

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

AUDREY JAQUELINE DO VALE MARETTI

**TRIBUNAIS DE CONTAS E CONTROLE SOCIAL EM MUNICÍPIOS:
ESTUDO COMPARATIVO PORTUGAL E PARANÁ / BRASIL**

DISSERTAÇÃO

CURITIBA - BRASIL

MIRANDELA - PT

2023

AUDREY JAQUELINE DO VALE MARETTI

**TRIBUNAIS DE CONTAS E CONTROLE SOCIAL EM MUNICÍPIOS:
ESTUDO COMPARATIVO PORTUGAL E PARANÁ / Brasil**

**Courts of Auditors and social control in municipalities:
Comparative study Portugal and Paraná / Brazil**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Governança Pública, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Brasil, e no âmbito do Programa de Dupla Diplomação, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração Autárquica à Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo do Instituto Politécnico de Bragança, Portugal.

Área de Concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Governança Pública e Desenvolvimento.

Orientador PGP-Brasil: Prof. Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira

Coorientadora ESACT/IPB-Portugal: Prof^a. Dr^a. Sónia Paula Da Silva Nogueira

CURITIBA - BRASIL

MIRANDELA - PT

2023



[4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

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



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do
Paraná Campus Curitiba



AUDREY JAQUELINE DO VALE MARETTI

**TRIBUNAIS DE CONTAS E CONTROLE SOCIAL EM MUNICÍPIOS: ESTUDO
COMPARATIVO PORTUGAL E PARANÁ / BRASIL**

Trabalho de pesquisa de mestrado apresentado como requisito para obtenção do título de Mestre Em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Área de concentração: Planejamento Público E Desenvolvimento.

Data de aprovação: 01 de Dezembro de 2023

Dr. Antonio Goncalves De Oliveira, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dr. Bernadete De Lourdes Bittencourt, Doutorado - Instituto Politécnico de Bragança (Ipb)

Dr. Rogerio Allon Duenhas, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dr. Silvio Cezar Arend, Doutorado - Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc)

Dra. Sonia Paula Da Silva Nogueira, Doutorado - Instituto Politécnico de Bragança

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 17/01/2024.

*As minhas filhas amadas, Sophia e Martina;
Ao meu esposo amado, Luis Marcello;
Aos meus pais amados, Wilson e Silvia.*

AGRADECIMENTOS

O processo de planejamento, execução e conclusão de uma pós-graduação *stricto sensu* envolve, na vida do aluno, diversas pessoas, sem as quais não seria possível alcançar esta etapa final com êxito.

Neste momento de conclusão tenho muito a agradecer. Agradeço a Deus pela minha existência e pela oportunidade de poder estudar e chegar até aqui.

Agradeço de todo meu coração ao meu marido, Luis Marcello, que sempre me apoiou e incentivou a perseguir meus objetivos profissionais e pessoais, que está constantemente ao meu lado, em todas as minhas escolhas, nunca me deixando desistir.

Agradeço às minhas filhinhas amadas Sophia e Martina, que durante quase dois anos tiveram a paciência de esperar a mamãe estudar para poder brincar.

Agradeço aos meus pais, Wilson e Silvia, que sempre me permitiram escolher o que eu queria estudar e sempre batalharam para me proporcionar estudos.

Aos queridos professores orientadores Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira e Dra. Sónia de Paula da Silva Nogueira por todo apoio, orientação, correções, ensinamentos e todo acolhimento nas instituições – UTFPR (BR) e IPB (PT), pessoas com as quais muito aprendi e fico muito feliz por ter sido escolhida por eles como orientanda.

A todos os professores dos dois programas de pós-graduação (PPGGP/UTFP; e Administração Autárquica – IPB) pelos ensinamentos em cada uma das áreas de estudo aplicadas. Especialmente, agradeço às professoras Dra. Isaura Alberton de Lima (UTFPR) por ter me aceitado como sua estagiária, no estágio de docência, oportunidade de muito aprendizado para mim. Também à professora Dra. Bernadete de Lourdes Bittencourt (IPB), que me acolheu com muito carinho em Mirandela, juntamente com as professoras Dra. Sónia de Paula da Silva Nogueira e Dra. Claudia Costa, por toda atenção e aprendizado que me repassaram no período de estudos na Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo do Instituto Politécnico de Bragança – Portugal.

Aos professores avaliadores, Dr. Rogério Allon Duenhas, Dr. Silvio Cezar Arend e Dra. Bernadete de Lourdes Bittencourt, pelas correções e orientações nas bancas, contribuindo com a finalização deste estudo.

Aos amigos que ganhei no mestrado, em especial, Sandrone Fochesatto e Karl Horst Heinrichs, por todo o apoio e empenho em todos os nossos trabalhos e parcerias nesse árduo percurso.

À amiga que ganhei em Mirandela, Veronica Fiorese de Lima, por todo apoio, amizade, suporte e troca de conhecimento em nossa experiência no IPB (PT).

Aos meus colegas de trabalho Ederson Patrick Severo Machado e Joubert Brunatto Silva pelo suporte na coleta de dados no Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Ao Dr. Paulo Nogueira da Costa, assessor da presidência do Tribunal de Contas de Portugal pela atenção e conhecimentos repassados sobre o TCP e o trabalho desenvolvido pelo Conselho de Prevenção da Corrupção.

Aos Programas de Pós-Graduação de Planejamento e Governança Pública da UTFPR e de Administração Autárquica da ESACT – IPB pela oportunidade, aprendizado e conhecimento por mim adquiridos por intermédio deles, levo esta experiência como um momento de grande crescimento e evolução profissional e pessoal.

Muito obrigada!

“Sozinhos, pouco podemos fazer. Juntos,
podemos fazer muito”.

Helen Keller

RESUMO

A participação cidadã na gestão pública pode ser exercida por meio do voto e do controle social. Para isso, cada dia mais se percebe a necessidade de disseminação de conceitos como transparência, *accountability*, cidadania, para que a noção de participação cidadã seja mais bem compreendida e efetivamente exercida. O controle social é um atributo da sociedade que, por meio do povo, deve ser exercido constantemente numa democracia participativa, visando aperfeiçoar as escolhas dos gestores públicos de acordo com as necessidades dos munícipes, fazendo com que haja a efetiva governança na gestão pública municipal. Na esfera de controle, envolver os tribunais de contas, que são por natureza órgãos constitucionais de fiscalização, pode gerar resultados que contribuam para essa capacitação dos cidadãos ao exercício do controle social e ampliar, por conseguinte, a eficiência e qualidade das políticas públicas definidas pelos governantes. Para isso, analisar o controle social à luz do institucionalismo permite compreender a importância do controle pelas instituições e das instituições. Assim, o presente estudo, mediante pesquisa aplicada, de abordagem qualitativa, tem por objetivo analisar comparativamente as atuações dos Tribunais de Contas de Portugal e do Estado do Paraná, no Brasil, que contribuem para a materialização do controle social nos municípios jurisdicionados. Busca-se então resposta à seguinte questão de pesquisa: Como se dá a participação dos tribunais de contas na materialização do controle social em municípios portugueses e paranaenses? Ademais, utilizando-se de pesquisa exploratória, explicativa e descritiva quanto aos fins; bibliográfica e documental quanto aos meios, espera-se como resultados evidenciar a existência de mecanismos, instrumentos e/ou boas práticas realizadas no âmbito dos tribunais de contas de Portugal e do estado do Paraná, enquanto órgãos técnicos de controle, que possam capacitar os munícipes, tanto em Portugal quanto no estado do Paraná, para o exercício do controle social, de forma a contribuir com a melhoria da qualidade das decisões dos gestores públicos e, conseqüentemente, com o desenvolvimento local e/ou regional.

