



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA  
AFRO-BRASILEIRA  
DIREÇÃO DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

MARTA MACIEL BERTULINO SALES

**ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO NO APOIO AO CONTROLE SOCIAL: O  
PAPEL DA CGU COMO MULTIPLICADORA DE CONHECIMENTOS ACERCA DA  
CORRETA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS**

Redenção

2014

**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA  
AFRO-BRASILEIRA  
DIREÇÃO DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTANCIA  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

MARTA MACIEL BERTULINO SALES

**ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO NO APOIO AO CONTROLE SOCIAL: O  
PAPEL DA CGU COMO MULTIPLICADORA DE CONHECIMENTOS ACERCA DA  
CORRETA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como parte dos requisitos para a obtenção do título de Especialista.

Profª Orientadora/Prof. Orientador: Maria do Rosário de Fátima Portela Cysne

Redenção

2014

S155a

Sales, Marta Maciel Bertulino.

Análise do controle interno no apoio ao controle social: o papel da CGU como multiplicadora de conhecimentos acerca da correta aplicação dos recursos públicos/ Marta Maciel Bertulino Sales. Redenção, 2014.

62 f..

Projeto de pesquisa do curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB.

Orientador: Profa. Dra. Maria do Rosário de Fátima Portela Cysne.

1. Administração pública – Avaliação - Brasil. 2. Controle social – Brasil . 3. Auditoria interna. I. Título.

Dedico esta produção ao meu marido, Denílson, meu dedicado companheiro na vida pessoal e profissional.

## AGRADECIMENTOS

A Deus e a Nossa Senhora, pela vida, saúde, inteligência, coragem e força para lutar e superar as dificuldades, amparando-me nos momentos difíceis e abençoando-me nas minhas conquistas.

Aos meus pais, Maria Auxiliadora e José Maria, pelo amor incondicional, aos quais devo tudo que sou, pela força, dedicação, respeito e confiança.

Aos meus irmãos, Vânia Maria e Francisco José, por compartilharem todos os momentos da minha vida, nas conquistas e nas horas difíceis, torcendo sempre por mim.

Ao meu marido, Denílson Sales, pelo constante amor que dedica a mim, por apoiar-me nos momentos difíceis e ficar feliz por mim nas conquistas.

Ao meu filho Davi, presente de Deus, minha fonte de inspiração.

À professora Maria do Rosário de Fátima Portela Cysne por ter direcionado o rumo deste trabalho.

A todos os amigos e familiares que contribuíram direta ou indiretamente para a execução deste trabalho.

“Tudo posso Naquele que me fortalece”  
(Fp 4, V 13).

## RESUMO

A fiscalização dos recursos públicos por parte da sociedade, o controle social, vem se tornando, cada vez mais, interesse dos cidadãos que, em escala crescente, têm demonstrado um maior interesse em verificar se tudo aquilo que lhe é subtraído na forma de tributos está sendo aplicado de forma correta e, mais ainda, se a prestação de contas dos gestores responsáveis pelo gerenciamento e funcionamento da máquina pública está sendo realizada devidamente. Dessa forma, foi analisado, no presente estudo, como o controle interno vem apoiando o controle social através da participação da sociedade na fiscalização dos recursos públicos, sendo a Controladoria Geral da União (CGU) a responsável pela multiplicação dos conhecimentos necessários aos cidadãos para o efetivo exercício desse controle social. Sendo assim, analisou-se como a Controladoria Geral da União vem promovendo ações que visam à multiplicação de conhecimentos relativos às finanças e gestão públicas, objetivando dar uma maior visão à sociedade, para que a mesma exerça o seu papel de controle e fiscalização. Percebeu-se que a referida Controladoria tem um apoio da sociedade na realização de seus trabalhos, isto é, o conhecimento que a mesma proporciona retorna através da fiscalização dessa sociedade que, mediante denúncias, colabora e participa para a correta conferência das atividades dos gestores públicos.

Palavras-Chave: Controle Social, Recursos Públicos, Fiscalização, Controle.

## ABSTRACT

The inspection of public resources performed by the society is becoming increasingly a subject of the citizen's interest, which in a growing scale, have shown a greater interest in verifying if every subtraction that comes as taxes is being correctly applied, and even further, if the accountability sessions of the managers responsible for the management and activity of the public machinery are being performed properly. Thus, it was analyzed in the present study how the internal control acts in the support of the social control through the society participation when inspecting the public resources, being the Controladoria Geral da União (CGU) responsible for multiplying the needed acknowledgment for the effective performance of the social control played by the citizens. Therefore, it was analyzed how the CGU has been promoting actions towards the multiplication of knowledge regarding the public finances and management, aiming to provide the society with a better sight, so that it will be able to perform its control and inspection role. It could be noticed that the the mentioned agent has the support of the society in performing its tasks, that is, the intelligence that it provides returns through the society inspection , with reports, collaborates and takes part for the the correct activities conference of the public managers.

Keywords: Social Control, Public Resources, Inspection, Control.

**LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Figura 1	Estrutura dos poderes do Estado	29
Figura 2	Interação entre controle social e controles institucionais	40
Figura 3	Controle Social no Ciclo Orçamentário	41
Quadro 1	Classificação das funções preponderantes e específicas	29
Quadro 2	Visitas ao Portal da Transparência	57

**LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1	Média de visitas ao Portal da Transparência por ano	57
-----------	---	----

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1	Estatísticas de capacitação presencial da CGU	53
Tabela 2	Estatísticas de capacitação dos controles internos da CGU	53

MARTA MACIEL BERTULINO SALES

**ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO NO APOIO AO CONTROLE SOCIAL: O  
PAPEL DA CGU COMO MULTIPLICADORA DE CONHECIMENTOS ACERCA DA  
CORRETA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como parte dos requisitos para a obtenção do título de Especialista.

Aprovado em: \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Nome  
Instituição

---

Prof. Dr. Nome  
Instituição

---

Prof. Nome  
Instituição

Redenção  
2014

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	24
2. GESTÃO PÚBLICA E CONTROLE NO BRASIL	26
2.1. GESTÃO PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	26
2.2. GESTOR PÚBLICO E TRANSPARÊNCIA	31
2.3. CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	32
2.4. CONTROLE EXTERNO	33
2.5. CONTROLE INTERNO	34
3. CONTROLE SOCIAL	38
3.1. MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL	40
4. METODOLOGIA	49
5. ESTUDO DE CASO	40
6. CONCLUSÃO	58
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61

## 1 INTRODUÇÃO

Muitas são as ferramentas disponíveis ao cidadão brasileiro para o exercício de sua cidadania. Estão à sua disposição mecanismos que visam dar mais acessibilidade às ações executadas pelos gestores dos recursos públicos, que têm como sua principal atividade gerir os recursos angariados diariamente de cada contribuinte do país para o financiamento dos serviços essenciais ao funcionamento da máquina administrativa e, primordialmente, para o atendimento às demandas sociais.

As políticas públicas, que visam atender essas demandas sociais, para chegarem aos seus objetivos, passam por um amplo processo constituído por etapas de planejamento, execução, controle e avaliação de resultados. Isso pode ser definido como um processo de gestão que, para o atingimento de seu objetivo, utiliza-se de conceitos trazidos da administração privada, adaptados ao fluxo de trabalho e princípios próprios da Administração Pública.

Como um processo de gestão, suas etapas frequentemente são acompanhadas, de forma que sua execução atinja as metas planejadas. Caso isso não aconteça, são propostas, concomitantemente, medidas corretivas, com o intuito de chegar-se ao resultado almejado.

Nesse sentido, o controle, não só o exercido pela própria estrutura administrativa pública, mas aquele realizado pelo próprio cidadão, que é o público-alvo das ações realizadas, torna-se fundamental, haja vista tratar-se de recursos públicos que visam promover a finalidade principal do Estado e da Administração Pública: o bem-estar social.

A justificativa para a escolha do tema refere-se à atualidade e importância do assunto, bem como pelo fato de a autora ser servidora pública e considerar que ao exercer diariamente suas funções, depara-se, a cada decisão tomada, a cada ação efetuada, participante de atos que dizem respeito à execução de serviços essenciais para a sociedade, na condição de agente participante e, ao mesmo tempo, receptor do serviço.

Sendo assim, o objetivo geral deste estudo é demonstrar como o controle interno vem apoiando o controle social, através da participação da sociedade na fiscalização dos recursos públicos, sendo a Controladoria Geral da União (CGU), a responsável pela multiplicação dos conhecimentos necessários aos cidadãos para o efetivo exercício desse controle social.

Pretende-se, ainda, mostrar quais as ações e projetos que CGU vem criando e aperfeiçoando de forma a trazer aos cidadãos dos mais variados e distantes municípios do Brasil as ideias de gestão pública, recursos públicos, controle, prestação de contas, transparência, entre outros.

Como objetivos específicos, o presente trabalho pretende:

- Abordar a temática do controle social, aquele exercido diretamente pela sociedade, na transparência, prevenção da corrupção, prestação de contas e fiscalização dos recursos públicos;

- Demonstrar quais as ferramentas e informações à disposição da sociedade em geral, para o exercício do controle social;

- Analisar o papel da Controladoria Geral da União, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, no papel de multiplicadora de conhecimentos acerca da correta aplicação dos recursos públicos e prevenção da corrupção.

De forma a atingir tais objetivos, realizou-se pesquisa bibliográfica e documental junto a livros e doutrina em geral, bem como em legislações e documentos produzidos em eventos, fóruns, congressos, todos voltados para o estudo e aprimoramento das práticas de controle utilizados no Brasil, fazendo, assim, uma trajetória mais atual de como a sociedade está respondendo e se inteirando com vistas a cobrar dos gestores públicos a transparência de suas ações, que só pode ser obtida através da correta prestação de contas de seus atos.

