



INTEGRACION,
EXTENSION,
DOCENCIA
E INVESTIGACION
PARA LA
INCLUSION
Y COHESION
SOCIAL

22 AL 25
NOVIEMBRE
DE 2011
SANTA FE
ARGENTINA



TITULO: O Exercício do Controle Social como Ferramenta para a Adequada Gestão dos Recursos Públicos

EJE: Encuentro de Redes Inter-institucionales y Organizaciones Sociales

AUTOR: Bruno Alex Londero

REFERENCIA INSTITUCIONAL: Universidade Federal de Santa Maria – RS, Brasil.

CONTACTOS: E-mail: brunolondero@hotmail.com

RESUMO

O atual modelo de Gestão Pública, opera de forma a resguardar que a Administração esteja em consonância com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico, dentre os quais destacam-se: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Deste modo, conforme os autores Castro (2010) e Mello (2010) a ferramenta do Controle é um dos elementos indispensáveis para a Administração Pública e de extrema relevância para esta e para seus administrados, pois além de ser um aspecto verificador da legalidade, passou a realizar a fiscalização dos resultados, assumindo um importante papel, transformando-se em um instrumento de gerenciamento para a Administração e de garantia para a população, de uma prestação de serviços eficiente, com o mínimo de recursos, sem desvios ou desperdícios. Na visão de Castro (2007) a fiscalização e o monitoramento por parte da sociedade sobre o Orçamento Público, utilizando de qualquer uma das vias de participação democrática, quanto à aprovação e execução das despesas públicas também é de suma importância, pois objetivam um melhor controle sobre os gastos públicos, bem como fornecem segurança de que as suas necessidades sejam atendidas e que os recursos públicos sejam aplicados corretamente. Diante disso, alicerçado na metodologia da pesquisa bibliográfica em preceitos constitucionais e legais atinentes à matéria, busca-se elucidar neste artigo o que é e o que representa o Controle para a Administração Pública, bem como evidenciar os principais tipos de controle que a mesma dispõe, traçando assim um panorama do Controle na Gestão Pública. Além disso, apresentam-se alguns meios de Controle que a sociedade possui atualmente sobre o Orçamento Público, que são o Observatório Social e o Orçamento Participativo, contribuindo deste modo para que o tema seja conhecido e entendido, e para que a população brasileira possa exercer seu direito de cidadania por meio de sua participação democrática. Enfim, ao analisar a função Controle na Administração Pública e após a exposição dos meios de fiscalização, conclui-se, de forma sintética, que os mecanismos de controle utilizados na mesma visam não só prevenir, mas também garantir a regular aplicação dos recursos públicos. Pode-se observar também que o Controle tem a função essencial de colaborar com o exercício da Gestão Pública, sendo para este fim subdividido, com base na Constituição Federal, em interno e externo. E, ainda, considerando que a Administração Pública deve rigorosamente servir aos fins para os quais o Estado foi criado, evidencia-se a necessidade de permanente incidência do controle sobre toda e qualquer atividade administrativa. Assim, os meios de controle apresentados neste trabalho, sejam os realizados pelas próprias organizações públicas como os realizados pela população, são de extraordinária relevância e necessidade para que os objetivos da criação do Estado sejam alcançados e que a sociedade tenha suas



INTEGRACION,
EXTENSION,
DOCENCIA
E INVESTIGACION
PARA LA
INCLUSION
Y COHESION
SOCIAL

22 AL 25
NOVIEMBRE
DE 2011
SANTA FE
ARGENTINA



necessidades supridas. Por fim, cabe ressaltar que a metodologia desenvolvida e a atuação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, dentre as quais se destaca e aborda o Observatório Social do Brasil, é imprescindível para que se efetive uma participação democrática qualificada e para que as pessoas possam agir da forma correta em favor do bem comum.

Palavras-chave: Controle Social; Recursos Públicos; Observatório Social do Brasil.

INTRODUÇÃO

A Administração de uma entidade deve estar estruturada e organizada de acordo com os princípios aplicáveis às funções básicas que a compõe, para melhor realizar os seus planos e alcançar os objetivos que constituem a razão da sua existência.

A atividade de controle, vinculada inicialmente, às finanças das empresas, pode ser aplicada às finanças pessoais. O equilíbrio do orçamento individual depende do controle que se exerce sobre os gastos, de forma a compatibilizá-los com a receita. Da mesma forma, na Administração Pública Contemporânea Brasileira essa atividade teve início com a Lei 4.320/1964, posteriormente foi ratificada pelo Decreto-Lei 200/1967, sendo consolidada definitivamente por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei 101/2000 -, que mais recentemente foi atualizada por meio da Lei Complementar 131/2009 - Lei de Transparência Fiscal.

Com muito mais razão, deve-se manter o controle sobre as finanças e o patrimônio público, pois são geridos por agentes públicos em prol da coletividade, bem como sobre o Orçamento Público, por ser um recurso da sociedade.

O controle constitui-se em um dos pilares da Administração Pública, de tal forma que a sua inexistência ou deficiência tem reflexos negativos em todas as demais funções administrativas (planejamento, organização, direção e coordenação) resultando na ineficácia e ineficiência da organização.

A modernização do sistema de controle público veio juntamente com o marco da Administração Gerencial, a Reforma Administrativa, especificadamente pelo já mencionado Decreto-Lei 200/1967, que introduziu o controle de forma ágil, preocupando-se não só com o aspecto formal como anteriormente era pregado, mas com o acompanhamento da gestão da Administração Pública.

Posteriormente, com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, o controle teve maior enfoque, ganhando vital importância. A Carta Magna estabelece um sistema de controle baseado na separação dos Poderes, pelo sistema de controle de cada Poder, pelo



INTEGRACION,
EXTENSION,
DOCENCIA
E INVESTIGACION
PARA LA
INCLUSION
Y COHESION
SOCIAL

22 AL 25
NOVIEMBRE
DE 2011
SANTA FE
ARGENTINA



controle exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas e pelo Controle Social, através de mecanismos de atuação da sociedade.

