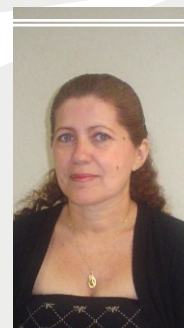


O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



Maria Amélia Holanda Cavalcante

Coordenadora do Sistema de Gestão da Qualidade
Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Especialista em Controle Externo pela Universidade Federal do Ceará

RESUMO: Este artigo apresenta o tema “Controle da Administração Pública” sob o enfoque da necessidade de interação das tipologias controle externo e controle social. Também são aqui destacados importantes aspectos sobre o alcance dos controles efetivados pelos tribunais de contas, bem como acerca das transformações resultantes da parceria dessas cortes de contas com a sociedade para a efetivação do controle social.

Palavras-chave: Administração pública, controle externo, controle social, Tribunal de Contas.

ABSTRACT: This article presents the subject “public administration control” under the approach of necessity of interaction between the categories: external and social control. Also here important aspects on the reach of the controls accomplished for the courts of accounts, as well as, the resultant transformation of the partnership of these courts of accounts with the society to accomplish of the social control.

Keywords: Public administration, external control, social control, Court of Accounts.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo é parte integrante do trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Controle Externo, da Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado FEAAC, da Universidade Federal do Ceará.

Há de se ressaltar que o tema se reveste de grande

importância, senão pelo fato de constituir oportunidade de escrever acerca dos tribunais de contas, esse valioso instrumento posto a serviço da cidadania, mas, sobretudo, pela necessidade de conhecimento, pelos cidadãos, dos mecanismos utilizados por esses tribunais no exercício do controle externo, como forma de ampliar as possibilidades de interação do controle externo com o controle social.

Faz-se necessário, no entanto, contextualizar o presente artigo no trabalho de pesquisa que o originou, uma vez que a abordagem a ele conferida sobre Controle da Administração Pública teve como foco a tentativa de estabelecer a ligação entre os parâmetros deste campo e os de atuação dos tribunais de contas.

Nesse sentido, foi aplicada uma lógica sequencial aos tópicos, objetivando proporcionar maior entendimento com relação aos conceitos, idéias e proposições no âmbito dos aspectos analisados.

Para tanto, abordou-se inicialmente o tópico referente aos conceitos e abrangência, em seguida sucederam-se os tópicos: tipos e as formas de controle; a função controle exercida pelos tribunais de contas; controle externo e controle social e, por fim, breve conclusão.

2. CONCEITO E ABRANGÊNCIA

Conforme asseveram Barbieri e Hortale (2002), embora haja controvérsias com relação à etimologia da palavra *controle*, o certo é que tal vocábulo tem origem no latim *contra rotulum*, sendo encontrado também no francês, *contrerole*, e era empregado para verificar a

operação do cobrador de impostos e , entre os ingleses, controle traduz a noção de domínio, autoridade, poder e direção. Em francês, significa vigilância, verificação e inspeção.

Para Fernandes (2003, p.32), faz-se necessário distinguir o papel e a função controle. Para ele,

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 os agentes, sempre visando a reorientação do que está em curso, para obter o aperfeiçoamento.

Fazendo esclarecimentos a respeito da evolução ocorrida no sentido de controle, que vai desde a noção de verificar, confrontar com rol ou modelo previamente definido, para atingir na atualidade, com o desenvolvimento do planejamento, uma perspectiva de instrumento para o processo decisório, assevera Fernandes (2003, p.33):

[...]os sistemas de planejamento apresentam, como todos os sistemas abertos auto-adaptativos intencionais, um conjunto de parâmetros. Após analisar aqueles que se referem ao objetivo final, entrada, processo e saída, demonstra que é a função de controle, de realimentação, nas suas mais variadas manifestações, que permitirá o surgimento da denominada 'alça cibernética' ou anel de retorno' e de elementos complementares mais próprios dos sistemas abertos.

Medauar (2000, p.440), por sua vez, cita o preceito contido no art. 15, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, onde se informa que "A sociedade tem o direito de pedir conta, a todo agente público, quanto à sua administração". Assegura, ainda, a autora residir ali o significado do controle que incide sobre o conjunto de atividades da Administração Pública. Para ratificar o seu raciocínio, citando autores como Bobbio e Montesquieu, ressalta a necessidade de controles inseridos no processo de poder, ou seja, os controles institucionalizados, uma vez que estariam enquadrados no conceito jurídico ou técnico de controle, que prevê como resultado dessa atuação uma providência ou medida do agente controlador..