## **2. GESTÃO PÚBLICA E CONTROLE NO BRASIL**

### **2.1. GESTÃO PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A expressão gestão pública, muito utilizada em estudos, literatura e no cotidiano em geral, representa uma infinidade de ações que têm um grande impacto sobre a vida da população de determinada cidade, Estado ou país, sendo responsável pela qualidade, ou mesmo, pela ineficiência de serviços essenciais para a vida em sociedade.

Para a abordagem de Gestão Pública, faz-se necessário que sejam considerados conceitos que esclareçam sua abrangência e objetivos. No exercício de uma gestão, deve ser esclarecido o objeto e a finalidade de tal gestão. Sendo assim, ao se falar em Gestão Pública, iniciar-se-á pelo conceito de Gestão e de Administração Pública, respectivamente.

Gestão Pública, conforme Santos (2010), é a arte de planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar assuntos de interesse coletivo por meio da mobilização de estruturas e recursos do Estado, visando, fundamentalmente, garantir o bem-estar da comunidade e zelar pela manutenção dos bens e serviços públicos e pelo enfrentamento de situações consideradas problemáticas pelos cidadãos.

De acordo com Lima (2006), gestão é a capacidade de fazer o que precisa ser feito. Quanto maior for demanda e mais escassos forem os recursos, maior capacidade de gestão será exigida.

A nova gestão pública, conforme enfatizado por Nascimento (2010), representa um modelo de administração emergente que tem por objetivo identificar e equacionar a crise do Estado, representando, assim, um movimento de mudança do Estado e da própria Administração Pública no Brasil. Ainda para o citado autor, as características a serem destacadas pela nova gestão pública são:

- a busca pela revitalização da função pública e a profissionalização dos servidores governamentais;
- busca pela competência institucional com ênfase na regulação e proteção social;
- foco em resultados, mediante avaliação permanente;
- direcionamento da Administração para o cidadão-usuário;
- simplificação de procedimentos;
- transparência e acesso às informações públicas;
- arranjos institucionais que visam à representação dos interesses coletivos e ao controle social;
- a utilização pelo Estado de tecnologias emergentes de informação;
- promoção de um empreendedorismo digital; e,
- busca pela equidade e diminuição de desigualdades sociais patrocinadas pela ação

governamental.

Pelas supracitadas explanações, percebe-se que o modelo de gestão aplicado ao setor público traz as premissas do modelo utilizado nas organizações do setor privado, como, por exemplo, a ênfase na boa gerência na aplicação de recursos escassos a demandas cada vez mais volumosas e urgentes, buscando otimizar os resultados. Nota-se, ainda, a tendência ao profissionalismo do gestor público, deixando este de ser apenas um “burocrático”, para ser um protagonista dentro das atividades essenciais rumo ao fim primordial do Estado: a garantia do bem-estar da coletividade.

Outro ponto que pode ser destacado é o dilema entre gestão pública e administração pública, pois, muitas vezes, as referidas expressões são utilizadas como sinônimas ou mesmo complementares entre si. Para melhor elucidar tal fato, utilizar-se-á a abordagem de outros estudiosos do assunto.

Para Pereira (2010, p. 176):

A Administração Pública é a soma de todo o aparelho do Estado, estruturada para realizar serviços públicos, visando à satisfação das necessidades da população, ou seja, o bem comum. Assim, administrar é gerir, por meio da prestação e execução, os serviços públicos. A Administração Pública, dessa forma, deve atuar como um eixo de transmissão entre o governo e a sociedade, com o objetivo de concretizar o bem comum.

Para Castro (2008, p. 17) apud Silva (2001), “a Administração Pública é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos, organizados e necessários para executar as decisões políticas”.

Conforme Madeira (2009, p. 5), “a Administração Pública é a atividade de gestão dos interesses e das necessidades em benefício da coletividade”. Ainda para o referido autor, a Administração Pública é o conjunto de agentes, órgãos e entidades que integram a estrutura administrativa do Estado.

Como demonstrado nas abordagens anteriores, para melhor entendimento da Gestão Pública no Brasil, torna-se necessário que se tenha conhecimento da estrutura administrativa brasileira, da divisão dos poderes e das três esferas de governo, conforme reza a Carta Magna de 1988. Para que se entenda como funciona a estrutura administrativa no Brasil, elaborou-se uma abordagem sucinta de sua composição e funcionamento.

Para Silva (2009), o Estado passa a ter existência a partir do momento em que o povo, consciente de sua nacionalidade, organiza-se politicamente e, como tal, deve ser estudado como instrumento de organização política da comunidade, que inclui um sistema de funções disciplinadoras e coordenadas para atingir determinados objetivos. Continua o supracitado autor, mencionado a concepção aristotélica, que o Estado tem como finalidades

básicas: a segurança, com o objetivo de manter a ordem política, econômica e social; e o desenvolvimento, com o objetivo de manter o bem comum.

Tais funções do Estado, conforme pode ser percebido, estão presentes em cada momento da existência de uma sociedade ou grupo organizado, seja ele qual for. Ideais de segurança, ordem política, econômica e social, a soberania de um Estado, estão consolidados dentro a maior lei de um país, sua constituição.

Considerou-se adequado trazer para o presente estudo, o preâmbulo da Constituição da República Federal do Brasil, de 1988, conforme mostrado a seguir:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (CF, 1988).

A partir da análise do texto acima, pode-se perceber a tamanha importância da existência de um Estado constituído e os valores agregados. Há que ser destacado, também, o sentido do Estado Democrático, assegurando direitos individuais e coletivos de um povo. Nesse sentido, indaga-se de que forma tal objetivo pode ser alcançado.

A respeito disso, Madeira (2009, p. 3), assim se pronuncia:

Além de limitar o poder político, com vistas à garantia dos direitos fundamentais, e de traçar deveres e metas de caráter social para o Estado, a Constituição deve desenhar em seu texto a estrutura básica do Estado, mencionando quais são os seus principais órgãos e quais suas respectivas funções.

O que chama a atenção, tanto na literatura em geral, quanto no próprio texto constitucional, é a constante presença da expressão direitos sociais. O “social” está sempre alavancando os objetivos do Estado. Apresenta-se, então, uma questão bastante essencial para todos os cidadãos, o conhecimento de que tudo o que envolve o Estado tem um único fim: o social, e para tal, o controle social é fundamental como forma de verificar, avaliar e certificar-se dos atos e fatos promovidos por quem movimenta a máquina pública.

Para tanto, demonstrar-se-á como está estruturado o Estado Brasileiro. As funções do Estado podem ser representadas na figura a seguir:



Figura 1.1 Estrutura dos poderes do Estado. Fonte: Silva (2009)

A figura acima ilustra o que está explícito no art. 2º de nossa Lei Maior, evidenciando que são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

A questão da concentração do poder também há de ser analisada. De acordo com Alexandrino (2011), os denominados poderes representam uma divisão estrutural interna, visando, ao mesmo tempo, à especialização no exercício das funções estatais e a impedir a concentração de todo o poder do Estado nas mãos de uma única pessoa ou órgão. Com isso, cada poder desempenha não só as suas funções próprias, mas também, de modo acessório, funções que, em princípio, seriam características de outros poderes.

O Quadro abaixo, sucintamente, ilustra o que foi dito anteriormente.

FUNÇÕES PREPONDERANTES		FUNÇÕES ESPECÍFICAS
Legislativa	Principal	Normativa
	Acessórias	Administrativa
		Judicativa
		<b>Controle Interno</b>
Executiva	Principal	Administrativa
	Acessórias	Administrativa
		Judicativa
		<b>Controle Interno</b>
Judiciária	Principal	Judicativa
	Acessórias	Administrativa
		Judicativa
		<b>Controle Interno</b>

Quadro 1.1 Classificação das funções preponderantes e específicas. Fonte: Silva (2009).

Além de suas prerrogativas constitucionais, deduz-se do quadro anterior, que cada um dos poderes exerce, de forma acessória, atividades acessórias. Neste trabalho, pretende-se chamar a atenção para as atividades de controle interno que, embora não estejam definidas como funções principais em cada poder, estão presentes em todos. Referida atividade de controle interno será abordada adiante de forma mais detalhada.

Além da divisão dos poderes, a Constituição Federal de 1988 traz, ainda, em seu art.

18, que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos.

Sobre a estrutura da Administração Pública, o Decreto-lei n.º 200/67, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências, é considerado a base legal da reforma administrativa do Brasil, primeiro passo para reforma gerencial na Administração Pública Brasileira. Segundo Pereira (2010, p. 93), ele representa um avanço na busca de romper com a rigidez burocrática e pode ser entendida com a primeira experiência de implantação da administração gerencial no país.

Através de normas definidoras de tal Decreto, executam-se transferências de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, aumentando o dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Instituiu-se, portanto, a Administração Direta e a Administração Indireta.

Assim, o Decreto-Lei n.º 200, de 1967, apresenta-se:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista;
- d) Fundações Públicas.

O referido Decreto, há que salientar, ainda instituiu princípios a serem atendidos na execução das atividades da Administração Federal. São eles: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Ao falar-se em princípios, a Constituição Federal de 1988, art. 37, traz, em seu texto, os princípios a serem atendidos pela Administração Direta e Indireta: “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”.

Conhecendo-se, portanto, como a estrutura administrativa brasileira está fundamentada, pode-se chegar ao seguinte questionamento: como deve o gestor público, dentro de uma complexidade de funções, órgãos, atribuições e legislações, comportar-se de forma a exercer suas atribuições de forma correta, objetiva e transparente?

De forma breve, deduz-se que o gestor público se incumbirá de possuir um amplo conhecimento das normas que regem os seus deveres, mas, antes de tudo, deverá o mesmo ser

dotado de capacidade técnica e gerencial, visto que, além da alta complexidade que suas atribuições exigem, há vários órgãos fiscalizadores de suas atividades.