O Controle, além da sua obrigatoriedade decorrente da legislação brasileira, é de extrema importância para impedir que a Administração Pública se distancie dos objetivos e interesses públicos, bem como desatenda aos princípios e as normas legais. Além disso, é um grande auxiliador na verificação das metas e resultados, contribuindo para eficiência e eficácia da Administração, traduzidas na capacidade de gerar benefícios, ampliando e aperfeiçoando os serviços públicos ofertados à sociedade. Ainda, a legislação brasileira prevê a possibilidade de a população reivindicar e acompanhar a execução das ações governamentais por meio do Controle Social sobre o Orçamento Público e através de ferramentas como a Ação Popular e a Ação Civil Pública.

Portanto, se a sociedade também exercer a atividade de monitoramento do Orçamento Público, tal qual já é feito pelas Cortes de Contas e pelo Poder Judiciário, utilizando os meios de que dispõe, poderá reivindicar pela resolução de suas demandas com maior efetividade e participação na elaboração e otimização das políticas públicas.

Assim, através de uma pesquisa bibliográfica alicerçada em preceitos constitucionais e legais atinentes à matéria, bem como de casos paradigma a nível nacional, busca-se elucidar neste trabalho o que é e o que representa o controle para a Administração Pública, além de destacar alguns meios de Controle Social sobre o orçamento e os recursos públicos, disponíveis a sociedade atualmente, contribuindo deste modo para que este tema seja conhecido e entendido, e para que a população brasileira possa exercer seu direito de cidadania por meio de sua participação democrática, seja de forma direta ou por meio de seus representantes legalmente eleitos.

1. Controle: aspectos gerais e principais classificações

Segundo Fayol (1994), idealizador da Corrente Anatômica da Administração, o controle consiste na verificação de que tudo ocorre em conformidade com o plano adotado, as instruções emitidas e os princípios estabelecidos. Tem por objetivo apontar as falhas e os erros para retificá-los e evitar sua reincidência.

Assim, esse mecanismo deve estar presente em qualquer atividade realizada, já que consiste em conferir se os resultados obtidos estão em conformidade com o desejado. Na Administração Pública, a função controle consubstancia-se numa ferramenta fundamental



INTEGRACION,
EXTENSION,
DOCENCIA
E INVESTIGACION
PARA LA
INCLUSION
Y COHESION
SOCIAL

22 AL 25
NOVIEMBRE
DE 2011
SANTA FE
ARGENTINA



para garantir que a sociedade tenha suas necessidades atendidas, pois os agentes públicos são gestores dos recursos públicos e por exigência legal e social devem prestar contas do que foi realizado.

Na visão de Chiavenato (2001) o controle é um dos quatro princípios da Administração que tem como função controlar o trabalho, para se certificar de que o mesmo está sendo executado de acordo com as normas estabelecidas e segundo o plano previsto.

Diante dessa visão, tem-se que na Administração Pública os dirigentes devem agir de acordo com normas legais que fixam as competências dos órgãos, elas delimitam o seu campo de atuação e estabelecem controles aos quais devem se sujeitar (CASTRO, 2010). Isso significa que, na Administração Pública, os dirigentes não podem agir com absoluta independência, realizar atos não autorizados legalmente sem objetivar o interesse ou o fim público. Em poucas palavras, não há atos administrativos plenamente discricionários, pois ao menos no que se refere à competência e à finalidade há vinculação aos preceitos legais ou regulamentares.

Assim, para que sejam respeitadas todas essas exigências é que se faz necessário o exercício do controle na Administração Pública.

Deste modo, a Administração Pública segundo Mello (2010) sujeita-se a múltiplos controles, no afã de impedir-se que desgarre de seus objetivos, que desatenda as balizas legais e ofenda interesses públicos ou dos particulares. Tanto são impostos controles que ela própria deve exercitar, em sua intimidade, para obstar ou corrigir comportamentos indevidos praticados por diversos escalões administrativos de seu corpo orgânico central, como controles que este mesmo corpo orgânico exercita em relação às pessoas jurídicas auxiliares do Estado (autarquias, empresas públicas, sociedades mistas e fundações governamentais). Tais controles envolvem quer aspectos de conveniência e oportunidade ou mesmo da legalidade de seus atos.

São muitas as classificações do controle. Medauar (1993) expõe enunciações e classificações de diversos autores que possibilitam larga percepção sobre as espécies de atividades fiscalizadoras exercidas sobre a atuação da Administração Pública. No entanto, para os fins deste trabalho são expostas apenas as modalidades reconhecidas pela doutrina administrativa majoritária.

Assim, segundo o órgão que o exerce, o Controle pode ser judicial, político, administrativo e social. Ainda, conforme o órgão ou ente, o Controle pode ser classificado em externo ou interno. Será externo, quando realizado por órgão estranho à Administração.



INTEGRACION,
EXTENSION,
DOCENCIA
E INVESTIGACION
PARA LA
INCLUSION
Y COHESION
SOCIAL

22 AL 25
NOVIEMBRE
DE 2011
SANTA FE
ARGENTINA



Será interno, quando exercido pelo próprio órgão executor das atividades, sobre seus próprios atos e agentes, espontaneamente ou por provocação – recurso administrativo, reclamação, abaixo-assinado, etc.

Convém destacar que, o conceito da palavra controle sempre foi cercado de polêmicas e incompreensões, pois muitas vezes os gestores públicos o relacionam, única e exclusivamente, como um ato de interferência de profissionais com a missão constitucional de verificar falhas e irregularidades e corrigi-las. No entanto, pode-se observar que o controle tem uma função essencial de colaborar com o exercício da gestão pública, sendo para este fim subdividido, com base na Constituição Federal, em interno e externo.

O controle interno conforme CRC-RS (2003) serve muito mais para auxiliar o administrador na busca de sua missão – implementar serviços públicos e colocá-los à disposição da população, tendo em vista a necessidade de conhecimento daquilo que ocorre no contexto local, não apenas com conhecimento empírico, mas principalmente com técnicas modernas de administração voltadas para a otimização da práticas públicas e dos resultados das ações governamentais.

