



**UNIVERSIDADE TIRADENTES - UNIT**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO**

**O CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA  
PARTICIPAÇÃO POPULAR**

**Isaac Vinícius Santos da Silva**

**Prof<sup>a</sup>. MSc. Patrícia Verônica N. Carvalho Sobral de Souza**

**Aracaju**

**2015**

**ISAAC VINÍCIUS SANTOS DA SILVA**

**O CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA  
PARTICIPAÇÃO POPULAR**

Trabalho de Conclusão de Curso – Artigo  
– apresentado ao Curso de Direito da  
Universidade Tiradentes – UNIT, como  
requisito parcial para obtenção do grau de  
bacharel em Direito.

Aprovado em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**Banca Examinadora**

---

**PATRÍCIA VERÔNICA N. CARVALHO SOBRAL DE SOUZA.**

**Professor Orientador**

**Universidade Tiradentes**

---

**RENATA CRISTINA MACEDÔNIO DE SOUZA**

**Professor Examinador**

**Universidade Tiradentes**

---

**DIRCILENE DA SILVA LADICO**

**Professor Examinador**

**Universidade Tiradentes**

## O CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Isaac Vinícius Santos da Silva<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo abordar, de forma clara e objetiva, a fiscalização da sociedade, de forma responsável e consciente, sobre as ações do governo, através do exercício da cidadania, fazendo valer o Princípio da Participação Popular, que é direito de todos os cidadãos, no exercício do controle social. Tal controle é robustecido por meio dos conselhos de políticas públicas que devem atuar e intervir ativamente em todos os atos de governo. Tem-se também as consultas e as audiências públicas, que apesar de não serem obrigatórias, são manifestações que provocam um exercício legítimo do cidadão, com vistas à verificação do bom uso do erário. O estudo é concluído com o instrumento eficaz e efetivo da ação popular voltado a proteger e conservar bens e recursos públicos, assim reduzindo atos irregulares por parte da Pública Administração, em prol da cultura democrática cidadã.

**Palavras-chave:** Ação popular. Administração pública. Conselhos públicos. Controle social. Participação Popular.

### 1 INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro, partindo da Constituição Federal de 1988, garante aos brasileiros uma série de direitos, ao tempo que impõe, também, deveres. Sendo assim o artigo primeiro da Constituição trata dos princípios fundamentais, dentre eles a cidadania e a dignidade da pessoa humana, deixando muito claro que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos democraticamente.

Este artigo visa abordar, de maneira clara e objetiva, em especial, o princípio da participação popular, como forma de exercício da cidadania contribuindo para o desenvolvimento da sociedade. O tema proposto está dividido em dois tópicos, conforme explanação desenvolvida a seguir.

Inicialmente tratar-se-á do controle social na administração pública, instrumento popular para acompanhamento, fiscalização e participação em todos os

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Universidade Tiradentes – UNIT. E-mail: irmaoisaac20@hotmail.com

atos realizados pelos governantes, através de simples atitudes que podem ser desempenhadas por cada cidadão de forma individual, ou coletiva, desde que visem o bem comum. Neste tópico, são destacados os conselhos de políticas públicas como forma de participação popular. Esses conselhos são formados por pessoas comuns da sociedade e têm como principal objetivo fiscalizar os atos dos governantes, ou seja, é a pura expressão de cidadania popular.

O segundo tópico discorre sobre o tema principal deste estudo, referente ao Princípio da Participação Popular como direito e dever de qualquer cidadão, este princípio se constitui em participação da sociedade, que se volta para o bem estar social. Rechaçando o individualismo, contribuindo com o Estado na melhoria da sociedade, de um modo geral, fiscalizando e acompanhando sempre os atos feitos pelos governantes.

Por fim, realiza-se uma abordagem sobre a participação popular, enfatizando a ação popular como forma de exercer o controle social, constituindo-se como o instrumento através do qual, a Lei oportuniza que qualquer cidadão seja parte legítima para propor uma ação popular, quando ocorrerem atos que possam prejudicar a sociedade de um modo geral.