Sobre isso, Di Pietro (2000, p.623), ensina que a Administração pública, ao exercer suas funções, submete-se ao controle dos Poderes Legislativo e

Judiciário, devendo ela mesma exercer o controle sobre os seus atos:

O controle da administração pública com o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos do Poder Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

A despeito de tal asserção deixar de mostrar explicitamente o controle direto pela sociedade no que concerne aos atos da Administração pública, é possível que o controle direto também possa ser exercido pela sociedade, mediante a participação dos cidadãos de forma individual ou coletiva. É o que se depreende do esclarecimento de Di Pietro (2000 p.622), na sequência:

[...]embora o controle da administração pública seja atribuição do Estado, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade .É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da administração pública: o controle popular.

3.OS TIPOS E AS FORMAS DE CONTROLE

Segundo Silva (2002), o critério de classificação mais geral dos tipos de controle da Administração pública baseia-se na identificação do órgão que exerce tal controle. Pode ser: administrativo, se o órgão que o realizar for administrativo; legislativo, se sua realização ocorrer por meio do Legislativo e, ainda, judicial, caso seja exercido por órgão da esfera judiciária. E, assegura:

O controle administrativo é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública exerce sobre seus próprios atos. Na administração direta, decorre do poder de autotutela, que permite à administração rever os seus atos. Na administração indireta, decorre do poder de tutela sobre essas entidades e só é exercido nos limites estabelecidos em lei".(...) O controle legislativo é exercido sobre duas formas: o controle político, previsto em vários pontos da Constituição Federal, com competências exclusivas do poder legislativo atuando nos atos da Administração Pública em sentido amplo; o controle financeiro, previsto como conteúdo do art. 70, onde é definida a competência do congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira, operacional, e patrimonial da União, além

do apoio que deve ser dado pelo sistema de controle interno de cada poder.(...) O controle judicial é baseado no Estado de direito e no princípio da legalidade do atos públicos. (SILVA, 2002, p.29)

Disso, outra tipologia de controle surge, aquela decorrente de órgão integrante ou não da própria estrutura em que se insere o órgão controlado, podendo este ser classificado em controle interno ou externo.

Com respeito a essa categorização, convém destacar o ensinamento de Di Pietro (2004, p. 624):

É interno o controle que cada um dos poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes. É externo o controle exercido por um dos poderes sobre o outro; como também o controle da Administração direta sobre a Indireta. (...) A Constituição Federal, no capítulo concernente à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, prevê o **controle externo**, a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 71) e o **controle interno** que cada poder exercerá sobre seus próprios atos (art. 70 e 74). (Grifou-se)

Além desses modelos ou tipologias de controle, vale destacar, ainda, o controle prévio ou *a priori*, o concomitante e o posterior ou *a posteriori*.

Segundo esclarece Di Pietro (2004, p.623), os exemplos de **controle prévio** (*a priori*) podem ser encontrados na própria Constituição Federal, quando sujeita determinados atos do Poder Executivo à autorização ou aprovação prévia do Congresso Nacional ou de uma de suas casas (CF. arts. 49, II, III, XV, XVI e XVII, e 52, III, IV e V). Já o **controle concomitante**, por sua vez, corresponde àquele que acontece com o acompanhamento da execução orçamentária pelo sistema de auditoria, levando ao entendimento de que se trata de um tipo de controle que acompanha a atuação administrativa no momento em que ela ocorre. Por fim, têm-se, ainda, o **controle posterior**, "cujo objetivo é rever os atos já praticados, para corrigi-los, desfazê-los ou apenas confirmá-los e abrange atos como os da aprovação, homologação, anulação, revogação ou convalidação".

O controle pode obedecer também ao critério de classificação trazido pelo modelo gerencial, segundo o qual poderia ser denominado **controle de processo** ou **de resultados**, consoante a ênfase dada a este ou àquele aspecto da gestão. O controle de processo concentra o foco de sua atuação na análise dos processos, não mantendo nenhuma vinculação com os

resultados a serem atingidos, enquanto o controle de resultados busca sempre objetivos mais amplos da organização, cujo enfoque recai prioritariamente sobre os resultados. (SILVA, 2002)

4.A FUNÇÃO DE CONTROLE EXERCITADA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Como direito fundamental dos cidadãos e da sociedade brasileira, o controle não se encontra expresso claramente na Carta Magna, mas é consenso a noção de que o seu sentido está implícito dentre os direitos fundamentais e, sobre isso, assevera Fernandes (2003, p.34):

[...] que a noção dos direitos implícitos inclui os direitos decorrentes do 'regime' e dos 'princípios' consagrados pela nossa Constituição, referindo-se à extensão que se faz a mesma, quando no § 2º do art. 5º dispõe 'que os direitos e garantias expressos nesta Constituição, não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte'.

