



ROBERTO MAGALHÃES

**MECANISMOS SOCIAIS, POLÍTICOS E
JURÍDICOS DE CONTROLE DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**LAVRAS – MG
2013**

ROBERTO MAGALHÃES

**MECANISMOS SOCIAIS, POLÍTICOS E JURÍDICOS DE CONTROLE
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração Organizações Públicas do Estado, para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora

Dra. Sílvia Helena Rigatto

**LAVRAS – MG
2013**

**Ficha Catalográfica Elaborada pela Coordenadoria de Produtos e
Serviços da Biblioteca Universitária da UFLA**

Magalhães, Roberto.

Mecanismos sociais, políticos e jurídicos de controle da
Administração Pública / Roberto Magalhães. – Lavras : UFLA,
2013.

147 p. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Lavras, 2013.

Orientador: Sílvia Helena Rigatto.

Bibliografia.

1. Controle social. 2. Controle político. 3. Controle jurídico. 4.
Controle da Administração Pública. 5. Corrupção. I. Universidade
Federal de Lavras. II. Título.

CDD – 352.35

ROBERTO MAGALHÃES

**MECANISMOS SOCIAIS, POLÍTICOS E JURÍDICOS DE CONTROLE
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração Organizações Públicas do Estado, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 18 de julho de 2013.

Dr. Mozar José de Brito UFLA
Dr. Fernanda Santinelli UNIFAL

Dra. Sílvia Helena Rigatto
Orientadora

**LAVRAS – MG
2013**

A meus pais, por tudo que abdicaram, por todos os sonhos que renunciaram para garantir a realização dos meus, por serem as pessoas mais importantes da minha vida, a base da minha existência. Sem eles não chegaria tão longe.

DEDICO

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ser fonte inesgotável de luz que ilumina e guia os meus passos, por ter me concedido força, sabedoria e por sido sustentação que direcionou a obtenção deste título.

Aos meus pais pelo carinho, incentivo e amor incondicional.

A meus irmãos que tanto orgulho sentem de mim. Por não querer decepcionar vocês é que não deixei que a vontade de desistir tomasse conta de mim em tantos momentos.

A minhas sobrinhas Laís e Elen que, antes de serem geradas, já haviam nascido em meu coração, de cujo futuro e sucesso me considero um guardião.

Aos tios Francisco e Ivete que, em todos os momentos difíceis, sempre estiveram presentes e cujo incentivo ao estudo e às letras foi decisivo para mim.

Aos amigos e familiares por compreenderem minha ausência em certos momentos e especialmente pelo estímulo constante, contribuindo assim em mais essa etapa da minha vida.

A orientadora, professora Sílvia Helena Rigatto, que não poupou esforços em seus ensinamentos e acreditou na realização desta dissertação dando-me liberdade para seu desenvolvimento. Suas dicas, direcionamentos, sugestões e questionamentos foram imprescindíveis para a melhor confecção deste trabalho.

Ao Prof. Mozar José de Brito e Prof. Fernanda Santinelli por aceitar participar das bancas de avaliação e por se disponibilizarem a contribuir com o presente trabalho por meio dos importantes direcionamentos passados. Também aos professores do PPGAP/DAE, que de formas diferentes contribuíram nesta empreitada.

Aos colegas de turma, em especial Simone, Josiane, Andressa, Ana Cláudia e Alan, por tornarem o fardo mais leve durante a longa caminhada, pelo intercâmbio de ideias, pela convivência e bons momentos.

Aos colegas de trabalho pelo apoio, pelas palavras de incentivo e por serem solidários nas preocupações causadas pelo mestrado.

A Universidade Federal de Lavras e ao PPGAP/DAE pela oportunidade concedida para a realização do mestrado.

Também agradeço àqueles que, de variadas formas estiveram presentes e foram atuantes neste trabalho e não são aqui citados, mas lembrados pelo incentivo e cooperação.

"Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos"

(MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 350).

RESUMO

Neste trabalho foram estudados os mecanismos de controle da Administração Pública brasileira, analisados sob uma perspectiva social, política e jurídica. Tem-se como objetivo estudar os mecanismos de controle da Administração Pública como instrumentos norteadores da moralidade de seus atos e de preservação do interesse público. Para alcançar este intento, no primeiro capítulo faz-se uma introdução sobre o assunto, expondo-se, também, o problema de pesquisa, hipóteses, objetivos, justificativa e procedimentos metodológicos. No segundo capítulo buscou-se realizar uma perspectiva histórica da Administração Pública brasileira e sua evolução por meio de três modelos - burocrática, gerencial e societal - das quais se buscou uma análise de seus pontos mais relevantes. Também se aborda sobre os paradigmas do Estado Democrático de Direito, onde, a princípio, se busca identificar o conceito de paradigma, expondo sua evolução desde a Antiguidade até os tempos atuais, a qual desperta para o imperativo da legitimação das normas jurídicas e da participação dos cidadãos. Também nesta temática destacou-se a finalidade do Estado Democrático de Direito, qual seja o interesse público. Ainda neste capítulo estuda-se a relação entre o Estado e corrupção, a partir do argumento que esta se mostra um problema presente há muitos séculos no seio estatal, como resquícios de práticas como clientelismo, patrimonialismo e coronelismo, marcados pelo trato da coisa pública como se fosse privada. Exploram-se seus conceitos, os fatores motivadores e consequências da corrupção. No terceiro capítulo, será apreciado o controle da Administração Pública, discutindo-se a origem e a definição do vocábulo controle. Buscou-se na área acadêmica uma definição desta atividade e, ainda, uma breve análise das classificações mais utilizadas pela doutrina, sobretudo jurídica, quando da abordagem deste tema, optando-se por inovar ao se propor uma classificação que os agrupa em controle social, político e jurídico, apontando os mecanismos disponíveis em cada uma dessas modalidades. A metodologia, de cunho interdisciplinar nas áreas de direito, ciência política, administração pública e sociologia, caracteriza-se como qualitativa, utilizando-se o método de pesquisa *desk research*. No quarto capítulo fez-se uma análise dos objetivos propostos pelo trabalho, encerrando-se no quinto capítulo com as considerações finais.

Palavras-Chave: Controle da Administração Pública. Controle Social. Controle Político. Controle Jurídico.

ABSTRACT

In this work it was studied Brazilian Public Administration control mechanisms, analyzed from a social, political and legal perspective. The objective was to study the Public Administration control mechanisms as morality guiding instruments of its actions and of preservation of the public interest. In order to achieve this aim, in the first chapter it is presented an introduction of the subject, also exposing the research problem, hypotheses, objectives, justification and the methodological procedures. In the second chapter it was conducted a Brazilian Public Administration historical perspective and its evolution through three models - bureaucratic, managerial and societal – of which was analyzed its most relevant aspects. It was discussed about the Democratic State of Law as well, which, in principle, tries to identify the concept of paradigm, exposing its evolution from Antiquity to modern times, awakening to the imperative of the legal norms legitimacy and the participation of the citizens. Considering this thematic, it was also highlighted the Democratic State of Law purpose, which is the public interest. Also in this chapter it is studied the relationship between State and corruption, from the argument that it proves to be a problem present for many centuries within the State, as the remnants of practices such as patronage, patrimonialism and *coronelismo*, marked by the public sector agreement as if they were private. Their concepts, motivating factors and corruption consequences are explored. In the third chapter it will be appreciated the Public Administration control, discussing the origin and definition of the word control. In the academic area it was tried to find an activity definition, and also a brief analysis of the classifications used the most by the doctrine, especially legal, when tackling this issue, choosing to innovate when proposing a classification that may group them in social, political and legal control, pointing the available mechanisms in each of these modalities. The interdisciplinary nature of the methodology in the areas of law, political science, public administration and sociology, characterizes itself as qualitative, using the desk research method. In the fourth chapter it was established an analysis of the proposed objectives by the study, finalizing in the fifth chapter with the final considerations.

Keywords: Public Administration Control. Social Control. Political Control. Legal Control.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Diagrama de Venn, com inter-relação entre os mecanismos de controle jurídico, político e sociológico	111
----------	--	-----

LISTA DE SIGLAS

CGU	Controladoria-Geral da União
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
MP	Ministério Público
ONGs	Organizações não governamentais
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	Problema	18
1.2	Proposição	19
1.3	Objetivos	19
1.3.1	Objetivo geral	19
1.3.2	Objetivos específicos	20
1.4	Justificativa	20
1.5	Procedimentos metodológicos	21
2	DO ESTADO BRASILEIRO E DE SUA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	25
2.1	Dos paradigmas do Estado democrático de direito e de sua finalidade	33
2.2	Estado e corrupção	42
3	DOS MECANISMOS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	51
3.1	Dos mecanismos de controle jurídico da Administração Pública	54
3.1.1	Controle normativo	55
3.1.2	Das funções essenciais à justiça	57
3.1.2.1	Ministério Público	57
3.1.2.2	Defensoria Pública	60
3.1.3	Dos instrumentos jurídicos processuais	62
3.1.3.1	Ação civil pública	62
3.1.3.2	Mandado de segurança individual	63
3.1.3.3	Mandado de segurança coletivo	64
3.1.3.4	Mandado de injunção	65

3.1.3.5	Ação popular	66
3.1.3.6	<i>Habeas corpus</i>	67
3.1.3.7	<i>Habeas data</i>	68
3.2	Dos mecanismos de controle político da Administração Pública	70
3.2.1	Controle interno	70
3.2.1.1	Autotutela	71
3.2.1.2	Accountability	72
3.2.1.3	Código de conduta do servidor	75
3.2.1.4	Tribunais de Contas	77
3.2.1.5	Controladorias.....	79
3.2.2	Controle externo	82
3.2.2.1	O Judiciário como controle externo da Administração Pública	82
3.2.2.2	MP e procuradorias.....	84
3.2.2.3	Câmaras Legislativas – Senado Federal e Câmara dos Deputados	87
3.2.2.4	Comissões parlamentares de inquérito	89
3.3	Dos mecanismos de controle social da Administração Pública	91
3.3.1	Dos controles sociais estatais - paritários e híbridos	93
3.3.1.1	Conselhos gestores de políticas públicas	93
3.3.1.2	Audiência pública.....	96
3.3.1.3	Ouvidorias	98
3.3.1.4	Orçamento participativo	99
3.3.2	Dos controles sociais não estatais	101
3.3.2.1	Organizações não governamentais (ONGs).....	101
3.3.2.2	Mídia.....	103
3.3.2.3	Movimentos sociais.....	104

3.3.2.3	Voto.....	105
4	MECANISMOS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA SÍNTESE ANALÍTICA	109
4.1	Primeiro objetivo.....	109
4.2	Segundo objetivo	111
4.3	Terceiro objetivo	119
4.3.1	Planejamento.....	120
4.3.2	Seleção e sistematização do conteúdo	120
4.3.3	A seleção e elaboração de ilustrações.....	121
4.3.4	A composição da cartilha	122
4.3.5	Os recursos editoriais utilizados	122
4.3.6	Resultados.....	123
4.4	Limitações à pesquisa e sugestões	124
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
	REFERÊNCIAS	130
	APÊNDICE	145

1 INTRODUÇÃO

A corrupção é um problema que acompanha as sociedades há muitos séculos, atingindo os países independentemente de seu grau de desenvolvimento. O problema da corrupção brasileira também é antigo e o acompanha desde o período de colonização. Para impedir, ou no mínimo atenuar essa questão, existem inúmeros mecanismos que podem ser utilizados para exercer um controle sobre a Administração Pública, forçando-a que haja conforme os parâmetros que lhe são exigidos na lei.

Os mecanismos de controle são instrumentos, geralmente, utilizados pela própria Administração Pública para regular, fiscalizar e nortear seus próprios atos e a atuação de seus gestores no exercício da função pública. Há também a possibilidade deste exercício pelos cidadãos, momento em que os indivíduos se tornam controladores das atividades desempenhadas pelo Estado.

Na doutrina jurídica, são encontradas inúmeras classificações para os mecanismos de controle, sendo ponto em comum a classificação destes mecanismos conforme os Poderes do Estado que o exercem – a saber, Executivo, Legislativo e Judiciário. Entretanto, por se tratar este trabalho de pesquisa de uma incursão na área da Administração Pública optou-se por utilizar a classificação destes mecanismos segundo uma visão interdisciplinar entre os aspectos sociais, políticos e jurídicos que compõem e convergem para a Administração Pública.

A abordagem do aspecto jurídico se faz importante porque a Administração Pública está adstrita à legalidade – existência de normas – norteadora de sua conduta e dos atos de seus gestores. O aspecto político porque se refere à instância de poder, legitimidade e está diretamente ligada às instâncias decisórias de poder, autonomia e soberania. E o aspecto sociológico resgata a população – figura jurídico-político do povo como elemento constitutivo do

Estado – a quem o Estado destina suas ações e funções na busca da satisfação do bem-estar coletivo e preservação do interesse público.

O critério adotado quanto à classificação dos mecanismos de controle também está baseado em autores que analisaram e analisam a Administração Pública sob o enfoque da Administração Burocrática, Gerencial e Societal. Pode-se observar que, conforme ocorriam as mudanças nos modelos apresentados, o controle da Administração Pública ia se consolidando e ganhando um destaque cada vez maior, culminando no aprimoramento das instituições de controle existentes e na criação de novos modelos. Assim, pode-se perceber que na fase da administração burocrática a ênfase estava nos mecanismos de controle fundamentados nas normas, procedimentos e instrumentos jurídicos. Na fase gerencial, novos mecanismos de controle foram adotados pela própria Administração Pública como forma de autotutela dos atos internos e em colaboração com mecanismos externos de controle. E enfim, na fase de gestão social para a qual se parece estar caminhando, como ensinam Paula (2005a) e Tenório (1998), novos mecanismos vêm surgindo e ganhando força a partir da participação popular, legitimando e fortalecendo, assim, o Estado Democrático de Direito e o interesse público, princípios que norteiam a atuação estatal.

E ainda, esta divisão metodológica, baseada na visão interdisciplinar entre Direito, Ciência Política, Sociologia e Administração Pública parte também da opção do pesquisador devido aos seguintes argumentos:

- a) a área jurídica regula os atos da Administração Pública e norteia, por meio dos princípios e regras, a atividade de seus gestores;
- b) o enfoque político recai sobre o controle das atividades da própria Administração Pública e de seus gestores, ou seja, sobre seus órgãos e pessoas;

- c) o enfoque sociológico se dá em virtude de que os cidadãos são os destinatários dos atos da Administração Pública sobre os quais recaem, também, todos os efeitos dos atos e decisões da Administração Pública. Além do mais, o enfoque sociológico é importante em virtude do destaque que a participação do cidadão – por meio da tendência à administração societal – vem ganhando junto à Administração Pública, devido à incorporação desses novos atores no cenário político brasileiro. Os mecanismos de participação popular têm apontado para a incorporação de novos atores no cenário político brasileiro interferindo na tomada de decisão dos gestores públicos fomentando a democracia participativa e deliberativa.
- d) a Administração Pública por corresponder à gestão de bens públicos e interesses da comunidade, seja na esfera federal, estadual ou municipal, devendo pautar sua atuação nos ditames do Direito e da Moral, visando o bem comum.

Para a realização deste estudo, procedimentos metodológicos foram adotados. Quanto à natureza, a pesquisa é qualitativa, pois se trata de uma atividade da ciência, que visa a construção da realidade em um nível que não pode ser quantificado, trabalhando com o universo de crenças, valores, significados e outros construto profundos das relações, como é o caso dos mecanismos de controle da Administração Pública, que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO; MINAYO GOMÉZ, 2003).

Quanto ao tipo de pesquisa, classifica-se em *desk research* que, segundo os ensinamentos de Malhotra (2004), consiste no levantamento de informações por meio de pesquisas de dados secundários disponíveis nas mais variadas fontes.

A técnica de coleta de dados foi a pesquisa bibliográfica, onde foi possível levantar o conhecimento disponível sobre o tema, possibilitando conhecer as teorias produzidas, pertencentes aos diferentes ramos do saber, em especial, Política, Direito e Sociologia e a Administração Pública

A análise dos dados foi realizada por meio de fichamentos dos materiais coletados, que permitiu reunir as informações necessárias e úteis à elaboração de uma análise crítico-interpretativa sobre os mecanismos de controle da Administração Pública. De posse dos fichamentos foi feita a classificação, a análise, a interpretação e elaboração textual sobre os diferentes instrumentos de controle. A elaboração textual foi realizada confrontando ideias centrais dos autores com relação ao tema, permitindo ilustrar a articulação existente entre os mecanismos sociais, políticos e jurídicos de controle da Administração Pública.

Este trabalho de pesquisa se justifica, primeiramente, pela sistematização apresentada, que proporciona uma nova visão sobre os mecanismos de controle existentes no âmbito da Administração Pública. A seguir, encontra justificativa em razão dos mecanismos de controle serem utilizados como instrumentos para coibir desvios de finalidade dos atos administrativos e da atuação dos gestores públicos..

E ainda, encontra justificativa na importância de serem conhecidos pelos cidadãos como instrumentos de moralidade e de preservação do interesse público, devendo por esta razão serem amplamente divulgados por intermédio de cartilhas educativas.

1.1 Problema

A trajetória da Administração Pública brasileira, com base nas reformas estatais, trouxe diferentes mecanismos de controle de sua Administração e de seus gestores. Nos diferentes momentos da Administração Pública – burocrática,

gerencial ou a nova tendência societal – os instrumentos de controle vão se consolidando e ganhando um destaque cada vez maior, culminando no aprimoramento das instituições de controle existentes e na criação de novos modelos.

Diante desse contexto, quais são os mecanismos de controle disponíveis que visam coibir a prática de corrupção e que permitam uma melhor intermediação dos interesses da população junto à Administração Pública e, assim, preservem a moralidade de seus atos e o interesse público?

1.2 Proposição

O Estado cria vários mecanismos de controle de sua Administração Pública e de seus gestores com a finalidade de prevenir, intervir e coibir práticas de corrupção, preservar a moralidade de seus atos e o interesse público e, ainda, instrumentos que permitam uma melhor intermediação dos interesses da população junto à administração estatal.

1.3 Objetivos

Para cumprir com os objetivos deste trabalho, procurou-se subdividir este tópico em objetivo geral e objetivos específicos.

1.3.1 Objetivo geral

Estudar os mecanismos de controle da Administração Pública como instrumentos norteadores da moralidade de seus atos e de preservação do interesse público.

1.3.2 Objetivos específicos

- a) Realizar uma pesquisa bibliográfica identificando os principais mecanismos de controle da Administração Pública.
- b) Proceder a uma análise crítico interpretativa dos mecanismos de controle identificados no referencial teórico.
- c) Elaborar material de ampla divulgação em forma de cartilhas populares e pedagógicas para divulgação dos mecanismos de controle existentes na Administração Pública junto à sociedade.

1.4 Justificativa

O Estado fundamentado no contrato – conforme concebido nas teorias de Thomas Hobbes, Jean Jacques Rousseau e John Locke – ainda procura formas de garantir sua legitimidade política e, por conseguinte, tornar eficiente e duradouro este pacto. O pacto social ganha adesão e legitimidade na medida em que a população tem confiança em suas instituições e suas políticas públicas atendam ao fim social e interesse público, beneficiando de forma equânime o maior número de participantes deste contrato.

A análise do processo de transformação pelo qual passou o Estado brasileiro e sua Administração – do estado patrimonial, burocrático, gerencial, e a nova tendência do estado societal – permite perceber, segundo Bresser-Pereira (1997), que seus gestores buscaram superar o modelo patrimonialista por meio do aprimoramento das formas de gestão e dos instrumentos para controlar a atividade estatal.

Era comum à Administração Patrimonialista apropriar-se de bens e receitas do Estado e a partir da ruptura com este padrão de governança, tal qual discorre Pereira (2012), estes bens e receitas não mais seriam vistos como

pertences ao soberano, mas como pertencente a toda coletividade para atendimento de suas necessidades. Desde então, o controle da Administração Pública e dos atos de seus gestores assumiu um papel importante na gestão pública, impondo limites à atuação do governo e orientando a melhor utilização dos recursos disponíveis de forma organizada e ponderada.

Preliminarmente, este trabalho de pesquisa se justifica pela sistematização apresentada, que proporciona uma inovadora visão sobre os mecanismos de controle existentes no âmbito da Administração Pública, ao classificá-los e dividi-los em mecanismos sociais, políticos e jurídicos. Também encontra justificativa em razão dos mecanismos de controle serem utilizados como instrumentos, - seja pela própria Administração Pública ou pelos cidadãos - para coibir desvios de finalidade dos atos administrativos e da atuação dos gestores públicos, servindo como meio para combater a corrupção e exigir da Administração Pública transparência de seus atos.

E, ainda, justifica-se pela proposta de elaboração de uma cartilha educativa, a qual busca levar ao conhecimento de todos aqueles que atuam de forma direta ou indireta à Administração Pública, seja como administrado ou como administradores, os mecanismos de controle existentes para regular, fiscalizar e nortear os atos de sua gestão e da atuação de seus gestores no exercício da função pública.

1.5 Procedimentos metodológicos

Trata-se de um trabalho teórico, cuja natureza da pesquisa configura-se como qualitativa. Segundo Minayo e Minayo Gómez (2003) recebe esta classificação pois se trata de uma atividade da ciência, que visa a construção da realidade em um nível que não pode ser quantificado, trabalhando com o universo de crenças, valores, significados e outros construto profundos das relações, como

é o caso dos mecanismos de controle da Administração Pública, que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

A pesquisa é classificada como *desk research*, pautada nos ensinamentos de Malhotra (2004), a qual consiste no levantamento de informações por meio de pesquisas de dados secundários disponíveis nas mais variadas fontes. A pesquisa baseou-se em um conjunto de fontes secundárias tais como periódicos nacionais e internacionais, teses, dissertações, livros, revistas, sítios de órgãos governamentais, sítios da Internet, levando-se em conta sua relação com os campos do Direito, Administração Pública, Sociologia e Ciência Política. Buscou-se, no entanto, proceder a uma investigação sobre o tema sem, contudo, tomá-la como uma verdade absoluta.

As pesquisas foram realizadas, em periódicos nacionais e internacionais disponíveis nos portais eletrônicos brasileiros e internacionais. Como parâmetro de busca utilizou-se as palavras-chave: controle social; controle da Administração Pública; corrupção; patrimonialismo; Administração Pública; controle político; controle jurídico; controle judicial; Ministério Público; Defensoria Pública; Ação Civil Pública; Mandado de Segurança Individual; Mandado de Segurança Coletivo; Mandado de Injunção; Ação Popular; *Habeas corpus*; *Habeas data*; Autotutela; Accountability, código de conduta do servidor; código de ética; Tribunal de Contas; Controladorias; Procuradorias. Câmaras Legislativas; Controle pelo Senado; controle pela Câmara dos Deputados; Comissões Parlamentares de Inquérito; Conselhos Gestores de Políticas Públicas; Conselhos Municipais; Audiência Pública; Ouvidorias; Orçamento Participativo; Organizações não Governamentais (ONGs); Mídia; Movimentos sociais, voto popular. Essas palavras foram verificadas entre o título, o resumo e as palavras-chave dos artigos, utilizando-se as ferramentas de busca disponíveis nos portais consultados.

Também se realizou pesquisas em obras bibliográficas impressas, nas áreas de conhecimento relacionadas ao tema em questão, utilizando-se do mesmo critério em relação as palavras-chave.

A análise dos dados foi realizada por meio de fichamentos dos materiais coletados, que permitiu reunir conhecimento sobre o marco referencial e o histórico dos mecanismos de controle da Administração Pública, além de permitir um conhecimento sobre seu desenvolvimento e sua atual situação.

De posse dos fichamentos procedeu-se a classificação, a análise, a interpretação e elaboração textual sobre os diferentes instrumentos de controle, além de ter fornecido informações necessárias e úteis à elaboração de uma apreciação crítico interpretativa.

Buscou-se sistematizar o material obtido nas diversas fontes consultadas por meio de capítulos, com a finalidade de expor ao leitor de forma lógica e didática aspectos ao tema central do trabalho, qual seja, os mecanismos de controle da Administração Pública. Deste modo, tratou-se nos capítulos do trabalho sobre o Estado brasileiro e sua Administração Pública, abordando-se também aspectos sobre os paradigmas do Estado Democrático de Direito, vigente no país, bem como algumas perspectivas sobre a corrupção, a qual se busca combater por meio dos mecanismos de controle. Tratou-se nos demais capítulos sobre os mecanismos de controle da Administração Pública, segundo a nova classificação proposta pelo autor que os agrupou em mecanismos sociais, políticos e jurídicos, além de realizar-se uma síntese analítica sobre o assunto.

A elaboração textual foi realizada confrontando ideias centrais dos autores com relação ao tema, permitindo ilustrar a articulação existente entre os mecanismos sociais, políticos e jurídicos de controle da Administração Pública.