A ação popular tem sido um meio importante e bastante eficaz de exercer o controle social na administração pública.

## **2 CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A Constituição Federal de 1988 assegura a qualquer cidadão brasileiro o direito de fiscalizar, de forma ativa, os gastos com o dinheiro público.

O artigo 1º da Carta Magna enuncia os princípios fundamentais, e, em seu parágrafo único, expressa da seguinte forma: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, constituindo em apoio interpretativo, para todos os subsequentes princípios constitucionais. Os princípios fundamentais têm como objetivo organizar o estado, dando desta forma força à expressão “Controle Social”, ou seja, o poder da sociedade.

Partindo dessa interpretação é interessante que os cidadãos brasileiros não apenas votem nas eleições, sejam municipais, estaduais ou nacionais, mas também que façam exercer seus papéis de cidadãos, contribuindo para a construção de uma sociedade melhor e mais justa. Isso pode ser feito com simples e importantes

ações, a exemplo da fiscalização da atuação do gestor público, exigindo a prestação de contas de tudo o que é feito pela administração pública.

O respeitável doutrinador Guilherme de Moraes em sua lição de Direito Constitucional leciona que:

O princípio democrático é pertinente aos regimes políticos, evidenciado pela titularidade do poder estatal pelos cidadãos (governo do povo), exercido por meio de representação política (governo pelo povo), com fim de atender aos interesses populares (governo pelo povo). (Moraes, 2014, p. 100)

O doutrinador enfatiza que o poder não é dos titulares de mandato e sim de todo o povo e estes são simples representantes da sociedade.

A Constituição Federal de 1988, denominada de “Cidadã”, instituiu em diversos artigos, a participação popular, ampliando o conceito de Estado Democrático de Direito.

A autora Evilânia Lima sustenta que:

O controle social surge no início do processo de redemocratização do Brasil, no final do governo militar. Seu foco central é garantir a eficiência e eficácia em qualquer programa de governo, qualidade dos serviços, e assegurar que a Administração atue de acordo com os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, avançando para uma gestão pública mais justa e transparente. [...] Os Tribunais de Contas deverão ser um agente poderoso e facilitador no desenvolvimento do controle social, O desafio é transformar o TCE num instrumento de exercício da cidadania, tornando-o um referencial de credibilidade na apreciação das políticas governamentais. (LIMA, 2005, p. 34-35)

Segundo a autora o poder da sociedade, o seja o exercício do controle social, passou a existir com a nova constituição e o objetivo sempre foi garantir a sociedade o direito de fiscalizar e participar de todos os atos públicos.

Para a autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o controle social é exercido da seguinte forma:

Embora o controle seja atribuição estatal o administrado participa dele, à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais. Mas, também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com esta finalidade. É esse provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: O controle popular. (DI PIETRO, 2013, p. 797)

Como explicado pela autora o exercício do controle social não é apenas direito a defender seu próprio direito e sim o direito de todos os cidadãos que é uma forma eficaz de exercer o controle sobre a administração pública.

A participação ativa da sociedade é imprescindível para o melhor funcionamento da CGU (Controladoria Geral da União). Isso porque sendo o Brasil um país de grande porte, em termos práticos é quase impossível que ocorra efetiva e total fiscalização, caso esta seja executada unicamente pela CGU.

Sendo assim apesar de muitos ainda não saberem o que pode ser feito pela sociedade é importante que o eleitor não só vote, ou anule seu voto, muitas das vezes por não acreditar mais em uma melhora. Mas, é indispensável que cada um faça a sua parte, fiscalizando a ação do Poder Público o que levará às grandes mudanças, como em determinadas situação já é perceptível aos olhos da sociedade.

