

# A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL NA FISCALIZAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS

## THE IMPORTANCE OF SOCIAL CONTROL IN THE FISCALIZATION OF PUBLIC EXPENSES

**Ângela Maria Furtado Arruda**

*Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR, Mestra em Controladoria pela Universidade Federal do Ceará - UFC, professora do Curso de Ciências Contábeis da Faculdade Ateneu – FATE*

*E-mail: angela.ruda@yahoo.com.br*

**José Sinval Teles**

*Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR, Especializando em Gestão Pública pela Universidade Estadual do Ceará – UECE, analista de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, professor do Curso de Ciências Contábeis da Faculdade Ateneu – FATE.*

*E-mail: sinvalteles@hotmail.com*

### **Resumo**

Este trabalho tem por objetivo analisar a importância do controle social para auxiliar a fiscalização dos gastos públicos; afinal, o controle social é compreendido como controle da sociedade sobre as ações governamentais; contudo, ainda incipiente no Estado Democrático de Direito, tendo sido implementado no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que impõe a *accountability* aos gestores públicos, exigindo a transparência administrativa do Estado e facultando a participação popular como direito fundamental para o exercício da cidadania. O gestor público tem que prestar contas na forma da lei dando transparência dos atos de gestão, informando a população e, oferecendo condições de participação e fiscalização através do controle social e órgãos competentes. Daí, a necessidade de se observar as contribuições, os meios e limitações do controle social e sua participação na fiscalização dos gastos públicos. Através de uma pesquisa bibliográfica, este trabalho, inicialmente, destaca o Controle Governamental, ou seja, o Controle Interno; em seguida, trata o Controle Social e seus aspectos conceituais, discutindo a questão da transparência; para então discorrer sobre a questão da fiscalização, abordando os Tribunais de Contas, a Inter-relação Controle Governamental e Controle Social e outros aspectos do Controle Social em relação aos Gastos Públicos. Por fim, apresenta conclusões que de uma maneira geral, são concisas e despretensiosas em sua intenção de fechar o assunto.

**Palavras-chave:** Controle social, administração pública, gastos públicos.

### **Abstract**

*This work aims to analyze the importance of social control to aid the fiscalization of public expenses; after all, the social control is understood as society's control over government actions, nevertheless, still incipient in the Democratic State of Right, having been implemented in Brazil from the promulgation of 1988 Federal Constitution, that imposes the accountability to the public managers, demanding state administrative transparency and granting public participation as a fundamental right for the exercise of citizenship. The public manager must render account in the form of law giving transparency of management actions, informing the population and, offering conditions for participation and fiscalization through the social control and competent organs. Then, the need to observe the contributions the means and limitations of social control and their participation in monitoring public expenses. Through a bibliographical research, this work, initially, highlights the Government Control, in another words, the Internal Control, then treats the Social Control and its conceptual aspects, discussing the issue of transparency, and then discuss the issue of fiscalization, addressing The Court of Auditors, Inter-relation Government Control and Social Control and other aspects of social control regarding to public expenses. Finally, it presents conclusions that in general way, are concise and unpretentious in its intention of closing the subject.*

**Keywords:** Social Control, public administration, public expenses.

## 1 Introdução

O controle social nasce com a participação popular no controle sobre a Administração Pública sendo uma das condições para a existência do Estado Democrático de Direito implantado no Brasil com a promulgação da Constituição de 1988, que dizimou a cultura política autoritária originária da formação histórica do País, e fez emergir uma prospectiva de democracia representativa e participativa.

Neste sentido, o cidadão é o executor do controle social, podendo verificar, acompanhar e fiscalizar a regularidade dos atos governamentais, com a ação direta individual ou coletiva que se acrescenta aos órgãos institucionais legalmente criados para esta finalidade, todos imbuídos do mesmo propósito, a defesa do interesse público.

Daí, emerge a necessidade de se observar as contribuições, os meios e limitações do controle social e sua participação na fiscalização dos gastos públicos. Para o desenvolvimento deste trabalho, realizou-se uma pesquisa bibliográfica. Quanto aos meios, foram utilizados trabalhos e pesquisas desenvolvidos na área, livros, artigos, revistas especializadas e sites institucionais e de pesquisa, no tocante ao tema, para se fazer uma explanação mais teórica, com o objetivo de analisar a importância do controle social para auxiliar a fiscalização dos gastos públicos.

## 2 Controle na administração pública

A finalidade do controle dar-se-á em estrito cumprimento ao princípios explícitos e implícitos da Constituição Federal, que asseguram o controle das ações do Estado e dos gestores públicos no desempenho de suas atribuições.

