

Revista da

# CGU

ANO VI  
Julho/2011  
ISSN 1981-674X

*Edição Especial - Direito Disciplinar*

**CONTROLADORIA-GERAL  
DA UNIÃO / PR**





Controladoria-Geral da União

**Revista da CGU**  
Edição Especial - Correição

Brasília, DF  
Julho /2011

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU  
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro  
70070-905 - Brasília /DF  
cgu@cgu.gov.br

**Jorge Hage Sobrinho**  
Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

**Luiz Navarro de Britto Filho**  
Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

**Valdir Agapito Teixeira**  
Secretário Federal de Controle Interno

**José Eduardo Elias Romão**  
Ouvidor-Geral da União

**Marcelo Neves da Rocha**  
Corregedor-Geral da União

**Mário Vinícius Claussen Spinelli**  
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União.

Tiragem: 1.500 exemplares

Diagramação e arte: Assessoria de Comunicação Social da CGU

Distribuição gratuita da versão impressa

Disponível também no site [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte.  
O conteúdo e as opiniões dos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores e não expressam, necessariamente, as opiniões da Controladoria-Geral da União.

Revista da CGU Edição Especial - Correição / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano VI, Julho/2011. Brasília: CGU, 2011.

376 p. Coletânea de artigos.

1.Prevenção e Combate da corrupção. I. Controladoria-Geral da União.

ISSN 1981- 674X  
CDD 352.17

# umário

---

O princípio da insignificância como requisito para formação do juízo de admissibilidade no processo administrativo disciplinar ..... 14

*Alessandra Lopes de Pinho*

A formação do Estado patrimonialista português e a gênese da corrupção no Brasil .....27

*Alan Lacerda de Souza*

Uma (re)leitura do poder correicional no Estado Democrático de Direito: prevenção versus repressão ..... 37

*Ana Cláudia de Moraes*

Limites do controle judicial de proporcionalidade das sanções disciplinares aplicadas aos servidores públicos federais regidos pela Lei nº 8112/92.... 50

*André Luís Schulz*

Publicação dos vencimentos dos servidores públicos na rede mundial de computadores: violação à privacidade ou um instrumento de controle social?..... 62

*Darcy de Souza Branco Neto*

Possibilidade de aplicação do princípio da proporcionalidade em processos administrativos disciplinares cuja penalidade prevista seja a demissão..... 72

*Débora Queiroz Afonso*

Responsabilização disciplinar de diretores de empresas públicas e sociedades de economia mista à luz do sistema de correição do Poder Executivo Federal

*Eduardo Athayde de Souza Moreira*.....88

Prescrição no processo administrativo disciplinar.....	107
<i>Emília Cássia de Sousa</i>	
O uso do sistema de videoconferência no processo administrativo disciplinar.....	129
<i>Érika Lemância Santos Lôbo</i>	
Processo administrativo disciplinar europeu: procedimento e formação de comissões.....	140
<i>Fernando Toledo Carneiro</i>	
O controle social e a transparência pública na democracia brasileira.....	150
<i>Ivo de Souza Borges</i>	
Demissão de servidor pela Administração Pública por prática de ato de improbidade sem a necessidade de atuação antecipada do judiciário.....	160
<i>José Olímpio Barbacena Filho</i>	
Improbidade administrativa: aplicação da lei, tendências e controvérsias.....	171
<i>Laurent Nancym Carvalho Pimentel</i>	
A inserção das empresas estatais no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.....	185
<i>Marcelo Pontes Vianna</i>	
O Devido Processo Legal como direito fundamental em processos administrativos disciplinares implica necessariamente na obrigatoriedade de defesa técnica proferida por advogado?.....	199
<i>Maria do Rosário Ferreira</i>	
O monitoramento das reintegrações judiciais de servidores públicos como forma de verificar a efetividade do exercício da função disciplinar da Administração Pública Federal.....	212
<i>Marta Maria Vilela de Carvalho Gomes</i>	
A natureza jurídica da sindicância e seu papel no direito administrativo disciplinar.....	224
<i>Maxwell Novais Oliveira</i>	