Para a elaboração da cartilha educativa, adotou-se um roteiro metodológico pautado nos ensinamentos de Bacelar (2009), Echer (2005) e Reberte (2008). A escolha pelo formato de cartilha se deu pela pretensão de

transmitir o conhecimento de forma simples, sintética, e didática. Como primeiro passo foi realizado um planejamento com a finalidade de definir os objetivos para a criação da cartilha, aliado à escolha de seu público-alvo.

O conteúdo inserido na cartilha foi baseado no material levantado durante a fase de *desk research*, e limitou-se a discorrer apenas sobre os inúmeros mecanismos de controle da Administração Pública, encontrados durante a confecção do referencial teórico do trabalho. Foram contemplados na cartilha todos os mecanismos presentes no trabalho, porém com a finalidade de não tornar o conteúdo muito extenso e cansativo para o leitor, foram tratados apenas os aspectos mais relevantes de cada mecanismo estudado.

A sistematização do conteúdo da cartilha foi realizada tomando-se como referência a mesma classificação utilizada neste trabalho, que agrupa os vários mecanismos de controle em sociais, políticos e jurídicos. Buscou-se durante a elaboração da cartilha a adequação da linguagem, transformando-se os termos técnicos em linguagem popular, com a finalidade de facilitar a compreensão do conteúdo pelos leitores. Optou-se por acrescentar ilustrações à cartilha para descontrair, animar, torná-lo menos pesado e facilitar o entendimento. Foram inseridas ilustrações prontas, retiradas a partir de sítios eletrônicos, com a devida citação das fontes na cartilha.

Elaborou-se uma apresentação com a finalidade de inserir o leitor no contexto da temática ali apresentada. Como recursos editoriais, deu-se preferência ao uso de letras maiores do que as usuais, de boa definição e sem contrastes de cores ao fundo; ilustrações claras que remetessem efetivamente ao texto; frases e parágrafos curtos e sintéticos que concentrassem uma informação de cada vez; espaçamento e entrelinhamento generosos que permitissem a leitura em várias situações.

2 DO ESTADO BRASILEIRO E DE SUA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Pode-se afirmar que o Estado não é uma instituição estática, tendo passado por inúmeras transformações, ao longo do tempo, até se apresentar da forma como o conhecemos. Embora utilizados como sinônimos, o Estado não se confunde com a Administração Pública, haja vista aquele ser muito mais abrangente que esta.

Cabe, a princípio, traçar uma conceituação sobre o que se entende por Administração Pública¹, para dirimir possíveis enganos, sobretudo com o conceito de Estado. Em linhas gerais, o Estado costuma ser definido sob a tríade povo/território/soberania, tal qual o fazem Azambuja (2001), Bevilacqua (1911) e Friede (2007). Dallari (2003, p. 118) acrescenta a estes elementos o bem comum – tido como a finalidade do Estado –, ao defini-lo como “ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.

A Administração Pública, nas palavras de Moraes (2007, p. 94),

pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos, e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Também Di Pietro (2010, p. 62) aponta para a classificação sob a ótica objetiva e subjetiva. O sentido subjetivo é definido, pela autora, como o “conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”.

No sentido objetivo,

¹ Sobre a Administração Pública recomenda-se a leitura dos autores Bresser-Pereira (2003), Freitas Júnior (2009), Glade (2003), Lopes (2004), Motta(2007), Paula (2005b), Paula e Motta (2003), Tenório (2005), Tenório (2007) e Zwich et al. (2012).

a Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo (DI PIETRO, 2010, p. 59)

Para a autora, ainda sob esta ótica objetiva, a Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob o regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos.

Perfazendo uma perspectiva histórica, observa-se que a Administração Pública brasileira evoluiu por meio de três modelos: patrimonialista, burocrático e a gerencial. Embora ocorrendo cada qual em seu tempo, nenhuma delas foi inteiramente abandonada.

A administração burocrática fora adotada em substituição às administrações patrimonialistas, que tinham como característica dominante a confusão entre o patrimônio público e o particular, tal qual confirma Weber (1989), quando afirma que o patrimonialismo caracteriza-se por uma gestão estritamente firmada pela tradição, em que o gestor toma decisões de acordo com pontos de vista pessoais e de acordo com sua simpatia ou sua antipatia, elementos igualmente suscetíveis de se deixar influenciar por suas preferências pessoais. Nesse modelo de administração, práticas de corrupção e nepotismo eram dominantes, embora tais práticas ainda possam ser observadas nos tempos atuais.

A administração burocrática no Brasil começou a tomar forma nos anos 1930, com o fomento da industrialização nacional, quando o Estado passou a intervir de forma mais incisiva no setor de produção de bens e serviços. No entanto, os princípios da Administração Pública burocrática só foram inseridos no Brasil com a primeira reforma administrativa, no ano de 1936, por meio da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, o DASP.

A Administração Pública burocrática pode ser conceituada como

aquela baseada em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimento administrativo (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 10)

O modelo burocrático mostrou-se ineficiente, pelo menos, à realidade brasileira, visto que “a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos” BRESSER-PEREIRA (2006, p. 5).

Essa percepção de ineficiência estatal se agrava com a expansão do Estado no século XX, que passou a assumir um número cada vez maior de funções nas áreas sociais e econômicas. Nesse ponto, Bresser-Pereira (2010) afirma que, com o grande aumento do tamanho do Estado, foi se tornando clara a ineficiência da Administração Pública burocrática.

Assim, aliada à influência do modelo de gestão adotado na iniciativa privada, a necessidade de um novo modelo de Administração Pública

decorre de problemas não só de crescimento e da decorrente diferenciação de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também de legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 5).

Entre os anos de 1979 e 1994, consoante Bresser-Pereira (2006), o Estado brasileiro passou por uma crise sem precedentes, marcada pela estagnação de renda e a alta inflação. Os acontecimentos recentes haviam despertado a atenção para a necessidade de um novo papel do Estado - de facilitador para que a economia nacional se mostrasse competitiva no cenário nacional - frente às mudanças provocadas pela globalização. Neste contexto, Bresser-Pereira (2006, p. 1) indica que “a crise do Estado implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções”.

Surgiram, então, no período, várias críticas quanto ao modelo de gestão vigente na Administração Pública. Guerreiro Ramos, por exemplo, aponta sua insatisfação com o modelo burocrático por julgá-lo ultrapassado, afirmando que

Modelo obsoleto de organização e burocracia configura a prática administrativa dominante. Consciente ou inconscientemente subjugados por interesses radicados, muitos administradores estão tentando resolver problemas de hoje com soluções de ontem (RAMOS, 1970, p. 19).

A insatisfação com a administração burocrática, tal qual se apresentava, era imperativa para a adoção de um novo modelo. A administração gerencial estava sendo adotada em diversos países pelo mundo e passou a se tornar uma alternativa viável para a realidade brasileira.

A urgência da mudança de uma administração burocrática para uma gerencial pode ser sintetizada no seguinte argumento:

o serviço público brasileiro não logra se tornar um sistema plenamente burocrático, já que esse é um sistema superado, que está sendo hoje abandonado em todo o mundo, em favor de uma Administração Pública gerencial. E por esse mesmo motivo não consegue fazer a sua passagem para uma Administração Pública moderna, eficiente, controlada por resultados, voltada para o atendimento do cidadão-cliente. Ao invés disso, fica acariciando um ideal superado e irrealista de implantar no final do século XX um tipo de Administração Pública que se justificava na Europa, na época do Estado liberal, como um antídoto ao patrimonialismo, mas que hoje não mais se justifica (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 17).

Este modelo gerencial de administração, no âmbito brasileiro, começou a se mostrar presente nos fins dos anos 1960, quando da edição do Decreto-Lei nº 200, de 1967 que, para Bresser-Pereira (2000), foi uma tentativa de superar a rigidez burocrática, considerando-o um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Entretanto, os ideais contidos nesse diploma legal não

prosperaram como se previa. Esse fracasso é apontado por Costa (2008, p. 27), ao demonstrar que

o Decreto Lei nº 200/67 deixou sequelas negativas. Em primeiro lugar, o ingresso de funcionários sem concurso público permitiu a reprodução de velhas práticas patrimonialistas e fisiológicas. E, por último, a negligência com a administração direta — burocrática e rígida — que não sofreu mudanças significativas na vigência do decreto, enfraquece o núcleo estratégico do Estado, fato agravado pelo senso oportunista do regime militar que deixa de investir na formação de quadros especializados para os altos escalões do serviço público.

A retomada do regime democrático, com o fim da ditadura militar, trouxe a ideia de que a modernização da gestão pública seria finalmente alcançada. Porém, traços da cultura burocrática se fizeram presentes, bem como as práticas patrimonialistas, utilizados pelos políticos da transição para o fortalecimento de seu poder político. É por este motivo que

a Constituição irá sacramentar os princípios de uma Administração Pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma Administração Pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta (BRESSER-PEREIRA 2006, p. 8).

Em 1995, com a presidência de Fernando Henrique Cardoso, dá-se início à Reforma Gerencial. Não se tratava, no entanto, de descartar totalmente o modelo vigente para a implantação de uma nova modalidade de gestão administrativa. Bresser-Pereira (2006) insiste em que a Administração Pública gerencial deve ser construída sobre a Administração Pública burocrática, aproveitando suas conquistas, os aspectos positivos que ela contém, ao mesmo tempo em que se vai eliminando o que não serve.

Em outra passagem, Bresser-Pereira (2000, p. 12) aponta para a pretensão da reforma gerencial de 1995, que buscava “criar novas instituições legais e organizacionais que permitam que uma burocracia profissional e moderna tenha condições de gerir o Estado brasileiro”.

No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado como diretriz para a implantação deste novo modelo, vê-se que a administração gerencial foi também concebida para atender à necessidade de reduzir os custos e aumentar a qualidade dos serviços públicos sob o escopo da eficiência e qualidade. Seu foco recai sobre os resultados e não mais nos processos, como no modelo burocrático. Nesse sentido, observa-se que

o paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios de confiança e de descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivo à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão cliente, do controle por resultados, e da competição administrada (BRASIL, 1995, p. 17).

A nova Administração Pública se distinguia da anterior por se pautar nos princípios do gerencialismo. Buscava abranger todos os níveis de governo – municipal, estadual e federal – e destacava a profissionalização e o uso de práticas de gestão da iniciativa privada.

No que se refere à formulação e à avaliação das políticas públicas, estas se concentravam no núcleo estratégico do Estado, com pouca possibilidade de participação popular neste processo, indo na contramão dos avanços conquistados com a redemocratização. A mobilização social começou a tomar vulto, ganhando força a gestão pública societal.

Segundo Paula (2005a), a origem da Administração Pública societal está ligada à tradição mobilizatória brasileira, cujo auge se deu na década de 1960, quando a sociedade se mobilizou pelas reformas no país. Nos anos 1970, a Igreja Católica desempenhou papel relevante ao promover encontros para suscitar discussões acerca de problemas sociais, estimulando a participação popular e a formação de lideranças populares. O surgimento desses grupos incentivou a demanda por reivindicações junto ao poder público, para a melhoria das políticas públicas de saúde, educação, transporte e tantas outras que afetassem a qualidade de vida de toda população.

Paula (2005a) afirma que estes grupos também se mobilizaram na busca dos direitos de cidadania, como, por exemplo, realizando protestos contra o custo de vida, o desemprego, a repressão política e a opressão da mulher. Esse movimento foi ganhando força e culminou na constituição dos primeiros Centros Populares, criados por militantes políticos para facilitar a sua atuação em atividades de educadores e organizadores da mobilização popular.

Na década de 1980, esses Centros Populares também passam a ser denominados de organizações não governamentais (ONGs). A participação popular ganhou ainda mais destaque em meados dos anos 1980, com o processo de transição democrática. Também se percebe esta preocupação no momento da elaboração da Constituinte,

quando diferentes forças políticas ofereciam suas propostas para formular um novo referencial das relações entre Estado e sociedade, cada qual fundamentada na sua visão de como deveria ser a construção da democracia no Brasil (PAULA, 2005a, p. 4)

Aliados às ONGs, despontaram no cenário nacional outros movimentos, comandados por sindicatos e partidos políticos, todos reivindicando direitos de cidadania e fortalecimento do papel da sociedade civil frente ao Estado.

Segundo Tenório (1998), esse modelo contrapõe-se à gestão estratégica tradicional, na medida em que tenta substituir a gestão tecnoburocrática por um gerenciamento mais participativo, no qual o processo decisório incluía diferentes sujeitos sociais.

Para Santos e Avritzer (2002), há que se destacar a emergência de um modelo de democracia participativa, um dos principais meios pelos quais a emancipação social está sendo reinventada no século XXI.

Paralelamente a este modelo hegemônico de democracia, sempre existiram outros modelos, como a democracia participativa ou a democracia popular, apesar de marginalizados ou desacreditados. Em tempos recentes, um desses modelos, a democracia participativa tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade. Trata-se de iniciativas locais, em contextos rurais ou urbanos, em diferentes partes do mundo, e que crescentemente vão desenvolvendo vínculos de interconhecimento e de interação com iniciativas paralelas, ensejando, assim, a formação, por enquanto embrionária, de redes transnacionais de democracia participativa (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 32).

É também esse cenário que desperta na sociedade a consciência de seu papel como agente fiscalizador do Estado e partícipe no processo de elaboração e implementação das políticas públicas. É quando se busca

a implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas (PAULA, 2005a, p. 4).

Ocorre que a Administração Pública societal se mostrou muito incipiente, carecendo ser aprimorada, visto que não contempla um modelo de organização a ser instalado em toda amplitude do Estado. Corroborando este pensamento, Paula (2005a, p. 8) afirma que “a ausência de uma elaboração da vertente social para o aparelho do Estado contribui para a permanência da proposta gerencial”.

Tal qual a Administração Pública, o Estado brasileiro não se mostrou inerte desde a sua origem. Muitas transformações ocorreram até que se instituisse o Estado Democrático de Direito, sobre o qual se pautam todas as relações entre o Estado e a sociedade brasileira. Abordar-se-ão, no próximo capítulo, algumas questões sobre o paradigma do Estado Democrático de Direito.

2.1 Dos paradigmas do Estado democrático de direito e de sua finalidade

A adoção do paradigma do Estado Democrático de Direito é um fenômeno relativamente recente. Antes dele, a sociedade conviveu com outros paradigmas de Estados, sobre os quais será feita uma breve exposição.

Cabe, no entanto, antes de adentrar na exposição dos modelos precursores ao Estado Democrático de Direito, esclarecer qual a definição de paradigma, a fim de clarear o percurso. Conforme Oliveira (2002, p. 52),

o termo ‘paradigma’ foi introduzido na discussão epistemológica contemporânea com o sentido, por exemplo, utilizado por Gomes Canotilho, ou seja, como consenso científico enraizado quanto às teorias, modelos e métodos de compreensão do mundo, a partir do conceito concebido por Thomas Kuhn: paradigmas são realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência.

Para este autor, os paradigmas auxiliam a entender como uma determinada sociedade, num determinado período, compreende os princípios constitucionais e também o sistema de direitos.

De acordo com Carvalho Netto (1999), durante a Antiguidade e a Idade Média, existia um paradigma único, chamado Pré-Moderno, ao passo que, na modernidade, identificam-se três paradigmas: o Estado de Direito, o Estado Social e o Estado Democrático de Direito.

O primeiro paradigma, da Antiguidade e da Idade Média, também denominado pré-moderno,

compreende o direito aglutinado a normas morais, religiosas e costumeiras, de modo que o direito se identificava com normas concretas e individuais, as quais se justificavam pelo privilégio de um grupo ou de um indivíduo (CARVALHO NETTO, 1999, p. 477).

Após a crise do paradigma pré-moderno, que durou cerca de três séculos, teve início a construção do paradigma do Estado de Direito – Estado Liberal - e o direito toma a compreensão de um sistema de normas gerais e abstratas aplicável a todos. Nesse paradigma, em contraponto com o anterior, há uma divisão bem clara entre o público e o privado, e ao Estado cumpria

garantir a certeza nas relações sociais, por meio da compatibilização dos interesses privados de cada um com o interesse de todos, mas deixar a felicidade ou a busca da felicidade nas mãos de cada indivíduo (OLIVEIRA, 2002. p. 55).

Diferente do paradigma pré-moderno, em que até a felicidade do indivíduo era dever do Estado, cumpria a este intervir o mínimo possível em sua esfera privada. Ao indivíduo era dada a liberdade para fazer tudo aquilo que não fosse contrário ao direito, sendo-lhe permitido tudo que não é proibido por lei.

Nesse paradigma, a igualdade dos indivíduos perante a lei é instituída. Há a igualdade

no sentido de todos se apresentarem agora como proprietários, no mínimo, de si próprios, e, assim, formalmente, todos devem ser iguais perante a lei, porque proprietários, sujeitos de direito, devendo-se pôr fim aos odiosos privilégios de nascimento (CARVALHO NETTO, 1999, p. 478).

É nesse contexto que são reconhecidos os direitos naturais à vida, à propriedade e à liberdade. Conforme Oliveira (2002), também são acordados direitos perante o Estado, tais como o status de membro (nacionalidade), a igualdade perante a lei, a certeza e a segurança jurídicas, a tutela jurisdicional, a segurança pública e os direitos políticos.

O Estado Liberal, que teve como marco a Revolução Francesa de 1789, cujo lema se baseava nos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, não prosperou. Para Bonavides (2004), os dois primeiros ideais da Revolução Francesa foram concebidas apenas formalmente, enquanto a fraternidade sequer foi instituída.

A mudança para o Estado Social se deu em virtude do limitado papel do Estado Liberal de mero garantidor da segurança e ordem pública. Dessa forma, abriu-se espaço para o surgimento de um capitalismo dominador, que acumulava renda na mão de poucos, acentuando as diferenças sociais.

Outro fator apontado para justificar tal mudança é pontuado por Lages (2002), no sentido de que o Estado liberal foi incapaz de atender às demandas sociais. O mero apontamento dos direitos de igualdade, liberdade e propriedade nos textos constitucionais não foi suficiente para que os mesmos fossem garantidos. Reivindicações pelos direitos sociais passaram a ganhar volume, aliadas à promulgação de constituições sociais, como a mexicana, de 1917 e a

alemã, em 1919, que podem ser consideradas marcos iniciais para o Estado Social, também cunhado de Estado do Bem-Estar Social.

Na concepção de Bonavides (2004), quando o Estado muda sua postura e assume um papel mais atuante no cotidiano dos cidadãos, ele se torna apto a ser denominado Estado social.

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado social (BONAVIDES, 2004, p. 186).

Oliveira (2002, p. 59) também aponta para essa mudança de postura tomada pelo Estado, afirmando que

O Estado não mais pode ser tomado como um elemento "neutro", distante dos conflitos sociais; mas um Estado que assume como agente conformador da realidade social e que busca, inclusive, estabelecer formas de vida concretas, impondo pautas 'públicas' de 'vida boa'.

O Estado monopolizador das necessidades dos indivíduos experimenta, então, um aumento considerável em seu campo de atuação, provocado pelas novas demandas econômicas e sociais. O indivíduo passou a ser visto sob o

prisma de cliente da Administração Pública, em vez de cidadão (OLIVEIRA, 2002).

A crise do Estado Social fez surgir a necessidade de um modelo mais coerente com as novas demandas dos cidadãos, como bem destacado por Oliveira (2002, p. 62), quando afirma que

No esteio dos novos movimentos sociais, tais como o estudantil de 1968, o pacifista, o ecologista e os de luta pelos direitos das minorias, além dos movimentos contraculturais, que passam a eclodir a partir da segunda metade da década de 60, a “nova esquerda”, a chamada esquerda não-estalinista, a partir de duras críticas tanto ao Estado de Bem-Estar – denunciando os limites e o alcance das políticas públicas, as contradições entre capitalismo e democracia, quanto ao Estado de socialismo real – a formação de uma burocracia autoritária, desligada das aspirações populares, cunha a expressão Estado Democrático de Direito.

Os questionamentos acerca do papel exercido por este Estado Social passaram a ser feitos, sobretudo, pela sociedade, tanto nas questões públicas quanto naquelas relativas a seus direitos pessoais.

Carvalho Netto (1999) desponta que a relação entre o público e o privado é, novamente, colocada em xeque. As associações da sociedade civil passam a representar o interesse público contra o Estado privatizado e omissivo. Os direitos recebem a conotação de participação no debate público, que informa e conforma a soberania de um novo paradigma, o paradigma do Estado Democrático de Direito e seu Direito participativo, pluralista e aberto.

Nesse novo contexto, a sociedade ganha papel de destaque, com a possibilidade de aumentar sua participação, indo ao encontro do pensamento democrático que norteia as relações entre Estado e sociedade. Para Silva (2010, p. 66),

no que diz respeito ao princípio da soberania popular, característica essencial do Estado Democrático, impõe-se a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure na simples formação das instituições representativas, mas no seu completo desenvolvimento, visando, assim, concretizar o princípio democrático como garantia real dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Esse processo é destacado, por Santos e Avritzer (2002), como o incentivador de uma nova concepção de democracia, que visa superar o modelo hegemônico (democracia representativa), considerada de baixa intensidade, que seria baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social.

A participação popular não convém apenas aos cidadãos, mas também à legitimação do próprio Estado e ao fundamento de sua existência. Havia uma tensão nos modelos anteriores, pelo fato de o direito ser imposto por um aparato estatal, de cima pra baixo, em que os indivíduos eram vistos como meros destinatários do direito. Conforme demonstra Thibau (2008, p. 340), baseado em Jürgen Habermas,

O Estado Democrático de Direito visa corrigir as distorções concernentes à legitimidade do Direito havidas nos paradigmas jurídico-constitucionais do Estado Liberal e do Estado Social, uma vez que esses paradigmas cingem-se a disputar a hegemonia na 'determinação dos pressupostos fáticos para o *status* de pessoas do direito em seu papel de destinatárias da ordem jurídica'.

O que se busca no Estado Democrático de Direito é a legitimação do direito por meio dos cidadãos que passam a se reconhecer como autores da norma e não como meros destinatários. Por esse motivo, Habermas (1995) conceituou o Estado Constitucional como a ordem política livremente estabelecida pela

vontade do povo, de maneira que os destinatários das normas legais podem, ao mesmo tempo, se reconhecer como os autores da lei.

Para Oliveira (2002, p. 14), a legitimidade do Direito passa por “um processo democrático por meio do qual os cidadãos alcancem um entendimento acerca das normas de seu viver em conjunto”. Esse entendimento, no entanto, é um processo recente que ainda se encontra em curso e cujos reflexos serão percebidos em uma maior fiscalização e controle das atividades estatais, pois, como demonstra Thibau (2008, p. 340),

os paradigmas jurídico-constitucionais do Estado Liberal e do Estado Social desconsideram os direitos de participação e de fiscalização dos cidadãos que integram uma sociedade complexa e pluralista na construção do Ordenamento Jurídico.

Percebe-se, desse modo, que, durante a vigência dos Estados Liberal e Social, a participação popular mostrava-se acanhada, uma vez que o Estado não dava destaque ao cidadão na condução da *res pública*.

Todavia, o Estado Democrático de Direito, aliado à emergência da democracia participativa, incentiva a participação do cidadão na condução da coisa pública. Tal interferência é fundamental para que seus direitos sejam atingidos em plenitude. Sua atuação deve se dar em todos os momentos, contemplando a formulação, a implementação e a efetivação das políticas públicas, mas, sobretudo, a fim de que se exerça um controle da atividade estatal. Mas, a participação da comunidade não é a única forma de controle das políticas públicas; há que se contar também com os mecanismos postos à disposição pelo próprio aparelho estatal.

A sociedade brasileira tem se alinhado aos preceitos determinantes de um Estado Democrático de Direito, tendo em vista que se vive sobre este paradigma. Tal afirmação pode ser confirmada a partir do texto constitucional que, em seu

artigo 1º, declara que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)” (BRASIL, 1988).

Quando se aborda o Estado Democrático de Direito, não se pode renegar o destaque a ser dado em sua finalidade, qual seja o interesse público. Entretanto, a delimitação de seu significado não é tarefa fácil, pois, conforme afirma Borges (2006), trata-se de um conceito indeterminado, plurissignificativo e, por isso, de difícil definição, mas não impossível.

Para delimitar seu conceito, serão mencionados os fundamentos do Direito, de forma especial ao Direito Administrativo, amparados na visão de Gabardo e Hachem (2010), os quais indicam que a noção de interesse público relaciona-se com as bases do Direito Administrativo Moderno.

Carvalho Filho (2010a, p. 70) indica que o interesse público associa-se à noção do próprio Estado, pois “seria imaginável que o Estado se preordenasse a fins de interesses privados, refugindo à sua missão fundamental de organizar a coletividade e prestar-lhe a devida satisfação quanto ao seu bem-estar”. Por esse motivo, o autor aponta que o fim último do Estado é o interesse público.

Na definição de interesse público traçada por Meirelles (2010), os fins da Administração Pública consolidam-se na defesa do interesse público, assim entendidas aquelas aspirações ou vantagens lícitamente almejadas por toda a comunidade administrada, ou por uma parte expressiva de seus membros.