Para a Controladoria Geral da União, a definição de Controle Social é a seguinte:

O controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, é um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. No Brasil, a preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante torna-se ainda maior, em razão da sua extensão territorial e do grande número de municípios que possui. Assim, o controle social revela-se como complemento indispensável ao controle institucional, exercido pelos órgãos fiscalizadores. Para que os cidadãos possam desempenhá-lo de maneira eficaz, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos. (In *Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas - CGU. Coleção Olho Vivo: Controle Social e Cidadania. 3ª Ed.. Brasília-DF, 2012. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>>. Acesso em 08 nov. 2015).

O trecho em destaque, extraído da Cartilha emitida pela CGU traz orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social, possibilitando sua atuação eficaz.

Entende-se por controle social a participação da sociedade acompanhando e fiscalizando a administração pública no desempenho de suas ações, ponderando as suas finalidades, processos e efeitos. Esse controle é a participação direta da sociedade e se originou nas primeiras sociedades onde começou a existir a soberania popular.

Hoje o controle social é a relação contígua entre o povo e o Estado em que o elo é a divisão de encargos com o objetivo de melhorar a força e a eficiência das políticas públicas.

Observando que a Constituição Federal de 1988, ou seja, a constituição participativa como é denominada em seu artigo primeiro, parágrafo único. Sendo assim, vale lembrar sobre a cidadania ativa, estabelecendo a todos não somente os benefícios do Estado, porém o aprendizado deste pensamento de cidadania, ficando incumbido a todos o dever de colaborar com os encargos da administração.

Estudando sobre o assunto o autor, Ubiratan Aguiar, expressa a seguinte interpretação:

A participação do cidadão no contexto sociopolítico é um bom indicador do desenvolvimento de um povo. Os países mais desenvolvidos tendem a ter um forte controle social, pois os cidadãos preocupam-se pormenorizadamente com a aplicação das verbas públicas.

Um controle social forte depende tanto da vontade do povo como da vontade do Estado. Caso o povo não possua bom nível de instrução, não poderá checar se as ações desenvolvidas pelo governo estão ou não consoante o seu desejo, bem como se está havendo ou não respeito às normas aplicáveis à Administração Pública. Quanto mais ignorante for o povo, mais benefícios o gestor mal-intencionado poderá tirar. Por essa razão, era, e em alguns rincões ainda é, comum a manutenção de parcela da população com baixo grau de instrução, pois, assim, esta parcela poderia ser utilizada como fácil massa de manobra, a fim de alavancar votos em eleições futuras.(Aguiar, 2011. p. 152).

Neste contexto, a participação ou controle social é mecanismo essencial para a efetividade da democracia, em que a fiscalização é contundente forma de participação dos cidadãos. Essa fiscalização ocorre na medida em que a sociedade vai se conscientizando sobre a forma de exercer a cidadania.

A participação da população sobre a ação do Estado é, sem dúvida, a melhor forma de exercer a democracia, de questionar a legitimidade das contas públicas e também de denunciar os atos irregulares perante o Tribunal de Contas. É direito de todo e qualquer cidadão, e está explícito na Constituição Federal no artigo 37, § 3º, *in verbis*:

A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

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; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Lei nº 12.527, de 2011).

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

A população é quem sofre com os prejuízos e quem usufrui dos benefícios da administração pública. Desta forma a sociedade sempre precisa fazer a efetiva fiscalização e ter ativa participação para que não seja vítima dos danos que possam ser causados pelos administradores, por falta de atenção, corrupção, negligência ou outros fatores lesivos à sociedade.

Fazendo uma relação entre transparência e a democracia no Brasil, como era antes da Constituição Federal, o autor José Maria Jardim, entende que:

A busca pela transparência do Estado brasileiro foi inserida na agenda política de democratização do país, após 21 anos de ditadura militar. A democratização do Estado tinha como um dos seus pressupostos o controle do seu aparelho pela sociedade civil. Para tal, a transparência do Estado, expressa na possibilidade de acesso do cidadão à informação governamental, constituía um requisito fundamental. Configurada como um direito e, simultaneamente, projeto de igualdade, o acesso à informação governamental somou-se a outras perspectivas democratizantes. (JARDIM, 1999, p. 197)

E sendo assim, a melhor forma do cidadão exercer a sua cidadania é participar da administração fazendo o seu controle social, ou seja, fiscalizando, participando e, se preciso for, denunciar e expor aos demais cidadãos, e aos órgãos que auxiliam na fiscalização, como Tribunal e Contas e Ministério Público, os equívocos de gestão.