Define-se o controle na Administração Pública como: “[...] a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta de outro.” (MEIRELLES, 2000, p. 610).

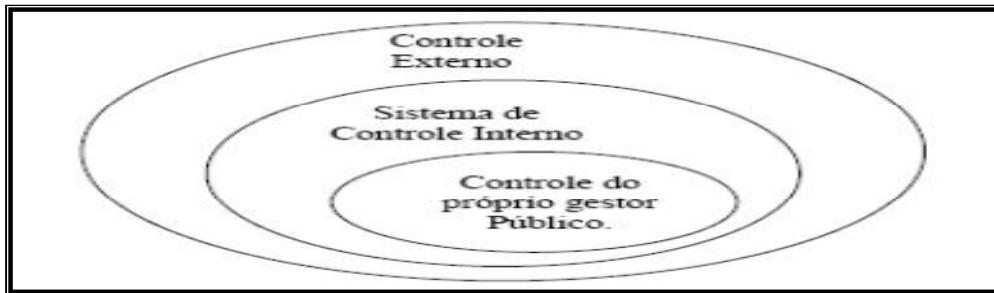
Para Di Pietro (1998, p.478), o controle na Administração Pública é: “[...] o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico.”

### 2.1 Controle Governamental

Segundo Granjeiro (2003), de um ponto de vista mais generalizado, o controle ocorre inicialmente dentro da própria atividade administrativa. Então, o controle governamental age dentro do processo administrativo, sob a responsabilidade do próprio gestor público ou entidade que desenvolve a atividade.

Para Paiva (2004), o controle governamental na Administração Pública é desenvolvido pelos próprios gestores e entidades responsáveis pelos atos administrativos; além dos órgãos específicos de controle, no sistema de controle interno de cada poder; e pelo órgão de controle externo.

Esta relação pode ser demonstrada por meio da seguinte figura:



**Figura 1 – Inter-relação do controle governamental da Administração Pública.**

Fonte: PAIVA, 2004, p.3

Assim, o controle governamental é interpretado como um controle no nível operacional, conforme a classificação organizacional; direcionando para o fato de que, por mais que existam, no ordenamento jurídico, instituições específicas para o controle da Administração Pública, é importante que haja um controle no nível operacional feito pelo próprio gestor público, responsável pela atividade a ser controlada (PAIVA, 2004).

## 2.2 Controle interno

O controle interno é aquele exercido por órgão da própria administração, devendo auxiliar o controle externo e atuar como articulador entre as ações administrativas e a análise da legalidade, sobretudo, de assegurar a observância da legislação e dos programas de governo, avaliar a atuação dos órgãos supervisionados e fiscalizar as aplicações dos recursos públicos

Segundo Castro (2007), o sistema de controle interno, se não bastasse ser um ótimo e eficiente mecanismo gerencial e de transparência para atuar administrativamente, também compreende um excelente instrumento de efetivação da cidadania, porque dificulta a adoção de práticas clientelistas, vinculando o gestor à prestação de contas constante à população.

Na prática, o controle interno consiste basicamente em uma ação exercida por uma organização sobre sua própria atividade, logo:

[...] controle interno 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 é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre o seu pessoal e os atos administrativos que pratiquem (MEIRELLES, 2000, p.612).

A idéia básica e objetiva do controle interno consiste na prevenção e correção dos erros ou desvios no âmbito de cada poder ou entidade da administração pública, destacando que a introdução de controles internos em uma organização deve priorizar o aspecto preventivo, com tais controles voltados, vigilantemente, para a correção de eventuais desvios com respeito aos paradigmas determinados, configurando-se como instrumentos auxiliares de gestão, tentando alcançar todos os níveis hierárquicos da administração. Destarte, de maneira inversamente proporcional, quanto maior for o grau de adequação dos controles internos, menor será a vulnerabilidade desses controles (PETER; MACHADO, 2003).

## 3 Controle externo

O controle externo das entidades públicas em suas várias modalidades e níveis de governo é exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do competente Tribunal de Contas, segundo configuração estabelecida nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal simetricamente aplicável a Estados e Municípios.

### 3.1 Os Tribunais de Contas

O paradigma de Tribunal de Contas criado e implantando no Brasil é diferenciado do restante do mundo, tendo em vista que:

[...] não corresponde ao Modelo Tradicional de Tribunal de Contas, uma vez que assume funções fiscalizadoras que seriam típicas de controladoria, bem como procura assumir papel de ouvidoria e órgão consultivo. As suas estruturas organizacionais e seus processos decisórios são um misto dos processos e formas de decidir do Legislativo e do Judiciário. Esse hibridismo e adaptabilidade são características bem típicas do Brasil e das instituições brasileiras, e o que pode torná-las maduras e perenes (RIBEIRO, 2002, p.94).

