

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Renata Matos da Costa

O CONTROLE SOCIAL E A COPA DE 2014

Porto Alegre

2012

Renata Matos da Costa

O CONTROLE SOCIAL E A COPA DE 2014

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Ariston Azevedo

Porto Alegre

2012

Renata Matos da Costa

O CONTROLE SOCIAL E A COPA DE 2014

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Aprovado em 05 de maio de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Ana Mercedes Sarria Icaza

Prof Takeyoshi Imasato

Aos meus pais, Adão e Conceição, pelo carinho e apoio incondicional oferecidos ao longo da minha vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por iluminar o meu caminho e me dar forças para seguir em frente.

A meus pais, por terem abdicado de muitas coisas em suas vidas para que eu pudesse obter uma formação profissional.

Ao meu irmão, pelo estímulo constante a que eu lutasse pelos meus objetivos.

Ao Professor Ariston Azevedo, pela orientação e incentivo que tornaram possível a conclusão deste trabalho.

Ao tutor Paulo Ricardo Muller, pelo incentivo e disponibilidade que foram essenciais para realização do presente trabalho.

Aos amigos, pelo companheirismo, paciência e atenção a mim dispensados.

*“A sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público por sua
administração”
(Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789)*

RESUMO

O presente trabalho analisa o controle social sobre os gastos públicos advindos das obras para a realização da Copa do Mundo de 2014 na cidade-sede Porto Alegre. Partindo-se de revisão doutrinária acerca do controle na Administração Pública, evidenciando-se, sobretudo, sua importância para que o governo atinja os objetivos institucionais, questiona-se se o poder público, particularmente Tribunal de Contas do Estado e Executivo Municipal de Porto Alegre, vem fornecendo informações hábeis ao exercício do controle social no acompanhamento das obras essenciais para a realização do evento mencionado. Diante das constatações frente a pesquisa, por meio eletrônico nos sites e bibliográfica, constatou-se a existência das informações necessárias ao hábil controle social. No entanto, gera-se o questionamento acerca de serem ou não essas informações utilizadas pelo cidadão, ponto crucial para haver o controle social.

Palavras-chave: Controle Social. Administração Pública. Copa do Mundo de 2014.

ABSTRACT

This paper examines the social control over the money that is being spent in the works to the 2014 World Cup event in host city Porto Alegre. Starting from doctrinal revisions about control in public administration, showing the importance for the government to achieve institutional, it will be questioned whether the government, particularly the Count Auditors and the Executive government of Porto Alegre, are or aren't providing information able to exercise social control over the preparation for the event. Given the findings of the research, on websites and literature, in which was found the existence of sufficient information to improve social control. However, it grown the questioning of whether or not this information is indeed used by citizen, which is the crucial point of social control.

Key Words: Social Control. Public Administration. 2014 World Cup.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
1.1 A Administração Pública	12
1.2 O controle: origem e evolução	14
1.3 Classificação das formas de controle	16
1.3.1 Conforme o momento do exercício.....	16
1.3.2 Conforme a origem	17
1.3.2.1 O controle externo.....	17
1.3.2.2 O controle interno	19
1.3.2.3 O controle social	21
2. O CONTROLE SOCIAL.....	22
3. O CONTROLE SOCIAL E A COPA DE 2014	27
CONCLUSÃO.....	34
REFERÊNCIAS	36

INTRODUÇÃO

Conforme constantemente noticiado pela imprensa, a Copa de 2014, que será realizada no Brasil, gerará inúmeros gastos ao País, seja com a construção de estádios, com obras de mobilidade urbana ou, ainda, ampliação de aeroportos. Isso tudo representa um importante passo para nosso País, vez que terá sua visibilidade ampliada, gerará empregos diretos e indiretos, além do fortalecimento do turismo.

Por conta disso, os órgãos controladores têm uma função primordial no que se refere ao acompanhamento e fiscalização dos gastos públicos dispensados com tais obras. Assim, resta indubitável a importância dos controles interno, externo e social, como forma de assegurar que haja a observância e o cumprimento das metas traçadas para o evento.

No âmbito do Estado do Rio Grande Sul, tal preocupação não é diferente vez que Porto Alegre é uma das cidades-sede da Copa. Em sendo assim, é inegável a importância que a atuação dos órgãos de controle terá na fiscalização das obras desse evento. Mas, e como poderá a população, titular do controle social, fazer esse acompanhamento dos gastos públicos envolvidos na Copa?

É de se ressaltar que a participação popular no Brasil tem na Constituição Federal de 1988 o seu marco histórico, que promoveu a abertura para que a população participe diretamente na administração pública. Em seu art. 1º, a Carta Constitucional, consagrou o regime político democrático, tendo como fundamento a soberania popular, a qual pressupõe a participação do povo (direta ou indiretamente) na “manifestação da vontade política, justamente por ele ser o titular e o ente escolhido para exercício do poder político do Estado” (MENCIO, 2007, p. 39).

Com base nisso, são disponibilizados à população diversos meios de participar e controlar a gestão pública do País, entre os quais se destacam audiências públicas, institutos como o plebiscito, o referendo e o controle social, para o qual foram disponibilizados mais que a simples possibilidade de “informar-se” sobre os gastos, mas foi conferido ao cidadão instrumentos de controle como o *habeas data*, o mandado de injunção e a ação popular, 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.

O controle social, ao lado das demais modalidades de controle (externo e interno), consoante Castro (2007, p. 136), representa “um instrumento disposto pelo constituinte para que se permita a atuação da sociedade no controle das ações do estado e dos gestores públicos, utilizando de qualquer uma das vias de participação democrática”.

Nesta forma de controle é atribuída a qualquer cidadão, partido político ou associação, nos termos do art. 74, § 2º da Constituição Federal, a competência para denunciar irregularidades na Administração Pública perante o Tribunal de Contas competente.

Contudo, o exercício do controle social nem sempre é uma tarefa fácil. Isso porque nem sempre as informações disponibilizadas pelos órgãos públicos são de fácil compreensão. A principal dificuldade se apresenta na imensa dificuldade da maioria da população de interpretar os dados que lhes são disponibilizados.

Dessa forma, o estudo acerca dos principais mecanismos de controle social é de primordial importância para elucidação da forma com a qual a população poderá efetivamente exercer essa prerrogativa para o acompanhamento e fiscalização dos gastos públicos, sobretudo os advindos das obras da Copa de 2014 no âmbito do Rio Grande do Sul, especificadamente na cidade-sede Porto Alegre.

Em razão disso, o presente trabalho tem como objetivo geral verificar se as páginas eletrônicas do Tribunal de Contas do Estado e do Executivo Municipal de Porto Alegre disponibilizam informações hábeis ao exercício do controle social.

A partir de tal objetivo, emergem objetivos específicos que são: apresentar um panorama geral sobre a Administração Pública, os tipos de controle da atividade administrativa estatal e sua abordagem legal; realizar uma breve revisão doutrinária acerca dos principais aspectos que envolvem a temática do controle social e apontar os principais dados disponibilizados no site do Tribunal de Contas do Estado e da cidade de Porto Alegre sobre os gastos com a Copa de 2014.

Para a consecução do objetivo geral, o trabalho está estruturado da seguinte forma: inicialmente far-se-á uma exposição acerca do controle na administração pública, explicando sua origem evolução e os principais dispositivos legais que o fundamenta (Capítulo 1). Após, é enfatizado o controle social como sendo fundamental à consolidação do Estado Democrático de Direito e sua importância como aliado da Administração Pública ao atingimento do bem comum e do interesse público (Capítulo 2). Finalmente, no Capítulo 3, é abordada a temática do controle social exercido na fiscalização dos gastos com obras da Copa de 2014, ressaltando a importância do evento para o País e os principais sistemas de informação disponibilizados à população com vistas a possibilitar o exercício do controle social.

Uma vez alcançado o objetivo geral da pesquisa, surge, no decorrer do estudo, o questionamento se o cidadão efetivamente se utiliza desses mecanismos, onde se verifica o caráter apático do povo brasileiro e a necessidade de conscientizar a população acerca da

importância do controle para que esta se sinta corresponsável na atividade de fiscalização das verbas públicas.

1 O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para a definição de Administração Pública é preciso considerar três aspectos: formal, material e operacional.

