

# Guia do Controle Social/ Controlo Social



## Tribunais de contas e controle social em municípios: Estudo comparativo Portugal e Paraná - Brasil

2023

**Autoria:** Audrey Jaqueline do Vale Marette

**Orientação:** Professor Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira e Professora Dr<sup>a</sup> Sônia Paula Da Silva Nogueira



4.0 Internacional

Esta licença permite remixe, adaptação e criação a partir do trabalho, para fins não comerciais, desde que sejam atribuídos créditos ao(s) autor(es) e que licenciem as novas criações sob termos idênticos. Conteúdos elaborados por terceiros, citados e referenciados nesta obra não são cobertos pela licença.

# **Tribunais de contas e controle social em municípios: Estudo comparativo Portugal e Paraná - Brasil**

## **Courts of Auditors and social control in municipalities: A comparative study Portugal and Paraná - Brazil**

**Guia do Controle Social/ Controlo Social apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração Autárquica do Instituto Politécnico de Bragança PT, e em Planjemento e Governança Pública, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Brasil, Área de Concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento.**

**Linha de Pesquisa: Governança Pública e Desenvolvimento.**


**Autoria: Audrey Jaqueline do Vale Maretti**

**Orientador(a): Prof. Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira e Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Sónia Paula Da Silva Nogueira**



Esta licença permite remixe, adaptação e criação a partir do trabalho, para fins não comerciais, desde que sejam atribuídos créditos ao(s) autor(es) e que licenciem as novas criações sob termos idênticos. Conteúdos elaborados por terceiros, citados e referenciados nesta obra não são cobertos pela licença.

4.0 Internacional



**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E  
GOVERNANÇA PÚBLICA**

**INSTITUTO POLITÉCNICO DE BRAGANÇA  
PROGRAMA DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO  
AUTÁRQUICA**

**Audrey Jaqueline do Vale Maretti  
Antonio Gonçalves de Oliveira  
Sónia de Paula da Silva Nogueira**

**Tribunais de contas e controle social em  
municípios: Estudo comparativo Portugal e  
Paraná - Brasil**

**Guia de Controle Social/ Controlo Social  
de Dissertação de Mestrado**

CURITIBA - MIRANDELA  
2023

# 1. INTRODUÇÃO

Este guia tem por objetivo levar às pessoas conhecimento voltado ao exercício da cidadania, para que todos os cidadãos possam, de alguma forma, contribuir com suas comunidades, por meio do controle social, de modo a melhorar a atuação dos gestores públicos em suas escolhas, garantindo que elas sejam bem direcionadas a toda coletividade, contribuindo para o desenvolvimento local e/ou regional.

Como produto final da dissertação do curso de pós-graduação stricto sensu – Mestrado, do Programa de pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (BR) e Mestrado em Administração Autárquica do Instituto Politécnico de Bragança (PT), com base no estudo desenvolvido sobre o controle social e a atuação dos tribunais de contas no papel de disseminador de conhecimento e de capacitação dos cidadãos ao exercício do controle social em seus municípios e país[1], propõe-se o desenvolvimento e elaboração do presente guia.

Neste guia são demonstrados os conceitos e algumas formas de exercício do controle social, para que os cidadãos possam minimamente entender e de algum modo participar ativamente na sociedade, contribuindo com o cuidado da coisa pública, que é dever de todos.

[1] No caso de Portugal

## 2. CONTROLAR



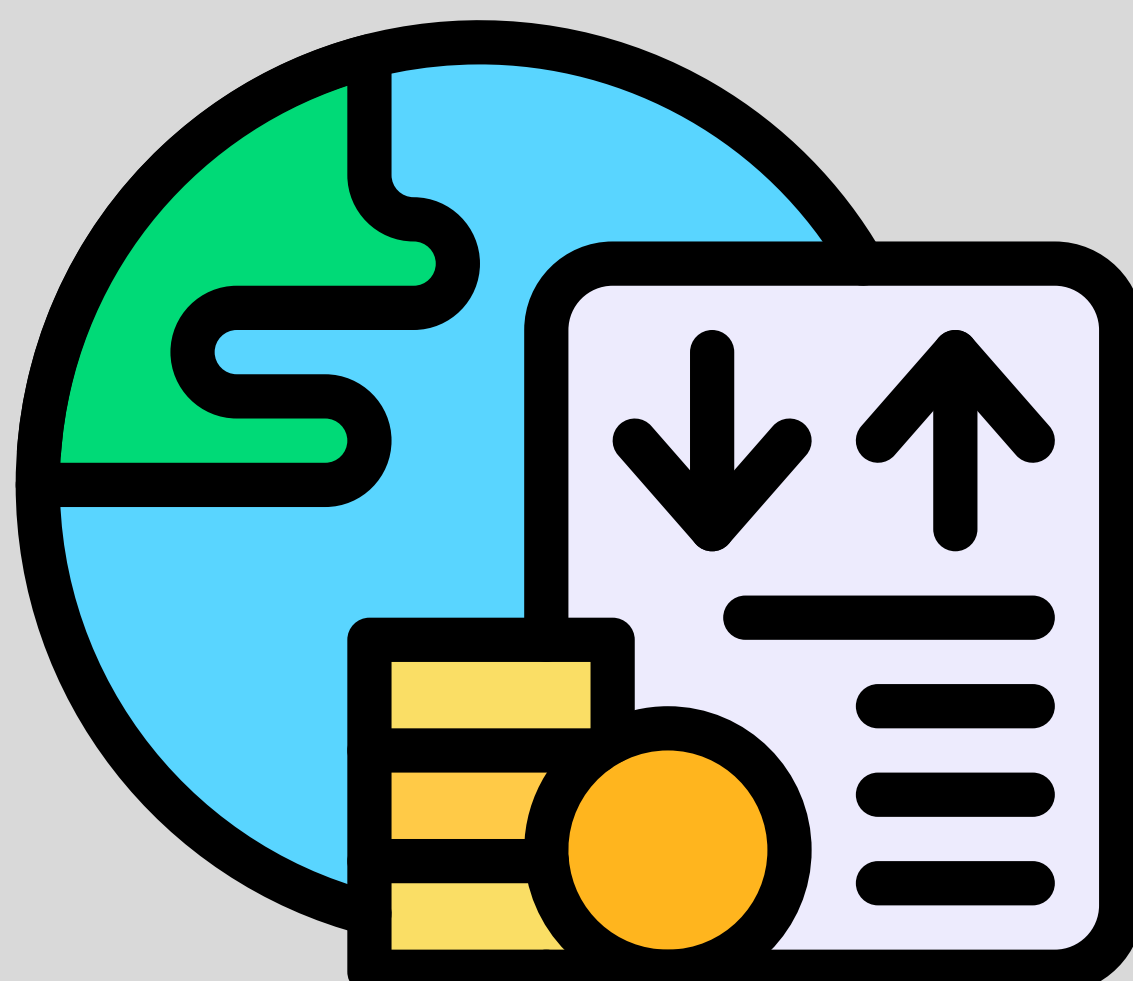
VIGIAR

REGULAR

FISCALIZAR

Ao falar de controle social é preciso entender o significado do verbo “controlar”.