Bandeira de Mello (2011, p. 61) assume a visão de que

o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem.

Para este autor, o interesse público não deve ser entendido como uma noção antagônica ao interesse pessoal. Não poderia haver um interesse público

que fosse discordante do interesse de cada um dos membros da sociedade, pois seria inconcebível um interesse do todo que fosse, ao mesmo tempo, contrário ao interesse de cada uma das partes que o compõem.

Nesse sentido, acrescenta-se o posicionamento de Carvalho Filho (2010a, p. 73), segundo o qual

o interesse público não é o somatório dos interesses individuais dos componentes do grupo social, mas traduz interesse próprio, coletivo, gerador de satisfação geral, e não individual; enfim, busca o bem comum.

Sob o argumento da consecução do bem comum, encontra campo no Estado Democrático de Direito o princípio da supremacia do interesse público. Quando de sua atuação, o Estado se depara, de forma recorrente, com confrontos entre os interesses públicos e privados, havendo a necessidade de impor, muitas vezes, restrições aos direitos dos indivíduos.

A visão acerca deste pensamento é manifestada por Carvalho Filho (2010a, p. 73), quando argumenta que “se o interesse é público tem que ponderar sobre o interesse privado quando estiverem em rota de colisão”.

Contudo, para que se faça uma ponderação dos interesses conflitantes, deve-se analisá-los sobre uma perspectiva legal, pois o Estado deve pautar-se em um complexo ordenamento jurídico que tem na Constituição Federal sua referência principal.

Nesse sentido, Lima (2007, p. 39-40) destaca que se supõe da

atividade administrativa a preexistência de uma regra jurídica, reconhecendo-lhe uma finalidade própria. Jaz, conseqüentemente, a Administração Pública debaixo da legislação, que deve enunciar e determinar a regra de Direito.

As atividades desenvolvidas pelo Estado são realizadas com o propósito de levar benefícios à coletividade. Quando, porém, a atuação do Estado se desenvolve em desacordo com esta tarefa essencial, ou seja, em desacordo com o interesse público e os ditames da Constituição Federal, há que se falar em desvio de finalidade².

Esta atuação em descompasso com os ditames do Estado Democrático de Direito pode se mostrar uma via para o cometimento de práticas corruptas, as quais acarretam consequências danosas ao seio social. Essa relação entre Estado e corrupção poderá ser mais bem compreendida na seção 2.2.

2.2 Estado e corrupção

A corrupção é um problema político, econômico e social que acompanha as sociedades há muitos séculos. Práticas de corrupção não são exclusivas de países em desenvolvimento, muito embora sejam mais frequentes, uma vez que países desenvolvidos também sofrem deste mal.

Embora o tema seja recorrente e se encontre materializado na agenda das preocupações brasileiras, observa-se que a questão não é combatida de modo resolutivo. No Brasil, o fenômeno corrupção também não é algo novo, tendo bases históricas desde os períodos da colonização.

As estruturas sociopolíticas foram contaminadas por elementos dessa colonização e encontram resquícios na sociedade brasileira até os dias atuais. São elementos que fomentaram, ao longo da história, a prática da corrupção, entre eles o coronelismo, o patrimonialismo e o clientelismo, marcados pelo trato da coisa pública como particular.

² O termo desvio de finalidade será aqui interpretado como sinônimo de desvio de poder, tal qual o faz Di Pietro (2010), e assume o sentido de desempenho das atividades públicas com objetivo diverso do interesse público.

Para Faoro (2000), em seu livro “Os donos do Poder”, o período colonial brasileiro teria sido o berço da corrupção e da burocracia no país. Eis que a estrutura administrativa do Estado patrimonial português foi importada para o Brasil Colônia e mantida, transformando-se a estrutura de sua economia política, enquanto muitos outros países a superavam. Também a partir desse modelo foram estruturados o Império e a República brasileira.

O autor analisa as origens históricas do Estado português e explica que os bens públicos, como terras e os bens da Coroa Real, não se dissociavam do patrimônio privado do governante. O assunto é retratado na seguinte passagem:

A coroa conseguiu formar, desde os primeiros golpes da reconquista, imenso patrimônio rural [...], cuja propriedade se confundia com o domínio da casa real, aplicado o produto nas necessidades coletivas ou pessoais, sob as circunstâncias que distinguem mal o bem público do bem particular, privativo do príncipe [...] A propriedade do rei – suas terras e seus tesouros – se confundem nos seus aspectos público e particular. Rendas e despesas se aplicam, sem discriminação normativa prévia, nos gastos da família ou em bens e serviços de utilidade geral (FAORO, 2000, p. 4).

Também Holanda (1969, p. 105-106) trata sobre o assunto na seguinte passagem:

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. [...]. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalece a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer as funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as

capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. [...]

Tais práticas seriam tão antigas a ponto de Speck (2002) apontar que as origens do nepotismo, ou da utilização clientelista, fisiológica ou eleitoreira dos cargos e empregos públicos, confundem-se com a origem do próprio Estado. Não apenas do Estado moderno, mas da organização estatal em sua forma mais primitiva, de que é exemplo a estrutura monárquica de poder, fundada essencialmente na ideia de hereditariedade, em que inexiste qualquer associação ou vinculação entre o direito de exercer o poder político e um sistema de mérito ou mesmo a impessoalidade.

Segundo Almeida (2007, p. 109), "o patrimonialismo e a corrupção são ideias afins, visto que, quanto mais alguém acha correto e defende valores patrimonialistas, mais tenderá a ser tolerante com a corrupção e práticas correlatas".

Para Silva (2008), o termo corrupção tem origem na palavra latina *corruptione*, que significa decomposição, putrefação, depravação, desmoralização, sedução e suborno.

Como parâmetro deste trabalho, foi utilizada a seguinte definição de corrupção, oferecida por Klitgaard (citado por PEREIRA, 2012, p. 8):

Corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados (pessoais, familiares, de grupo fechado) de natureza pecuniária ou para melhorar o *status*, ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamento ligados a interesses privados.

Bobbio, Matteuci e Pasquino (2004) reforçam este pensamento ao afirmar que é corrupto o comportamento ilegal daquele que desempenha uma função na

estrutura do Estado, fazendo uso de sua função para atender à finalidade diversa da que lhe é própria (interesse público).

Pelas definições que o termo assume, é possível notar que a corrupção é um fenômeno social e multidisciplinar, e, por este motivo, tem sido alvo de dedicação de estudiosos e pesquisadores de diversos ramos do conhecimento, como direito, sociologia, política e filosofia, dentre outros.

A corrupção, no entanto, é um mal que atinge não somente a esfera pública, embora nesta surta maiores reflexos sobre a vida dos cidadãos. Na esfera privada, ela, comumente, está associada ao setor empresarial, mas também pode ocorrer na esfera de relações entre indivíduos.

Geralmente, a corrupção está associada ao alto escalão do governo, porém, ela pode estar presente em todos os níveis da Administração Pública. Por ser um grave problema, um sem número de países do mundo tem empenhado seus esforços no combate à corrupção, inclusive por meio de tratados e pactos internacionais. Neste campo, podem-se citar três tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário: a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, a Convenção Interamericana Contra a Corrupção e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

A corrupção pública, na visão de Silva (2008), seria uma relação social (de caráter pessoal, extramercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência ilegal de renda, dentro da sociedade ou do fundo público, para a realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve a troca de favores entre os grupos de agentes e, geralmente, a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de quaisquer tipos de incentivos, condicionados estes pelas regras do jogo e, portanto, pelo sistema de incentivos que delas emergem.

Além da corrupção que se materializa na obtenção de qualquer tipo de vantagem indevida para a ação ou a omissão de determinado ato, desperta interesse e, sobretudo, preocupação com a questão da corrupção moral do indivíduo. Esta seria mais perniciosa, pois seria capaz de corromper a sociedade, de modo a deteriorar valores éticos, fazendo surgir um código paralelo que passaria a encarar a corrupção como algo normal.

Sobre esse aspecto, por meio de estudo da Pesquisa Social Brasileira (PESB), apresentada por Almeida (2007), pode-se entender por que a cultura da corrupção é tão enraizada entre nós. A pesquisa mostra que isso acontece porque a corrupção não é simplesmente a obra perversa dos políticos e governantes. Sob a simpática expressão “jeitinho brasileiro”, ela é socialmente aceita, contando com o apoio da população, que a encara como tolerável.

Ainda nesta seara, Garcia (2004) traz apontamentos no sentido de que a corrupção moral enseja o surgimento de um código paralelo de conduta, à margem da lei e da razão, que paulatinamente se incorpora ao *standard* de normalidade do *homo medius*. Uma vez iniciado esse processo, difícil será a reversão ao *status quo*, fundado na pureza normativa de um dever ser direcionado à consecução do bem de todos.

Mas, quais seriam os fatores seriam motivadores aos comportamentos corruptos? Corroborando esta visão, o autor afirma que a corrupção é um fenômeno associado à fragilidade dos padrões éticos da sociedade, os quais refletem sobre a ética do agente público. Este é um mero “exemplar” do meio em que vive, onde a vantagem indevida é vista como prática comum pelos cidadãos e, certamente, esta concepção é mantida pelo agente nas relações que venha a estabelecer com o poder público. Para ele, os desvios de comportamentais de hoje em muito refletem situações passadas, das quais constituem mera continuação.

Porém, a corrupção não pode ser vista apenas como um problema associado a falhas morais ou éticas da sociedade. Deve-se enxergá-la sob uma

perspectiva mais abrangente. Nesse sentido, aponta Sefton (2004 citado por LOPES, 2007) que a corrupção, ao contrário do que indica o senso comum, não nasce primordialmente da falha de caráter de agentes individuais e, sim, de todo um arranjo político propício à sua sobrevivência. Entre os fatores que contribuem para essa realidade estão políticas governamentais, programas concebidos e administrados insatisfatoriamente, instituições deficientes, mecanismos inadequados de controle e avaliação, baixa organização da sociedade civil, sistema de justiça criminal fraco, remuneração inadequada de servidores públicos e falta de responsabilidade e transparência.

Pereira (2012) também aponta nesse sentido ao afirmar que a corrupção não tem origem em uma deficiência educacional ou moral de indivíduos ou burocratas, mas, sim, de instituições que estimulam o funcionário a adotar um comportamento corrupto. Assim, o combate efetivo à corrupção implica uma reforma das instituições públicas. Ainda nesta seara, Araújo (2005) mostra que estudos apontam para a ineficiência institucional, representada por governos instáveis e por instituições fracas, como causa da corrupção, e não como consequência.

O que parece certo é que a percepção do que seja corrupção relaciona-se com um conjunto de valores de uma determinada sociedade em uma determinada época histórica. Tal assertiva pode ser corroborada pela visão de Avritzer (2008), no sentido de que, assim como os republicanos acusaram o sistema imperial de corrupto, também os revolucionários de 1930 o fizeram com a Primeira República e Getúlio Vargas foi derrubado em 1954, sob a mesma acusação; o golpe de 1964 foi dado numa luta contra a subversão e a corrupção, entretanto, a ditadura findou-se sob acusações de corrupção, despotismo e desrespeito pela coisa pública. Após a redemocratização, Fernando Collor, cuja promessa era

aniquilar os “marajás”³, sofreu *impeachment* por fazer o que condenou. E no atual governo a história não tem se mostrado diferente.

Não apenas Avritzer (2008) assume tal modo de vista, como também o fazem Bobbio, Matteuci e Pasquino (2004), afirmando que a corrupção é uma forma particular de exercer influência ilícita, ilegal e ilegítima. Ela amolda-se ao funcionamento de um sistema, em particular ao modo como se tomam as decisões. A primeira consideração diz respeito ao âmbito da institucionalização de certas práticas: quanto maior for o âmbito de institucionalização, tanto maiores serão as possibilidades do comportamento corrupto. Por isso, a ampliação do setor público em relação ao privado provoca o aumento das possibilidades de corrupção. Mas, não é só a amplitude do setor público que influenciam essas possibilidades, mas também o ritmo com que ele se expande. Em ambientes estavelmente institucionalizados, o comportamento corrupto tende a ser menos frequente. No entanto, a corrupção não está ligada apenas ao grau de institucionalização, à amplitude do setor público e ao ritmo das mudanças sociais. Ela está também relacionada com a cultura das elites e das massas e depende da percepção que tende a variar no tempo e no espaço.

A sociedade tem tomado cada vez mais consciência a respeito do grave problema que a corrupção representa e o Estado brasileiro, pelo menos em seu discurso, também não se mostra indiferente. A mensagem emitida pela Presidência da República ao Congresso Nacional no ano de 2002 mostra que o governo brasileiro tem consciência de que

³ Segundo Romão, Souza e Yado (2010), a expressão “marajás”, na antiguidade, designava os príncipes indianos, que além de serem muito ricos possuíam privilégios que os colocavam numa posição de superioridade diante das camadas mais baixas da sociedade. A popularização do termo “marajá” no Brasil ganhou um sentido diferente, passando a designar “pessoa que ganha bem sem trabalhar muito”.

a corrupção drena recursos que seriam destinados a produzir e realizar bens e serviços públicos em favor da sociedade, a gerar negócios e a criar e manter empregos. A corrupção e a malversação das verbas e recursos públicos são enormes obstáculos ao desenvolvimento nacional, porque implicam diretamente redução da atividade econômica e diminuição da qualidade de vida da população (BRASIL, 2002, p. 515).

Independente de onde seja seu nascedouro, a corrupção mostra-se nociva à sociedade. Para Lopes (2007), a corrupção reduz o crescimento devido à diminuição dos investimentos privados. Também reduz a renda per capita, aumenta a mortalidade infantil, além de impactar negativamente os indicadores de saúde, de educação, de produtividade, etc. Não obstante, podem-se elencar outras das inúmeras de suas consequências, tais como o enfraquecimento da democracia, a diminuição na confiança que o cidadão deposita no Estado, além da falta de legitimidade dos governos.

Nesse sentido, Pereira (2012) afirma que uma sociedade com corrupção generalizada, mais cedo ou mais tarde, será submetida a crises de legitimidade no seu sistema político, especialmente em termos de queda nos níveis de credibilidade de seus políticos e de suas instituições.

Não se pode afirmar categoricamente que exista, nos tempos atuais, mais ou menos corrupção que nos tempos passados. As evidências de que há um aumento da corrupção no país pode significar, na realidade, que a sociedade tem avançado significativamente na luta contra esse mal.

Para Filgueiras (2011, p. 63),

o Estado brasileiro tem aprimorado suas instituições de controle e a corrupção tem sido mais desvelada e transparente ao público. Todavia, o sentimento da população em torno da corrupção revela um crescente descontentamento com relação às instituições da democracia e suscitado a reação conservadora que enxerga o Estado como o espaço dos vícios e, por conseguinte, da corrupção.

O combate à corrupção é uma batalha constante que pressupõe uma relação entre vários órgãos em todas as esferas da sociedade e do governo, em que cada qual desempenha seu papel, cujo foco deve estar tanto na prevenção quanto na repressão.

A atuação repressiva de combate à corrupção é a mais simples e direta de ser percebida, devido à “sua exposição na mídia, onde se consegue, em instantes, levar informação a milhões de cidadãos, utilizando-se as redes de televisão, de rádio, jornais, internet” (SILVA, 2009, p. 98).

O autor também ressalta que as ações repressivas são extremamente importantes para que a sociedade não tenha a sensação de impunidade. Aliadas a estas ações, são também necessárias ações preventivas. Estas, talvez, devessem até receber maior destaque, pois, quanto maior a prevenção, menor a necessidade de uma repressão, se bem que algumas ações repressivas acabam por assumir o caráter preventivo para novas ocorrências, contribuindo para a educação da sociedade e para diminuir a sensação de impunidade.

Embora o Estado brasileiro tenha proporcionado arranjos institucionais relevantes para o enfrentamento da corrupção, estas ferramentas não têm sido, por si só, o bastante para a materialização de uma ordem política capaz de impedir os casos de corrupção.

Dessa forma, medidas para o combate à corrupção urgem ser tomadas, tanto dentre a melhoria da eficiência das instituições, seja por meio de mecanismos instituídos pelo próprio Estado, seja por meio da mobilização popular para exercer um maior controle sobre seus atos.

3 DOS MECANISMOS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Meirelles (2010) aponta que a palavra controle é de origem francesa (*contrôle*) e sempre encontrou resistência entre os cultores do vernáculo, até ser incorporada ao idioma brasileiro, por ser intraduzível e insubstituível, quer em seu sentido vulgar ou técnico.

Dentre os inúmeros significados adquiridos pelo vocábulo controle, Houaiss (2009, p. 541) aponta os seguintes:

1. ato ou efeito de controlar(-se) 1.1 monitoração, fiscalização 1.2 poder, domínio ou autoridade sobre alguém ou algo 1.3 domínio da própria vontade, das próprias emoções; autocontrole, equilíbrio. 2. instituição, órgão, setor etc. ao qual compete monitorar ou fiscalizar. 3. dispositivo ou mecanismo interno destinado a comandar ou regular o funcionamento de máquina, aparelho ou instrumento. 4. capacidade de reagir de imediato em determinadas situações, por meio de reflexo motor, ou por habilidade.
5. função que estabelece o curso das operações ou do sistema de processamento de dados.

A função de controle se mostra presente, em variados níveis na atividade administrativa, seja na esfera privada ou no âmbito da Administração Pública. O foco deste trabalho será uma análise dos mecanismos de controle voltados para a atividade estatal. No que se refere à Administração Pública, o tema está longe de ser recente. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, editada no ano de 1789, trazia, em seu artigo 15, que “a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público, quanto à sua administração” (DECLARAÇÃO..., 1973, citado por FERREIRA FILHO, 1978, p. 87)

No cenário brasileiro, a figura do controle estava presente no Decreto-Lei nº 200, de 1967, que instrumentalizou a Reforma Administrativa Federal e

passou a apontar o controle como um dos princípios fundamentais da Administração (BRASIL, 1967).

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

I - Planejamento

II - Coordenação

III - Descentralização

IV - Delegação de Competência

V – **Controle** (BRASIL, 1967) (grifo nosso)

A doutrina traz farta gama de conceitos de controle da Administração Pública. Neste trabalho utiliza-se o conceito cunhado por Vicente e Alexandrino (2008), uma vez que abrange também a possibilidade de participação do povo neste processo.

O conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece a fim de que a própria Administração, os Poderes Judiciário e Legislativo, e ainda o povo, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder-dever ou a faculdade de fiscalização, orientação e revisão da atuação administrativa de todos os órgãos, entidades e agentes públicos, em todas as esferas do Poder. Garante-se, mediante o amplo controle da Administração, a legitimidade de seus atos, a adequada conduta funcional de seus agentes e a defesa dos direitos dos administrados (VICENTE; ALEXANDRINO, 2008, p. 574).

A atividade estatal se manifesta por meio dos atos praticados por seus gestores. Dessa forma, caso atuassem de forma correta, seria dispensável a necessidade de controle de seus atos. Porém, não parece que chegou a este ponto.

Madison, Hamilton e Jay (1993) formulam uma sentença que reflete com exatidão o motivo de não se dispensar os mecanismos de controle, quando alegam que “se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se

os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 350).

Conforme o entendimento de Medauar (2010), a avaliação dos diversos controles institucionalizados do Brasil revela insuficiências e inefetividades. Daí ser necessário o aprimoramento das técnicas e atividades fiscalizadoras e também avaliadoras, do que decorrerá, certamente, melhor desempenho da Administração.

Inúmeros são os mecanismos de controle existentes para regular a atuação estatal, bem como são inúmeras as classificações encontradas no meio acadêmico, variando conforme as perspectivas e os objetivos a que são tomados.

A doutrina jurídica que trata sobre Direito Administrativo propõe-se a estudar os mecanismos de controle, sendo possível encontrar as mais diversas classificações, tais como algumas que são aqui expostas, a título de exemplo. Pode-se classificá-los, quanto à natureza do controle, em controle de legalidade e controle de mérito, tal como o fazem Carvalho Filho (2010b), Di Pietro (2010), Medauar (2010) e Meirelles (2010).

Quanto ao momento em que o controle é exercido, pode-se classificá-lo em preventivo, concomitante ou subsequente, como visto em Carvalho Filho (2010b), Di Pietro (2010), Medauar (2010) e Meirelles (2010). Há outra classificação que divide o controle em interno e externo e, embora assumam o mesmo sentido, Madauar (2010) os classifica quanto à natureza, enquanto Meirelles (2010) o faz quanto à localização do órgão que os realiza.

Há outra classificação presente na doutrina jurídica que busca classificar os mecanismos de controle, tomando como referência o órgão que o exerce. Sob esta análise encontra-se a classificação dos controles em legislativo (ou parlamentar), administrativo e judicial, conforme Carvalho Filho (2010b) e Di Pietro (2010).

Porém, neste trabalho, não são utilizadas as classificações habituais, tendo-se preferido analisá-las por outra perspectiva, na qual se toma como base

uma visão interdisciplinar entre direito, política e sociologia, resultando numa classificação dos controles em jurídicos, políticos e social. Há que se ressaltar, contudo, que este trabalho não tem a pretensão de esgotar todas as formas de controle existentes, até pela sua abrangência. Buscou-se, após uma ampla pesquisa, destacar aqueles mecanismos que tenham a capacidade de compelir, de algum modo, a atuação do Estado em conformidade com o interesse público.

3.1 Dos mecanismos de controle jurídico da Administração Pública

A classificação que aqui se pretende não se confunde com o controle judicial, ou Judiciário, comumente apontado na doutrina jurídica. Como referência, pode-se destacar o entendimento da matéria conforme Meirelles (2010, p. 743-744):

O controle judiciário ou judicial é o exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário quando realiza atividade administrativa.

Neste trabalho, o controle jurídico é abordado sob a concepção de que a área jurídica – compreendendo tanto a estrutura do Poder Judiciário quanto o ordenamento jurídico como um todo – se presta a regular os atos da administração e nortear, por meio dos princípios e regras, instrumentos e órgãos as atividades de seus gestores públicos.

No pensamento de Bresser-Pereira (1997, p. 36),

no Estado está incluído o sistema legal ou jurídico, constituído pelas normas jurídicas e instituições fundamentais da sociedade; o sistema legal é o mecanismo mais geral de controle, praticamente se identificando com o Estado, na medida em que estabelece os princípios básicos para que os demais mecanismos possam minimamente funcionar.

Assim, neste estudo, os mecanismos de controle jurídico da Administração Pública compreendem controle normativo, órgãos da justiça e instrumentos jurídicos processuais.

3.1.1 Controle normativo

Vive-se sob a tutela do Estado Democrático de Direito. Tal afirmação pode ser confirmada a partir do texto constitucional que, em seu artigo 1º, declara que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)” (BRASIL, 1988).

A vida sob um Estado de Direito pressupõe a submissão de todos ao império das leis. Para Duguit (1996 citado por MORAES, 2012, p. 3), “a partir do momento em que se compreendeu o significado da expressão Estado de Direito, emergiu a vigorosa necessidade de edificar a construção jurídica do Estado”.

A CF/88 se configura como a principal norma balizadora da atividade do Estado e, em especial, nela encontram-se positivados alguns princípios que servem de parâmetros da atuação da Administração Pública. Para Carvalho Filho (2010b, p. 20), tais princípios “representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas”.

O rol de princípios da Administração Pública está disciplinado na Constituição Federal em seu artigo 37, ao mostrar que

a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** (...) (BRASIL, 1988). (grifo do autor)

Além dos princípios expressos no texto constitucional, outros são contemplados na lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, Lei nº 9.784/99, acrescentado pela doutrina ou legislações esparsas aplicáveis à Administração Pública. Dentre eles, podem-se citar os princípios da supremacia do interesse público, da indisponibilidade, da autotutela e da continuidade dos serviços públicos.

Não obstante, a Administração Pública deve obrigação também ao regramento infraconstitucional, quando da elaboração de seus atos. Meirelles (2010, p. 89) esclarece esse pensamento seguinte modo:

na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa "pode fazer assim"; para o administrador público significa "deve fazer assim".

Desse modo, os princípios e regras jurídicas estabelecem um controle sobre os atos da Administração Pública, uma vez que a eficácia das atividades do Estado deve estar condicionada ao atendimento da Lei e do Direito. É nesse sentido o posicionamento de Di Pietro (2010, p. 728), ao enfatizar que “a finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico (...)”.

Também nesse mesmo sentido é o pensamento de Silva (2010, p. 756), que afirma que

O princípio de que a Administração se subordina à lei – princípio da legalidade – revela-se como uma das conquistas mais importantes da evolução estatal. Seria, contudo, ineficaz, se não se previssem meios de fazê-lo valer na prática. A função de fiscalização engloba esses meios que se preordenam no sentido de impor à Administração o respeito à lei, quando sua conduta contrasta com esse dever, ao qual se

adiciona o dever de boa administração, que fica também sob vigilância dos sistemas de controle.

