrumentos de articulação entre o controle social e o controle externo consiste na possibilidade concedida no § 2º do art. 73 da Constituição Federal de que qualquer cidadão participe da fiscalização dos recursos públicos através da protocolização de denuncia de irregularidades na aplicação desses recursos ao Tribunal de Contas da União, estadual o municipal, in verbis: “ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.”

A maioria dos Tribunais dispõe de Ouvidoria, órgão responsável pelo recebimento de sugestões, críticas e reclamações dentro da área de atuação dos TC's. Os regimentos internos e Leis orgânicas dos Tribunais de Contas estabelecem os procedimentos ordinários e requisitos necessários para a aceitabilidade das denúncias recebidas.

No âmbito do TCU a denúncia está inserida na Lei Orgânica do Tribunal, Lei nº 8443/1992 nos artigos 53 a 55, já no âmbito do Tribunal de Contas do DF o instrumento da denúncia também foi inserido na Lei Complementar nº 1/1994, artigos 52 a 54, em sentido e teor semelhantes à normatização na esfera do TCU.

A denúncia formulada à Administração, quando identificada a autoria e apontados os indícios do fato, deve merecer apuração, pois a sociedade e os órgãos públicos devem ter interesse em preservar a legalidade da conduta dos agentes públicos, demonstrando a verdade dos fatos.

A denúncia será apurada em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, e somente poderá ser arquivada após efetuadas as diligências pertinentes, mediante despacho fundamentado do responsável. Quando reunidas as provas que indiquem a existência de irregularidade ou ilegalidade, serão públicos os demais atos do processo, assegurando-se aos acusados a oportunidade de ampla defesa.

A LOTCU também estabelece que o denunciante poderá requerer ao Tribunal de Contas da União certidão dos despachos e dos fatos apurados, a qual deverá ser fornecida no prazo máximo de quinze dias, a contar do recebimento do pedido, desde que o respectivo processo de apuração tenha sido concluído ou arquivado. Decorrido o prazo de noventa dias, a contar do recebimento da denúncia, será obrigatoriamente fornecida a certidão de que trata este artigo, ainda que não estejam concluídas as investigações.

Para garantir o resguardo dos direitos e garantias individuais, o Tribunal dará tratamento sigiloso às denúncias formuladas, até decisão definitiva sobre a matéria. O denunciante também não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou penal, em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé.

Esta prerrogativa dos cidadãos e entidades de efetuarem denúncias junto às Cortes de Contas acaba por exigir dos Tribunais uma atuação investigatória, sancionatória, eficiente, proativa e eficaz, no sentido da apuração do fato e da aplicação, se verificada a irregularidade, das sanções cabíveis, além da adoção das providências cautelares que lhe facultam a Constituição e as respectivas leis de regência.

Salienta-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite aos Tribunais de Contas investigar denúncia anônima.<sup>30</sup>

Por outro lado o abuso do direito de denunciar tanto se caracteriza pela reiteração de denúncias sem fundamento, quando o autor não sabe se a mesma

---

<sup>30</sup> MS nº 24.369/DF. **Diário da Justiça da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 out. 2002.

procede ou não, quanto pela denúncia caluniosa de um só ato, sabendo o agente da inocência.<sup>31</sup>

Portanto, as representações e denúncias vêm sendo disponibilizados e aperfeiçoados ao longo do tempo e sua utilização, também gradual, resulta do maior ou menor nível de conhecimento, conscientização e mobilização dos atores.

No sentido de avaliar o grau de utilização deste instrumento de controle pelos cidadãos no âmbito do Tribunal de Contas da União, foi coletado junto aos Relatórios Anuais de Atividades desta Corte de Contas o quantitativo de denúncias formuladas pelos cidadãos junto a este órgão no período de 2005 a 2015, bem como o número de processos de denúncia efetivamente apreciados, conforme consta da Tabela a seguir.

**Tabela 1 - Denúncias autuadas e apuradas de 2005 a 2015 no TCU<sup>32</sup>**

Ano	Processos Autuados			Processos Analisados		
	Total	Tipo - Denúncia	% Denúncia / Total	Total	Tipo - Denúncia	% Denúncia / Total
2005	6448	220	3,4%	5478	217	4,0%
2006	6540	378	5,8%	6135	267	4,4%
2007	6712	486	7,2%	6715	429	6,4%
2008	6893	459	6,7%	8200	491	6,0%
2009	6788	424	6,2%	9058	523	5,8%
2010	5743	386	6,7%	7017	471	6,7%
2011	5850	366	6,3%	6542	398	6,1%
2012	5622	333	5,9%	5618	368	6,6%
2013	5731	299	5,2%	5923	347	5,9%
2014	5625	333	5,9%	5943	326	5,5%
2015	6247	299	4,8%	5628	300	5,3%
<b>Total Período</b>	<b>68199</b>	<b>3983</b>	<b>5,8%</b>	<b>72257</b>	<b>4137</b>	<b>5,7%</b>

Fonte: Relatórios de Atividade Anual do TCU<sup>33</sup>

Da análise da Tabela 1, verifica-se que no período em tela o total de processos autuados como denúncia foi de 3.983 (três mil novecentos e oitenta e três), representando, em média, 5,8% do total de processos autuados no TCU. Já no

<sup>31</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 3ª Ed. Fórum. Belo Horizonte, 2012. p. 429.

<sup>32</sup> Os processos referentes aos atos de pessoal não estão consolidados nesta tabela pois seu tratamento é distinto dos demais, inclusive são contabilizados de modo segregado no próprio relatório de atividades do TCU..

<sup>33</sup> Relatórios disponíveis em <http://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/relatorios/relatorios-de-atividades/>; Acesso em 01/08/2016



tocante aos processos apurados no período o quantitativo é de 4.137 (quatro mil cento e trinta e sete), o que representa 5.7% dos processos apuradas na Corte de Contas, excluídos os processos relacionados aos atos de pessoal.