Controlar é vigiar, regular, fiscalizar os atos realizados por outra pessoa, ou grupo de pessoas. “É o poder de fiscalizar e administrar certa coisa” (Figueiredo Junior; Lima; Vidal, 2023, p. 48).

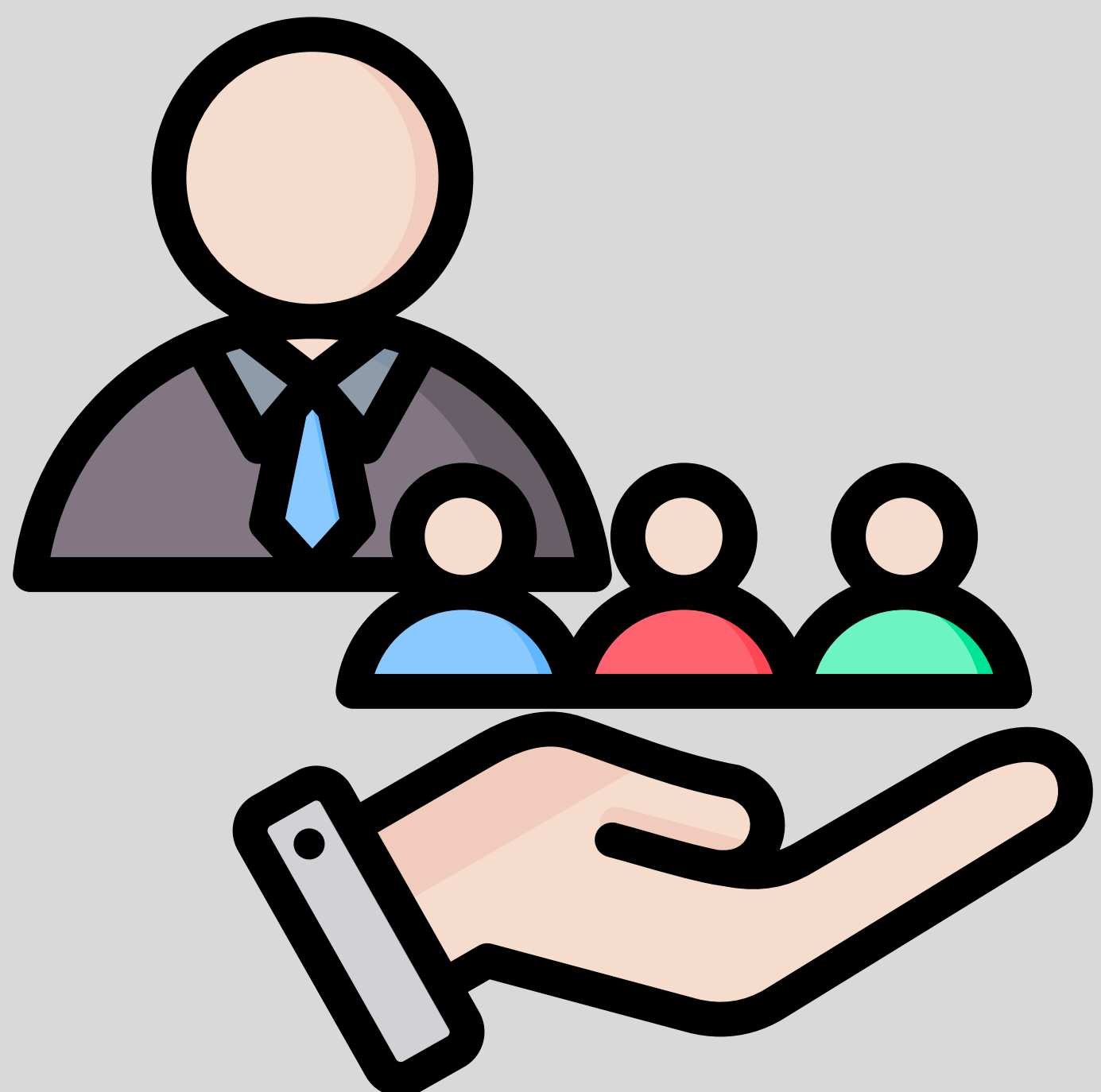


# 3. ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO PÚBLICAS

A Administração Pública é o conjunto de órgãos e entidades que cuidam dos interesses de todas as pessoas, em busca de satisfazer as necessidades da sociedade, de modo coletivo (Fernando; Rosa, 2012).

É a Administração Pública que presta os serviços públicos, aplica e utiliza o dinheiro público para cuidar dos cidadãos. Ela deve garantir os direitos básicos de todas as pessoas, como direito a ter escola, saúde, cultura, segurança, entre outros tantos direitos previstos pelas constituições, tanto no Brasil quanto em Portugal.

A Gestão Pública, por sua vez, representa as técnicas e métodos aplicados à ação de administrar de forma a planejar, organizar, controlar e decidir. Como exemplo de gestão pública, dentre outros, tem-se: administração financeira orçamentária; gestão de recursos humanos; gestão de tecnologia da informação e comunicações (TICS); gestão de materiais; gestão de compras; etc.



## 4. DINHEIRO PÚBLICO



O dinheiro público pertence a todos os cidadãos. Ele deve ser utilizado de forma que contemple as necessidades dos municípios, alcançando o cumprimento das necessidades da população local, na tentativa de suprir as carências sociais da comunidade, com planejamento e políticas públicas que busquem garantir uma igualdade de condições de moradia, de saúde, de transporte, de trabalho, de educação etc. garantindo qualidade de vida digna aos munícipes.