Controle social nos procedimentos administrativos disciplinares instaurados no âmbito do poder executivo federal.....	236
<i>Mileni Fonseca Krubniki Teodoro</i>	
Aplicação da teleaudiência em procedimentos disciplinares.....	248
<i>Oswaldo Fernandes de Araújo</i>	
O exame de constitucionalidade da norma de vedação definitiva de retorno do servidor ao serviço público federal por infringência do artigo 132, incisos I, IV, VIII, X e XI.....	269
<i>Patrícia Ramos e Silva Santos</i>	
Responsabilidade disciplinar de empregado público celetista quando do exercício de cargo em comissão na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.....	282
<i>Rafael Oliveira Prado</i>	
Recuperação de recursos públicos malversados – uma alternativa para a ineficácia das tomadas de contas especiais.....	292
<i>Ricardo Cravo Midlej Silva</i>	
A Sindicância Patrimonial como instrumento de apuração no Direito Administrativo Disciplinar brasileiro.....	305
<i>Roberto Vieira Medeiros</i>	
Enriquecimento ilícito como modalidade de crime.....	315
<i>Rodrigo Vieira Medeiros</i>	
A aplicação da teoria do domínio do fato nos procedimentos administrativos disciplinares.....	323
<i>Sabrina Pitacci Simões</i>	
Estudo de caso: a perspectiva preventiva no controle das infrações administrativas.....	341
<i>Tatiana Spinelli</i>	
Enriquecimento ilícito: presunção absoluta, relativa ou necessidade de fato antecedente para a responsabilização administrativa.....	354
<i>Waldir João Ferreira da Silva Júnior</i>	

# O controle social e a transparência pública na democracia brasileira

**Ivo de Souza Borges**, Bacharel em Teologia. Licenciado em Filosofia. Especialista em Política e Estratégia Nacional e em Direito Administrativo Disciplinar. Técnico de Finanças e Controle da CGU.

## Introdução

O presente artigo é uma adaptação reduzida de monografia elaborada pelo mesmo autor, com mesmos tema e título. Em razão disso, foi mantida a bibliografia original.

A expressão controle social congrega várias conotações atadas a um só significado geral, que não se desvia do fenômeno da manutenção de padrões comportamentais relacionados a um grupo social. À semelhança de organismos vivos, a sociedade tende à autopreservação e repele o descontrole que implique sua desestruturação. Logo, os vários modos de exercício do controle social se voltam todos para o estabelecimento de balizas a incontável número de atividades, nem sempre explícitas, que envolvam a sociedade, qualquer que seja seu grau de organização.

Lavrado de todas as ideias aditivas, o verbo controlar, por seu turno, permanece ligado ao conceito de domínio. Portanto, controlar, entre mais, é fazer escolhas, estabelecer regras, obrigar ao seu cumprimento, confrontar o

que foi planejado com o que veio de fato a ocorrer. Indicar o caminho. Dominar. A ideia indissociável é a de compartilhamento. O controle social pode ser compreendido como exercício da participação.

Contando-se que o fenômeno do controle social é objeto de estudo em várias disciplinas, sua visão fica enriquecida auscultando-se esses sítios, em particular sobre o seu significado para uma comparação posterior. Assim, tanto dos ambientes sociológico e político como do administrativo, pelo menos, obtém-se que a ideia geral sobre controle social permanece em todos. A área em que o fenômeno ocorre positivado em leis escritas é a do Direito Administrativo e envolve fiscalização, acompanhamento, abalivamento, relacionados em maior parte aos aspectos financeiros. É o poder público em ação para conter gastos irregulares e desperdícios, tendo-se em mira que o recurso financeiro de que o Estado dispõe provém da contribuição dos cidadãos e deve ser aplicado em favor deles. Nos demais casos, a ênfase é na manutenção da



fisionomia do grupo social. A parte positivada que se atém à manutenção de padrões morais resvala para os códigos de conduta moral. No caso um, é exercido principalmente por setores governativos, parte da sociedade cujos atos vinculam necessária e obrigatoriamente a todos os membros. Na medida em que as ideias dominantes sempre nascem no meio social e são nele toleradas, o controle social é multidirecional. Isto é, a sociedade controla-se, e não é factível governá-la em confronto direto com seus valores consolidados. Pode-se dizer francamente que não há controle social contra a sociedade.

