

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO DO ESTADO**

**CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: RELAÇÃO ENTRE  
CIDADANIA, DESCENTRALIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E OS MEIOS DE  
PARTICIPAÇÃO POPULAR**

**CAMILA FOCKINK**

**Porto Alegre  
2018**

**CAMILA FOCKINK**

**CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: RELAÇÃO ENTRE  
CIDADANIA, DESCENTRALIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E OS MEIOS DE  
PARTICIPAÇÃO POPULAR**

Monografia apresentada ao Curso de  
Especialização em Direito do Estado da  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul como  
requisito para obtenção do grau de especialista.

Orientador: Prof. Dr. Rafael da Cás Maffini

**Porto Alegre**

**2018**

## **AGRADECIMENTOS**

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul pela oportunidade de fazer um curso de especialização e pela competência de entender a importância de capacitar seus técnicos.

*“O conformismo é o carcereiro da liberdade e o inimigo do crescimento”.*

John Kennedy

## **RESUMO**

O presente trabalho é uma abordagem teórica dos diferentes tipos de controle na Administração Pública, destacando-se a importância do controle social e de que forma a participação popular está relacionada com a cidadania, descentralização, transparência e seus principais instrumentos para exercer o controle social na esfera pública. Além disso, o trabalho traz alguns exemplos de formas diretas de controle social na fiscalização de gastos públicos. Por controle social se entende desde a criação de mecanismos para exercê-lo até meios para implementá-los e mecanismos políticos de intervenção, de pressão e de regulação de interesses.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Controle Social. Transparência. Cidadania.

## **ABSTRACT**

*The present work is a theoretical approach of the different types of control in Public Administration, highlighting the importance of social control and how popular participation is related to citizenship, decentralization, transparency and its main instruments to exercise social control in the sphere public. In addition, the paper brings some examples of forms of social control in public spending control. By social control can be understood as anything from the creation of mechanisms to exercise it to means to implement them and political mechanisms of intervention, pressure and regulation of interests.*

*Keywords: Public Administration. Social Control. Transparency. Citizenship.*

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>TRANSPARÊNCIA E O DIREITO À INFORMAÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>3</b>	<b>TIPOS DE CONTROLE NA ESFERA PÚBLICA .....</b>	<b>11</b>
<b>3.1</b>	<b>Controle Interno .....</b>	<b>12</b>
<b>3.1.1</b>	<b>Controle Interno na Administração Pública .....</b>	<b>13</b>
<b>3.2</b>	<b>Controle Externo .....</b>	<b>14</b>
<b>3.3</b>	<b>Controle Social.....</b>	<b>15</b>
<b>3.4</b>	<b>Controle Social pela Internet.....</b>	<b>16</b>
<b>4</b>	<b>FERRAMENTAS PARA EXERCER O CONTROLE SOCIAL.....</b>	<b>18</b>
<b>4.1</b>	<b>Programa Olho Vivo no Dinheiro Público (CGU).....</b>	<b>18</b>
<b>4.2</b>	<b>Aplicativo Tá de Pé? .....</b>	<b>19</b>
<b>4.3</b>	<b>Achados e Pedidos .....</b>	<b>20</b>
<b>4.4</b>	<b>Datapedia .....</b>	<b>22</b>
<b>5</b>	<b>CIDADANIA E INSTRUMENTOS PARA EXERCER O CONTROLE SOCIAL ..</b>	<b>25</b>
<b>5.1</b>	<b>Lei de Responsabilidade Fiscal .....</b>	<b>27</b>
<b>5.2</b>	<b>Lei de Acesso à Informação .....</b>	<b>28</b>
<b>5.3</b>	<b>Plebiscito e Referendo.....</b>	<b>29</b>
<b>5.4</b>	<b>Iniciativa Popular.....</b>	<b>31</b>
<b>5.5</b>	<b>Descentralização .....</b>	<b>32</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>35</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA CONSULTADA .....</b>	<b>36</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Para cumprir as suas obrigações e implementar as políticas públicas necessárias ao desenvolvimento da sociedade, o Estado necessita de dinheiro, com o qual desenvolve uma atividade financeira, que consiste em obter, gerir e aplicar os recursos arrecadados. Uma vez que é o detentor do poder de gestão da coisa pública o cidadão tem o direito de ver seus recursos aplicados de forma correta, sem qualquer espécie de irregularidade. Todavia, somente por meio de um controle efetivo é possível garantir a correta gestão desses recursos.

Atualmente, podemos verificar que os poderes instituídos e os Tribunais de Contas não são capazes de controlar sozinhos os atos dos gestores públicos<sup>1</sup>. A questão agrava-se em função do estado de corrupção generalizada que contamina as diferentes esferas da Administração Pública. Neste contexto, o controle social apresenta-se como uma forma de controle possivelmente eficaz e que traz qualidade aos serviços públicos, uma vez que a decisão do povo é soberana em uma democracia<sup>2</sup>.

O controle social visa a criação de meios de intervenção, pressão e regulação que, acionados por uma sociedade ou grupo social, visam induzir os próprios membros a se conformar às normas, assim como desestimular comportamentos contrários, restabelecer condições de conformação visando o alcance do consenso<sup>3</sup>. Constitui-se, portanto, no compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e a sociedade com o intuito de aumento o nível de eficácia e efetividade das políticas e programas públicos.

Destaca-se no atual contexto social brasileiro o anseio cada vez maior da sociedade por transparência. Com o aumento das possibilidades de divulgação das contas públicas bem como das organizações sociais que estudam e propagam essas informações, também cresce a visibilidade das informações fornecidas pelos órgãos de controle. Segundo Breder (2009), os principais instrumentos de controle social

---

<sup>1</sup> Ericera, 2011, p. 3.

<sup>2</sup> Bresser Pereira, 1996.

<sup>3</sup> Bobbio, Matteuci e Pasquino, 1998, p. 284.



atualmente instituídos são: a informação e a transparência; as audiências e consultas públicas; o orçamento participativo; representações e denúncias. Esses instrumentos estão cada vez mais difundidos e estão sendo aperfeiçoados ao longo do tempo e a utilização desses instrumentos resulta em um maior nível de conhecimento, conscientização e mobilização dos cidadãos.

## 2 TRANSPARÊNCIA E O DIREITO À INFORMAÇÃO

O direito fundamental à informação decorre da garantia constitucional versada no Art. 5, XXXIII da Constituição Federal<sup>4</sup>. O direito à informação “constitui a base das relações humanas e sociais. Sob vários graus de complexidade, é também em torno dela que se estruturam e exercem a vida científica, a vida das organizações e a vida política”<sup>5</sup>. O direito à informação é balizado pelo princípio constitucional da publicidade, é um dos principais instrumentos de transparência relativo às políticas no âmbito da Administração Pública. Miragem (2011)<sup>6</sup> sustenta que:

A noção de publicidade na ação administrativa, nesse aspecto, resulta em um dever de transparência na exata medida em que estabelece como paradigma da ação administrativa sua exposição ao conhecimento público, para acesso de qualquer interessado, como condição, critério para sua legitimidade. O dever de transparência que resulta desta eficácia do princípio da publicidade abrange tanto os processos de decisão da Administração, quanto informações públicas de um modo geral, refletindo a ação transparente do agente público e promovendo o uso público da razão nos assuntos de interesse geral da comunidade, sob o patrocínio ou com a participação do Estado.