Por isso, o uso do dinheiro público pelo administrador/gestor público deve ser fiscalizado, deve ser controlado, cujo controle se efetiva de três modos:



**Controle Interno**



**Controle Externo**



**Controle Social**

# 5. CONTROLES



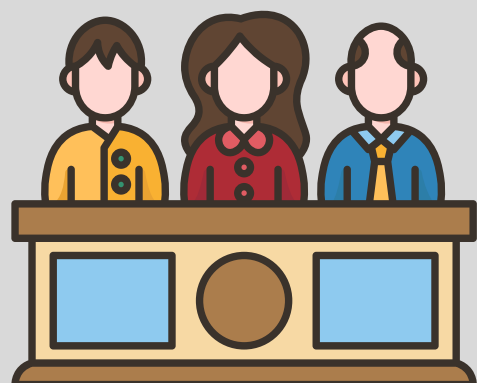
Para entender o controle social e como ele é possível de ser realizado por todo cidadão, é necessário entender a diferença dos tipos de controle exercidos na e sobre a Administração Pública:

## Controle Interno



No Brasil é definido como o controle exercido dentro da própria Administração, dentro de cada um dos poderes da federação (artigo 70 da CRFB/88, parte final).

Em Portugal, é definido como o sistema completo de controle da gestão financeira e administrativa de uma instituição, de modo a cuidar da “estrutura organizacional e todos os métodos e procedimentos coordenados, estabelecidos por lei e pela direção de uma organização, conforme as metas institucionais” (Portugal, SGE, [s.d]).



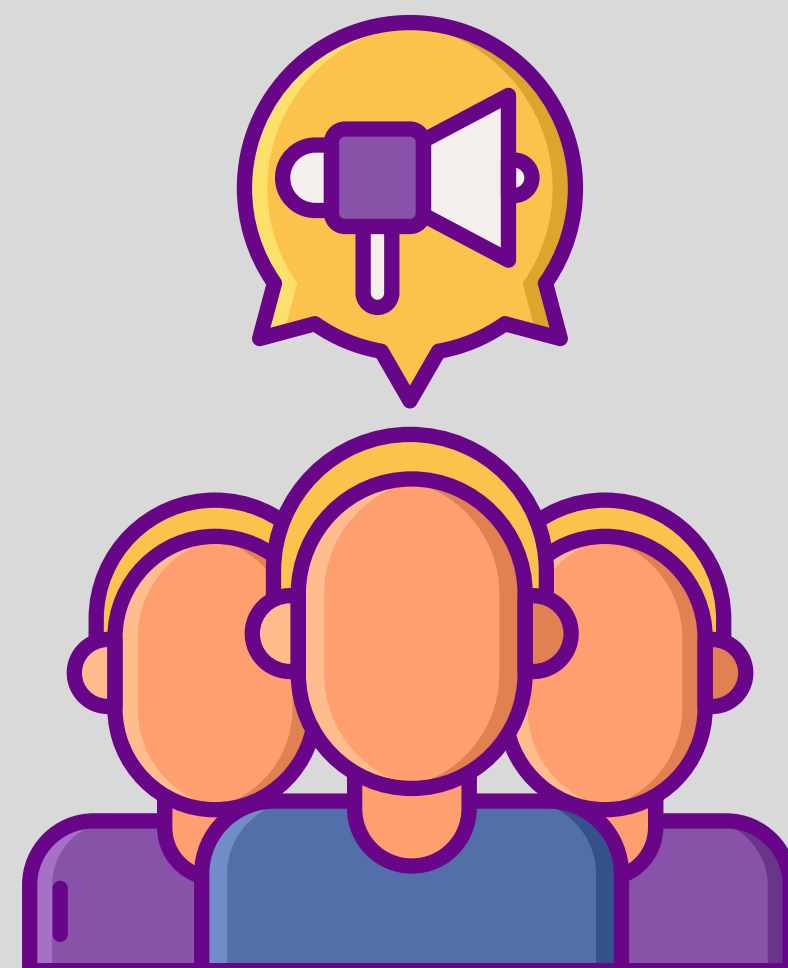
## Controle Externo



É o controle exercido por outras instituições sobre a Administração Pública. Ex. Tribunal de Contas fiscaliza os gestores no uso e destinação do dinheiro público, auxiliando o poder legislativo neste controle. (art. 71 da CRFB/88, art. 162º, 'd' e 214º da CRP).

## Controle Social

É o controle exercido pela sociedade sobre a Administração Pública, para acompanhar e fiscalizar as ações do governo (Figueiredo Junior; Lima; Vidal, 2023).