A seguir, serão ilustradas características e incumbências do gestor público. Requisitos considerados essenciais para que um gestor possa exercer suas atividades dentro de uma administração pública que a cada dia vem se tornando mais complexa, exigindo deste amplo conhecimento do objeto a ser administrado para que tenha sucesso em sua caminhada.

## **2.2. GESTOR PÚBLICO E TRANSPARÊNCIA**

Para o encarregado da gestão dentro da Administração pública, o gestor público, é dado um grande destaque à execução de suas atividades. Isso ocorre devido à visibilidade política que suas ações produzem e pelo volume de recursos que se movimenta, chegando a impactar a vida da sociedade dentro do âmbito em que o gestor executa suas ações e que estas produzem seus efeitos.

Na execução de suas ações, considerando a República Federativa Brasileira, o gestor público se encontra dentro de uma estrutura legalista, onde tudo o que for realizado deverá estar em estrita consonância com a legislação pertinente. Dessa forma, o gestor público, antes de tudo, deverá possuir um amplo conhecimento da estrutura legal que pretende gerenciar.

Antes de aprofundar-se nas concepções de um gestor público, deve-se ter uma noção do que é serviço público, em sentido amplo e restrito. Para Madeira (2009, p. 145), é de conhecimento da doutrina a dificuldade de se conceituar e explicar o verdadeiro sentido do que seja serviço público. Ainda conforme o referido autor:

Entendemos ser serviços públicos toda atividade que a Administração efetua de forma direta ou indireta sob normas e controles estatais, visando a satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado, objetivando sempre um interesse geral, sobre regime jurídico total ou parcialmente de Direito Público, ou seja, é o modo de atuar da autoridade pública a fim de facultar, por modo regular e contínuo, a quantos deles careçam, os meios idôneos para satisfação de uma necessidade coletiva individualmente sentida.

Deduz-se que quem gerencia ou administra a estrutura pública, objetivando atender às demandas sociais, de acordo com Barret (2005, p. 5-6) apud Pereira (2010, p. 77), deverá pautar suas ações de acordo com os princípios mais relevantes a que as entidades do setor público devem aderir para efetivamente aplicar os elementos de governança corporativa, visando alcançar as melhores práticas, que são: liderança, integridade, compromisso e responsabilidade em prestar contas, integração e transparência.

O uso de tais práticas, ainda segundo o supracitado autor, exige que todas as organizações do setor público sejam transparentes e responsáveis por suas atividades, visto

que os cidadãos são os principais interessados em conhecer se os recursos públicos estão sendo aplicados apropriadamente e o que está sendo alcançado por eles.

Para Silva (2009, p. 340), a noção de “transparência”, no âmbito governamental, é cada vez mais empregada em países que defendem o processo democrático de acesso às informações sobre a ação dos gestores públicos, constituindo-se um dos alicerces da democracia representativa. Paralelamente, fornece informações de apoio à decisão dos administradores tanto em relação à redução dos custos de monitoramento das ações como à promoção de melhorias na governança corporativa dos governos.

### **2.3. CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O Decreto-Lei nº 200/67, em seu art. 6º, elegeu o controle como sendo um dos princípios fundamentais das atividades da Administração Federal. Ainda de acordo com o mesmo dispositivo legal, o controle atenderá os seguintes preceitos, conforme art. 13 transcrito abaixo:

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

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

Alexandrino (2011, p. 789), acerca de controle na Administração Pública, dispõe que:

A ideia central, quando se fala em controle da administração pública, reside no fato de o titular do patrimônio público ser o povo, e não a administração pública, razão pela qual ela se sujeita a, em toda a sua atuação, sem qualquer exceção, ao princípio da indisponibilidade do interesse público.

Prosseguindo com o disposto pelo doutrinador supracitado, o controle pode ser definido como:

O conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece a fim de que a própria administração pública, os Poderes Judiciário e Legislativo, e ainda o povo, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder de fiscalização, orientação e revisão da atuação administrativa de todos os órgãos, entidades e agentes públicos, em todas as esferas de Poder.

Pelo exposto, depreende-se que o controle realizado na administração pública, em todos os seus níveis, objetiva defender o interesse público que, em última instância, deságua no bem-estar da coletividade. Nesse contexto, o controle garante a legitimidade dos atos da

administração pública, a adequada conduta dos agentes públicos e a defesa dos direitos dos cidadãos.

Dessa forma, faz-se imprescindível que a definição de *accountability* seja levada a cabo, ou seja, os gestores públicos têm que prezar pela responsabilidade de suas ações no que diz respeito à boa gestão dos recursos públicos, transparência na sua aplicação e posterior prestação de contas. Para tanto, os controles interno, externo e social devem estar ativos e integrados.

## 2.4. CONTROLE EXTERNO

A Constituição Federal de 1988 estabelece que:

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.

Parágrafo único. 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, assumas obrigações de natureza pecuniária.

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

Nesse mesmo sentido, a Lei Federal nº 4.320/64 define que:

“Art. 81. O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento”.

Constitucionalmente, o TCU - Tribunal de Contas da União possui as seguintes competências:

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.

Observa-se que os supracitados normativos convergem quanto às disposições de práticas relativas à boa e a regular aplicação dos recursos públicos.

Salienta-se que o TCU é dotado de autonomia administrativa e financeira, sem qualquer relação de subordinação com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Sua relação com o Legislativo é de auxílio ao exercício do controle financeiro e orçamentário da Administração.

## **2.6.CONTROLE INTERNO**

O Controle interno está presente em todas as funções de Estado, demonstrando assim, conforme quadro a seguir, a sua importância no decorrer de todas as ações dos gestores públicos.

Conforme já mencionado anteriormente, o controle interno está previsto na Constituição Federal de 1988, em seu art. 70. Na mesma Constituição, em seu art. 74, está expresso que:

- Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
- 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.

A esse respeito, a Lei Federal nº 4.320/64, TÍTULO VIII- do Controle da Execução

Orçamentária, CAPÍTULO II - do Controle Interno, em seus artigos 76 a 80, estabelece que:

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75.

Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.

Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.

Em resumo, o controle interno pode ser considerado como o controle que a própria administração pública realiza sobre suas atividades. Para Poubel (2008, p. 62), o controle interno “compreende o conjunto de métodos e procedimentos adotados pela entidade, para dar segurança aos atos praticados pelo gestor e salvaguardar o patrimônio sob sua responsabilidade, conferindo fidedignidade aos dados contábeis e segurança às informações deles decorrentes”.

No âmbito do Governo Federal, o marco inicial pode ser definido pela edição da Medida Provisória nº. 480/94, que criou a Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, hoje, vinculada à Controladoria Geral da União, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e, posteriormente, com a sanção da Lei Federal nº. 10.180/2001, que organizou e disciplinou os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

A finalidade do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal está disposta no art. 19:

Art. 19. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Pelo exposto, conclui-se que o objetivo do controle interno é funcionar como mecanismo de auxílio para o administrador público, além de proteger e defender os interesses dos cidadãos. Assim, o controle interno contribui para que os objetivos da administração pública sejam alcançados, através de ações econômicas, eficientes e eficazes, possibilitando que haja a salvaguarda dos recursos públicos contra desperdícios, abusos, erros, fraudes e irregularidades, sendo utilizado como instrumento auxiliar para a tomada de decisão do gestor

público.

De acordo com a Instrução Normativa nº 01, de 2001, da Secretaria Federal de Controle Interno, que define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, controle interno é:

O conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.

Referida Instrução Normativa aponta, ainda, os princípios de controle interno administrativo, que constituem-se no conjunto de regras, diretrizes e sistemas que visam ao atingimento de objetivos específicos, conforme demonstrados a seguir:

- I. relação custo/benefício - consiste na avaliação do custo de um controle em relação aos benefícios que ele possa proporcionar;
- II. qualificação adequada, treinamento e rodízio de funcionários - a eficácia dos controles internos administrativos está diretamente relacionada com a competência, formação profissional e integridade do pessoal. É imprescindível haver uma política de pessoal que contemple:
  - a) seleção e treinamento de forma criteriosa e sistematizada, buscando melhor rendimento e menores custos;
  - b) rodízio de funções, com vistas a reduzir/eliminar possibilidades de fraudes; e
  - c) obrigatoriedade de funcionários gozarem férias regularmente, como forma, inclusive, de evitar a dissimulação de irregularidades.
- III. delegação de poderes e definição de responsabilidades - a delegação de competência, conforme previsto em lei, será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com vistas a assegurar maior rapidez e objetividade às decisões. O ato de delegação deverá indicar, com precisão, a autoridade delegante, delegada e o objeto da delegação. Assim sendo, em qualquer unidade/entidade, devem ser observados:
  - a) existência de regimento/estatuto e organograma adequados, onde a definição de autoridade e conseqüentes responsabilidades sejam claras e satisfaçam plenamente as necessidades da organização; e
  - b) manuais de rotinas/procedimentos, claramente determinados, que considerem as funções de todos os setores do órgão/entidade.
- IV. segregação de funções - a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio;
- V. instruções devidamente formalizadas - para atingir um grau de segurança adequado é indispensável que as ações, procedimentos e instruções sejam disciplinados e formalizados através de instrumentos eficazes e específicos; ou seja, claros e objetivos e emitidos por autoridade competente;
- VI. controles sobre as transações - é imprescindível estabelecer o acompanhamento dos fatos contábeis, financeiros e operacionais, objetivando que sejam efetuados mediante atos legítimos, relacionados com a finalidade da unidade/entidade e autorizados por quem de direito; e
- VII. aderência a diretrizes e normas legais - o controle interno administrativo deve assegurar observância às diretrizes, planos, normas, leis, regulamentos e procedimentos administrativos, e que os atos e fatos de gestão sejam efetuados mediante atos legítimos, relacionados com a finalidade da unidade/entidade.