Dessa maneira, o autor esclarece que o dever de transparência nas atividades da administração pública não ocorre somente pela simples divulgação de informações ou dados públicos, mas também em não dificultar ou impedir que esse acesso ocorra a qualquer cidadão. A regra é a publicidade, sendo vedados ao acesso público somente aqueles atos sigilosos, assim definidos em lei. Conforme Martins Júnior (2004)<sup>7</sup>: “a exigência da publicidade impede o exercício clandestino e arbitrário das atividades administrativas custeadas pelos recursos públicos, vinculadas à satisfação do bem comum”. Assim, o dever de informar, decorrente do princípio da publicidade, vincula a tendência de tornar transparente a informação, na medida em que o acesso à informação se torna um concreto instrumento de participação democrática.

---

<sup>4</sup> “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”

<sup>5</sup> Gonçalves, 2003.

<sup>6</sup> Miragem, 2011, p. 308

<sup>7</sup> Martins Júnior, 2004, p. 38.

### 3 TIPOS DE CONTROLE NA ESFERA PÚBLICA

Segundo O'Donnel (1998 *apud* SILVA, 2010), pode-se classificar os controles da esfera pública em institucionais e sociais. Nos países com regimes democráticos as estruturas de controles institucionais da gestão pública são compostas pelo controle parlamentar e pelos controles administrativos. O cumprimento de normas e princípios da Administração Pública é exercido por órgãos públicos com competência para o exercício dessa função. O controle social diz respeito à atuação dos cidadãos, individualmente, ou por meio de organizações da sociedade civil, por ocasião da formulação e no acompanhamento da execução das políticas.

O controle institucional, também chamado de estatal ou oficial, é composto pelos controles interno e externo. O controle interno da Administração Pública refere o seu poder de autotutela, ou seja, de ser capaz de coibir a execução de atos que não estejam de acordo com os princípios constitucionais norteadores do Estado. O controle externo, por sua vez, é exercido por demais órgãos públicos, como o Poder Legislativo, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e o Poder Judiciário.

O controle externo da administração pública, realizado pelas instituições a quem a Constituição atribuiu essa missão, é exigência e condição do regime democrático, devendo, cada vez mais, capacitar-se tecnicamente e converter-se em eficaz instrumento da cidadania, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública. (LIMA, 2008, p. 9).

Segundo o glossário disponível no Portal da Transparência do Governo Federal (BRASIL, 2018)<sup>8</sup>:

Controle Social é a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados. O Controle Social das ações dos governantes e funcionários públicos é importante para assegurar que os recursos públicos sejam devidamente investidos em benefício da coletividade.

Desta forma, o controle interno busca garantir a observância dos princípios

---

<sup>8</sup> <http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalleGlossario.asp?letra=c>

constitucionais e demais concepções legais no contexto interno das organizações públicas. Conta, para isso, com o empenho dos servidores e de uma série de fatores relacionados à organização dos órgãos públicos, concebendo critérios relacionados à hierarquia, fiscalização, supervisão, análises documentais, dentre outros.

Já o controle externo busca garantir a probidade administrativa dos entes federativos por meio da fiscalização periódica realizada por órgãos externos (LIMA, 2008). A Lei nº 4.320/1964<sup>9</sup>, em seu capítulo III, dispõe sobre o controle externo do Poder Executivo, que se submete à fiscalização do Poder Legislativo, tendo por objetivo, além da probidade administrativa, “a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento”<sup>10</sup>.

### 3.1 Controle Interno

De forma geral, o controle constitui-se na verificação sistemática e contínua de um ato ou fato ocorrido, com o propósito de apurar a conformidade com padrões estabelecidos, respeitando a legislação vigente. Cruz e Glock (2008) trazem o conceito emitido pelo Comitê de Procedimentos de Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados, o qual passou a ser referência internacional:

O Controle Interno compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas adotadas na empresa para salvaguardar seus ativos, verificar a exatidão e fidelidade dos dados contábeis, desenvolver a eficiência nas operações e estimular o seguimento das políticas executivas prescritas (CRUZ e GLOCK, 2008, p. 21).

O conceito de controle interno não abrange apenas aspectos relacionados à contabilidade e às finanças nos órgãos ou empresa, mas sim todos os seus processos.

---

<sup>9</sup> Popularmente conhecida como “Lei de Finanças Públicas” ou “Lei de Orçamentos Públicos”.

<sup>10</sup> Art. 82. O Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios.

§ 1º As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com Parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

§ 2º Quando, no Município não houver Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificarem as contas do prefeito e sobre elas emitirem parecer.

De acordo com Almeida (2003), o controle interno dá uma ideia de controle administrativo:

o controle interno representa em uma organização o conjunto de procedimentos, métodos ou rotinas com o objetivo de proteger os ativos, produzir dados confiáveis e ajudar a administração na condução ordenada dos negócios da empresa (ALMEIDA, 2003, p. 63).

### **3.1.1 Controle Interno na Administração Pública**

A função controle tem especial aplicação nas entidades públicas, tornando-se mecanismo imprescindível para a consecução dos fins a que se destinam, tendo em vista que os bens e recursos por elas geridos pertencem a toda a sociedade, a qual fez um investimento de forma obrigatória e isso faz maior a exigência de resultados satisfatórios às demandas sociais. Assim, Guerra (2003)<sup>11</sup> ensina:

Controle da Administração Pública é a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme os modelos desejados anteriormente planejados gerando uma aferição sistemática.

O objetivo principal da Administração Pública é o bem comum da coletividade administrada. Do contrário, se não for seguido esse objetivo, segundo Meirelles (*apud* ZENI, 2004, p. 20):

deixar de exercer e defender os poderes necessários à consecução dos fins sociais, que constituem a única razão de ser da autoridade pública de que é investido, importará renunciar os meios indispensáveis para atingir os objetivos da administração. De outra forma, o gestor público deve ajustar-se aos seus mandamentos e dirigir sua administração no sentido de atender os princípios éticos ligados à administração pública.