Esse exercício de cidadania, execução do controle social, é um dos principais mecanismos para acabar com a corrupção que há muito tempo prevalece no Brasil.

O controle popular, ou social, como chamado pela maioria das pessoas, consiste na maior forma de exercer o controle social, é verificar e impedir que atos irregulares sejam praticados pela administração pública, seja ele prejudicial a um indivíduo ou à coletividade.

Esclareça-se que está explícito na Constituição Federal, no artigo 31, § 3º que “as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição



de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei”.

Ou seja, é de livre acesso e garantido a todos os cidadãos, a participação efetiva na fiscalização dos gastos públicos. Desta forma, ainda exemplificando, vale ressaltar, no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal:

Qualquer cidadão é 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 da sucumbência;

É oportuno também mencionar o artigo 74, § 2º, da Carta Constitucional que estatui que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”. Caracterizando, desta forma, vários meios de participação ativa da população no planejamento e cumprimento do bom uso do erário.

As audiências públicas e outras manifestações semelhantes são exemplos de orçamento participativo, algumas previstas na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

O exercício da cidadania se consubstancia como o direito que o cidadão tem de usufruir dos benefícios do Estado, ao tempo em que pode fiscalizar os atos praticados pela administração pública e cada cidadão, ou grupo de pessoas, pode ser representado por associação, sindicato ou partido político, para o exercício do controle social de modo geral.

## **2.1 Conselhos Públicos Como Forma de Participação Popular**

Participar dos conselhos públicos seja na esfera, federal, estadual ou municipal, é forma de exercer cidadania fazendo a ligação entre a população e o governo, acompanhando, desta forma, o cumprimento das ações do Legislativo e do Executivo, obtendo informações e fazendo sugestões.

Existem várias formas de participação popular na gestão pública, dentre elas a participação em associação de moradores, sindicatos, partidos políticos, organizações não governamentais. Estes são mecanismos para a real concretização do dever da população perante a sociedade, votar e especialmente acompanhar a

atuação de seu representante. Uma das melhores formas de exercer este controle é acompanhamento e participando dos conselhos locais.

Os conselhos que elaboram as políticas públicas são formas efetivas e, por vezes, eficazes, de participação popular, que possibilitam a concepção de uma sociedade em que a cidadania deixe de ser apenas uma mera utopia e se concretize, de fato, na realidade. O valor dos conselhos está na sua função de fortalecer a participação popular na formulação e execução de políticas públicas.

A participação nos conselhos populares não significa apenas defender o seu próprio direito, mas também, lutar pelo bem da coletividade, exigindo a eficiência do Estado na prestação dos serviços públicos através das políticas públicas.

Os conselhos públicos são, no entanto, formas de descentralização de poder dos governantes, tendo participação ativa na sociedade e demonstrando que a administração não é feita apenas pelos governantes. Isto porque essas agremiações têm o poder, de fiscalizar as aplicações de recurso.

### **3 O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR, DIREITO E DEVER DE TODOS**

O Princípio da Participação Popular passa a ser, no momento em que o cidadão sem olhar o seu interesse individual visa o bem comum como alvo, buscando essa melhoria nas vias administrativas ou judiciais. Sento assim pode-se relacionar tal princípio como forma de participar do governo, seja decidindo e compartilhando as responsabilidades de modo geral.

Em artigo científico publicado por Romualdo Flávio Dropa, intitulado “Transparência e fiscalização na administração pública”, encontra-se o seguinte relato, que muito importa a este estudo:

Vivemos um momento sem precedentes, em que se tenta transformar o Estado num instrumento eficiente para o exercício e realização da cidadania, bem como de configurar um modelo de Administração Pública Gerencial em substituição ao antigo modelo burocrático para criar a conscientização de que o objetivo do Estado deve ser sempre o cidadão, oferecendo-lhe pleno controle sobre os resultados das ações da máquina estatal. (DROPA, 2004, p. 1).