Cabe mencionar que o controle interno é exercido pela própria Administração Pública que deve acompanhar e corrigir eventuais falhas no decorrer das atividades inerentes à manutenção dos serviços públicos essenciais ou não.

No que se refere ao controle externo, exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas, a primeira e principal finalidade é verificar se o sistema de controle interno está funcionando adequadamente. Com uma estrutura central de controle interno, adequada e que revele em suas ações resultados positivos, no sentido de subsidiar o administrador com informações e elementos técnicos de modo a evitar desperdícios, abusos, fraudes e desfalques, ainda muito comuns atualmente.

Assim, para melhor compreensão do tema, serão abordados os controles externos e internos destacados pela Carta Magna, bem como suas subdivisões mais relevantes sob o ponto de vista doutrinário.

2. Controle Interno na Administração Pública

O controle interno ou controle administrativo direto, conforme Rocha (2001) é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes, o controle do Legislativo e do Judiciário, por seus órgãos de



INTEGRACION,
EXTENSION,
DOCENCIA
E INVESTIGACION
PARA LA
INCLUSION
Y COHESION
SOCIAL

22 AL 25
NOVIEMBRE
DE 2011
SANTA FE
ARGENTINA



administração, sobre o seu pessoal e os atos administrativos que pratiquem, será considerado interno.

De acordo com Remyrech (2005, apud Nascimento, 2010, p. 194):

O controle interno faz parte do plano de organização da Administração Pública e tem os mesmos objetivos, ocupa-se essencialmente de informações que retroalimentam a função de comando, concorrendo para a correta tomada de decisões: coexiste com as demais funções da administração, e com elas, por vezes, se confunde, sendo cada qual indisponível para funcionamento do sistema que formam, de tal maneira que a falha em uma delas pode embarçar o funcionamento de todo o conjunto.

Consoante ao próprio Texto Constitucional (art. 74), a Administração – tal como os Poderes Legislativo e Judiciário - deverá manter um sistema integrado de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas e do orçamento; de comprovar a legalidade e avaliar resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; de exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e de apoiar o controle externo.

Em conformidade com o Decreto-lei Federal 200/1967, o Controle será abrangente dos aspectos administrativos, orçamentário, patrimonial e financeiro, tendo por principais objetivos assegurar, em cada Ministério, a observância da legislação e dos programas do Governo, coordenar as atividades dos distintos órgãos e harmonizá-las com as dos demais Ministérios, avaliar a atuação dos órgãos supervisionados e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e sua economicidade.

Sob a supervisão ministerial, o Controle efetuar-se-á, em todos os níveis, pela Chefia competente, sem prejuízo dos controles setoriais. Nas esferas estaduais, municipais e do Distrito Federal os objetivos do controle interno, *mutatis mutandis*, são, evidentemente, os mesmos, mas a estrutura administrativa variará de acordo com a legislação de cada qual.

Uma das funções do controle interno, segundo Nascimento (2010), é a avaliação de sua própria atividade. Sabendo-se que suas funções convivem na administração com todas as demais funções, resulta que ele está presente em cada desdobramento da organização.

Já o objetivo do controle interno segundo Castro (2010) é funcionar, simultaneamente, como um mecanismo de auxílio para o administrador público e instrumento de proteção e defesa do cidadão. O controle interno garante que os objetivos da



INTEGRACION,
EXTENSION,
DOCENCIA
E INVESTIGACION
PARA LA
INCLUSION
Y COHESION
SOCIAL

22 AL 25
NOVIEMBRE
DE 2011
SANTA FE
ARGENTINA



organização pública sejam alcançados e que as ações sejam conduzidas de forma econômica, eficiente e eficaz.

No setor público, conforme CRC-RS (2003), a preocupação com o fortalecimento do mecanismo de controle interno vem se constituindo em permanente interesse das autoridades governamentais, tendo como principais objetivos: obtenção de informações precisas e adequadas para a formulação de diretrizes de ação administrativas; comprovação da veracidade dos informes e relatórios contábeis, financeiros e operacionais; e proteção de ativos, que devem ser protegidos contra quaisquer situações de risco, fraudes, desperdícios, erros decorrentes de cálculos incorretos e contabilizações inadequadas.

Diante de sua importância na gestão, tem-se que, mesmo os controles atuando em tempos e formas diferentes, estão voltados para resultados comuns: visam assegurar a conformidade da atividade a determinadas regras ou normas (CASTRO, 2010). Assim, há o controle prévio, o qual antecede a conclusão ou a operatividade do ato e tem como objetivo final dar segurança àquele que o pratica ou que por ele se responsabiliza, sendo a técnica utilizada nesse caso, a contabilidade. Já, o controle que acompanha a realização do ato para verificar a regularidade de sua formação, denomina-se controle concomitante, tendo este como objetivo final garantir a execução da ação, e como técnica utilizada, a fiscalização. Por fim, tem-se o controle subsequente ou posterior, que se efetiva após a conclusão do ato praticado, visando corrigir-lhe eventuais defeitos, tendo assim, como objetivo final avaliar a eficiência e a eficácia das ações administrativas, certificar a veracidade dos números e comprovar o cumprimento das normas, sendo a técnica utilizada para tal, a auditoria.

Em resumo, independentemente da gestão, esta deve contar com o controle interno, para ser capaz de garantir o resultado de sua missão, reduzir riscos e preservar a responsabilidade dos dirigentes, que é indelegável e inerente à sua autoridade. Assim, o controle interno na Administração Pública, permite identificar possíveis falhas, desvios, debilidades ou deficiências, objetivando retroalimentar o comando com informações que permitam a tomada de decisões, que identifiquem a necessidade de intervenção para alterar o curso de ação e modificar as políticas administrativas ou recomendem a sua manutenção.

3. Controle Externo na Administração Pública

O controle externo, na definição de Guerra (2005, p. 108):



INTEGRACION,
EXTENSION,
DOCENCIA
E INVESTIGACION
PARA LA
INCLUSION
Y COHESION
SOCIAL

22 AL 25
NOVIEMBRE
DE 2011
SANTA FE
ARGENTINA



(...) é aquele desempenhado por órgão apartado do outro controlado, tendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, porquanto a Administração Pública deve ser fiscalizada, na gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, impondo atuação em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, entre outros.