Atesta, ainda, o mesmo autor que a importância da assimilação do controle como direito fundamental implica o reconhecimento de que na moderna estrutura estatal do País, a sociedade dispõe de valioso instrumento, o Tribunal de Contas, para a consecução desse direito. Ressalta ainda o fato de que esse organismo pode ser o destinatário ou demandado de ação de requerimento e até mesmo do interesse de conhecer informações de caráter geral, que de outra forma não possam ser disponibilizadas.

O controle externo exercido pelo Poder Legislativo abrange os aspectos político e financeiro das decisões administrativas, devendo, todavia, limitar-se rigorosamente às previsões contidas na Constituição Federal. Igualmente, assevera Di Pietro (1999, p.498):

O controle que o Poder legislativo exerce sobre a Administração tem que se limitar às hipóteses previstas na constituição Federal, uma vez que implica interferência de um Poder nas atribuições de outros dois: alcança os órgãos do Poder Executivo, as entidades da administração indireta e o próprio Poder Judiciário, quando executa função administrativa.

A atuação do Tribunal de Contas, como órgão independente e auxiliar do Poder Legislativo, em termos de controle, corresponde basicamente, conforme (art.

71, I a VII, da CF), ao desempenho de funções técnicas e opinativas, que consiste em apreciar e opinar sobre contas, legalidade de atos de admissão e aposentadoria, realizar inspeções e auditorias, fiscalizar e prestar informações; conforme (art. 71, VIII a XI) as funções corretivas, que correspondem à aplicação de sanções, determinações de prazos para execução de providências, sustação da execução de atos, representação sobre irregularidade e abusos. Ressalte-se que, por imposição do art. 75 da CF, são repetidas aos estados-membros as mesmas atribuições, em suas constituições, para os tribunais de contas respectivos. Nos municípios, contudo, diferentemente do que ocorre nos estados, conforme prevê o art. 31, § 2º, da CF, o parecer prévio do Tribunal de Contas do Município torna-se não apenas opinativo, mas também vinculante para a Câmara Municipal, que precisa de dois terços dos seus membros para derrubá-lo, evidenciando, pois, que o poder do Tribunal de Contas na esfera municipal opera de forma diversa (MUKAI, 1999).

A seguir serão destacados resumidamente alguns pontos sobre o alcance dos controles efetivados pelos tribunais de contas, colhidos da interpretação de Cezar Miola (1996), dentre os quais:

- **Controle externo e competência dos Tribunais de contas** trata o autor, neste item, do caráter privativo de que se revestem as atividades de exercício do controle externo, onde afirma ser intolerável tentar-se delegar a entidades privadas, as atividades pertinentes ao controle externo, as quais foram expressamente cometidas, na esfera constitucional, aos Tribunais de Contas. Sendo, Portanto, despropositada e infundada qualquer pretensão no sentido de que os técnicos de controle sejam “substituídos” ou tenham suas tarefas transferidas a terceiros, mesmo que vinculados aos centros de poder e ainda menos a agentes privados de fiscalização. Com relação às auditorias independentes afirma ser questionável a sua eficácia, tendo em vista os recentes escândalos financeiros. Podendo, contudo, encontrar espaço para cumprirem seu papel desde que esse ofício não possa suprimir a incidência do controle externo, via Cortes de Contas, posto que não é permitido desvirtuar normas constitucionais, que revestem do caráter de indelegabilidade essa missão.

- **A falta de integração na prática do controle** Percebida como uma das mais sérias restrições com que convive o controle externo do Estado, o unidirecionamento concebido na própria Carta Magna e também na Lei Federal n.º 8443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), em que foi desenhada uma estrutura legal que só se volta para o órgão auditado, única e exclusivamente, portanto, ignorando que a atividade administrativa não se esgota em si mesma, sendo multirrelacionada e multidisciplinar. Portanto, o alcance da fiscalização empreendida pelos Tribunais de Contas, não lhe permite circularizar na plenitude o trabalho e as informações, ensejando a perda de muitos subsídios e dados em entraves que poderiam ser facilmente transpostos se fosse lembrado que o ordenamento jurídico é, ou deveria ser, um conjunto harmônico a operar de forma efetivamente sincronizada.
- **O controle e a eficácia da gestão** as considerações sobre esta questão vão desde o reconhecimento de que se trata de um problema historicamente mal-encaminhado na trajetória do Estado brasileiro, em que, verifica-se de um lado os contribuintes insatisfeitos a reclamar contra os tributos que lhe são “impostos” e doutro, o Estado, constantemente deficitário, tanto no aspecto financeiro e orçamentário, quanto em relação aos serviços e obras que é capaz de oferecer à população. Logo, forçosamente vê-se a urgência de implementação de um sistema de controle devidamente aparatado, capaz de concorrer para a maximização e otimização do numerário público, através de acompanhamento criterioso dos diversos projetos e atividades constantes da Lei orçamentária.