Consoante a definição de Helly Lopes Meireles (2008, p. 65):

Administração Pública em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

O Brasil adota o critério formal, portanto somente é administração pública aquilo que o direito pátrio considera, independente da atividade que exerça. O Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que regulamenta a organização da Administração Federal e, simetricamente, serve de base para a organização dos demais entes federativos, divide a Administração Pública em: Direta e Indireta.

De acordo com o referido texto legal a Administração Pública Direta “se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios”. Sendo assim, é composta de entidades estatais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) que atuam por intermédio de órgãos públicos. Tais órgãos não possuem personalidade jurídica própria, aliás, a personalidade é atributo da entidade a que pertencem, tendo suas atuações condicionadas à vontade da pessoa jurídica a que estão subordinados, são, em verdade, centros de competências da entidade.

A Administração Indireta, por sua vez, nos termos do Decreto-Lei 200/67, é composta pelas seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

Cabe, ainda, fazer algumas considerações acerca dos modelos de administração pública ao longo do tempo. Antes disso, é importante destacar que as três formas de administração sucederam-se no tempo sem que qualquer uma delas fosse inteiramente abandonada.

Administração Pública Patrimonialista - Nessa forma, o aparelho Estatal funciona como uma extensão do poder do soberano. Não há diferenciação entre a *res publica* e a *res principis*. Consequentemente, a corrupção e o nepotismo são inerentes à essa forma de administração. Porém, no momento em que o capitalismo e a democracia passam a ser dominantes, gradualmente mercado e sociedade civil passa a distinguir-se do Estado de tal

modo que essa confusão entre patrimônio público e patrimônio do monarca passa a ser inaceitável (BRASIL, 1995).

Administração Pública Burocrática - Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Como princípios orientadores dessa fase aparecem a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre *a priori*. Face à desconfiança da população em relação a seus administradores são criados controles rigorosos dos processos (BRASIL, 1995).

Administração Pública Gerencial - Surge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, já que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário torna-se então essencial. Assim, a reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações, voltada para a cidadania (BRASIL, 1995).

A reforma administrativa, na qual a administração gerencial está ancorada, buscava uma transformação de um modelo de gestão, antes centrado nas regras, para a progressiva implantação da noção de gestão por resultados. Para Rezende (2002, p. 63), nesse novo paradigma, “mudanças na forma de delegação e controle entre as agências do setor público, introduzindo maiores necessidades de produzir *accountability*, autonomia e responsabilidade, assumiram centralidade”.

A administração gerencial, destarte, passa a voltar-se para a definição mais precisa de objetivos a serem atingidos pela organização; para a garantia de autonomia do gestor no que tange a administração de recursos humanos, materiais e financeiros; e para o controle *a posteriori* dos resultados, ao contrário do que acontecia no modelo anterior em que o controle baseava-se nos processos sendo essencialmente preventivo e concomitante (BRASIL, 1995).

Segundo Bresser Pereira (1998), a lógica de controle que orienta a Reforma do Estado apresenta um caráter histórico. Isso porque parte da evolução dos instrumentos de controle que vão do tradicional, nos modelos de administração antecedentes ao gerencial, ao controle gerencial na Reforma do Estado dos anos 90.

Além disso, referida Reforma busca consolidar uma maior democracia, ao defender difusão do poder, em consonância ao princípio da eficiência, inserido no ordenamento

jurídico pela emenda constitucional 19/98, ao princípio da maior automaticidade dos controles e ao princípio do aumento do espaço público. Dessa forma, o modelo gerencial proposto, pela Reforma do Aparelho do Estado, “espera um novo direcionamento para a combinação dos mecanismos de controle. O controle passaria a ser menos administrativo e passaria a ser mais econômico e social” (SILVA, 2002, p. 125).

Nessa vertente, Medeiros e Pereira (2006, p. 3) observam que:

(...) a reforma administrativa proposta pelo Plano Diretor, com introdução de alterações na estrutura e funcionamento da máquina administrativa, trouxe uma nova perspectiva para o exercício do controle, principalmente em virtude da descentralização adotada, que acentuou a necessidade e a importância da participação da sociedade no controle dos gastos públicos.

Ao longo dessa evolução da Administração Pública percebe-se, nitidamente, uma mudança de enfoque da forma de controle, pois parte-se da ausência de mecanismos de controle (administração pública patrimonial) até chegar a um modelo mais completo que incorpora o cidadão no exercício da função de controle da Administração Pública (administração pública gerencial).

1.2 O CONTROLE: ORIGEM E EVOLUÇÃO

O termo controle tem origem no latino fiscal medieval *contra rotulum* - em francês *contre-rolê* – *controle*.

Controlar corresponde à atividade de verificar uma ocorrência e compará-la a determinado padrão. O autor Hely Lopes Meirelles preceitua que:

Controle, em tema de administração pública, é a faculdade e vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro, que como faculdade onímoda, (...) é exercitável em todos e por todos os Poderes de Estado, estendendo-se a toda a Administração e abrangendo todas as suas atividades e agentes (MEIRELLES, 2008, p. 672).

Nesse sentido, Di Pietro (2007, p. 670) destaca que a finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios impostos pelo ordenamento jurídico quais sejam: a legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade.

A noção de controle, no âmbito da Administração Pública, está intimamente ligada ao princípio da prestação de contas, sendo uma o reflexo da outra. Assim, para conhecer o controle é necessário que se tenha uma noção da atividade de prestação de contas (CHAVES, 2009).

A prestação de contas é a demonstração perante o Estado e a sociedade de como foram aplicados os recursos públicos que o administrador público teve sob sua responsabilidade.

Como bem observa Chaves (2009, p. 10), “a noção de prestação de contas é amplamente difundida e reconhecida como regra universal”. Isso porque todo aquele responsável por bens ou dinheiros públicos deve prestar contas ao órgão competente para fiscalização. Assim, a obrigação de prestar contas decorre diretamente da função de “administrar bens e valores públicos”, incumbindo não somente a administradores, mas a toda e qualquer pessoa que esteja responsável por tais bens.

A origem da prestação de contas confunde-se com a própria gênese das civilizações. Segundo Chaves (2009), a primeira literatura que se tem notícia é a de documentos de cunho contábil; tais documentos têm cerca de dois mil e seiscentos anos e foram redigidos em escrita cuneiforme. Também há registros na cultura helênica, da qual se origina o conceito de *res publica*, sobre a utilização desse instituto por administradores da democracia ateniense, cujas decisões eram tomadas em assembleias organizadas pelos cidadãos de Atenas, mas eram implementadas por mandatários, que, após a execução, tinham o dever de prestar contas à assembleia.

Além disso, o código jurídico indiano dos primórdios daquela civilização, *Manú*, já dispunha sobre o controle interno dos gastos do príncipe. Também foram registrados indícios do dever de prestar contas na Roma Antiga. Naquela época, os magistrados romanos que assumissem tais funções temporariamente deviam prestar contas perante assembleias de cidadãos ou diante do senado, antes de deixarem o cargo e retornarem a posição de cidadão comum (CHAVES, 2009).

Na Bíblia há relatos da utilização desse instituto, é o que se observa na famosa Parábola dos Talentos, em Mateus 25:14, na qual um senhor ao sair de viagem repartiu seus bens entre os servos para que estes os administrassem, no retorno cada um dos servos é obrigado a prestar contas ao senhor acerca dos rendimentos de sua gestão.

A própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, consagrou, em seu artigo 15, o princípio da prestação de contas e do controle, que dispendo da seguinte forma: “a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”. Esse dispositivo “constituiu-se, pois, um dos pilares do sistema representativo no regime do Estado de Direito” (CHAVES, 2009. p. 11).

Nosso ordenamento jurídico positivou referido princípio em diversas normas que claramente expressam e regulamentam a prestação de contas. Nesse sentido, a Constituição Federal em seu artigo 70, parágrafo único, disciplina que:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos

quais a União responda ou que em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

O dispositivo mencionado, conforme menciona Chaves (2009), é tido como o arcabouço jurídico da prestação de contas da gestão pública no Brasil.

Assim, fica evidenciado que a prestação de contas é fundamental para que o povo possa exercer o controle dos atos da administração pública. Isso porque,

(...) a idéia central, quando se fala em controle da administração pública, reside no fato de o titular do patrimônio público (material e imaterial) ser o povo, e não a administração pública, razão pela qual ela se sujeita, em toda a sua atuação, sem qualquer exceção, ao princípio da indisponibilidade do interesse público. Assim sendo, na qualidade de mera gestora de coisa alheia, sem que dela possa dispor, deve a administração pública pautar a integralidade de suas condutas pela mais ampla transparência, a fim de que o efetivo titular da coisa pública possa, a todo tempo, ter condições de verificar se esta – a coisa pública – está sendo gerida da forma mais adequada ao interesse público (ALEXANDRINO; VICENTE, 2009, p.740-741).