Além do controle normativo, as funções essenciais à justiça também se prestam a essa função.

3.1.2 Das funções essenciais à justiça

Encontram-se elencados nos artigos 127 a 135, da Constituição Federal, as funções consideradas essenciais à justiça. E, embora se possa crer na ideia de que estes órgãos pertençam à estrutura do Judiciário, há que se esclarecer que eles apenas atuam perante este poder (BRASIL, 1988).

Para Silva (2010), enquadram-se como funções essenciais à justiça aquelas atividades profissionais públicas ou privadas, sem as quais o Poder Judiciário não pode funcionar ou funcionará muito mal.

São elencadas como funções essenciais à Justiça a advocacia pública e a privada, além das atuações do Ministério Público e da Defensoria Pública, sendo apenas os dois últimos alvo de abordagem neste trabalho, por sua afinidade com a temática.

3.1.2.1 Ministério Público

Não há um consenso, na doutrina, sobre a origem do Ministério Público. Segundo Medauar (2012), há quem atribua seus antecedentes ao Império Romano, enquanto outros apontam para os procuradores do rei, na França, no ano de 1302.

No Brasil, há referências ao Promotor de Justiça como fiscal da lei nas Ordenações Manoelinas (1521) e Afonsinas (1603). Medauar (2012) mostra que,

somente no ano de 1890, por meio de uma lei, o Ministério Público assumiu caráter de instituição.

Nas diversas constituições adotadas pelo Brasil, o Ministério Público esteve vinculado aos poderes Judiciário e Executivo. Com o passar dos anos, o Ministério Público ganhou mais destaque e independência, apresentando-se, na Constituição de 1988, desvinculado de quaisquer dos poderes da União.

O Ministério Público passou, então, a atuar com autonomia funcional e administrativa, além de seus membros adquirirem garantias tais quais as dos magistrados, como vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios, segundo Moraes (2012).

Em vários trechos do texto constitucional encontra-se referência ao Ministério Público, porém, nos artigos 127 a 130-A é que se percebem as regras quanto à sua estrutura, atribuições e garantias a seus membros, estando inserido dentre as funções essenciais à justiça, a quem “incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988). Também a Lei nº 8.625/93, denominada Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, trata desta matéria (BRASIL, 1993).

Essa nova configuração assumida pelo MP parece ter lhe concedido uma atuação mais pró-ativa em relação à defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis. Cavalcanti (2011) afirma que, na esfera criminal, sua atuação se pauta no controle externo da atividade policial, podendo investigar diretamente infrações penais, embora haja posicionamentos contrários. Além de promover com exclusividade a ação penal pública, lhe cabe requisitar diligências investigatórias no inquérito policial. O promotor é livre em sua atuação, não se vinculando senão à sua própria convicção. A autora ainda afirma que, na esfera cível, o órgão tem ganhado cada vez mais destaque na defesa dos chamados direitos transindividuais e coletivos.

Para Moraes (2012), o Ministério Público é um verdadeiro defensor da sociedade, tanto no campo penal como titular exclusivo da ação penal pública, como fiscal dos demais poderes Públicos e defensor da legalidade e moralidade administrativa. Agindo como fiscal da lei, ele exerce uma função de controle ao assegurar que, indistintamente, tanto os particulares quanto os administradores públicos atuem de acordo com as prescrições legais, evitando que abusos venham a ser cometidos.

Por este motivo, para Martins Junior (citado por MEDAUAR, 2012, p. 169),

o Ministério Público no exercício do controle da Administração Pública, pode encetar medidas destinadas à garantia no desempenho da função de zelo pelo efetivo respeito dos poderes públicos aos direitos, visando à correção de ilegalidades, a superação da deficiência e o desrespeito aos princípios da Administração Pública.

A atuação do Ministério Público pode se desenrolar de modo preventivo ou repressivo. Tal como ressaltam Albuquerque, Medeiros e Barboza (2006), ele atuará de forma preventiva todas as vezes que conseguir eliminar os efeitos das situações sociais que, normalmente, aparecem ligadas, ou como causa ou como condição, à prática da corrupção.

Também pode atuar, conforme estes autores, em impedir questionamentos quanto à constitucionalidade de leis ou de atos normativos relativos aos interesses das crianças, dos adolescentes, dos interditos, dos idosos, dos carentes, dos deficientes, dos desamparados, dos indígenas, dos consumidores e de todos os socialmente inferiorizados; da família; da sociedade; dos abusos de poder e de direito, dos excessos dos meios de comunicação social, e das várias manifestações de ilicitude, com atuação preventiva e repressiva e a responsabilização dos infratores; da preservação do patrimônio público e do meio

ambiente; do cumprimento, por parte dos administradores das fundações, dos fins da entidade, e dos valores sociais, como a moralidade, a razoabilidade, na formulação, na execução e na aplicação do Direito e da segurança jurídica e social.

Há, também, a possibilidade do desempenho de suas atribuições sem o uso da via jurisdicional. Nesse sentido, aponta Medauar (2012, p. 167) que “a Justiça como valor e prática, se efetiva na sociedade não somente pela via jurisdicional. [...] O Ministério Público realiza a Justiça também por meio do exercício de suas funções extrajudiciais”.

Porém, a atuação extrajudicial do Ministério Público, que também assume o caráter de controle da Administração Pública, será abordada dentre os mecanismos políticos de controle da Administração Pública, ao passo que pode recair sobre seus órgãos e autoridades, com possibilidade de instauração de inquérito civil, tomada de compromisso de ajustamento de conduta e emissão de relatórios, dentre tantos outros.

Devido à sua relevância, Jatahy (2008, p. 15) destaca que “foi o Ministério Público a instituição eleita pelo constituinte para consolidar o Estado Democrático de Direito, com seus princípios e valores fundamentais”.

3.1.2.2 Defensoria Pública

A Defensoria Pública é prevista no artigo 134 da Constituição federal, que a aponta como sendo “instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV” (BRASIL, 1988).

Porém, sua atuação não se restringe à mera prestação de assistência jurídica aos necessitados perante os órgãos judiciais. A Lei Orgânica da

Defensoria vem ampliar este entendimento, quando seu artigo 1º expõe que lhe incumbe também

como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5.º da Constituição Federal (BRASIL, 1994)

Antes da Constituição de 1988, a atuação da Defensoria Pública restringia-se a uma atuação individual que não abrangia direitos difusos e coletivos. Atualmente, exerce papel mais abrangente, pois a

Defensoria Pública atua na proteção de problemas socioeconômicos, independentemente da área de atuação, seja na seara da educação, saúde, assistência social, planejamento básico, meio ambiente sadio, serviço público regular e adequado, relação de consumo harmônica, ou seja, independentemente do setor de atuação, a Instituição intervém sempre que houver um conflito coletivo ou individual que de alguma maneira atinja seu público-alvo previsto constitucionalmente e à luz de uma interpretação conforme a Constituição (ARRUDA, 2012, p. 1).

Sua atuação visando ao controle da atividade estatal ganhou reforço quando lhe foi concedida a legitimidade para ingressar com a Ação Civil Pública. Além disso, a execução das políticas públicas passou a ser também fiscalizada pela Defensoria Pública para que, em caso de omissão do Poder Público, seja feita intervenção para a garantia destes direitos.

Há alguns outros mecanismos de controle da atividade administrativa que, devido à sua natureza ou nomenclatura, podem ser confundidos com órgãos jurídicos de controle, tais como os tribunais de contas e as controladorias. Convém ressaltar que os tribunais de contas têm caráter eminentemente

administrativo, ao passo que as controladorias, por terem poder de polícia, caráter de fiscalização e controle interno e externo das administrações, muitas vezes são compreendidas como sendo um órgão jurisdicional. Estes dois institutos serão devidamente abordados dentro dos controles políticos da Administração Pública.

3.1.3 Dos instrumentos jurídicos processuais

A Constituição de 1988 veio consagrar um extenso conjunto de direitos ao indivíduo, tais como o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. E, com a finalidade de assegurar o cumprimento desses direitos, foram instituídas algumas garantias, dentre as quais se encontram os chamados remédios constitucionais.

Para Vicente e Alexandrino (2008), a expressão remédios constitucionais designa determinadas garantias que consubstanciam meios colocados à disposição do indivíduo para salvaguardar seus direitos diante de ilegalidade ou abuso de poder cometido pelo Poder Público.

São encontrados, na Constituição vigente, os remédios administrativos (direito de petição e direito de certidão) e remédios judiciais, dos quais cabe ao Poder Judiciário seu processo e julgamento, e que serão objeto de análise neste trabalho.

3.1.3.1 Ação civil pública

A ação civil pública pode ser incluída dentre os mecanismos de controle, ao passo que tem como alvo todo aquele que causar dano a algum interesse difuso, podendo ser proposto contra o próprio poder Público quando ele for responsável pelo dano.

Segundo Di Pietro (2010), a Ação Civil Pública é assim denominada tanto pela titularidade, que compete ao Ministério Público, à Defensoria Pública, a pessoas jurídicas de direito público e às de direito privado que integram a Administração Indireta e, excepcionalmente, a entidades particulares, quanto pelo seu objeto, que é sempre a defesa de interesse público ou mais especificamente, de interesses difusos.

Encontra amparo no texto constitucional, no artigo 129, III, quando menciona, dentre as funções do Ministério Público, “promover (...) a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. O § 1º do mesmo dispositivo alerta para o fato de que a legitimação do Ministério Público não exclui a de terceiros, nas mesmas hipóteses, quando disposto na Constituição ou na lei.

A definição de interesses difusos e coletivos pode ser encontrada na Lei nº 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor –, a qual trata de definir os interesses ou os direitos difusos em seu art. 81, I, como “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato” (BRASIL, 1990). Já os interesses ou direitos coletivos são definidos no art. 81, II, como “os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com parte contrária por uma relação jurídica base” (BRASIL, 1990).

3.1.3.2 Mandado de segurança individual

Na definição traçada por Di Pietro (2010, p. 777), mandado de segurança

é a ação civil de rito sumaríssimo pela qual qualquer pessoas física ou jurídica pode provocar o controle jurisdicional quando sofrer lesão ou ameaça a direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* nem *habeas data*, em

decorrência de ato de autoridade, praticado com ilegalidade ou abuso de poder.

Enquadram-se no conceito de autoridade não só atos emitidos pelo Poder Público, mas também aqueles emanados de agente de pessoas privadas no exercício de função delegada, contemplando estabelecimentos particulares de ensino, sindicatos, agentes financeiros e serviços sociais autônomos.

Encontra amparo no texto constitucional no artigo 5º, LV e sua importância na função de controle é ressaltada devido à possibilidade de exigir que o Poder Público garanta o cumprimento de direitos legítimos do cidadão.

3.1.3.3 Mandado de segurança coletivo

Este instrumento normativo, embora presente no texto da Constituição Federal de 1988, só passou a ser disciplinado com a edição da Lei 12.016/09 (BRASIL, 1988, 2009).

No texto constitucional, a matéria encontra-se inserida no artigo 5º, LXX, da seguinte forma:

Art. 5º. (...)

LXX. o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

- a) partido político com representação no Congresso Nacional;
- b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos 1 (um) ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados (BRASIL, 1988).

A atuação dos partidos políticos, no que se refere ao mandado de segurança coletivo, se mostra mais amplo que o dos sindicatos. Isto porque, enquanto este só pode agir em defesa de seus membros ou associados, àquele

cabe a defesa de interesses de todos os cidadãos, independente de qualquer vínculo com o partido político.

Para Di Pietro (2010), tal ocorrência seria justificada pelo fato de que o partido político defende interesses de uma coletividade muito maior do que os interesses a cargo das demais entidades legitimadas para o mandado de segurança coletivo. Também exerce a função de controle, ao passo que é instrumento hábil, tal qual o mandado de segurança individual, para compelir o Poder Público que se garanta direito líquido e certo do qual o cidadão seja titular.

3.1.3.4 Mandado de injunção

O mandado de injunção tem amparo na Constituição Federal, a qual, em seu art. 5º, inciso LXXI, prevê a concessão de injunção “sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”.

Carvalho Filho (2010b) ensina que há normas jurídicas que, embora vigentes, não têm eficácia porque dependem de outras normas jurídicas que as regulamentem. Desse modo, o mandado de injunção existe com a finalidade de viabilizar o exercício desses direitos que carecem desta regulamentação legal.

É considerado uma ação, pelos seus elementos e por haver necessidade de ser solucionado mediante via jurisdicional. O único diploma legal que regulamenta o mandado de injunção é a Constituição Federal, pois, até o momento, não se editou uma legislação específica para disciplinar este instituto.

O controle pode ser entendido aqui no sentido de se cobrar do Poder Público uma ação frente à sua inércia em editar a norma regulamentadora, que impeça o titular de exercer direito amparado no texto constitucional.

3.1.3.5 Ação popular

Para Di Pietro (2010), a ação popular era contemplada no Direito Romano, com características muito semelhantes às do instituto previsto no direito positivo brasileiro, em que, por meio da *actio popularis*, qualquer um do povo (*populus*) poderia utilizá-la para a defesa de interesse da coletividade.

A Constituição de 1934 trouxe esta possibilidade pela primeira vez ao direito brasileiro, com outra denominação, pois que o nome de ação popular foi inserido na Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965 (BRASIL, 1965). Di Pietro (2010) assinala que a Constituição de 1988 ampliou consideravelmente as hipóteses de cabimento de ação popular.

Para Carvalho Filho (2010b, p. 1143), ação popular é “a garantia de nível constitucional que visa à proteção do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente”. Está contemplada no texto constitucional, em seu art. 5º, LXXIII, além de ser regulado por meio da Lei nº 4.717/65.

Na Constituição, a matéria é tratada do seguinte modo:

Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus de sucumbência (BRASIL, 1988)

Por se tratar de ação, apresenta-se na forma de processo cuja solução requer a atuação de órgão jurisdicional. Cumpre destacar que a titularidade desta ação cabe a qualquer cidadão (aqui entendido como aquele no gozo de seus direitos políticos) agindo em defesa do interesse público, e não de interesse individual.

Sua função como controle é claramente perceptível, tendo em vista que a denúncia sobre a ocorrência de ato lesivo, além de invalidá-lo, busca a condenação dos responsáveis ao pagamento de perdas e danos ou à restituição de bens e valores, tal qual está inserido no art. 14, § 4º da Lei nº 4.717/65.

3.1.3.6 *Habeas corpus*

É difícil precisar a origem deste instituto. Alguns atribuem sua origem ao Direito Romano; outros, como Moraes (2012), remontam sua origem à Magna Carta, no ano de 1215. Para este autor, no Brasil, embora introduzido com a vinda de D. João VI, e implícito na Constituição Imperial de 1824, o *habeas corpus* surgiu expressamente no direito pátrio no Código de Processo Criminal de 1832 e elevou-se à regra constitucional na Carta de 1891.

Na Constituição brasileira, a matéria é tratada no art. 5º, LXVIII, ao prever que se concederá *habeas corpus* sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder. Apesar do embasamento constitucional, o *habeas corpus* é disciplinado nos artigos 647 a 667 do Código de Processo Penal (BRASIL, 1988).

A liberdade de locomoção amparada por este instituto é direito consagrado na Constituição Federal, que prevê, em seu artigo 5º, XV, que é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens (BRASIL, 1988)

O *habeas corpus* é considerado uma ação judicial porque, conforme Carvalho Filho (2010b), o impetrante busca a tutela jurisdicional do direito seu ou daquele que esteja sofrendo a ilegalidade, formando-se um litígio entre o

postulante e o responsável pela ilegalidade, a ser decidido pelo juiz no exercício da função jurisdicional.

Há duas espécies de *habeas corpus*, preventivo e repressivo, bem explicadas, de forma clara e sucinta, por Carvalho Filho (2010b), para quem, no *habeas corpus* preventivo, não existe, ainda, o ato ilegal do coator, mas só a ameaça de ser praticado. Tal ameaça é que justifica a tutela preventiva. O *habeas corpus* repressivo pressupõe que a ilegalidade se tenha perpetrado, gerando, então, o direito à obtenção da providência judicial para o fim de invalidade da conduta ilegítima a restaurar a situação de legalidade.

Pode ser considerada uma verdadeira ação penal popular, tal qual o fazem Vicente e Alexandrino (2008) porque, além de dispensar a necessidade de advogado, qualquer cidadão, inclusive estrangeiros, independentemente de capacidade civil, política ou profissional, de idade, de sexo, profissão e estado mental, pode ingressar com o *habeas corpus*, em benefício próprio ou alheio. Também não há impedimento algum de que ele seja utilizado por pessoa menor de idade, analfabeta ou doente mental, mesmo sem representação ou assistência de terceiro.

Mostra-se relevante mecanismo de controle da Administração, ao passo que visa garantir que nenhum indivíduo seja privado de sua liberdade por ilegalidade ou abuso de poder de autoridade pública.

3.1.3.7 *Habeas data*

O *habeas data* foi inserido no ordenamento jurídico com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que, em seu art. 5º, LXXII, assinala as circunstâncias nas quais se pode utilizar este instrumento.

Art. 5º (...)
LXXII — Conceder-se-á *habeas data*:

- a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;
- b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo (BRASIL, 1988).

Explicando a questão, têm-se os argumentos de Silva (2010), no sentido de que o *habeas data* é um remédio constitucional que objetiva proteger a esfera íntima dos indivíduos contra: a) usos abusivos de registros de dados pessoais coletados por meios fraudulentos, desleais ou ilícitos; b) introdução nesses registros de dados sensíveis (assim chamados os de origem racial, opinião política, filosófica ou religiosa, filiação partidária e sindical, orientação sexual etc.) e c) conservação de dados falsos ou com fins diversos dos autorizados em lei.

Além das hipóteses previstas no texto constitucional, a lei que regula esta matéria, a de nº 9.507/97, acrescentou outra hipótese para seu cabimento: “para a anotação nos assentamentos do interessado, de contestação ou explicação sobre dado verdadeiro, mas justificável e que esteja sob pendência judicial ou amigável” (BRASIL, 1997).

No entanto, como bem salientam Vicente e Alexandrino (2008), não é absoluto o direito de receber dos órgãos públicos, pois se deve resguardar sigilo em prol da segurança da sociedade e do Estado.

O *habeas data* pode ser intentado por qualquer pessoa física ou jurídica, mas apenas o titular das informações pode se utilizar deste direito. Pode ser ajuizado contra qualquer órgão da Administração Direta ou Indireta e, conforme Vicente e Alexandrino (2008), pessoas jurídicas de direito privado, instituições e entidades que tenham banco de dados com informações que sejam ou possam ser transmitidas a terceiros, ou que não sejam de uso privativo do órgão ou entidade

produtora ou depositária das informações, o que significa que seu banco de dados seja de caráter público.

O *habeas data* é gratuito e só se torna possível impetrá-lo após negativa de atendimento do requerimento feito à autoridade competente para atendê-lo. Outra alternativa viável para a obtenção de informações junto ao poder público seria a Lei de Acesso à Informação - Lei nº 11.527/11 - à qual contempla a possibilidade de realizar pedidos pela via administrativa, com um prazo razoavelmente curto para a obtenção de resposta.

A disponibilidade deste mecanismo de controle da Administração Pública é importante na medida em que garante ao cidadão a obtenção de informações de seu interesse, bem como evidencia ao poder público a importância de se manter uma cultura de transparência das informações por ele geradas ou armazenadas.

3.2 Dos mecanismos de controle político da Administração Pública

Neste trabalho entende-se como controle político aquele que recai sobre o controle das atividades da própria Administração Pública e de seus gestores, ou seja, sobre seus órgãos e pessoas. Para uma maior clareza (ou para fins didáticos), optou-se por classificar o controle político exercido pela Administração Pública levando-se em conta o agente controlador, agrupando os mecanismos estudados em controle interno - quando o agente pertence à própria Administração, e controle externo, quando o agente for exterior à estrutura da Administração Pública.

3.2.1 Controle interno

É considerado controle interno aquele realizado pela Administração Pública sobre os próprios órgãos e suas entidades indiretas. Este controle abrange

todos os Poderes da União, tal qual se conclui do seguinte pensamento expresso por Meirelles (2010, p. 699):

Qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratique.

Medauar (2010) ressalta a importância do controle interno, quando discute que ele visa ao cumprimento do princípio da legalidade, à observância dos preceitos da “boa administração”, ao estímulo da ação dos órgãos, além de verificar a oportunidade e a conveniência das medidas e decisões no atendimento do interesse público. Os principais mecanismos de controle interno são indicados a seguir.

3.2.1.1 Autotutela

Durante o desempenho de sua atividade administrativa, a Administração Pública está sujeita ao cometimento de equívocos que podem provocar situações de irregularidade. No entanto, ao detectá-los, pode corrigi-los por ela mesma. Ao fazê-lo, está respeitando o princípio da legalidade, do qual, conforme a visão de Carvalho Filho (2010b), a autotutela é um dos corolários mais importantes.

A autotutela é caracterizada pelo controle realizado pela própria Administração Pública sobre seus atos, com a possibilidade de anular os ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos, independentemente da necessidade de recorrer ao Poder Judiciário. Pode ocorrer tanto de forma espontânea como mediante provocação.

Esse poder de autotutela encontra-se consagrado em duas súmulas do Supremo Tribunal Federal. A súmula nº 346 dispõe que “a Administração Pública

pode declara a nulidade dos seus próprios atos” (BRASIL, 1963). O texto da súmula nº 473 adverte que,

A administração pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial (BRASIL, 1969).

Seu uso, todavia, não se dará sem limites. Fatores como o decurso do prazo podem inviabilizar o exercício desta prerrogativa, convalidando atos administrativos viciados, vez que a Constituição resguarda os princípios da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas.

Di Pietro (2010) destaca que a autotutela também pode designar o poder da Administração Pública de zelar pelos bens que integram seu patrimônio, sem necessitar de título judicial, possibilitando o uso de meios administrativos para impedir que se coloque em risco a conservação desses bens.

3.2.1.2 Accountability

De acordo com Miguel (2005), a *accountability* é uma expressão da língua inglesa, sem tradução exata para o português e corresponde à obrigação dos membros de um órgão – representativo ou administrativo - de prestar contas aos órgãos de controle ou a seus representados.

No entanto, há outras visões mais abrangentes acerca do significado de *accountability*. Para alguns autores, o termo não se restringe apenas à prestação de contas por parte dos governantes. Nesta seara, Bezerra (2008) faz o seguinte questionamento ao abordar o tema *accountability*: será que, apenas realizando uma boa prestação de contas, o governante está realizando plenamente o que se

espera da *accountability* política? A resposta da própria autora é não, pois a *accountability* não pode ser reduzida à transparência dos atos e gastos governamentais.

Ainda nesse sentido, assinalam Linhares Neto e Brito (2011, p. 28) que “não se trata, portanto, apenas de prestar contas em termos quantitativos, mas de conferir transparência sobre todas as etapas das realizações e de justificar as eventuais falhas ocorridas”.

Para Lago (2008), a *accountability* diz respeito à capacidade que os cidadãos têm de impor sanções aos governantes, notadamente reelegendo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que têm desempenho insatisfatório.

Merece ênfase a definição de *accountability* traçada por Santos (1999), por ultrapassar a o entendimento da matéria como algo que vai além da prestação de contas pelos gestores públicos, incluindo mecanismos normativos e institucionais. Para este autor, a *accountability*

é um termo abrangente que vai além da prestação de contas, pura e simples, pelos gestores da coisa pública. São mecanismos, normativos e institucionais, que se empregam nas relações entre os níveis de governo e dentro deles. Regulam ainda a interface entre sociedade e Estado na implementação e controle das políticas públicas. Esses mecanismos (*accountability*) não garantem, por si só, o bom governo ou a governança (capacidade de implantar políticas públicas) (SANTOS, 1999, p. 72).

Para Miguel (2005, p. 26), *accountability* é a resposta dada pelas instituições democráticas a três desafios presentes nas democracias modernas, estreitamente ligados entre si, quais sejam:

- a) a separação entre governantes e governados, isto é, o fato de que as decisões políticas são tomadas de fato por um

- pequeno grupo, e não pela massa dos que serão submetidos a elas;
- b) a formação de uma elite política distanciada da massa da população, como consequência da especialização funcional acima mencionada. O “princípio da rotação”, crucial nas democracias da Antiguidade – governar e ser governado, alternadamente, - não se aplica, uma vez que o grupo governante tende a exercer permanentemente o poder; e
 - c) a ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes, o que se deve tanto ao fato de que os governantes tendem a possuir características sociais distintas das dos governados, quanto a mecanismos intrínsecos à diferenciação funcional, que agem mesmo na ausência da desigualdade na origem social.

É por isso que Lago (2008) faz uma separação da *accountability* em horizontal e vertical, em que a vertical se refere ao controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros e a vertical, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeterem-se ao veredicto da população.