De acordo com o exposto, verifica-se que quanto maior for o grau de adequação dos

controles internos administrativos, menor será a vulnerabilidade dos riscos inerentes à gestão pública.

Na próxima seção, far-se-á um estudo sobre mais uma forma de controle: o controle social.

### 3.CONTROLE SOCIAL

Conforme destaca Matias-Pereira (2010, p. 182), “o controle social deve ser entendido como um instrumento da democracia”.

Para Comparato (1993), “o controle social é uma das mais importantes formas de participação popular nos assuntos do Estado, haja vista a necessidade de que a sociedade assuma seu papel de promotora do próprio desenvolvimento”.

Britto (1992, p. 115) conceitua esse tipo de controle como a fiscalização que nasce de fora pra dentro do Estado, sendo, portanto, aquela “que se aplica a expressão ‘controle popular’ ou ‘controle social do poder’, para evidenciar o fato de que a população tem satisfações a tomar daqueles que formalmente se obrigam a velar por tudo que é de todos”.

Araújo (2010) assinala que o controle social constitui-se na ampla possibilidade de controle direto e imediato do cidadão, não sendo permitido ao Estado opor resistência à sindicabilidade por parte do cidadão. Por meio do controle social, pode o cidadão participar dos assuntos do Estado, visando à fiscalização, avaliação e correção dos atos considerados ilegítimos, ilegais ou antieconômicos.

A Cartilha “Controle Social” elaborada pela Controladoria Geral da União - CGU (2010, p. 16) define que: “o controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública”.

Com isso, o controle social, aquele exercido pela sociedade e voltado ao fortalecimento da cidadania, sendo tratado como importante instrumento de prevenção à corrupção, é de suma importância para o estabelecimento de um Estado voltado sempre para o interesse comum. Além do exercício do voto para a escolha de seus governantes, o controle social é manifestado mediante a vigilância das ações dos gestores públicos.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 – CF/88, em seu art. 5º, dispõe que:

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

(...)

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

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

Com o mesmo intuito, o art. 216 estabelece:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

(...)

§ 2º - **Cabem à administração pública**, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as **providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem**.

A mesma Constituição, art. 74, decreta que:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

(...)

§ 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.

Com isso, a CF/88 ratifica a sua denominação de constituição cidadã, pois consagrou um contexto favorável à participação dos cidadãos nos processos de tomada das decisões de políticas essenciais ao bem-estar da população, pondo ao indivíduo comum o *status* de privilegiado na defesa do interesse coletivo. Nada mais justo, considerando que a população é a parte legítima para solicitar a apuração de fatos que lhe pareçam irregulares ou suspeitos, uma vez que os recursos geridos pela administração pública pertencem a ela.

Ainda de acordo com a Lei Maior de 1988, art. 37:

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 e, também, ao seguinte:

§ 3º **A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública** direta e indireta, regulando especialmente:

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

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

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

Com isso, a Constituição de 1988 dispõe que leis deverão ser sancionadas com o objetivo de garantir a prática do controle social. Em decorrência disso, criaram-se vários mecanismos voltados para a legalidade do exercício social, além daqueles previstos no próprio texto constitucional.

A Cartilha “Controle Social”, elaborada pela Controladoria Geral da União - CGU (2010, p. 16), aborda a importância desse controle como uma complementação aos controles interno e externo, os chamados controles institucionais:

O controle social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Essa participação é importante

porque contribui para a boa e correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente.

Essa interação entre o controle social e os controles interno e externo (controles institucionais) pode ser visualizada na figura abaixo:

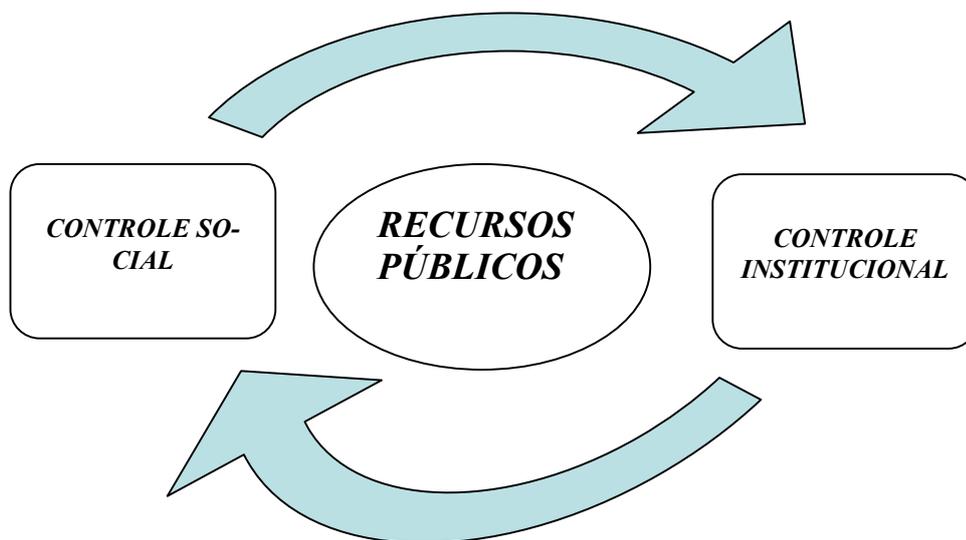


Figura 2 – Interação entre controle social e controles institucionais. Fonte: Elaborado pelo autor .

O controle, sobretudo o social, decorre da necessidade de fiscalizar as ações dos Gestores Públicos, verificando se estes estão agindo com legitimidade, isto é, atuando não somente em consonância com a lei, mas também em conformidade com o interesse público, objetivando defender a própria Administração e os direitos dos administrados.

Dessa forma, o controle social é imprescindível ao desenvolvimento democrático, combatendo a arbitrariedade e a ilegalidade; ao fortalecimento da cidadania, através da valorização e da participação do cidadão; e ao aprimoramento da administração pública, haja vista que o controle social se harmoniza com os princípios da boa governança.

### 3.1 MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL

O controle social pode ocorrer tanto no planejamento como na execução das ações governamentais, garantindo o efetivo cumprimento das políticas públicas. Para tanto, faz-se necessário o conhecimento dos instrumentos de planejamento utilizados pela administração: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), que, de acordo com a CF/88, art. 165, são de iniciativa do Poder Executivo.

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA se equipara ao plano de governo, portanto, será elaborado com o intuito de ser executado por um período de quatro anos, tendo sua vigência iniciada no segundo ano de mandato do presidente, garantindo, assim, a continuidade administrativa.

Por sua vez, a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. A LDO, assim, elege, a partir do PPA, os programas e metas físicas a serem executados, sempre no exercício seguinte ao de sua elaboração.

Já a lei orçamentária anual compreenderá: o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. A LOA tem a função primordial de definir as fontes de arrecadação, prever as receitas e fixar as despesas para o ano seguinte ao de sua elaboração. É na LOA que o Programa de Trabalho do governo se apresenta de forma mais detalhada e objetiva.

Dessa forma, os três instrumentos de planejamento supracitados: PPA, LDO e LOA são interligados, conforme estabelece a figura abaixo:

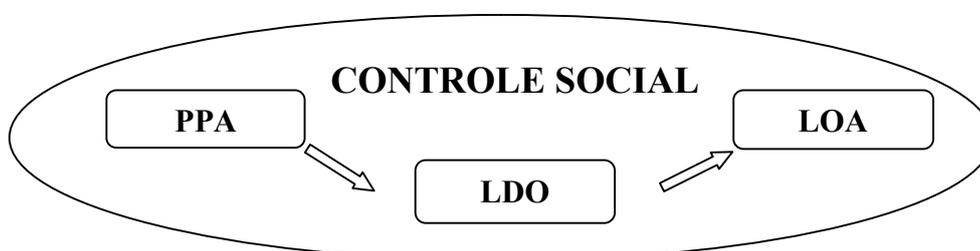


Figura 3 - Controle Social no Ciclo Orçamentário. Fonte: Elaborado pelo autor.

Para o concreto exercício do controle social, portanto, faz-se imprescindível a participação da sociedade tanto na elaboração desses instrumentos de planejamento como no seu processo de votação e apreciação nas casas legislativas.

O Orçamento participativo é um instrumento de participação popular utilizado em diversos municípios do país, é amplamente conhecido e pode proporcionar exemplos de gestão transparente e responsável para com as finalidades do exercício da gestão pública.

Cavalcante (2008) argumenta que o orçamento é instrumento e, simultaneamente, expressão da democracia, na medida em que é elaborado por representantes da população e seus efeitos repercutem na vida de cada cidadão. No caso do orçamento participativo, o processo de elaboração pressupõe a atuação mais direta do cidadão, independente de vínculos associativos, na decisão dos investimentos públicos.

Ainda para o citado autor, o orçamento participativo atua, também, no sentido de reduzir a descrença da sociedade no sistema político em que está inserida, conforme apresentando a seguir:

O modelo de orçamento participativo se posiciona em meio ao debate de novas estratégias para reduzir a descrença da população acerca da legitimidade do sistema de representação política convencional. Do mesmo modo, o OP pode ser compreendido como uma tentativa dos governos, especialmente locais, de implementar políticas mais eficazes e eficientes. Em ambos os casos, é explícita a questão do controle dos cidadãos sobre os representantes. Isto é, como superar as deficiências de *accountability* resultantes da crise do modelo de representação política e ao mesmo tempo adotar uma gestão pública mais transparente, eficaz e responsiva às novas demandas de uma dinâmica social mais complexa? (CAVALCANTE, 2008).

A sociedade, além de participar do processo de elaboração, apreciação, votação e aprovação das peças orçamentárias, deve organizar-se para inserir-se na gestão da execução dos recursos públicos. Nesse intuito, diversos normativos foram sancionados, sendo utilizados como mecanismos de controle social, além daqueles básicos citados anteriormente.