Há nas organizações públicas, assim como nas privadas, um conjunto de procedimentos que visam os resultados, não necessariamente financeiros, como nas

---

<sup>11</sup> Guerra, 2003, p.23.

empresas, mas sim na garantia de serviços observando a legislação vigente. No entanto, uma das diferenças principais entre administração pública e privada está no quão rigoroso deve ser o controle, enquanto na iniciativa privada pode ser feito o que a lei não proíbe, na iniciativa pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. Assim, tem-se que na administração pública o controle é mais rigoroso, pois os aspectos legais engessam muito mais a atuação pública. Os ensinamentos de José Filho (2008)<sup>12</sup> corroboram com essa ideia:

o Controle ganha importância na área estatal em virtude de essa esfera não dispor de mecanismos naturais de correção de desvios, processo que ocorre nas atividades privadas, onde a “competição” e o “lucro” funcionam como potentes instrumentos para reduzir desperdícios, melhorar o desempenho e alocar recursos de forma mais eficiente.

Dessa forma, o controle interno, além de funcionar como um conjunto de procedimentos para corrigir atos e fatos já ocorridos, pode constituir-se em um conjunto de procedimentos preventivos à ocorrência de erros ou de fatos ilícitos que possam ferir princípios da Administração Pública.

### **3.2 Controle Externo**

A Constituição Federal de 1988 apresenta o Controle Externo como atribuição do Poder Legislativo na atuação da função fiscalizadora como representante do povo, sendo o Tribunal de Contas da União, órgão especializado em contas de natureza técnico-administrativa na esfera federal, incumbido de auxiliá-lo nas funções de controle através da verificação da probidade na administração, guarda e legal emprego dos recursos públicos.

A análise do Professor José Afonso da Silva (2007)<sup>13</sup> apresenta:

O Controle Externo, é pois, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito federal, das Assembleias Legislativas nos Estados, da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos municípios

---

<sup>12</sup> José Filho, 2008, p. 93.

<sup>13</sup> José Afonso da Silva, 2007, p 752.

com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas. Consiste, assim, na atuação da função fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sob a administração financeira e orçamentária. É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mais sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico, e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais.

O controle é função essencial na verificação dos resultados, pois sua intervenção inibe o abuso de poder, fazendo com que a autoridade administrativa paute a sua atuação em defesa do interesse coletivo, mediante a fiscalização orientadora, corretiva e até punitiva. É, ainda, indispensável para acompanhar a execução de programas de governo e apontar suas falhas e desvios, verificar a correta aplicação das normas e princípios adotados e constatar a veracidade das operações realizadas<sup>14</sup>.

Usando os conceitos da Ciência da Administração, o controle é reconhecido entre as funções administrativas essenciais, a saber: planejamento, organização, direção e controle. Planejamento e controle devem estar em sintonia, pois o planejamento sem controle da execução dificilmente obterá sucesso, assim como o controle sem padrões e objetivos previamente estabelecidos não atuará por falta de objeto (CHIAVENATO, 2000).

Nesse sentido, o controle externo exerce um papel fundamental no desempenho eficaz de qualquer entidade, no que diz respeito à possibilidade da adoção de medidas corretivas para que o processo se reorganize na direção dos objetivos traçados pela organização.

### **3.3 Controle Social**

Pode-se observar na doutrina mais recente um despertar para a modalidade de controle da Administração Pública pelo próprio cidadão, ora chamado de controle popular, ora tratado como controle social ou ainda controle participativo<sup>15</sup>. Independentemente da denominação escolhida, todas levam à análise pelo cidadão,

---

<sup>14</sup> EAGU Doutrina – Revista da AGU, disponível em: <http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/412309>

<sup>15</sup> Carrano, 2011.

das ferramentas que estão disponibilizadas pela Constituição do Brasil. O desenvolvimento do controle social tem caminhado junto com a mudança cultural no povo brasileiro no que diz respeito à cidadania.

A participação da sociedade no controle da Administração Pública se dá na medida em que cresce a consciência do exercício de uma cidadania ativa, que passa não apenas pela exigência de que sejam atendidos direitos individuais, mas, acima de tudo, o atendimento de direitos do conjunto da sociedade, sendo um espaço de conquistas coletivas. O controle social é um instrumento democrático em que há a participação dos cidadãos no exercício do poder de fiscalizar. É uma ferramenta de garantia dos direitos fundamentais de todo cidadão e como tal, se constitui em um pressuposto fundamental da democracia<sup>16</sup>.

### **3.4 Controle Social pela Internet**

A internet é parte integrante da sociedade atual, as atividades humanas em geral situam-se essencialmente conectadas a esta ferramenta. A necessidade de rapidez, instantaneidade e brevidade no alcance de informações, fez com que a internet ocupasse esse espaço rapidamente. Ademais, a transformação na comunicação e a incorporação das novas tecnologias ao cotidiano dos indivíduos, tornou a internet o instrumento principal na redução da distância das relações humanas. Desse modo, o ambiente virtual é um forte aliado para a efetivação da chamada democracia participativa, que possui como legitimados os cidadãos, que exercem seu direito de participação através do ambiente virtual, de forma direta e transparente.

Alguns países já utilizam tanto a imprensa quanto a Internet para disseminação de informações visando a melhoria da gestão pública e o exercício da cidadania. A Internet já faz parte da política governamental do Canadá onde cada servidor público

---

<sup>16</sup> Carrano, 2011.



é obrigado a interagir com os cidadãos, seguido de outros países que dispõem de portais como a Austrália, Irlanda, Nova Zelândia, Noruega, Suécia e Reino Unido<sup>17</sup>.

A partir de uma demanda maior por informação da sociedade e também com o advento das novas tecnologias de informação, o poder público sentiu a necessidade de se atualizar neste contexto de participação, o que resultou num processo maior de democratização de acesso às informações da administração pública. A utilização da internet para este acesso, principalmente, de sites e portais oficiais, representa hoje o principal meio para obtenção de informação entre o poder público e a sociedade civil<sup>18</sup>.

Conforme Freitas (2008)<sup>19</sup>: “as ferramentas *online* são consideradas instrumentos capazes de influir no aumento do engajamento político do cidadão, capazes de tornar o Estado mais transparente e de criar uma ambiência própria para a deliberação pública”, fato que reforça essa atualização do poder público e seu interesse em consolidação dos instrumentos democráticos de participação popular por meio do acesso à informação. Outro aspecto que merece destaque é relativo ao impacto dessa participação ativa da sociedade por meio da internet, que ampliou o debate das questões públicas, fortalecendo as diretrizes democráticas e informando com maior celeridade e precisão as informações da máquina pública. Esse dever de informar decorre de um direito fundamental à informação e ao princípio constitucional da publicidade<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Nassii, 2000.

<sup>18</sup> Pinheiro, 2009, p. 216

<sup>19</sup> Freitas, 2008. p. 23

<sup>20</sup> Freitas, 2008, p. 24.

## **4 FERRAMENTAS PARA EXERCER O CONTROLE SOCIAL**

A fim de permitir a cada cidadão se transformar em um fiscal do Estado, é necessário definir que tipo de informação deve ficar acessível e a maneira de estimular a divulgação. A ideia do governo eletrônico em um país como o Brasil onde poucos estão acessados à Internet se constitui ainda uma meta distante, uma vez que as comunidades mais pobres, sequer dispõem dos serviços sociais básicos. No entanto, essa situação está mudando e algumas plataformas digitais já estão disponíveis para cidadãos interessados em uma participação popular mais efetiva e transparente.