O ponto mais importante da *accountability* vertical é a eleição, ocupando a posição central nas democracias representativas, efetivando os dois mecanismos da representação política democrática que são a autorização, pela qual o titular da soberania (o povo) delega capacidade decisória a um grupo de pessoas, e a própria *accountability*.

Desse modo, a *accountability* é vista como uma possibilidade de diminuir a distância entre as decisões dos representantes e os anseios dos representados, sobretudo por meio da transparência das decisões e das ações de governo. Quando o Estado possibilita que se tenha ciência de onde os recursos públicos estão sendo aplicados, está, ao mesmo tempo, ampliando a transparência das despesas públicas e coibindo a corrupção, pois, quanto maior transparência, menor a margem para a ação dos corruptos.

Corroborando este pensamento, tem-se o pensamento de Lederman, Loayza e Soares (2005), no sentido de que os mecanismos políticos que aumentam o nível de *accountability*, seja por incentivos à punição de corruptos, seja por meio do aumento da transparência governamental, tendem a reduzir a incidência da corrupção⁴.

3.2.1.3 Código de conduta do servidor

Vive-se sob a égide do Estado Democrático de Direito, no qual o ordenamento jurídico limita o campo de atuação das relações entre os indivíduos, o que ocorre também com o administrador público que tem sua atuação limitada na lei – aqui entendida de forma genérica. Contudo, o regramento jurídico não é capaz de regulamentar todas as ações do administrador, sobrando um espaço a ser regulado pela ética. Situação perniciosa, na visão de Montesquieu (1995), para quem a degradação moral matou muitos Estados.

Os códigos de conduta do servidor, também denominados Códigos de Ética, são instrumentos normativos instituídos como parâmetro para a atuação dos servidores públicos no trato da coisa pública.

Na definição traçada por Brasil (2008, p. 31),

códigos de ética pública são documentos que estabelecem e declaram os princípios e valores que devem nortear o desempenho da função pública, como o bem comum, integridade, honradez, honestidade, justiça, transparência, imparcialidade, respeito, entre tantos outros.

A definição não se encerra por aí, acrescentando-se que os Códigos de Conduta são documentos que trazem especificadas, de forma clara e objetiva,

⁴ "Political mechanisms that increase political accountability, either by encouraging punishment of corrupt individuals or by reducing the informational problem related to government activities, tend to reduce the incidence of corruption".

regras que estabelecem o comportamento que se espera do servidor público, bem como as condutas que não são permitidas. Esses documentos estabelecem os padrões de comportamento que contribuem para que a organização cumpra com seus objetivos de forma eficiente e eficaz (BRASIL, 2008).

A mera criação de Códigos de Ética não seria suficiente para a promoção da ética no serviço público. Para que os servidores abrangidos por estes códigos tenham a ciência do que podem ou não fazer, “torna-se imperativa a gestão da ética, que compreende o exercício de quatro funções básicas: normalização, educação, monitoramento e aplicação de sistema de consequências em caso de atividades antiéticas” (BRASIL, 2008, p. 30).

As consequências, em caso das atividades antiéticas anteriormente mencionadas, referem-se às sanções passíveis aos servidores que podem variar desde advertência à exoneração, ou até o encaminhamento de informações ao Ministério Público, em casos de maior gravidade.

Tais instrumentos podem ser encontrados em todas as esferas do Poder Público, muito embora pouco presente no âmbito dos municípios brasileiros. Dentre os inúmeros documentos criados, merece destaque a instituição de um Código de Conduta da Alta Administração Federal, elaborado sob a perspectiva de servir “como exemplo a ser seguido pelos demais servidores públicos, que, não obstante sujeitos às diversas normas fixadoras de condutas exigíveis, [...] sempre se sentirão estimulados por demonstrações e exemplos de seus superiores” (BRASIL, 2000).

Os Códigos de Conduta se prestam à finalidade de controle da Administração Pública, quando passam a definir parâmetros para uma atuação ética do servidor público, o qual visa garantir a submissão de sua atuação sob os preceitos da moralidade – princípio constitucional a ser seguido pela Administração Pública.

3.2.1.4 Tribunais de Contas

Conforme Brasil (2012), a história do controle do orçamento público remonta ao período colonial, quando se criaram os primeiros órgãos encarregados dessa finalidade. A ideia de criação de um Tribunal de Contas no Brasil surgiu em 1826, porém, passou-se quase um século para a sua efetiva instalação, em 1893. Desde então, sua jurisdição e competência foram substancialmente ampliadas.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é uma instituição estatal independente, desvinculada da estrutura de qualquer dos três poderes. Embora receba a denominação de tribunal, não exerce a função jurisdicional, conforme ressalta Carvalho Filho (2010b, p. 1094), ao afirmar que “a função exercida pelo Tribunal de Contas é de caráter eminentemente administrativo”.

De acordo com Lima (2005, p. 1),

a Constituição de 1988 ampliou consideravelmente as atribuições do Tribunal de Contas da União. O Brasil vivia uma conjuntura política em que a maior parte da sociedade queria ampliar os espaços democráticos recém-conquistados e estabelecer mecanismos institucionais de controle do Estado.

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Tribunal de Contas da União o papel de auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo. Para Meirelles (2010, p. 741), “o controle externo visa comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos, assim como a fiel execução do orçamento”.

Suas competências são extensas e estão descritas no art. 71 da Constituição Federal. Di Pietro (2010) as agrupa conforme a função que exercem, sendo a função de fiscalização financeira propriamente dita, quando faz ou recusa

o registro de atos de admissão de pessoal ou concessão inicial de aposentadoria, reforma, pensão; quando faz inquéritos, inspeções e auditorias, e quando fiscaliza a aplicação de recursos repassados pela União; a função de consulta, quando emite parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, anualmente e função de informação, quando a presta ao Congresso Nacional, a qualquer de suas Casas, ou suas Comissões, sobre fiscalização contábil, operacional, financeira, orçamentária e patrimonial, ou sobre resultados de auditorias e inspeções.

A autora ainda aponta, dentre outras, a função de julgamento, quando ‘julga’ (não se trata de função jurisdicional) as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e as contas daqueles que derem causa à perda, ao extravio ou a qualquer outra irregularidade que resulte prejuízo ao erário público.

A atuação do Tribunal de Contas é bastante abrangente, pois seu alcance vai além dos órgãos e entidades públicas, exigindo-se também a prestação de contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, conforme expresso no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal da seguinte forma:

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988).

Sobre o assunto, Braga (2006, p. 192) se apropria das palavras de Caio Tácito, para quem

a Constituição de 1988 amplia o campo de atuação do TCU. O controle exercido por ele, além de financeiro e orçamentário, adquire “igualmente feição contábil, operacional e patrimonial, compreendendo todas as entidades

da Administração Direta e Indireta, inclusive fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público.

O artigo 75 da Constituição Federal contempla a possibilidade de criação deste órgão nas demais esferas da Administração Pública, respeitando, no que couber, as mesmas regras, quando de sua organização, composição e fiscalização (BRASIL, 1988).

Sua atuação, no entanto, não se limita ao conteúdo disposto no texto constitucional. Há também outras atribuições dispostas em legislações infraconstitucionais, das quais se pode citar a Lei nº 8.666/1993, pela qual lhe compete apreciar suspeitas de irregularidades, quando da aplicação da Lei de Licitações e Contratos; da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo a qual lhe compete fiscalizar o cumprimento das normas fixadas por esta legislação; das Leis nº 9.424/1996 e 11.494/2007, acompanhar o cumprimento do art. 212 da Constituição Federal, que trata da aplicação de percentuais da receita na manutenção do ensino (BRASIL, 1988).

Poder-se-ia discorrer acerca de cada atribuição do TCU, em suas minúcias, e sua relevância para o controle da atividade estatal, porém, não é este o objetivo neste trabalho. Cumpre apenas ressaltar sua relevância, sobretudo, no controle dos gastos públicos.

3.2.1.5 Controladorias

Conforme Brasil (2013a), a Controladoria-Geral da União (CGU) foi criada no dia 2 de abril de 2001, pela Medida Provisória nº 2.143-31, recebendo a denominação inicial de Corregedoria-Geral da União (CGU/PR). Contudo, foi por meio da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que ela passou a se denominar Controladoria-Geral da União, ou CGU (BRASIL, 2003).

A CGU é um órgão do Governo Federal, integrante da estrutura da Presidência da República e tem, dentre suas competências,

assistir direta e imediatamente o Presidente da República nos assuntos e providências relacionados à prevenção e ao combate à corrupção, à auditoria pública, à correição, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão, atuando como órgão central do Poder Executivo Federal para as funções de controle interno e correição BRASIL (2013a).

Em sua estrutura, há, basicamente, quatro unidades, e cada qual conduz as atividades relativas a cada uma das áreas de atuação do órgão. A Secretaria de Federal de Controle Interno (SFC) atua nas atividades referentes ao Controle Interno. A Corregedoria-Geral da União (CRG) é responsável pelas atividades de correição. O site da CGU, Brasil (2013a) mostra que há também a Ouvidoria-Geral da União (OGU), que trata dos temas relativos à Ouvidoria e a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), cuja atuação visa à prevenção da corrupção.

Nas ações de controle interno merecem destaque as ações voltadas para a fiscalização de recursos federais aplicados em municípios e também o acompanhamento e a fiscalização do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Quanto ao aspecto correicional, o foco recai sobre o combate à impunidade, com a apuração da responsabilidade dos agentes públicos na esfera administrativa, por meio de sindicâncias e processos administrativos disciplinares, conforme Brasil (2013a).

As ações desenvolvidas pela Ouvidoria-Geral da União concentram seus esforços em estimular a expansão do segmento de ouvidoria junto aos dirigentes dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. O aumento do número de ouvidorias no país, de acordo com Brasil (2009b), está associado à necessidade, cada vez mais sentida pela população, de instrumentos que assegurem maior

transparência no funcionamento do Estado, inibam a corrupção e o desperdício, e aumentem, na mesma proporção, a moralidade e a eficiência da Administração Pública, defendendo o cidadão junto à Administração.

Além de fiscalizar e detectar fraudes em relação ao uso do dinheiro público federal, a CGU, por meio de sua Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), também é responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. Segundo Brasil (2013a), o objetivo é que a CGU não apenas detecte casos de corrupção, mas que, antecipando-se a eles, desenvolva meios para prevenir a sua ocorrência.

Essa atuação preventiva ocorre porque, conforme Brasil (2009b), se tem a consciência de que ênfase nas medidas de prevenção, em lugar do foco restrito àquelas de caráter repressivo, se justifica porque se reconhece, hoje, que a punição depois de consumado o fato ilícito não é suficiente para impedir a sua repetição.

Uma das ferramentas úteis para esta atuação preventiva é o Portal da Transparência, uma iniciativa pioneira do Governo Federal para a divulgação dos gastos públicos, que

possibilita a todos os cidadãos com acesso à internet, sem a necessidade de senhas, conhecer onde os recursos públicos foram aplicados. E as informações são bem detalhadas, indicando-se inclusive o CPF ou o CNPJ dos beneficiários (SILVA, 2009, p. 101).

A Controladoria-Geral da União ainda tem em sua estrutura, na forma de órgão colegiado e consultivo, o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, formado paritariamente por representantes do governo e da sociedade civil. Conforme Brasil (2009b), este Conselho tem como uma de suas finalidades debater e sugerir medidas de aperfeiçoamento para as atividades de controle dos

recursos públicos, de promoção da transparência na gestão pública e de combate à corrupção e à impunidade.

Desse modo, percebe-se que a CGU desempenha um papel de articulação e mobilização da sociedade civil organizada para o combate à corrupção e à impunidade. Pelo seu relevante papel, as controladorias não ficam restritas apenas à esfera federal. Também os estados e municípios podem criar suas controladorias, adaptando a sua estrutura para se adequar às suas particularidades.

3.2.2 Controle externo

Tomando como base as palavras de Meirelles (2010), o controle externo pode ser conceituado como aquele realizado por um poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro poder estranho à Administração, responsável pelo ato controlado.

Neste tópico são tratados os controles externo exercidos pelo Judiciário, o Ministério Público e o Poder Legislativo (Câmara dos Deputados e Senado Federal). Além destes mecanismos, dos quais se passará a análise logo a seguir, há, ainda, a possibilidade de o controle externo ser desempenhado pelo cidadão. Porém, pela classificação e a opção metodológica pela qual se optou neste trabalho, a temática será abordada em tópico específico, intitulada “Dos mecanismos sociais da Administração Pública”.

3.2.2.1 O Judiciário como controle externo da Administração Pública

Conforme dispõe o art. 5^a, inciso XXXV, da Constituição Federal, a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (BRASIL, 1988). Isso significa que nenhuma decisão de qualquer dos outros poderes – Legislativo ou Executivo - que ofenda direito, ou ameace ofendê-lo,

pode ser excluída do reexame por órgãos jurisdicionais, com caráter definitivo. Desse modo, “a Administração Pública em nenhum momento exerce função jurisdicional, de forma que seus atos sempre poderão ser reapreciados no Judiciário” (CARVALHO FILHO, 2010b, p. 1.105).

Isto significa dizer que, caso seja provocado, o Poder Judiciário deverá apreciar a legalidade dos atos administrativos, podendo invalidá-los, se entender que houve irregularidades ou desrespeitos a princípios ou regras.

Porém, o exercício do controle externo pelo Judiciário não se dá de forma ilimitada, devendo se pautar exclusivamente sobre a legalidade do ato praticado, o que, para Carvalho Filho (2010b, p. 1105), significa dizer que “o Judiciário tem o poder de confrontar qualquer ato administrativo com a lei ou com a Constituição e verificar se há ou não compatibilidade normativa”.

Di Pietro (2010) desperta a atenção para a possibilidade desta análise se pautar, ainda, sobre o aspecto da moralidade, adequando-se ao preceito constitucional do art. 5º, inciso LXIII e art. 37.

Os atos discricionários também se sujeitam ao exame judicial, desde que não envolvam os aspectos reservados à apreciação subjetiva da Administração Pública, relacionados ao mérito administrativo. Conforme aponta Di Pietro (2010), a análise do mérito é vetada, por abranger os critérios de oportunidade e conveniência, os quais são privativos do administrador público.

A negativa da possibilidade de reavaliação de tais atos pelo Judiciário seria extremamente pertinente, na visão de Carvalho Filho (2010b), pois se estaria possibilitando ao juiz exercer também a função administrativa, que não corresponde à sua competência. Além disso, pode-se entender como uma ofensa ao preceito constitucional elencado no art. 2º, o qual prevê a independência e a autonomia dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

3.2.2.2 MP e procuradorias

Com a promulgação da Constituição de 1988 e o alargamento das atividades administrativas do Estado, o Ministério Público ganhou relevância cada vez maior na tarefa de controle da Administração Pública, passando a exercer sua função concomitantemente aos meios que tradicionalmente eram utilizados.

A Administração Pública, ainda que dotada de discricionariedade, não pode abusar de suas prerrogativas e poderes, sob pena de o Ministério Público lhe chamar à responsabilidade, para se adequar às regras previstas no ordenamento jurídico.

A intervenção do Ministério Público não deve se encarada, no entanto, como uma tentativa de usurpação das funções administrativas do Estado. Longe disso, sua atuação busca ser uma peça auxiliar no sistema de pesos e contrapesos presente no Estado, como regra decorrente do exposto no art. 2º da Constituição Federal.

Com a finalidade de compelir a Administração Pública a implementar suas políticas públicas, o Ministério Público pode se utilizar de vários instrumentos, e alguns deles não exigem a intervenção judicial. Esses instrumentos extrajudiciais podem ser pensados como mais céleres e eficazes, além de representarem menor custo do que os instrumentos judiciais. São eles o Inquérito Civil, o Compromisso de Ajustamento de Conduta e a Recomendação.

O Inquérito Civil existe exclusivamente no âmbito ministerial e sua previsão legal se encontra no art. 129, III da Constituição Federal. Tal qual o inquérito policial, permite a reunião de provas a serem utilizadas pelo Ministério Público como instrumento de sua convicção. Embora não seja obrigatório, Ferreira (2013) ressalta que pode o Ministério Público utilizá-lo como modo de embasar sua atuação e permitir a conclusão do procedimento pela assinatura de

compromisso de ajustamento de conduta, pela expedição de recomendação, pelo ajuizamento de demanda junto ao Poder Judiciário ou pelo arquivamento dos autos perante o Conselho Superior do Ministério Público.

O Compromisso (ou Termo) de Ajustamento de Conduta pode ser considerado o mais importante instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público, pois possibilita firmar acordos com entes públicos, obrigando-os à “adoção das providências necessárias e adequadas ao atingimento das finalidades do Estado” (FERREIRA, 2013, p. 23).

Depois de firmado o Compromisso, o agente que causou dano a determinado interesse transindividual fica obrigado a se adequar às exigências da lei, sob pena de sanções previstas no próprio documento, o qual tem força de título executivo extrajudicial.

Esse instituto foi embutido no Direito brasileiro pela Lei n. 8.069/90, porém restringia-se à matéria referente à criança e ao adolescente. Com a Lei nº 8.078/90, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor, criou-se a possibilidade de se admitir o Compromisso de Ajustamento de Conduta em matéria referente a quaisquer interesses transindividuais.

Com base na legislação que trata sobre o assunto, é possível observar que o compromisso de ajustamento de conduta pode recair sobre obrigação de fazer ou não fazer, relacionado a quaisquer interesses coletivos, difusos ou individuais homogêneos, o que inclui: a) crianças e adolescentes, b) patrimônio cultural, c) investidores no mercado de valores mobiliários, d) ordem econômica e a economia popular, e) meio ambiente, f) idosos, g) ordem urbanística, h) pessoas portadoras de deficiência, i) consumidor e j) quaisquer outros interesses transindividuais.

Pode ser utilizado o instrumento extrajudicial da Recomendação, prevista no art. 27 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que possibilita o encaminhamento desses documentos aos poderes estaduais ou municipais, aos

órgãos da Administração Pública estadual ou municipal, direta ou indireta, concessionários e permissionários de serviço público e entidades que exerçam outra função delegada do estado ou do município, ou executem serviço de relevância pública. Pode-se requerer, por meio desse instrumento, que o destinatário dê a adequada e imediata divulgação de seu conteúdo, assim como resposta por escrito.

Para Ferreira (2013), “por meio da expedição de recomendação, tem o Ministério Público a possibilidade de corrigir condutas de forma a evitar a produção de danos ou mitigar os causados”.

Além desses instrumentos extrajudiciais, há, à disposição do Ministério Público, outras formas de atuação, como é o caso de Audiência Pública e da Ação Civil Pública (tratadas neste trabalho).

Além das estruturas estaduais, do Distrito Federal e territórios, onde atuam os Promotores de Justiça e Procuradores de Justiça há, em âmbito nacional, o Ministério Público Federal, no qual atuam os Procuradores da República. Nessa estrutura, existe também a figura do Procurador-Geral da República, que exerce a chefia do Ministério Público da União e do Ministério Público Federal.

A Procuradoria-Geral de Justiça é o principal órgão de direção superior do Ministério Público nos estados e no Distrito Federal e dela fazem parte as Procuradorias e as Promotorias de Justiça. A chefia é exercida pelo Procurador-Geral de Justiça, nomeado pelo governador do estado. O Procurador-Geral da República é o representante máximo do Ministério Público Federal, cargo escolhido e nomeado pelo Presidente da República, mas seu nome deve ser aprovado por maioria absoluta do Senado Federal. Como regra constitucional, o Procurador-Geral da República deve ser ouvido nas ações de inconstitucionalidade e nos processos de competência do Supremo Tribunal Federal.

O sítio eletrônico do Ministério Público Federal Brasil (2013b) aponta que, dentre as atribuições daquele cargo, estão a competência para promover a ação direta de inconstitucionalidade, a ação declaratória de constitucionalidade e as ações penais para denunciar autoridades, como deputados federais, senadores, ministros de Estado, além do Presidente e do Vice-Presidente da República. Também pode, perante o Superior Tribunal de Justiça, propor ação penal, representar, pela intervenção, nos estados e no Distrito Federal, e representar pela federalização de casos de crimes contra os direitos humanos.

Aos procuradores é permitida a participação na iniciativa do processo legislativo, sendo que as leis federais competem ao Procurador-Geral da República e as leis estaduais competem aos Procuradores-Gerais de Justiça. No entanto, embora não possam propor leis, aos Promotores de Justiça cabe acompanhar o processo de formulação de leis junto às Câmaras Legislativas.

Desse modo, fica evidente que a atuação do Ministério Público, por meio de quaisquer que sejam os instrumentos aqui apresentados, tem o condão de exercer um controle sobre a atividade administrativa do Estado.

3.2.2.3 Câmaras Legislativas – Senado Federal e Câmara dos Deputados

Serão considerados, aqui, os mecanismos de fiscalização emanados diretamente das casas legislativas – Câmara dos Deputados e Senado Federal – sobre a Administração Pública. Conforme Di Pietro (2010), alcançam os órgãos do Poder Executivo as entidades da administração indireta e o próprio Poder Judiciário, quando executa funções administrativas.

O desempenho desse controle pelo Legislativo apenas se dará nas circunstâncias previstas no texto constitucional, sob pena de infringir a regra da separação e da independência dos poderes, ancorada no art. 2º da CF/88

(BRASIL, 1988). Esse controle pode ser realizado sob dois aspectos: político e financeiro.

Segundo Pereira (2012), o aspecto político possibilita que o Legislativo analise a legalidade e também o mérito dos demais poderes. Embora esse controle só possa ser aplicado nos casos expressamente delimitados pelo texto constitucional, ele consegue ser mais abrangente que o controle judiciário, pois pode analisar não só a legalidade dos atos realizados pelos demais poderes, como também o mérito - ou seja, a discricionariedade -, pois, em determinadas situações, é possível que o Legislativo analise a conveniência e a oportunidade da realização de atos dos outros poderes constitucionais.

O aspecto financeiro é exercido nos termos dos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, estando contemplada a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação das subvenções e à renúncia de receitas (BRASIL, 1988). Essa fiscalização financeira é exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo - com auxílio do Tribunal de Contas da União - e pelo sistema de controle interno de cada poder. Consoante Pereira (2012), o controle financeiro, em relação aos atos que fiscaliza, verifica sua legitimidade, economicidade e fidelidade funcional dos agentes públicos responsáveis por bens e valores públicos e os resultados de cumprimento de metas e programas de trabalho.

Medauar (2010) aponta outras formas de controle parlamentar que visam mais imediatamente à atividade da Administração, tais como os pedidos escritos de informação, convocação para comparecimento, fiscalização de atos da Administração direta e indireta, comissões parlamentares de inquérito (cuja abordagem se apresenta a seguir), aprovações e autorizações de atos do Executivo

e sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

3.2.2.4 Comissões parlamentares de inquérito

Soares (2009) ensina que a primeira CPI foi criada no ano de 1571, na Inglaterra, no reinado da rainha Elizabeth I, embora não haja consenso sobre esta data. No Brasil, elas existem desde a época do Império, envolvendo investigações a respeito de órgãos controlados pelo poder Executivo, mas nunca sobre os atos do próprio Executivo. Durante a Primeira República, apenas 19 inquéritos parlamentares foram realizados.

Conforme o autor, a primeira previsão constitucional desse mecanismo foi na Constituição Federal de 1934, embora restrita apenas à Câmara dos Deputados (BRASIL, 1934). Com o passar dos anos, foi se consolidando até o ponto em que se encontra atualmente.

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) estão previstas no texto constitucional no art. 58, § 3º.

As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores (BRASIL, 1988).

Além da previsão constitucional, a matéria também é disciplinada pela Lei nº 1.579, de 1952, pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (artigos 35 e seguintes), pelo Regimento Interno do Senado Federal (artigos 145 a 153) e

pelo Regimento comum, que serve para as duas casas Legislativas, quando atuam em conjunto (art. 21).

Conforme ensina a legislação, por meio das CPIs podem-se determinar diligências que se considerem necessárias, além de se requerer a convocação de ministros de Estado; tomar depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, além de ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer necessária sua presença.

Para que seja criada uma CPI há a necessidade de requerimento por um terço dos membros da Casa Legislativa ou um terço dos membros do Senado mais um terço dos membros da Câmara, no caso de uma comissão mista.

Medauar (2010) ressalta que as constituições estaduais e as leis orgânicas de municípios preveem, igualmente, a criação de comissões parlamentares de inquérito nos respectivos níveis.

As CPIs, no entanto, não se destinam à apuração de qualquer fato, haja vista que a previsão é de apuração de fato determinado. Soares (2009) explica que fato determinado seria o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do país, devidamente caracterizado no requerimento de constituição da comissão.

Outro ponto de destaque das CPIs é que elas são criadas por tempo determinado. A legislação prevê prazo de 120 dias, podendo ser prorrogada por mais 60 dias. No entanto, como mostra Soares (2009), o Supremo Tribunal Federal, com base na Lei nº 1.579/52, entendeu que essas prorrogações podem ir até o final da legislatura, divididas em períodos de sessenta dias cada uma.