Assim, pode-se afirmar que o controle externo é indispensável ao funcionamento pleno da máquina administrativa. Porém, para que o mesmo tenha credibilidade, os órgãos que têm competência para realizá-lo devem seguir os princípios impostos pelas normas jurídicas.

O controle externo é dividido em quatro segmentos, explanados a seguir, que segundo Castro (2010) são: Controle entre Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário); Controle de Contas (pelos Tribunais de Contas); Controle Social (pela população); e Controle pelos Conselhos Fiscais.

Assim, o Estado moderno, em sua conformação, ou seja, com a divisão do poder em três ramificações distintas – Legislativo, Executivo e Judiciário - necessita de devida orientação para delimitar a atuação dos seus órgãos. Com isso, pode-se atingir o fim último do Estado: a tutela (em sentido amplo) dos seus cidadãos. Esses poderes estão unidos por um sistema. Cada um deles tem sua função específica, mas cada um por si mesmo pode intervir no outro, a fim de corrigir atos discrepantes dentro dos limites fixados pela constituição.

Sinteticamente, Guerra (2005) menciona com base na Constituição Federal de 1988, os pontos que merecem destaque quanto ao sistema de freios e contrapesos entre os poderes. Deste modo, tem-se que o Poder Legislativo controla o Judiciário participando da escolha dos membros dos tribunais superiores; julgando os ministros do STF (Supremo Tribunal Federal) nos crimes de responsabilidade; e fiscalizando a forma como é gerenciado o dinheiro público pelo Poder Judiciário, no exercício da atividade administrativa.

Também, o Poder Legislativo controla o Executivo, julgando o Presidente da República, o Vice-Presidente, os Ministros de Estado, nos crimes de responsabilidade; apreciando as contas do Presidente da República e dos demais órgãos da Administração Pública; e fiscalizando e controlando os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, podendo convocar Ministros de Estado para prestar informações e criar comissões parlamentares de inquérito para apuração de fatos relevantes.



INTEGRACION,
EXTENSION,
DOCENCIA
E INVESTIGACION
PARA LA
INCLUSION
Y COHESION
SOCIAL

22 AL 25
NOVIEMBRE
DE 2011
SANTA FE
ARGENTINA



A própria função do Legislativo como consta na Carta Constitucional é a de fiscalizar e controlar os atos da Administração Pública, incluídos os da administração indireta, sendo o Legislativo auxiliado pelo Tribunal de Contas.

Ainda, o Legislativo, dentro das suas formas de controle, tem a possibilidade de: sustação de atos e contratos do Executivo; recebimento de petições, queixas e representações dos administrados e convocação de qualquer autoridade ou pessoa para depor; promover autorizações ou aprovações necessárias para atos concretos do Executivo; julgamento das contas do Executivo; e a possibilidade de suspensão e destituição do Presidente ou de Ministros.

Quanto ao Poder Executivo, este controla o Judiciário nomeando os ministros do STF e demais tribunais superiores. Porém, o Executivo controla o Legislativo participando da elaboração das leis, por meio da sanção ou veto aos projetos de lei aprovados e participando da escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União.

Em relação ao Poder Judiciário, este controla o Legislativo exercendo controle da constitucionalidade das leis e atos administrativos e julgando os membros do Congresso Nacional nos crimes comuns e os membros do Tribunal de Contas da União, nos crimes comuns e de responsabilidade. Também controla o Executivo exercendo o controle da constitucionalidade das leis e atos administrativos.

Referindo-se agora ao Controle de Contas, tem-se que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devem prestar contas aos Tribunais de Contas, conforme estabelecido no art. 71 da Constituição Federal de 1988. Assim, cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU) o controle externo das contas dos Poderes constituídos e ainda um dos seus papéis fundamentais é responsabilizar retroativamente os que cometeram alguma irregularidade na Administração Pública.

Nascimento (2010) afirma que tanto a lei maior (Constituição Federal) como a lei básica do orçamento (Lei 4.320/1964) mostram, claramente, que as questões centrais de interesse do controle externo são os aspectos legais ligados à questão do dinheiro público e à observância dos limites financeiros consignados no Orçamento.

A fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas que atua auxiliando o Legislativo recai sobre a contabilidade, as movimentações financeiras, orçamentárias, patrimoniais e operacionais da Administração Pública, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas. Cabe ao Tribunal de Contas ainda apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República; julgar as contas



INTEGRACION,
EXTENSION,
DOCENCIA
E INVESTIGACION
PARA LA
INCLUSION
Y COHESION
SOCIAL

22 AL 25
NOVIEMBRE
DE 2011
SANTA FE
ARGENTINA



dos administradores públicos, tanto da Administração direta, indireta, quanto fundacional; apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal nas referidas entidades; realizar inspeções e auditorias em quaisquer Poderes e entidades da Administração direta, indireta ou fundacional; fiscalizar as contas das empresas supranacionais de cujo capital a União direta ou indiretamente participe; e aplicar sanções previstas em lei.

Enfim, o controle externo tem como principal finalidade verificar a probidade da Administração, a guarda, a administração e o emprego legal do erário, e o cumprimento da Lei Orçamentária.

4. Controle Social sobre o Orçamento e os Recursos Públicos e a Fiscalização Democrática das Contas Públicas

Com relação ao controle exercido pela população, Mello (2010) afirma que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, é parte legítima para, na forma da lei, promover o Controle Social, ou seja, denunciar irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas, colaborando assim no controle externo dos atos da Administração Pública.

Assim, o Controle Social, nas palavras de Castro (2007, p. 136), pode ser definido:

um instrumento disposto pelo constituinte para que se permita a atuação da sociedade no controle das ações do estado e dos gestores públicos, utilizando de qualquer uma das vias de participação democrática.