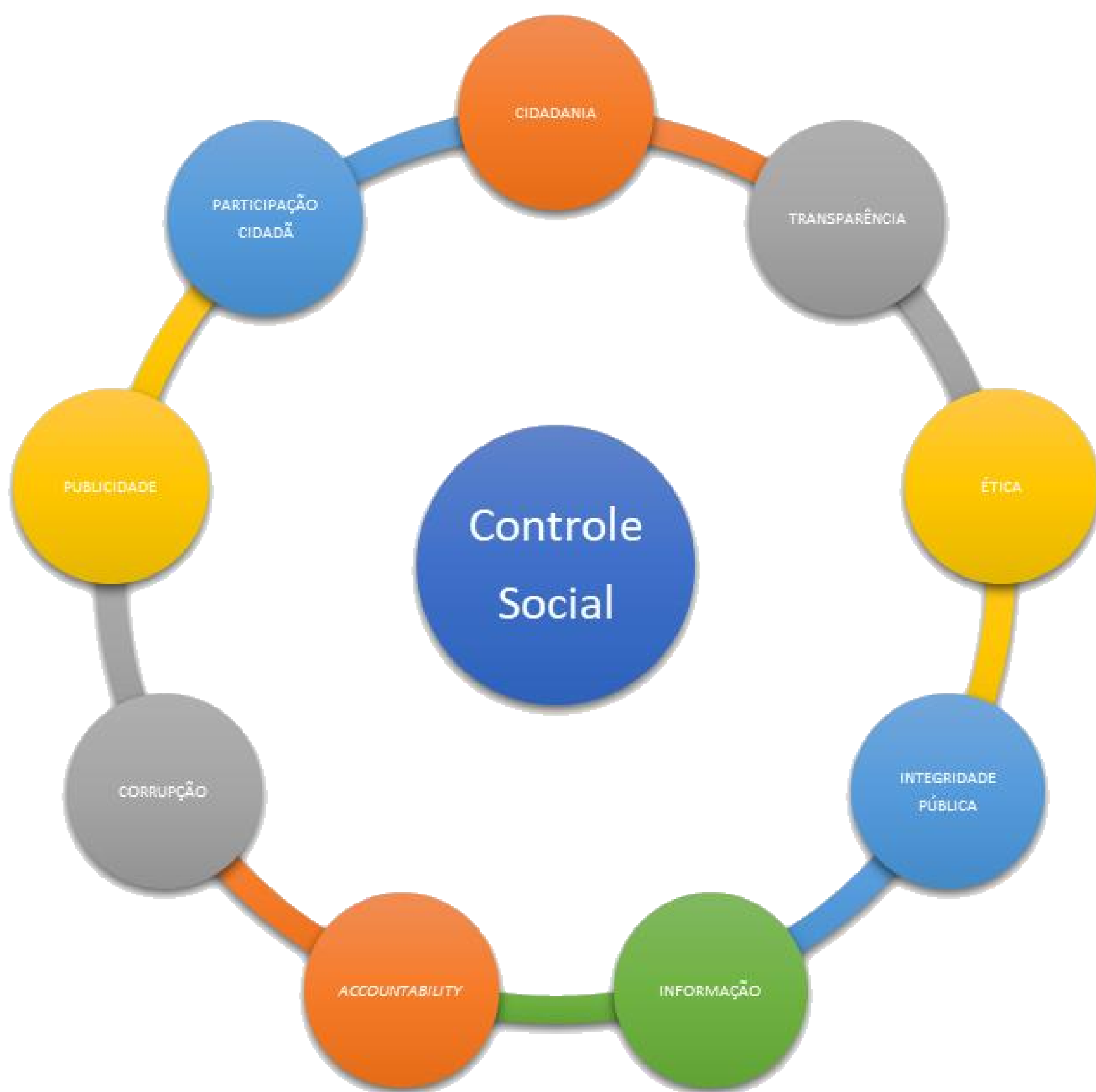
## 6. CONTROLE SOCIAL

Para entender o que é o controle social e a importância da participação de todos no controle, cuidado e fiscalização dos atos dos gestores públicos – sejam eles: no Brasil, prefeitos, presidentes e dirigentes de entidades públicas, governadores, etc.; em Portugal, presidentes das Câmaras Municipais[1], dirigentes de toda e qualquer entidade que utilize dinheiro público, gestores em todos os níveis da Administração, é preciso que se entenda alguns conceitos que norteiam a atividade pública, bem como direitos e deveres do cidadão.

[1] As Câmaras Municipais em Portugal representam o poder executivo.



## 6.1 Conceitos que norteiam o controle social



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

## 6.1 Conceitos que norteiam o controle social



Imagem: Estudo Kids

“É o conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo” (Dallari [1999?], p. 1).