Ressalta-se, por fim, que o controle “se caracteriza como uma das quatro etapas do ciclo de gestão¹ e é responsável pelos aprendizados políticos, estratégicos, táticos operacionais em todos os ciclos de gestão” (MALMEGRIN, 2010, p. 42). Além disso, as ações de controle pelo Estado, segundo a autora citada, possuem como objetivos principais: a proteção dos ativos públicos, a diminuição dos riscos de tomadas de decisões incorretas e propiciar adesão às políticas públicas.

1.3. CLASSIFICAÇÃO DAS FORMAS DE CONTROLE

A doutrina nacional apresenta diversas classificações das formas com que o controle pode ser exercido. Para compreensão do presente trabalho, adotar-se-á a classificação proposta por Alexandrino e Paulo (2009), basicamente no que se refere ao momento de exercício e a origem do agente controlador.²

1.3.1 Conforme o momento do exercício

Quanto ao momento, o controle pode ser: prévio, concomitante ou subsequente.

O controle prévio ou preventivo, ou ainda, *a priori*, conforme Meirelles (2008, p. 675) “é o que a antecede a conclusão ou operatividade do ato, como requisito para sua eficácia”. É realizado para impedir a prática de atos irregulares, ilegais ou, ainda, dissonantes ao interesse público. Como exemplo, destaca-se a autorização do Senado Federal para que os entes federativos possam contrair empréstimos externos (art. 52, V, da Constituição Federal).

¹ O ciclo referido pela autora trata-se do PEAC que é um modelo de ciclo de gestão no qual há a previsão de que a gestão seja executada em quatro etapas: Planejamento (P), Execução (E), Avaliação (A) e Controle (C) (MALMEGRIN, 2010).

² Referidos autores ainda classificam o controle quanto ao aspecto controlado: controle de legalidade e controle de mérito; e quanto à amplitude: controle hierárquico e controle finalístico.

Por sua vez, o controle concomitante ou sucessivo, consoante Alexandrino e Paulo (2009, p. 744) “é exercido durante a realização do ato e permite a verificação de regularidade de sua formação”. Exemplificando, destaca-se a atuação dos órgãos controladores face a denúncias de irregularidades na realização de uma obra ou, ainda, a realização de auditorias na execução do orçamento.

Finalmente, o controle subsequente é exercido após a conclusão do ato, tendo como finalidade rever os atos já praticados. “Mediante o controle subsequente é possível a correção de defeitos do ato, a declaração de sua nulidade, a sua revogação, a sua cassação, ou mesmo conferir eficácia do ato” (VICENTINO; PAULO, p. 745). É o que ocorre, dentre outros casos, no julgamento das contas pelo Tribunal de Contas e homologação de licitações.

1.3.2 Conforme a origem

1.3.2.1 Controle Externo

No dizer de Chaves (2009, p. 13): “Controle externo é a fiscalização e apreciação das prestações de contas dos responsáveis pela coisa pública, quando exercidas por um ente fora do âmbito no qual o fiscalizado está inserido”.

Por tal característica, o controle externo é de vital importância, pois se constitui em um mecanismo de controle desvinculado da estrutura administrativa e, por conseguinte, imparcial em relação à atividade objeto de controle.

O controle externo tem como titular o poder legislativo de cada ente federativo que o exerce com o auxílio dos tribunais de contas. É o que disciplina a Constituição Federal em seu artigo 71, *in verbis*:

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;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

- V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Tal atribuição do Poder Legislativo está em perfeita consonância com a estrutura de divisão de poderes proposta por Montesquieu no início da Idade Moderna e do surgimento do Estado Moderno, para limitação do poder dos governantes. Isso porque “a natureza humana leva o detentor de poder, invariavelmente, a exercê-lo até onde encontre limite. Não o encontrando, a tendência é o uso abusivo desse poder” (CHAVES, 2009, p. 13).

Note-se que o controle externo exercido pelo poder legislativo abrange aspectos políticos e financeiros das decisões administrativas, porém, conforme observa Di Pietro, deve limitar-se às regras constitucionais, já que implica interferência de um poder sobre as atribuições de outro (DI PIETRO, 2005, p. 498).

O poder legislativo exercita esse controle diretamente, através de atos que lhe são atribuídos pela Constituição, a exemplo da prerrogativa de autorizar a concessão e empréstimos e a sustação de contratos administrativos ou, indiretamente, através das cortes de contas que são órgãos que auxiliam o legislativo no controle externo.

Conforme definição apresentada por Alexandre de Moraes (2011, p. 450) “O Tribunal de Contas é órgão auxiliar e de orientação do Poder Legislativo, praticando atos de natureza administrativa, concernentes, basicamente à fiscalização”. Os Tribunais de Contas são órgãos autônomos e independentes, ou seja, não integram a estrutura do Poder Legislativo, disso decorre, como bem observa Chaves (2009), da exigência de que suas decisões sejam imparciais e não sofram influências externas.

Assim, a atuação do Tribunal de Contas, como órgão independente e auxiliar do Poder Legislativo, em termos de controle, corresponde basicamente, conforme disciplina o artigo 71, I a VII, da Constituição Federal, ao desempenho de funções técnicas e opinativas, que consiste em apreciar e opinar sobre contas, legalidade de atos de admissão e aposentadoria, realizar inspeções e auditorias, fiscalizar e prestar informações; e as funções

corretivas, que correspondem à aplicação de sanções, determinações de prazos para execução de providências, sustação da execução de atos, representação sobre irregularidade e abusos, conforme disposto no artigo 71, VIII a XI, da Constituição Federal.

Tais atribuições, por força do artigo 75 da Constituição Federal, são repetidas aos estados-membros em suas constituições, para os tribunais de contas respectivos.

Nos municípios, ao contrário do que ocorre nos estados, conforme descrito no artigo 31, § 2º, da Constituição Federal, o parecer prévio do Tribunal de Contas do Município ou do Tribunal de Contas do Estado, tornam-se não apenas opinativo, mas também vinculante para a Câmara Municipal, que para derrubá-lo precisa de dois terços dos seus membros. Nesse sentido, observa Meirelles (2008, p. 715) que no âmbito municipal criou-se

um sistema misto em que o parecer prévio do Tribunal de Contas ou do órgão equivalente é vinculante para a Câmara de Vereadores até que a votação atinja dois terços de seus membros, passando, daí por diante, a ser meramente opinativo e rejeitável pela maioria qualificada do Plenário.

O Sistema de Tribunais de Contas, no Brasil, está organizado da seguinte maneira:

- um Tribunal de Contas da União, com sede no Distrito Federal e representação em todas as Unidades da Federação;
- vinte e seis Tribunais de Contas Estaduais, sendo um em cada estado da federação;
- quatro Tribunais de Contas dos Municípios, localizados nos Estados da Bahia, Ceará, Pará e Goiás; e
- dois Tribunais de Contas Municipais, localizados nos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro.

Os Tribunais de Contas Municipais são órgãos distintos dos Tribunais de Contas dos Municípios. Os primeiros são órgãos municipais de controle externo encarregados de fiscalizar a atividade financeira de um determinado município, a exemplo do Tribunal do Rio de Janeiro, que fiscaliza, apenas, este município. Já os últimos são órgãos dos estados responsáveis pela fiscalização dos municípios pertencentes a um dado estado; é o que ocorre, por exemplo, no estado da Bahia que possui um Tribunal de Contas dos Municípios encarregado pela fiscalização de todos os municípios do referido estado.

1.3.2.2 Controle Interno

Conforme mencionam Alexandrino e Paulo (2009, p. 741):

Controle interno é aquele exercido dentro de um mesmo Poder, seja o exercido no âmbito hierárquico, seja o exercido por meio de órgãos especializados, sem relação de hierarquia com o órgão controlado, ou ainda o controle que a administração direta exerce sobre a administração indireta de um mesmo Poder.

A Constituição Federal determina, em seu artigo 74, § 1º, que os três poderes devem manter um sistema de controle interno de forma integrada. Por força desse mandamento em razão do princípio da simetria³ todos os entes da federação devem seus organizar seus controles internos dessa forma.