Palavras-chave: controle social; tribunais de contas; municípios; Teoria do Institucionalismo; democracia participativa.

ABSTRACT

Citizen participation in public management can be exercised through voting and social control. To this end, there is an increasing need to disseminate concepts such as transparency, *accountability* and citizenship, so that the notion of citizen participation can be better understood and effectively exercised. Social control is an attribute of society which, through the people, must be constantly exercised in a participatory democracy, with the aim of improving the choices made by public managers according to the needs of the citizens, thus ensuring effective governance in municipal public management. In the sphere of control, involving the courts of auditors, which are by nature constitutional oversight bodies, can generate results that contribute to empowering citizens to exercise social control and therefore increase the efficiency and quality of the public policies defined by those in power. To this end, analyzing social control in the light of institutionalism allows us to understand the importance of control by institutions and of institutions. Thus, the aim of this study, through applied research with a qualitative approach, is to comparatively analyze the actions of the Courts of Auditors of Portugal and the State of Paraná, in Brazil, which contribute to the materialization of social control in the municipalities under their jurisdiction. The following research question will be answered: How do the courts of audit participate in the materialization of social control in Portuguese and Paraná municipalities? In addition, using exploratory, explanatory and descriptive research for the purposes, bibliographical and documentary for the means, the results are expected to show the existence of mechanisms, instruments and/or good practices carried out by the courts of auditors of Portugal and the state of Paraná, as technical control bodies, which can empower citizens, both in Portugal and in the state of Paraná, to exercise social control, in order to contribute to improving the quality of public managers' decisions and, consequently, to local and/or regional development.

Keywords: social control; Audit Courts; municipalities; institutionalism theory; participatory democracy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Comparativo municípios de pequeno, médio e grande porte de Portugal e estado do Paraná.	28
Figura 2: Quadro federativo.	44
Figura 3: Mapa dos 33 tribunais de contas do Brasil.	51
Figura 4: Leis que alteraram profundamente a organização administrativa local, em Portugal, a partir da Constituição Democrática de 1976.	59
Figura 5: Divisão administrativa de Portugal.	60
Figura 6: Proposta de desenvolvimento da pesquisa.	91
Figura 7: Eixos dos projetos de formação do Conselho de Prevenção da Corrupção.	98

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Delimitação espacial de análise Portugal e Paraná	27
Quadro 2: Linha do tempo da evolução do sistema de controle do dinheiro público em Portugal	38
Quadro 3: Princípios estabelecidos aos tribunais portugueses.	41
Quadro 4: Linha do tempo da evolução do sistema de controle do dinheiro público no Brasil.....	48
Quadro 5: Termos/ expressões e seus conceitos ou definições.....	82
Quadro 6: Exemplos de meios possíveis de participação cidadã para exercício do controle social.....	84
Quadro 7: Descrição da metodologia da pesquisa.	87
Quadro 8: Design da pesquisa/ delimitação do estudo.....	89
Quadro 9: Resultado pesquisa periódicos Capes.....	92
Quadro 10: Resultado pesquisa base de dados Scopus.....	93
Quadro 11: Resultado pesquisa base de dados Web of Science (WoS).....	93
Quadro 12: Composição do CPC.	97
Quadro 13: Entidades ligadas a áreas de gestão e administração públicas, desenvolvimento econômico, saúde e serviço social, educação, transporte, administração municipal e turismo que solicitaram junto ao CPC e realizaram ações de formação de prevenção e combate	99
Quadro 14: a) CPC nos eventos relativos à temática, na organização e participação em seminários, conferências, congressos, colóquios, mesas redondas.	102
Quadro 15: b) Ações de formação realizadas pelo CPC.	112
Quadro 16: c) Projetos de desenvolvimento de educação para cidadania realizados pelo CPC.	117
Quadro 17: a) Eventos realizados pelo tribunal de contas do estado do Paraná ligado à temática controle social:	126
Quadro 18: b) Cursos de capacitação ministrados pelo TCE-PR visando educação para cidadania no exercício do controle social.	127
Quadro 19: c) Projetos desenvolvidos pelo TCE-PR para capacitação ao exercício do controle social pelos cidadãos em municípios.....	128
Quadro 20: Programa de controle social “é da sua conta”	132

Quadro 21: Ferramentas que o TCE-PR disponibiliza aos cidadãos para o exercício do controle social em seus municípios.	133
Quadro 22: Das ações de formação realizadas pelo CPC nos municípios portugueses.....	137
Quadro 23: Ações de formação realizadas pelo CPC em entidades ligadas ao desenvolvimento local/regional dos municípios portugueses:	138
Quadro 24: Resultado do desempenho do plano estratégico no objetivo 6 - estimular o controle social, do TCE-PR	144
Quadro 25: 7ª edição do concurso imagens contra a corrupção demonstra o aumento da participação comparados 2018 e 2019.....	184

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número de atividades do CPC por ano.....	136
Tabela 2: Número de participantes por atividade por ano da atividade	136
Tabela 3: Número de atividades doTCE-PR por ano.....	140
Tabela 4: Número de participantes por atividade por ano de atividade.....	141
Tabela 5: Comparação entre os mecanismos de materialização do controle social pelos tribunais e contas que auxiliam o desenvolvimento local/regional - em números de atividades.	148
Tabela 6: Comparação entre os mecanismos de materialização do controle social pelos tribunais e contas que auxiliam o desenvolvimento local/regional - em número de participante.	149

LISTA DE SIGLAS

BA	Bahia
BR	Brasil
CACS	Coordenadoria de Atendimento ao Jurisdicionado e de Controle Social
CCMOS	Capacitação dos Conselhos Municipais e Observatórios
CGE	Conta Geral do Estado
COVID 19	Coronavirus disease 2019
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CRP	Constituição da República Portuguesa
DADI	Departamento de Arquivo Documentação e Informação
DGFP	Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial
DSTI	Departamento de Sistemas e Tecnologia da Informação
GO	Goiás
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPB	Instituto Politécnico de Bragança
ITP	Índice de Transparência da Administração
LAI	Lei de Acesso à Informação
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
Menac	Mecanismo Nacional Anticorrupção
MP	Ministério Público de Portugal
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PA	Pará
PGDL	Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa
PNAD Contínua	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PORDATA	Base de Dados Portugal Contemporâneo
PPGPGP	Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública
SEED	Secretaria de Estado da Educação e do Esporte