De acordo com Linhares (2004), o artigo 71 da Constituição Federal de 1988 coloca o Tribunal de Contas como órgão auxiliar no controle financeiro externo da Administração Pública ao Congresso Nacional (Poder Legislativo) e não como órgão integrante deste poder.

Logo, é absolutamente notável que: “[...] as Cortes de Contas são órgãos autônomos e independentes. Vale dizer, não integram nenhum dos três Poderes, nem muito menos subalternos ou auxiliares ao Poder Legislativo” (CARVALHO, 2003, p.195).

Portanto, tem-se que os Tribunais de Contas brasileiros são órgãos constitucionalmente autônomos, independentes, sem relação de subordinação com os Poderes, todavia, operacionalmente incumbidos de, em algumas situações específicas, auxiliar tecnicamente o Poder Legislativo, notadamente no que se refere a emissão de parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo que será submetido ao julgo parlamentar.

#### **4 Controle social**

O exercício do controle social é fortalecido diretamente por cada cidadão ou entidades da sociedade civil organizada ao procurar conhecer as ações administrativas no âmbito de sua comunidade, seja através das publicações obrigatórias, informativas, publicitárias, noticiosas, verificação in loco ou pela rede mundial de computadores, ou, ainda, por outros meios utilizados pela Administração Pública para divulgar as realizações implementadas e como os recursos públicos estão sendo arrecadados e aplicados.

No dizer de Siraque (2006, p.116): ”O controle social da função administrativa do Estado, tem, assim, a finalidade de submeter os agentes que exercem função administrativa junto aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário ao controle da sociedade”.

Assim, resta então concluir que o controle social é o envolvimento da sociedade nos assuntos do governo, por meio de um conjunto de ações previstas em lei, com o escopo de fiscalizar, monitorar e avaliar as condições de execução das políticas públicas bem como, acompanhar a realização dos gastos públicos inerentes.

##### **4.1 Transparência e controle social**

Segundo Andrade (2005), a transparência da gestão pública concretiza-se, primariamente, pela publicação dos atos administrativos através dos veículos oficiais de divulgação, objetivando o conhecimento público e a eficácia de sua validade.

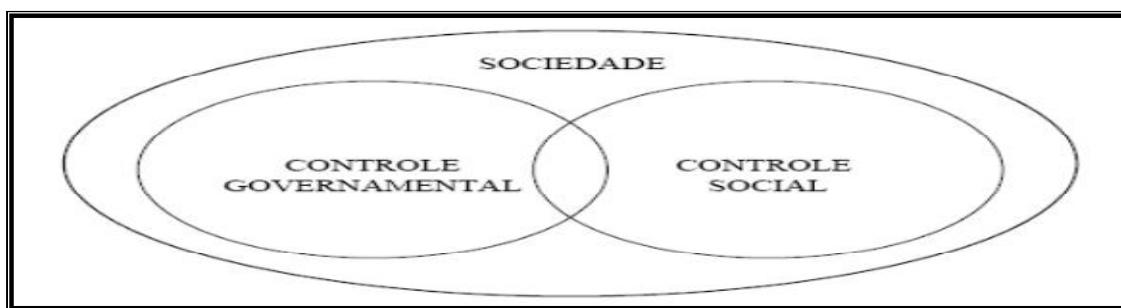
A transparência da gestão pública está intrinsecamente ligada ao princípio da publicidade, por meio do qual promulga: “[...] através da publicidade sobrevém o controle da moralidade e o respeito ao patrimônio público” (BRAZ, 1995, p.40).

Destarte, o exercício do controle social deriva da qualidade e do nível de transparência da gestão pública como mola propulsora da formação cultural da consciência coletiva para o exercício da cidadania, isto porque sem a informação que é um direito fundamental da cidadania a sociedade ficará a margem do processo e impossibilitada de atuar usando os meios legais previstos.

#### 4.2 Inter-relação: controle governamental x controle social

Segundo Araújo *et al.* (2006), quanto à importância do Controle Social e como o mesmo se desenvolveu no Brasil, nota-se que vem ocorrendo uma ligação cada vez mais intensa entre o controle governamental e o controle social. Afinal, para que uma sociedade seja realmente democrática, é preciso que haja uma interação e um equilíbrio entre esse dois controles. E a título de diferenciação entre essas duas esferas do controle, faz-se mister esclarecer que o Estado terá sempre a sua atribuição precípua e a sociedade civil é fundamental para direcionar o Estado o fim a que este foi criado; logo, são importantes a interação e o equilíbrio entre o controle governamental e o controle social.