Neste capítulo constam algumas iniciativas populares, principalmente de ONGs, que disponibilizam informações, canais de denúncia e outros mecanismos para acompanhar os gastos públicos e exercer o controle social de forma prática.

### **4.1 Programa Olho Vivo no Dinheiro Público (CGU)**

De acordo com o site da CGU:

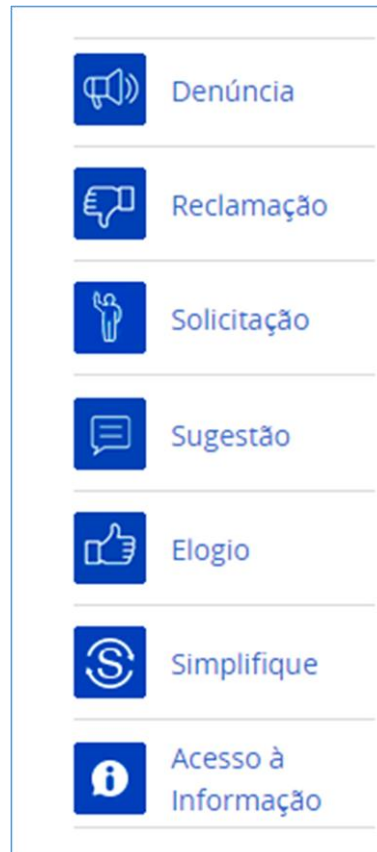
O programa Olho Vivo no Dinheiro Público existe desde setembro de 2003 e foi criado por meio de parceria entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e a organização não-governamental (ONG) Avante - Qualidade, Educação e Vida. Em princípio, o nome era Projeto de Mobilização e Capacitação de Agentes Públicos, Conselheiros Municipais e Lideranças Locais e visava orientar os agentes públicos municipais sobre práticas de transparência na gestão, a responsabilização e a necessidade do cumprimento dos dispositivos legais, bem como contribuir para o desenvolvimento e o estímulo do controle social.

Em sua fase atual, o programa Olho Vivo no Dinheiro Público está voltado principalmente para a capacitação dos cidadãos para o exercício do controle social dos recursos públicos, com atividades presenciais e a distância, incluindo instrução teórica e aulas práticas in loco nas áreas de saúde, educação e assistência social. Faz parte também do Olho Vivo no Dinheiro Público a criação e distribuição de questionários, cartilhas e manuais com informações sobre o exercício do controle

social, inclusive abordando programas de governo específicos, como o Bolsa Família

O site conta com uma plataforma que aproxima do cidadão do órgão de controle interno, como mostra a Figura 1.

Figura 1 – Menu do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público



Fonte: Controladoria-Geral da União<sup>21</sup>

## 4.2 Aplicativo Tá de Pé?

De acordo com o Transparência Brasil<sup>22</sup>, o aplicativo tem a seguinte proposta:

Por meio da ferramenta, o cidadão pode acompanhar a construção de escolas na sua cidade, ver a situação da obra e registrar imagens no banco de dados do

<sup>21</sup> <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/olho-vivo/historico>

<sup>22</sup> <https://www.transparencia.org.br/projetos/tadepe>

aplicativo. A organização se compromete a verificar as fotografias e cobrar as prefeituras, câmaras municipais e governos sobre os novos prazos para o término da obra, no caso de atrasos. Uma equipe de engenheiros faz a avaliação dessas imagens.

Figura 2 – App Tá de Pé?



Fonte: Site Transparência Brasil

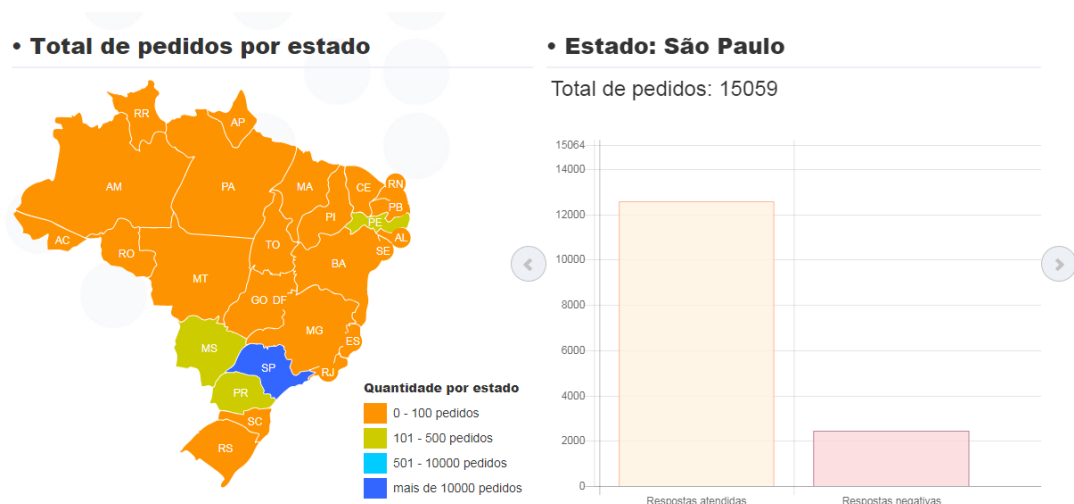
### 4.3 Achados e Pedidos

Outra ferramenta disponível pela ONG Transparência Brasil em parceria com a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI) é o “Achados e Perdidos”<sup>23</sup>, site que reúne diversas solicitações realizadas por cidadãos via Lei de Acesso à Informação. As respostas oferecidas pelo governo são contabilizadas em

<sup>23</sup> <http://www.achadosepedidos.org.br/>

um banco de dados. Assim, antes de realizar um pedido, é possível verificar na plataforma se o mesmo já foi respondido por um órgão ou entidade pública. A Figura 3 evidencia a quantidade de pedidos efetuados por estado utilizando a ferramenta.

Figura 3 – Total de pedidos por estado



Fonte: *Home* do site Achados e Pedidos

No site também é possível consultar as respostas concedidas pelos órgãos de acordo com a classificação e filtros específicos (nível de atuação, poder etc). A Figura 4 exemplifica o *status* dos pedidos já efetuados.

Figura 4 – Pedidos pelo site

The image displays two screenshots of the 'pedidos' (requests) section on a website. Each screenshot shows a request card with a title, details, a response status, and a 'Ver' (View) button.