A assertiva supra deixa claro que o objetivo do Estado é aproximar a sociedade ao controle da administração pública ratificando o mandamento constitucional de que o administrado deve exercer, de forma ativa, o controle sobre os atos dos governantes através do controle social.

A Constituição Federal de 1988 apresenta vários dispositivos em que incluem o Princípio da Participação Popular, na seguridade social, educação, saúde, previdência, assistência social. Dentre eles pode-se destacar:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (Renumerado do inciso X, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992).

A lei orgânica opera nos municípios como se fosse uma constituição municipal, ou seja, é de fato considerada a lei mais importante do município, nelas também estão previstos a participação popular nos assuntos de importância para a coletividade.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

A participação popular faz parte, segundo a Constituição Federal, da organização referente à seguridade social. Sendo assim, a sociedade tem maior acesso e controle aos atos públicos de tal matéria, bem como a descentralização e a democracia que são citadas no artigo retro mencionado.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

III - participação da comunidade.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010).

§ 1º - O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais e obedecendo os seguintes preceitos:

Para a autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o Princípio da Participação Popular é:

O princípio da participação popular na gestão e no controle da administração pública é inerente à ideia de Estado democrático de direito, referido no preâmbulo da constituição federal de 1988, proclamado em seu artigo 1º e reafirmado no parágrafo único, com a regra de que "Todo poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta constituição"; além disso decorre implicitamente de várias normas consagradoras da participação popular em diversos setores da administração pública, em especial na parte referente à ordem social. (DI PIETRO, 2013, p. 697)

Como destacado no trecho acima, a constituição é clara em dizer que todo poder emana do povo, interpretando esse artigo fica claro que os políticos eleitos pelo povo são simples representantes da sociedade e que é essencial a participação da sociedade em todos os atos praticados pelos governantes.

A lei nº 9.784/99 carrega vários dispositivos facilitadores da participação popular, como é possível observar, no que concerne ao direito à informação, à consulta pública e audiência pública no artigo 31, *caput*, e parágrafo 1º da referida lei, lê-se:

Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.

§ 1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas.

Apesar de em todos os casos não ser obrigatório para a administração, a consulta pública deve ocorrer quando existe matéria de interesse geral da população. A consulta fica ao acesso livre de todas as pessoas para que possa ser examinado tudo corretamente.

Consulta pública é meio através do qual os cidadãos e o governo podem, em comum acordo, decidir a melhor forma de fazer as políticas públicas.

O real objetivo da audiência pública é o de promover o debate entre a sociedade e o governo, momento em que todos aqueles que tenham interesse possam participar do processo para tomar as decisões cabíveis à administração pública, tratando-se de matéria relevante. Diferente da consulta pública, a audiência pública exige a presença física do cidadão interessado, apesar de não ser, em regra, obrigatória existem algumas previsões em leis ordinárias. Destacam-se os seguintes exemplos em que é exigida:

Artigo 32, lei nº 9.784/99: Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

Em alguns casos a audiência pública pode ter caráter obrigatório como por exemplo se o valor da licitação ultrapassar 100 (cem) vezes o valor de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e meio de reais), como está expresso no artigo 39, da lei nº8.666/93, abaixo mencionado.

Artigo 39, lei nº 8.666/93: Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

Antes de serem tomadas as decisões, facultativamente o governo abre um tempo determinado para que todas as pessoas interessadas com a decisão possam manifestar-se e interferir antes do final do processo decisório.

### **3.1 Ação Popular Como Forma de Exercer o Controle Social de Acordo com o Princípio Da Participação Popular.**

A ação popular é uma ação civil de natureza constitucional que já vem de longas datas. Assim sendo, faz-se necessário realizar um apanhado do seu surgimento até chegar-se no seu aspecto presente.