Estes quantitativos demonstram que os processos autuados oriundos de denúncias têm sido efetivamente apurados pelo TCU, já que o quantitativo de processos apurados supera os autuados.

Verifica-se também que os percentuais de processos de denúncia em relação ao total de processos autuados e apurados nesta Corte são relativamente representativos, demonstrando que a população tem se utilizado do instrumento da denúncia, e tem participado e colaborado efetivamente com o controle externo no sentido de promover o controle da administração pública. Não obstante, verifica-se que ainda há espaço para ampliação deste envolvimento do controle social no sentido de orientar o trabalho do TCU.

### **3. OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O FOMENTO DO CONTROLE SOCIAL**

Conforme já comentado, compete aos Tribunais de Contas a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, Estados e Municípios. Neste capítulo serão expostas algumas das formas de atuação das Cortes de Contas que tem o condão de colaborar para a indução do controle social.

Apesar do controle institucional da Administração Pública realizado pelos Tribunais de Contas possuir grande preponderância em relação ao controle não oficial ou não institucional, o qual é efetuado pela própria sociedade, faz-se necessário reconhecer que a capacidade de atuação dos órgãos de controle externo é limitada, tendo em vista a grande amplitude institucional da Administração Pública, a multiplicidade de projetos e atividades executados e a grande monta de recursos que são dispendidos.

Desta forma, resta aos órgãos de controle compreender a necessidade de desenvolverem uma parceria harmoniosa com a sociedade, seja com cidadão comum ou com as instituições da sociedade organizada, de modo a propiciar que o controle da administração pública seja fortalecido e ampliado, o que necessariamente demanda uma atuação complementar do controle externo pelo controle social.

Assim, o fomento ao controle social deve ser constantemente perquirido pelos órgãos de controle externo através dos mais diversos meios, seja pelo fornecimento de ferramentas para o exercício deste controle pela sociedade, ou por meio de avaliações e monitoramentos acerca do nível de transparência da atuação governamental, do grau de governança corporativa das instituições públicas e da viabilização do controle social.

Portanto, neste capítulo serão apresentadas algumas iniciativas já adotadas pelas Cortes de Contas no sentido de efetivar e promover o controle social, a saber: as Auditorias Operacionais, a Auditoria Social e as Orientações à Sociedade. Vale destacar que tais iniciativas ainda são incipientes se comparadas à real necessidade de aperfeiçoamento do controle da administração pública, todavia ilustram claramente o caminho que precisa ser trilhado.

### 3.1. Auditoria Operacional: um instrumento de controle social

A auditoria operacional é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública<sup>34</sup>. Sem dúvida alguma, este é o tipo de auditoria que interessa mais de perto à população, pois é através dela que se buscará avaliar a execução dos programas de governo.

Para um maior entendimento do que seja auditoria operacional, torna-se necessário trazer o conceito de alguns autores sobre esse tipo de auditoria.

Wesberky<sup>35</sup> define a auditoria operacional como “[...] um exame e avaliação das atividades realizadas em uma entidade para estabelecer e aumentar o grau de eficiência, economia e eficácia do seu planejamento, organização, direção e controle interno”.

Já os autores Cook e Winkle<sup>36</sup> consideram que:

A auditoria operacional é um exame e uma avaliação abrangente das operações de uma empresa, com a finalidade de informar à administração se as várias atividades são ou não cumpridas de um modo compatível às políticas estabelecidas, com vistas à consecução dos objetivos da administração. [...]. A auditoria deve compreender, também, recomendações para soluções dos problemas e de métodos para aumentar a eficiência e os lucros.

O professor Sá<sup>37</sup> apresenta a seguinte definição para auditoria operacional:

Auditoria que verifica o “desempenho” ou “forma de operar” dos diversos órgãos e funções de uma empresa. Tal auditoria testa ‘como funcionam’ os diversos setores, visando, principalmente, a eficiência, a segurança no controle interno e a obtenção correta dos objetivos. Pode tal revisão ser feita em conjunto com as demais, no caso de auditoria integral, ou isoladamente em períodos mais curtos.

Neste sentido, ao realizar auditoria operacional, os Tribunais de Contas estão exercendo um papel social, pois, somente através da realização desse tipo de

<sup>34</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União **Manual de Auditoria operacional**. Brasília, 2010. p. 11.

<sup>35</sup> WESBERKY, James. **Auditoria operacional**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 1985. p. 5.

<sup>36</sup> COOK, John W; WINKLE, Gary M. **Auditoria: filosofia e técnica**. São Paulo: Saraiva, 1976. p. 253.

<sup>37</sup> SÁ, A. L. **Dicionário de contabilidade**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1990. p. 38.

auditoria, é que a sociedade e o Poder Legislativo (Congresso Nacional, Câmara Legislativa, Assembleia Legislativa e Câmara de Vereadores) poderão acompanhar a execução dos programas governamentais.

Para que o controle social, realizado através dos Tribunais de Contas, seja realmente efetivo, é necessário que o resultado das auditorias operacionais realizadas seja encaminhado ao Poder Legislativo e também amplamente divulgado à sociedade civil organizada.

O conhecimento dos resultados dos trabalhos de auditoria pelos representantes do povo e principalmente pela própria população permitirá que as fragilidades existentes na atuação governamental sejam claramente identificadas e também que a população amplie sua compreensão das atividades e competências exercidas pelos Tribunais de Contas, passando a ser reconhecidos não somente como órgãos para onde se pode encaminhar denúncias e representações, mas como órgãos que colaboram com a sociedade no sentido de fazer com que os recursos arrecadados sejam utilizados pela administração pública de forma econômica, eficiente, eficaz e efetiva de modo a atender o interesse público.