Este controle advém da própria evolução do Estado e do conceito democracia. Assim, o Controle Social, conforme Castro (2010) se manifesta no exercício do voto para escolha dos governantes e representantes junto ao Parlamento Municipal, Estadual e Nacional. Outra forma está no controle das ações do Governo. Isso pode ser feito por meio de representações e de petição aos órgãos públicos, pelo direito de obter certidão e informações, assim como pelos institutos jurídicos do *habeas data*, *habeas corpus*, mandado de segurança, individual e coletivo, pela ação popular e pela ação civil pública, entre outros.

Ainda, outra forma de controle das ações públicas, é por meio do acompanhamento das informações publicadas pelos gestores públicos, pois a obrigação da transparência das informações foi ampliada pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que trouxe uma série de obrigações para a Administração Pública quanto a prestar



INTEGRACION,
EXTENSION,
DOCENCIA
E INVESTIGACION
PARA LA
INCLUSION
Y COHESION
SOCIAL

22 AL 25
NOVIEMBRE
DE 2011
SANTA FE
ARGENTINA



contas ao cidadão e à sociedade. No parágrafo único do art. 48 e no art. 49, na seção que trata da transparência da gestão fiscal, a Lei estabelece o seguinte:

Art. 48 – (...) Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

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

Nascimento (2010) preconiza que outro meio de Controle Social que se tem destacado são os meios de comunicação e a mídia. Em que pesem os excessos, tem sido o meio mais eficiente e temido. Os jornalistas correm atrás dos fatos, de provas e, então, denunciam e cobram – com pressão da opinião pública – a ação do Poder competente na apuração de responsabilidades. Ainda a população conta com a Controladoria Geral da União (CGU), que foi criada para permitir que o cidadão pudesse fazer sua denúncia sobre irregularidades no Poder Executivo Federal. Em sua página na internet, são disponibilizados todos os convênios celebrados pelo Governo Federal com Estados e Municípios, para que a população fiscalize o destino dos recursos e eventuais fraudes ou desvios.

Por fim, quanto ao Controle dos Conselhos Fiscais, o autor acima mencionado, define que o mesmo tem sua atuação regulamentada pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN), que representa o Governo Federal como acionista nas empresas em que este tem participação no capital.

O art. 163 da Lei 6.404/1964 estabelece que compete ao Conselho Fiscal:

Art. 163 – (...) Fiscalizar, por qualquer de seus membros, os atos dos administradores e verificar o cumprimento dos seus deveres legais e estatutários; (...)

IV - Denunciar, por qualquer de seus membros, aos órgãos de administração e, se estes não tomarem as providências necessárias a proteção dos interesses da companhia, à assembléia geral, os erros, fraudes ou crimes que descobrirem, e sugerir providências úteis á companhia; (...)

VII - examinar as demonstrações financeiras do exercício social e sobre elas opinar; (...)

Considerando o exposto e do modo como vem delineado, particularmente nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, a ação ambivalente do Controle faz com que um dos seus



INTEGRACION,
EXTENSION,
DOCENCIA
E INVESTIGACION
PARA LA
INCLUSION
Y COHESION
SOCIAL

22 AL 25
NOVIEMBRE
DE 2011
SANTA FE
ARGENTINA



desdobramentos - o Controle Interno - se confunda com a própria administração, pois este deve servir aos objetivos que lhes são próprios, convergentes a propiciar a eficaz aplicação dos recursos públicos, atendendo aos melhores padrões de eficiência e de economicidade. Nessa condição, presta apoio ao outro segmento - o Controle Externo -, atribuído ao Poder Legislativo, que o exerce com auxílio do Tribunal de Contas. Integrados – Controle Interno, Controle Externo e Administração -, cumpre-lhes promover a realização do bem público, para permitir a obtenção do resultado máximo, com o mínimo de recursos, sem desvios e desperdícios. A interação de ambos é que forma o denominado Sistema de Controle.

Ressalta-se que o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas constituem órgãos de ação permanente de controle externo, com funções deferidas pela Constituição Federal, de conformidade com o disposto nos artigos 31, 70 e seguintes, como, também, pela Lei Orgânica de cada Município. Mas há, ainda, a ação de controle eventual, que pode ser desencadeada pelos cidadãos ou por seus representantes, através da denominada ação de controle de cidadania, cujos instrumentos são a ação popular e ação civil pública.

Através da ação popular, prevista no artigo 5º da Constituição Federal, inciso LXXIII e na Lei nº 4.717/1965, qualquer cidadão é parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe. Já, a ação civil pública deriva de função relevante atribuída ao Ministério Público pela Constituição Federal, em seu artigo 129, inciso III, incumbindo-lhe de “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Poderiam ser mencionadas ainda outras formas secundárias de ações administrativas ou judiciais erigidas para responsabilizar e penalizar os Administradores Públicos, que servem, tanto quanto as demais, para compeli-los a se preocuparem com o próprio controle, ou seja, o controle interno de sua administração. Entre estas estão às previstas no Decreto-lei nº 201/1967, na Lei nº 8.429/1992 e na Lei Complementar nº 101/2000. Desta última, interessa transcrever o §1º do artigo 1º:

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



INTEGRACION,
EXTENSION,
DOCENCIA
E INVESTIGACION
PARA LA
INCLUSION
Y COHESION
SOCIAL

22 AL 25
NOVIEMBRE
DE 2011
SANTA FE
ARGENTINA



operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Após todas as exposições anteriores, pode-se concluir que a função Controle é indispensável na Administração Pública para acompanhar a execução de programas, apontar falhas e desvios, velar pela boa utilização e guarda dos bens patrimoniais e pela perfeita aplicação dos princípios adotados e constatar a veracidade das operações realizadas. Ainda, exige da Administração redobrada atenção voltada à execução de planos e programas, para que os objetivos previamente planejados sejam atingidos. Por fim, está intimamente relacionada com a cúpula da Administração, que, para exercer, acompanha e analisa os resultados obtidos, comparando-os com o planejado, no sentido de corrigir possíveis falhas que se tenham verificado.