Focaliza-se, em caráter especial, neste artigo, o controle social que representa excelente e perfeita interação da sociedade com o Estado, tendo-se em vista o chamado “bem comum”. A interação da Administração Pública com a sociedade, na forma de cooperação desta com aquela na fiscalização dos atos de agentes públicos e na oferta de ideias obtidas principalmente da experiência, modera e consolida o poder legalmente constituído. Ressurte assim a imperiosidade de se olhar o controle social como coadjuvante no aperfeiçoamento da forma democrática de governo. Esse é o ambiente em que o controle social pode ser amplamente aplicado e, por isso mesmo, aperfeiçoado. Controle social meramente de apoio aos setores governamentais não conduz a aperfeiçoamento algum, exceto se as ações governamentais correspondam efetivamente aos reais e legítimos interesses da sociedade. Porém, atualmente, os cidadãos desejam compartilhar e compartilham das ações governamentais.

## *Administração Pública transparente é Administração Pública prestadora de contas.*

O controle social assim realçado se converte no resgate de modos próprios da democracia direta, aplicados em associação aos da representativa. A democracia direta pura é comprovadamente inviável, haja vista a saudável diversidade de condições entre as pessoas. A democracia primeva, em Atenas, era, de fato, representativa, na medida em que os cidadãos, uma minoria, decidiam por toda a população. E não somente isso, essa mesma minoria não contava com a participação de todos os seus componentes. Não há, portanto, como escapar da representação. O que se pode fazer é ampliar ao máximo o compartilhamento entre representantes e representados. Esse compartilhamento é controle social. O atual anseio de encurtamento da distância entre governos e governados e a própria evolução do modelo representativo exigem a adoção dos processos inerentes à democracia direta. A democracia representativa, portanto, atualiza-se conjugada com a participação popular direta, muito além do mero sufrágio. Esse fenômeno tem sido chamado modernamente de democracia participativa.

O controle social no Brasil encontra condições em face da transparência pública. Essa, por si só, é autêntica prestação de contas. Administração Pública transparente é Administração Pública prestadora de contas. Tanto mais efetivo será o controle social quanto melhor forem compreendidos os atos gerenciais. Prestar contas é reconhecer direi-

tos, expor-se a críticas, admitir erros e fazer as correções julgadas necessárias. No Brasil, atualmente, há claros indicadores de que a Administração Pública se torna cada vez mais transparente. Um dos principais é o Portal da Transparência, do Governo Federal. Uma condicionante decisiva para a efetivação desse Portal é o avanço tecnológico da comunicação por satélite, da estrutura da rede mundial de computadores. Conjuga-se, portanto, o avanço democrático com o progresso tecnológico. Nos últimos anos, no Brasil, tem sido revelada a verdadeira face das figuras públicas, com consequente exposição de seus atos ao crivo dos valores morais e éticos vigentes na sociedade. Essa realidade é evidente conquista social, apoiada no exponencial progresso das comunicações e da informação automática.

Entre as facetas do controle social, podem-se delinear, com boa nitidez, três modos para seu exercício. O controle social pelo Estado; o controle social pela sociedade civil, solidário com o do Estado; e o controle da sociedade civil sobre o Estado. Não obstante, acerca destes dois últimos, é forçoso admitir que um limite preciso entre eles não é facilmente localizável. O curto espaço reservado para este artigo condiciona sua observação em conjunto.

Por sociedade civil, neste artigo, entende-se a sociedade civilizada e organizada como na concepção Weberiana: "Sociedade civil é o espaço das relações do poder de fato e o Estado é o espaço das relações do poder legítimo. Assim entendidos, Sociedade civil e Estado não são duas entidades sem relação entre si, pois entre um e outro existe um contínuo relacionamento" (Bobbio,

Norberto. Mateucci, Nicola. Pasquino, Gianfranco. 1995. p. 1210). A sociedade civil, portanto, inclui todos os cidadãos e não se confunde com o Estado. Adiciona-se que a expressão "sociedade civil" será também denotada, adiante, por "sociedade".

## 1. Controle social sob a visão política e sociológica

Na órbita da Política, conforme ao que contém o Dicionário de Política de Norberto Bobbio, Nicola Mateucci e Gianfranco Pasquino, o controle social compreende "meios de intervenção" acionados por sociedades ou grupos sociais com a finalidade de levar seus próprios membros a se comportarem conforme as características dessa sociedade. Identifica duas formas de que se vale um determinado sistema para obtenção de convergência de comportamentos: "a área dos controles externos e a área dos controles internos". O primeiro caso é o da aplicação da força, pelo Estado, sob múltiplas formas, incluindo sátiras, intrigas, interdições, multas, isolamentos, restrições, prisões e, até mesmo, penas cruéis (estas, proibidas na Constituição brasileira). Tudo com a finalidade de se obter a conformação dos membros da sociedade às normas eleitas como as mais corretas. E não somente isso, mas também para os casos em que ocorra "mudança do sistema normativo". Nesse particular, além dos objetivos anteriormente alinhados, concorre o de dissuadir resistências.