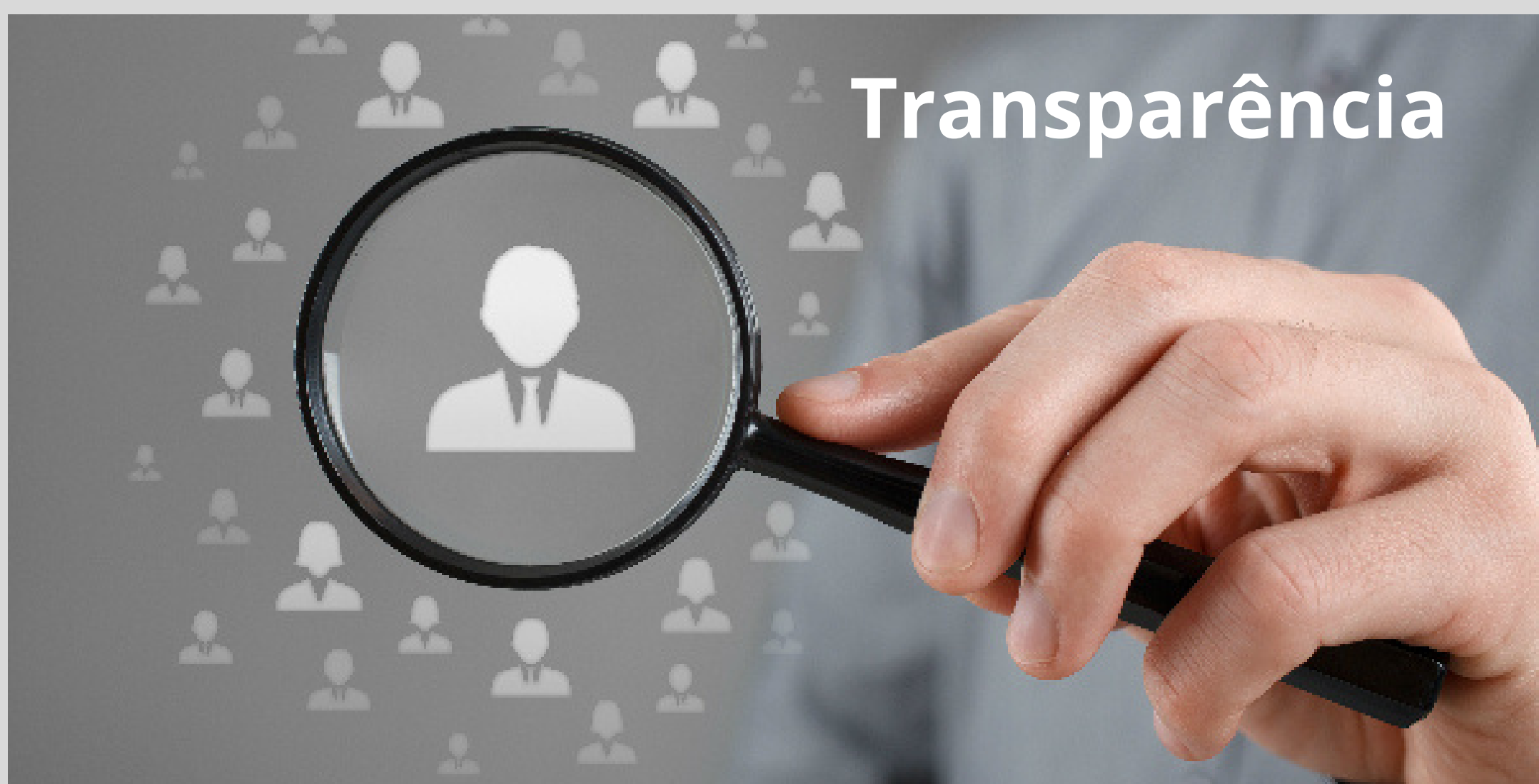


Imagem: Observatório do terceiro setor

A transparência consiste na disponibilização, aos cidadãos, de informações claras, precisas, seguras, objetivas e compreensíveis, para que seja possível a efetivação do controle dos atos de gestores públicos, por parte da sociedade (Canotilho, 2002; Motta, 2018).

## 6.1 Conceitos que norteiam o controle social

Ética



Imagem Brasil Escola

É o agir com princípios morais, com honestidade, com moralidade, com independência e com imparcialidade, ou seja, “a conduta ética pressupõe a prática de uma ação alicerçada nos valores e princípios que promovam o bem comum” (Azevedo, Barbosa e Barbosa, 2020, p. 57).

O gestor público tem o dever ser ético nas escolhas, porque estas são direcionadas à população.

Integridade Pública



Imagem: Escola Virtual ENAP

É agir de modo a respeitar o bem-estar social e econômico da população, observando os valores, princípios e normas éticas comuns a todas as pessoas, dando prioridade ao interesse público (OCDE, [s.d.]).

## 6.1 Conceitos que norteiam o controle social

### Informação

Todo cidadão tem o direito de solicitar e obter informações dos órgãos e entidades públicas, garantido no Brasil pela Lei de Acesso à Informação - LAI nº 12.527/2011, e em Portugal pela Lei 26/2016 de 22 de agosto - LADA.



### *Accountability*

É a obrigação de todo gestor público de prestar contas de suas decisões e ações à sociedade, que o elegeu, e lhe conferiu poderes para conduzir a administração pública.

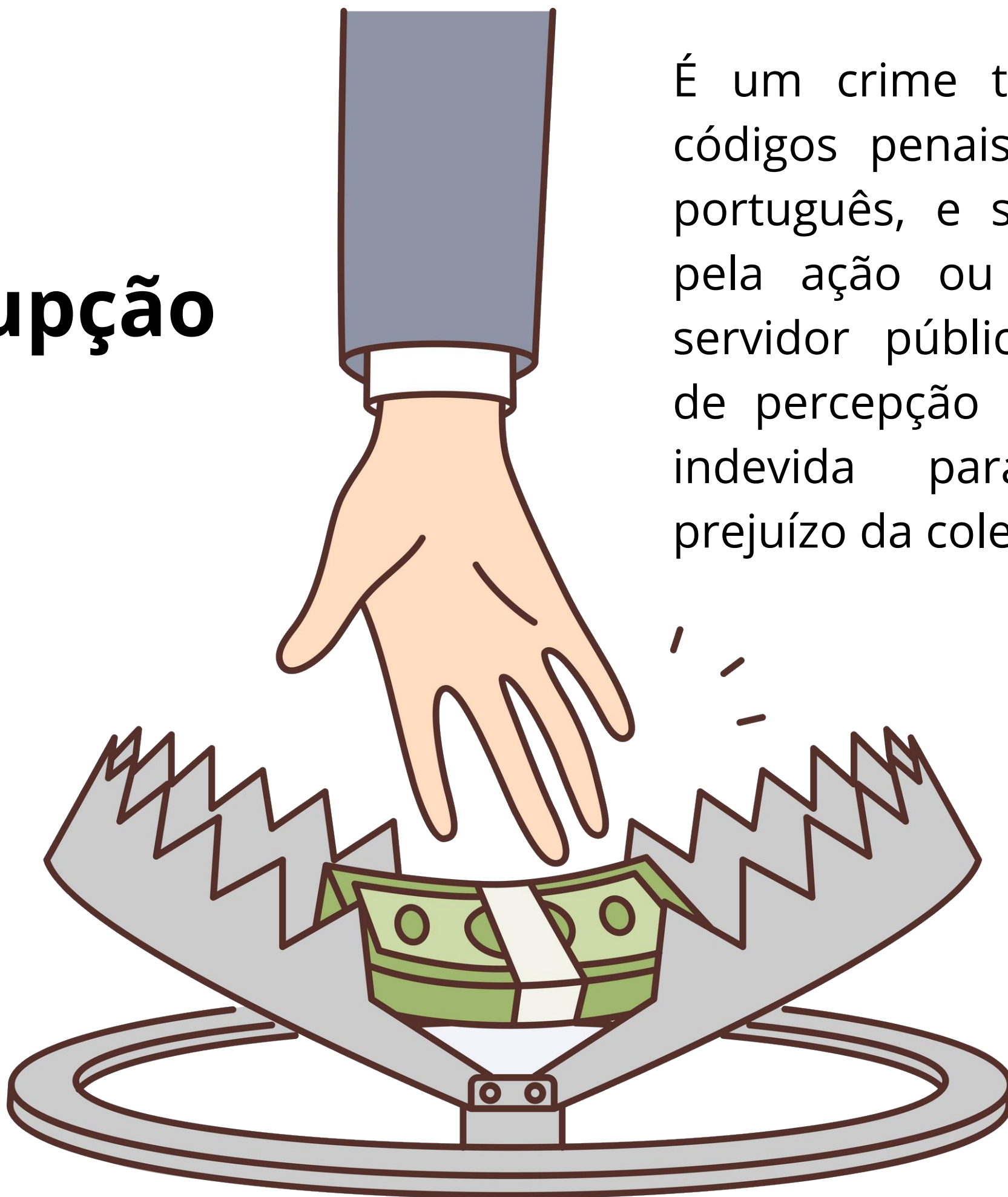
Esta prestação de contas envolve a responsabilização do gestor de todos os seus atos (Pisa, 2014).