As idéias de participação e Controle Social estão intimamente relacionadas devido à possibilidade de intervenção da sociedade na Gestão Pública, onde deste modo, os cidadãos podem expressar suas necessidades, auxiliando a Administração para que a mesma adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, exercendo controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação. Com a ajuda da sociedade, será mais fácil controlar os gastos do Governo Federal em todo Brasil e garantir, assim, a correta aplicação dos recursos públicos.

Segundo Carvalho (2001 apud Ferreira, 2004), só recentemente o senso comum se apropriou do termo “controle social”, que pode ser entendido como um conjunto de processos e mecanismos de controle por parte da sociedade civil sobre as estruturas político institucionais do Estado. Esse controle só é possível quando ocorre a pressão, o constrangimento e a cooperação por parte dos atores sociais envolvidos no processo político (ABRAMOVAY, 2001).

Deste modo, o Controle Social é um atributo ou qualidade da própria sociedade civil, que deve ser municiada e habilitada para acionar os mecanismos de interpelação junto à Gestão Pública, de modo que os cidadãos possam impedir que seus interesses sejam contrariados. Para tanto, é necessário não só estabelecer princípios legais e instituições que funcionem como instrumento de coerção do poder público, mas também que haja uma sociedade realmente capaz de controlá-lo.

Entretanto, no Brasil, a cultura do Controle Social ainda é muito incipiente e enfrenta inúmeras dificuldades, como o baixo nível de confiança da sociedade civil na ação dos políticos e da burocracia, a dificuldade da população em ter acesso aos meandros da



INTEGRACION,
EXTENSION,
DOCENCIA
E INVESTIGACION
PARA LA
INCLUSION
Y COHESION
SOCIAL

22 AL 25
NOVIEMBRE
DE 2011
SANTA FE
ARGENTINA



Administração Pública, a legislação extremamente complicada do ponto de vista da compreensão clara por parte do cidadão comum, a falta de uma prática de participação política popular, o baixo nível educacional do povo em geral, a pouca transparência e publicização dos atos político-administrativos, a ineficiência dos mecanismos formais de controle social (PESSOA, 1999).

Não se pode, com isso, abrir mão dos agentes de Controle Social já existentes, institucionalizados e formais, que possuem suas atribuições de fiscalização estabelecidas por lei, como os Tribunais de Contas, as Casas Legislativas Municipais, a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério Público. Além, é claro, dos agentes ditos sociais, como os meios de comunicação, as entidades de classe, as associações comunitárias, os conselhos municipais e tantas outras. O alvo central dessa extensa rede de Controle Social deve ser a defesa intransigente do bem comum, buscando fomentar no seio da sociedade civil o debate, a participação, a pressão e a democracia direta.

Uma das principais formas de participação da sociedade na Administração Pública é por meio da intervenção no Orçamento Público, o qual é, resumidamente, uma previsão da arrecadação das receitas e da execução dos gastos e despesas anuais. O Orçamento tanto no processo de elaboração, como na sua execução, é um dos elementos estruturantes da Gestão Pública. Pelo Orçamento podemos identificar as prioridades de um governo, sua capacidade de resposta às demandas sociais, como também sua capacidade de implementar as políticas públicas e ainda expressar as diretrizes do plano anual do governo em cada política pública.

Assim, o Orçamento Público é uma ferramenta de planejamento que o governo utiliza para promover crescimento econômico e social. No Brasil, o modelo adotado é o Orçamento-Programa, que define os gastos segundo programas de trabalho detalhados por órgão, função, até o nível de projeto ou atividade a ser executado. Quanto maior o interesse do poder público em aumentar a eficiência e a eficácia na implementação dos diversos programas existentes no Orçamento, mais importante se torna a utilização de mecanismos de avaliação e fiscalização, como o Orçamento Participativo e o Observatório Social, por parte da sociedade.

Estes mecanismos são importantes em todas as etapas do processo orçamentário, tanto na fase de elaboração quanto na fase de execução, a fim de assegurar que as reais necessidades dos cidadãos estejam refletidas no Orçamento Anual e que os compromissos assumidos durante a fase de elaboração sejam cumpridos.



INTEGRACION,
EXTENSION,
DOCENCIA
E INVESTIGACION
PARA LA
INCLUSION
Y COHESION
SOCIAL

22 AL 25
NOVIEMBRE
DE 2011
SANTA FE
ARGENTINA



As experiências do Orçamento Participativo no Brasil têm sido um avanço em termos de Controle Social na fase de elaboração do orçamento, na medida em que coloca, ao longo do processo, o cidadão decidindo junto com o poder público, garantindo que as necessidades maiores da cidade, em termos de investimentos, estejam realmente alocadas na peça orçamentária. Já, em relação à fiscalização da sociedade na fase de execução orçamentária surge a experiência do Observatório Social do Brasil, por meio do qual é possível acompanhar os investimentos dos recursos públicos.

Diante disso, destaca-se, a seguir, uma breve explanação destes meios de atuação da sociedade na Gestão Pública, sob o prisma do Orçamento Público.

5. O Orçamento Participativo

A experiência do Orçamento Participativo (OP) surgiu na cidade de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, em 1989, como resultado da pressão de movimentos populares para participar das decisões governamentais. O Orçamento Participativo, que se implantou, foi um processo criado com uma metodologia por meio da qual, cada cidadão que se fizesse presente às "Plenárias Regionais" podia votar sobre quais os tipos de necessidades que o governo municipal deveria atender.

Conforme Sánchez (2002), o Orçamento Participativo aparece como uma proposta consistente de reorganização da sociedade e do Estado por meio da participação popular. Assim, tal ferramenta permite à população discutir o Orçamento e as políticas públicas. A importância do processo está no seu objetivo, que é o de assegurar a participação do povo na hora de definir as prioridades de investimento público, além de favorecer o acompanhamento e o controle externo das contas públicas. Com isso, a decisão sobre os recursos municipais fica compartilhada entre os poderes Executivo, Legislativo e a população.

