

Breves Reflexões sobre Controle Externo e Controle Social

George Brasil Paschoal Pítsica

Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.
Graduado em Direito pela Universidade do Vale do Itajai – UNIVALI
Especialista em Relações Internacionais para o Mercosul pela Universidade do Sul do Estado de Santa Catarina - UNISUL e em Direito Constitucional pela Universidade Potiguar - UNP

Resumo: O artigo faz abordagem sobre os controles externo, exercido pelos Tribunais de Contas, e o controle social. Busca contextualizar estas duas formas de controle no âmbito constitucional brasileiro, concluindo pela necessidade da sua atuação conjunta. Para tanto, aponta a importância do resgate da cidadania ativa como importante aliado no combate ao mau uso do erário.

Palavras-chave: Controle. Controle Externo. Controle Social.

Introdução

Para o resgate do papel dos Tribunais de Contas como órgão constitucional de promoção do Estado democrático (e social) de direito, fundamental a atuação conjunta entre os controles externo e social.

Nesse sentido, prioritário é o fortalecimento da cidadania ativa, em que o cidadão se liberta dos resquícios passivos oriundos do Estado liberal, que focava o indivíduo apenas como detentor de direitos e com pouca ou

nenhuma responsabilidade social. Mileski (2006, p.87, apud MOREIRA NETO, 2000), traz a seguinte colocação:

Participação e consensualidade são decisivas para as democracias contemporâneas, contribuindo para a governabilidade (eficiência), a contenção de abusos (legalidade), a atenção a todos os interesses (justiça), a tomada de decisões mais sábias e prudentes (legitimidade), o desenvolvimento da responsabilidade das pessoas (civismo) e tornar os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem).

Para tanto, necessário se faz uma breve análise sobre os controles externo e social, passando pela evolução dos modelos de Administração Pública, bem como o tratamento dado pelas Constituições brasileiras, com enfoque na atual Carta de 1988.

Evolução do Controle Externo e Social entre os modelos de Administração pública

Em decorrência das mudanças provocadas pela tentativa de se transpor do modelo burocrático de Administração Pública para o modelo gerencial, a solidificação do sistema de Controle Social como parceiro do controle oficial exercido pelos Tribunais de Contas surge como uma necessidade premente.

Tal sistema de Controle Social está diretamente ligado ao modelo de Administração Pública, motivo pelo qual, para uma rápida digressão sobre a evolução dos modelos de Administração Pública, bem como a forma como o controle foi exercido, necessário se faz a transcrição de Ribas Júnior (2003, p.60-62):

Teria nascido neste ponto – meados do século XIX – a

administração pública burocrática. Nasceu com o Estado Liberal [...] para “combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista”. Este tipo de administração tem como base: (1) a profissionalização; (2) a legalidade; (3) o formalismo. (4) a hierarquia; (5) a impessoalidade. Passou por um longo processo de expansão onde houve lugar para a ocorrência de atos e fatos opostos. Assim, tanto houve seu aperfeiçoamento como a sua deterioração.

Os sistemas de controle surgiram como essenciais na expansão da burocracia do século XIX para o século XX. [...]

Em nome da eficiência, da redução de custos, da melhoria da qualidade surge a chamada administração gerencial. [...]

É nesse ponto que se propõe uma mudança mais profunda no controle da operação dos órgãos públicos. Pensa-se que o ideal é a manutenção de alguns dos princípios que norteavam a administração burocrática e ao mesmo tempo em que se introduz um outro tipo de controle. Esse novo controle “deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental” – acentuam os redatores do Plano Diretor da Reforma do Estado.

Ao que tudo indica, neste tipo de administração e estratégia volta-se para: (1) a definição precisa dos objetivos que o administrador público deve atingir em sua unidade; (2) a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados [...] (3) e o controle ou cobrança a posteriori dos resultados.

Assim, adotando-se o modelo gerencial, a sistemática de fiscalização também se adequou. A urgência em se correlacionarem as formas de

Controle Externo com o Controle Social decorre da forma de fiscalização que é inerente ao sistema gerencial. Nesse sentido (SILVA, 2002. p.39):

A ampliação da autonomia de unidades descentralizadas, por meio de uma Reforma do aparelho do Estado, torna a administração mais dinâmica e traz diversas vantagens do ponto de vista meramente administrativo. Porém, em contrapartida, é importante o estabelecimento de mecanismos de controle da atuação dos gestores públicos nos programas do governo. [...] Contudo, a maior autonomia de gestão e a flexibilização da administração, almejada na reestruturação do Estado, precisa ser compensada com dispositivos realmente eficientes de controle. Ao que parece, esse plano de reforma pressupõe que o controle social passe a agir como mecanismo compensatório, criando elementos e condições para um funcionamento eficiente do modelo gerencial.