## 6.1 Conceitos que norteiam o controle social

### É CRIME!

#### Corrupção



É um crime tipificado nos códigos penais brasileiro e português, e se caracteriza pela ação ou omissão do servidor público, em troca de percepção de vantagem indevida para tal, em prejuízo da coletividade.

#### Publicidade



É dever constitucional do gestor público dar ampla publicidade aos atos praticados.

A publicidade é o dever de informar (art. 37 da CRFB/88 e artigo 119º da CRP).

## 6.1 Conceitos que norteiam o controle social



É a atuação dos cidadãos pelos mais diversos meios e instrumentos de controle social conferidos pelas constituições de Portugal (CRP) e do Brasil (CRFB/88).

É a atuação do cidadão junto à administração pública, com o fim de serem garantidos os direitos de todos a vida digna, por meio de governos que atuem visando o interesse público coletivo. OU seja, é tomar parte nas decisões que afetam toda a população.

Esta participação inicia-se com o VOTO, e deve continuar durante toda a gestão, para que as escolhas do gestor alcancem amplamente os interesses coletivos.

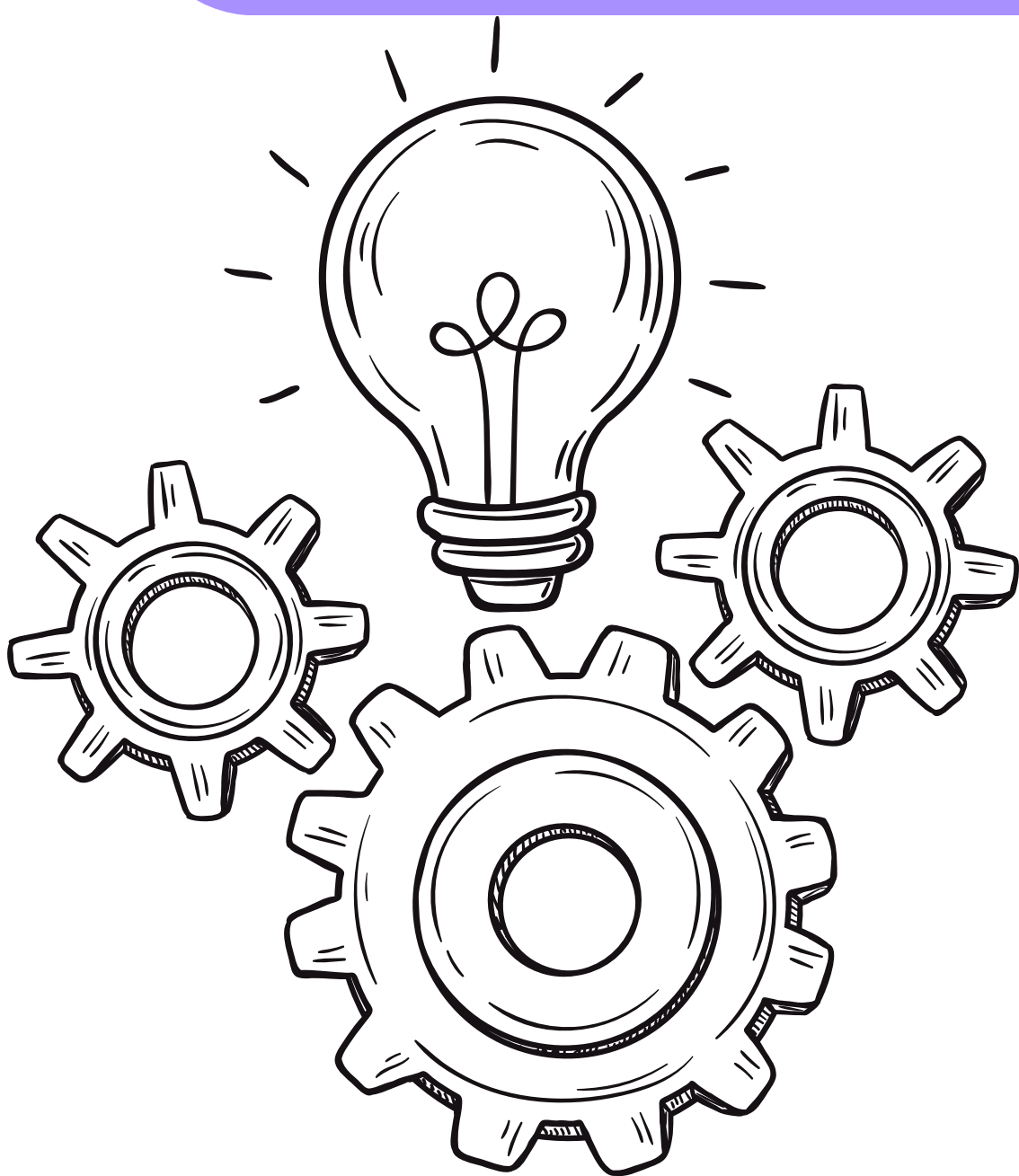
Conhecendo os conceitos que norteiam o controle social, os cidadãos podem contribuir de forma mais ativa na gestão pública, fiscalizando os atos dos governantes de modo a possibilitar o direcionamento das escolhas públicas baseadas nas necessidades locais/regionais, contribuindo com o desenvolvimento de seus municípios.

O exercício do controle social deve ser realizado por todos. Faz parte dos deveres das pessoas enquanto cidadãos.

Assim, pode-se definir que “o controle social é a participação da sociedade na administração pública, com objetivo de acompanhar e fiscalizar as ações do Governo, com o propósito de solucionar os problemas e assegurar a manutenção dos serviços de atendimento aos cidadãos”. (Figueiredo Junior; Lima; Vidal, 2023, p. 49).



## 7. COMO EXERCER O CONTROLE SOCIAL EM SEU MUNICÍPIO?



De que modo os cidadãos podem participar das decisões dos gestores, participar do controle dos gastos públicos, bem como da escolha das políticas públicas?