Ao final dos trabalhos, a CPI apresenta um relatório circunstanciado, discutido e votado na comissão, podendo encaminhá-lo ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. Este

documento pode ser encaminhado, também, a outros poderes, para que realizem atividades de sua alçada.

As CPIs mostram-se como importante instrumento de aperfeiçoamento da legislação, fiscalização e de controle das atividades da Administração Pública. Para Ferreira Filho (1992, p. 70), elas “constituem um recurso para tornar mais efetivo e rigoroso o controle, que é deferido aos parlamentares, sobre toda a máquina estatal”.

Sua importância também é relatada por Soares (2009), pois essas comissões ouvem testemunhas, requisitam documentos, informam aos cidadãos as atividades do Poder Público, solicitam providências junto a diversos entes públicos, elaboram proposições legislativas visando o aprimoramento das instituições e do ordenamento jurídico, cumprindo seu mister constitucional em prol da cidadania e do bem-estar social, no exercício do controle e da fiscalização dos atos da Administração Pública.

3.3 Dos mecanismos de controle social da Administração Pública

Desde que se iniciou o processo de redemocratização no Brasil, e com maior intensidade a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, fala-se, cada vez mais, em participação social, democracia participativa, controle social sobre o Estado e realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil.

Os mecanismos de participação popular têm apontado para a incorporação de novos atores no cenário político brasileiro. Esse destaque à participação popular, para Bresser-Pereira (2010), indica uma descentralização do Estado brasileiro, por meio da delegação de poder de baixo para cima. Desse modo, ao Estado tornou-se cogente incorporar, em sua estrutura institucional, de modo efetivo, os novos atores sociais que despontaram por meio do processo de redemocratização do país, para que não restasse comprometida sua legitimidade.

O cidadão parece ter aprendido a enxergar o Estado com outros olhos e deixado de observá-lo como ente supremo e provedor de todas as suas necessidades, tal como era visto em tempos passados, conforme aponta Faoro (2000, p. 442-443) no seguinte trecho:

O governo tudo sabe, administra e provê. Ele faz a opinião, distribui a riqueza e qualifica os opulentos. O súdito, turvado com a rocha que lhe rouba o sol e as iniciativas, tudo espera da Administração Pública, nas suas dificuldades grandes e pequenas, confiando, nas horas de agonia, no milagre saído das câmaras do paço ou dos ministérios. Esse perigoso complexo psicológico inibe, há séculos, o povo, certo de que o Estado não é ele, mas uma entidade maior, abstrata e soberana.

É sob esta perspectiva que se manifesta a gestão social, cujo significado encontra-se em fase de construção, pois, segundo Pinho (2010), a gestão social tem se consolidado como prática, ainda sem consenso sobre o conceito.

Sobre a gestão social, Tenório (1998, p. 32) tece o seguinte pensamento:

Na relação sociedade-Estado, a gestão social se efetiva quando os governos institucionalizam modos de elaboração de políticas públicas que não se refiram ao cidadão como “alvo”, “meta”, “cliente” de suas ações ou, quando muito, avaliador de resultados, mas sim como participante ativo no processo de elaboração dessas políticas. Este processo deve ocorrer desde a identificação do problema, o planejamento de sua solução e o acompanhamento da execução até a avaliação do impacto social efetivamente alcançado.

Neste contexto, pode-se ressaltar que a participação popular no controle da atividade estatal se torna um imperativo, e cada vez mais necessária. Justen Filho (2006) destaca a participação popular como um novo elemento que pode garantir mais transparência e dar efetividade à democracia brasileira.

O controle da atividade administrativa depende de instrumentos jurídicos adequados e satisfatórios. Mas nenhum instituto jurídico formal será satisfatório sem a participação popular. A democracia é a solução mais eficiente para o controle do exercício do poder. A omissão individual em participar dos processos de controle do poder político acarreta a ampliação do arbítrio governamental (JUSTEN FILHO, 2006, p. 746).

Sem a pretensão de abrangê-los em sua totalidade, passa-se à exposição de alguns dos inúmeros mecanismos à disposição da sociedade para exercer o controle sobre o aparelho estatal.

3.3.1 Dos controles sociais estatais - paritários e híbridos

Os mecanismos paritários e híbridos são aqui entendidos como aqueles nos quais há atuação, concomitante, do cidadão e da Administração Pública. Não significa, no entanto, que haja hierarquia ou subordinação de um sobre o outro. Pelo contrário, tem se mostrado um canal de comunicação entre o poder público e os administrados, seja na formulação, na implementação ou na fiscalização das políticas públicas.

3.3.1.1 Conselhos gestores de políticas públicas

Os conselhos gestores de políticas públicas foram acolhidos, pela Constituição de 1988, como espaços de participação popular e ligação entre o Estado e a sociedade. Estão contemplados no bojo da Constituição Federal os Conselhos de Saúde (art. 198, III), de Assistência Social (art. 204, II), de Educação (art. 206, VI) e de Direitos da Criança e do Adolescente (art. 227, §1º).

Embora a previsão constitucional tenha se dirigido apenas às áreas supracitadas, não há impedimento de criação de conselhos que se refiram a outras

políticas públicas. Pelo contrário, pode-se exemplificar, como o faz Oliveira (2007), apontando a existência de conselhos nas áreas de meio ambiente, moradia, turismo e transporte.

No pensamento de Oliveira (2005a), podem ser considerados conselhos municipais, de forma genérica, todo órgão colegiado, composto exclusivamente por membros da administração municipal ou composto também por membros da comunidade, com competências em determinadas matérias para a função de opinar, deliberar ou controlar.

Uma breve retrospectiva do controle social por meio da participação política local mostra que a existência de órgãos locais, compostos por membros da comunidade, com a finalidade de gerir os negócios públicos é, conforme apontado por Meirelles (1990), originado de Portugal, desde cartas forais.

No Brasil Colônia, Oliveira (2007) destaca uma participação política mais ativa da comunidade, tendo em vista a distância do poder central, Portugal, e a política de colonização, que contribuíram para uma auto-organização das comunidades municipais, até mesmo de forma independente da legislação aplicável nas ordenações. A participação local fundava-se em eleições para os membros do conselho local (precursoras das câmaras de vereadores), como convocação de reuniões ou para se instituir um procurador do povo.

A mesma autora ainda explana que, no período imperial, a participação política permanece, grosso modo, sem muitas rupturas, mantendo-se as eleições municipais pela Constituição de 1824. No período republicano brasileiro, a participação política por meio de eleições foi ampliada, embora a maior preocupação fosse com os níveis estadual e federal, fazendo com que o nível local perdesse destaque.

Tais conselhos foram instituídos no âmbito da União, dos estados e dos municípios. Porém, são os localizados em âmbito municipal que ganham maior visibilidade no processo de formação, controle e avaliação das políticas públicas.

Para Oliveira (2005a, p. 48), “a razão de ser dos conselhos municipais está em implementar a participação política e, por conseguinte, a democracia no plano local”.

Embora vinculados ao Estado, os conselhos têm no cidadão seu instrumento primordial, podendo ser considerados um modelo híbrido de controle, posto que se posicionam entre os mecanismos de controle político (vez que são instituídos pelo Poder Público) e de controle social (por contar com a participação popular para que se efetive).

Para Avritzer (1999), os conselhos representam meios públicos de deliberação criados para promover a participação social. Suas funções abarcam a tomada de decisões sobre políticas locais e a regulação dos atos do governo, de modo a converter orçamentos em bens e serviços para a comunidade.

Desse modo, os conselhos gestores assumem um duplo desafio, qual seja:

- a) viabilizar políticas públicas, orientando e fiscalizando condutas de governo e b) ampliar qualitativamente a participação, por meio da construção de espaços de diálogo e da integração equânime de atores plurais. Trata-se, em síntese, de gerir processos coletivos e de apoiar o engajamento social e a deliberação pública (OLIVEIRA; PEREIRA, 2010, p. 2).

Configuram-se como órgãos colegiados, permanentes, de cunho deliberativo ou consultivo e se encarregam da formulação, da supervisão e da avaliação das políticas públicas, em todas as esferas do poder. Podem ser formados apenas por membros da administração municipal ou ter, dentre seus integrantes, membros da comunidade. No entanto, ainda que sejam compostos com exclusividade por membros da administração pública, o fruto de suas deliberações não pode substituir ou superar as decisões dos prefeitos e dos vereadores.

Para Oliveira (2005b), os conselhos municipais têm, essencialmente, a função deliberativa em sentido amplo, pois são da natureza de sua existência o debate e a discussão. Em relação à natureza de suas decisões, opinativa, deliberativa ou de controle, dependerá da legislação aplicável a cada conselho.

Na visão de Cunha (2008, p. 67), é instrumento para o exercício de controle social,

apesar de não serem veículos isolados de controle social, os conselhos, se implantados com respeito a sua autonomia, buscando a intersetorialidade entre eles, a manutenção de uma infraestrutura adequada às suas funções e o caráter pluralista (participação de representantes da sociedade civil e do poder público legalmente escolhidos), podem se tornar no mais forte espaço de controle social.

Sua contribuição se mostra relevante quando, além de possibilitar a participação popular, permite responsabilização dos agentes públicos, tal qual se expõe no seguinte argumento:

Os conselhos podem contribuir para a democratização da gestão pública, a ampliação quantitativa e qualitativa da participação, a condução coletiva de políticas sociais, a responsabilização de governantes (accountability), o controle social pró-ativo e para o intercâmbio de informações entre população e poder local (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010, p. 423).

3.3.1.2 Audiência pública

A audiência pública é mais uma das variadas formas de participação popular na gestão pública. Para Moreira Neto (2000, p. 129), ela pode ser definida como

um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual

Cumprir destacar o potencial pedagógico dessas audiências, pois elas se mostram uma via de conscientização e educação dos cidadãos sobre as políticas públicas que os afetam. Serve para que a Administração Pública obtenha um conhecimento dos mais variados, pontos de vista sobre o assunto.

Medauar (2010) indica que, pelo fato de a audiência pública ter caráter meramente consultivo, as decisões não se vinculam à administração pública que, após analisá-las, pode acolhê-las ou rejeitá-las. No entanto, quando a administração pública abre espaço para a manifestação popular - ainda que não atenda no momento da implantação das políticas públicas -, reflete em maior eficácia e legitimidade da atuação estatal.

Para Soares (2002), além de servir ao exercício da função administrativa, a audiência pública, no Brasil, se presta, também, para subsidiar o desempenho da função legislativa, conforme art. 58, §2º, II, da Constituição da República de 1988, da função judiciária (art. 9º, §1º, da Lei nº 9.868/1999) e da missão institucional do Ministério Público (art. 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625/1993) (BRASIL, 1993, 1999).

Há que se dizer que os maiores beneficiários deste instrumento são os próprios cidadãos, uma vez que proporciona uma administração mais justa, transparente, decorrente da opinião pública e da democratização do poder, como assinala Medauar (2010).

Pode-se enfatizar que as audiências públicas funcionam como um controle prévio da Administração Pública, em que se busca a produção de atos legítimos, além de atender ao interesse dos cidadãos em apresentar argumentos e

provas anteriormente à decisão. Também, ao menos em tese, se presta como instrumento ao administrador, no sentido de reduzir os riscos de erros de fato ou de direito em suas decisões, para que possam produzir bons resultados.

3.3.1.3 Ouvidorias

As ouvidorias estão incluídas neste trabalho como mecanismo de controle social, pois, ainda que sua estrutura seja vinculada aos órgãos da Administração Pública, o desencadeamento de soluções por parte deste órgão se principia a partir de manifestação por parte do cidadão.

Optou-se por considerá-lo um mecanismo híbrido de controle porque, além de contar com a participação social no controle, serve como um controle interno da administração, pois as demandas podem ser utilizadas para se verificar onde estão os pontos estancos, críticos, para melhorar a atuação administrativa.

Pode-se dizer que as ouvidorias foram inspiradas no instituto do *ombudsman*, cuja origem remonta à Suécia, ainda no século XVIII. Gomes (2005) relata que a primeira tentativa de criação de uma ouvidoria no Brasil remonta ao ano de 1823, quando se tentou instituir um juiz do povo.

Na visão de Medauar (2010), as ouvidorias ganham força no cenário brasileiro com o processo de redemocratização, pós-ditadura militar, em que a participação da sociedade na gestão pública ganha destaque e os órgãos públicos começam a se modificar para se adequar a esta nova realidade de interface entre sociedade e Estado. E é nesse novo cenário que surgem as ouvidorias públicas como espaço democrático no qual se permite que os atores sociais exerçam o controle social do Estado. Sua criação vem atender à previsão constitucional contida no art. 37, § 3º, I, que dispõe que deverá ser editada lei para regular as “reclamações relativas à prestação de serviços públicos”.

A importância das ouvidorias, nesse novo contexto social, é bem destacada por Abud (2011, p. 74), da seguinte forma:

Falar de ouvidoria é falar de Estado democrático de direito e de Direitos Humanos, ou seja, um canal condutor de opiniões, reclamações e denúncias, garantindo aos cidadãos o princípio da ética, da eficiência e da transparência em suas relações para com a administração, com o objetivo de valorizar a cidadania, criando um canal de comunicação e possibilitando o direito à informação, viabilizando assim a inclusão social. Portanto, a Ouvidoria deve ser vigilante no tocante a fazer valer e assegurar a garantia constitucional pétrea do princípio da igualdade, ou seja, dar-se o devido tratamento desigual, aos casos desiguais, na medida em que se desiguam. A ouvidoria constitui-se em programas de modernização administrativa e visão estratégica como forma de dar credibilidade e sustentabilidade a esse importante instrumento de gestão e cidadania.

Este autor ainda destaca as ouvidorias como instrumentos do fortalecimento da democracia pela participação popular, da transparência do Estado e da eficiência e da moralidade administrativa.

3.3.1.4 Orçamento participativo

É uma experiência de origem brasileira que se mostrou muito bem sucedida. Consiste na abertura do orçamento de determinada prefeitura, para que os cidadãos participem da gestão dos recursos que ainda serão aplicados.

Com o sucesso alcançado, foi regulamentado pela Lei nº 10.257/2001, alcinhada de Estatuto das Cidades, com o objetivo de disciplinar o conteúdo dos art. 182 da Constituição Federal, o qual aborda sobre a política urbana. No artigo 44 daquela lei está estabelecido que

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 (BRASIL, 2001).

Desde que não se fira a legislação pertinente, não há um rigor quanto ao funcionamento do orçamento participativo, competindo a cada município estabelecer seus procedimentos.

Consoante Borges (2011), a praxe mais comum conta com a presença de um conselho, composto por delegados eleitos por meio de assembleias realizadas em bairros, distritos e regiões da cidade, que serão representados por seus delegados, sendo comum a presença de integrantes de instituições de cunho social, como ONGs e sindicatos.

Para Borges (2011, p. 158), nos orçamentos participativos é possível perceber

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.

O orçamento participativo foi adotado, pela primeira vez, na cidade brasileira de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, e a ideia foi timidamente sendo copiada, até obter destaque após seu reconhecimento pela ONU, quando passou a ser copiado em várias outras cidades e países pelo mundo.

3.3.2 Dos controles sociais não estatais

Os mecanismos de controle sociais não estatais são aqui entendidos como aqueles autônomos em relação ao poder público, não havendo qualquer subordinação quanto ao seu funcionamento ou às suas tomadas de decisões. No entanto, pode haver a dependência financeira do poder público, como ocorre no caso das ONGs, sem, contudo, prejudicar seu poder de atuação.

3.3.2.1 Organizações não governamentais (ONGs)

Não há um consenso acerca do conceito de organizações não governamentais (ONGs). O estatuto da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - ABONG, 2013) apresenta, em seu art. 2º, a seguinte definição:

[...] são consideradas Organizações Não governamentais – ONGs, as entidades que, juridicamente constituídas sob a forma de fundação, associação e sociedade civil, todas sem fins lucrativos, notadamente autônomas e pluralistas, tenham compromisso com a construção de uma sociedade democrática, participativa e com o fortalecimento dos movimentos sociais de caráter democrático, condições estas, atestadas pelas suas trajetórias institucionais e pelos termos dos seus estatutos.

A história das ONGs no Brasil é recente. Embora o termo tenha se popularizado a partir dos anos 1980, muitas delas existiam nas décadas de 1960 e 70, ainda no contexto da ditadura militar. Para Landim (1993), a atmosfera de repressão política e cultural dominava os movimentos sociais que buscavam a mudança do regime político para um mais democrático. Nessa fase, algumas ONGs se tornavam essenciais no apoio a tais movimentos.

Conforme Gohn (2000), ao longo dos anos 1980, com a transição democrática, os movimentos foram mudando as posturas combativas e passaram a ser interlocutores privilegiados com o Estado. Seu foco recaía sobre a defesa de direitos coletivos diversos, tais como direitos dos índios, das mulheres, do meio ambiente e dos consumidores.

Algumas ONGs atuam de forma complementar à atuação estatal, desempenhando funções típicas do Estado, como, por exemplo, na área da saúde e da educação, recebendo financiamento e recursos dele ou de entidades privadas. Outras, contudo, atuam no acompanhamento e no controle da gestão pública, buscando comprovar os fins da atuação da Administração Pública, conforme os preceitos legais. Landim (1993, p. 34) ainda mostra que

Como visto, a respeito das ONGs e de suas tradições, os pesquisadores do tema ressaltam o seu caráter político, de militância, de cidadania, destacando o seu papel na consolidação democrática. Tais organizações, em sua própria essência, dedicam-se à tradução e articulação dos interesses das camadas populares nas arenas institucionais de confronto e negociação. Seu papel de pressão sobre o Estado pode ser desempenhado de diversas formas, desde a mobilização de alianças, lobbies, proposições legislativas, penetração na mídia e articulações internacionais até a contribuição direta para a elaboração de políticas públicas alternativas.

Dessa forma, ainda que, atualmente, existam canais institucionais para legitimar e favorecer o diálogo entre ONGs e governo, é natural que, diferentemente daquelas entidades de cunho assistencialista, as ONGs tenham entre seus objetivos fundamentais cobrar do Estado políticas que favoreçam os interesses sociais que defendem, além de fiscalizar os órgãos estatais, a fim de impedir desvios em suas condutas e pressioná-los para que não esqueçam ou menosprezem os interesses coletivos dos cidadãos que representam.

3.3.2.2 Mídia

Para Miguel (2002), o prodigioso desenvolvimento dos meios de comunicação, ao longo do século XX, provocou modificações em todo o ambiente político. O contato entre líderes políticos e sua base, a relação dos cidadãos com o universo das questões públicas e, mesmo, o processo de governo sentiram, e muito, o impacto da evolução tecnológica da mídia.

A mídia pode ser entendida, conforme Lima (2003), como o conjunto das emissoras de rádio e de televisão (aberta e paga), de jornais e de revistas, do cinema e das outras diversas instituições que utilizam recursos tecnológicos na chamada comunicação de massa. Tem-se, ainda, que incluir neste rol a internet, que também tem se consolidado como eficiente instrumento de informação.

A mídia não só assume um relevante papel como instrumento de produção e divulgação de conteúdos de interesse público, como também tem servido como elemento de formação de opinião para os mais diversos assuntos. A discussão sobre o assunto não é recente. Há muito Lima (2001, p. 113) afirmava que

a maioria das sociedades contemporâneas pode ser considerada como centrada na mídia (*media centered*), vale dizer, são sociedades que dependem da mídia – mais do que da família, da escola, das igrejas, dos sindicatos, dos partidos etc. – para a construção do conhecimento público que possibilita a cada um dos seus membros, a tomada cotidiana de decisões, políticas inclusive.

O autor ainda destaca que “em vários países, os meios de comunicação possuem mais credibilidade que os governantes e outras instituições, como a Igreja” (LIMA, 2001, p. 194).

Pode-se destacar, ainda, seu papel de dar publicidade à vida política, numa tentativa de evitar que, após as eleições, os representantes busquem a

satisfação de interesses privados em detrimento ao interesse público, e tantas outras das inúmeras formas de corrupção.

Embora a mídia, por si só, não tenha a competência para compelir que os poderes públicos revejam atos indevidos praticados, pode, por meio da divulgação das informações, exercer certa pressão e influenciar de forma que outros mecanismos atuem na correção de possíveis desvios.

3.3.2.3 Movimentos sociais

Os movimentos sociais, sob a ótica de Gohn (2008), podem ser definidos como ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam formas distintas de a população se organizar e expressar suas demandas.

Sua atuação se desenvolve das mais diversas formas, de maneira direta ou indireta, utilizando-se, inclusive, das novas tecnologias para facilitar sua comunicação. Esse argumento é comprovado no seguinte apontamento de Gohn (2011, p. 4):

Na ação concreta, essas formas adotam diferentes estratégias que variam da simples denúncia, passando pela pressão direta (mobilizações, marchas, concentrações, passeatas, distúrbios à ordem constituída, atos de desobediência civil, negociações etc.) até as pressões indiretas. Na atualidade, os principais movimentos sociais atuam por meio de redes sociais, locais, regionais, nacionais e internacionais ou transnacionais, e utilizam-se muito dos novos meios de comunicação e informação, como a internet.

Esses movimentos desenvolvem e fortalecem um *empowerment* (empoderamento) dos atores sociais e sua atuação tem despontado nas mais diversas áreas. Segundo Gohn (2010, p. 16), os movimentos sociais

não são apenas reativos, movidos só pelas necessidades (fome ou qualquer forma de opressão), pois podem surgir e se desenvolver também a partir de uma reflexão sobre sua própria experiência. Na atualidade, muitos deles apresentam um ideário civilizatório que coloca como horizonte a construção de uma sociedade democrática suas ações são pela sustentabilidade e não apenas autodesenvolvimento. Lutam por novas culturas políticas de inclusão, contra a exclusão.

No Brasil, os movimentos sociais ganharam destaque nas décadas de 1970 e 80, mobilizados contra o regime militar, articulados, principalmente, por movimentos de base cristãos. Pautado em Gohn (2008), pode-se dizer que esses movimentos contribuíram de forma expressiva para a conquista de muitos dos direitos assegurados na Constituição de 1988.

Deve-se considerar que esses movimentos realizam uma atividade de controle, ao passo que exercem uma pressão sobre a Administração Pública, para o atendimento de suas demandas, sejam elas específicas ou voltadas para o interesse de toda a coletividade, tal como o fazem os movimentos contra a violência urbana e os movimentos ambientais, dentre tantos outros.

3.3.2.3 Voto

Dentre os direitos políticos elencados na Constituição de 1988 está o direito de sufrágio, previsto no art. 14, na visão de que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (...)” (BRASIL, 1988).

Moraes (2012) conceitua o direito de sufrágio como a essência do direito político expresso pela capacidade de eleger (capacidade eleitoral ativa) e de ser eleito (capacidade eleitoral passiva). O voto popular, que seria a exteriorização da capacidade eleitoral ativa, pode ser manifesto tanto em eleições quanto em plebiscitos e referendos.

Adota-se no país o sistema de sufrágio universal que, nas palavras de Teixeira (2011, p. 464), transcrevem-se “na outorga do direito de voto a todos os membros da nação, da coletividade política, sem restrições derivadas do nascimento, da fortuna ou de capacidade especial”. No entanto, nem todos estão aptos ao exercício do voto, tendo em vista que alguns requisitos não de ser respeitados Sobre o assunto pontua Moraes (2012) que “a existência de requisitos de forma (necessidade de alistamento eleitoral) e fundo (nacionalidade, idade mínima, por exemplo) não retiram a universalidade do sufrágio”.

Como mostra o § 1º do art. 14 da Constituição Federal, o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de dezoito anos, e facultativo para os analfabetos, para os maiores de setenta anos e para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos (BRASIL, 1988).

O voto direto apresenta determinadas características, elencadas por Moraes (2012), como personalidade, obrigatoriedade formal do comparecimento, liberdade, sigilidade, igualdade e periodicidade. Como personalidade, entende-se que o voto só pode ser exercido pessoalmente, sem possibilidade de se outorgar procuração para votar. A obrigatoriedade formal de comparecimento se traduz em obrigar o cidadão ao comparecimento às eleições, assinando uma folha de presença e depositando seu voto na urna, com sanção (multa) para os ausentes. Em virtude de sua característica de secreto, não se pode exigir que o cidadão, efetivamente, vote. A liberdade é representada não só pela preferência por um candidato entre os que se apresentam, mas também pela faculdade, até mesmo, de depositar uma cédula em branco na urna ou em anular o voto.

O autor continua explicitando que, para se garantir a característica do sigilo, o Código Eleitoral exige cabine indevassável, para garantir o sigilo do voto, para que o mesmo não seja revelado. Por ser direto, os eleitores elegerão, no exercício do direito de sufrágio, por meio do voto (instrumento), por si, sem intermediários, seus representantes e governantes. Quanto à periodicidade, esta se

representa na garantia da temporariedade dos mandatos, uma vez que a democracia representativa prevê e exige existência de mandatos com prazos determinados. Por fim, a igualdade reza que todos os cidadãos têm o mesmo valor no processo eleitoral, independentemente de sexo, cor, credo, posição intelectual, social ou situação econômica. É a regra *one man, one vote*.