Iniciativa interessante ocorre no Estado do Rio Grande do Sul no qual o controle interno tem uma organização una e integrada, a Contadoria e Auditoria Geral do Estado - CAGE, conforme determina o artigo 76 da Constituição do Estado, que atua com delegações junto às unidades administrativas dos três poderes do Estado.

A finalidade do controle interno foi prevista expressamente nos incisos do artigo 74 da Carta Magna:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Os responsáveis pelo controle interno, por força do mandamento constitucional (artigo 74, § 1º), ao tomarem ciência de qualquer irregularidade ou ilegalidade, têm o dever de dar ciência ao Tribunal de Contas competente sob pena de responsabilidade solidária.

Destaca Meirelles (2008, p. 713) que:

O controle interno objetiva a criação de condições indispensáveis à eficácia do controle externo e visa a assegurar a regularidade da realização da receita e da despesa, possibilitando o acompanhamento da execução do orçamento, dos programas de trabalho e a avaliação dos respectivos resultados. É, na sua plenitude, um controle de legalidade, conveniência, oportunidade e eficiência.

Portanto, o autor aborda três elementos como essenciais do controle interno. O primeiro deles constitui um dos pilares do ordenamento jurídico pátrio. No entendimento de respeitável doutrina, o princípio da legalidade representa a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida conforme os ditames da lei. Sendo assim, a Administração somente pode agir segundo a lei, não podendo atuar contra ou além da lei (MELLO, 2007).

Conveniência e oportunidade, por sua vez, são critérios de escolha do administrador naqueles atos administrativos em que o motivo e o objeto não estão vinculados à lei.

³ O princípio da simetria não está previsto expressamente pela Constituição Federal de 1998. No entanto, o STF o considera como um princípio implícito, derivado do princípio da separação dos poderes. No âmbito municipal, representa uma verdadeira limitação à autonomia. Implica que certas matérias no âmbito municipal devem refletir de forma simétrica as normas constitucionais federais.

Por fim, eficiência, “na maioria das vezes, está associado à análise dos custos e prazos esperados (em relação ao realizado) na implantação de uma política, um programa, projeto ou um atividade” (RUA, 2009, p. 117).

Nesse sentido, Alexandrino e Paulo (2009, p. 205) observam que o “objetivo do princípio da eficiência é assegurar que os serviços públicos sejam prestados com adequação às necessidades da sociedade que os custeia”. Tal princípio foi inserido no ordenamento jurídico no ano de 1998, através da emenda constitucional 19, e identifica-se com a noção de administração gerencial, que privilegia a aferição de resultados, com a ampliação da autonomia dos estes públicos e redução do controle das atividades-meio.

Assim, através do princípio da eficiência, busca-se o atingimento de resultados trazidos pela boa prestação do serviço de modo mais simples, rápido e melhorando a relação custo/benefício.

Sintetizando esse entendimento, Medauar (2009, p. 388) assevera que:

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

O controle interno, conforme a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade n. 1120/08, é classificado nas seguintes categorias:

Operacional – relacionado às ações que propiciam o alcance dos objetivos da entidade;

Contábil – relacionado à veracidade e à fidedignidade dos registros e das demonstrações contábeis;

Normativo – relacionado à observância da regulamentação pertinente.

1.3.2.3 Controle Social

Finalmente, segundo Castro (2007, p. 136), o controle social “é um instrumento disposto pelo constituinte para que se permita a atuação da sociedade no controle das ações do estado e dos gestores públicos, utilizando de qualquer uma das vias democrática”. Este controle, como se verá no capítulo seguinte, é advindo da flexibilização dos poderes do estado diante do cidadão, verdadeiro titular da *res publica*.

Referido tipo de controle será melhor detalhado no capítulo seguinte vez que seu entendimento é de fundamental importância ao desenvolvimento do presente trabalho.

2 O CONTROLE SOCIAL

Como anteriormente exposto, o controle social trata da possibilidade de o administrado, diretamente ou através de órgãos de controle, verificar a regularidade da ação da administração pública e, conseqüentemente, impedir a prática de atos ilegítimos, lesivos à coletividade ou ao indivíduo (ALEXANDRINO; PAULO, 2009).

O controle social no Brasil tem como seu grande marco a Constituição Federal de 1988, a qual, tomando por base o princípio democrático, criou mecanismos para que a sociedade possa participar e controlar as ações do Estado.

Percebe-se que, na Carta Constitucional, a democracia aparece como elemento central da nova ordem. Já no preâmbulo da Lei Maior verifica-se o objetivo primordial do constituinte de instituir um Estado Democrático. Em seguida, o artigo 1º dispõe que a República Federativa do Brasil é um “Estado Democrático de Direito”, cujo poder político é exercido pelo povo. Com efeito, da forma com que foi recepcionada em nosso sistema, a democracia tem como base os princípios da soberania popular e da participação popular.

Como bem observa Silva (2008, p. 117), a soberania popular como fundamento do Estado Democrático

impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure, como veremos, na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento. (*grifei*)

Nesse contexto, Canotilho (2002), ao apresentar as várias dimensões do princípio da soberania popular, assevera que o domínio político (domínio de homens sobre homens) carece de legitimação, essa, por sua vez, só pode derivar do povo que é titular da soberania e do poder. Além disso, explica o jurista que

a soberania popular - o povo, a vontade do povo e a formação da vontade política do povo - existe, é eficaz e vinculativa no âmbito de uma ordem constitucional materialmente informada pelos princípios da liberdade política, da igualdade dos cidadãos, de organização plural de interesses politicamente relevantes, e procedimentalmente dotada de instrumentos garantidores da operacionalidade prática desse princípio (CANOTILHO, 2002, p. 292).

Como se denota, a substância da democracia revela-se na soberania popular, para a qual o povo exerce todo o poder diretamente ou por meio de representantes.

No dizer de Canotilho (2002, p. 288)

o princípio democrático implica democracia participativa, isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo político na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos.

Assim, a democracia participativa é aquela que, partindo de uma Democracia Representativa, utiliza-se de mecanismos que proporcionam ao povo um engajamento nas

questões políticas, legitimando questões importantes para a comunidade como um todo, através de uma participação direta. Isso pode ocorrer através de diversas formas de manifestação popular, como a consulta popular, o plebiscito, a audiência pública e, sobretudo, a possibilidade de controlar os gastos públicos.

Nessa linha, o texto constitucional instituiu importantes mecanismos de participação popular, que vão muito além do direito de voto, conferindo aos cidadãos diversos direitos de participação que serão, a título exemplificativo, elencados a seguir:

- direito à informação e de petição, nos artigos 5º, XXXIII e XXXIV; 31, §3º; e 162;
- à participação nos colegiados de órgãos públicos relacionados aos seus interesses profissionais ou previdenciários (art. 10); na administração pública direta e indireta, como usuários (art. 37, § 3º); na fixação da política agrícola (art. 187); na proteção do patrimônio cultural (art. 216, § 1º); na defesa e preservação do meio ambiente (art. 225); e na assistência à saúde e do adolescente (art. 227, §1º);
- à participação direta nos processos político-decisórios e legislativos (art. 14, I a III; art. 29, XII-XIII; e art. 61, §2º);
- à participação comunitária na gestão democrática e descentralizada da seguridade social, da saúde, assistência social e ensino público (art. 194, parágrafo único, VII; art. 198, III; art. 204, II; e art. 206, VI);
- direito à provocação do controle judicial dos atos da Administração, mediante ação popular (Lei n. 4.717/1965), ação civil pública (Lei n. 7.347/1985) e mandado de segurança (Lei n. 12016/99).
- direito à provocação do controle externo em face de irregularidades (art. 74, §2º).

Além das medidas constitucionais mencionadas, merece destaque, também, a Reforma Administrativa de 1995, naquilo que diz respeito à eleição do controle social como um dos mecanismos de controle institucional.

Desse modo, observa Breder (2006) que a partir da década de 90 foram editadas diversas normas condizentes com a nova visão de administração advinda da Reforma Administrativa e dos princípios positivados na Constituição Federal dispendo, entre outros, sobre: a criação de Organizações Sociais (Lei n. 9.637/1998), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei n. 9.790/1999), Conselhos de Saúde, Educação, Assistência

Social, de proteção da infância e adolescência e Tutelares (Leis 8.142/1990, 9.394/1996, 8.742/1993 e 8.069/1990) e Conselhos no âmbito de programas e fundos governamentais; a instituição de instrumentos e procedimentos de transparência e gestão fiscal (Lei Complementar n. 101/2000, art. 48; Leis 9.755/1998 e n. 9.452/1997); a realização de audiências e consultas públicas (Lei Complementar n. 101/2000, art. 9º, §4º; Leis 9.784/1999, arts. 31/34; 8.666/1993, art. 39; 10.257/2001, art. 40, I, c/c art. 52; 9.427/1996; 9.472/1997); a participação no processo orçamentário (Leis 10.257/2001, art. 44; 10.933/2004, art. 12, §1º); e a apresentação de denúncias e representações (Leis 9.452/1997, art. 3º; 8.666/1993, art. 113).