O segundo caso é o da educação – eufemismo para ideologia. São os meios aplicados, principalmente, na "socialização primária", como recursos que

não constroem externamente as pessoas, mas as induzem ao cumprimento das normas, pela conscientização. Nesse caso, o esperado é que as possíveis transgressões sejam condenadas ao nível da consciência da própria pessoa, “que na realidade constitui a interiorização dos controles sociais” (Bobbio, Norberto. Mateucci, Nicola. Pasquino, Gianfranco. 1995. p. 283-284).

No contexto sociológico, à semelhança do que se viu antes – não se cuida aqui de estabelecer quem definiu primeiro –, controle social compreende muito mais que atos administrativos ou meros instrumentos formais como leis e normas. É atividade da sociedade tendente à própria manutenção, isto é, a garantir que os pensamentos, comportamentos, sentimentos de determinado grupo social se mantenham. Em resumo, são as providências dadas para que os valores morais e éticos não descarrem de seus trilhos aceitos e definidos como corretos. Essas providências se subordinam, em geral, a duas formas distintas, que são a repressão e a educação (como visto). Pela primeira, os indivíduos são forçados a conformar-se com os padrões eleitos por seu grupo social, e, pela segunda, são levados a essa conformação por processos educativos – que não excluem o uso da força – e, principalmente, são levados a serem ativos na manutenção dos padrões (Johnson, A. G. 1995. p. 54).

## **2. O controle social pelo Estado**

O controle social pelo Estado contrasta com o exercido diretamente pela sociedade. Naquele caso é uma obrigação, e neste, um direito. Ambos são

efetivos na estabilidade do próprio Estado. E, embora a sociedade não se confunda com o ente estatal, os membros do governo também o são da sociedade que governam. Em avaliação final, portanto, a sociedade sempre se controla, inclusivamente por meio de instrumentos estatais. As atividades do controle estatal, no Brasil, são reguladas por dispositivos constitucionais (artigos 70, 71, 72, 73, 74 e 75) e estão distribuídas em dois sistemas: os controles interno e externo. O primeiro é exercido internamente em cada um dos Poderes da República. O segundo é da competência do Congresso Nacional, com apoio do Tribunal de Contas da União (TCU). O artigo 70 prevê que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida tanto pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, a cargo do TCU, quanto pelo sistema de controle interno de cada Poder. A ênfase desse controle são os gastos públicos.

O desejo crescente de maior aproximação entre representantes e representados dentro da democracia brasileira pode ser aferido, em parte, comparando-se o cenário atual com o da década de 1960. O regime era de exceção, e a representatividade, no mínimo discutível. Mas brotaram ideias bastante avançadas. Era o sentimento democrático latente na ditadura. O Decreto-Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967 – atualíssimo – introduziu no Brasil a Administração Pública Indireta. Seu artigo 6.º contém: “As atividades da administração federal obedecerão aos seguintes princípios

fundamentais: I- planejamento; II- coordenação; III- descentralização; IV- delegação de competência; **V- controle**". Importante ruptura de antigos paradigmas. Descentralização. Compartilhamento, Democracia. A prática vem se aperfeiçoando no avançar dos anos.

### **3. O controle social pela sociedade civil, solidário com o do Estado**

É um direito dos cidadãos, conquistado com grandes esforços, e caracteriza-se quando a sociedade, por todas as formas legalmente válidas, colabora com o poder público na fiscalização do cumprimento das normas, na aferição do grau de moralidade de atos administrativos e até na oferta de subsídios para a elaboração de leis. Foi o que ocorreu, por exemplo, na elaboração da atual Constituição. Setores da sociedade foram ativos na oferta de subsídios. Nessa condição, a transparência pública é pré-requisito insubstituível, por permitir ao cidadão conhecimento dos atos administrativos, da aplicação de verbas, enfim, de toda a atividade administrativo/financeira do Setor Público. A transparência pública, portanto, toma-se como metáfora da ausência máxima possível de segredos na Administração Pública. Norberto Bobbio opina que, quanto menos segredo, mais liberdade e democracia. A publicidade, mesmo assim, não pode ser total. "O caráter público é a regra, o segredo a exceção, e mesmo assim é uma exceção que não deve fazer a regra valer menos, já que o segredo é justificável apenas se limitado no tempo" (Bobbio, Norberto. Op. Cit. p. 86).