TCE-PR

Tribunal de Contas do Estado do Paraná

TCP

Tribunal de Contas de Portugal

UTFPR

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
1.1	DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA	22
1.1.1	Pressuposto	22
1.2	OBJETIVOS.....	23
1.2.1	Objetivo Geral	23
1.2.2	Objetivos Específicos	23
1.3	JUSTIFICATIVA, RELEVÂNCIA E ADERÊNCIA AOS ESCOPOS DOS PROGRAMAS DE DUPLA DIPLOMAÇÃO.....	24
1.3.1	Contribuições da Pesquisa	25
1.4	DELIMITAÇÃO (ESPACIAL) DO ESTUDO	26
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	30
2.1	TEORIA CENTRAL: INSTITUCIONALISMO	30
2.2	TRIBUNAIS DE CONTAS DE PORTUGAL E DO BRASIL.....	33
2.2.1	Tribunal de Contas de Portugal no contexto de Estado Unitário	33
2.2.2	Tribunal de Contas do Estado do Paraná no contexto do Estado Federativo Brasileiro	43
2.3	MUNICÍPIO NA ESTRUTURA DO ESTADO UNITÁRIO PORTUGUÊS E DO ESTADO FEDERADO BRASILEIRO.....	53
2.3.1	Contexto português	54
2.3.2	Contexto brasileiro	61
2.3.3	Síntese	65
2.4	CONTROLE SOCIAL.....	67
2.4.1	Controle social à luz do institucionalismo	70
2.4.2	Controle social e os tribunais de contas	74
2.4.3	Participação cidadã e sua contribuição para o desenvolvimento local/regional	76
2.4.4	Conceitos e meios de participação cidadã	81
3	METODOLOGIA DA PESQUISA	86
3.1	DESIGN DA PESQUISA.....	86
3.2	DELINEAMENTO DA PESQUISA	91
3.3	REVISÃO SISTEMÁTICA	92
3.4	TRATAMENTO E EXPOSIÇÃO DOS DADOS	94

3.4.1 Tribunal de Contas de Portugal – entidade A	94
3.4.2 Tribunal de Contas do Estado do Paraná – entidade B.....	125
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES: COMPARAÇÕES.....	135
4.1 CONTEXTO NO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL	135
4.2 CONTEXTO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ.....	139
4.3 COMPARAÇÃO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL E TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ NA ANÁLISE DOS MECANISMOS DE MATERIALIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL EM MUNICÍPIOS PORTUGUESES E PARANAENSES.....	145
5 CONCLUSÕES, SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS E LIMITAÇÕES.	154
REFERÊNCIAS	159
APÊNDICE A	178
ANEXO A	179
ANEXO B	180
ANEXO C	181
ANEXO D	182
ANEXO E	183
ANEXO F.....	184

1 INTRODUÇÃO

O controle social, enquanto instrumento de proteção da coisa pública, deve ser exercido pelos cidadãos como meio de garantir a boa qualidade na atuação dos gestores públicos e o atendimento aos interesses coletivos da população. Para isso é necessário que conceitos como cidadania, transparência, *accountability*, integridade pública, ética sejam mais bem esclarecidos para os cidadãos, e mais disseminados, de modo a contribuir com seu entendimento e assim aumentar a participação cidadã na gestão pública local e regional.

O controle social é o exercício das formas diretas de democracia, que ocorre com a participação efetiva do cidadão no controle da administração pública, direta e indireta (Ribeiro Filho *et al.*, 2008), configurando-se num monitoramento constante do desempenho público pela sociedade, com participação cidadã nos processos decisórios para consecução das políticas públicas (Fox, 2019).

A transparência é necessária para que se tenha amplitude no conhecimento das informações levadas aos cidadãos, das ações dos gestores públicos e de suas consequências, uma vez que “viabilizam a cognição pela sociedade de como está sendo efetivado o funcionamento da máquina estatal, seja em termos de seus custos (eficiência), seja em termos da consecução de suas finalidades (eficácia)” (Martins, 2018, p. 3).

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

É a partir da transparência que o exercício da cidadania pode ser mais bem desempenhado pelos cidadãos, porque a cidadania, como descreve Dallari ([1999?], p. 1), “é o conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo”. E como destaca Fox (2019) “informação é poder”.

Com informação clara, objetiva e, sobretudo compreensível, os cidadãos conseguem exercer o controle social efetivo sobre os gestores públicos, sobre a gestão pública e com isso contribuir com a melhoria nas escolhas públicas, no exercício da *accountability* vertical, como definem O’Donnel (1998), Veloso e Oliveira

(2015), ou ainda, *Social accountability*¹, como define a Organização das Nações Unidas (United Nations, 2019, p. 23).

Como destaca a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a transparência deve estar acompanhada de meios eficazes de responsabilização para que seja efetiva (OCDE, [2017?]). Com esse fim, é importante a disseminação e propagação de uma cultura de integridade pública, que “é um dos principais pilares das estruturas políticas, econômicas e sociais e, portanto, é essencial ao bem-estar econômico e social e à prosperidade dos indivíduos e das sociedades como um todo” (OCDE, [2017?], p. 3). Pois envolve um “alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” (OCDE, [2017?], p. 7). Com integridade, ética e transparência se previne e combate a corrupção, seja a pequena, seja a grande corrupção, preservando, desta forma, o patrimônio público.

Por meio de uma gestão pública pautada na ética, com integridade, com transparência e responsável, albergada pelos princípios da governança pública, que se constroem sociedades mais seguras e comprometidas com o cidadão. E este pode e deve participar para garantir esta gestão pública transparente por intermédio do controle social.

Para que isso seja possível, órgãos constitucionais de controle como os tribunais de contas, com sua expertise, podem ter importante papel na difusão e propagação desse conhecimento para com os cidadãos, por intermédio de capacitação deles ao exercício do controle social, em seus municípios.

Ao adentrar na importância da capacitação dos cidadãos ao exercício da cidadania, percebe-se de grande relevância trazer ao presente estudo a análise da teoria do Institucionalismo enquanto base à compreensão teórica do tema. Isso porque, como Gala (2003) destaca, a eficiência das instituições gera benefícios aos cidadãos.