**Top Screenshot:**

- Title:** Acesso a documentos das licitações da USP
- Details:** Pedido enviado para: [Universidade de São Paulo](#)  
Pedido disponibilizado por: [Renata Galf](#)  
Em: 20/06/2018
- Response:** Resposta: **Parcialmente Atendido** (indicated by a yellow checkmark icon)
- Request Text:** Onde é possível ter acesso aos editais, contratos e resultados das licitações realizadas pela Universidade de São Paulo? No portal de Transparência da USP, mesmo quando logada no acesso restrito (que requer um cadastro), não consigo obter todos os documentos citados acima. Conforme consta na...
- Action:** Ver >

**Bottom Screenshot:**

- Title:** Montante total de doações do Fundo Estadual do Idoso
- Details:** Pedido enviado para: [Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social](#)  
Pedido disponibilizado por: [Alexandre Teixeira](#)  
Em: 20/07/2017
- Response:** Resposta: **Atendido** (indicated by a green checkmark icon)
- Request Text:** Prezados Senhores(as) Solicito a informação do valor doado por ano ao Fundo Estadual do Idoso referente aos anos 2014 a 2016, e o saldo atual nas contas do Fundo. Atenciosamente,
- Action:** Ver >

Fonte: Aba “pedidos”<sup>24</sup> - Achados e Pedidos

#### 4.4 Datapedia

Uma ferramenta de dados públicos interessante no auxílio à fiscalização do poder público é o Datapedia<sup>25</sup>, que reúne informações oficiais sobre diversas áreas de todos os municípios do país. Com objetivo de aumentar a transparência, são oferecidos dados de forma visual, que simplificam o entendimento. Além de indicadores demográficos da população, por meio de mapas e gráficos é possível verificar sobre finanças públicas, exportação e importação, salários, pobreza, evolução do número de servidores públicos, analfabetismo, qualidade da educação, entre outros dados. De acordo com o manifesto<sup>26</sup> explicativo do site:

<sup>24</sup> <http://www.achadosepedidos.org.br/pedidos>

<sup>25</sup> <http://www.datapedia.info/public/>

<sup>26</sup> <http://www.datapedia.info/public/sobre>

Acesso à informação contextualizada gera maior autonomia ao cidadão. As premissas utilizadas nas análises devem sempre ser explícitas. As informações e análises devem ser apresentadas de forma amigável, inteligível e consistente. A sociedade se torna mais civilizada quanto mais visíveis forem as pessoas e mais tangíveis forem os resultados. Transparência é mandatória para nossa atuação. Nossas fontes são sempre explicitadas em nosso site.

A Figura 5 evidencia as diferentes áreas que estão contempladas pelas pesquisas. Já a Figura 6 mostra, como exemplo, a área de saneamento básico na cidade de Porto Alegre.

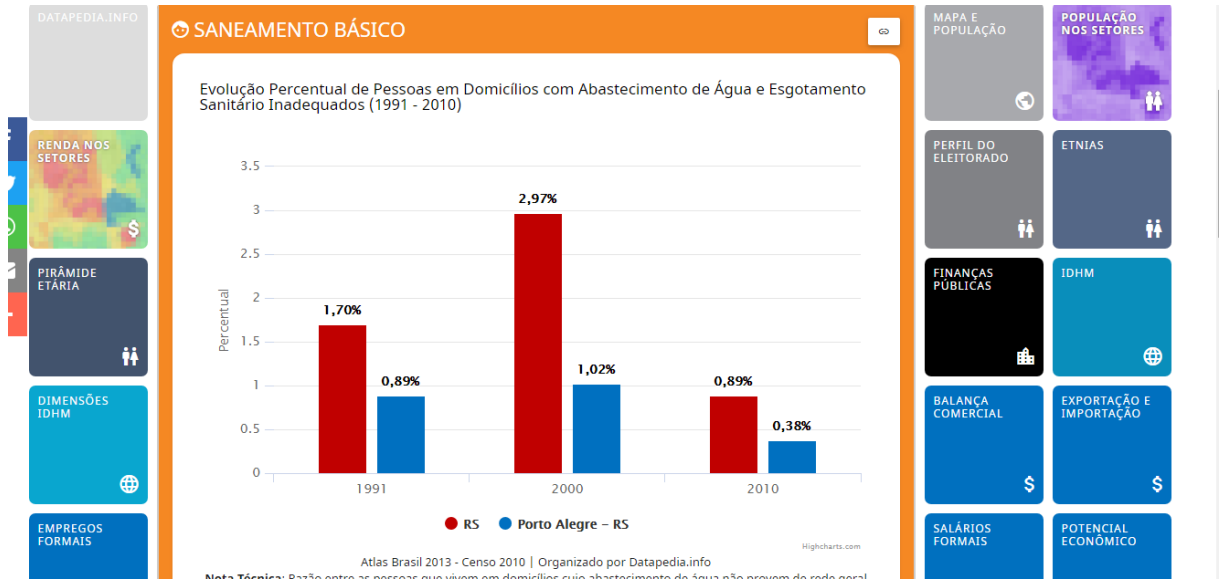
Figura 5 – Áreas de consulta pública



Fonte: Site do Datapedia<sup>27</sup>

<sup>27</sup> <http://www.datapedia.info/public/cidade/4851/rs/porto-alegre#undefined>

Figura 6 – Saneamento na cidade de Porto Alegre



Fonte: Site do Datapedia



## 5 CIDADANIA E INSTRUMENTOS PARA EXERCER O CONTROLE SOCIAL

A nossa Constituição Federal de 1988 – denominada Constituição Cidadã<sup>28</sup> – considerada uma peça fundamental para a consolidação do Estado Democrático de Direito no país, bem como da noção de cidadania, ainda nova para a população brasileira, não só inovou no ordenamento jurídico, como também instituiu novos mecanismos para exercer a cidadania, não é à toa que ela é tida como um dos fundamentos da República. Dentre estes mecanismos, destacam-se aqueles que visam assegurar a participação e controle social da Administração Pública<sup>29</sup>.

A Emenda Constitucional nº 19/98 inseriu no artigo 37 da Constituição Federal o parágrafo 3º, prevendo lei que discipline os meios de participação da sociedade na administração pública direta e indireta:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I- as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

A Constituição de 1988, no Art. 204, inciso II<sup>30</sup>, além de indicar o caminho da descentralização, garante a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. A participação popular, enquanto princípio constitucional, ocorre quando o

<sup>28</sup> A "Constituição Cidadã", assim chamada a Constituição Federal de 1988, registra o maior período de vida democrática no Brasil desde 1946.

<sup>29</sup> Ericera, 2011, p. 6.

<sup>30</sup> Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

cidadão, sem interesse individual imediato, tem como objetivo o interesse comum, buscando algo por vias administrativas ou judiciais. Ou seja, é o direito de participação política, de decidir junto, de compartilhar a administração com representantes políticos, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, confirmar, reformar ou anular atos públicos.