Nesse contexto, em 1993, sancionou-se a Lei Federal nº 8.666, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, apontando que:

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§ 1º **Qualquer** licitante, contratado ou **pessoa física** ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

§ 2º Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas.

Pelo exposto, caso haja a verificação, por parte de qualquer cidadão comum, de irregularidades ou ilegalidade em contratos e licitações públicas, esse cidadão poderá representar junto aos órgãos de controle a anulação dos atos administrativos que estejam viciados. Esse

controle é de suma importância para evitar a contratação de fornecimento de bens e serviços de forma arbitrária, garantindo a boa e regular aplicação dos recursos públicos através da escolha mais vantajosa para a administração pública.

A Lei Federal nº 9.755/98, responsável pela criação de *homepage* na *Internet*, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, criou o sítio Contas Públicas:

Art. 1º O Tribunal de Contas da União criará *homepage* na rede de computadores *Internet*, com o título "contas públicas", para divulgação dos seguintes dados e informações:

I – os montantes de cada um dos tributos arrecadados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, os recursos por eles recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio (caput do art. 162 da Constituição Federal);

II – os relatórios resumidos da execução orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (§ 3º do art. 165 da Constituição Federal);

III – o balanço consolidado das contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários (art. 111 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964);

IV – os orçamentos do exercício da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e os respectivos balanços do exercício anterior (art. 112 da Lei nº 4.320, de 1964);

V – os resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior (caput do art. 26, parágrafo único do art. 61, § 3º do art. 62, arts. 116, 117, 119, 123 e 124 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993);

VI – as relações mensais de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta (art. 16 da Lei nº 8.666, de 1993).

§ 1º Os dados referidos no inciso I deverão estar disponíveis na *homepage* até o último dia do segundo mês subsequente ao da arrecadação.

§ 2º Os relatórios mencionados no inciso II deverão estar disponíveis na *homepage* até sessenta dias após o encerramento de cada bimestre.

§ 3º O balanço consolidado previsto no inciso III deverá estar disponível na *homepage* até o último dia do terceiro mês do segundo semestre do exercício imediato àquele a que se referir, e o quadro baseado nos orçamentos, até o último dia do primeiro mês do segundo semestre do próprio exercício.

§ 4º Os orçamentos a que se refere o inciso IV deverão estar disponíveis na *homepage* até 31 de maio, e os balanços do exercício anterior, até 31 de julho de cada ano.

§ 5º Os resumos de que trata o inciso V deverão estar disponíveis na *homepage* até o quinto dia útil do segundo mês seguinte ao da assinatura do contrato ou de seu aditivo, e as comunicações, até o trigésimo dia de sua ocorrência.

§ 6º As relações citadas no inciso VI deverão estar disponíveis na *homepage* até o último dia do segundo mês seguinte àquele a que se referirem.

A Instrução Normativa do TCU nº 28/99 estabelece regras para a implementação da *homepage* "Contas Públicas" dando aos cidadãos informações sobre a forma como o sítio está disposto. Nesse sítio, os cidadãos poderão a ter acesso às informações relativas à arrecadação tributária, compras realizadas pela administração pública, inclusive os instrumentos contratuais firmados, e relatórios orçamentários e financeiros.

Por meio de iniciativa da Controladoria Geral da União, no ano de 2004, foi implantado o Portal da Transparência:

O Portal da Transparência do Governo Federal é uma iniciativa da Controladoria Geral da União (CGU), lançada em novembro de 2004, para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. O objetivo é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar. (Portal da Transparência, 2014)

No supracitado Portal, constam informações diversas acerca de: despesas, receitas, convênios celebrados, além de informações acerca da remuneração de servidores da União etc, possibilitando aos cidadãos o acompanhamento da execução financeira e orçamentária dos programas governamentais e das ações de governo. As informações estão disponíveis ao usuário em linguagem simples e com navegação amigável, podendo ser acessado sem qualquer restrição ou necessidade de uso de senhas, em uma “versão cidadã” e compreensível, até mesmo por pessoas sem familiaridade com o sistema orçamentário-financeiro brasileiro. Há, inclusive, um sistema de denúncia por meio eletrônico, com um *link* específico sobre controle social. Dessa forma, qualquer cidadão pode ser um fiscal da correta aplicação dos recursos públicos.

Em 2000, foi sancionada a Lei Complementar nº 101, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Acerca do controle emanado pela sociedade, a LRF aborda o tema assim:

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

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

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

**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.**

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

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

A LRF estabeleceu que as contas do chefe de Poder Executivo ficarão à disposição da sociedade durante todo o exercício financeiro e não apenas durante o período de dois meses como estabelecido na CF/88.

Nessa perspectiva, vale mencionar, ainda, que, em 1997, foi instituído o Comprasnet, o portal de compras do Governo Federal, um sítio na internet instituído pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, que disponibiliza à sociedade informações referentes às licitações e contratações promovidas pelo Governo Federal, bem como permite a realização de processos eletrônicos de aquisição.

O Comprasnet é um canal de comunicação centralizado e de navegação simples de forma a prover, de forma eficiente, o acesso às informações acerca de serviços prestados pelo governo.

Dentre os objetivos do Comprasnet, elencados na cartilha disponibilizada no site, podemos destacar os seguintes:

- Promover total transparência e permitir o controle, pela sociedade, das ações e decisões que envolvam as compras públicas, no âmbito do Poder Executivo Federal e dos demais órgãos que integrem o SIASG;
- Dotar a Administração Pública de um conjunto de ferramentas voltadas à gestão das compras e contratos firmados pelas entidades governamentais, com os fornecedores de bens e serviços;
- Oferecer aos fornecedores maior oportunidade de participação em processos licitatórios, em função do aumento da publicidade e da desburocratização do processo de cadastramento e de habilitação de fornecedores, válido para toda a Administração Pública Federal; e
- Reduzir custos e melhorar a qualidade das compras de bens e da contratação de serviços.

Conforme pode ser observado, o controle exercido pela sociedade está entre as finalidades para que tal portal exista, no tocante às compras e contratações públicas, proporcionando maior transparência às ações dos gestores públicos.

Ainda conforme tal cartilha, que apresenta o público alvo do portal, não apenas os órgãos de compras do governo e os fornecedores de bens e serviços são elencados, mas está voltado também “para a sociedade, estão disponíveis informações que permitem a qualquer cidadão acompanhar as contratações realizadas pela Administração e exercer o seu direito de fiscalização”.

O Decreto nº 6.170/2007, que dispõe acerca de normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, cria o Portal dos Convênios:

Art. 13. A celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados no SICONV, que será aberto ao público, via rede mundial de computadores - Internet, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios.

O Portal de Convênios é “um sítio eletrônico específico para o gerenciamento dos atos de celebração, alteração, liberação de recursos, acompanhamento e fiscalização da execução e a prestação de contas dos convênios” (Portal dos Convênios, 2014). No referido Portal, o cidadão terá acesso livre a todas as transferências voluntárias realizadas por meio de Convênios firmados entre a Administração Pública Federal e Estados, Distrito Federal, Municípios e Entidades Privadas sem Fins Lucrativos, obtendo informações da destinação dos recursos públicos federais.

O Governo Federal instituiu o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto através do Decreto nº 15/2011 estabelecendo que:

Art. 1o Fica instituído o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto destinado a promover ações e medidas que visem ao incremento da transparência e do acesso à informação pública, à melhoria na prestação de serviços públicos e ao fortalecimento da integridade pública, que serão pautadas, entre outras, pelas seguintes diretrizes: I - aumento da disponibilidade de informações acerca de atividades governamentais, incluindo dados sobre gastos e desempenho das ações e programas;

II - fomento à participação social nos processos decisórios;

III - estímulo ao uso de novas tecnologias na gestão e prestação de serviços públicos, que devem fomentar a inovação, fortalecer a governança pública e aumentar a transparência e a participação social; e

IV - incremento dos processos de transparência e de acesso a informações públicas, e da utilização de tecnologias que apoiem esses processos.

Art. 2o O Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto contemplará iniciativas, ações, projetos, programas e políticas públicas voltados para:

I - o aumento da transparência;

II - o aprimoramento da governança pública;

III - o acesso às informações públicas;

IV - a prevenção e o combate à corrupção;

V - a melhoria da prestação de serviços públicos e da eficiência administrativa; e

VI - o fortalecimento da integridade pública.

Parágrafo único. O Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto deverá contemplar, prioritariamente, a inserção de iniciativas, ações, projetos, programas e políticas públicas inovadoras.

Em decorrência desse Plano de Ação Nacional, a Lei de Acesso à Informação, considerada uma marco, foi instituída mediante a Lei Federal nº 12.527/2011. Essa Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações, de acordo com o previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, transcritos anteriormente, atendendo aos seguintes preceitos:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - **desenvolvimento do controle social da administração pública.**

Como contribuição ao controle social, a administração pública deverá garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Destarte, cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso. Dessa forma, os órgãos e entidades públicas estão incumbidos de promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

De acordo com o art. 9º da citada lei:

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;

b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;

c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Com isso, a Lei de Acesso à Informação possibilita meios efetivos para o pleno exercício do controle social, através do fornecimento compulsório, em tempo hábil, de informações fidedignas, úteis e relevantes. Qualquer interessado, portanto, poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

Verifica-se, pelo exposto, que a Administração Pública Brasileira dispõe de uma série de mecanismos de controle social, alinhando-se a um Estado primordialmente democrático, possibilitando a participação efetiva da sociedade em geral na elaboração e execução de planos que delineiam a destinação dos recursos públicos. A efetividade dos mecanismos de controle social depende essencialmente da capacidade de mobilização da sociedade e do seu desejo de contribuir. É de fundamental importância que cada cidadão assuma a tarefa de participar da gestão governamental, de exercer o controle social sobre as receitas e a despesas públicas. Somente com a participação da sociedade, será possível um controle efetivo dos recursos públicos, o que permitirá uma utilização mais adequada dos recursos disponíveis.