De maneira geral, segundo os ensinamentos de Paiva (2004), a sociedade exerce o controle sobre a Administração Pública, por meio de mecanismos criados por ela própria dentro do Estado (controle governamental) ou fora dele (controle social), da seguinte forma:



**Figura 2 – Esquema de interação entre o Controle Governamental e o Controle Social**

Fonte: PAIVA, 2004, p.2

No entanto, ao longo do tempo, o que se tem verificado é que o pleno exercício do controle social, embora já tenha conquistado grande avanço, ainda parece ser uma utopia, pois carece da necessária transparência dos atos da Administração Pública numa extensão capaz de fomentar, educar e motivar, individual ou coletivamente, os seguimentos sociais, somando-se, ainda, a imprecisão relacionada aos meios e instrumentos facilitadores do controle cidadão.

Daí porque, o controle social precisa de dispositivos formais com os quais a sociedade possa agir e, ainda, que esses dispositivos sejam ágeis e totalmente de domínio público. Entretanto, é fato que mesmo as camadas mais privilegiadas da sociedade não têm conhecimento o bastante sobre como funciona a máquina pública. Os procedimentos são obscuros e não há publicidade adequada dos atos que afetam diretamente as comunidades. Porém, apesar de haver publicidade, os mecanismos de atuação não são suficientes para impedir e/ou coibir abusos. O desenvolvimento de controles sociais eficientes para o controle da Administração Pública requer um projeto de educação de massa de longo prazo, além de mecanismos legítimos e conhecidos (DI PIETRO, 1998).

Enfim, analisando pelo lado otimista do problema, sabe-se que hoje o controle governamental está cada vez mais inter-relacionado com o controle social; existindo uma grande quantidade de ouvidorias implantadas ou em implantação nas mais diversas instituições públicas; como, por exemplo, a Ouvidoria-geral da União, integrante da Controladoria-geral da União, que é o órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal. Além de Instituições como os Tribunais de Contas e o Ministério Público que também procuram disponibilizar vários canais de comunicação com a sociedade (PAIVA, 2004).

#### 4.4 Instrumentos jurídicos que garantem o controle social da função administrativa do Estado

No que pese as incertezas reinantes, o ordenamento jurídico nacional contempla a cidadania com alguns instrumentos jurídicos que podem ser utilizados no sentido de fazer valer os direitos desta, dentro os quais se insere o direito ao controle social

Portanto, vale enumerar, dentre outras, a conquista dos seguintes direitos introduzidos pela Constituição Federal (BRASIL, 1988): à informação, de reunião e associação para fins lícitos, de petição, à certidões, à transparência da administração pública, à participação no processo democrático direto e representativo, legitimidade para propor a anulação de ato lesivo ao patrimônio público, iniciativa popular de projeto de lei, à participação popular, de acesso as contas públicas junto ao Poder Legislativo e de denúncia de irregularidades e ilegalidades perante os tribunais de contas e junto ao Ministério Público.

Esses direitos foram ampliados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) que firmou, como condição de validade, a realização de audiências públicas por ocasião da elaboração do planejamento governamental, incentivando a participação popular durante os processos de elaboração e discussão do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentária e orçamento anual, mais conhecido como orçamento participativo, bem como, para a avaliação do cumprimento das metas fiscais nos meses de fevereiro, maio e setembro de cada ano.

Outra importante conquista introduzida pela Lei de Responsabilidade Fiscal foi a ampliação da transparência da gestão fiscal e o acesso público, mediante ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos, aos 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.

A transparência da LRF ganhou ares de efetividade ainda maior com a reformulação levada a efeito pela Lei Complementar nº 131 (BRASIL, 2009) que determina aos entes da Federação a obrigação de disponibilizarem a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso as despesas e receitas com informações referentes a 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; o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários, sem contar com o direito de acesso, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade, as contas públicas, durante todo o exercício, no respectivo poder Legislativo e no órgão técnico responsável por sua elaboração.

Em regra, esses direitos deverão ser materializados mediante simples petição, porém, encontrando resistências que os inviabilizem, o cidadão ou a instituição deverá recorrer ao Poder Judiciário por meio de outros instrumentos, tais como: mandado de injunção, mandado de segurança, habeas data, representação, ação civil pública ou ação popular, conforme o caso.