5. CONTROLE EXTERNO E CONTROLE SOCIAL

A idéia de controle, no entendimento da maioria dos estudiosos, é inerente ao conceito de Administração. Considerando que administrar significa gerir interesses de outrem, alheios, e não particulares, e, que esse outrem, no âmbito do Direito Administrativo, é uma comunidade concreta numa dada esfera governamental ou administrativa, nesse sentido, pode-se aceitar a idéia

de que a controlabilidade rima com *res publica*, que rima com cidadania, que rima com democracia. Dessa forma, impõem-se à Administração, transparência e publicidade no exercício do poder num Estado Democrático de Direito (PESSOA, 2000)

O exercício do controle social no Brasil apóia-se nas diretrizes previstas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, aprovado em setembro de 1995. A partir daí, pode-se dizer, foram dados os primeiros passos para a valorização da sociedade na gestão dos negócios públicos (PESSOA, 2000).

A pretensão fundamental do plano multicitado consistia em orientar a recuperação da governança do Estado, permitindo, dessa forma, aumentar a capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, tendo como foco dos serviços do Estado o atendimento aos cidadãos, além de ensinar uma participação mais efetiva e controle direto da Administração pública pelos cidadãos (BRASIL, 1995).

Após esse esclarecimento sobre o exercício do controle social no Brasil, evidencia-se uma situação que merece atenção especial, qual seja, para que o cidadão possa atuar efetivamente na avaliação e fiscalização da aplicação dos recursos públicos, faz-se necessário o conhecimento suficiente de como funciona a máquina pública, especificamente no que se refere à sistemática de elaboração e execução das leis orçamentárias. Contrariamente, o que se observa na nossa realidade é o despreparo até mesmo das camadas mais privilegiadas da sociedade, pela falta de conhecimento sobre o assunto. Logo, tal pretensão depara-se com uma questão decisiva, que remete à necessidade de interação entre os tribunais de contas, órgãos técnicos, constitucionalmente responsáveis pelo controle externo da Administração pública, e a Sociedade, a quem compete o exercício do controle social, para cuja materialização necessita que dessa interação resulte uma troca de experiências, capaz de suprir o despreparo já mencionado dos cidadãos e se obtenha, num futuro próximo, a transformação dessa realidade (SANTOS, 2003).

Nessa linha de raciocínio, Santos(2003) acentua a necessidade de uma 'cultura de participação social' para a efetivação de um controle social em parceria com o controle externo exercido pelos tribunais de contas, reconhecendo, todavia, encontrar-se esta cultura cada vez mais arraigada na sociedade brasileira, onde se

verifica um crescente predomínio de atitudes "não conformistas" da sociedade, ante aquelas conformistas e "não participativas", que outrora predominavam. Alude ainda que essa transformação conta com um poderoso aliado, o Tribunal de Contas, cuja ação no exercício do controle externo contribui decisivamente para o fortalecimento das bases do controle social e da transparência pública no Brasil.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição brasileira de 1988, em seu art. 1º, *caput*, assegura que os cidadãos brasileiros vivem num **Estado Democrático de Direito**. Logo, faz-se necessário entender tal conceito. Com base no ensinamento de Pessoa (2000, p.33), é apresentada a seguinte definição: "Estado Democrático de Direito é aquele em que a sociedade civil, enquanto destinatária do poder político, participa de modo regular, do exercício do poder, em todos os níveis e esferas do governo".

A participação do cidadão na condução da coisa pública torna-se, portanto, o componente democrático imperativo para a caracterização dessa forma de Estado.

Nesse sentido, para que o controle social, que é uma das formas de participação do povo no exercício do poder, se possa concretizar efetivamente, fazem-se necessários aos cidadãos, a compreensão e o domínio do processo em que estão inseridos, o que pressupõe a necessidade de estreita colaboração entre os controles formal e informal.