Conforme observa Breder (2006, p. 7):

Os instrumentos de controle social atualmente instituídos - informação e transparência; audiências/consultas públicas; orçamento participativo; participação em colegiados administrativos e em conselhos setoriais de gestão; representações/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.

Conforme o autor, para que o controle social possa se efetivar é necessário aos cidadãos compreensão e o domínio do processo em que estão inseridos. Para tanto, a administração pública deve implementar, de forma ampla, instrumentos informacionais de divulgação das ações de governo, além de disponibilizar estrutura para receber e processar as reclamações da população (MALMEGRIN, 2010).

Assim, como elemento essencial ao avanço do controle social tem-se a necessidade de transparência das ações da administração pública, o que está diretamente ligado à noção de *accountability*, razão pela qual se faz salutar tecer considerações acerca desse conceito.

Accountability, conforme ensina Branco (2008), caracteriza-se pela responsabilidade do administrador pela tomada de decisões e sua implementação, além da obrigação de prestar contas seja pela ação ou omissão. Em outras palavras, traduz-se na responsabilidade de prestar contas (MALMEGRIN, 2010).

Consequentemente, implica a necessidade de amplo acesso pelo cidadão a informações e a documentos relativos aos atos do administrador público. Em outros termos, o acesso do cidadão à informação e à documentação relativas aos atos públicos, bem como, acerca da forma com que os governantes efetuam a aplicação dos recursos públicos.

Como mencionado, a *accountability* está diretamente ligada à ideia de transparência, sendo esta um conceito mais moderno que requer a ampla divulgação dos atos estatais. Aliás, a recente Lei da Transparência (Lei Complementar n. 131/2009), que acrescentou alguns artigos à Lei de Responsabilidade Fiscal, traz obrigações de divulgação das contas públicas através da internet, além de incentivar a participação popular na administração pública e

assegurar a integração entre os sistemas de controle, conforme se observa no artigo 48 da referida lei:

Art. 48.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

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

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – **adoção de sistema integrado de administração financeira e controle**, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (*grifei*)

Nessa mesma linha de raciocínio, Mileski (2005, p.31) aduz que:

Portanto, a transparência da ação governamental motiva as autoridades públicas para um comportamento de maior responsabilidade para os atos de governo, resultando em adoção de políticas públicas e fiscais mais confiáveis, reduzindo a possibilidade de ocorrência de crise ou de gravidade das crises. Além do mais, torna-se fator relevante para a participação popular, pois o cidadão somente poderá influir na ação do Poder Público, exigindo a aplicação de políticas públicas que atendam aos interesses coletivos, se tiver pleno conhecimento do planejamento, execução e resultado das políticas públicas idealizadas ou implementadas.

Para o autor, é inadmissível no Estado Democrático de Direito que o governo deixe de prestar informações sobre seus gastos à população. Isso porque a participação popular e, em decorrência, o controle social somente poderão existir se os cidadãos tiverem pleno conhecimento das formas de agir da Administração Pública (MILESKI, 2005).

Entretanto, o exercício da participação popular e do controle social, conforme observa Mileski (2005), nem sempre apresenta o grau de satisfação desejado. Em que pesem os avanços dos valores democráticos que asseguram a participação popular, advindos do Estado Democrático de Direito, eles, por si só, não são suficientes para que haja de imediato a participação e o controle social, visto que são os aspectos políticos e culturais da sociedade que irão nortear o comportamento e a ação do cidadão, no sentido de acompanhar a regularidade dos gastos públicos.

Isso porque, segundo o autor:

Esses aspectos comportamentais de natureza cultural derivam do histórico político brasileiro. O Estado brasileiro possui uma evolução política em que tem havido períodos alternados de autoritarismo e populismo, cujos regimes ocasionam um distanciamento entre o governo e a sociedade civil, já que ambos dispensam as instituições civis (MILESKI, 2005, p. 38).

Assim, para que se obtenha a desejável participação do povo na gestão pública e, conseqüentemente, o exercício do controle social é necessário preparar os cidadãos para que essa ação se viabilize. Para tanto, é necessário um esforço educacional para a mudança de hábitos e atitudes. Logo, conforme menciona Mileski (2005, p. 38), “torna-se necessário o desenvolvimento da consciência popular como primeira condição para uma democracia

participativa, possibilitando a atuação do controle social, com o cidadão passando de um estágio passivo para um estágio ativo.”.

Nesse contexto, observa Moreira Neto (1992, p. 11) que:

Se o homem não se interessa pela política (atitude apática), se não quer dela participar (atitude abúlica) ou se não se sente com condições de poder fazê-lo (atitude acrática), a democracia fica irremediavelmente sacrificada. De nada valem estarem admitidos e abertos os canais institucionais de participação, pois, nesses casos, como tão bem advertiu HAROLD D. LASSWELL, a falta de interesse no poder abandona a sociedade aos exploradores egocêntricos da fragilidade humana.

Salutar ressaltar que o controle social não é um fim em si mesmo, tampouco possui a função de substituir o controle oficial. Sendo assim, para efetivar as suas constatações de irregularidades, deve o cidadão buscar a Administração Pública, para correção das falhas encontradas, ou, ainda, representar junto ao Tribunal de Contas, o sistema de controle interno, o Ministério Público, ou mesmo o próprio Judiciário através dos mecanismos processuais hábeis para tanto (MILESKI, 2005).

Com efeito, fica demonstrado que a atuação do controle social não é substitutiva a dos demais controles, ao contrário, é o controle social “um aliado do controle oficial” (MILESKI, 2005, p. 28). Portanto, para desempenhá-lo com êxito o controle social requer, conjuntamente, uma cidadania ativa além de uma atuação que não pretenda substituir ou excluir as demais modalidades de controle dos atos da Administração Pública (FREITAS, 2001).

Em outros termos, busca-se que o controle social possa realizar sua atribuição constitucional, no sentido de contribuir para o melhor investimento do dinheiro público, a exemplo da importância deste em acompanhar os investimentos da Copa 2014. Logo, o cidadão, uma vez constatando irregularidades, não pode furta-se a representação perante as instituições públicas. Como mencionado, ele não é um fim em si mesmo, não basta que a população fiscalize os investimentos pela simples ação de fiscalizar, é necessário que esta se alie ao poder público ao propósito de assegurar o alcance do bem comum e do interesse público.

Delineada a importância do controle social na gestão pública, passa-se, no capítulo seguinte, a apresentar a sua aplicação específica no caso da Copa de 2014, verificando quais sistemas de informações são disponibilizados pelo poder público, estadual e municipal, em seus sites oficiais, à população para que esta possa acompanhar os investimentos públicos com as obras necessárias à realização da Copa do Mundo no Brasil, particularmente na cidade-sede Porto Alegre.

3 O CONTROLE SOCIAL E A COPA DE 2014

Em face da realização da Copa do Mundo de 2014 em várias cidades brasileiras, entre as quais o município de Porto Alegre, escolhido como uma das cidades-sede, diversas obras terão de ser realizadas com vistas a melhor receber atletas e torcedores. Sendo assim, torna-se fundamental a utilização de mecanismos que visem acompanhar e fiscalizar os gastos públicos com as obras necessárias para a realização do evento.

É de se ressaltar que a Copa do Mundo tem para o País uma importância que transcende ao mês de sua realização, haja vista que trará oportunidades de investimentos e a consequente obtenção de resultados a médio e longo prazo, além de ser um momento de aumentar o número de turistas, que trazem divisas ao País, o que implicará a necessidade de expansão de serviços ligados ao comércio e turismo e, conseqüentemente, gerará emprego e renda.