### **4. A responsabilização em normas históricas**

A prática de uma teoria pode demorar a ocorrer. A constituição de 1891, a primeira da República, em seu artigo 82, determinava: "Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos". Regredindo-se cerca de sessenta e sete anos, a "Constituição Política do Império do Brasil", de 25 de março de 1824, continha, em seu artigo 71: "A Constituição reconhece, e garante [só na letra] o direito de intervir todo o Cidadão nos negocios da sua Provincia, e que são immediatamente relativos a seus interesses peculiares". Ainda mais recuada temporalmente, vê-se a ideia do controle social positivada na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, votada em 02 de outubro de 1789 pela Assembleia Nacional Francesa, sob inspiração da filosofia iluminista (liberdade, igualdade e fraternidade) adotada na Revolução Francesa. Os artigos 14 e 15 dessa Declaração não são obsoletáveis, e sua aplicação tem crescido no Brasil. Respectivamente: "Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a colecta, a cobrança e a duração". "A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração".

## 5. A transparência pública

A prática da transparência pública no Brasil é uma imposição da sociedade, como produto do progresso socio-cultural, em princípio, e encontrou um de seus ápices na publicação do Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005, que dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – internet. Esse Decreto permite visibilidade por parte dos cidadãos sobre os atos administrativos oficiais e facilita o controle social. O julgamento de todos, ou da maioria, impede erros, e, em paralelo com o pensamento de René Descartes, ninguém se queixa de falta de bom-senso, e não é verossímil que todos se enganem a esse respeito (Descartes, René. 1987. p. 29).

## 6. O Portal da Transparência

A expressão “Portal da Transparência” nasceu no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU) e foi oficializada por meio do referido Decreto nº 5.482: “Art. 1º O Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, sítio eletrônico à disposição na Rede Mundial de Computadores – Internet, tem por finalidade veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União”. Nessa página da CGU, qualquer cidadão tem acesso a informações sobre os gastos de verbas pú-

*É a Administração Pública livre de segredos desnecessários.*

blicas federais e pode ficar sabendo sobre o orçamento dos órgãos governamentais, os gastos realizados, as transferências de recursos aos municípios etc. É a Administração Pública livre de segredos desnecessários. O consulente pode refinar sua pesquisa, delimitando-a, e focalizar a exata área que quer conhecer.

## 7. A Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006 (CGU e MPOG)

É uma espécie de desdobramento do Portal da Transparência. Disciplina a divulgação de informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal na rede mundial de computadores. Cada órgão ou entidade deve ter seu próprio portal com informações a serem atualizadas mensalmente, e com conteúdo relativo a execução orçamentária e financeira. Nessa Portaria, aparecem de forma bastante clara dois controles sociais: o artigo 1º estabelece que as informações a serem divulgadas são “exclusivamente para fins de controle social” [nesse caso, pelos cidadãos em geral]. O artigo 26 determina que os órgãos integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal verificarão o cumprimento do disposto nessa Portaria. Controle social como direito, e controle social como dever.

## 8. Orçamento participativo.

É uma criação brasileira. A Prefeitura de um município abre seu orçamento para que os cidadãos em geral participem da gestão dos recursos a serem aplicados. Não há fórmula rígida de

funcionamento do OP. Cada município que o adote pode observar método próprio, contanto que não fira a legislação pertinente. O geral, contudo, é a adoção de um Conselho composto por delegados eleitos em assembleias realizadas em sub-regiões internas de municípios, bairros ou distritos, que serão representados por seus delegados. Há, claramente, uma interação entre os controles sociais exercidos pelo Estado e pela sociedade. Renovados anualmente, esses conselhos dialogam diretamente com as autoridades administrativas municipais, a respeito da viabilidade ou não de aprovar obras e reformas administrativas; definem consensualmente prioridades, a partir de critérios técnicos adotados mediante a convocação de especialistas em cada área. A composição dos Conselhos do OP varia bastante. Setores organizados da sociedade, tais como sindicatos, ONGs, representantes de sub-regiões, entre outros, sempre participam.