## 5 Conclusão

Atualmente, a ambiência em torno do controle da administração pública dispõe de técnicas totalmente favoráveis às mudanças que surgem rapidamente, logo, a sociedade começa a exigir cada vez mais probidade, responsabilidade e zelo por parte dos administradores. Portanto, com a abertura oferecida, ainda que de forma incipiente, o cidadão iniciou a sua participação na vida do Estado, interferindo na elaboração, acompanhando a execução do orçamento público, atuando junto a programas e metas administrativos e participando de audiências públicas que definem metas e ações futuras.

Tem-se, assim, o controle social, aquele exercido pela sociedade, de modo legal e democrático, em relação aos atos dos agentes públicos em sua respectiva esfera de atuação. Tal controle consiste de uma forma expressiva de cidadania, porque permite a ligação política entre o Estado e os indivíduos de modo efetivo e pleno, ficando o cidadão mais valorizado moral e socialmente, sentindo-se co-responsável pelos resultados obtidos pelo governo.

Entretanto, constata-se que a transparência ainda é mitigada, na medida em que os relatórios relativos as contas públicas não são elaborados em linguagem acessível que permita facilitar a compreensão de seus conteúdos, daí porque, mesmo quando disponibilizadas, as informações acabam por não atender ao espírito da lei, que é dar transparências aos atos que envolvem a aplicação do dinheiro do povo.

A bem da verdade, é fato que o controle social vem avançando de forma lenta e gradativa, motivo pelo qual ainda é algo de difícil concretização, pois esbarra num problema cultural na medida em que de um lado se encontram vários administradores públicos que preferem manter a população na ignorância quanto a seus atos, e de outro, a sociedade que mesmo dispondendo de meios apropriados não consegue exercer a contento o controle social no sentido de fiscalizar e cobrar resultados, tendo em vista a ausência de tradição e a frágil consciência política resultantes da carência histórica de transparência que viveu o país.

No entanto, mesmo diante deste quadro, não se pode descartar a importância do controle social como ferramenta da sociedade para ajudar na efetividade do controle institucional sobre os gastos públicos e na obtenção de resultados eficientes, bem como para exigir a *accountability*, nela intrínseca a responsabilização do gestor público envolvido, pois somente com a contribuição da sociedade civil é que se pode evitar o descaso e a impunidade reinante que alimentam a cadeia de corrupção que por sua vez mantém pessoas inescrupulosas e despreparadas a frente da *Res Pública*.

## 6 Referências

- ANDRADE, Nilton de Aquino *et al.* **Planejamento governamental para municípios:** plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo. Atlas, 2005.
- ARAÚJO, Fábio da Silva. *et al.* **Ações de Controle Social:** uma análise da efetividade dos Conselhos Municipais à luz das constatações de fiscalização da Controladoria Geral da União (CGU), resultantes por meio do Programa de Sorteios dos Municípios na região nordeste do Brasil, no período de 2003 a 2005. **REAd**, ed.54, v.12, n.6, nov-dez 2006.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília. Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL, Lei Complementar Federal n.101, de 05/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasilia. Senado Federal, Centro Gráfico, 2000.
- BRASIL, Lei Complementar Federal n.131, de 27 de maio de 2009 (Lei da Transparência da Gestão Pública) DOU, de 28.5.2009
- BRAZ, Petrônio. **Processo de licitação:** contrato administrativo e sanções penais. São Paulo. Livraria de direito, 1995.
- CARVALHO, Lucas Borges de. Os Tribunais de Contas e a construção de uma cultura da transparência: reflexões a partir de um estudo de caso. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, 231:193-216, jan/mar 2003.
- CASTRO, Rodrigo Aguirre de. **Sistema de controle interno – Uma Perspectiva do Modelo de Gestão Pública Gerencial**, Belo Horizonte. Editora Fórum, 2007.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 9. ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- GRANJEIRO, J. Wilson. **Administração pública.** 11. ed. Brasília: Vestcon, 2003.
- LINHARES, Izac Martini Moura. Legitimidade dos tribunais de contas para executar suas decisões. Art. 71, § 3º, da Constituição Federal. **Jus Navigandi**, Teresina, a.8, n.323, 26 maio 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- PAIVA, Rodrigo Márcio Medeiros. **O controle social na administração pública:** Propostas Para Estruturar e Estimular o Seu Desenvolvimento. Monografia (Curso de Especialização em Controladoria Aplicada ao Setor Público). João Pessoa: Escola de Contas Otacílio da Silveira (ECOSIL) / Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB) / Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) / Universidade Federal da Paraíba / UFPB, 2004.
- PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Manual de auditoria governamental.** São Paulo, Atlas, 2003.
- RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Controle externo da administração pública federal no Brasil.** Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.
- SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado.** São Paulo. Saraiva, 2005.