Sua relevância pode ser traduzida por meio das palavras de Teixeira (2011) que ressalta que é por meio do voto que se exerce a soberania, ou seja, se adotam as decisões políticas fundamentais, os princípios jurídicos supremos de organização do Estado e de realização dos fins estatais, expressos na Constituição. É pelo voto que se instituem os órgãos governamentais que, em nome do povo, devem exercer a soberania e é por ele que se concretiza o governo democrático, baseado no consentimento, na adesão livre, da maioria dos cidadãos, por fatores de consciência, de eficácia psicológica, que um sistema de normas, ou um programa de vida comum, exerce na vida dos homens. É, enfim, pelo voto, que se realiza, no Estado, aquele *status* de equilíbrio, resultante das diferentes tendências contidas nas vontades e opiniões de conteúdo político, existentes na comunidade estatal.

Embora sua relevância seja indiscutível, são sábias as palavras de Viana (1927, p. 87) ao expressar que o voto não é a única maneira de participação política e de manifestação de opinião.

Democracia é o governo da opinião. Ora, não é preciso gênio para reconhecermos que o voto é apenas *uma* forma porque a opinião do povo se revela e se impõe ao Poder; mas, não a forma *única*, e nem sempre a melhor forma, ou a forma mais eficiente. Há muitas outras modalidades de expressão da opinião popular, isto é, muitos outros meios pelos quais a opinião popular se mostra capaz de forçar o Poder a obedecê-la.

Feitos os apontamentos acerca dos mecanismos sociais, passa-se a outro ponto do trabalho, que procura realizar uma análise dos objetivos propostos.

4 MECANISMOS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA SÍNTESE ANALÍTICA

A seguir são apresentados os resultados obtidos com este trabalho. Para a elaboração desta etapa, tomaram-se como referência os objetivos propostos quando de sua confecção. Para facilitar a compreensão, optou-se por abordá-los em tópicos separados.

4.1 Primeiro objetivo

Propunha-se, como primeiro objetivo, realizar uma pesquisa bibliográfica, identificando os principais mecanismos de controle da Administração Pública. Desse modo, partiu-se para o levantamento de material por meio de uma extensa pesquisa bibliográfica, utilizando-se a metodologia traçada por Malhotra (2004), denominada *desk research*.

Após a reunião inicial de material bibliográfico, elegeram-se 28 mecanismos para serem tratados neste trabalho, embora esse rol não represente a totalidade dos mecanismos existentes. Embora a abordagem se dê de forma parcial, os mecanismos existentes atendem ao objetivo de trabalhar com aqueles de maior relevância.

Os mecanismos foram agrupados consoante a nova sistematização com que este trabalho buscou apresentar, a qual classifica os mecanismos de controle da Administração Pública, tomando por base critérios sociais, políticos e jurídicos. Esta divisão metodológica, baseada na visão interdisciplinar entre direito, política e sociologia, parte também da opção do pesquisador, devido aos seguintes argumentos:

- a) a área jurídica regula os atos da Administração Pública e norteia, por meio dos princípios e regras, a atividade de seus gestores;

- b) o enfoque político recai sobre o controle das atividades da própria Administração Pública e de seus gestores, ou seja, sobre seus órgãos e pessoas;
- c) o enfoque sociológico se dá em virtude de os cidadãos serem os destinatários dos atos da Administração Pública sobre os quais recaem, também, todos os efeitos dos seus atos e decisões. Além do mais, o enfoque sociológico é importante, em virtude do destaque que a participação do cidadão – tendência ao novo modelo de administração societal – vem ganhando junto à Administração Pública.

Desse modo, os mecanismos jurídicos foram agrupados em três categorias, a saber: controle normativo, funções essenciais à justiça e instrumentos jurídicos processuais. Os mecanismos sociais foram classificados em mecanismos não estatais, e mecanismos paritários e híbridos. Os mecanismos políticos divididos em controle interno e externo.

Porém, o levantamento de dados secundários não se restringiu ao tema mecanismos de controle da Administração Pública. Achou-se por bem elucidar os conhecimentos acerca do tema Estado e Administração Pública, por meio de uma perspectiva histórica que possibilitou esclarecer alguns conceitos relativos ao tema e demonstrar sua evolução e situação atuais.

E, como não podia ser deixado de lado, tratou-se também do tema corrupção, explorando os conceitos pertinentes, os fatores motivadores e suas consequências, pois que este assunto representa o pano de fundo da atuação de todos os mecanismos de controle expostos no trabalho.

4.2 Segundo objetivo

Propôs-se, como segundo objetivo deste trabalho, proceder a uma análise crítico-interpretativa dos mecanismos de controle identificados no referencial teórico. A análise de 28 mecanismos gerou um extenso resultado das buscas por material bibliográfico, que subsidiou a revisão de literatura apresentada neste trabalho.

Desse modo, buscou-se realizar uma análise crítica dos mecanismos de controle, achando-se interessante elaborar uma análise sobre a inter-relação existente entre os diversos mecanismos de controle encontrados. Optou-se por elaborar um diagrama, por entender ser ele capaz de expor o objetivo de maneira clara e didática.

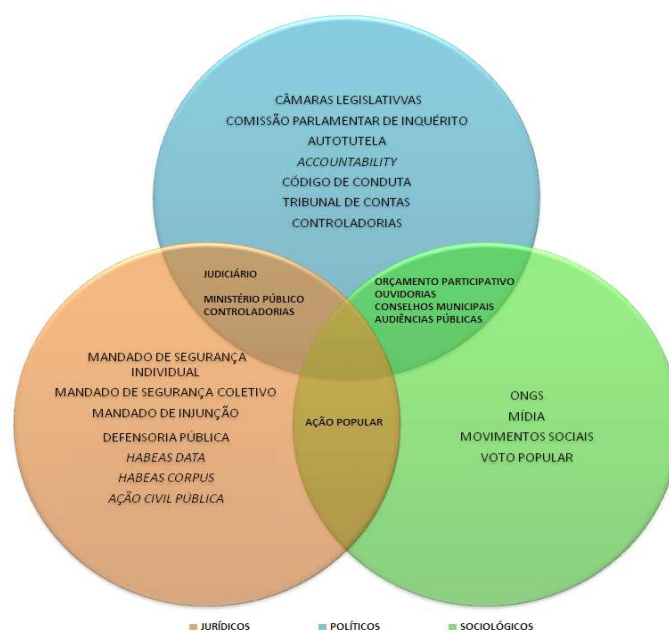


Figura 1 Diagrama de Venn, com inter-relação entre os mecanismos de controle jurídico, político e sociológico

Por meio da figura é possível identificar os mecanismos de controle agrupados conforme a classificação a que se propôs neste trabalho, que os classifica em mecanismos sociais, políticos e jurídicos. O que se percebeu é que alguns mecanismos têm a possibilidade de atuar por si só, enquanto outros mecanismos dependem de uma atuação integrada.

A Ação Popular, tal como se observa, encontra-se em um ponto de interseção entre os mecanismos jurídicos e sociais. O motivo de a Ação Popular estar ali inserida é devido à possibilidade de o cidadão, e somente ele, se utilizar deste instrumento para anular ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa e ao meio ambiente.

Por terem sido enquadrados como mecanismos paritários e híbridos, conforme explicitado neste trabalho, as ouvidorias, o orçamento participativo, os conselhos municipais e as audiências públicas foram inseridos na interseção entre os mecanismos políticos e sociais. Nestes, é indispensável, para seu funcionamento, a participação conjunta do Estado e dos membros da sociedade.

O Ministério Público, as Controladorias e o Poder Judiciário assumiram o *status* de mecanismos jurídicos e políticos devido à sua dupla utilidade: o Judiciário como mecanismo jurídico, ao exercer a sua função constitucional de órgão julgador e político, ao exercer o controle sobre atos emanados dos demais poderes, e o Ministério Público como mecanismo jurídico, por exercer sua função de titular da ação penal e fiscal da lei, e como mecanismo político, ao exercer o controle externo da Administração Pública, também por meio das procuradorias, as quais se inserem em sua estrutura funcional.

Dentre os vários mecanismos abordados neste trabalho, há que se dar um especial destaque aos movimentos sociais, contemplados dentre os mecanismos sociais de controle da Administração Pública, em virtude dos atuais acontecimentos ocorridos no Brasil, no mês de junho de 2013. Uma série de protestos populares foi deflagrada, devido ao aumento nas tarifas das passagens

de ônibus urbanos na cidade de São Paulo, organizados pelo Movimento Passe Livre.

Outras capitais brasileiras aderiram ao movimento contra o aumento nas passagens de ônibus e, em pouco tempo, sobretudo com a ajuda das redes sociais da internet, os movimentos tomaram força e se espalharam por todo o país. Segundo reportagem da revista *Veja*, “no dia 20 de julho 1 milhão de pessoas em uma centena de cidades brasileiras estavam na rua. Foi a maior manifestação popular desde o movimento das Diretas Já” (CABRAL, 2013, p. 68).

Munidos de cartazes de protesto, bom senso e vontade de mudar a atual situação do Brasil, os manifestantes foram às ruas, levantar bandeiras pelas mais diversas causas. Em pesquisa mostrada pela revista *Veja*, segundo Cabral (2013), identificou-se que as maiores reclamações populares recaíam sobre a corrupção, a rejeição à Proposta de Emenda Constitucional PEC 37 (limita o poder de investigação do MP), o governo da presidente Dilma e a melhoria das políticas públicas de saúde, educação, transporte, etc.

Os resultados que serão alcançados por estes movimentos ainda estão no campo das especulações, até porque ainda estão em pleno acontecimento. Porém, algumas vitórias podem ser anunciadas. Segundo Néri (2013b), pressionados pelos manifestantes, o Senado Federal aprovou o projeto de lei que altera o Código Penal para aumentar a punição para corrupção e tornar esse tipo de delito crime hediondo, ou seja, considerado de maior gravidade.

Outra reivindicação conquistada por meio das recentes mobilizações populares foi a derrubada da PEC 37. Pode-se considerar uma grande conquista na luta pelo fim da corrupção, pois, segundo reportagem do site de notícias G1, pela proposta de alteração na Constituição Federal,

promotores e procuradores não poderiam mais executar diligências e investigações próprias – apenas solicitar ações no curso do inquérito policial e supervisionar a atuação da

polícia. A rejeição da proposta era uma das reivindicações dos protestos de rua que se espalharam em todo o país (PASSARINHO; COSTA, 2013).

Fala-se também que a presidente Dilma estaria convocando um plebiscito, com a finalidade de consultar a população a respeito de uma reforma política. Segundo Néri (2013a), entre os temas que podem ser levados à discussão estão o financiamento de campanha, o sistema eleitoral, o fim das coligações, a unificação do calendário eleitoral e a ampliação da participação popular.

Ao que tudo indica, os cidadãos despertaram para a importância de sua participação na vida política, que vai muito além de ocasiões esporádicas como as eleições. Esse quadro tende a amadurecer as instituições políticas brasileiras e a fortalecer a democracia como um todo.

Esse clamor advindo das atuais manifestações pode ser explicado segundo Pereira (2012) que afirma que uma sociedade com corrupção generalizada, mais cedo ou mais tarde, será submetida a crises de legitimidade no seu sistema político, especialmente em termos de queda nos níveis de credibilidade de seus políticos e de suas instituições.

Há, no entanto, que se fazer algumas considerações a respeito dos mecanismos de controle da Administração Pública que se fizeram presente neste trabalho, a fim de que não se tenha a impressão de que eles representem uma verdadeira panacéia para a corrupção. Pelo contrário, há que se dizer que eles também podem apresentar falhas em seu funcionamento, fugindo à sua missão de controle.

Far-se-ão breves considerações acerca de alguns dos mecanismos estudados, ainda que de forma pontual. Cita-se o caso das ONGs que, conforme mostrou Landim (1993), atuam de forma complementar à atuação estatal, desempenhando funções típicas do Estado, por exemplo na área da saúde e educação, recebendo financiamento e recursos dele ou de entidades privadas.

Outras, contudo, atuam no acompanhamento e no controle da gestão pública, buscando comprovar os fins da atuação da Administração Pública conforme os preceitos legais.

No entanto, noticia-se a utilização de ONGs com o desvio de sua finalidade, consoante mostra Castro (2011), sobretudo para desvios do dinheiro público que financia seu funcionamento, o que prejudica a imagem e o esforço de organizações sérias que são comparadas àquelas que não cumprem seu papel. Como o próprio critério de ONG é amplo, abarcando qualquer entidade sem fins lucrativos e independente do poder público, separar o joio do trigo se torna uma tarefa difícil.

Talvez fosse viável endurecer a fiscalização sobre o repasse de verbas públicas às entidades, pois, como anuncia Gohn (2008), não se exige muito esforço para a criação de uma dessas entidades. De forma sintética, Castro (2011) aponta que existem três problemas principais nos convênios entre o governo e as entidades: falta de critérios claros de escolha das organizações favorecidas, desvio de finalidade na execução dos contratos e ausência de fiscalização sobre os convênios.

Outro mecanismo que se debate é o voto popular, secreto e de igual valor para todos. Nota-se que o texto constitucional o aponta como o modo de se exercer a soberania popular. Como destacado anteriormente, segundo Teixeira (2011), é por meio do voto que se exerce a soberania, ou seja, se adotam as decisões políticas fundamentais, os princípios jurídicos supremos de organização do Estado e de realização dos fins estatais, expressos na Constituição.

Grandi (1992) ressalta que há diferentes tipos de votos, como o voto ideológico (em que uma pequena parcela do eleitorado seguiria convicções políticas na escolha do candidato), o voto pessoal (apoio a candidatos que tenham sua confiança pessoal, principalmente em eleições locais) e o voto circunstancial (decisão de voto espontaneamente, em função de diversos motivos ligados à

forma como candidatos e programas são apresentados). E é sobre esta parcela de eleitores que, geralmente, recai a atuação de políticos nem sempre bem intencionados, que utilizam de sua indecisão para obter sucesso nas eleições.

Grandi (1992) revela que, como argumentos, se utiliza a arte de apresentar conteúdos e pessoas na mídia, o marketing político. Porém, esse processo de comunicação entre candidatos e eleitores envolve custos, muitas vezes vultosos, o que desperta a outra questão polêmica relacionada aos recursos utilizados para o financiamento de campanhas.

Além deste problema da indecisão política que leva o cidadão a escolher seu representante pelas artimanhas por eles apresentadas, há o problema da compra de votos. O problema, destacado por Faoro (2000), na sociedade brasileira, ainda parece recente. Não o fosse, o problema não seria reconhecido no Código Eleitoral que proíbe esta prática⁵.

Conforme destaca Speck (2003, p. 2),

denúncias veiculadas pela imprensa, casos investigados pela Justiça Eleitoral e iniciativas da sociedade civil para combater o fenômeno da compra de votos são testemunhos de que esta prática é um fator relevante para uma parte do eleitorado na definição do seu candidato.

O autor ainda destaca que é grande a dificuldade em diagnosticar a extensão deste problema, cujas trocas materiais por votos podem abranger remédios, sapatos, materiais de construção, iluminação para uma rua, um alvará para construção, material escolar e inúmeros outros itens que poderiam constar numa cesta das necessidades básicas da população brasileira.

⁵ A Lei nº 4.737/65 - Código Eleitoral – determina, no art. 301, uma pena de reclusão de até 4 anos e o pagamento de 5 a 15 dias-multa, em caso de coação ou ameaça para que o eleitor vote ou deixe de votar em determinado candidato. Também proíbe, no art. 300, a compra de votos por meio de favores administrativos, prevendo uma pena de detenção de até 6 meses e o pagamento de 60 a 100 dias-multa

Há que se despertar para os prejuízos decorrentes da venda de votos ou do voto inconsciente pautado em influências do marketing político, pois é por meio dessa ferramenta que se dá a escolha de representantes que fazem e executam leis que interferem diretamente no seio social.

Quanto as CPIs, como dito anteriormente, elas mostram-se como importante instrumento de aperfeiçoamento da legislação, fiscalização e de controle das atividades da Administração Pública. Para Ferreira Filho (1992, p. 70), elas “constituem um recurso para tornar mais efetivo e rigoroso o controle, que é deferido aos parlamentares, sobre toda a máquina estatal”.

No entanto, as CPIs sofrem algumas limitações, pois, embora sejam dotadas de poderes de investigação de fatos delituosos, não lhes cabem poderes para julgar nem para aplicar penas. Desse modo, como mostra Soares (2009), não podem determinar a prisão de investigados, exceto no caso de prisão em flagrante nos casos de crimes cometidos perante a comissão, como desobediência, desacato e falso testemunho. Também não têm competência para decretar prisão preventiva ou provisória, exclusivas do poder Judiciário.

Além disso, ao final das investigações, lhes compete apenas emitir um relatório circunstanciado, que pode ser encaminhado ao Ministério Público ou encaminhado para outros poderes, para que realize as atividades de sua competência. No entanto, pelo princípio da independência dos poderes, não há obrigatoriedade de cumprir tais recomendações, embora Soares (2009) aponte como sendo altamente positivo quando tais situações são acatadas.

Além disso, Medauar (2012) aponta que, embora as CPIs propiciem meios para que o Legislativo realize o controle da Administração Pública, sobretudo escândalos administrativos ou financeiros fartamente noticiados pela imprensa, permanece a tradição de inoperância e inocuidade, salvo raras exceções. Medauar (2012, p. 110) ainda reforça que as CPIs “de regra são

encaradas com ceticismo quando formadas e têm sua atuação prejudicada por ingerências da maioria (também denominada, no Brasil, de Base aliada).”

Em relação às ouvidorias, conforme demonstrado anteriormente por Abud (2011), elas correspondem a um canal condutor de opiniões, reclamações e denúncias, garantindo aos cidadãos o princípio da ética, da eficiência e da transparência em suas relações para com a Administração, constituindo-se em programas de modernização administrativa e visão estratégica como forma de dar credibilidade e sustentabilidade a esse importante instrumento de gestão e cidadania

No entanto, há que se despertar para a possibilidade de as ouvidorias fugirem à sua função principal e haver casos, conforme aponta Viana (2013), de ela passar a exercer um papel quase que simplório, secundário e figurativo e sem o devido apoio do gestor máximo do órgão, quando não, sendo utilizada pelos seus gestores como um trampolim político por conta do seu grande poder de intercessão perante o cidadão, associações e comunidades. Tais possíveis situações criam uma imagem negativa, reforçada pelo desconhecimento, muitas vezes confundida com os mais diversos serviços de atendimento ao cidadão e o desgaste que se tem da imagem dos políticos e da qualidade na prestação dos serviços públicos

Por esse motivo, há quem defenda a sua desvinculação aos poderes instituídos, a fim de que, dotada de autonomia, exerça suas competências com mais liberdade e sem risco de pressões pelo órgão a qual se vincula. Nesse sentido, Medauar (2012, p. 61) afirma que

Por uma questão de simples bom-senso, a condição preliminar de funcionamento de uma instituição desse tipo, em defesa dos direitos dos cidadãos (...) é a sua independência, sua plena autonomia em relação ao próprio governo. Só pode ser imaginada tal instituição como pertencente exclusivamente a sociedade civil, desvinculada de órgãos governamentais e de poderes do Estado.

Assim, fica evidenciado que, embora se perceba o potencial que os inúmeros mecanismos estudados desempenham na função de controle da Administração Pública, algumas falhas em sua estrutura ou no seu funcionamento podem prejudicar ou impedir que atinjam seus objetivos.

4.3 Terceiro objetivo

Por fim, definiu-se, como terceiro objetivo, elaborar material de ampla divulgação, em forma de cartilhas populares e pedagógicas, para a divulgação dos mecanismos de controle existentes na Administração Pública, junto à sociedade.

O ponto motivador para desenvolver uma cartilha abordando os diversos mecanismos de controle da Administração Pública existentes se deu a partir do levantamento do material bibliográfico que subsidiou a confecção do referencial teórico deste trabalho. Naquela fase do trabalho, além de ter se tornado evidente o vasto número de mecanismos de controle da Administração Pública - alvo de estudos pelas diversas áreas do conhecimento, tal qual Direito, Sociologia, Ciência Política, Administração Pública - encontrados nos mais diversos formatos, como teses, dissertações, livros, revistas, periódicos etc., pode-se perceber que os mecanismos de controle recebem as mais variadas classificações, conforme as perspectivas e os objetivos a que são tomados. Por esse motivo, optou-se pela elaboração de uma cartilha, pela possibilidade de agrupar o conhecimento reunido neste trabalho em um exemplar, facilitando a sua disseminação e o conhecimento pela população.

A escolha pelo formato de cartilha se deu pelo interesse em transmitir o conhecimento de forma simples, sintética e didática. Seu processo de confecção contemplou diversas fases, detalhadas a seguir.

4.3.1 Planejamento

Nesta etapa, buscou-se definir os objetivos pelos quais a cartilha seria criada, partindo-se de alguns questionamentos. Buscou-se, como finalidade da elaboração da cartilha (para quê?), a divulgação à população sobre quais os mecanismos de controle atualmente existentes, bem como sua importância no combate à corrupção.

O público-alvo (para quem?) foi definido buscando-se contemplar o maior número possível de indivíduos, pois o tema é de interesse de todos, por estarmos submetidos à gestão da coisa pública pela Administração Pública brasileira. Por não estar direcionado a um público específico, optou-se pela utilização de uma linguagem simples, que possibilite um fácil entendimento do assunto pelas pessoas dos mais variados graus de instrução.

4.3.2 Seleção e sistematização do conteúdo

O conteúdo da cartilha foi elaborado a partir das informações obtidas sobre os inúmeros mecanismos de controle da Administração Pública levantados durante a extensa revisão de literatura, utilizada para a confecção do referencial teórico do trabalho.

Optou-se por fazer a inclusão na cartilha de todos os mecanismos de controle da Administração Pública presentes no trabalho, porém, com a finalidade de não tornar o conteúdo muito extenso e cansativo para o leitor, foram contemplados apenas os aspectos mais relevantes de cada mecanismo estudado.

A sistematização do conteúdo foi realizada tomando-se como referência a mesma classificação utilizada neste trabalho, que agrupa os vários mecanismos de controle em sociais, políticos e jurídicos. Todo o texto inserido na cartilha teve como parâmetro dados encontrados durante a revisão de literatura, pois, conforme

aponta Echer (2005), é necessário buscar, na literatura especializada, o conhecimento científico existente sobre o assunto, a fim de definir os conceitos utilizados no material educativo, fornecendo maior segurança do leitor.

Buscou-se, durante a elaboração da cartilha, a adequação da linguagem, transformando-se os termos técnicos em linguagem popular, com a finalidade de facilitar a compreensão do conteúdo pelos leitores. Na visão de Echer (2005, p. 755), “é importante transformar a linguagem das informações encontradas na literatura, tornando-as acessíveis a todas as camadas da sociedade, independentemente do grau de instrução das pessoas”.

4.3.3 A seleção e elaboração de ilustrações

Optou-se por acrescentar ilustrações à cartilha, por compartilhar do pensamento de Echer (2005) que ressalta a importância de se ilustrar as orientações para descontrair, animar, torná-lo menos pesado e facilitar o entendimento. Deliberou-se que seriam inseridas ilustrações prontas, selecionadas a partir de outros materiais, com a devida citação das fontes na cartilha. A seleção das imagens se deu mediante consulta em imagens disponibilizadas em sítios eletrônicos.

Desse modo, realizou-se uma busca inicial, utilizando-se a internet como fonte principal, da qual foram selecionadas 53 figuras. Esta busca, tal qual se procedeu no trabalho de Reberte (2008), levou em conta suas relações com o conteúdo abordado no texto e na qualidade visual da imagem. Foram buscadas ilustrações relacionadas aos assuntos que nomeiam os tópicos abordados na cartilha, além de outros termos, como controle, corrupção, impunidade, transparência pública, desvio de dinheiro e administração pública. Houve casos em que foi selecionada mais de uma opção de figura para determinados assuntos.

Para ilustrar a cartilha, realizou-se uma seleção das gravuras que seriam mais adequadas e foi utilizado o processo de diagramação conforme utilizado por Reberte (2008), com o objetivo de dispô-las no texto de forma harmônica e em conformidade com as cores padronizadas. Desse modo, foram incluídas 35 ilustrações, todas devidamente legendadas e referenciadas.

4.3.4 A composição da cartilha

Na etapa de composição da cartilha propriamente dita, seguiram-se as etapas pontuadas por Reberte (2008) em apresentação, considerações sobre os mecanismos de controle da Administração Pública e processo ou assunto central da publicação.

Na parte de apresentação foi elaborado um texto introdutório, com a finalidade de expor ao leitor a temática trabalhada. Também se optou pela elaboração de uma capa, confeccionada pelo próprio autor do trabalho, que remetesse à temática do trabalho. Foi inserido, ainda, um sumário para facilitar a localização dos assuntos pelo leitor.