## 9. A paternidade do Orçamento Participativo

---

Quando uma prática obtém reconhecimento internacional, não é raro aparecer mais de um autor. As boas criações, independentemente disso, podem nascer da mente de pessoas simples e despretensiosas. Há quem indique os municípios de Vila Velha/ES e de Lages/SC como pioneiros. Outra reivindicação é a do Município de Boa Esperança, no Estado do Espírito Santo – todas essas na década de 1970. No que concerne a Boa Esperança, foi implantado trabalho comunitário como única “saída” para a situação de carência em que se encontrava. Estava criado o Orçamento

Participativo. (<http://www7.rio.rj.gov.br/cgm/comunicacao/publicacoes/cadernos/?2001/06>. Página acessada em 31 de março de 2010, às 12:30h).

## 10. Orçamento Participativo legalizado

---

Atualmente o Orçamento Participativo elevou-se da mera experiência e está positivado em lei. A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana no Brasil. Tem sido apelidada de “Estatuto das Cidades”. Essa lei, em seu artigo 4º, inciso III, alínea f, e artigo 44, estabelece: “No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal”.

## 11. A experiência de Porto Alegre

---

A aplicação do Orçamento Participativo que ganhou maior destaque nacional foi a verificada na cidade de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul. Copiado por várias cidades de vários países, o Orçamento Participativo praticado nessa cidade figura, portanto, como modelo aprovado e adotado em âmbito internacional. O OP de Porto Alegre, com o destaque conquistado após o reconhecimento da ONU, tornou-se um dos ícones mais consagrados do controle social, por sua

dinâmica e seu indiscutível sucesso. Esse específico caso, da Prefeitura de Porto Alegre, tem sido considerado pela ONU como uma das 40 melhores políticas de gestão pública urbana no mundo ([http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=1](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1). Página da Prefeitura de Porto Alegre acessada em 13 de julho de 2009, às 12h55min).

## 12. Controle social no Direito Administrativo

Segundo Celso A. B. Mello, qualquer pessoa pode suscitar o Controle da Administração (pode-se interpretar que, em outras palavras, ele diz que, por meio do controle social – pela sociedade –, é possível o acionamento do controle social estatal), para que “o agente que haja incidido em ‘abuso de autoridade’, seja sancionado”. (Mello, Celso. A. B. 2004. p. 827). Essa possibilidade é garantida por uma lei antiga. Trata-se da Lei nº 4.898, de 09 de dezembro de 1965, que regula o direito de representação e o processo de **Responsabilidade Administrativa Civil e Penal**, nos casos de abuso de autoridade. Ora, abuso de autoridade só ocorre com a autoridade fora de controle social. Mas jamais se confunda o controle social, pela sociedade civil, como detentor da prerrogativa de agir em nome do poder constituído. É controle que influi, mas não decide. Para sua eficácia, deverá acionar controle social oficial.

## 13. Controle em âmbito municipal

A Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997, estabelece, em seu artigo 1º, que

os órgãos e as entidades da Administração Federal direta e as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista federais notificarão as respectivas Câmaras Municipais da liberação de recursos financeiros que tenham efetuado, a qualquer título, para os municípios, no prazo de dois dias úteis, contados da data da liberação. O artigo 2º determina que a prefeitura do município beneficiário da liberação de recursos de que trata o artigo 1º notificará os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no município, da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis, contados da data de recebimento dos recursos. O terceiro e último artigo dessa lei determina que a Câmara Municipal represente, junto ao Tribunal de Contas da União, o descumprimento dessa lei. Observa-se aqui, com clareza e força, importante aceno de transparência e efetivo controle social.

## 14. Conselhos Municipais de controle social

São Conselhos formados por número par de participantes, com a metade composta por membros do Estado e a outra parte composta por representantes da sociedade civil. Uma exceção a essa maneira de composição dos Conselhos é o caso dos Conselhos relacionados à saúde, cuja composição envolve um quarto dos Conselheiros membros do Estado, outro quarto composto por representantes do Terceiro Setor (ONGs) e os outros dois quartos restantes compostos por usuários do Sistema Único de Saúde (SUS).

## 15. O controle social da sociedade civil sobre o Estado

O controle da sociedade civil sobre o Estado pode representar um apuro da forma democrática de governo. Dado que a sociedade ou “o povo” tanto é a origem do poder quanto é seu destinatário e beneficiário, os atos administrativos públicos devem seguir, no que não for prejudicial aos próprios interesses da sociedade, os apelos dessa mesma sociedade. O controle social da sociedade sobre o Estado é, na verdade, um contraponto, um fator de equilíbrio do poder exercido por seus representantes.