Diante dessa mudança de enfoque do controle a priori para o controle de resultados, surgem maiores possibilidades de ocorrerem desvios, pois ao se dar às instituições maiores poderes, igualmente surgem maiores riscos. Nesse sentido, Bonavides (2006, p. 148), inspirado em Montesquieu, expõe:

[...] afirma Montesquieu que uma experiência eterna atesta que todo homem que detém o poder tende a abusar do mesmo. Vai o abuso até onde se lhe deparem limites. E para que não se possa abusar desse poder, faz-se mister organizar a Sociedade política de tal forma que o poder seja um freio ao poder, limitando o poder pelo próprio poder.

Do Controle Externo na Constituição Brasileira

O controle externo encontra-se, estrategicamente, no Título IV da Carta

Magna (BRASIL, 1988) em que trata da Organização dos Poderes, mais especificamente na Seção IX “Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária”, e dispõe acerca da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além das entidades da Administração direta e indireta quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

Segundo os artigos 70 e 71 da Constituição (BRASIL, 1988), a função de Controle Externo será exercido pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União.

Sobre o Controle Externo pode-se afirmar, em síntese, que se trata de controle exercido por um órgão que não pertence à estrutura organizacional daquele que é controlado (Cf. GUERRA, 2003, P. 25). Frente às possibilidades existentes de Controle Externo, ater-se-á o presente ensaio ao controle exercido na Administração Pública, direta e indireta.

Dentre os órgãos que a Constituição da República Federativa do Brasil incumbiu do exercício do Controle Externo da Administração Pública, destaca-se o Ministério Público, o Poder Legislativo e os Tribunais de Contas (o da União, dos Estados e, em alguns casos, o dos Municípios). Não olvidando, desde já, o próprio Controle Social, conforme adiante será abordado.

O presente estudo está focado no Controle exercido pelos Tribunais de Contas. Para tanto, preliminarmente, cumpre delimitar o campo histórico-constitucional dispensado às Cortes de Contas. Nesse sentido, Cretella Júnior (1992, p. 2795) nos traz a seguinte sistematização sobre a questão nas Constituições brasileiras:

CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO DO BRASIL DE 1824: Omissa.

CONSTITUIÇÃO DE 1891, art. 89: É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

CONSTITUIÇÃO DE 1934, art. 99: É mantido o Tribunal de Contas que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. Art. 101: Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos e acabados, quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução do contrato até ao pronunciamento do Poder Legislativo. §1º: Será sujeito ao registro prévio do Tribunal de Contas qualquer ato de administração pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste.

CONSTITUIÇÃO DE 1937, art. 114: Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal.

CONSTITUIÇÃO DE 1946, art. 77: Compete ao tribunal de Contas: I – acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; II – julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas; III – julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões. §1º: Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos

depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional. §4º: O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional.

CONSTITUIÇÃO DE 1967, art. 71, §1º e EC nº1, de 1969, art. 70, § 1º: O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos. §2º: O Tribunal de Contas da União dará parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente. Não sendo estas enviadas dentro do prezo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional, para fins de direito, devendo aquele Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado. Art. 73, §8º e art. 72, §8º: O Tribunal de Contas julgará da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões.

A criação do Tribunal de Contas da União somente se deu por meio do Decreto 966-A, de 07 de novembro de 1890, no qual, em seu artigo 1º previa a criação e competência da Corte.

Com base na previsão constitucional e na necessidade de se ter mais de um nível de análise das contas, surgiram, também, as Cortes de Contas estaduais, nascendo de forma pioneira o Tribunal de Contas do Estado do Piauí, instalado no dia 1º de agosto de 1899, seguido pelo da Bahia, com a criação em 1915, São Paulo em 1924 e Rio de Janeiro em 1936. O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina somente foi criado em 4 de novembro

de 1955, por meio da Lei nº 1.366. (Cf. SANTA CATARINA, 2006, p. 38-55)

Com a Constituição de 1988, os Tribunais de Contas teriam seu papel fortalecido com a possibilidade, dentre outras, de 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.