Neste contexto alguns trabalhos de auditoria realizados no âmbito do Tribunal de Contas do Distrito Federal serão apresentados em seguida<sup>38</sup> com a finalidade de demonstrar situações práticas em que o controle externo exercido por esta Corte de Contas pode colaborar de forma bastante efetiva para que o Controle Social seja exercido e fortalecido e, por conseguinte, a Administração Pública desempenhe suas funções de forma cada vez mais adequada.

### **3.1.1. Auditoria Coordenada no Ensino Médio**

Durante o exercício de 2013 o Tribunal de Contas do Distrito Federal realizou esta auditoria, de natureza operacional, instruída através do Processo nº 14.320/2013, que teve como objeto as ações governamentais desenvolvidas pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal para a promoção do Ensino

---

<sup>38</sup> Os relatórios estão disponíveis no sítio do tribunal: <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/auditorias>; Acesso em 01/08/2016

Médio e o exame dos principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no âmbito da rede pública de ensino.

Dentre outros aspectos foi realizada a avaliação de diversos assuntos relacionados à gestão escolar, consubstanciado na seguinte questão de auditoria: “Em que medida a gestão escolar e o apoio da Secretaria de Educação a esta gestão tem contribuído para a melhoria do Ensino Médio no DF ?”.

Neste contexto vale destacar, conforme preceituado no Inciso VI do Art. 206 da CF/88 e Arts. 14 e 15 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que um dos princípios a serem observados no tocante à gestão escolar do ensino público é que ela deve ser uma gestão democrática.

No âmbito do DF, a Lei distrital nº 4.751/2012 dispõe sobre o Sistema de Ensino e a Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público. 43. A finalidade da gestão democrática é garantir às escolas o papel central no sistema educacional e o seu caráter público quanto ao financiamento, à gestão e à destinação. Alguns dos princípios constantes na referida norma são:

- participação da comunidade escolar na definição e na implementação de decisões pedagógicas, administrativas e financeiras, por meio de órgãos colegiados, e na eleição de diretor e vice-diretor da unidade escolar;
- autonomia das unidades escolares, nos termos da legislação, nos aspectos pedagógicos, administrativos e de gestão financeira;
- transparência da gestão da Rede Pública de Ensino, em todos os seus níveis, nos aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros;

Portanto, a gestão democrática é um dos elementos norteadores da gestão escolar, e tem como princípio o envolvimento de toda comunidade escolar, conforme indicado acima, principalmente no que tange à realização do próprio controle social desta gestão.

Deste modo, com vistas a responder a questão acima, a equipe de auditoria também buscou analisar o nível de implementação da gestão democrática nas

unidades escolares da rede pública de ensino do Distrito Federal, tendo em vista sua importância para o fortalecimento do controle social e o aperfeiçoamento da gestão escolar.

Dentre as impropriedades encontradas pela equipe de auditoria identificou-se: baixa participação social na gestão democrática da rede pública de ensino; inadequações na composição dos Conselhos Escolares, bem como uma elevada incipiência na atuação destes conselhos..

A premissa adotada pelos auditores era de que a comunidade escolar deveria estar envolvida, mobilizada e atuante no processo de elaboração e implementação dos Projetos pedagógicos das escolas. Todavia foi verificada uma baixa participação social na construção destes projetos pedagógicos e também na gestão escolar.

Quanto aos Conselhos Escolares, sua composição deveria atender aos critérios objetivos definidos no Art. 24 (parágrafo único) e Anexo Único da Lei de Gestão Democrática, com participação de todos os segmentos<sup>39</sup> existentes na comunidade escolar. No entanto, constatou-se que a composição dos conselhos possui baixo grau de aderência aos critérios normativos, tendo em vista que diversos segmentos não estavam representados conforme o quantitativo previsto em lei. Os resultados da fiscalização apontam que em mais de 50% das unidades escolares os segmentos dos “Pais/Responsáveis”, “Estudantes” e “Carreira Assistência” divergiu do quantitativo estabelecido em norma.

Além disso, os Conselhos Escolares deveriam cumprir as atribuições concedidas ao por meio do Art. 25 da Lei Distrital nº 4.751/12 e também deveriam funcionar regularmente por meio de reuniões ordinárias de periodicidade mensal e com a presença da maioria de seus membros. Entretanto foi verificado que na prática as reuniões do Conselho Escolar não ocorrem na periodicidade e com o quórum de membros estabelecidos na Lei de Gestão Democrática.

Também foram constatadas algumas causas destas irregularidades, com destaque para as seguintes:

---

<sup>39</sup> Segmentos: Equipe Gestora, Carreira Magistério (Docentes), Carreira Assistência, Estudantes, e Pais/Responsáveis.

- Baixo incentivo institucional da Secretaria de Educação do DF e fragilidade dos mecanismos existentes no sentido de promover e fomentar a participação social na gestão da escola através dos conselhos escolares;
- Pouco envolvimento dos pais na vida estudantil de alunos do ensino médio.
- Desinteresse dos professores em participar da elaboração do PPP.
- A comunidade escolar muitas vezes reside ou trabalha em localidade distante da escola, dificultando seu envolvimento e participação na gestão.
- Características socioculturais da comunidade escolar: falta de tempo, descrença quanto à efetividade da atuação social, resistência à participação, falta de perspectiva quanto aos resultados.

Além disso, os efeitos decorrentes das irregularidades detectadas foram: a não materialização dos objetivos da gestão democrática; a falta de controle social e de cobrança de resultados; a atuação limitada do conselho escolar em decisões estratégicas da escola, restringindo-se em grande parte à análise de questões financeiras e realizar análise da prestação de contas dos gestores.