4.3.5 Os recursos editoriais utilizados

Buscou-se traçar o padrão desejado para a cartilha, nos moldes apresentados por Reberte (2008), sendo texto em linguagem compreensível para a maior parte das pessoas, independente do grau de formação, e uma diagramação arejada, com visual suave e limpo. Nesta linha, também se buscou o uso de letras maiores do que as usuais, de boa definição e sem contrastes de cores ao fundo; ilustrações claras que remetessem efetivamente ao texto; frases e parágrafos curtos e sintéticos que concentrassem uma informação de cada vez, além de espaçamento e entrelinhamento generosos, que permitiam a leitura em várias

situações. O formato final da cartilha foi delineado segundo as regras acima traçadas.

4.3.6 Resultados

Como resultado final, obteve-se uma cartilha contendo 34 páginas, com dimensões de 108 x 178 mm, impressa com tinta na cor preta. Utilizou-se papel couchê fosco 150 g/m², preso por dois grampos. O material foi intitulado “Mecanismos sociais, políticos e jurídicos de controle da Administração Pública”.

A cartilha oferece, em seu conteúdo, uma apresentação inicial, um sumário, seguido pelos seguintes assuntos, apresentados na forma de tópicos e subtópicos: Dos mecanismos de controle jurídico da Administração Pública, Controle normativo, Das funções essenciais à Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública, Dos instrumentos jurídicos processuais, Ação civil pública, Mandado de segurança individual, Mandado de segurança coletivo, Mandado de injunção, Ação popular, *Habeas corpus*, *Habeas data*, Dos mecanismos de controle político da Administração Pública, Controle interno, Autotutela, *Accountability*, Código de conduta do servidor, Tribunal de Contas, Controladorias, Controle externo, O judiciário como controle externo da Administração Pública, Ministério Público e procuradorias, Câmaras Legislativas – Senado e Câmara dos Deputados, Comissões Parlamentares de Inquérito, Dos mecanismos de controle social da Administração Pública, Dos controles sociais estatais - paritários e híbridos, Conselhos municipais e Conselhos gestores de políticas públicas, Audiência pública, Ouvidorias, Orçamento participativo, Dos controles sociais não estatais, Organizações não Governamentais (ONGs), e Mídia e movimentos sociais. Ao final, há os apontamentos quanto às referências bibliográficas utilizadas para elaborar o texto e as ilustrações.

O resultado do processo de criação da cartilha está anexado ao trabalho (Apêndice 1).

4.4 Limitações à pesquisa e sugestões

Alguns aspectos referentes às limitações de pesquisa são importantes de serem colocados, a começar pelo vasto número de mecanismos de controle existentes. Pode-se dizer que os temas corrupção, Administração Pública e controle da atividade do Estado são muito relevantes e despertam o interesse de estudiosos das mais diversas áreas do conhecimento. Por esse motivo, a coleta de informações a respeito dessas temáticas se dá por meio de busca nas mais diferentes fontes secundárias de informação, o que demanda uma busca acurada e um tempo considerável. Desse modo, não se tornou possível a abordagem dos mecanismos de controle da Administração Pública em sua totalidade. No entanto, buscou-se priorizar aqueles que, na visão do pesquisador, recebem maior destaque no seio acadêmico e que têm maior capacidade de exercer um controle sobre os atos da Administração Pública.

Outra limitação identificada durante a elaboração do trabalho diz respeito ao procedimento de validação da cartilha, visando aferir a percepção do público alvo sobre o produto elaborado, recomendado por Echer (2005). Nesse processo, buscam-se validar as informações, linguagem, ilustrações e apresentação, obtendo-se possíveis críticas e sugestões para melhorá-la.

Essa etapa seria de extrema importância para o aperfeiçoamento do material, pois, conforme Reberte (2008), poderia ser contemplado por indivíduos dos mais diversos níveis de formação, permitindo abranger fatores importantes que não haviam sido considerados em sua elaboração inicial.

Também poderia ter sido utilizada a validação por profissionais das áreas do Direito, Sociologia e Ciência Política, pelo fato de a sistematização adotada

neste trabalho ser baseada, principalmente, nestas três áreas do conhecimento, pois, na visão de Echer (2005) a avaliação por profissionais de diferentes áreas valoriza as opiniões e enfoques diversos sobre o mesmo tema.

Contudo, não houve tempo hábil para a realização deste processo.

Devido à impossibilidade da abordagem de todos os mecanismos de controle existentes, sugere-se a continuação da pesquisa, abordando-se outros mecanismos que não foram contemplados neste trabalho, podendo-se utilizar como parâmetro o mesmo critério de sistematização que agrupa os mecanismos em sociais, políticos e jurídicos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tal qual um objeto colocado no centro de uma sala, a corrupção pode ser vista das mais variadas perspectivas, dependendo do local onde se esteja ou da visão de quem a observe. Nesse trabalho, buscou-se analisar a corrupção no seio da Administração Pública Brasileira sob o prisma dos mecanismos sociais, políticos e jurídicos inclinados a coibir sua ocorrência.

Compreendeu-se que a corrupção não é um fenômeno exclusivamente brasileiro, pois atinge as mais variadas nações do mundo, seja com uma maior ou menor intensidade. Também se observa que a corrupção no país não é algo recente, possuindo raízes históricas do período de colonização português, que promoveram ao longo da história a prática da corrupção, marcados pelo trato da coisa pública como particular.

O interesse sobre o tema corrupção e as formas de combatê-la parece estar em ascensão, não só pelos estudiosos da área, mas pelos cidadãos leigos, incomodados com tal situação. Também pudera, pode-se perceber que a corrupção, dentre tantas outras, é causa para o enfraquecimento da democracia, para a diminuição na confiança que o cidadão deposita no Estado, além de diminuir a legitimidade dos governos.

O Brasil experimentou uma série de mudanças em sua gestão pública. O modelo de administração patrimonialista, na qual se confundia o patrimônio público do particular, cedeu espaço ao modelo burocrático. Este modelo baseava-se em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e em norma rígidas de procedimento administrativo, mas não prosperou como esperado, cedendo espaço a um modelo gerencial, largamente aplicado à iniciativa privada. O modelo gerencial foi concebido para atender à necessidade de reduzir os custos e aumentar a qualidade dos serviços públicos sob o escopo da eficiência e qualidade. Seu foco recai sobre os resultados e não mais nos

processos e buscou superar a rigidez burocrática do modelo anterior, sem, contudo, descartar seus pontos positivos.

Aliado a esses modelos, uma nova vertente se apresenta – a Administração Pública societal –, que destaca o papel do cidadão como agente de mudança e estimula a participação cada vez maior do indivíduo nas atividades do Estado. No entanto, este modelo ainda se mostra muito incipiente, carecendo de aprimoramento pois não contempla um modelo de organização a ser instalado em toda amplitude do Estado.

Porém, ao que se observa, o aprimoramento dos modelos de gestão do Estado não parecem ter sido acompanhados pela solução, ou ao menos, a diminuição para este grave problema da corrupção. Sabe-se que a corrupção é um fenômeno que sempre existiu, ainda persiste, e não se pode ser ingênuo a ponto de acreditar que um dia deixe completamente de existir. No entanto, não é utopia crer que possa ser controlado ao ponto de se resumir a casos esporádicos e com efeitos menos danosos.

Assim como ocorrido com a Administração Pública, o país sofreu mudanças em seus paradigmas de Estados, desde o paradigma do Estado Pré-Moderno, passando pelo Estado de Direito e pelo Estado Social, até assumir seu atual *status* de Estado Democrático de Direito, que busca superar o modelo de democracia representativa, para dar caminho a uma inclusão e participação política a todos os cidadãos. Este paradigma tem como finalidade o interesse público, a consecução do bem comum.

Quando a atuação estatal se desvia dessa finalidade, abre-se margem para o cometimento de práticas de corrupção, capazes de gerar consequências danosas ao cidadão. Para combater esse mal, diversos mecanismos de controle foram instituídos, buscando nortear e impedir a atuação dos administradores públicos em descompasso com a finalidade do Estado.

Percebeu-se que são inúmeros os mecanismos de controle da Administração Pública, abordados nos mais diversos tipos de obras literárias e pelos mais diversos ramos de conhecimento, o que contribui para destacar sua relevância. O tema não é novo à Administração Pública, pois mecanismos de controle a acompanha há muito tempo. Ao longo dos anos muitos mecanismos foram sendo aprimorados, extintos, criados ou substituídos por novos modelos.

Os mecanismos de controle podem assumir as mais variadas classificações, conforme o objetivo a que se proponha ao estudá-los. A sistematização proposta neste trabalho tomou os mecanismos sob os enfoques sociais, políticos e jurídicos e permitiu uma análise interdisciplinar do tema, principalmente sob a ótica do Direito, Sociologia, Administração Pública e Política, além de possibilitar seu estudo conforme suas características semelhantes.

A existência de um grande número de mecanismos de controle pode ser considerada essencial, pois cada qual desempenha um papel e se presta a uma finalidade diferente. Sob os olhos de vários instrumentos, se não for possível extinguir, ao menos, torna-se possível minimizar quaisquer abusos que se cogitava cometer.

Percebeu-se também que a informação é uma arma a favor dos indivíduos, pois muito dos atos de corrupção são acobertados pelo sigilo. Assim, quanto mais consciente e esclarecido estiver o cidadão, melhores condições têm de participar das atividades que o afetem. Deste modo, quando os cidadãos tomam ciência do papel exercido por cada controle pode contribuir na fiscalização dos atos do poder público, ou requerer que este o faça. Frente a isso, mostrou-se totalmente justificável a elaboração de uma cartilha educativa, que busca agrupar os mecanismos em um material e disseminar as informações referentes ao tema, de forma clara e didática.

Por fim, pode-se dizer que os mecanismos de controle da Administração Pública podem não ser perfeitos, até porque se pode apontar alguns aspectos que precisam ser aprimoradas para que não haja falhas no cumprimento de sua finalidade. No entanto, mesmo em sua imperfeição representam uma forma viável de se combater a corrupção no país.

REFERÊNCIAS

ABUD, R. Ouvidoria municipal de Santo André. In: MÁRIO, C. G. (Org.). **Ouvidorias públicas em debate: possibilidades e desafios**. Jundiaí: Paco, 2011. p. 71-98.

ALMEIDA, A. C. **A cabeça do brasileiro**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

ARAÚJO, G. V. Transparência e educação no combate à corrupção no Brasil. In: CONCURSO DE MONOGRAFIA E REDAÇÕES DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 1., 2005. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3316/1/transparencia_educacao_combate_corrupcao.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2012.

ARRUDA, I. A. Defensoria pública na concretização de políticas públicas: um controle da aparente discricionariedade administrativa governamental. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 17, n. 3277, jun. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/22066>>. Acesso em: 30 mar. 2013.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. Disponível em: <http://abong.org.br/quem_somos.php?id=3>. Acesso em: 30 mar. 2013.

AVRITZER, L. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

AVRITZER, L. **Sociedade civil e participação social no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. Disponível em: <<http://ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/1b1f265f82523b57537f1cfac0b66dee.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

AZAMBUJA, D. **Teoria geral do estado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

BACELAR, B. M. F. et al. Metodologia para elaboração de cartilhas em projeto de Educação Ambiental em micro e pequenas Empresas. In: JORNADA DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO, 9., 2009, Recife. **Anais...** Recife: [s. n.], 2009. 1 CD ROM.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BEVILAQUA, C. **Direito publico internacional: a synthese dos princípios e a contribuição do Brazil**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1911.

BEZERRA, H. D. Atores políticos, informação e democracia. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 2, p. 414-431, nov. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000200006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11 mar. 2013.

BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: UNB, 2004.

BONAVIDES, P. **Do estado liberal ao estado social**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BORGES, A. G. Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução? **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, n. 3, p. 18-27, jul./set. 2006.

BORGES, I. S. O controle social e a transparência pública na democracia brasileira. **Revista da CGU**, Curitiba, v. 6, p. 150-159, jul. 2011. Especial.

BRAGA, P. **Ética, direito e administração pública**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.

BRASIL. Código de conduta da alta administração federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 ago. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_conduta/cod_conduta.htm>. Acesso em: 1 abr. 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 abr. 2013.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em 25 abr. 2013.

BRASIL. **Controladoria-geral da união**. Brasília, 2013a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/default.asp>>. Acesso em: 20 maio 2013.

BRASIL. Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 1 abr. 2013.

BRASIL. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a defensoria pública da união, do distrito federal e dos territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos estados, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 dez. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp80.htm>. Acesso em: 17 dez. 2012.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 29 jun. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm>. Acesso em: 1 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 15 jul. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737compilado.htm>. Acesso em: 1 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952. Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 mar. 1952. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1579.htm>. Acesso em: 1 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 21 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666compilado.htm>. Acesso em: 1 abr. 2013.

BRASIL. Lei Complementar nº101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 jun. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 1 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 24 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424compilado.htm>. Acesso em: 1 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 20 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 1 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 13 jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm>. Acesso em: 1 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078compilado.htm>. Acesso em: 1 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a lei orgânica nacional do ministério público, dispõe sobre normas gerais para a organização do ministério público dos estados e dá outras providências **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 fev. 1993. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18625.htm>. Acesso em: 20 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 nov. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19507.htm>. Acesso em: 20 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 1 fev. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 1 abr. 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 23 jan. 2012.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 jun. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm>. Acesso em: 1 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 12.016, de 07 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 7 ago. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm>. Acesso em: 1 abr. 2013.

BRASIL. **Manual de integridade pública e fortalecimento da gestão: orientações para o gestor municipal em início de mandato**. Brasília: CGU, 2008.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2013.

BRASIL. **Ministério Público Federal**. Brasília, 2013b. Disponível em: <<http://www.pgr.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/procurador-geral-da-republica>>. Acesso em: 25 maio 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília, 2002. Disponível em: <www.planalto.gov.br/mensagem>. Acesso em: 18 nov. 2012.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 dez. 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 17 dez. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 346. A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. **Diário de Justiça da União**. Brasília, 13 fev. 1963, p. 151. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=346.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 21 maio 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 473. A administração pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. **Diário de Justiça da União**. Brasília, 10 maio 1969, p. 5929. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 21 maio 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Breve histórico**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/historia>. Acesso em: 19 fev. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado, 1).

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: _____; SPINK, P. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 52-87.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 112-116, jan./mar. 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do estado patrimonial ao gerencial. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 55-72, jul. 2000.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 21-38.

CABRAL, O. O poder acudado. **Revista Veja**, São Paulo, p. 67-71, jun. 2013.

CARVALHO FILHO, J. S. Interesse público: verdades e sofismas. In: DI PIETRO, M. S. Z.; RIBEIRO, C. V. A. (Coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010a. p. 83-83.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010b.

CARVALHO NETTO, M. Requisitos paradigmáticos da interpretação jurídica sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito Comparado**, Belo Horizonte, v. 3, p. 473-486, maio 1999.

CASTRO, G. ONGs: o caminho fácil para a corrupção. **Portal da Revista Veja**. 29 out. 2011. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/ongs-o-caminho-facil-para-a-corrupcao>>. Acesso em: 25 jun. 2013.

CAVALCANTI, R. O papel do Ministério Público no controle externo da gestão municipal e das políticas públicas. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 1-40, 2011. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/6078>>. Acesso em: 28 fev. 2013.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008.

CUNHA, S. S. **O perfil da participação nos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e de Saúde (CMS) em Camaçari (BA): uma análise sobre quem e como participa**. 2008. 193 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 2003.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ECHER, I. C. Elaboração de manuais de orientação para o cuidado em saúde. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, Ribeirão Preto, v. 13, n. 5, p. 754-757, out. 2005.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000. v. 1/2.

FERREIRA FILHO, M. G. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. [S. l.: s. n], 1992. v. 2.

FERREIRA FILHO, M. G. et. al. **Liberdades públicas**. São Paulo: Saraiva, 1978. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 31 mar. 2013.

FERREIRA, X. C. **A atuação do ministério público na implementação de políticas públicas da área ambiental**. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/ambiente/doutrina/id377.htm>>. Acesso em: 19 maio 2013.

FILGUEIRAS, F. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In: FILGUEIRAS, F.; AVRITZER, L. (Org.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 57-74.

FREITAS JÚNIOR, D. B. **Avaliação da administração pública gerencial em municípios por meio de indicadores**. 2009. 139 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.

FRIEDE, R. **Ciência política e teoria geral do estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

GABARDO, E.; HACHEM, D. W. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do direito administrativo: uma crítica da crítica. In: DI PIETRO, M. S. Z.; RIBEIRO, C. V. A. (Coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 13-66.

GARCIA, E. A corrupção: uma visão jurídico-sociológica. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 9, n. 323, maio 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5268>>. Acesso em: 17 dez. 2012.

GLADE, W. A complementaridade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 123-140.

GOHN, M. G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 333-513, ago. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782011000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 9 fev. 2013.

GOHN, M. G. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

GOHN, M. G. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

GOHN, M. G. **Os sem-terra, ONGs e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GOMES, M. E. A. C. Regime jurídico das ouvidorias públicas: elementos para uma tipologia. In: VISMONA, E. L. (Org.). **A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/ombudsman**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005. p. 55-84.

HABERMAS, J. O Estado Nação Europeu frente aos desafios da globalização. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n. 43, p. 87-101, nov. 1995.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1969.

HOUAISS, A. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

JATAHY, C. R. C. **Curso de princípios institucionais do ministério público**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

LAGES, C. G. **A inadequação do processo objetivo à luz do modelo constitucional do processo brasileiro**. 2002. 144 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

LAGO, R. **Denúncia e controle social**: a denúncia ao tribunal de contas da Bahia como instrumento de accountability. Salvador: UCSAL, 2008.

LANDIM, L. **Para além do mercado e do estado?** Filantropia e cidadania no Brasil. Rio de Janeiro: ISER, 1993.

LEDERMAN, D.; LOAYZA, N. V.; SOARES, R. R. Accountability and corruption: political institutions matter. **Economics and Politics**, Oxford, v. 17, n. 1, p. 1-35, Mar. 2005. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/12/17/000094946_01120404004589/Rendered/PDF/multi0page.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2013.

LIMA, L. H. M. O tribunal de contas da união (TCU) e a gestão ambiental brasileira: experiência recente. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512005000300010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 8 fev. 2013.

LIMA, R. C. **Princípios do direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

LIMA, V. A. **Mídia**: teoria e política. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

LIMA, V. A. **Sete teses sobre a relação mídia e política**. [S. l.: s. n.], 2003. Mimeo.

LINHARES NETO, D. A.; BRITO, E. M. Incidência da atuação do Conselho de Transparência Pública e combate à corrupção no processo de accountability federal. **Revista da CGU**, Brasília, v. 6, n. 9, p. 25-38, jun. 2011.

LOPES, C. A. Acesso à informação para a melhoria da qualidade dos gastos públicos: literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, n. 8, p. 5-40, 2007.

MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. **Os artigos federalistas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 4. ed. Porto Alegre : Bookman, 2004.

MEDAUAR, O. **Controle da administração pública**. 2. ed. rev. atua. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEDAUAR, O. **Direito administrativo moderno**. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

MIGUEL, L. F. Impasses da accountability : dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200004&Ing=en&nrm=isso>. Acesso em: 18 nov. 2012.

MIGUEL, L. F. Os meios de comunicação e a prática política. **Lua Nova**, São Paulo, n. 55-56, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452002000100007&Ing=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 maio 2013.

MINAYO, M. C. S.; MINAYO-GOMÉZ, C. Difíceis e possíveis relações entre métodos quantitativos e qualitativos nos estudos de problemas de saúde. In: GOLDENBERG, P.; MARSIGLIA, R. M. G.; GOMES, M. H. A. (Org.). **O clássico e o novo: tendências, objetos e abordagens em ciências sociais e saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003. p. 117-142.

MONTESQUIEU. **Grandeza e decadência dos romanos**. São Paulo: Paumape, 1995.

MORAES, A. **Direito constitucional**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MORAES, A. **Direito constitucional administrativo**. 4. ed. São Paulo, Atlas, 2007.

MOREIRA NETO, D. F. **Mutações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 87-96, 2007.

NÉRI, F. **Entenda os principais pontos em discussão sobre a reforma política.** 2013a. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/entenda-os-principais-pontos-em-discussao-sobre-reforma-politica.html>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

NÉRI, F. **Senado aprova projeto que torna corrupção crime hediondo.** 2013b. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/senado-aprova-texto-base-de-projeto-que-torna-corrupcao-crime-hediondo.html>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

OLIVEIRA, C. C. F. Controle social pelos conselhos municipais e controvérsias jurisprudenciais. **Ajuris**, Porto Alegre, v. 108, p. 35-47, 2007.

OLIVEIRA, C. C. F. **Os Conselhos Municipais na Constituição de 1988.** Porto Alegre: Nova Prova, 2005a.

OLIVEIRA, C. C. F. Subsidiariedade e administração municipal. **Revista Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, n. 19, p. 33-47, 2005b.

OLIVEIRA, V. C. S.; PEREIRA, J. R. Sociedade, estado e administração pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras, MG. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 4., 2010, Lavras. **Anais...** Lavras: ENAPEGS, 2010. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=171453>. Acesso em: 10 mar. 2013.

OLIVEIRA, V. C. S.; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. A. R. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, set. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512010000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 8 mar. 2013.

OLIVEIRA, M. A. C. **Direito constitucional.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

PASSARINHO, N. COSTA, F. **Câmara derruba PEC que tentava limitar o poder de investigação do MP.** 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/camara-derruba-pec-que-tentava-limitar-o-poder-de-investigacao-do-mp.html>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005a.

PAULA, A. P. P.; MOTTA, F. C.P. Administração pública popular: participação cidadã e melhorias sustentáveis na qualidade de vida no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27., 2003, Atibaia. **Anais...** Atibaia: ANPAD, 2003. 1 CD ROM.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública:** limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005b.

PEREIRA, L. Métodos de controle de legalidade da administração pública. **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 15, n. 96, p.15-45, jan. 2012a.

PINHO, J. A. G. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In: RIGO, A. S. et al. **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento:** ações, articulações e agenda. Recife: UNIVASF, 2010. (no prelo).

RAMOS, A. G. A nova ignorância e o futuro da Administração Pública na América Latina. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 32-65, jul. 1970.

REBERTE, L. M. **Celebrando a vida:** construção de uma cartilha para promoção da saúde da gestante. 2008. 130 p. Dissertação (Mestrado em Enfermagem) – Escola de Enfermagem da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

ROMÃO, L. M. S.; SOUZA, F. C.; YADO, T. H. M. Efeitos de sentido em propagandas políticas: Collor e Lula em discurso. **Achegas.net**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 18-33, 2010. Disponível em: <http://achegas.net/numero/43/lucilia_flavio_thais_43.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2013.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SANTOS, R. A. **Controle social da política de saúde no Brasil.** 1999. 241 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, M. F. G. **A economia política da corrupção**. São Paulo: EAESP/FGV, 2008.

SILVA, W. R. Reflexões sobre o combate à corrupção no Brasil e nos EUA. **Revista da CGU**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 96-107, dez. 2009.

SOARES, E. A audiência pública no processo administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 229, p. 259-283, jul./set. 2002.

SOARES, J. R. B. **O que faz uma CPI**. 2. ed. Brasília : Câmara dos Deputados, 2009.

SPECK, B. W. A compra de votos: uma aproximação empírica. **Opinião Pública**, Campinas, v. 9, n. 1, maio 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762003000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 jun. 2013.

SPECK, B. W. **Caminhos da transparência**: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade [Coletânea]. Campinas: Unicamp, 2002.

TEIXEIRA, J. H. M. **Curso de direito constitucional**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2011.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.

TENÓRIO, F. G.; SARAIVA, E. Escorços sobre a gestão pública e gestão social. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Org.). **Estado e gestão pública**: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 108-132.

TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: LIANZA, S.; ADDOR, F. **Tecnologia e desenvolvimento social e solidário**. Porto Alegre: UFRGS, 2005. p. 151-171.

THIBAU, V. L. Os paradigmas jurídico-constitucionais e a interpretação do direito. **Meritum**, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 317-354, jan./jun. 2008.

VIANA, H. **A ouvidoria na área pública**: uma eficiente ferramenta de mudanças ou um simples modismo. Disponível em:
<http://www.tjdft.jus.br/institucional/ouvidoria/artigos/Artigo_areaPublica.pdf>.
Acesso em: 20 jun. 2013.

VIANA, O. **O Idealismo na constituição**. Rio de Janeiro: Terra de Sol, 1927.

VICENTE, P.; ALEXANDRINO, M. **Direito administrativo descomplicado**. 15. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

WEBER, M. Os três tipos puros de dominação legítima. In: COHN, G. (Org.). **Max Weber**. São Paulo: Ática, 1989.

ZWICK, E. et al. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da teoria N e da teoria P de Guerreiro Ramos. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, jun. 2012.

APÉNDICE

APÊNDICE A – Cartilha Educativa