Com isso, os tribunais de contas retomavam uma prerrogativa perdida em abril de 1977. Naquele ano, depois de ter rejeitada pelo TCU a aposentadoria de um juiz do Tribunal Regional do Trabalho, o Presidente da República tomou para si a prerrogativa de conceder aposentadorias sem passar pelo crivo do órgão de controle de contas.

Na mesma direção, o texto de 1988 corrigia outro equívoco dos militares. Pela nova Constituição, os contratos considerados irregulares seriam sustados pelo Congresso Nacional, que ficava encarregado de solicitar as medidas corretivas ao Poder Executivo. Como complemento, previa o texto: “Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito”. Era o inverso da regra prevista na Constituição de 1967. Por ela, contratos sustados pelos TCs tornavam-se válidos se os parlamentares não se pronunciassem sobre o assunto em 30 dias.

Além disso, a Constituição previa a criação de controles internos em todos os Poderes, o que veio a ocorrer somente anos depois, e possibilitava a “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato” apresentar denúncias de “irregularidades ou ilegalidades”. (SANTA CATARINA, 2006, p. 136-137)

Sobre a origem do termo controle Fernandes (2005, p. 31) cita Giannini

e Medauar, ao afirmarem que a expressão possui origem do “latim fiscal medieval” e que da contração de *contra* e *rotulum* surge, em francês, o termo *contrarole*, que era utilizada pelos exatores como *rol* (relação) de contribuintes.

O vocábulo controle é de origem estrangeira, sendo utilizado para diversos significados, como o de fiscalização, na França; regulação, na Alemanha; e dominação e poder, na Inglaterra. Os diversos sentidos do termo são utilizados pela doutrina pátria, gerando confusão semântica. Pactuamos, para efeito deste trabalho, a utilização do termo controle, predominantemente, no sentido de fiscalização e o conceituamos como ato de vigiar, vistoriar, inspecionar, examinar, guiar, fiscalizar, restringir algo, velar por algo ou a seu respeito, inquirir e colher informações. (SIRAQUE, 2009, p. 221)

Sobre o objeto da função controle, esclarece Fernandes (2005, p. 31) que

O objeto da função de controle, na atualidade, deve ser compreendido em sua visão mais nobre, enquanto vetor do processo decisório na busca do redirecionamento das ações programadas. São, assim, instrumentos da função: a revisão dos atos, a anulação, a admoestação e a punição dos agentes, sempre visando à reorientação do que está em curso, para obter o aperfeiçoamento.

Segundo Rocha (2004, p. 119), o estudo do instituto controle dentro do direito administrativo é decorrência da Ciência da Administração sobre a técnica de administrar. Nesse sentido, o controle é o quinto elemento da atividade administrativa, que é composta por: planejamento, organização, comando, coordenação e controle.

Percebido o conceito de controle, destaca-se, por oportuno, também a definição de Controle Externo que na elaboração de Chaves (2007, p. 9) é funcional, posto que:

Controle Externo é a fiscalização e a apreciação das prestações de contas dos responsáveis pela coisa pública, quando exercidas por um ente que está fora do âmbito no qual o fiscalizado está inserido. [...]

O Controle Externo aqui tratado é uma função complexa constituída por algumas atividades de rotina e outras eventuais, que podem ser desencadeadas por iniciativa do próprio ente responsável por ela, sem necessidade de provocação.

Fernandes (2005, p. 99), no sentido operacional, delimita o Controle Externo como sendo:

O sistema de controle externo pode ser conceituado como o conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção de atos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz em seu bojo a diretriz do Estado Brasileiro. Em seu texto é possível verificar, por meio de uma malha constituída de finalidades, tarefas e imposições o espectro dos objetivos traçados. Aí se encontra a esteira sobre a qual deve trilhar a Administração Pública. Nesse sentido Bonavides (2008, p. 98):

Imersa num sistema objetivo de costumes, valores e fatos, componentes de uma realidade viva e dinâmica, a Constituição Formal não é algo separado da Sociedade, senão um feixe de normas e princípios que devem refletir não somente a

espontaneidade do sentimento social mas também a força presente à consciência de uma época, inspirando a organização política fundamental, regulada por aquele instrumento jurídico.

Do Controle Social

Inaugurando o texto da Constituição da República Federativa do Brasil, o art. 1º, elenca o rol dos princípios fundamentais e em seu parágrafo único traz a máxima segundo a qual “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, constituindo a base interpretativa (princípio fundamental) para todos os demais dispositivos constitucionais.