Conforme pode ser observado, para o estudo do controle social, deve-se possuir conhecimento acerca dos diversos tipos de controle, como por exemplo, o controle externo e o controle interno, tendo em vista que o controle social é intimamente ligado aos dois e ambos utilizam-se de informações que a sociedade, ao exercer tal controle, pode solicitar ou mesmo prestar denúncias para que tais formas de controle exercido pela própria Administração Pública possa atuar, verificar as possíveis irregularidades ou deficiências, e caso seja necessário, apresentar punição aos culpados.

Nessa perspectiva, far-se-á, na próxima seção, estudo mais detalhado do controle social inserido no contexto da execução das políticas públicas, onde o principal ator na execução, o gestor público, atua de modo a prover a sociedade dos serviços para os quais a mesma, diariamente, aplica recursos e esperar resultados de acordo com suas demandas.

#### 4. METODOLOGIA

A presente seção tem como objetivo destacar os aspectos metodológicos da pesquisa, de forma a delinear como o estudo de caso será realizado, apontando suas principais peculiaridades e de que forma serão atingidos os objetivos geral e específicos.

Considerou-se a presente pesquisa como pesquisa social aplicada, pois, conforme Gil (2010, p. 27), “tem como característica fundamental o interesse na aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos”.

Duverger (1962), *apud* Gil (2010), distingue três níveis de pesquisa social: descrição, classificação e explicação.

Conforme Gil (2010, p. 28), pesquisas explicativas:

São aquelas pesquisas que têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Este é o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas.

Objetivando conhecer o tema estudado de forma mais abrangente foi realizada uma revisão da literatura que, para Creswell (2010), cumpre vários propósitos, além de compartilhar com o leitor os resultados de outros estudos que estão intimamente relacionados àquele que está sendo realizado. Proporciona uma estrutura para estabelecer a importância do estudo e também uma referência para comparar os resultados com outros resultados.

Dada a complexidade do tema, para a obtenção da base teórica, foram consultados livros e publicações acerca de controle interno, externo e controle social bem como noções de administração pública, assuntos considerados essenciais para aprofundamento do assunto alvo da pesquisa.

## 5. ESTUDO DE CASO

O controle social, que prevê a participação contínua da sociedade na gestão pública, é um direito dos cidadãos, assegurado na Constituição Federal de 1988, conhecida como a constituição cidadã e permite que os cidadãos não apenas participem da formulação de políticas públicas, mas, também, fiscalizem de forma contínua a correta aplicação dos recursos públicos.

A participação nas políticas públicas se dá desde a sua formulação, ao serem as mesmas definidas na agenda política dos gestores públicos, através das demandas apresentadas pela sociedade, até o acompanhamento de sua execução e da avaliação de seus resultados, de forma a verificar se os mesmos atendem aos objetivos e metas propostos.

As discussões acerca da correta utilização dos recursos públicos chegam muitas vezes, infelizmente, a serem banais. Corriqueiramente, a sociedade se depara com escândalos envolvendo gestores públicos, que utilizam verbas públicas de maneira inadequada, beneficiando-se, assim, do dinheiro público como se fosse privado.

Assim, a manutenção do Estado, que se dá através do recolhimento dos impostos pagos diretamente e indiretamente pela população, se não for alvo de contínuo e permanente acompanhamento, pode ser muito prejudicada por maus gestores públicos, seja por falta de competência administrativa ou fraudes e desvios.

Analisar de que forma a sociedade pode exercer esse acompanhamento, então, apresenta-se como objetivo deste trabalho e, ainda, quais os mecanismos e informações à sua disposição, para que tal controle seja realizado.

Deduz-se que tal objetivo, de um adequado controle da utilização dos recursos públicos, demanda conhecimento e informações que, nem sempre, estão à disposição da grande massa populacional brasileira, um país de dimensões continentais, que possui muitos estados, municípios e que possui, também, uma população com níveis de educação e renda muito diferenciados, dependendo do local em que vive. Então, a análise desse fenômeno, indica que o mesmo deve ser analisado por vários ângulos, do nível de instrução, de informação disponível, do local em que tal população está localizada, entre outros.

Conforme mencionado nas seções anteriores, existem diversos tipos de controles previstos na CF/1988, os controles externo, interno e social. Durante a realização da pesquisa bibliográfica em livros e publicações, bem como na pesquisa documental em legislações, constatou-se que os tipos de controle estão intimamente interligados, visto terem os mesmos objetos de atuação: a Administração Pública, o Governo, os recursos públicos.

Dessa forma, a pesquisa de como o controle social é exercido, trouxe um novo prisma, que é a análise dos meios que a sociedade tem para exercê-lo. Durante o estudo, constatou-se que a quantidade de informações e conhecimentos que a sociedade deverá ter sobre gestão pública, para controle do planejamento e da execução dos orçamentos, enfim, de como o dinheiro público está sendo utilizado, é grande e complexa.

Nas pesquisas realizadas em sítios governamentais, sobre acesso à informação e transparência pública, em sua grande parte, no âmbito do Governo Federal, percebeu-se que as informações apresentadas, muitas vezes, necessitam de conhecimentos prévios sobre legislação aplicada aos casos específicos, como licitação, direito administrativo, estrutura da Administração Pública, hierarquia das leis, orçamento público, contabilidade pública, execução da receita e da despesa pública, entre outros.

De acordo com a legislação, os gestores públicos estão obrigados a divulgar o resultado de suas ações, em tempo real, em meios acessíveis aos cidadãos, de forma clara e objetiva, mas, será que a grande maioria dos cidadãos se interessa, ou ainda, ao procurar por tais dados, compreende o que está sendo divulgado, para que possa tirar suas próprias conclusões? Existem meios informativos à sua disposição para auxiliar nessa compreensão dos dados e informações disponibilizados?

Então, como a sociedade está sendo orientada e instruída para que possa fiscalizar as ações dos gestores públicos na aplicação dos recursos públicos e, ainda, para que tenha o discernimento de reconhecer as práticas não adequadas, ou mesmo, corruptas, que fazem com que o Estado não chegue a atingir seu principal objetivo, de promover o bem-estar social? E, quando a mesma chega a desconfiar que algo está errado, a quem recorrer?

De forma a responder tais questionamentos, a presente pesquisa, detectou que esse controle exercido diretamente pela sociedade no combate à corrupção, pode ser utilizado como auxiliar ao controle interno que, no caso da Administração Federal, é exercido pela Controladoria Geral da União, conforme já mencionado anteriormente.

Sobre isso, de acordo com o Decreto nº. 8.109, de 17 de setembro de 2013, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria Geral da União (CGU) e remaneja cargos em comissão, em seu anexo I, assim se pronuncia:

Art. 1º. A Controladoria-Geral da União, **órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal** e integrante da estrutura da Presidência da República, dirigida pelo Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, tem como competência assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências, no âmbito do Poder Executivo federal, relativos a:

- I - defesa do patrimônio público;
- II - controle interno;
- III - auditoria pública;
- IV - correição;
- V - **prevenção e combate à corrupção;**
- VI - atividades de ouvidoria; e
- VII - **incremento da transparência da gestão.**

No tocante à prevenção e combate à corrupção, a temática do controle social é contemplada pela CGU, no sentido de promover ações que visam o fomento ao controle social, devido ao fato que no Brasil, devido às suas dimensões e à complexidade político-social dos mais de cinco mil municípios existentes, é indispensável o fomento permanente à participação social, a fim de que os cidadãos assumam o controle dos gastos públicos e a condição de co-autores da gestão pública.

Percebe-se aí, a missão de multiplicar conhecimentos e informações acerca do assunto – controle social – de forma a disseminar nos cidadãos os ideais de controle, prevenção à corrupção, transparência pública, bom uso dos recursos públicos, ética e cidadania, entre outros.

Assim sendo, a Controladoria Geral da União (CGU), além de ser incumbida de fiscalizar e detectar fraudes na utilização e gestão dos recursos públicos federais, é responsável, ainda, por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção, isto é, é seu objetivo não só detectar tais casos de corrupção, mas que antecipando-se a eles, desenvolva mecanismos para prevenir a sua ocorrência.

Dentro da estrutura da CGU, essa incumbência está a cargo da Secretaria de Transparência e Combate à Corrupção (STPC), que foi criada em janeiro de 2006 e reestruturada em 17 de setembro de 2013, pelo Decreto nº 8.109, mencionado anteriormente.

A Secretaria de Transparência e Combate à Corrupção (STPC) é responsável por centralizar as ações e prevenção da corrupção que, anteriormente à sua criação, eram realizadas de forma descentralizada pelas unidades da CGU. Além de atuar de maneira preventiva, essa nova estrutura viabilizou a implantação de programas inovadores, que conforme mencionado no sítio eletrônico da CGU, foram responsáveis por tornar o Brasil referência internacional quando se trata de prevenção da corrupção.

Conforme pesquisa em seu sítio na internet, as principais ações realizadas pela CGU são:

- 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial);
- Fortalecimento da Gestão Pública;

- Olho Vivo no Dinheiro Público; e,
- Um por Todos e Todos por Um - Pela Ética e Cidadania.

A 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, conhecida como a 1º Consocial, foi um processo nacional coordenado pela Controladoria-Geral da União, que mobilizou mais de 150 mil cidadãos representados por cerca de 1,2 mil delegados na etapa nacional, que ocorreu em Brasília entre 18 e 20 de maio de 2012. Teve como tema central "A Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão Pública", e como objetivo promover a transparência pública e estimular a participação da sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública, contribuindo para um controle social mais efetivo e democrático.