Para se ter uma ideia, “O Mundial deve atrair ao Brasil pelo menos 500 mil estrangeiros somente nos 30 dias de jogos. Esse número equivale a 10% do total de estrangeiros que visitaram o País ao longo de 2008”⁴. Dessa forma, é fundamental que o País consiga realizar todas as obras em tempo hábil à realização do evento. Para isso, o acompanhamento de cada uma delas é fundamental para que se evitem desperdícios e desvios de verbas públicas, permitindo que o País atinja seu objetivo. Aliás, é justamente esse um dos objetivos do sistema de controle: “garantir o alcance dos objetivos organizacionais” (GOMES, 2009, p. 27).

Como já foi mencionado, o exercício do controle social, integrado aos demais tipos de controle, é fundamental para o atingimento dos objetivos da Administração Pública. Resta saber como a população poderá fazer o acompanhamento desses gastos e como o Estado do Rio Grande do Sul tem se organizado no sentido de fornecer informações hábeis a permitir o exercício do controle social.

O Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, cujas funções foram delineadas anteriormente, também se preocupou em fornecer informações claras à população, criou um portal chamado “TCE e a Copa” no qual são disponibilizados os processos de contas de cada uma das obras auditadas e o estágio em que se encontram. Tais processos serão delineados a seguir.

⁴ Extraído de reportagem da Assessoria de Comunicação do Ministério do Turismo, disponível em: http://www.copa2014.turismo.gov.br/copa/noticias/todas_noticias/detalhe/20090921_01.html. Acesso em: 01 de março de 2012

Dentre as obras de mobilidade urbana, na cidade de Porto Alegre, tendo como órgão auditado a Prefeitura do Município, através de pesquisa no site do Tribunal de Contas, mais especificadamente no “Portal o TCE e a Copa”⁵, constatou-se os seguintes processos:

Projeto	Nº do Processo	Situação do Processo
Corredor Av. Tronco (Matriz de Responsabilidades RS-A.01)	5311-0200/10-2	Aguarda acompanhamento (Serviço de Auditoria de Porto Alegre)
Corredor da 3ª Perimetral (5 obras de arte) (Matriz de Resposn. RS-A.02 – Ad-01)	5312-0200/10-5	Aguarda acompanhamento (Serviço de Auditoria de Porto Alegre)
Corredor da Av. Padre Cacique / Av. Beira-Rio (av. Edvaldo Pereira Paiva) (Matriz de Responsabilidades RS - A.03 – Ad-01)	5313-0200/10-8	Aguarda acompanhamento (Serviço de Auditoria de Porto Alegre)
Monitoramento dos 3 Corredores (Matriz de Responsabilidades RS-A.04)	5314-0200/10-0	Aguarda acompanhamento (Serviço de Auditoria de Porto Alegre)
BRT Protásio Alves (11 estações) (Matriz de Responsabilidades RS-A.05)	5315-0200/10-3	Analisando esclarecimentos (Serviço de Instrução Municipal I)
BRT Assis Brasil (7 estações) (Matriz de Responsabilidades RS-A.06)	5316-0200/10-6	Aguarda acompanhamento (Serviço de Auditoria de Porto Alegre)
Corredor da Rua Voluntários da Pátria e Terminal de Ônibus São Pedro (Matriz de Responsabilidades RS-A.07)	5317-0200/10-9	Diligência (Serviço de Auditoria de Porto Alegre II)
Prolongamento da Av. Severo Dullius (Matriz de Responsabilidade RS-A.08)	5318-0200/10-1	Aguarda Acompanhamento (Serviço de Auditoria de Porto Alegre II)

⁵ Site: http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/tce_ea_copa (acesso em 14 de março de 2012)

Complexo da Rodoviária (Matriz de Responsabilidades RS-A.09)	5319-0200/10-4	Requisitado (Gab. Supervisão de Auditoria Municipal)
BRT Bento Gonçalves / Portais Azenha e Antônio de Carvalho (2 estações) (Matriz de Responsabilidades RS-A.10)	5320-0200/10-1	Aguardando apreciação de esclarecimento (Serviço de Suporte Operacional e Técnico Municipal)

Ainda no Portal “TCE e a Copa”, verificou-se que foram autuados dois processos de incentivos fiscais a empreendimentos privados, conforme quadro abaixo:

Projeto	Órgão	Nº Processo	Situação do Processo
Benefícios ou incentivos fiscais concedidos a empreendimentos privados	Secretaria de Estado da Fazenda	5521-0200/10-0	Apreciação (Secretaria de Auditoria, instrução, parecer prévio e acompanhamento da Gestão Fiscal)
Benefícios ou incentivos fiscais concedidos a empreendimentos privados	Prefeitura de Porto Alegre	5522-0200/10-3	Sobrestado (Serviço de Suporte Operacional e Técnico Municipal)

Com a análise desses dados, percebe-se que o Tribunal de Contas do Estado busca fomentar a participação popular ao fornecer informações claras à população, de modo que esta, ciente das obras que estão sendo auditadas, pode exercer o controle social e em caso de irregularidades denunciá-las ao próprio Tribunal, ou se utilizar dos demais mecanismos de controle social já mencionados.

Através dos dados disponibilizados no Portal é possível que o cidadão saiba de cada uma das obras destinadas à preparação da Copa do Mundo que estão sendo auditadas pelo Tribunal de Contas do Estado e a situação em que se encontra o processo respectivo. Além disso, é possível, também, acompanhar os projetos de benefícios ou incentivos fiscais a empreendimentos privados e, da mesma forma, obter informações atualizadas sobre o andamento dos mesmos na Corte de Contas.

Isso porque, conforme mencionado anteriormente, é fundamental que a administração implemente instrumentos informacionais para que a população possa fiscalizar as ações do governo (MALMEGRIN, 2010).

Guimarães (1999, p. 76), em palestra sobre a participação popular no controle externo, observou que:

Este papel do controle externo constitui importante canal aos meios de controle social do Poder Público, não só para provocação direta do cidadão, mas, também, de significativo meio de informação da conduta de seus governantes, em todos os aspectos relacionados com a execução das políticas públicas que, finalisticamente, devem estar voltadas ao bem estar social.

Como se percebe, esta integração das entidades de fiscalização com a população é essencial no Estado Democrático de Direito, pautado por valores democráticos, em que o povo é o legítimo titular do poder, principalmente porque os controles estatais e os da sociedade não são complementares, mas devem atuar de forma integrada (MALMEGRIN, 2010).

Verificada a questão acerca do sistema de informações, atinente aos gastos com obras para realização da Copa do Mundo na cidade-sede Porto Alegre, fornecido pela Corte de Contas, resta saber se a Administração Pública, mais especificamente se o poder executivo da cidade-sede também vem fornecendo informações sobre seus gastos à população, através de sua página na internet.

Antes de responder a essa indagação é preciso que se entenda o porquê da busca por informações somente em sites governamentais. É cediço que a rede mundial de computadores desempenha importante papel na transparência dos gastos públicos, tanto que a recente “Lei da Transparência” de forma gradual obrigou a que os órgãos públicos disponibilizem pela rede mundial de computadores informações acerca da execução orçamentária. Isso se deve a facilidade de acesso e ampla divulgação que a rede propicia à população, já que cada vez mais um número maior de pessoas tem acesso à internet.

Corroborando esse entendimento, ao comentar sobre a Lei da Transparência, Vieira (2011, p. 14) aduz que:

Uma administração transparente é aquela que funciona de maneira aberta, sem nada às escondidas, baseada em princípios éticos e democráticos. Assim, mesmo que não exista nenhuma imposição legal, cabe à administração informar todas as informações pertinentes à sua gestão orçamentária e financeira. Caso essas informações sejam disponibilizadas adequadamente, o controle social poderá ser eficaz.

Dessa forma, segundo o autor, a referida lei “provoca um sentimento de vigilância” constante nos administradores. Isso porque em razão da grande divulgação dos dados que podem ser acessados a qualquer momento, os gestores não poderão ficar cientes do momento em que estão sendo fiscalizados e, de outro lado, o cidadão poderá a qualquer tempo exercer a atividade de controle.

Voltando a questão anterior, a resposta é positiva. Em pesquisa realizada no site do Executivo Municipal de Porto Alegre⁶ constatou-se que, assim como na página do Tribunal de Contas do Estado, há um link dentro da página da Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico, denominado “Copa 2014”, no qual estão disponibilizadas diversas informações sobre as obras que o Município está realizando em razão do Evento.