Segundo Justen Filho (2005): “o controle é um processo de redução do poder, entendido no sentido da imposição da vontade e do interesse de um sujeito sobre outrem”<sup>31</sup>. Assim, o controle pode ser a fiscalização ou a orientação da conduta alheia. Atualmente, existem alguns órgãos que são destinados à fiscalização e ao controle da gestão pública no Brasil em todas as esferas de governo, tais como: o Tribunal de Contas da União; o Tribunal de Contas dos Estados; o Tribunal de Conta dos Municípios; o Ministério Público Estadual, o Ministério Público da União, as Câmaras de Vereadores; o Poder Judiciário e a Sociedade Civil.

O controle da Administração Pública, portanto, seria o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de poder<sup>32</sup>. Pois, segundo as observações de Oricolli (2006):

O poder constituinte quis que o administrado fosse cidadão. Cidadão que controla e que participa da Administração Pública na construção de uma sociedade. Ao promulgar a Constituição Federal de 1988, contemplou a participação pelos chamados institutos de democracia direta e semidireta, onde se incluem o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas, os conselhos e outros canais de participação popular.

Nesse sentido, ser participante da Administração Pública nada mais seria do que exercer os direitos de participação e controle social que estão previstos na Constituição Federal de 1988 – a nossa Constituição Cidadã, a mesma que assegurou direitos e prerrogativas para exercê-los.

---

<sup>31</sup> Justen Filho, 2005 *apud* Oricolli, 2006, p.5.

<sup>32</sup> Oricolli, 2006, p.6.

## 5.1 Lei de Responsabilidade Fiscal

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi uma das exigências do acordo firmado entre o Brasil e o FMI, em 1998, para a efetivação do programa de ajuda financeira. Segundo Chieza (2008), além de atender as condicionalidades do FMI aos países membros, a elaboração da LRF brasileira também atendeu a um normativo constitucional. A CF/88, em seu art. 163, estabelece que uma Lei Complementar deva dispor sobre os princípios norteadores de finanças públicas no Brasil.

Conforme o Boletim Temático expedido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2011, p. 2):

Entre as importantes determinações fixadas pela LRF, destacam-se os mecanismos de transparência impostos a todos os agentes públicos, que ampliam o acesso da sociedade às informações sobre as contas públicas, possibilitando que cada cidadão se torne um agente ativo de fiscalização do gasto público.

Conforme Khair (2000), a LRF está fundamentada em três princípios básicos: imposição de limites para os gastos públicos, atribuição de responsabilidades ao gestor, e transparência na sua atuação. De acordo com a ementa da Lei Complementar nº 101: "Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências". A Lei de Responsabilidade Fiscal trata principalmente da gestão dos recursos públicos nos três níveis de governo: Municipal, Estadual e Federal.

Logo em seu Art. 1º, §1ª, tem-se que:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições.

Além disso, no Art. 49 é possível identificar uma forma de controle a ser exercido pela população, a saber: "As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade". E, ainda:

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social.

## 5.2 Lei de Acesso à Informação

A Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com o fim de garantir o acesso da população às informações relativas à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Conforme Mileski (2005), a transparência na Administração Pública é a obrigação imposta àqueles que administram os recursos públicos no que concerne à efetiva prestação de contas (*accountability*<sup>33</sup>). Carece, contudo, ao governo, explicitar as destinações, bem como planejar o futuro dos recursos que envolvem o

---

<sup>33</sup> De acordo com ROCHA (2009): pode-se entender a *accountability* como um processo de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos, em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade. Será institucional quando esse processo de avaliação e responsabilização for praticado no âmbito do próprio aparato estatal, ou social quando praticado fora dos limites estatais. Em outras palavras, é saber o que os agentes públicos estão fazendo, como estão fazendo, que consequências resultam das suas ações e como estão sendo responsabilizados. Daí a necessidade de um fluxo de informações amplo e aberto, capaz de subsidiar a discussão e o debate em torno das questões públicas.

bem-estar e até mesmo a continuidade da vida social organizada.

A Lei de Acesso à Informação, em seus arts. 3º e 8º, define transparência ativa e passiva. A transparência ativa ocorre quando os governos divulgam os dados por iniciativa própria, firmando uma postura mais proativa e almejada pela sociedade. Todavia, quando este acesso aos dados públicos é fornecido pelos governos após a solicitação dos cidadãos, ela é entendida como transparência passiva.

Segundo a Controladoria-Geral da União (2012)<sup>34</sup>, na comunicação da administração com o cidadão a linguagem deve ser clara e objetiva. A meta é garantir a leitura fácil de informações e dados. Neste sentido, termos técnicos devem ser traduzidos para o vocabulário cotidiano. Nomes de programas e ações governamentais, bem como códigos e nomenclaturas de uso da gestão na prestação de contas só serão acessíveis se o público puder compreendê-los.

É importante, contudo, que a gestão pública utilize ferramentas informatizadas e acessíveis, que permitam à sociedade dispor da transparência necessária à efetivação do controle social.

### 5.3 Plebiscito e Referendo

Como um dos instrumentos constitucionais para exercer a participação popular, tem-se o exemplo do plebiscito e do referendo, que são consultas ao povo para decidir sobre matéria de relevância para a nação em questões de natureza constitucional, legislativa ou administrativa<sup>35</sup>. A principal distinção entre eles é a de que o plebiscito é convocado previamente à criação do ato legislativo ou administrativo que trate do assunto em pauta, e o referendo é convocado posteriormente, cabendo ao povo ratificar ou rejeitar a proposta<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf> - pg. 27.

<sup>35</sup> <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/plebiscitos-e-referendos>

<sup>36</sup> Silva, 1996, p. 126.

Ambos estão previstos no art. 14 da Constituição Federal<sup>37</sup> e regulamentados pela Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998<sup>38</sup>. Essa lei, entre outras coisas, estabelece que, nas questões de relevância nacional e nas previstas no § 3º do art. 18 da Constituição – incorporação, subdivisão ou desmembramento dos estados –, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo. Nas demais questões, de competência dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados em conformidade, respectivamente, com a Constituição estadual e com a Lei Orgânica<sup>39</sup>.

Em 2005, o povo brasileiro o povo brasileiro foi consultado sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições no país<sup>40</sup>. A alteração no art. 35 do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003) tornava proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º do estatuto. Como o novo texto causaria impacto sobre a indústria de armas do país e sobre a sociedade brasileira, o povo deveria concordar ou não com ele. Os brasileiros rejeitaram a alteração na lei, ou seja, foram contrários à proibição da comercialização de armas.

Em 2011, o Brasil assistiu à proposta de divisão do Estado do Pará em até três partes<sup>41</sup>. O desmembramento teve resposta negativa da população que seria diretamente afetada e, no fim, o desmembramento não foi concretizado. Na época, a população entendeu que o desmembramento apenas serviria para inchar a máquina pública – com mais cargos parlamentares, criação de novas estruturas estatais e investimentos milionários. A participação da população na decisão foi exemplo prático de controle social<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

<sup>38</sup> Lei 9.709/1998: Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.