O OP é um programa de planejamento, onde a população tem a responsabilidade de definir e fiscalizar a aplicação de parte dos recursos públicos, sendo que seus principais objetivos podem ser resumidos em: inversão das prioridades; redistribuição dos recursos públicos em favor dos mais pobres e carentes; democratização do processo orçamentário; incentivo à participação política popular e; criação de mecanismos de Controle Social sobre a Gestão Pública. O OP possibilita o atendimento de reivindicações da população e democratiza a administração pública, associando participação popular e planejamento na definição das políticas municipais. É, portanto, um processo de co-gestão pública no qual os



INTEGRACION,
EXTENSION,
DOCENCIA
E INVESTIGACION
PARA LA
INCLUSION
Y COHESION
SOCIAL

22 AL 25
NOVIEMBRE
DE 2011
SANTA FE
ARGENTINA



cidadãos priorizam as obras que entendem serem essenciais para a comunidade em articulação com os programas da administração já em andamento, possibilitando ao governo planejar a cidade em consonância com os interesses de sua população

O sucesso da experiência do OP fez o Congresso Nacional, no ano de 2001, decidir incorporar esse instrumento de democracia participativa no ordenamento jurídico brasileiro, o que se deu com a edição da Lei da Responsabilidade Fiscal.

Deste modo, o que antes era opção política de alguns municípios, de admirável espírito democrático, hoje é direito expresso do cidadão, pelo qual, tanto Prefeitura como Câmara Municipal estão obrigados, por imposição da lei, a realizar audiências públicas ao elaborar, votar ou mesmo alterar o Orçamento da cidade (art. 48, parágrafo único, I, da LRF). E a importância dessa conquista se deve ao papel que o Orçamento Público representa para o desenvolvimento do município.

O Orçamento Público é muito mais que um conjunto de leis (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA), nas quais o Poder Executivo estabelece diretrizes, objetivos, metas e prioridades para execução das políticas públicas. Em termos práticos, é no Orçamento que são definidas as obras públicas que serão realizadas na cidade (postos de saúde, escolas, creches), e os bairros que receberão essas construções. Também é nele que se indica qual montante financeiro será reservado para projetos sociais, bem como se haverá alguma isenção tributária ou até mesmo aumento de salário aos servidores municipais. Daí a razão da importância do comparecimento da população nas audiências públicas, pois é nesta oportunidade que poderão opinar sobre todos esses assuntos da cidade.

O OP é, portanto, uma experimentação de Gestão Pública participativa que resulta da inter-relação entre o poder público e a sociedade civil e que, portanto, permite reconhecer nele a produção do Controle Social, pois a população passa a vocalizar ao Estado suas verdadeiras preferências e interesses.

Não obstante, tem-se que o Orçamento Participativo, no Brasil, ainda não atingiu o grau de participação para o qual fora idealizado. Infelizmente, na maioria dos municípios, as audiências públicas são realizadas apenas para cumprir uma formalidade legal, uma vez que a população não comparece nessas reuniões.

6. O Observatório Social do Brasil



INTEGRACION,
EXTENSION,
DOCENCIA
E INVESTIGACION
PARA LA
INCLUSION
Y COHESION
SOCIAL

22 AL 25
NOVIEMBRE
DE 2011
SANTA FE
ARGENTINA



O Observatório Social do Brasil (OSB) é uma pessoa jurídica de direito privado, de fins não econômicos regido por estatuto, pela Lei nº 9.790/1999 e pelas disposições legais aplicáveis, podendo se configurar como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, com prazo de duração indeterminado. Têm a finalidade de possibilitar o monitoramento da aplicação dos recursos públicos, ou seja, é uma ferramenta para que os cidadãos possam efetivamente acompanhar a aplicação do dinheiro público, basicamente as licitações e contratos, com base na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, os Observatórios Sociais proporcionam o exercício da cidadania popular, com Controle Social de forma preventiva e em tempo real. Um dos objetivos do Observatório é de acompanhar os gastos públicos e verificar se existem gastos desnecessários, antes mesmo que ocorram. Ou seja, se propõe a indicar problemas e apontar soluções antes mesmo que haja prejuízo ao erário. Em outras palavras, economia de dinheiro público imediata.

Faz-se importante destacar aqui a direta atuação da sociedade na Gestão Pública por meio desta ferramenta, pois são convidadas pessoas da comunidade que têm um perfil bastante específico, definido pelo Observatório Social do Brasil. Formado por pessoas que mesmo atuando apenas como voluntárias no OS, não tenham vínculo político-partidário, como aposentados, estudantes, profissionais liberais, tidas como idôneas, transparentes, que atuam na comunidade de forma isenta e imparcial. Cumpre-se deste modo, a cidadania constitucional.

O Observatório Social, como já mencionado, atua na fase de execução do Orçamento, pois realiza o monitoramento das licitações públicas desde a publicação dos editais até o acompanhamento da entrega dos produtos ou serviços, incluindo um importante trabalho de divulgação dos editais às empresas locais dos respectivos ramos de atividade.

Ao contrário do que possa parecer, a função do Observatório não é de perseguir os gestores públicos e puni-los. Não foi constituído nem mesmo tem legitimidade para tanto. A principal intenção é de que possa auxiliar no próprio controle dos gastos públicos, realizando um acompanhamento mais eficiente: o controle social preventivo.

O Observatório pode atuar junto às licitações, apontando preços de mercadorias acima do mercado, compras desnecessárias, incorreções em licitações. Tem legitimidade para exercer o controle social e provocar o próprio controle interno da Administração a resolver as questões, para que possa rever seus atos no caso de constatada alguma



INTEGRACION,
EXTENSION,
DOCENCIA
E INVESTIGACION
PARA LA
INCLUSION
Y COHESION
SOCIAL

22 AL 25
NOVIEMBRE
DE 2011
SANTA FE
ARGENTINA



impropriedade. Em caso de questões não resolvidas pela própria Administração Pública, a discussão pode ser levada ao conhecimento do Ministério Público que adotará as medidas investigativas e judiciais pertinentes.

O ideal do Observatório não é de servir a perseguições, mas sim possibilitar que a sociedade se aproprie, efetivamente, da discussão da aplicação dos recursos públicos, e possa exigir dos gestores públicos o integral cumprimento dos princípios constitucionais da publicidade, legalidade e eficiência. Uma sociedade forte é a que tem cidadãos ativos no controle social dos gastos públicos.