Com a realização desse grande debate nacional, o resultado de todo o processo conferencial foi a definição de 80 propostas e diretrizes. Foi dada ampla publicidade das propostas a todos os órgãos afetos em todas as esferas de governo, podendo transformar-se em políticas públicas, projetos de lei e até mesmo, passar a compor agendas de governo em âmbito municipal, estadual ou nacional.

O programa Fortalecimento da Gestão Pública visa capacitar os gestores públicos municipais para correta aplicação dos recursos públicos. Com o intuito de prevenir falhas na aplicação dos recursos públicos, juntamente com o programa Olho Vivo no Dinheiro Público, o programa Fortalecimento da Gestão Pública, vem passando por uma reformulação de suas ações de capacitação presencial. São, também, disponibilizadas publicações que engobam a correta aplicação dos recursos recolhidos pela população aos Municípios, aos Estados e à União. Tal programa, segundo dados da CGU, capacitou mais de 22 mil agentes públicos com ações em diversos municípios brasileiros, conforme números extraídos de seu sítio eletrônico na *internet*:

Capacitação Presencial a Partir de Sorteios Públicos			
Ano	Ações	Municípios	Agentes públicos capacitados
2006	5	9	256
2007	22	94	1.115
2008	21	131	1.404
2009	40	342	3.711
2010	55	343	4.400
2011	25	96	1.214
2012	26	162	1.881
2013	33	328	3.926
<b>Total</b>	<b>227</b>	<b>1.505</b>	<b>17.907</b>

Tabela 1: Estatísticas de capacitação presencial da CGU  
Fonte: CGU (2014)

Capacitação dos Controles Internos			
Ano	Ações Executadas	Municípios Participantes	Agentes Públicos Capacitados

2007	29	395	8	1.625
2008	42	313	11	2.040
2010	16	405	0	1.302
<b>Total</b>	<b>87</b>	<b>1.113</b>	<b>19</b>	<b>4.967</b>

Tabela 2: Estatísticas de capacitação dos controles internos da CGU

Fonte: CGU (2014)

Além dos números informados, o programa Fortalecimento da Gestão Pública, de 2007 a 2013, atingiu a marca de 4.496 alunos concluintes dos seus cursos a distância. Apenas no ano de 2013, mais de 9.100 impressos do programa de Fortalecimento da Gestão Pública, foram distribuídos.

O programa Olho Vivo no Dinheiro Público visa à promoção do controle social, tendo como objetivo fazer com que os cidadãos, nos diversos municípios brasileiros, atuem para a melhor aplicação dos recursos públicos. Tal participação no cidadão na prevenção e no combate à corrupção busca o esclarecimento da sociedade visando uma mudança pela educação, pelo acesso à informação e pela mobilização social.

Conforme consta no sítio eletrônico da CGU, o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público foi criado em setembro de 2003, por meio de parceria entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e a organização não governamental (ONG) Avante - Qualidade, Educação e Vida. Em princípio, o nome era Projeto de Mobilização e Capacitação de Agentes Públicos, Conselheiros Municipais e Lideranças Locais e visava orientar os agentes públicos municipais sobre práticas de transparência na gestão, a responsabilização e a necessidade do cumprimento dos dispositivos legais, bem como contribuir para o desenvolvimento e o estímulo do controle social.

As prioridades do referido programa são a ampliação e o fortalecimento do controle social e podem ocorrer no interior das associações civis e organizações não-governamentais, ou por meio de previsão legal, nos conselhos de políticas públicas.

O Programa Olho Vivo no Dinheiro Público prevê cinco ações, complementares entre si, e que são coordenadas por analistas e técnicos da CGU, que receberam capacitações para que pudessem atuar como multiplicadores do programas e têm como responsabilidades orientar e conduzir os processos de aprendizagem.:

- Educação presencial, que pode ser oferecida em encontros ou eventos básicos e complementares, realizada em municípios-pólos, com duração aproximada de uma semana. As atividades têm como público alvo os conselheiros municipais, os agentes públicos e as lideranças locais. Aos professores e estudantes, também são desenvolvidas ações, como concursos de desenho e redação, apresentação de vídeos e distribuição de material. Nos encontros presenciais existe a possibilidade de parcerias com entidades públicas e privadas,

para suporte logístico ou de conteúdo. A educação presencial é realizada em caráter de oficina, com ampla participação do público alvo, o conteúdo é adaptado às realidades dos municípios brasileiros e atualização da aprendizagem é estimulada. Ações complementares podem ser realizadas e função da oportunidade e conveniência face à ação principal. O cronograma das ações em cada região do país é divulgado no sítio eletrônico da CGU.

- Educação à distância, com os recursos da educação a distância, o aprendiz tem acesso a mecanismos complementares de informação e orientação adequados à aprendizagem de adultos e à educação continuada, pressupostos do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público. São ofertados cursos com tutoria, sem tutoria, fórum de debates e vídeos educacionais, dentre outros. Para viabilizar os cursos, foram firmadas parcerias com outros órgãos públicos. Tem como objetivo capacitar conselheiros municipais, agentes públicos municipais e cidadãos em geral.

- Elaboração e distribuição de material didático, desenvolvidos através de parcerias ente a CGU e os ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social e do Desenvolvimento Agrário. Assim foram criadas as cartilhas: Cartilha Olho Vivo - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Cartilha Olho Vivo - Programas de Desenvolvimento Agrário, além da Cartilha Olho Vivo - Bolsa Família, que está em fase de conclusão.

- Incentivo à formação de acervos técnicos: a CGU estimula a formação de bibliotecas nas prefeituras com acervos legais e técnicos que sejam úteis aos conselheiros municipais no desempenho de suas funções, às lideranças e à população em geral no exercício do controle social. Os livros são distribuídos aos municípios participantes do programa, na medida de suas necessidades e também segundo os critérios de priorização estabelecidos pela CGU. Também fazem parte desse acervo as publicações e materiais produzidos pela própria CGU, na ação de elaboração e distribuição de material didático.

- Parcerias e cooperação institucional, também foram firmados termos de cooperação técnica com organizações não-governamentais, com o Instituto de Fiscalização e Controle, com os objetivos promover atividades de promoção do controle social, prevenção e combate à corrupção, bem como, desenvolver o intercâmbio metodológico, de informações e de experiências relevantes ao desenvolvimento das missões institucionais de cada uma das partes, além da publicação de estudos em parceria. A CGU também está integrada ao Grupo de Trabalho de Educação Fiscal (GEF), que é responsável pela implementação do Programa Nacional de Educação Fiscal (Pnef), pretendendo alcançar professores e alunos do ensino básico e fundamental com as ações do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público. Outra

parceria é com a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), através de termo de cooperação, são promovidas a realização e divulgação de estudo e eventos, como seminários e debates sobre o fenômeno da corrupção, dos meios e estratégias para preveni-la e combatê-la. Existem, ainda, outras parcerias, entre as Unidades Regionais da CGU e instituições como ministérios públicos, tribunais de contas, secretarias de fazenda, organizações não-governamentais e entidades do Sistema S (Sebrae, Senai, Sesi, Sesc, Senac).

O programa Um por Todos e Todos por Um - Pela Ética e Cidadania, é uma parceria firmada entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Instituto Maurício de Sousa, com o objetivo de disseminar entre as crianças valores relacionados à participação social, democracia, autoestima, respeito à diversidade, responsabilidade cidadã e interesse pelo bem-estar coletivo.

Conforme apresentando no sítio da CGU, estimular os indivíduos, desde pequenos, a se apropriar dos atributos de sua condição cidadã é investir em uma formação ao mesmo tempo crítica e altruísta. No futuro, essa orientação resultará em cidadãos mais conscientes de seus direitos e deveres, e, além disso, mais atentos aos atos dos governos e aptos a exigir da Administração Pública maior transparência e efetividade, além de uma gestão mais sensível aos anseios da sociedade.

De acordo com informações obtidas no sítio na internet do Portal da Transparência, ele é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU), e foi lançado em novembro de 2004, com o intuito de assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos, isto é, com o intuito de promover a prática do controle social, conforme trecho transcrito abaixo:

O desenvolvimento do Portal da Transparência partiu do pressuposto de que a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil na verificação sistemática da aplicação dos recursos públicos é um mecanismo importante para inibir a corrupção e qualquer outro tipo de irregularidade envolvendo esses valores. Nesse sentido, o Portal da Transparência disponibiliza conteúdo de natureza informativa, com o objetivo de estimular a prática do controle social.

O artigo "Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira" analisa tal fato demonstrando que a CGU, inicialmente centralizando o controle interno da Administração Pública Federal, recentemente além da defesa da legalidade nos procedimentos de controle, abarcando funções como o combate à corrupção, o monitoramento das políticas públicas e a promoção da transparência, tem tido, como aspecto mais inovador, desempenhado um papel importante na mobilização da sociedade civil, capacitando-a para o exercício da função de controle social dos governantes. (ROLIM, 2006)

O artigo citado descreve essa trajetória da CGU, mais especificamente como fomentadora e fortalecedora do controle social, e frisa "um órgão burocrático estimulando o

controle da sociedade sobre o próprio Estado".

E como a CGU tem atingindo esse objetivo é um dos objetivos do presente estudo demonstrar. Essa relação que esse órgão de controle estabeleceu com os atores sociais, de forma a instruí-los para, conjuntamente, fiscalizarem os gastos públicos, trazendo para o seu lado, os atores sociais que, no dia-a-dia, presenciam como as políticas públicas estão sendo efetivadas, mas, para que os mesmos tenham esse discernimento, são necessárias ações educacionais para que tal conhecimento seja disseminado.