¹A responsabilidade social – definida como a ação liderada pelo cidadão, orientada a exigir responsabilidade direta (fora dos sistemas eleitorais formais) dos funcionários públicos pela prestação de serviços públicos – surgiu há mais de duas décadas. As iniciativas de responsabilidade social geralmente envolvem a participação do cidadão de uma forma (por exemplo, audiências públicas) combinada com o acesso a informações sobre o uso de fundos públicos, para buscar diretamente contas de funcionários públicos e prestadores de serviços. Relatório do Setor Público Mundial 2019 – Nações Unidas (United Nations, 2019, p. 23, tradução própria).

Para além, a atuação das instituições impacta diretamente na vida da população (Paludo; Oliveira, 2021), daí a necessidade de serem instituições democráticas, que respeitem e projetem a participação cidadã em seu desenvolvimento e organização, visando ao melhor interesse das populações locais.

No contexto de análise, o estudo traz a formação e o histórico dos tribunais de contas, de Portugal no contexto de Estado Unitário, e do estado do Paraná, no contexto de Estado Federado, passando pela análise dos municípios também na estrutura dos estados Unitário e Federado; seguindo-se a abordagem do controle social à luz da teoria Institucional, e do controle social no âmbito dos tribunais de contas, para concluir com a importância da participação cidadã exercendo o controle social de forma a contribuir com o desenvolvimento local e regional, explicando os conceitos que serão inseridos no guia de controle social destinado aos cidadãos, para disseminação da temática e incentivo à participação cidadã.

O Estado Unitário português, conforme ensina Canotilho (2002), é uno e tem uma única Constituição; nele optou-se pela regionalização e descentralização territorial e administrativa para com os entes locais e entidades intermunicipais, inclusive com adesão da Carta Europeia de Autonomia local, a qual confere aos municípios poder de autoadministração.

O Brasil é um estado federado que alberga a autonomia dos entes com a descentralização política, administrativa e financeira, uma vez que há divisão orgânica do Estado-nação em união, estados e municípios, cada um com sua constituição estadual e leis orgânicas, no caso dos municípios.

Dessa maneira, a atuação das populações locais impacta de forma direta em suas vidas de modo que a participação delas pode melhorar a própria qualidade da gestão com a implementação de políticas públicas mais bem direcionadas, pautadas nos princípios da governança pública.

Segundo o pensamento de Irvin e Stansbury (2004), tem-se que a participação cidadã pode melhorar a qualidade das políticas públicas facilitando sua implementação, também melhorar a qualidade das decisões com base no conhecimento da população local, assim como ultrapassar entraves políticos com base em alianças estratégicas, além de aumentar a legitimidade das decisões políticas contribuindo com a modernização da governança pública.

Assim, tanto no Estado Unitário quanto no Estado Federado, tem-se como fundamental a participação cidadã no exercício do controle social nos municípios,

com foco no desenvolvimento de políticas públicas locais e regionais. Nesta premissa, a participação cidadã passa pela esfera de análise da democracia representativa e participativa para então se concluir que a participação cidadã efetiva apenas se inicia com o voto, sendo este um direito dos cidadãos portugueses e um dever dos cidadãos brasileiros. Ela vai muito além do exercício do voto; pode e deve se consubstanciar por meios outros, como o exercício do controle social.

Para tanto, o conhecimento de temas que parecem claros no âmbito acadêmico são muitas vezes desconhecidos pelos próprios cidadãos, por exemplo os termos como transparência, *accountability*, cidadania, ética, integridade; temas esses que fazem parte do controle social. A fim de que o povo exerça esse controle é necessário que ele aprenda do que se trata.

Nesse universo percebem-se os Tribunais de Contas como principais *stakeholders* em matéria de conhecimentos técnicos de controle. Agentes constitucionais de controle, tanto em Portugal quanto no Brasil, os tribunais de contas podem contribuir de forma a capacitar os cidadãos ao exercício do controle social em municípios.

O estudo está dividido em cinco capítulos tendo como abertura esta introdução, subdividida em delimitação do problema, objetivos, justificativa, relevância e aderência aos escopos dos programas e delimitação do estudo.

No segundo capítulo é organizado o referencial teórico no qual são tratados os seguintes assuntos: o Institucionalismo como teoria central; os tribunais de contas de Portugal e do Brasil; o Município na estrutura do Estado Unitário Português e no Estado Federado Brasileiro; e o controle social.

No terceiro capítulo adentra-se na metodologia da pesquisa utilizada, iniciando com o design, passando-se pelo delineamento da pesquisa, para então seguir à revisão sistemática da literatura sobre o controle social e os Tribunais de Contas, para no quarto item trabalhar com o tratamento e exposição dos dados, dividindo a análise em dois subitens: primeiro, o Tribunal de Contas de Portugal e segundo, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

No quarto capítulo foram analisados os resultados e trazidas as discussões com a comparação das ações realizadas pelos tribunais objeto de estudo divididos em três itens: Contexto no Tribunal de Contas de Portugal; Contexto no Tribunal de contas do Estado do Paraná; e Comparação entre Tribunal de Contas de Portugal e

Tribunal de Contas do Estado do Paraná na análise dos mecanismos de materialização do controle social em municípios portugueses e paranaenses.

Para concluir, o quinto capítulo apresenta a conclusão do estudo, discorrendo-se sobre as limitações e sugestões de estudos futuros, como forma de contribuir com a temática abordada, “o controle social e os Tribunais de Contas” na busca de poder incentivar essa relação e ampliar os horizontes do controle social e da participação cidadã efetiva em municípios portugueses e paranaenses.

1.1 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

Os anseios sociais, por mais responsabilidade e transparência na gestão da coisa pública, visando ao desenvolvimento local/regional e mais efetividade da boa governança pública, em particular a aplicada às municipalidades, permeiam não apenas os órgãos de controle, mas também os inúmeros indivíduos. Cidadania, integridade, democracia representativa e participativa, *compliance* e *accountability* são demandas e práxis do momento. Dia após dia, porém, denota-se que parte da sociedade – pessoas, conselhos locais, observatórios sociais, dentre outros – não se encontra devidamente capacitada para exercer a contento o controle social das ações tomadas pelos gestores públicos.

A atuação da sociedade por meio do controle social se perfaz como forma de exigir dos entes da Administração Pública, no escopo deste estudo as gestões municipais, que prestem contas das suas ações, dos recursos despendidos e dos resultados alcançados com o planejamento e a execução das políticas públicas, quando e como projetadas, e se devidamente implementadas.

Nesse contexto, como viés a nortear o presente estudo, sobretudo a importância do exercício efetivo do controle social pelos munícipes, busca-se responder a seguinte questão de pesquisa: Como se dá a participação dos tribunais de contas na materialização do controle social em municípios portugueses e paranaenses?

1.1.1 Pressuposto

Os tribunais de contas, na qualidade de órgãos fiscalizadores, atuam como um importante *player* dessa relevante atividade que é o controle dos gastos públicos,

ao mesmo tempo em que o aprimoramento do controle social na Administração Pública, no Brasil ou em Portugal, depende de melhor informação e capacitação dos cidadãos, isso porque o controle social é a fiscalização da sociedade sobre os atos praticados pelos gestores públicos na aplicação dos recursos públicos e, especificamente no presente estudo, dos recursos aplicados nos municípios portugueses e paranaenses.