### Conclusão

A sociedade se controla. Sempre. É atividade necessária para conservar íntegro o fio que une iguais e desiguais, sua “marca”. Nesse particular aspecto, cuida-se da resistência natural a mudanças que impliquem descaracterização dos grupos sociais. Mas o controle social se exerce sob variadas formas, quer sejam explícitas, quer não. Entre as formas explícitas, contam-se as ações controladoras do Estado e o engajamento de setores organizados da sociedade e até mesmo de indivíduos na fiscalização dos atos administrativos, em destaque aqueles que envolvem dispêndio de recursos financeiros. A sociedade atual cobra prestação de contas. As autoridades não são mais vistas como se livres estivessem de dar conta de seus atos.

Se, por uma via, o controle social exercido pela Administração Pública

visa, em avaliação final, aos mesmos objetivos que o praticado pela sociedade, mormente no que concerne à aplicação de recursos materiais, por outra, o primeiro conta como uma das obrigações mais importantes da Administração Pública, não podendo a ela renunciar, enquanto o segundo é consagrado como direito tal que não é obrigatória sua prática.

À parte discussões mais profundas, como a organização das sociedades e do Estado, verifica-se que a sociedade produz suas próprias regras e se mantém nelas pela via de controles sociais. Porém, essa atividade não se confunde com a organização estatal. O melhor controle social nunca substitui o Estado, nem tem condições de ser exercido fora dele.

Controle social é fenômeno mais complexo do que se pode auferir de uma visão inaugural; tampouco seu conhecimento é novo. As condicionantes oferecidas pela forma democrática de governo facilitam sobretudo sua prática em qualquer de suas facetas.

A quadra histórica brasileira atual é favorável ao controle social pelos cidadãos sobre atos da Administração Pública, em razão da progressiva conscientização da conveniência de uma administração transparente. É produto da evolução sociocultural brasileira. Cabe, então, aos cidadãos, quer isoladamente, quer agregados em associações municipais, de bairros, ONGs, sindicatos, conselhos e congêneres, não permitir retrocessos.



## Referências Bibliográficas

ABBAGNANO, Nicola. Dicionário de Filosofia. Tradução da 1.<sup>a</sup> edição brasileira por Alfredo Bosi. Revisão da tradução e tradução dos novos textos por Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2003.

ALTHUSSER, Louis. Aparelhos Ideológicos do Estado; Nota sobre os Aparelhos Ideológicos do Estado. 9.ed. Tradução de Walter José Evangelista e Maria Laura Viveiros de Castro. São Paulo: Ed. Edições Graal Ltda., 2003.

ARISTÓTELES. A Política; Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal – 16. Tradução de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Ed. Escala, sem data.

BOBBIO, Norberto. A Teoria das Formas de Governo. 9.ed. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Ed. UnB, 1997.

BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia; Uma Defesa das Regras do Jogo. 5.ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1992.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. 13.ed. Volume 1. Tradução de Carmem C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. Brasília: Ed. UnB, 2007.

DESCARTES, René. Discurso do Método; As Paixões da Alma. Tradução de J. Guinsburg e Bento Prado Júnior. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1987.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Controle; fiscalizar... In: Novo Dicionário da Língua portuguesa. 2. ed. 17. Reimpressão. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1986.

GOMES, Lurentino. 1808; Como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a História de Portugal e do Brasil. 9. reimpressão. São Paulo: Ed. Planeta do Brasil, 2007.

JOHNSON, Allan G. Dicionário de Sociologia; Guia Prático da Linguagem Sociológica. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar Editora, 1995.

KANT, Immanuel, Fundamentação da Metafísica dos Costumes e Outros Escritos. 1.<sup>a</sup> Reimpressão. Tradução de Leopoldo Holtzbach. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2008.

MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe; e Dez Cartas. 3.ed. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Ed. UnB, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29 ed. São Paulo: Ed. Malheiros Editores, 2004.

MELO, André Marcus (org). Reforma do Estado; E Mudança Institucional no Brasil. Recife: Ed. Massangana, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 17.ed. São Paulo: Ed. Malheiros Editores, 2004.

SIRAQUE, Wanderlei. Controle Social da Função Administrativa do Estado; Possibilidades e Limites na Constituição de 1988. 2. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2009.

VICTÓRIA, Maria Benevides; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio. Reforma Política e Cidadania. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003.