Diante deste cenário e no sentido de viabilizar o pleno exercício do controle social no âmbito da gestão democrática das unidades escolares, o Tribunal prolatou através da Decisão nº 5677/2014 as seguintes determinações e recomendações para a Secretaria de Educação:

- regularize a composição dos Conselhos Escolares que estão em desconformidade com o art. 24 da Lei da Gestão Democrática;
- monitore permanentemente a composição e atuação dos Conselhos Escolares, de modo a garantir aderência à Lei de Gestão Democrática no tocante à representatividade dos segmentos da comunidade escolar, à periodicidade e ao quórum de realização das reuniões, bem como oriente e induza os Conselhos Escolares a proceder os registros das reuniões, incluindo a identificação clara dos participantes, do

segmento a que pertencem, o relato objetivo dos assuntos tratados e o resultado das deliberações;

- fomenta a participação social da comunidade escolar, utilizando-se dos meios mais efetivos para intensificar as convocações públicas em datas estratégicas, conscientizar a população sobre os benefícios da Gestão Democrática, divulgar as competências e a atuação dos Conselhos Escolares, além de relatar os casos de sucesso educacional decorrentes da participação social;
- garanta a capacitação aos membros dos conselhos escolares, viabilizando o pleno conhecimento das competências legais estabelecidas e a ampliação das atividades do conselho;

### **3.1.2. Auditoria na Qualidade e Gestão dos Serviços Prestados pelo DETRAN/DF aos Usuários.**

Esta auditoria foi realizada no período de 15/09/2014 a 14/11/2014, no âmbito do DETRAN/DF, e teve como objeto a qualidade dos serviços prestados ao cidadão, aferindo se as necessidades e expectativas dos usuários têm sido atendidas satisfatoriamente.

Dentre as impropriedades apuradas destaca-se que esta autarquia não estabeleceu padrões de qualidade dos serviços prestados, não possuindo à época da auditoria uma “Carta de Serviços ao Cidadão<sup>40</sup>” ou documento similar, cuja divulgação tem por objetivo apresentar aos usuários informações acerca dos serviços prestados, suas formas de acesso e obtenção, bem como sobre os compromissos e padrões de qualidade estabelecidos, de modo a facilitar e ampliar o acesso do cidadão aos serviços públicos e estimular a participação no monitoramento da atuação do setor público, induzindo o controle social e a promoção de melhorias na qualidade do atendimento prestado.

Deste modo, os usuários dos serviços desta autarquia não eram informados adequadamente acerca dos serviços prestados e das formas e requisitos para seu acesso, comprometendo ainda a transparência e a realização do controle social.

---

<sup>40</sup> Instituída pelo Decreto Federal nº 6.932/2009 (art. 11).



Resta claro que, assim como o DETRAN/DF, as demais organizações da administração pública necessitam superar alguns desafios relacionados à gestão do atendimento ao público, tais como elevar o padrão de qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e estimular a participação destes no processo de melhoria do atendimento prestado pelas organizações por meio da indução do controle social.

Neste bojo o Tribunal de Contas do DF, no sentido de promover a melhoria da qualidade dos serviços do DETRAN/DF e permitir que o cidadão possua ferramentas para monitorar estes serviços, deliberou quanto à impropriedade em tela, através da Decisão nº 3519/2015, da seguinte forma:

II – determinar ao Departamento de Trânsito do Distrito Federal – Detran/DF que: (...)b) estabeleça padrões e compromissos de qualidade e desempenho dos serviços prestados ao usuário, consolidando-os em Carta de Serviços ou documento similar e divulgando-os amplamente aos cidadãos, devendo abranger, no mínimo, os seguintes aspectos: tempo de espera para o atendimento, prazos de agendamento e cumprimento dos serviços, sistema de sinalização visual, condições de limpeza e conforto das dependências físicas.

Esta auditoria também detectou algumas falhas relacionadas ao funcionamento da Ouvidoria especializada do DETRAN/DF. Conforme mencionado, ressalta-se que as ouvidorias públicas visam auxiliar o cidadão em suas relações com o Estado, funcionando como espaço de controle social e canal de comunicação com a administração pública, permitindo a participação direta no controle de qualidade da prestação dos serviços públicos.

Nesta esteira foram constatadas falhas quanto à divulgação da Ouvidoria nos postos de atendimento da autarquia e ausência de incentivo à sua utilização, tendo em vista que as ferramentas disponíveis, a saber, monitores de TV dos postos do DETRAN/DF, panfletos e cartazes informativos, eram utilizados apenas em alguns postos de atendimento, sendo que até mesmo o contato telefônico da Ouvidoria era divulgado somente na metade dos postos.

O acesso do cidadão à Ouvidoria também não era suficientemente amplo. Apesar da multiplicidade de formas de acesso para registro de manifestações e da preponderância da internet, responsável por cerca de 53% dos registros, verificou-se que o atendimento presencial da Ouvidoria do DETRAN/DF somente era realizado

no Edifício Sede da entidade e que o número telefônico “162” não permitia ligações provenientes de aparelho celular.

Desta forma o acesso do cidadão ao serviço de Ouvidoria não era promovido satisfatoriamente, principalmente no momento imediato de eventual insatisfação ocorrida nos serviços prestados nos postos de atendimento.

Quanto ao fornecimento de *feedback* da Ouvidoria ao usuário, aferiu-se elevada intempestividade, já que mais de 50% das manifestações recebidas pela Ouvidoria do Detran/DF no período de 01/01/2013 e 31/08/2014, somente foram respondidas ao cidadão após o prazo legal de 20 dias (prorrogável por mais 20).

Assim, a equipe de auditoria concluiu que a autarquia possuía baixa conscientização da importância do controle social e da atividade da Ouvidoria e que as falhas na divulgação, acesso e efetividade da atuação deste setor dificultavam a transparência e o controle social.

Nesta esteira a Decisão nº 3519/2015, buscou tratar desta impropriedade da seguinte forma:

II – determinar ao Departamento de Trânsito do Distrito Federal – Detran/DF que: (...) g) implemente estratégias com vistas a promover: 1) ampla divulgação nos postos de atendimento, em local visível ao público, de informações referentes aos canais de acesso à Ouvidoria Especializada; 2) simplificação do acesso do cidadão à Ouvidoria Especializada, inclusive avaliando a possibilidade de disponibilizar aos usuários atendimento presencial, ou computadores e telefones fixos nos postos de atendimento para registro imediato de manifestações.