Desse modo, tem-se como pressuposto orientativo que: nos tribunais de contas, objetos deste estudo, existem mecanismos que, mesmo eventualmente considerados incipientes, contribuem com a efetividade do controle social no âmbito de suas jurisdições.

1.2 OBJETIVOS

O estudo da temática tem um objetivo geral e quatro objetivos específicos a serem alcançados, conforme seguem:

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar comparativamente as atuações dos Tribunais de Contas de Portugal e do Estado do Paraná que contribuem para a materialização do controle social nos municípios jurisdicionados.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Demonstrar a relevância da participação social nas decisões que impactam no desenvolvimento local/regional, à luz da teoria institucional.
- b) Propor possíveis melhorias para atuação dos tribunais de contas estudados na implementação do controle social nas municipalidades jurisdicionadas.
- c) Propor (a elaboração de) um guia didático que contribua para a formação do cidadão para o exercício do controle social.

1.3 JUSTIFICATIVA, RELEVÂNCIA E ADERÊNCIA AOS ESCOPOS DOS PROGRAMAS DE DUPLA DIPLOMAÇÃO

O controle social visto como um atributo da sociedade pode e deve ser exercido não apenas quando houver um risco de malversação do dinheiro público, mas também como um instrumento preventivo de proteção com a coisa pública.

O cuidado com a aplicação dos recursos públicos é uma preocupação de longa data. A partir da década de 1980 surgiram doutrinas que passaram a defender a promoção de valores como cidadania e *accountability*, essenciais para o fomento da ampliação da participação social no esmero da coisa pública (Medeiros; Pereira, 2003).

Quando se trata de despender dinheiro público na implementação e execução de políticas públicas nas mais diversas áreas, a exemplo da saúde e da educação, têm-se vários meios de controle que podem ser utilizados para se garantir a boa governança, como controles interno, externo e social. Quando se fala em controle, os tribunais de contas de Portugal e do Brasil são os *stakeholders* mais importantes desta relação de cuidado com o erário, posto que desempenham função constitucional de fiscalizar a aplicação do dinheiro público.

Nesse contexto de controle, e aqui especificamente destaca-se que será estudado o controle social, a justificativa e relevância do tema estão relacionadas à importância da sua utilização pelos municípios portugueses e paranaenses, na materialização do exercício efetivo do controle social, em suas conformações no Estado Unitário português e no Estado Federal brasileiro, no caso dos municípios paranaenses.

Com o avanço da tecnologia e a modificação dos conceitos de espaço versus tempo, em que a velocidade das informações está intrinsecamente ligada à preocupação da disseminação de fatos, responsáveis e sustentáveis, verifica-se que os particulares podem aproximar-se dos processos de fiscalização e controle, acompanhando a atuação dos governantes com foco em mais e efetiva transparência, não apenas amparados na legislação (a exemplo em Portugal a Lei nº 26/2016 – que cuida do acesso à informação administrativa e ambiental e, no Brasil, da Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011), mas também pela interação social, fomentando a aplicação efetiva dos recursos públicos e a implementação eficiente de políticas públicas municipais.

Esse avanço tecnológico entende-se não apenas pela progressão da tecnologia industrial – e aqui se diga, exemplificativamente, a mobilidade telefônica, o transporte, a internet, dentre outros, que permitem pessoas e informações a transitarem em diferentes locais em um período mais curto de tempo (às vezes até instantaneamente), como também a tecnologia procedimental gerencial que, por meio da mistura de costumes, culturas de diferentes povos e convivências alteram as ações e o agir das pessoas ao redor do mundo, possibilitando a troca de informações e conhecimento que agreguem aos cidadãos melhorias nos processos de controle social.

Nesse contexto, as informações se destacam como importante instrumento de formação cívica, daí o cuidado com a disseminação de informações sérias, seguras e oficiais, sobretudo as institucionais, que contribuam para o exercício do controle.

Para além, estudar o controle social à luz da teoria do institucionalismo importa ampliar os olhares das instituições públicas com o escopo de melhor direcionar suas ações e resultados (Paludo; Oliveira, 2021), fornecendo um retorno que albergue os anseios da sociedade.

A aderência ao escopo dos programas, na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), na linha de pesquisa Governança Pública e Desenvolvimento, área de concentração Planejamento e Governança Pública; e no Instituto Politécnico de Bragança (IPB), Programa de Mestrado em Administração Autárquica, reside na importância do controle dos gastos públicos pelos municípios, que são destinatários diretos das ações e políticas públicas formuladas, desenvolvidas e implementadas pelos governantes no âmbito de seus municípios.

As populações locais têm interesse direto no cuidado desses gastos, servindo o controle social como uma via importante de acesso dos cidadãos aos atos de gestão dos governos locais.

1.3.1 Contribuições da pesquisa

Com esta pesquisa objetiva-se contribuir com os Programas de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) e Mestrado em Administração Autárquica do Instituto Politécnico de Bragança (IPB), na área do desenvolvimento local com a

obtenção e disseminação do conhecimento que possa ser levado aos munícipes, e também às Instituições estudadas, como forma de melhor desenvolver e ampliar o controle social, tanto na esfera de compreensão do tema como na materialização do controle culminando, conseqüentemente, em contribuição para o desenvolvimento local/regional.

Na perspectiva da sociedade, o estudo contribui para que os tribunais de contas português e paranaense auxiliem na capacitação dos cidadãos no exercício do controle social nos municípios portugueses e paranaenses e no cuidado com os gastos públicos municipais.

Na perspectiva pessoal, em razão da proximidade profissional com a área de estudo, enquanto servidora de carreira do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), trouxe novos aprendizados e vivência, além do conhecimento da atuação de um tribunal de outro país, trazendo benefícios com as novas experiências.

1.4 DELIMITAÇÃO (ESPACIAL) DO ESTUDO

O presente estudo pauta-se na análise das concepções do controle social à luz da teoria do institucionalismo, e nos mecanismos de atuação dos tribunais de contas de Portugal e do estado do Paraná, para concretização desse controle na esfera dos municípios.

A viabilidade da delimitação espacial entre Tribunal de Contas de Portugal e Tribunal de Contas do Estado do Paraná – Brasil encontra amparo nas similitudes populacionais, no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e no número de municípios das localidades pré-definidas – estado do Paraná no âmbito da União Federativa do Brasil e o Estado Unitário Português – o que permitiu uma análise comparativa mais próxima das realidades locais.