Certamente, para que as disposições há pouco referida sejam atendidas, faz-se necessário facultar aos cidadãos amplo acesso à informação, investimentos necessários à educação, e, dessa forma, tentar superar o despreparo da sociedade para uma atuação nos espaços abertos à participação da cidadania.

O Tribunal de Contas, instituição que reúne, no âmbito do controle externo da Administração pública, o conhecimento técnico-financeiro e a competência constitucional, desenvolve ações com o propósito de harmonizar suas atividades aos anseios de transparência dos atos dos gestores públicos demandados pela sociedade.

Os tribunais de contas brasileiros, no exercício de suas funções constitucionais, procuram contribuir

efetivamente na busca do aperfeiçoamento do controle externo da Administração pública, evidenciando um intento comum de modernização institucional e desenvolvimento social, reafirmando-se, nesse sentido, como instrumento indutor da democracia, da visibilidade das práticas da gestão do setor público.

No exercício do controle externo, os tribunais de contas percorrem um caminho árduo, vendo, algumas vezes, sua eficácia reduzida, haja vista as dificuldades em acompanhar a constante evolução por que a concepção de controle passa ao longo do tempo, que vai desde a noção de verificar, confrontar com um modelo previamente estabelecido, para atingir, nos dias atuais - com o desenvolvimento do planejamento - a importância de valioso instrumento para o processo decisório.

Logo, a atuação da sociedade civil, mediante o controle social, constitui atributo qualitativo, capaz de conferir aos tribunais uma fonte de poder externa ao aparato estatal, que implicará mudanças consideráveis, a partir das novas relações institucionais e sociais estabelecidas.

Nessa perspectiva de interação, sociedade e tribunais de contas buscam atuar, muito embora se deva reconhecer que a despeito dos avanços alcançados, há um longo caminho a ser percorrido para que os fragmentos dessa atuação se possam cristalizar.

BIBLIOGRAFIA

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. A democracia e suas dificuldades contemporâneas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ- Centro de Atualização Jurídica, v.I, n.4, julho, 2001. Disponível em < <http://www.direitopublico.com.br> > Acesso em 06 de outubro de 2003.

BARBIERI, Ana Rita; HORTALE, Virginia Alonso. Relações entre regulação e controle na reforma administrativa e suas implicações no sistema de saúde brasileiro. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: v.36, n.2, 2002

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 19 ed. Atual., São Paulo: Saraiva, 1998

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, v.47, n.1, p.7-40, jan., 1996.

BIAZZI, Fulvio Julião. Controle da contas públicas no Brasil. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo: 10 set. 2003. Suplemento, p.4.

CARVALHO, José Tanajura de. Acessibilidade às Informações do Controle Externo : um instrumento para o controle social do Estado. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte: v.42, n.1, p.123-171, jan./mar 2002.

CURTY, Marlene Gonçalves; CRUZ, Ana Maria da Costa. **Guia**

para apresentação de trabalhos acadêmicos, dissertações e teses. Maringá: Dental Press, 2001.

DIPIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. **Parcerias na Administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, e outras formas**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil** : jurisdição e competência. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FERREIRA, Antônio Roberto de Melo. O Tribunal de Contas: exercício de cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**, Recife: v.9, n.9, p.45-61, jan./dez. 1999.

FREITAS, Juarez. O princípio da democracia e o controle do orçamento publico. **Interesse Público**, Porto Alegre: v.04, n.especial, p. 11-23, 2002.

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

MARANHÃO, Jarbas. Origem dos Tribunais de Contas: evolução do Tribunal de Contas no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: a. 29, n.º. 113, jan./mar., 1992

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 3.ed., São Paulo: Atlas, 2000

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. 5.ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2000.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**: de acordo com a EC 19/98. 4.ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000

MIOLA, Cezar. Tribunal de Contas: controle para a cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: v.14, n.25, 2º sem. 1996.

MUKAI, Toshio. **Direito administrativo sistematizado**. São Paulo: Saraiva, 1999.

PESSOA, Robertônio Santos. **Curso de direito administrativo moderno**. Brasília: Consulex, 2000

SANTOS, Luis Carlos Mazzaro Almeida. **Modelos e cenários de controle para uma sociedade em mutação**. Disponível em <<http://www.auditar.org.br>> Acesso em: 11 de novembro de 2004

SILVA, Francisco Carlos Cruz. Reformando a administração para a sociedade. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União.

Prêmio Serzedello Corrêa 2001 monografias vencedoras: perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Brasília: Tribunal de Contas da União.p.21-72, 2002.