### **3.1.3. Outras Auditorias**

Além das fiscalizações anteriormente apresentadas cabe destacar que em diversos outros trabalhos o fomento ao controle social também foi alvo de consideração pelas equipes de auditoria do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Neste íterim vale destacar alguns outros trabalhos realizados pelo Tribunal que tiveram como ênfase a promoção e o fortalecimento do controle social e da transparência da gestão pública:

A. Auditoria Operacional: Gestão da oferta de Profissionais de Magistério da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.

- Processo nº 1130/2014;
- Achado de Auditoria nº 3: Alocação ineficiente da carga horária dos professores destinada à regência de classe.
- Decisão nº 3733/2015:

II.Determinar à Secretaria de Educação do Distrito Federal que (...): j) garanta que as unidades escolares divulguem mensalmente à comunidade escolar, conforme modelo a ser estabelecido pela Secretaria, informações claras e atualizadas da modulação, afastamentos e licenças dos profissionais de magistério, a exemplo de: relação completa dos profissionais de magistério lotados na respectiva unidade; função exercida; carga horária de regência alocada para cada professor, indicando as respectivas turmas e disciplinas; a relação dos profissionais afastados, licenciados, e data prevista de retorno; **de modo a contribuir para o controle social;** (grifo nosso)

- Benefícios Esperados: Permitir a identificação de professores excedentes em unidades escolares e sua realocação na rede pública de ensino. Promoção da transparência na gestão pública e do controle social.

B. Auditoria Operacional: Programa de Concessão de Créditos para Adquirentes de Mercadorias ou Bens e Tomadores de Serviços – Nota Legal.

- Processo nº 998/2014;
- Questão de auditoria nº 2: A operacionalização do Programa Nota Legal e sua infraestrutura de TI são satisfatórios e permitem o controle social?
- Achado de Auditoria nº 2: Achado de Auditoria nº 02 – Inclusão social insuficiente no âmbito do Programa Nota Legal.

C. Auditoria Integrada: Verificação da funcionalidade dos planos anuais e comunicação, da transparência e da regularidade das despesas com publicidade, propaganda e concessão de patrocínio realizadas no âmbito da Administração Direta do Distrito Federal, no período de janeiro de 2011 a janeiro de 2013.

- Processo nº 2581/2013

- Questão de Auditoria nº 2: A divulgação dos objetivos e das despesas vinculadas à publicidade e propaganda da Administração Direta do Distrito Federal possibilita o controle social?
- Achado de Auditoria nº 02 – Insuficiência e inconsistência das informações relativas às despesas com publicidade e propaganda.
- Decisão nº 6370/2014

III – determinar à Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal – SEPI/DF que, doravante (...) b) ao elaborar e aditar os Planos Anuais de Comunicação, consigne motivações, estratégias e objetivos para as ações de publicidade da Administração Direta do Distrito Federal no exercício, **de modo a possibilitar o controle social sobre a matéria** (Achado 1); (grifo nosso)

V – determinar à Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal – SEPI/DF que, no prazo de 30 dias, adote as seguintes providências, dando ciência à Corte das medidas adotadas e dos resultados obtidos no mesmo período: a) implante sistemática de disponibilização periódica na internet, em formato de planilha eletrônica e texto, de quadros demonstrativos das despesas realizadas com publicidade e propaganda detalhados por campanha publicitária, relacionando a finalidade destas, agência de comunicação responsável, veículo de divulgação e fornecedores de insumos, quando for o caso, **de modo a facilitar o controle social sobre as ações levadas a efeito por essa pasta** e com vistas a atender o disposto na legislação aplicável à espécie, mormente a Lei nº3.184/2003 (Achado 2);

- Benefícios Esperados: Aumento da transparência conferida aos dispêndios relacionados à publicidade e propaganda da Administração Direta do DF, com conseqüente favorecimento dos controles interno, externo e social sobre estes.

Ressalta-se que além dos trabalhos mencionados existem outros já conclusos no TCDF que também enfatizaram o controle social. Cabe, ainda, registrar a existência de outras fiscalizações em curso no TCDF que estão lidando com a temática em tela, com destaque para a auditoria que avalia a Aplicação da Lei de Acesso à Informação pelos órgãos da Administração direta do Distrito Federal (Processo nº 5137/2016), bem como para a auditoria no Programa de Alimentação Escolar (Processo nº 8920/2015), a qual também avalia a regularidade da atuação e da composição do Conselho de Alimentação Escolar do Distrito Federal.

### **3.2. Auditoria Social**

A participação popular na gestão e no controle da Administração Pública é um dos princípios fundamentais da construção de novos conceitos de Estado, como o Estado Democrático de Direito Social, que passam a abordar a atuação ativa do Estado pelo bem-estar social, com o propósito de reduzir a distância entre sociedade e Estado.

A exigência de uma ampliação e de abertura de novos canais de atuação política aptos à defesa de múltiplos interesses é proporcionada por essa participação, atribuindo legitimidade substancial às decisões estatais.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR) tem trabalhado para estreitar a relação entre o ente público e o cidadão, beneficiário das políticas públicas, através da materialização de um canal de comunicação mais efetivo e transparente.

Ao fomentar o conceito de controle social e a exigência de uma prestação de serviços de qualidade, o TCE/PR pretendeu contribuir para a definição de prioridades da política pública, cuja premissa de controle e de atuação é a participação cidadã.