A escolha do estado do Paraná para comparação com Portugal decorre da diferença de tipos de estados. Enquanto Portugal é um Estado Unitário e tem apenas um tribunal de contas e tem 308 municípios, o Brasil é um Estado Federado, que por tal razão possui um tribunal de contas em cada unidade federativa e no Distrito Federal, para além do Tribunal de Contas da União, os tribunais de contas dos municípios (BA, GO, PA), e tribunais de contas do município de São Paulo e do município do Rio de Janeiro, além de possuir 5570 municípios (IBGE, [2022a]).

Dessa forma, a delimitação e escolha pelo estado do Paraná decorre dessa diferenciação entre as nações – portuguesa e brasileira – e da similitude do estado do Paraná com Portugal, quando analisados a quantidade de municípios, o total da população, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e a taxa de analfabetismo, conforme disposto no Quadro 1. Assim, a descentralização político administrativa do Estado Brasileiro, que confere essa autonomia aos estados, permite numa esfera de comparação estudar um estado da nação brasileira com o Estado Unitário português.

Quadro 1: Delimitação espacial de análise Portugal e Paraná

Localidade	População	IDH	Municípios	Taxa de analfabetismo
Portugal	10.344.802 (2021)	0,795 (2010)	308	3,1% (2021)
Paraná (BRA)	11.597.484 (estimativa 2021)	0,749 (2010)	399	4,1% (2019)

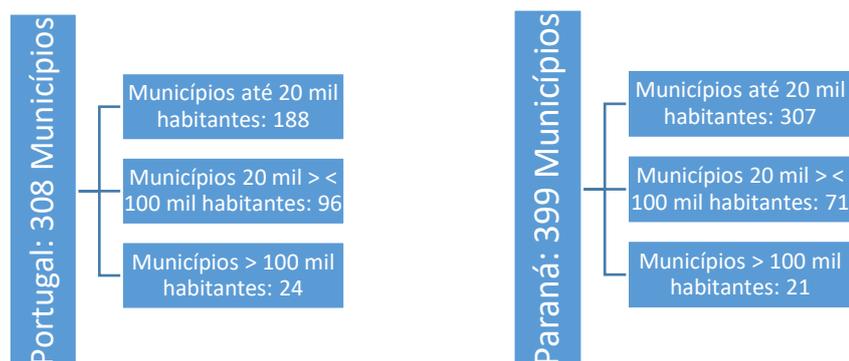
Fonte: elaborado pela autora (2023) a partir de dados do IBGE, Portal Autárquico (Portugal, [s. d.a]), Censos 2021 INE PT (Portugal, 2021a), IBGE. Tabela 7113, PORDATA PT.

Para além, estudar as ações dos tribunais junto aos municípios, tratando-se de um Estado Federado como o Brasil, a escolha de um tribunal de contas, no presente estudo o TCE-PR, que é o órgão constitucional competente para o exercício do controle dos gastos públicos municipais, permite a comparação com Portugal onde tem apenas um tribunal de contas que exerce sua jurisdição também sobre todos os municípios portugueses, isso porque o presente estudo objetiva levantar a existência e quais são as ações ou boas práticas dos tribunais do estado do Paraná e de Portugal que visam a capacitação dos cidadãos ao exercício do controle social em municípios.

Ademais, em comparação aos tamanhos dos municípios de Portugal e do Paraná, como demonstrado na Figura 1, verificou-se, por meio do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, de 2021, que Portugal possui 24 Municípios com mais de 100 mil habitantes, 96 municípios de médio porte – que contam com a população entre 20.001 e 100 mil habitantes e 188 municípios de pequeno porte, com 20 mil habitantes ou menos.

O Paraná conta com 307 municípios de pequeno porte: até 20 mil habitantes, 71 municípios médios de 20.001 a 100 mil habitantes e 21 municípios de grande porte, ou seja, com mais de 100 mil habitantes (Estados e Cidades, [2021]):

Figura 1: Comparativo municípios de pequeno, médio e grande porte de Portugal e estado do Paraná.



Fonte: Elaborado pela autora (2023), a partir de dados do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2021 (Fernandes; Camões; Jorge, 2022) e sítio eletrônico Estados e Cidades ([2021]), disponível em <https://www.estadosecidades.com.br/pr/>.

Há de se destacar também a taxa de analfabetismo. Portugal, em levantamento do ano de 2021, contava com uma taxa de analfabetismo de 3,1%²; no Brasil, o percentual levantado em 2019, por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua³ (IBGEeduca, [2022?]), evidenciou uma taxa nacional de analfabetismo de 6,6% (pessoas com 15 anos ou mais), enquanto o estado do Paraná contava com uma taxa de 4,1% (IBGE, Tabela 7113, 2019).

Por tais razões de características aproximadas, assim como as competências constitucionais dos tribunais de contas em estudo, elegeram-se os polos de análise: Portugal e Paraná.

Como teoria central delimitadora do estudo, aborda-se a teoria do institucionalismo, com enfoque no controle social, nos tribunais de contas de Portugal e do Estado do Paraná (BR) e municípios portugueses e paranaenses, com o objetivo de verificar de que maneira as Cortes de Contas podem auxiliar proativamente na efetivação do controle social municipal.

Para além, ao tratar do problema de pesquisa – Como se dá a participação dos tribunais de contas na materialização do controle social em municípios portugueses e paranaenses? – também compõem o presente estudo o controle social e os tribunais de contas, histórico, composição e competências dos tribunais

²Disponível em <https://www.pordata.pt/db/portugal/ambiente+de+consulta/tabela>. Acesso em: 07 abr. 2023.

³Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>. Acesso em: 07 abr. 2023.

de contas de Portugal – no contexto de um Estado Unitário e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – no contexto de um Estado Federado e os mecanismos que esses tribunais possuem (ou não possuem), para materializar a efetivação do controle social nos municípios.

Ao tratar do tema e da delimitação espacial, estuda-se o desenvolvimento local e regional considerando que em Portugal, enquanto Estado Unitário, a divisão constitucional administrativa divide o Estado em poder central, regiões administrativas, autarquias locais – essas divididas administrativamente em municípios e freguesias. No Brasil, como Federação, tem-se a divisão em união, estados e municípios.

O estudo compara a atuação do Tribunal de Contas de Portugal, posto que só há um tribunal de contas, e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, sendo um dos 33 tribunais de contas existentes no Brasil. Essa relevância para a questão local e regional decorre das diferenças da formação dos estados – Portugal um Estado Unitário e Brasil um Estado Federado.

Importante notar que, mesmo havendo essa divisão em Portugal, sem a existência de “estados” na composição administrativa, há entidades intermunicipais reguladas pela Lei portuguesa nº 75/2013, de 12 de setembro, as quais, contribuem com o desenvolvimento local e regional, no sentido de agrupar políticas públicas à determinados municípios, conforme a formação e objetivos dessas entidades.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo será apresentada a teoria central que embasou este trabalho de pesquisa, qual seja, o institucionalismo, passando pelo estudo da formação dos tribunais de contas, adentrando especificamente no Tribunal de Contas de Portugal e no Tribunal de Contas do Estado do Paraná e a formação dos municípios no âmbito de um Estado Unitário e de um Estado Federado como são Portugal e Brasil, respectivamente, para ao fim, estudar o controle social e as teorias que o fundamentam, e sua relação com a teoria institucionalista e os tribunais de contas.