O autor Guilherme Moraes conceitua ação popular da seguinte forma:

Remédio constitucional, sob procedimento especial, colocado a disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação de atos, contratos ou acordos administrativos ilegais, ilegítimos ou ilícitos e lesivos ao domínio público, meio ambiente e patrimônio histórico e cultural. (MORAES, 2014, p. 727)

Sobre a origem da ação popular a autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro traz as relevantes anotações:

A ação popular já existia no Direito Romano, com características muito semelhantes ao instituto previsto no direito positivo brasileiro, pois, por meio da *actio popularis*, qualquer pessoa do povo (*populus*) podia dela fazer uso para a defesa de interesses da coletividade. (DI PIETRO, 2013. p. 868)

No direito brasileiro, a ação popular foi prevista pela primeira vez em 1934, e foi abolida em 1937, porém foi novamente instituída, na constituição de 1946. Vale ressaltar que em nenhuma das constituições não aparecia a expressão ação popular, este termo só veio a ser utilizado dezenove anos após a Constituição de 1946 com o surgimento da lei nº 4.717, de 29-6-1965, mas o instituto já era utilizado, só com a lei citada é que veio a ser regulamentada como tal.

E com toda a evolução da humanidade, e também das várias formas de vida em sociedade a Constituição Federal de 1988 expandiu consideravelmente as hipóteses de cabimento de ação popular ao estabelecer, em seu artigo 5º, LXXIII, que:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXXXIII - qualquer cidadão é 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 da sucumbência.

O referido artigo torna qualquer cidadão parte legítima para ter o direito de requerer a anulação de qualquer ato que danifique o patrimônio público, permitindo que qualquer pessoa intervenha na administração pública, protestando contra atos lesivos aos direitos de toda a sociedade. A ação popular é um importante meio de exercer o controle social sobre a administração pública.

A sua titularidade pertence a qualquer cidadão desde que este esteja agindo na defesa do interesse público. Essa ação foi a primeira que surgiu no direito brasileiro com especialidades que as distinguem de outras ações judiciais. Nela o autor, cidadão pede a prestação jurisdicional para defender o interesse público, motivo pela qual tem sido entendido como um direito de natureza política, já que o próprio cidadão pode controlar os atos lesivos aos interesses protegidos na Constituição e, sem dúvida, é uma participação direta que o cidadão tem com os seus direitos assegurados na Magna Carta.

Outros remédios constitucionais que também apontam características tradicionais do processo judicial na defesa de direitos ou interesses coletivos são o Mandado de Segurança Coletivo e a Ação Civil Pública.

A Ação Popular é um instrumento relevante e eficaz, para que qualquer pessoa exerça seu controle social sobre as ações dos representantes públicos, quanto à conservação e aplicação dos bens e recursos públicos. Cabe ao Poder Público prestar contas perante a população.

Logo é essencial que a população participe atentamente da divulgação dos atos da Administração Pública, para que seja capaz de fiscalizar, controlar e informar quaisquer atos ilegais que tragam prejuízo ao patrimônio público. Para a autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o conceito de ação popular é:

Ação popular é uma ação cível pela qual qualquer cidadão pode pleitear a invalidação de atos praticados pelo poder público ou entidades de que participe, lesivos ao patrimônio público, ao meio ambiente, à moralidade administrativa ou ao patrimônio histórico e cultural, bem como a condenação por perdas e danos dos responsáveis pela lesão. (DI PIETRO, 2013, p. 869)

Ao analisar o fragmento acima, resta claro que a ação popular pode ser promovida, de logo, por qualquer cidadão que observe que algo pode estar prejudicando ou possa prejudicar a sociedade ou o patrimônio público.

O autor Diógenes Gasparine menciona, adicionalmente, os aspectos relevantes da ação popular de prevenção e repressão, no sentido de se evitar dano ao patrimônio público:

A ação pode ser proposta para evitar o surgimento do dano ou para anular o ato e responsabilizar patrimonialmente o causador do dano, seus fins, portanto são preventivos ou repressivos. (GASPARINE, 2012, p. 1070).