Dessa maneira, o TCE/PR, instituiu o Projeto PAF-Social – Plano Anual de Fiscalização Social - alicerçado na formação de uma rede de controle composta por órgãos governamentais, não governamentais, além de segmentos representativos da sociedade. O envolvimento desses atores sociais se viabiliza, entre outros, através de audiências públicas e de instrumentos fiscalizatórios, que se propõem a levantar, debater e verificar questões diretamente ligadas ao interesse público, provenientes de demandas reveladas pela própria população.

O objetivo desse controle da Gestão Pública é possibilitar:

a) Fomento do desenvolvimento de indicadores que possam subsidiar as tomadas de decisão do gestor público;

b) A transparência dos demonstrativos financeiros e relatórios contábeis que informam as receitas, as despesas e os resultados fiscais no âmbito governamental;

c) O estímulo à participação social na formulação e na revisão das regras que concernem à defesa dos interesses da sociedade;

d) O acompanhamento, a adoção e a implementação das decisões por meio da avaliação de programas, projetos e serviços, com a articulação dos atores sociais envolvidos, e;

e) A busca da eficiência, com relação ao processo; eficácia, em termos de resultados; e efetividade, no que se refere ao atendimento da quantidade e qualidade das políticas públicas.

A concepção inicial do Projeto PAF Social baseou-se na premissa de que o controle externo não pode prescindir da parceria com a sociedade, bem como da fiscalização do uso do dinheiro público, que é do contribuinte. Esse é um dever também do cidadão.

Além disso, a percepção cotidiana das deficiências e problemas enfrentados quanto à prestação de serviços públicos, ou mesmo da atuação da administração municipal na melhoria das condições de vida da população, pode ser instrumento fundamental para direcionar as ações do controle externo às áreas mais vulneráveis em cada região do Estado, tornando esta função mais eficiente, eficaz e efetiva.

A ideia subjacente, portanto, estava na otimização e no incremento da atuação do TCE/PR nas atividades de fiscalização do Poder Público local, por meio da cooperação técnica-institucional entre entes representativos da sociedade, como Universidades, Conselhos Municipais, Órgãos de Classe e Observatórios Sociais.

Essa cooperação, em última instância, pretendeu abrir caminho ao fortalecimento da Gestão Pública Municipal como um todo, na medida em que auxiliou o aprimoramento de processos de controle, na priorização de programas e projetos, na redução dos desvios, enfim, na efetividade da ação pública global.

Como efeito social, essa cooperação tem sido importante instrumento para o desenvolvimento da consciência política, estimulada pela busca de novos patamares de participação popular. Esse envolvimento é imprescindível para que se obtenha o controle social aplicado ao cotidiano da comunidade.

Assim, o Projeto PAF Social pretende, em linhas gerais, estimular o desenvolvimento de mecanismos que possibilitem a formação e manutenção de ampla rede de controle. Através dessa iniciativa, o TCE/PR sinalizou a possibilidade de iniciar movimento nacional em direção à aplicação do conceito de AUDITORIA SOCIAL.

Esse modelo, já adotado em países da América Central, oportuniza aos cidadãos, às comunidades ou aos beneficiários da ação pública participar ativamente no controle social da Gestão Pública, com o propósito de conseguir que o esforço municipal e comunitário seja executado com transparência, ética, qualidade e efetividade.

Esta iniciativa foi planejada pelo TCE/PR para execução em três etapas, a saber: PAF Social I, PAF Social II e PAF Social III. A execução da etapa inicial do projeto ocorreu nos exercícios de 2011 e 2012, abordando inicialmente as seguintes áreas e temas: Educação – Transporte Escolar; Saúde – Aquisição de Medicamentos; Meio Ambiente – Resíduos Sólidos Urbanos; e Gestão – Indicadores de Gestão Municipal.

Em sua primeira fase, o Projeto PAF Social atuou em duas frentes: pesquisa e extensão acadêmicas. As equipes de pesquisa desenvolveram indicadores de gestão pública municipal, resultando, ao final, na apresentação de relatórios de pesquisa. Os grupos de extensão acadêmica tiveram atuação com foco na realização de auditoria nas áreas de saúde, educação e meio ambiente. O resultado deste trabalho está contido nos Relatórios de Auditoria correspondentes.<sup>41</sup>

As equipes apresentaram a síntese dos resultados em julho de 2012, consolidados em e-book (no caso das pesquisas) e em relatórios de auditoria

---

<sup>41</sup> Os relatórios podem ser acessados em <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/resultados-do-projeto/235499/area/243>. Consulta em 02/08/2016.

tiveram cujas recomendações foram apresentadas aos gestores. A execução dos trabalhos envolveu sete universidades, trezentos e cinquenta alunos e professores, sendo orçado em 2,3 milhões de reais, e abrangeu a fiscalização de nove Municípios e a realização de pesquisa em cento e vinte e um.

Verifica-se, portanto, que esta iniciativa demonstra a viabilidade e efetividade da integração entre o controle social e o controle externo, bem como o nível de integração que pode ser alcançado através de ações coordenadas e fomentadas pelos órgãos de controle externo. Pontua-se também que há diversos atores da sociedade que possuem capacidade técnica bem como interesse em realizar trabalhos cujo o foco é a busca do interesse público e da promoção da melhoria da atuação dos entes públicos.

### **3.3. Orientações à Sociedade**

Os tribunais de contas, no exercício da sua função pedagógica ou orientadora também têm colaborado para o fomento e aperfeiçoamento do controle do social através de ações de capacitação e da elaboração de cartilhas orientadoras.

Neste sentido, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, através da sua Escola de Contas, além de capacitar os servidores da casa e de outras organizações públicas, também tem buscador ofertar ações de capacitação à sociedade. Durante os exercícios de 2015 e 2016 foram ofertados cursos para os Conselheiros de Saúde do Distrito Federal, objetivando municiar os conselheiros de uma formação técnica mínima acerca de assuntos essenciais às atividades dos conselheiros.