<sup>39</sup> Affonso, 1996, p. 23

<sup>40</sup> <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-2005/prestacao-de-contas>

<sup>41</sup> Site da BBC: “Entenda o plebiscito sobre a divisão do Pará”. Disponível em:

[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/12/111205\\_entenda\\_divisaopara\\_jf](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/12/111205_entenda_divisaopara_jf)

<sup>42</sup> De acordo com informações divulgadas pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE, há registros de apenas três plebiscitos e dois referendos enquanto República Federativa do Brasil.

## 5.4 Iniciativa Popular

A iniciativa popular legislativa é a faculdade conferida ao povo, desde que respeitados os requisitos formais (número de assinaturas e outros), de propor projetos de lei, alterando a legitimidade normal para iniciar o curso do processo legislativo<sup>43</sup>. Segundo Maria Victória de Mesquita Benevides (1998)<sup>44</sup>: “O termo iniciativa popular legislativa é autoexplicável. Trata-se do direito assegurado a um conjunto de cidadãos de iniciar o processo legislativo, o qual desenrola-se num órgão estatal, que é o Parlamento”.

Para asseverar a importância desse mecanismo de participação popular, vale a pena trazer à tona os sempre valiosos ensinamentos do mestre Pontes de Miranda: “Democracia sem possibilidade de iniciativa popular de leis é democracia imperfeita[...]. Entre a iniciativa e a deliberação devem caber a algum corpo o exame e a discussão do projeto de origem popular. A regra é ser ouvido o Parlamento, que o discute e vota”<sup>45</sup>.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Congresso Nacional aprovou apenas quatro projetos de iniciativa popular<sup>46</sup>, a saber:

- Lei 8.930/1994: o caso Daniella Perez - inclui homicídio qualificado no rol de crimes hediondos, que têm penas mais duras.
- Lei 9.840/1999: combate à compra de votos - a lei aprovada coíbe o crime de compra de votos.
- Lei 11.124/2005: moradia popular - garantir a pessoas de baixa renda o acesso a recursos para a construção, compra ou reforma da casa própria.
- Lei Complementar 135/2010: a Lei da Ficha Limpa - torna inelegível por oito anos a pessoa que tiver sido condenada em processos criminais em segunda instância, políticos cassados ou que tenham renunciado para evitar a cassação.

---

<sup>43</sup> Melo, 2013.

<sup>44</sup> Benevides, 1998, p. 35.

<sup>45</sup> Pontes de Miranda *apud* Melo, 2013.x

<sup>46</sup> <https://g1.globo.com/politica/noticia/em-quase-30-anos-congresso-aprovou-4-projetos-de-iniciativa-popular.ghtml>

## 5.5 Descentralização

A temática da descentralização e centralização tem sido utilizada sob diversas acepções evidenciando processos de concentração<sup>47</sup> e de desagregação<sup>48</sup>. Nas teorias sobre a organização do Estado, os dois polos estão sempre se destacando, um em oposição a outro. Conforme Roversi-Mônaco (1986)<sup>49</sup>, temos centralização quando a quantidade de poderes das entidades locais e os órgãos periféricos é reduzido ao mínimo indispensável, a fim de que possam ser considerados como entidades subjetivas de administração<sup>50</sup>. Já a descentralização ocorre quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver as próprias atividades. No âmbito de contextos organizativos, vinculam-se a princípios e tendências, modos de ser de aparelhos políticos e administrativos, constituindo-se mais em diretivas de organização, não tendo uma dimensão política propriamente dita<sup>51</sup>. Centralização e descentralização representam, portanto, dois princípios opostos de organização que, no entanto, não se resumem somente às estruturas e ações internas do Estado, enquanto organização política.

Maria Thereza Lobo (1995)<sup>52</sup> indica quatro princípios do processo de descentralização. O primeiro se refere à flexibilidade, ou seja, descentralizar com base na expressiva heterogeneidade do país, onde existem “as diferenças econômico-financeiras, políticas, técnico-administrativas e sociais, que fazem com que os governos estaduais e municipais tenham distintas capacidades de resposta às demandas”. O segundo princípio, o do gradualismo, que deve assegurar “a consolidação do movimento, não devendo, portanto, significar risco de estancamento ou diminuição do ritmo de mudanças”. Além do que, para descentralizar é preciso manter constantes negociações entre as três esferas do governo e entre os entes públicos e privados, o que demanda tempo e atenção para outros desafios, dentre

---

<sup>47</sup> Principal característica de Estados unitários: concentração do Poder nas mãos de um único ente.

<sup>48</sup> No Brasil, formou-se a Federação por desagregação, ou seja, com a abolição da Monarquia, o Estado mudou de unitário para federal, com a transformação das antigas províncias em Estados-membros, dotados de autonomia política e com Constituições próprias.

<sup>49</sup> Roversi-Mônaco, 1986 *apud* Bobbio, 1998, p. 330.

<sup>50</sup> Roversi-Mônaco, 1986 *apud* Bobbio, 1998, p. 330.

<sup>51</sup> Roversi-mônaco, op. cit..

<sup>52</sup> Lobo, 1995, p. 488.



outros, a questão da repartição do poder e a conseqüente resistência política. O terceiro princípio volta-se para a transparência no processo decisório e, finalmente, o quarto teria a ver com o controle social.

Esses princípios básicos deverão servir de diretrizes para o processo de descentralização, garantindo linguagem e objetivos comuns, tornando-se como pano de fundo de toda e qualquer discussão sobre racionalização de gastos a necessidade de revisão ou retomada do pacto federativo<sup>53</sup>; o tema da equidade e da efetividade do gasto que obriga à definição de padrões mínimos de funcionamento dos serviços prestados faz parte da temática de racionalização de gastos. Dessa forma, haveria a transferência de responsabilidades com um mínimo de garantia da adequação dos resultados, abrindo-se possibilidades de monitoramento constante por parte das autoridades públicas e dos beneficiários dos serviços – a população, de modo geral.

A descentralização, embora possa parecer o meio jurídico apropriado para a afirmação da liberdade e pluralismo político dos centros de poder, pode também se tornar um mero instrumento voltado para o desenvolvimento de estratégias que visam a busca de legitimação da sociedade civil para práticas políticas e motivações individuais alheias aos interesses coletivos. Roversi-Mônaco (1986)<sup>54</sup> ressalta que muitos dos equívocos surgidos em relação às noções de centralização e descentralização, acabam fundindo-se com aquela polarização de valores em virtude da qual cada um buscou encontrar na descentralização o desenvolvimento e a defesa dos valores da própria ideologia. Como a descentralização pode se identificar com várias ideologias é importante verificar quais são estas ideologias num determinado momento histórico, visto que somente deste modo será possível estabelecer se a descentralização se efetua ou se em seu lugar atua uma descentralização fictícia e aparente<sup>55</sup>.

Um dos principais instrumentos da descentralização seria a municipalização, que teria como princípios a participação democrática, a socialização do poder local e o fortalecimento político e administrativo que levariam a resultados satisfatórios e de alcance coletivo, transferência de serviços e encargos das instâncias federal e

---

<sup>53</sup> Lobo, op. cit.