2.1 TEORIA CENTRAL: INSTITUCIONALISMO

A organização do Estado, enquanto instituição, demanda a análise da teoria do institucionalismo para que seja possível a compreensão de sua existência e necessidade de regulação, objetivando um convívio social organizado. As instituições existem para possibilitar a mediação dos interesses comuns numa sociedade. As instituições são as regras do jogo (North, 1990). No presente estudo analisa-se o institucionalismo e sua importância para a organização do Estado, delimitado ao contexto das ciências políticas e sociais.

O institucionalismo tem seminalmente origem na ciência econômica, no início do século XX, defendida por Thorstern Veblen, John R. Commons, Wesley Clair Mitchell, Adolf Berle, John Kenneth Galbraith, entre outros (Costa; Dalla Costa, 2011). Neste estudo passou-se a uma breve análise das origens da teoria institucional, para chegar ao Institucionalismo da vertente das ciências sociais, que englobam no neoinstitucionalismo o Institucionalismo Sociológico, da década de 70, que tem como representantes Di Maggio e Powel; Meyer e Rowan; e Zucker e a teoria da Escolha Racional, originariamente encabeçada por Oliver Williamson (Hall; Taylor, 2003).

A necessidade de serem institucionalizadas as relações existe porque os homens são, por natureza, animais políticos – *zoon politikon*, como descreveu Aristóteles em sua obra “Política” (1998). E essas relações políticas, econômicas e sociais precisam ser sedimentadas de forma a melhor direcionar as decisões políticas voltadas à população a partir de normatização e legislação que formam e conformam as instituições.

A instituição “Estado” está diretamente vinculada ao desenvolvimento político, econômico e social quando se pensa no desenvolvimento local. O sistema político embasa a formação das regras e dinâmica que regem as instituições. Ter instituições eficientes gera como resultado retornos positivos aos cidadãos (Gala, 2003), isso porque a “existência do Estado é essencial para o crescimento econômico” (North, 1981, p. 22) e, conseqüentemente, para o desenvolvimento social.

Numa análise da evolução do institucionalismo e sua importância para as decisões políticas coletivas, tem-se dentro das ciências políticas e sociais, inicialmente, o surgimento do institucionalismo clássico o qual tem por base análises focadas no Direito e na Filosofia Política, considerado como formalista e normativo, detentor de estruturas estáveis. Na década de 1960 o institucionalismo passa a ser questionado pelo Comportamentalismo e, a partir de 1970, é superado pelo neoinstitucionalismo, sendo este o atual paradigma hegemônico da Ciência Política (Peres, 2008; Troiano; Riscado, 2016).

“No novo institucionalismo, as instituições tornaram-se variáveis explicativas centrais, permitindo uma análise da dinâmica democrática fundamentada entre atores e instituições” (Troiano; Riscado, 2016, p. 118).

O neoinstitucionalismo foi formulado a partir das décadas de 1970/80 partindo de três diferentes métodos de análises, sendo eles o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Essas vertentes buscaram entender o papel das instituições e o modo com que elas influenciam nas direções políticas e sociais de desenvolvimento (Hall; Taylor, 2003).

No institucionalismo histórico as instituições eram fortes e detinham poderes assimétricos perante os diversos grupos sociais, eram pautados numa causalidade social dependente. No institucionalismo da escolha racional seus defensores buscam maximizar a realização de suas preferências, tendo a política como reunião de dilemas de ações coletivas, retirando das instituições as repostas aos problemas, e a partir da década de 1990 passam a tentar entender outros fenômenos políticos como as coalizões, desenvolvimento político das instituições, entre outros (Hall; Taylor, 2003).

O institucionalismo sociológico tem seu surgimento atrelado à teoria das organizações, definindo instituições de modo mais global, se comparada à ciência política, inserindo para além das regras e procedimentos “padrões de significação”

a direcionar as ações humanas, tendo-se nas instituições a expectativa de oferta de condições reais atribuídas à vida social (Hall; Taylor, 2003, p. 209-10).

Para Douglas C. North (Gala, 2003), adepto da Escola da Nova Economia Institucional – Econômica, sem uma teoria das instituições não seria possível compreender a evolução da sociedade. A relação entre a sociedade e o desenvolvimento faz nascer a teoria institucionalista, de modo a colocar em destaque as instituições e sua importância para o desenvolvimento social, político e econômico (Paludo; Oliveira, 2021). Isso porque as instituições garantem regras que diminuem os custos de transação, gerando melhor coordenação econômica e social, ou seja, o desenvolvimento precisa ser regulado para que sejam dadas condições mais igualitárias a todos os envolvidos, daí a importância das instituições (North, 1990; Gala, 2003; Pastore, 2002).

Nesse contexto de Estado como instituição e intervindo nas relações de modo a regulá-las percebe-se a grande importância das instituições democráticas na esfera do desenvolvimento, surgindo o tema do controle da Administração Pública. Considerando que o Estado tem o dever de agir, significa que seus atos impactam diretamente na vida dos cidadãos (Paludo; Oliveira, 2021). Dessa forma surge a necessidade de o próprio cidadão intervir também na gestão da instituição dando sua contribuição por meio do voto e, mais ainda, atuando proativa e efetivamente no exercício do controle social junto aos seus municípios. A atuação do cidadão sempre importa na qualidade da gestão e a efetivação do controle social pode melhor direcionar as políticas públicas.

Ao estudar o tema do institucionalismo como importante forma de atuação do Estado na vida dos cidadãos é necessário também pensar no retorno dos cidadãos para o Estado e esse controle dentro da Administração Pública é tratado pelo neoinstitucionalismo por meio da *accountability* democrática (Ferreira, 2013). Em regimes democráticos onde existe a participação efetiva da população na construção de um Estado mais efetivo é imprescindível que existam mecanismos de *accountability* de modo a concretizar essa participação cidadã, reforçando as instituições enquanto empreendimentos sociais estabelecidos, como define Hughes (1942) de modo esperado e permanente.

Peci (2006) destaca que estudar as instituições é estudar o movimento da sociedade dentro de normas preestabelecidas de modo concreto e, como afirmam Meyer e Rowan (1977), essas regras são consideradas estruturais à medida que as

instituições formais se solidificam e se expandem. Trabalhar essa abordagem institucional, no presente estudo, visa demonstrar que mesmo dentro dessas normas solidamente definidas, que regem as instituições, elas devem ser objeto de controle pela sociedade por meio do controle social.