A título de ilustração, cabe mencionar que no Portal, além das obras descritas anteriormente, com o seu respectivo valor de investimento, há informações atualizadas constantemente, assim como são disponibilizadas algumas reportagens sobre o assunto que foram veiculadas na imprensa. Assim, por exemplo, caso o cidadão queira saber quais obras serão feitas na área de mobilidade urbana, atinentes à matriz de responsabilidade do Município, dentre outras, encontrará no portal informações como as que seguem:

3. A duplicação da Avenida Edvaldo Pereira Paiva. Esta tem como objetivo melhorar o acesso à zona sul da cidade, que interligada às avenidas Diário de Notícias, Icaraí, Cel. Massot, Tronco e outras, trará uma melhor qualificação para o sistema viário sul da Capital. As obras de duplicação correspondem ao trecho entre o Gasômetro e a Rótula das Cuias.

4. O Projeto de Monitoramento dos Corredores das Avenidas Tronco, Padre Cacique e Terceira Perimetral, consiste na implantação sistema de monitoramento em tempo real, através de dispositivos embarcados, paradas inteligentes, sistema de controle semafórico adaptativo, sistemas de telecomunicações, centro de comunicações e processamento e centro de controle operacional, com o objetivo de qualificar e otimizar a operação do sistema de transporte coletivo.⁷

Demonstrados alguns dos sistemas de informação ofertados na rede mundial de computadores, resta saber como a população poderia acompanhar esses gastos da administração pública do Estado do Rio Grande do Sul e como tem se organizado para isso.

Conforme mencionado, o ordenamento Brasileiro disponibiliza diversos mecanismos para que o administrado, ao tomar ciência de irregularidades cometidas por gestores de verbas públicas, possa exercer seu controle social. Vale aqui mencionar a denúncia a Corte de Contas, na forma do artigo 74, § 2º, da Constituição Federal, ou, ainda utilização de aparatos processuais como a ação popular, por exemplo.

Todavia, conforme destacam Medeiros e Pereira (2006, p. 10) ao analisar o caso dos conselhos de educação:

O envolvimento da sociedade no controle da execução das ações governamentais requer, portanto, o efetivo exercício da cidadania e exige mudanças culturais, que não ocorrem da noite para o dia. Com efeito, é preciso que as pessoas tenham consciência da importância da atividade de controle e se sintam parte integrante desse sistema. Não se trata de transferir para a comunidade toda a responsabilidade

⁶ http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgae/default.php?p_secao=58. Acesso em 01 março de 2012.

⁷ Como mencionado, tais dados foram citados a título ilustrativo face à vasta quantidade de informações contidas no site, no seguinte link: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgae/default.php?p_secao=59. Acesso em 14 de março de 2012.

sobre o controle dos gastos públicos, mas, sim, de transformá-la em aliada, a fim de somar esforços para evitar desvios e malversação de recursos públicos.

Segundo os autores a participação da sociedade no controle da administração ainda precisa ser ampliada, para tanto, é fundamental a conscientização da população acerca da importância do controle e que se sintam corresponsáveis na fiscalização das verbas públicas com vistas a evitar desperdícios e irregularidades.

No entanto, em que pesem tais considerações, pode-se perceber que, gradualmente, alguns grupos da sociedade vêm se organizando com vistas ao exercício do controle social. Isso se observa ao verificar que algumas associações foram criadas, com o fim de acompanhar os investimentos com obras da Copa de 2014, e disponibilizam *blogs* e sites na internet.

Merece destaque o comitê popular que troca informações com outros comitês, conforme relatado na página da entidade:

O Comitê Popular da Copa 2014 – Porto Alegre reúne movimentos, organizações e indivíduos buscando denunciar, discutir e mobilizar contra os impactos sociais, ambientais e econômicos que a Copa do Mundo 2014 pode provocar em Porto Alegre. Nosso principal objetivo é dar maior visibilidade aos muitos problemas relacionados à forma como está sendo feita a preparação para a Copa 2014 e já estão aparecendo em diversas cidades brasileiras: são obras aprovadas sem licitação, ameaças de despejos de milhares de famílias, transferência de grande quantidade de recursos públicos para pequenos grupos privados, intervenções realizadas na cidade que ferem as legislações de planejamento urbano e proteção ambiental, extrema falta de transparência e nenhuma participação do conjunto da população mas decisões que já estão sendo tomadas em nome dos jogos.⁸

Esses agentes pertencem ao segmento de controle público não-estatal, sendo o resultado da mobilização da sociedade civil, e buscam discutir e entender as diversas em os impactos sociais e econômicos ocasionados pela realização dos jogos da Copa de 2014, além de “denunciar” eventuais irregularidades encontradas.

Nesse aspecto, Breder (2006, p.8) enfatiza que:

O protagonista é, sem dúvida, o cidadão, cuja atuação não se limita ao manuseio individual dos instrumentos de controle social, mas abrange, também, a participação no controle exercido por atores coletivos, onde seu nível de comprometimento e conscientização reflete positiva ou negativamente.

Como se pode observar, o controle vem exercendo ao longo do tempo papel fundamental à concretização do Estado de Direito. Isso porque ele, o controle, passa a existir efetivamente justamente quando há a insurgência da população em relação a não-separação entre o patrimônio estatal e o do monarca, o que acontecia na fase da Administração Pública conhecida como patrimonialista. Posteriormente, é o controle inserido como meio hábil a evitar a corrupção sendo um controle *a priori*. Mas, foi com a inserção da sociedade como co-

⁸ O comitê popular disponibiliza informações no site: http://portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=383&Itemid=289. Além do *blog* <http://comitepopularcopapoa2014.blogspot.com/>, que apresenta, inclusive, links para sites de comitês organizados em outras cidades do Brasil.

responsável pela fiscalização dos gastos públicos, o que aconteceu na fase gerencial da Administração Pública, que o controle se torna instrumento hábil ao alcance do bem comum e interesse público. Isso porque passa-se a um controle finalístico em que importa, verdadeiramente, a qualidade do serviço prestado à população. E esta como verdadeira titular do poder, conforme preceitua a Carta Constitucional, tem a possibilidade de acompanhar e fiscalizar os gastos dos gestores públicos.

Logo, consoante Ribeiro Filho *et al*, (2006, p. 5):

O exercício do *controle social*, sendo preventivo, traduzido por cidadãos melhor informados, sendo conhecedores profundos de seus direitos e deveres, estimularia a ocorrência de *controles externo e interno* realmente efetivos, funcionando com a plenitude das ferramentas disponíveis, além da disposição de desenvolver outras ferramentas que redundem em gestão pública eficiente, eficaz, efetiva e ética.

Todavia, para que o controle social possa atuar é preciso que a Administração Pública disponibilize de um sistema de informações de fácil acesso de modo a que qualquer cidadão possa inteirar-se acerca da destinação do dinheiro público.

Analisando o caso específico dos gastos gerados para realização das obras necessárias à realização da Copa do Mundo de 2014, particularmente na cidade-sede Porto Alegre, constata-se que o poder público e, em especial o Tribunal de Contas do Estado e o Executivo de Porto Alegre, disponibilizam informações claras e de fácil acesso em suas páginas eletrônicas de modo a possibilitar que qualquer cidadão que queira buscar dados acerca de obras e de incentivos fiscais para o evento poderá fazê-lo com o simples acesso aos sites das referidas entidades.

Portanto, a questão que norteou o presente trabalho é respondida à medida em que foi constatado que com o simples acesso a rede de computadores, nas páginas mencionadas, foram encontradas informações sobre as obras que envolvem o evento Copa do Mundo.

Porém, há que se considerar que a tarefa de exercer o efetivo controle social é uma discricionariedade do cidadão e, com base na doutrina consultada, pode-se afirmar que para torná-la mais efetiva há de haver uma mudança cultural da sociedade, dada a flagrante desinformação do cidadão com relação a temas políticos e administrativos. Para isso, é preciso que a sociedade perceba que o controle popular “faz dos cidadãos controladores dos governantes, não apenas em períodos eleitorais como, também, ao longo do mandato dos representantes” (MALMEGRIN, 2010, p. 58).

CONCLUSÃO

O Estado Moderno, quando de seu surgimento, era absoluto, não havendo controle do homem sobre o Estado e sim em sentido inverso já que o poder estava centralizado no governante. Embora, conforme exposto, a noção de prestação de contas seja bastante antiga não havia mecanismos legais que obrigassem o governante a prestar contas de seus atos. Isso porque não havia separação entre o patrimônio público e o patrimônio do gestor.