O Tribunal de Contas da União também tem colaborado para o fortalecimento da atuação destes conselhos através da elaboração de cartilhas orientadoras, a exemplo das seguintes: “Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social”; “Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social”; “Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)”; e de “Orientações para Conselheiros de Saúde”.



Nesta esteira a publicação “Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social”<sup>42</sup>, que já está em sua terceira edição, sistematizou a forma de acompanhamento da aplicação dos recursos que compõem os Fundos Municipais de Assistência Social, a forma de fiscalização dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e dos Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), além da fiscalização das entidades e organizações de assistência social e das entidades governamentais e não governamentais que executam programas de proteção e socioeducativos destinados a crianças e a adolescentes, bem como as medidas de controle do Programa Bolsa Família.

Esta cartilha também possui Matrizes de Fiscalização, atualizadas e complementadas com base na legislação (leis, decretos, portarias, resoluções, instruções normativas e operacionais). Tais matrizes consolidam as informações necessárias ao desempenho das funções dos conselhos, contendo itens de verificação a serem observados durante as análises realizadas pelos conselheiros e apresentando possíveis falhas ou irregularidades que poderão ser encontradas durante os trabalhos de campo, além de indicar as medidas a serem adotadas a cada caso.

Essas Matrizes de Fiscalização, juntamente com o Formulário de Registro de Falhas e Irregularidades, possibilitarão aos conselheiros coletar evidências, desenvolver os achados ou constatações e documentar os trabalhos realizados para posterior envio aos gestores municipais e aos responsáveis pelas entidades e organizações de assistência social, para que promovam os ajustes e as correções necessários.

Os destinatários desta publicação são Conselhos Municipais de Assistência Social, incumbidos de exercer a orientação e controle dos Fundos de Assistência Social e de fiscalizar as entidades e organizações de assistência social; aos Conselhos Municipais do Idoso, com competências para exercer a supervisão, o

---

<sup>42</sup> Brasil. Tribunal de Contas da União. **Controle exercido por conselhos da assistência social : módulo 1 : assistência social no Brasil : políticas, recursos e controle**. Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social, 2013. 276 p.

acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da política nacional do idoso; e às Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família, encarregadas de acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização e o monitoramento, nos municípios, do processo de cadastramento das famílias, da seleção dos beneficiários, da concessão e manutenção dos benefícios, do controle do cumprimento das condicionalidades, da articulação de ações complementares para os beneficiários do programa e da gestão do programa como um todo.

Já a “Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE”<sup>43</sup> tem o escopo de incentivar e aprimorar a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) no acompanhamento do Programa da Merenda, que se estende a todo o território nacional. Esta publicação foi lançada originalmente em 2003, e a última versão obtida foi a 5ª edição, datada de 2010, a qual contém atualizações da fundamentação legal e a incorporação de mudanças na execução do PNAE.

Conforme manifestação do Ministro Valmir Campelo<sup>44</sup>, presidente do TCU no biênio 2003/2004, escritas ao apresentar a 1ª edição, registra-se:

Pela diversidade de situações encontradas na execução de um programa que abrange todo o País, não se buscou produzir manual completo e exaustivo sobre o acompanhamento das várias formas de execução do PNAE. Neste documento, concebido em formato de cartilha, optou-se pelo denominador comum, pela linguagem simples e direta, focalizada em aspectos básicos e de interesse geral para os membros do CAE.

Com esta iniciativa, o Tribunal de Contas da União pretendeu reforçar sua ação educativa, no desempenho da missão constitucional de assegurar a efetiva aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade. Assim, reiterou o seu apoio aos Conselhos de Alimentação Escolar, visando contribuir para o fortalecimento do controle social do PNAE.

Já no caso da “Cartilha para Conselheiros de Saúde”<sup>45</sup>, para sua elaboração foram levantadas, entre os meses de junho a dezembro de 2009, várias informações

---

<sup>43</sup> Brasil. Tribunal de Contas da União. **Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)** / Tribunal de Contas da União. -- 5. ed. -- Brasília : TCU, 2010. 50 p.

<sup>44</sup> Brasil. Tribunal de Contas da União. **Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)** / Tribunal de Contas da União. -- 5. ed. -- Brasília : TCU, 2010. p. 4.

sobre o controle social na área de saúde e sobre o funcionamento de conselhos de saúde em todo o país. Foram, ainda, consultados diversos órgãos e entidades, tais como a Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde, o Conselho Nacional de Saúde, o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems), além de Organizações não Governamentais (ONGs). Também foram encaminhados 600 (seiscentos) questionários a conselhos municipais de todas as regiões do país.

A partir desse levantamento, foi possível identificar os principais problemas enfrentados pelos conselhos, as limitações, o acesso a materiais já existentes bem como as expectativas. Além disso, foi possível verificar que a maioria dos conselhos não possui consciência acerca da importância de sua atuação. Grande parte dos conselhos também enfrenta problemas que impedem o cumprimento efetivo do seu papel relacionado ao controle social, tais como:

- falta de estrutura básica para que os conselheiros exerçam suas funções (material, veículos, orçamento, pessoal, etc.);
- excessiva ingerência do poder executivo local sobre as atividades do conselho, ou seja, falta de independência na atuação;
- falta de conhecimento sobre a área de saúde, sobre a realidade da saúde local, sobre políticas públicas na área de saúde e sobre orçamento;
- lacunas em programas de capacitação dos membros do conselho, o que dificultaria o exercício da fiscalização e da participação na elaboração de propostas para a área de saúde.