A importância do exercício do Controle Social sobre a execução do orçamento, por meio do Observatório Social, é que este possibilita a execução integral dos programas considerados prioritários pela sociedade; por meio do acompanhamento das licitações assegura que os recursos empenhados correspondam às atividades programadas no orçamento; ao observar os gastos públicos garante que os recursos sejam suficientes para atender às demandas prioritárias da sociedade e atingir as metas traçadas; e a intervenção na localização de determinados equipamentos e serviços por meio do monitoramento dos estoques permite acompanhar o nível dos mesmos possibilitando a programação adequada das aquisições públicas e economia de recursos.

Tendo em vista o exposto, em relação aos mecanismos de Controle Social, percebe-se que, nos últimos anos, a sociedade brasileira se politizou de forma crescente, participando não só dos processos eleitorais, mas também se organizando e se fortalecendo, principalmente nos grandes centros urbanos. O resultado desse contínuo processo de modernização política da sociedade civil pode ser visto na multiplicação de formas de associativismo. Enfim, enfatiza-se que a sociedade não deve só participar da elaboração da peça orçamentária, mas também acompanhar e fiscalizar todo o processo de implementação do que foi discutido e deliberado nos fóruns do Orçamento Participativo, seja através dos cidadãos, individualmente, seja através dos delegados, conselheiros e de membros das comissões, ou ainda de organizações da sociedade civil, como o próprio Observatório Social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS



INTEGRACION,
EXTENSION,
DOCENCIA
E INVESTIGACION
PARA LA
INCLUSION
Y COHESION
SOCIAL

22 AL 25
NOVIEMBRE
DE 2011
SANTA FE
ARGENTINA



Ao analisar o panorama da função Controle na Administração Pública, é possível concluir, de forma sintética, que os mecanismos de controle na Gestão Pública visam não só a prevenir, mas também garantir a regular aplicação dos recursos públicos. E, ainda, considerando que a Administração Pública deve rigorosamente servir aos fins para os quais o Estado foi criado, evidencia-se a necessidade de permanente incidência do controle sobre toda e qualquer atividade administrativa.

Deste modo, importa que seja adequadamente compreendida a função do controle interno, em toda a sua extensão e essência, como instrumento eficaz e indispensável à boa administração, capaz de assegurar a efetivação de seus objetivos, que se resumem no atendimento do interesse social e na realização do bem público. Já, em relação ao controle externo é importante que este também esteja presente na Administração Pública, pois o exercício do mesmo enseja o aprimoramento da gestão e, além disso, é de suma importância para a consecução do interesse público e para a proteção dos direitos lesados ou ameaçados pelo atuar da Gestão Pública.

Ainda, é preciso que o cidadão controle os atos da Administração Pública e de seus agentes e se conscientize deles, denunciando, quando for o caso, e participe das fases de elaboração e execução do Orçamento Público, bem como de seu controle, pois trata-se de um instrumento de planejamento que espelha as decisões políticas e estabelece as ações prioritárias para o atendimento das demandas da sociedade. Para tanto, pode utilizar-se dos meios que têm sido colocados à sua disposição pela lei e inclusive pela mídia.

Por fim, com o Orçamento Participativo a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, por meio dos recursos do orçamento municipal Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a co-responsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade. Já, o Observatório Social serve para auxiliar na tomada de ações pró-ativas e preventivas durante a execução do processo orçamentário, e no Controle Social da Gestão Pública. É o exercício da democracia, da cidadania e da participação da sociedade no auxílio da gestão do Município.

Uma sociedade vigilante e participativa – com ação focada no interesse coletivo – contribuirá para melhorar a qualidade da Administração Pública, o respeito do administrador, a redução da corrupção do país, a eficiência e a eficácia na aplicação dos recursos públicos e o atendimento das reais necessidades da população.



INTEGRACION,
EXTENSION,
DOCENCIA
E INVESTIGACION
PARA LA
INCLUSION
Y COHESION
SOCIAL

22 AL 25
NOVIEMBRE
DE 2011
SANTA FE
ARGENTINA



REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural.** Disponível em: <<http://www.dataterra.org.br/semce/Abramovay.htm>>. Acesso em 12 nov. 2010.
- BRASIL. **Código Civil e Constituição Federal.** 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BRASIL. **Lei de Sociedades Anônimas: Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.** 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BRASIL. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.** 5.ed. São Paulo, Saraiva, 2011.
- BRASIL. **Lei Nº 4.320 de 17 de março de 1964.** 25. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- CASTRO, D. P. 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.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- CASTRO, R. P. A. de. **Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de gestão Pública Gerencial.** Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- CHIAVENATO, I. **Teoria geral da administração.** São Paulo: Campus, 2001.
- Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul. **A Organização do Sistema de Controle Interno dos Municípios.** 2. ed. Porto Alegre: Pallotti, 2003.
- FAYOL, H. **Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- FERREIRA, D. E. S. **Mecanismos de controle sobre o processo de orçamentação pública.** Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/19586/19150>>. Acesso em 12 nov. 2010.
- GUERRA, E. M. **Os controles Externo e Interno da Administração Pública.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo.** 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- NASCIMENTO, E. R. **Gestão Pública: gestão pública aplicada: União, Estados e Municípios, gestão pública no Brasil, de JK à Lula, gestão orçamentária e financeira, a gestão fiscal responsável, tributação e orçamento, tópicos especiais em contabilidade pública, gestão das contas nacionais, gestão ecológica e ambiental.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. OBS – Observatório Social do Brasil. Paraná, [200-]. Disponível em: < <http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/>>. Acesso em: 14 fev. 2011.
- PESSOA, M. F. **Fundamentos para uma política de promoção da ética na Administração Pública.** 1999.
- ROCHA, L. M. da. A função controle na Administração Pública – controle interno e externo. **Fórum Administrativo.** Belo Horizonte, v.1, n.2, 2001.
- SÁNCHEZ, F. **Orçamento participativo - teoria e prática.** São Paulo: Cortez, 2002.