Essa ação tem por característica essencial a qualidade de cidadão do sujeito ativo, é uma ação para qual somente o cidadão brasileiro possui legitimidade. Para propor a Ação Popular, o indivíduo deve ser brasileiro, nato ou naturalizado, e estar em pleno gozo dos direitos políticos, ou seja, dos direitos de votar e de ser votado.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Lei Maior assegura a todos o direito de exercer a cidadania, sem fazer nenhuma distinção entre grupos sociais. Isto significa que todos podem fazer sua parte fiscalizando e participando da administração pública, de forma direta e indireta, dando a sua contribuição para uma sociedade cada vez mais justa e próspera.

A proposta do presente estudo foi enaltecer a participação da sociedade nos atos praticados pelos governantes, como forma de exercer o seu poder que é o controle social. Partindo do Princípio da Participação Popular, pode-se observar que a partir das mais simples ações, permite-se o exercício da cidadania, destacando também as audiências públicas e consultas públicas, que são modos de participação da sociedade perante os atos do governo mesmo que sejam facultativas.

Em relação à participação dos conselhos de políticas públicas, observa-se que os mesmos têm o poder de interferir nos atos praticados pelo administrador, como também podem deliberar as formas de atuação do poder público sobre a distribuição/utilização de verbas, sendo, assim, uma das maiores formas de exercício da cidadania.

Exercer o controle social é dever e direito de todos os cidadãos que buscam uma melhoria da sociedade. Ao invés de cruzar os braços e lamentar, todos devem participar, de forma efetiva, fiscalizando e acompanhando os atos praticados pela administração pública, no sentido de reduzir irregularidades praticadas pela mesma, fortalecendo, deste modo, a cultura democrática cidadã.

#### **REFERÊNCIAS**

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

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. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em 05 nov. 2015.



BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm)>. Acesso em 05 nov. 2015.

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. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em 01 nov. 2015.

BRASIL. Constituição. In: **Vade Mecum.** Obra de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Luiz Roberto Curia, Lívia Céspedes e Juliana Nicoletti – 17ª edição atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2014.

**Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social.** Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (Controladoria-Geral da União). Coleção Olho Vivo: Controle Social e Cidadania. 3ª Ed.. Brasília-DF, 2012. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>>. Acesso em 08 nov. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 26ª edição. São Paulo: Atlas, 2013.

DROPA, Romualdo Flávio. Transparência e fiscalização na administração pública. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, VII, n. 17, maio 2004. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=3917](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3917)>. Acesso em 08 nov 2015.

GASPARINE, Diogenes. **Direito administrativo** – 17. Ed. Atualizada por Fabrício Motta - São Paulo: Saraiva, 2012.

JARDIM, José Maria. **Transparência e Opacidade do Estado no Brasil: Usos E Desusos da Informação Governamental.** Rio de Janeiro: Editora UFF, 1999.

LIMA, Evilânia Macêdo. **Controle social e cidadania: o papel dos tribunais de contas.** Controle: Revista do TCE: Ceará, Fortaleza, v. 5, n. 1, p.34-35, Fevereiro. 2005.

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de direito constitucional.** 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 25. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

## **SOCIAL CONTROL IN PUBLIC ADMINISTRATION AND THE PRINCIPLE OF POPULAR PARTICIPATION.**

### **ABSTRACT**

This work aims to address in a clear and objective way, the supervision of the company, responsibly and consciously, about the government's actions, through the exercise of citizenship, enforcing the Principle of Popular Participation, which is everyone's right citizens in the exercise of social control. Such control is rugged through public policy councils who must act and actively intervene in all acts of government. There had been consultations and public hearings, which although not mandatory, are manifestations that provoke a legitimate exercise of the citizen, with a view to verifying the proper use of the treasury. The study concludes with the efficient and effective instrument of popular action aimed at protecting and conserving public goods and resources, reducing irregular acts by the public administration, for the sake of democratic civic culture.

**Keywords:** Class action. Public councils. Social control. Popular participation. Public Administration