Em consulta ao portal, mais especificamente em suas estatísticas de acesso, pode-se observar o crescente aumento dos acessos, a tabela abaixo demonstra tal fato:

Visitas											
Mês/Ano	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
Janeiro	1.127.459	710.222	313.136	221.671	195.659	106.628	91.548	48.799	20.354	15.945	-
Fevereiro	1.147.918	615.777	286.260	220.643	188.106	96.499	152.867	48.874	19.072	10.561	-
Março	1.119.631	738.665	410.141	254.431	247.369	131.332	109.176	59.017	24.443	12.452	-
Abril	1.146.048	886.824	372.276	245.335	228.467	118.262	109.751	56.554	26.729	25.906	-
Mai	1.368.817	1.009.019	536.802	295.399	285.299	124.401	108.257	56.869	27.068	25.655	-
Junho	1.203.964	982.573	937.299	288.998	223.867	126.039	105.611	65.988	26.035	52.534	-
Julho		1.021.975	1.291.436	281.312	230.082	127.882	112.257	70.004	26.855	38.001	-
Agosto		1.045.279	1.163.608	320.463	257.655	169.302	123.455	66.829	37.999	25.876	-
Setembro		945.910	812.120	308.729	361.946	181.184	126.556	45.752	40.614	19.733	-
Outubro		986.774	795.427	305.453	248.316	175.652	119.441	47.431	48.164	18.830	-
Novembro		1.060.448	656.748	314.689	250.752	160.994	134.783	40.610	32.474	20.168	30.064
Dezembro		1.054.230	594.793	312.152	220.634	186.109	149.908	39.974	47.271	20.307	34.262
Média Mensal	<b>1.185.640</b>	<b>921.475</b>	<b>680.837</b>	<b>280.773</b>	<b>244.846</b>	<b>142.024</b>	<b>120.301</b>	<b>53.892</b>	<b>31.423</b>	<b>23.831</b>	<b>32.163</b>
Total	<b>7.113.837</b>	<b>11.057.696</b>	<b>8.170.046</b>	<b>3.369.275</b>	<b>2.938.152</b>	<b>1.704.284</b>	<b>1.443.610</b>	<b>646.701</b>	<b>377.078</b>	<b>285.968</b>	<b>64.326</b>

Quadro 2: Visitas ao Portal da Transparência

Fonte: Portal da Transparência (2014)

Conforme os dados apresentados, o número de acessos ao portal da transparência, desde 2004, ano de sua criação, tem crescido à medida em que foram disponibilizados mais formas de consultas.

O aumento da média mensal de visitas por ano também é bastante considerável.

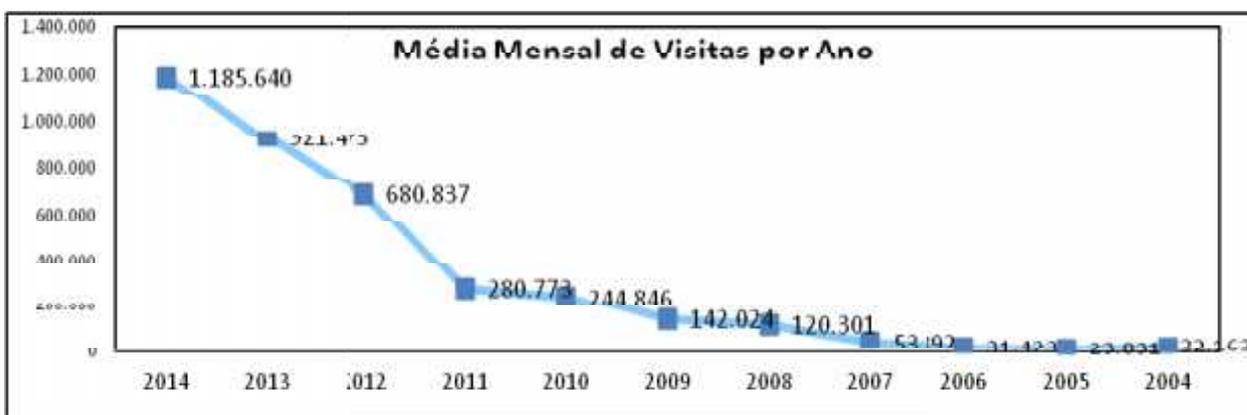


Gráfico 1: Média de visitas ao Portal da Transparência por ano

Fonte: Portal da Transparência (2014)

## 6. CONCLUSÃO

A partir do exposto, conclui-se que somente através da educação e instrução é que os ideais de participação, controle, igualdade e transparência, podem ser atingidos.

O que pode ser extraído da presente pesquisa é a certeza de que a sociedade precisa, urgentemente, de mais conhecimento e informação acerca dos recursos que diariamente canaliza para o sustento de um Estado que, em troca, tem o objetivo de proporcionar-lhe o máximo possível de bem-estar.

No entanto, para que isso aconteça, torna-se necessária a ação de mais um ator, que se localiza entre aquele que financia o Estado (o cidadão) e o próprio Estado (máquina administrativa), responsável por mover essa máquina, grande e complexa, e que, automaticamente, ao assumir o seu comando, deve ser fiscalizado, de forma que não haja desvios em suas atividades.

A Constituição Federal de 1988, Lei maior de nosso país, juntamente com outras legislações, estabelecem que as ações de todo e qualquer gestor público devem passar por acompanhamento contínuo: prévio, concomitante e subsequente, podendo ser esse controle realizado de dentro e de fora da Administração Pública.

Ao controle realizado dentro da estrutura burocrática, os controles interno e externo, existem órgãos encarregados legalmente de executá-los, mas existe ainda um controle que engloba um número grandioso de atores: o controle social, aquele exercido diretamente pela sociedade para com os recursos públicos, ou melhor, pode ser entendido com a participação do cidadão na gestão pública e que pode ser compreendido como um mecanismo de prevenção à corrupção e fortalecimento da cidadania.

Esse controle, o social, que pode ser exercido de diferentes formas, pode ser utilizado com um complemento, diga-se, indispensável ao controle institucional, exercido por órgãos participantes da Administração Pública.

Partindo desse pressuposto, conforme pesquisas realizadas levantou-se que, na estrutura da Administração Pública Federal, a Controladoria Geral da União (CGU), utiliza-se do controle social como um dos meios para obtenção de informações de como os recursos públicos estão sendo gerenciados, aplicados, para que possa exercer o controle interno, sua função precípua.

Ressalta-se que, para grande parte da população brasileira, o entendimento de como funciona a estrutura administrativa, torna-se tarefa um tanto complexa, visto estarmos dentro de uma estrutura legalista, onde todo e qualquer ato de gestor público, tem de estar balizado

em uma legislação, e que, para cada matéria, pode-se admitir, existe uma vasto e complexo emaranhado de legislações, doutrinas e literatura para o seu correto entendimento.

Exercer, então, esse controle não é tarefa fácil e começa desde a escolha do representante político, suas propostas, a inclusão das demandas populacionais na agenda política, sua execução e controle. Isso, para o correto entendimento, deve ser exposto de maneira clara, objetiva e coerente e, mais ainda, acessível física e compreensivelmente ao cidadão.

No entanto, para que os cidadãos possam desempenhar esse controle de maneira eficaz, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos, podendo, assim, participar ativamente da fiscalização e gerenciamento das ações dos gestores públicos, de forma a prevenir as mais diversas formas de corrupção desses agentes, e quando não for mais possível a sua prevenção, de apontar os responsáveis por essas ações indevidas, para que possam receber o tratamento designado pela legislação para aqueles que se utilizam dos recursos públicos como se fossem de sua propriedade, isto é, agem indevidamente.

As ações educacionais, destinadas a instruir os cidadãos de todo o país, criadas e gerenciadas pela CGU foram sinteticamente apresentadas e observa-se, conforme dados publicados pela própria Controladora Geral da União, que as mesmas trazem uma mudança de parâmetros, ainda incipiente, mas que já trazem à tona uma nova realidade: de que temos cidadãos mais preocupados com o futuro do Estado, com a sua manutenção, com o seu fortalecimento e amadurecimento.

Conforme observado no estudo de caso, o Portal da Transparência, criado e mantido pela CGU, com quase dez anos de sua criação, tem demonstrado estatísticas de acesso atuando de forma crescente a cada ano que passa. Tal fato, deduz-se pela presente pesquisa, é fruto de ações educativas que a mesma vem promovendo, no sentido de fazer com que a população se interesse e conheça devidamente o fluxo das políticas públicas, da execução orçamentária e financeira e do patrimônio público em geral.

Fazer com que ações desse tipo de tornem contínuas e cada vez mais fortalecidas, proporcionando cada vez mais engajamento de todo é missão para todos os cidadãos, principalmente daqueles que, de alguma forma, participam da gestão pública, independentemente da esfera que executem suas atividades e de sua área de atuação.

Com conhecimento, responsabilidade e transparência, os gestores públicos da nova geração, juntamente com os que já atuam há mais tempo, devem assumir uma postura mais ética, responsável e coerente, e quem sai lucrando com tudo isso é a sociedade, vale salientar,

onde os mesmos estão incluídos.

Conclui-se da presente pesquisa a grande responsabilidade que todos os estudantes e sujeitos ativos da gestão pública têm em suas mãos, de um lado na condição de cidadãos que recebem os serviços públicos mantidos pelo Estado e de outro lado, na condição de gestores, de forma a agir com responsabilidade e transparência, de forma a proporcionar serviços públicos de qualidade, que atendam aos anseios de toda uma sociedade, enfim, que proporcione o bem-estar social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19. ed., rev. e atual. São Paulo, SP: GEN, Método, 2011.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa**. 4. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2011.

BRASIL. Lei Federal nº. 4320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 9 abr. 1964.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 05 mai. 2000.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 31 jul. 2011.

CGU. **Controladoria Geral da União**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso: 31 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso: 31 jul. 2014.

CRESELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2009.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2010.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2010.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e Controle Externo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental**: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública – 8 ed. São Paulo: Atlas, 2009.