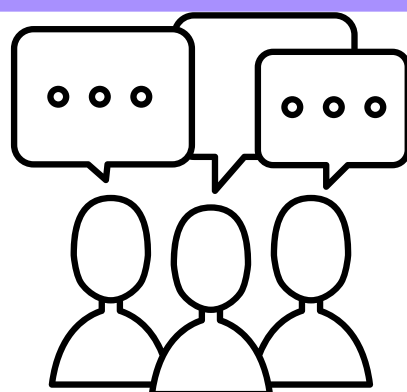
Tanto no Brasil quanto em Portugal existem algumas formas de participação cidadã, que possibilitam o exercício do controle social pelos munícipes, alguns exemplos :



Fonte: Elaborado pela autora (2023)

## 7.1 Instrumentos

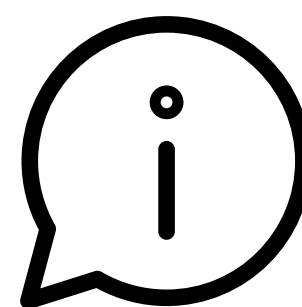
### Audiências Públicas



São uma das formas por meio das quais os cidadãos podem contribuir com as escolhas públicas, em assuntos relevantes, mediante diálogo entre governo e a sociedade para discussões da viabilidade das escolhas que se propõem (Carvalho Filho, 2013; Silva; Souza, 2017).

“A audiência pública é ideal para ouvir-se a população, a comunidade diretamente ligada ao problema em questão, bem como ouvir a indicação de alternativas para o problema” (Souza; Souza, 2014, p. 3), sendo apresentadas pelos interessados diretamente envolvidos.

### Leis de Acesso à Informação



Estas leis, tanto no Brasil, quanto em Portugal, são importantes instrumentos de controle social. Isso porque, como bem define a Transparência Internacional (Portugal, TI, [s.d]).

O acesso à informação e os mecanismos de Governo Aberto não são apenas um direito. São um processo transversal de educação cívica e uma nova forma de governo em que os cidadãos têm acesso simplificado à informação e são apetrechados com as ferramentas necessárias para transformar essa informação em conhecimento, melhorando a sua capacidade de intervenção no dia-a-dia da comunidade a que pertencem (PORTUGAL, TI, [s.d.]

No Brasil, a Lei 12527/2011 conhecida como LAI – Lei de Acesso à Informação - garante o direito a todas as pessoas, de qualquer idade e nacionalidade, de solicitarem e obterem informações nas entidades e órgãos públicos. É dever do Estado conceder as informações e direito de todos . **A transparência deve ser a regra.**

Em Portugal, a Lei 26/2016 de 22 de agosto, é conhecida como LADA – Regime de Acesso à Informação Administrativa e Ambiental, determina o acesso por parte de cidadãos, empresas e organizações da sociedade civil a quaisquer documentos administrativos sob forma escrita, visual, sonora, eletrônica ou outra forma material, que estejam na posse ou sejam detidos por ou em nome de entidades públicas ou equiparadas [i].

## 7.1 Instrumentos



### Orçamento Participativo

É outra forma de participação que o cidadão pode se utilizar de modo a contribuir com as escolhas dos gestores nas definições das políticas que serão realizadas em prol da necessidade coletiva.

No Brasil, o Estatuto da Cidade, determina como obrigatória a participação da sociedade para aprovação do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentaria Anual .

É preciso que haja participação efetiva da população para aprovação das leis que vão determinar as políticas públicas. É muito importante a participação cidadã para que sejam efetivas as escolhas, com o controle social exercido por meio das discussões nas audiências públicas e assembleias realizadas com a finalidade de definições e priorizações das políticas públicas.

Em Portugal, a proposta de fazer todos os cidadãos contribuírem com as escolhas das políticas públicas envolve projetos no chamado OPP – Orçamento Participativo Portugal -, assim como o Orçamento Participativo Jovem, para além da adoção de Orçamentos Participativos pelas Autarquias locais , tendo por objetivo motivar e incentivar a participação cidadã nas escolhas públicas[i].



### Referendos

Outro exemplo de participação cidadã, que pode contribuir com o controle social são os REFERENDOS, forma de concretizar as escolhas dos gestores públicos. Tanto no Brasil quanto em Portugal, eles estão previstos nas constituições, da República brasileira artigo 14 e da República portuguesa art. 114. Por meio dos referendos os cidadãos validam ou não as escolhas dos gestores. Trata-se então de uma forma de controlar a atuação destes.

[i] Disponível em <https://opjovem.gov.pt/>. Acesso em: 22 out. 2023.

## 7.2 Outros instrumentos de controle social no Brasil e em Portugal

Brasil e Portugal possuem diversos meios que permitem e incentivam a participação cidadã no controle da gestão pública, isso é possível verificar para além dos exemplos já demonstrados, os seguintes:



**Direito de Reclamação nas Ouvidorias Públicas**

**Representação da Lei de licitações**

**Participação/atuação cidadã por meio dos conselhos municipais**

**Participação/ atuação cidadã por meio dos Observatórios sociais**



**Participação cidadã no desenvolvimento e atenção com meio ambiente**

**Participação dos professores e alunos na gestão democrática escolar (77º CRP)**

**Direito de impunar atos lesivos às contratações públicas**

**Participação dos cidadãos no planejamento urbano (art. 65º CRP)**

Estes são alguns outros meios disponíveis aos cidadãos para a prática da cidadania e exercício do controle social sobre os atos das gestões públicas, sobretudo nos municípios, seja em Portugal seja no Brasil, uma vez que as legislações dos dois países permitem e incentivam a participação dos cidadãos.

Instrumentos para o controle social existem. É preciso que sejam disseminados e incentivados, a fim de que a população possa contribuir com seus municípios nas escolhas públicas que beneficiem a todos.