A Declaração dos Direitos do Homem, de 16 de agosto de 1789, “consagrou o princípio da prestação de contas e o do controle” ao dispor que a sociedade tem o dever de pedir contas a todo agente público acerca de sua administração (CHAVES, 2009, p. 11).

Nesse contexto, pode-se afirmar que o princípio da prestação de contas é nada além de mais uma das munições contra a arbitrariedade estatal, mas num sentido coletivo, é o marco legal do surgimento do controle da administração pública pelos cidadãos.

No Brasil, a Constituição Federal, conhecida como Constituição Cidadã, apresenta a democracia como elemento central, conferindo relevante importância ao exercício da participação popular. Posteriormente, a Reforma Administrativa do Estado, em 1995, apresenta uma elevação do controle ao buscar a descentralização da Administração Pública e buscar uma maior participação da sociedade.

Nessa linha, o controle social, aliado aos demais tipos de controle, se apresenta como mecanismo fundamental na garantia de melhores resultados da organização pública. Isso porque, como demonstrado, o objetivo central do controle não é somente o de encontrar irregularidades, mas de permitir que a instituição alcance suas metas, ao apontar distorções eventualmente encontradas.

Como visto, a sociedade tem o direito de saber de que forma os gestores públicos estão gastando e administrando os recursos públicos, mas, para tanto, precisa que lhe sejam fornecidas, pela Administração Pública, uma vasta rede de informações, principalmente através de mídias que permitam o mais amplo acesso, como é o caso da internet.

Assim, a *accountability*, ou seja, a obrigação do gestor de prestar contas aos administrados, em função da delegação de poder a ele atribuída, é fundamental para que se possa exercer o efetivo controle dos gastos públicos.

Analisadas essas questões relativas à importância do controle e considerando-o parte essencial de todo e qualquer processo de produção de bens e serviços, com vistas à busca de melhores resultados à Administração Pública, salutar trazer à baila a questão que norteou o presente estudo, qual seja: se os sistemas de informações fornecidos pelo Estado,

particularmente o Tribunal de Contas do Estado e o Executivo Municipal de Porto Alegre, são mecanismos hábeis ao exercício do controle social sobre os gastos advindos de obras para realização da Copa do Mundo na cidade-sede Porto Alegre?

Para tanto através de pesquisas nas páginas eletrônicas dos órgãos mencionados foi verificada quais informações são disponibilizadas e se feitas de forma clara de modo a propiciar que qualquer cidadão possa acessá-las e exercer seu papel de controlador.

Os resultados encontrados foram satisfatórios à medida que se verificou que os órgãos referidos criaram uma espécie de “portal” agrupando informações relativas ao evento. Esses sistemas de informação, como mencionado, são essenciais ao exercício da participação social, que somente se viabiliza se estiverem presentes dois elementos: de um lado cidadãos dispostos a participar, individualmente ou coletivamente, e, de outro, canais de informação criados pelas entidades governamentais.

Nesse aspecto, é pertinente trazer a discussão sobre o quanto o cidadão realmente usufrui dessa faculdade temática (o exercício do direito de participação), a qual acompanhou todos os passos do trabalho. Embora disponíveis mecanismos para o exercício do direito ao controle social, a exemplo das páginas eletrônicas consultadas, ainda é necessária uma mudança cultural da população de modo que esta possa reconhecer sua obrigação de exercer sua cidadania ativa, que não se resume ao direito de votar e ser votado, mas no exercício efetivo da participação social, neste caso o controle social.

É importante destacar, nesse ponto, que a democracia é ainda incipiente em nosso País, sendo claramente perceptível a pretensão do constituinte originário em conferir à participação popular o status de princípio constitucional. Todavia, o êxito deste mecanismo depende, sobretudo, do grau de consciência e informação da população envolvida no processo participativo.

Apesar disso, no que tange especificamente ao controle social na Copa de 2014, percebe-se que gradualmente a sociedade vem se organizado. Para tanto, basta que se observe que foram criados comitês populares para acompanhar os gastos com a Copa.

Contudo, para a efetivação do controle social há a necessidade de divulgação de mais informações nos meios de comunicação social em massa, televisão, jornais, internet, como forma de captar a atenção do cidadão para as questões atinentes à utilização dos recursos públicos e à importância de fiscalizar a execução do gasto público, haja vista ser o cidadão o principal destinatário das ações estatais.

Por fim, enfatiza-se que o presente trabalho não teve a pretensão de esgotar o tema, haja vista a necessidade de abordagem de outros aspectos atinentes ao controle social. Nesse sentido, sugere-se, para um próximo estudo, pesquisa de campo com grupos da população, na qual se obtenha dados acerca da utilização efetiva dos mecanismos de controle social pelos cidadãos consultados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Método, 2009.

BRANCO, Vera. **Além das boas intenções: responsabilidade e visibilidade dos provedores sociais filantrópicos nos EUA e no Brasil**. In: ENANPAD, 24., 2000, Florianópolis. *Anais eletrônicos*. Rio de Janeiro: ANPAD, 2000. 1 CD-ROM.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 13 março 2012.

BRASIL. Lei Federal n. 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a Ação popular. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm> Acesso em: 13 março 2012.

BRASIL. Lei Federal n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm>. Acesso em 13 mar. 2012.

BRASIL. Lei Federal n. 12.016, de 07 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/112016.htm>. Acesso em 13 mar. 2012.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 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> Acesso em: 13 mar. 2012.

BRASIL. Resolução Conselho Federal de Contabilidade n. 1.128/08. Aprova a NBC T 16.1 – Conceituação, Objeto e Campo de Aplicação. Disponível em: <<http://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/orientacaoContabil/arquivos/normasbrasileirasdecontabilidadeaplicadasaoseitorpublicoalteracoes.pdf>>. Acesso: 13 março, 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995.

BREDER. Jane Carvalho. **Controle Social – um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União**. Sociedade democrática, direito público e controle externo / José Geraldo de Sousa Junior, organizador; Arsênio José da Costa Dantas ... [et al.] .– Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006. 534 p. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053230.PDF>>. Acesso : 13 mar. 2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília : ENAP, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de Controle Interno: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial**. Belo Horizonte: Forum, 2007.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle Externo da Gestão Pública**. 2ª ed. Niterói: Impetus, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FREITAS, Juarez. **O controle social do orçamento público**. Revista Interesse Público n. 11 julho/setembro de 2001, pg 13-26. Porto Alegre: Editora Notadez.

GOMES, Ana Paulo de Oliveira. **Elementos de Auditoria Governamental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

GUIMARÃES, Fernando Augusto Melo. **Ética, moralidade e participação popular no controle externo**. IN: XX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, realizado em. Disponível em: < <http://www.mardecoral.com.br/estudos/>> Acesso em: 10 mar. 2012.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Gestão operacional**. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; PEREIRA, Cláudia Vieira. **O controle social e o Tribunal de Contas da União: o caso dos conselhos de alimentação escolar**. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2., 2006, São Paulo. Anais eletrônicos... Disponível em <www.anpad.org.br>. Acesso em: 12 mar. 2012

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Malheiro, 2007.

MENCIO, Mariana. **Regime Jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades**. 1. ed. São Paulo: Fórum, 2007.

MILESKI, Helio Saul. **Controle Social: um aliado do Controle Oficial**. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre v. 22 n.38 p.29-44 2. sem 2005

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da democracia**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

REZENDE, Flávio da Cunha. **O dilema do controle e a falha sequencial das reformas gerenciais**. Revista do Serviço Público, ano 53, n. 3, p. 51-75, jul-set. 2002.

RIBEIRO FILHO, José Francisco. *et al.* **Marcos Regulatórios do Controle Interno: Uma Análise Focada na Ambientação com o Controle Externo e o Controle Social no Contexto da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal**. In: 30º ENCONTRO DA ANPAD, 2006.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. **As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública Brasileira**. IN: XXXV ENCONTRO DA ANPAD, 2011.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. **Controle social: reformando a administração para a sociedade**. O&S - v.9 - n.24 - Maio/Agosto - 2002. Disponível em <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2666/1/controle_social_reformando_a.pdf>. Acesso em 01 abril 2012.

VIEIRA, Luis Eduardo Pires de Oliveira. **Transparência e controle da gestão Fiscal: a Lei Complementar nº 131/09 e sua regulamentação**. Goiás: Associação Nacional do Ministério Público de Contas, 2011. 21 p. Disponível em: https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3665/3/transparencia_controle_gestao_fiscal.pdf. Acesso em: 13 mar. 2012.