Em tal contexto é que, no Brasil, efetivamente se fortaleceu a expressão “Controle Social”, ou seja, aquele controle exercido diretamente pela Sociedade.

Apesar de, desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, haver a possibilidade de a Sociedade exigir a prestação de contas dos agentes públicos sobre a sua administração, no Brasil essa forma de controle ganhou relevo a partir da CRFB/88. Nesse sentido:

O controle social surgiu com a Constituição Federal de 1988 (§2º do art. 74), quando dispõe que 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. Por sua vez se concretiza nas várias formas de participação direta da população na elaboração e execução dos orçamentos públicos, destacando-se as experiências de orçamento participativo, as audiências públicas e tantas outras manifestações semelhantes, algumas das quais previstas na própria Constituição Federal e na legislação

infraconstitucional.

A gestão pública transparente é uma exigência do Estado Democrático de Direito. A responsabilidade, expressão do princípio republicano, é inerente àquele que exerce função pública e o controle social, pois, um dever de todo e qualquer indivíduo. (LEITE, 2010, p. 42-43)

Sarlet (2010, p. 194-197), ao tratar do tema “direitos fundamentais sociais a prestações”, apresenta uma classificação destes direitos em sentido amplo e em sentido estrito. Em sentido estrito, estariam direitos a prestações materiais, fáticas; por outro lado, em sentido amplo, divide o Autor em direitos de proteção e os direitos à participação na organização e procedimento. Sobre estes últimos, Sarlet nos apresenta o seguinte:

[...] o reconhecimento da existência de direitos fundamentais de participação na organização e procedimento encontra-se, da mesma forma como os direitos à proteção, vinculado aos desdobramentos da perspectiva jurídico-objetiva dos direitos fundamentais. [...]

[...] os direitos fundamentais, para além de outorgarem legitimidade ao Estado Democrático de Direito, possuem um caráter democrático que, no contexto da dimensão organizatória e procedimental, se manifesta justamente no reconhecimento de uma democracia com elementos participativos.

No contexto da Constituição Federal de 1988, que agasalhou importantes instrumentos de participação direta da população no processo político-decisório (tais como plebiscito, o referendun e a iniciativa popular legislativa), a valorização da assim designada dimensão organizatória e procedimental (também democrático-participativa) dos direitos fundamentais passa a ser uma tarefa primordial do Estado Brasileiro. [...]

[...] a problemática dos direitos de participação na organização e procedimento centra-se na possibilidade de exigir-se do Estado a emissão de atos legislativos e administrativos destinados a criar órgãos e estabelecer procedimentos, ou mesmo de medidas que objetivem garantir aos indivíduos a participação efetiva na organização e no procedimento. Em suma, trata-se de saber se existe uma obrigação do Estado neste sentido e se a esta corresponde um direito subjetivo (fundamental) do indivíduo.

A Constituição Cidadã de 1988 estabeleceu em diversos dispositivos a participação popular, fortalecendo o conceito de Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, Lima (2005, p.34-35) sustenta que

O **controle social** surge no início do processo de redemocratização do Brasil, no final do governo militar. Seu foco central é garantir a eficiência e eficácia em qualquer programa de governo, qualidade dos serviços, e assegurar que a Administração atue de acordo com os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, avançando para uma gestão pública mais justa e transparente.

E conclui que:

Os Tribunais de Contas deverão ser um agente poderoso e facilitador no desenvolvimento do controle social, O desafio é transformar o TCE num instrumento de exercício da cidadania, tornando-o um referencial de credibilidade na apreciação das políticas governamentais.

Outro dispositivo de relevância para o Controle Social foi estabelecido pelo legislador infraconstitucional com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que

estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. O dispositivo legal estabeleceu o princípio da transparência, do qual decorre o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas.

Como visto, a República Participativa foi adotada pelo art. 1º, parágrafo único, da CRFB/88. Neste contexto, importante se faz o resgate da cidadania ativa, impondo ao cidadão não apenas direitos frente ao Estado, mas o amadurecimento desta noção de cidadania, restando a todos os sujeitos seu posicionamento como responsável e importante colaborador para os órgãos oficiais encarregados pelo controle externo, frente aos assuntos inerentes à coisa pública, como bem ilustra Aguiar (2011, p. 152):

A participação do cidadão no contexto sociopolítico é um bom indicador do desenvolvimento de um povo. Os países mais desenvolvidos tendem a ter um forte controle social, pois os cidadãos preocupam-se pormenorizadamente com a aplicação das verbas públicas.