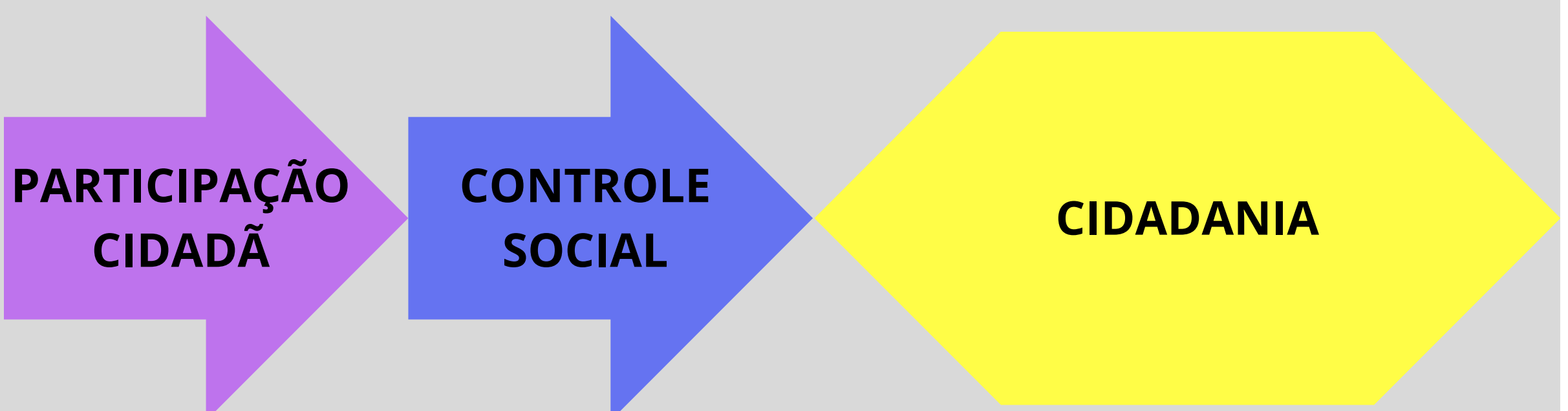
Nesse sentido, os tribunais de contas, que detêm em suas funções originárias a capacidade de exercer o controle sobre os gastos públicos, são entidades que podem contribuir com os cidadãos nessa capacitação e difusão de conhecimento na busca de ampliar o conhecimento, além de ajudar na conscientização da sociedade acerca da necessidade de participar ativamente no cuidado com a coisa pública.

## 8. CONCLUSÃO

Os cidadãos têm a sua disposição diversos meios que possibilitam a sua participação no cuidado com a coisa pública. Tanto no Brasil, quanto em Portugal, a legislação, desde as constituições democráticas prevê formas de participação social, alimentando a democracia participativa.

Mas para que isso se concretize é necessária a disseminação de conhecimento às pessoas, para que todos tenham conhecimentos básicos sobre a cidadania, assim como o dever de transparência dos atos públicos, dever de prestar contas, combate à corrupção, participação cidadã e tudo o que foi descrito neste guia, com a intenção de mostrar como podem contribuir e efetivamente exercerem o controle social - o controle da sociedade sobre os atos dos gestores públicos.

A proposição deste guia, enquanto produto final da Dissertação de Mestrado dos Programas de Pós Graduação em Planejamento e Governança Pública da UTFPR (BR) e de Administração Autárquica do IPB (PT), evidencia conceitos básicos a serem difundidos nos municípios e algumas formas possíveis de participação cidadã, sem a pretensão de esgotar o tema, mas com o intuito de contribuir com a disseminação do conhecimento ao povo acerca de seus direitos e deveres enquanto cidadãos brasileiros e portugueses.



# REFERÊNCIA e BIBLIOGRAFIA

MARETTI, Audrey Jaqueline do Vale. **Tribunais de contas e controle social em municípios: Estudo comparativo Portugal e Paraná/Brasil**. 2023. 184 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, Brasil; Mestrado em Administração Autárquica – Instituto Politécnico de Bragança – Mirandela, Portugal. 2023.

---

AZEVEDO, Bruno de Araujo; BARBOSA, Eivaldo Moreira; BARBOSA, Maria de Fátima Nóbrega. Ética na Administração Pública: uma Análise da Percepção da Comunidade Universitária do Centro de Ciências Biológicas e da Saúde da Universidade Federal de Campina Grande. **REUNIR: Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade** ISBN: 2237-3667, 10(1), 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 18 out. 2023.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Processo administrativo federal: (comentários à Lei 9.784, de 29/01/1999)**. 5.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos e deveres da Cidadania**. [S. l.: s. n., 1999?]. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/deveres.htm>. Acesso em: 29 mar. 2023.

FERNANDO, Marcio. ROSA, Elias. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2012. Parte 1.

FIGUEIREDO JUNIOR, Ernesto; LIMA, Luis Eduardo Menezes; VIDAL, Eloisa Maia. (org.). **Cidadania e controle social das contas públicas : democracia, direitos e participação** - Fortaleza: Edições IPC, 2023.

MOTTA, Fabrício. Publicidade e transparência são conceitos complementares. **Revista Consultor Jurídico**, 2018. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2018-fev-01/interesse-publico-publicidade-transparencia-sao-conceitos-complementares>. Acesso em: 20 out. 2023.

# BIBLIOGRAFIA

OCDE. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública.** [s.d]. Disponível em <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf> Acesso em 12 setembro 2023.

PISA, Beatriz Jackiu. **Da governança pública (IGovP): Instrumento de planejamento e desenvolvimento do estado.** 222 f. 2014. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná UTFPR, Curitiba, 2018. Disponível em <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/818>. Acesso em 28 de set 2023.

PORTUGAL. Secretaria Geral da Economia. **Auditoria e Controle Interno.** [Lisboa]: SGE, [s.d.]. Disponível em <https://www.sgeconomia.gov.pt/servicos-perguntas-frequentes/auditoria-e-controlo-interno.aspx>. Acesso em: 23 out 2023.

PORTUGAL. TI. TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Perguntar não ofende:** administração aberta e acesso à informação. Lisboa: Transparência Internacional, [s.d.] Disponível em <https://transparencia.pt/perguntar-nao-ofende/>. Acesso em: 22 out. 2023.

SILVA, Lucas Gonçalves da. SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de. **O controle social como instrumento de defesa da democracia.** Revista Jurídica. vol. 04, nº. 49, Curitiba, 2017. pp.207-230. Disponível em [https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Rev-Juridica-UNICURITIBA\\_n.49.11.pdf](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Juridica-UNICURITIBA_n.49.11.pdf) Acesso em: 22 out. 2023.

SOUZA, Elaine Gonçalves Weiss de; SOUZA, Mariana Barbosa de. A (des)necessidade de audiências públicas como critério formal para alterações legislativas referente a plano diretor municipal. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂEA, 11., 2014. **[Anais...]**. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/11782/1534>. Acesso em: 22 out. 2023.