<sup>54</sup> Roversi-Mônaco, 1986 *apud* Bobbio, 1998, p. 333.

<sup>55</sup> Bobbio, 1998, p. 332.

estadual para serem desenvolvidos nos municípios, atingindo-se mais rapidamente e diretamente os cidadãos ali residentes e possibilitando aos munícipes a participação efetiva na formulação, acompanhamento e controle das políticas. Dessa forma, haveria retorno efetivo às demandas e reivindicações, socializando-se informações, recriando-se e formulando-se novas propostas<sup>56</sup>.

O que se observa é que a descentralização corrobora para o fortalecimento da esfera local, ao ampliar a autonomia política e administrativa dos Estados e municípios, viabilizando o acesso da população à Administração Pública. Esse processo contribui para a concretização da participação popular na gestão pública e concretização do controle social.

---

<sup>56</sup> Lima, Terezinha Moreira. Descentralização e Controle Social. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/viewFile/3695/1706>>

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Já que os poderes instituídos e os Tribunais de Contas não são capazes de controlar sozinhos os atos dos gestores públicos, é possível concluir que existe a necessidade de uma participação efetiva e consciente dos cidadãos na fiscalização das contas governamentais, tendo em vista que o controle popular se apresenta como um instrumento efetivo no monitoramento das finanças públicas, em virtude de haver mais fiscais, maior transparência, a tendência é que haja também menos espaço para a corrupção.

Na prática, sabe-se que o controle social ainda não é realizado de forma satisfatória, pois a cultura legalista predominante no país volta-se aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial da administração pública, em detrimento da avaliação de resultados, aliada à forte influência política na tomada de decisão. Isso acaba impedindo a participação do cidadão em todo o processo, haja vista a dificuldade de compreensão nos instrumentos de análise dos gastos.

Com base na legislação vigente, considerando a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que trata, no art. 48, do princípio da transparência na gestão fiscal, combinado com o art. 67, que dispõe sobre a participação da sociedade no conselho de gestão fiscal, há percepções acerca do assunto, que convergem no sentido de que o controle social está nas mãos da sociedade e o principal investidor do empreendimento estatal é o cidadão, em especial no que se refere ao acompanhamento e cobrança de resultados dos serviços públicos. A sociedade deve reivindicar e pressionar o gestor público para que apresente resultados efetivos no sentido de melhorar, cada vez mais, a qualidade de vida de todos.

## **BIBLIOGRAFIA CONSULTADA**

AFFONSO, Almino. Democracia Participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Revista de Informações Legislativas. Brasília: Senado, nº 132: 11-27, out./dez. 1996.

ALMEIDA, Marcelo Cavalcanti. Auditoria: um curso moderno e completo. 6 e. São Paulo: Atlas, 2003.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A Cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular. São Paulo: Ática, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, outorgada em 5 de dez. de 1988. Brasília: Senado Federal.

\_\_\_\_\_. Governo Federal. Portal da transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: 05 de junho de 2018.

BREDER, Jane Carvalho. Controle Social - um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União. Biblioteca Digital do TCU, 14 de outubro de 2009. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/controle-social-um-modelo-em-construcao-contribuicoes-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm> >. Acesso em: 16 de maio de 2018.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Da Administração Pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, Brasília, vol. 47, n.º 1, págs. 04-40, jan./abr. 1996.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. 11. ed. Brasília: Unb, 1998. 1 v.

CARRANO, Angela Zilli. O Controle Social Da Administração Pública : Exercício da Cidadania. 2011. Disponível em: <<http://angelazillijuridico.blogspot.com.br/2011/05/o-controle-social-da-administracao.html>>. Acesso em: 15 de abril de 2018.

CGU, Controladoria-Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Controle Social, orientações aos cidadãos. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Olho Vivo no dinheiro público. Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 3. ed. Brasília: 2012. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CHIEZA, Rosa Ângela. O Ajuste das finanças Públicas à Lei de Responsabilidade Fiscal. 196p. Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. Controle Interno nos Municípios. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ERICEIRA, Alzira do Carmo Carvalho. Participação e Controle Social na Administração Pública: Um exercício de cidadania. V Jornada Internacional de Políticas Públicas, agosto de 2011. Maranhão, 9 p.

FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. Direito e Questões Tecnológicas: aplicados no desenvolvimento social. Curitiba: Juruá, 2008.

GONÇALVES, Maria Eduarda. Direito da informação: novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação. Coimbra: Almedina, 2003. p.17.

GUERRA, Evandro Martins. Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

JOSÉ FILHO, Antonio. A importância do controle interno na administração pública. Diversa, Teresina. Ano I, n.I. pg 85-99, jan/jun 2008.

KHAIR, Amir Antônio. Gestão fiscal responsável. Porto Alegre, 2000.

LIMA, Terezinha Moreira. Descentralização e Controle Social. <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/viewFile/3695/17>

LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais de 450 questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008

LOBO, Maria Thereza. Política social e descentralização: a experiência do BNDES/FINSOCIAL pós-1985 In: A POLÍTICA SOCIAL EM TEMPO DE CRISE: articulação institucional e descentralização, Série Economia e desenvolvimento 6, Brasília, MPAS/CEPAL, 1989, v. 3.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Transparência Administrativa: Publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2004.

MELO, Angelo Braga Netto Rodrigues de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: conceituação. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3699, 17 ago. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/25140>>.

MILESKI, Helio Saul. Controle social: um aliado ao controle oficial. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, v. 22, nº 38, 2. sem 2005, pp. 22-44.

MIRAGEM, Bruno. A Nova Administração Pública e o Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 308.

NASSII, Luís. O controle pela informação. Folha de São Paulo, São Paulo, 23.ago. 2000.

ORICOLLI, Irma Sueli. O controle da Administração Pública pela Cidadania. In: Revista do Direito Público da UEL, vol 01 nº 3 Setembro a Dezembro de 2006

PEDRINI D.; ADAMS T.; SILVA, V.R. (org). Controle Social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007.

PINHEIRO, Patricia Peck. Direito Digital. São Paulo: Saraiva, 2009.

PINHO, Rodrigo Cesar Rebello. Da Organização do Estado, Dos Poderes, e Histórico Das Constituições - 15ª Ed. 2015 - Col. Sinopses 18 (Cód: 8763861). \_\_\_\_: Saraiva

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability* na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas. EnANPAD XXXIII, São Paulo, n. XXXIII, p. 1-16, set. 2009.

Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

ROVERSI-MONACO, Fábio. Descentralização e centralização. in: - BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de política. 2. ed. Brasília: Ed.Universidade de Brasília, 1986.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 28.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Pedro Gabriel Kenne da. Controle social da gestão pública – Análise das práticas em dois municípios do Estado do Rio Grande do Sul. 2010.123 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

TCU/RS. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Boletim temático, 2011.