Um controle social forte depende tanto da vontade do povo como da vontade do Estado. Caso o povo não possua bom nível de instrução, não poderá checar se as ações desenvolvidas pelo governo estão ou não consoante o seu desejo, bem como se está havendo ou não respeito às normas aplicáveis à Administração Pública. Quanto mais ignorante for o povo, mais benefícios o gestor mal-intencionado poderá tirar. Por essa razão, era, e em alguns rincões ainda é, comum a manutenção de parcela da população com baixo grau de instrução, pois, assim, esta parcela poderia ser utilizada como fácil massa de manobra, a fim de alavancar votos em eleições futuras.

Considerações Finais

Partindo de um pressuposto histórico-constitucional de que os Tribunais de Contas no Brasil foram, em sua origem, instituições voltadas à análise meramente contábil das finanças públicas e com o decorrer das diversas Constituições brasileiras essa competência foi se ampliando, chega-se ao momento atual em que a Constituição de 1988, além das competências arroladas ao Tribunal de Contas, ao instituir um sistema aberto de regras e princípios e posicionando o Controle Social como Princípio Fundamental, possibilitou que este funcione como necessário instrumento de direção para o exercício do Controle Externo.

Nesse passo, observa-se que as diversas Cortes de Contas estão se posicionando em ampliar o espectro de participação da sociedade no âmbito do Controle Externo da Administração Pública.

Tal fato se justifica na medida em que, cada vez mais, os Tribunais de Contas estão priorizando o seu papel de órgão constitucional de defesa do Estado Democrático (e social) de direito.

Para tanto, o resgate da cidadania ativa em colaboração ao exercício do controle externo, ao fazer com que cada cidadão seja um fiscal do erário público, oportuniza que alcancemos um novo patamar em responsabilidade e responsabilização perante a Administração Pública, pois a certeza da impunidade gera o cometimento de ilegalidades.

Nesse passo, o controle social se apresenta como uma certeza invisível de que toda e qualquer prática lesiva aos interesses públicos poderá ser denunciada e, assim o sendo, será apurada, agindo diretamente no principal enfoque em que pode coibir tais práticas: se existe a dúvida (que gera a esperança ao mau gestor de não ser responsabilizado) de que o fato possa

passar despercebido pelo órgão do controle externo, certamente restará a certeza de que não passará pelo onipresente olho social.

Referências

ALVES, Diego Prandino. Divergências entre instrumentos de controle social no Brasil: uma comparação entre dados do Portal da Transparência, dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas e do Relatório do Tribunal de Contas da União sobre as Contas da República. **Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, v. 10, n. 114, p.64-80, Junho. 2011.

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal de. O parecer prévio como instrumento de transparência, controle social e fortalecimento da cidadania. **Revista do TCE**: Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 77, n. 4, p.51-73, Nov./dez. 2010.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1998. 11 v.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre controle social do poder e participação popular. **Revista de Direito Administrativo – RDA**. Rio de Janeiro, v. 189, p.114-122, Jul./Set. 1992.

BRITTO, Maisa Fotini G. Kalatzis. A SOCIEDADE E O CONTROLE SOCIAL - Parte I. **Revista do TCE**: Sergipe, Aracajú, n. 50, p.12-13, Julho. 2010.

BRITTO, Maisa Fotini G. Kalatzis. A SOCIEDADE E O CONTROLE SOCIAL - Parte II. **Revista do TCE**: Sergipe, Aracajú, n. 51, p.14-15, Setembro. 2010.

CAMPELLO, Valmir. Controle social da gestão pública. **Revista do TCE**:

Ceará, Fortaleza, n.16, p.119-123, 2004.

CARVALHO, Harley Sousa de; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Fortalecendo a democracia: a contribuição dos Tribunais de Contas para o controle social. **Controle**: Revista do TCE: Ceará, Fortaleza, v. 8, n. 1, p.371-384, Set. 2010.

CARVALHO, José Tanajura. Acessibilidade às informações do controle externo: um instrumento para o controle social do estado. **Revista do TCE**: Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 42, n. 1, p.123, Jan./abril. 2002.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle externo da gestão pública**: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas. Niterói: Impetus, 2007.

CORBARI, Ely Célia. Accountability: prática de governança pública e mecanismo de controle social. **Revista do TCM**: Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 28, n. 46, p.12-17, Jan. 2011.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas**: evolução e principais atribuições no estado democrático de direito. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. v. 5.

DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. **As funções do Tribunal de Contas e o estado de direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Regulação, poder estatal e controle social. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v. 3, n. 11, p.163, Jul/Set. 2005.

DROPA, Romualdo Flávio. Improbidade Administrativa e controle social. **Revista de Administração Pública e Política - L&C**, Brasília, v. 9, n. 99, p.22-24, Setembro. 2006.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FREITAS, Juarez. O controle social do orçamento público. **Interesse Público**: Revista Bimestral de Direito Público, Belo Horizonte, v. 3, n. 11, p.13, Jul./set. 2001.

GOMES, Adhemar Martins Bento. O TRIBUNAL DE CONTAS E O

CONTROLE SOCIAL. **Gestão Pública e Controle Externo**, Salvador, v. 1, n. 1, p.75-100, Novembro. 2005.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

GUERRA, Evandro Martins. A INTERAÇÃO ENTRE OS CONTROLES INTERNO, EXTERNO E SOCIAL. **Revista de Direito Administrativo e LRF - IDAF**, Curitiba, v. 8, n. 89, p.437-448, Dezembro. 2008.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da administração pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

IATAURO, Rafael. Controle social. **Revista do TCE: Paraná**, Curitiba, n. 142, p.28, Abr./jun. 2002.

JÚNIOR, Salomão Ribas. **Ética, governo e sociedade**. Florianópolis: Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2003.

LEITE, Júlio César Holanda. Controle externo, interno e social. **Revista do TCE: Rio Grande do Norte**, Natal, v. 5, n. 1, p.42-43, Dezembro. 2003.

LIMA, Evilânia Macêdo. Controle social e cidadania: o papel dos tribunais de contas. **Controle: Revista do TCE: Ceará, Fortaleza**, v. 5, n. 1, p.34-35, Fevereiro. 2005.

MACEDO JÚNIOR, Geraldo de Oliveira. Controle externo social, educação e cidadania. **Controle: Revista do TCE: Ceará, Fortaleza**, v. 8, n. 1, p.357-370, Set. 2010.

MAGALHÃES FILHO, Inácio. O controle social e as denúncias nos tribunais de contas. **Revista do TCE: Distrito Federal, Brasília**, n. 36, p.9-18, Jan./dez. 2010.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. Controle social no brasil: confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a pátrica. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 34, n. 98, p.63, Out/Dez. 2003.

MILESKI, Hélio Saul. Controle social: um aliado do controle oficial. **Interesse Público: Revista Bimestral de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 8, n. 36, p.85-98, Mar./abr. 2006.

MESQUITA, Ronaldo Sant'Anna de. A emenda constitucional 25, a lei de

responsabilidade fiscal e o controle social. **Revista do TCE**: Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 22, n. 51, p.21-23, Jan./Fev./Mar. 2001.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Administração pública gerencial**: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília: MARE/ENAP, 1996. Disponível em: < http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=259 > Acesso em: 5 set. 2011.

REBOUÇAS, Ricardo Batista. Gestão da qualidade nos serviços das entidades fiscalizadoras superiores - controle social como instrumento de melhoria contínua na qualidade. **Revista do TCE**: Ceará, Fortaleza, n. 18, p.122-129, Jan./dez. 2008.

ROCHA, Lincoln Magalhães da. A função controle na administração pública orçamentária: controle interno e externo. In: SOUSA, Alfredo José de; et al. **O novo Tribunal de Contas**: órgão protetor dos direitos fundamentais. 2. ed. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ROCHA, Zilton. Os Tribunais de Contas e os desafios para a promoção do controle social. **Revista do TCM**: Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 28, n. 46, p.4-11, Jan. 2011.

SANTA CATARINA. **Tribunal de Contas de Santa Catarina**: 50 anos de história. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2006.

SANTOS, Jair Lima. O TCU e os controles estatal e social da administração pública. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 33, n. 94, p.13, Out/Dez. 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. rev. atual. e ampl. 2. tir. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2010.

SILVA, Eliane de Sousa. Auditoria operacional: um instrumento de controle social. **Revista Gestão Pública e Controle**, Salvador, v. 1, n. 2, p.177-206, Agosto. 2006.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a Sociedade. in **Prêmio Serzedello Corrêa 2001**: Monografias vencedoras: perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Tribunal de Contas da União.

Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante da. Controle social das políticas públicas no Brasil. **Controle:** Revista do TCE: Ceará, Fortaleza, v. 8, n. 1, p.71-90, Set. 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do estado:** possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