Portanto, verificou-se a necessidade dos conselheiros obterem mais consciência sobre a importância do seu papel, bem como sobre a importância do controle social. Além disso, percebeu-se a necessidade de os conselheiros conhecerem instrumentos que possibilitassem o exercício prático de suas atribuições. Também foram identificadas lacunas de entendimento acerca do papel exercido pelo Tribunal de Contas da União e a necessidade, por parte dos conselheiros, de enxergar a si mesmos como parceiros do TCU no exercício do

---

<sup>45</sup> Brasil. Tribunal de Contas da União. **Orientações para conselheiros de saúde**. – 2. ed. – Brasília : TCU, Secretaria de Controle Externo da Saúde, 2015. 111 p.

controle social dos gastos públicos efetuados com recursos federais. Um objeto de preocupação foi o fato de que a maioria dos conselheiros não conseguia compreender o que é o SUS em seus diversos aspectos (princípios, diretrizes), considerando o modo como o Sistema norteia a elaboração e a operacionalização das políticas de saúde no Brasil.

Dessa forma, a publicação procurou abordar esses temas em linguagem acessível, considerando a grande complexidade dos temas tratados, sem a transcrição exaustiva de legislação, visto que esse tipo de abordagem já era feito em inúmeras outras publicações.

Como benefícios do trabalho, o TCU espera que a publicação contribua para o aperfeiçoamento e o fortalecimento do controle social na área de saúde, bem como para a melhoria e evolução do SUS e para a boa e eficaz aplicação dos recursos públicos da saúde em benefício da sociedade. Deste modo o objetivo da publicação é que ela não seja apenas mais uma dentre tantos documentos produzidos sobre o assunto, mas que seja algo inovador, prático e acessível aos principais destinatários: os conselheiros estaduais e municipais de saúde.

## CONCLUSÃO

Este trabalho demonstrou que o controle social foi robustecido nos últimos anos por meio de várias ferramentas vitais que viabilizaram sua implantação e efetivação, conforme pode ser constatado, na Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 131/2009, e também na Lei de Acesso à Informação (LAI), dentre outras.

Tais normativos também estabeleceram procedimentos por parte dos próprios gestores públicos de modo a disponibilizar meios para que a sociedade exerça a fiscalização e o controle sob as decisões públicas. Todavia, ainda há muito que se trabalhar para que o cidadão aprenda a usufruir de seu direito e, ao mesmo tempo, dever de fiscalização.

Foi constatado também que a inter-relação entre o controle social e o controle externo, embora tenha evoluído nos últimos anos, ainda se demonstra incipiente, restando ainda várias oportunidades de fortalecimento mútuo entre estas modalidades de controle. Conforme verificado, alguns dos principais motivos desta incipiência perpassam o baixo interesse popular em participar do controle governamental, a inexistência de tradição cultural da sociedade brasileira, bem como a existência de distorções no âmbito do próprio Poder Público, a saber, baixo incentivo à participação popular, disponibilização precária de informações, de insumos e de recursos necessários para o funcionamento das estruturas de controle social previstas.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratã Diniz de. **A Administração Pública sob a Perspectiva do Controle Externo**. 1º ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ARAÚJO, Júlio César Manhães de. **Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988**. 1º ed. Curitiba: Juruá, 2010.

BITTENCOURT, Sidney. **Licitação passo a passo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1995.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 1 jul. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm) >. Acesso em: 1 jul. 2016.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. **Controle Social e Cidadania**. Módulos 1 a 4. Brasília: ENAP, 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Tribunal de Contas da União. -- 5. ed. -- Brasília : TCU, 2010. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC812A5383&inline=1> Acesso em: 10 ago. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria operacional**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Controle exercido por conselhos da assistência social: módulo 1: assistência social no Brasil : políticas, recursos e controle**. Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social, 2013. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC80D75329&inline=1> >. Acesso em: 10 ago. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Orientações para conselheiros de saúde**. – 2. ed. – Brasília : TCU, Secretaria de Controle Externo da Saúde, 2015. Disponível em:< <http://portal3.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2703845.PDF>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília, 2013. Disponível em:< [http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2016.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção Entre Controle Social do Poder e Participação Popular. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, nº 189, p.114-122, jul./set. 1992.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª Edição. São Paulo. Atlas, 2014.

CAZULLI apud GUALAZZI. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

COOK, John W; WINKLE, Gary M. **Auditoria: filosofia e técnica**. São Paulo: Saraiva, 1976.

DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. **As funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito**. 1º ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo. Atlas, 2014.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 7. ed. Atualização de Gustavo Binenboam. Rio de Janeiro: Forense, 2005

FAYOL apud DELMONDES, Edna. **A interação do Tribunal de Contas com o parlamento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 3º ed. Revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Controle social sobre o edital de licitação**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 5, n. 54, jun.

2006. Disponível em:  
<<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=35824>>. Acesso em: 17 fev. 2016.

FERREIRA JÚNIOR, Adricélio de Moraes. **O Bom controle Público e as Cortes de Contas como Tribunais da Boa governança**. Editora da Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis, 2015. Disponível em:  
<<http://www.tce.sc.gov.br/content/o-bom-controle-p%C3%BAblico-e-cortes-de-contas-como-tribunais-da-boia-governan%C3%A7a>>, Acesso em 26 set. 2015.

FRANÇA, Phillip Gil. **O Controle da administração pública**. 3ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª Edição. Belo Horizonte. Editora Fórum, 2013.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17ª Edição. São Paulo. Editora Saraiva, 2012.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte. Fórum, 2003.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 41ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2014.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Plano Anual de fiscalização Social: Auditoria Social – Sumário Executivo**. Curitiba. 2012. Disponível em: <  
<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2012/11/pdf/00239436.pdf>> Acesso em: 02 ago. 2016.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **O papel dos tribunais de contas no fortalecimento do controle social: o Programa TCEndo Cidadania do TCE-PE**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Universidade Federal de



Pernambuco. Disponível em <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1685.pdf>>, Acesso em 27 set. 2015

SÁ, Antônio Lopes. **Dicionário de contabilidade**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

SILVA, Eliane de Sousa. **Auditoria operacional: um instrumento de controle social**. Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 287-310, set. 2011

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado**. 2º ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

WESBERKY, James. **Auditoria operacional**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 1985.