Como pontua Wolkmer (2001) é necessário romper o modelo tradicional de entender as instituições públicas como intocáveis, trazendo à discussão novos paradigmas que efetivamente envolvam a sociedade no exercício do controle sobre as instituições, com o objetivo de ampliar a participação democrática dos cidadãos nas escolhas públicas para além da democracia representativa.

Assim, o controle social exercido dentro das instituições pode servir como modelo de participação efetiva dos cidadãos na construção de novos paradigmas que estabeleçam melhores condições de escolhas aos gestores públicos, contribuindo com a administração pública local e regional.

2.2 TRIBUNAIS DE CONTAS DE PORTUGAL E DO BRASIL

Os tribunais de contas, órgãos constitucionalmente instituídos para fiscalização e controle dos gastos públicos, podem e devem servir de base para a fiscalização do emprego do dinheiro público seja em Portugal, seja no Brasil. Isso porque são entidades com alta capacidade técnica para analisar, julgar e emitir pareceres técnicos sobre a empregabilidade correta do dinheiro público.

Diante dessa temática, buscou-se estudar neste tópico, dentro do contexto de Estado Unitário e de Estado Federado, o histórico da formação dos tribunais de contas de Portugal e do Brasil, especificando aqui o Tribunal de Contas do estado do Paraná, suas composições e competências, de modo a compreender como ocorre a atuação dos tribunais de contas no controle dos gastos públicos e de que maneira é possível compatibilizar o exercício do controle social pelos cidadãos, em seus municípios, com o auxílio e *expertise* das Cortes de Contas em ambos os países, considerando a técnica que essas entidades possuem na fiscalização e controle dos gastos públicos.

2.2.1 Tribunal de Contas de Portugal no contexto de Estado Unitário

Portugal é um Estado Unitário, nos termos da Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, artigo 6º, nº 1, respeita o regime autonômico insular e os princípios da subsidiariedade da autonomia das autarquias locais e da descentralização da Administração Pública. Possui um governo central no qual concentra um conjunto de autoridade ou instituição de governo com apenas um ordenamento jurídico para todo o Estado e um centro de decisão política (Silva; Alves, 2015, p. 3). É um Estado Unitário desde a época da monarquia e assim manteve-se nas Constituições Republicanas (1911), (1933), (1976 – revista 1982) (Guedes; Bento, 1984).

Segundo a definição de Canotilho (2002, p. 357), um Estado Unitário constitui-se numa “República una, com uma Única Constituição e órgãos de soberania únicos para todo o território nacional”. Inicialmente, como pontua o referido autor, ao estudar o Estado Unitário, por características gerais, tem-se a concentração da organização política e jurídica no poder central com apenas uma soberania interna e externa, com a ligação direta deste poder central junto aos cidadãos e com a indivisibilidade territorial.

No mesmo sentido, Soares e Machado descrevem que:

O Estado unitário é caracterizado pela centralização política, entendida essa como a concentração exclusiva de poder soberano no governo central, de forma a assegurar relações de hierarquização e subordinação das unidades territoriais em relação a esse governo. O centro político, em tese, toma decisões que submetem a todos os cidadãos nacionais e não encontra limitações decorrentes da atribuição de funções próprias a outras unidades de poder. (Soares; Machado, 2018, p. 14).

No entanto, não é este o caminho que seguiu a CRP. Preferiu-se a adoção de uma forma intermediária de Estado unitário, constituindo-se de um modelo regional e descentralizado, tendo-se por compatíveis a autonomia regional e a descentralização territorial em Portugal (Canotilho, 2002; Gouveia, 2019). Isso porque as Regiões Autônomas dos Açores e Madeira possuem autonomia político-administrativa compostas pelo regime jurídico-autonômico insular que lhes confere autonomias política, normativa, administrativa, econômico-financeira e com poderes de decisão sem controle pelo poder central (Canotilho, 2002), mas sempre atendendo à Constituição que é única e com seus estatutos político-administrativos aprovados pela Assembleia da República, nos termos do artigo 161º, alínea “c” da CRP (Silva; Alves, 2015).

Como contribuição acadêmica, importante destacar que, para alguns autores (Gouveia, 2019; Silva; Alves, 2015), o Estado português é Unitário, Regional e Descentralizado. Unitário porque afasta qualquer espécie de federalismo, regional uma vez que confere não somente autonomia administrativa às regiões autônomas dos Açores e da Madeira, como também a descentralização político-legislativa. No entanto, para Canotilho (2002, p. 358-359), é um Estado unitário com componente regional, mas como exceção em razão do regime insular, não devendo ser caracterizado como “Estado Unitário Regional”. Silva (2016) ainda destaca que Portugal seria um Estado “parcialmente” regionalizado porque é Unitário, mas com duas regiões com estatutos políticos autônomos, respeitando o regime autonômico insular.

Ademais, Silva (2016) ressalta que é preciso diferenciar descentralização política da descentralização administrativa, relacionando-se aquela aos Estados Regionalizados e esta com o poder de autoadministração do poder local e regiões administrativas, objetivando melhor resguardo do interesse local pelos gestores públicos.

Dentro da composição do Estado Unitário português, tem-se o tribunal de contas que está dentro do título V, capítulo II da CRP, que cuida dos tribunais, com função jurisdicional, conforme dispõe o artigo 209º alínea “c” da CRP e sua competência por fiscalizar o emprego do dinheiro público consta no artigo 214º.

Quando se adentra o estudo do controle dos gastos públicos e origem do Tribunal de Contas de Portugal, verifica-se que os atos desse controle, em Portugal, tiveram início no começo do século XIII por intermédio dos quatro livros de “Recabedo Regni” que, para o final daquele século faz surgir uma sedentarização dos órgãos da Administração Pública com a criação, por D. Dinis, da “Casa dos Contos”. No final do século XIV fixou-se a Corte em Lisboa o que possibilitou a especialização dos órgãos da Administração Pública, especialmente da Contabilidade e Arquivo Real, passando-se à separação dos Contos de Lisboa e dos Contos del Rei, cindindo-se a gestão das finanças públicas com a da Casa Real. D. João I, em 05 de julho de 1389, cria Regimento próprio do Contos com o objetivo de frear e disciplinar a burocracia que era crescente em números e abusos, seguindo-se outros dois Regimentos, o segundo em 1419 e o terceiro editado por D. Duarte em 1434. A evolução das normas demonstrou o objetivo que era alcançar maior

eficácia da contabilidade com maior precisão e celeridade na fiscalização das contas (Portugal, 2018a).

Depois de mais de um século, em 1516, D. Manuel renova a sistematização com novo Regimento e Ordenações da Fazenda. Por volta de 1530 é criada a Casa dos Contos de Goa. Em 1560, D. Sebastião unifica os Contos de Lisboa aos Contos do Reino e Casa, sendo que, em 1627, D. Filipe II centraliza nos Contos do Reino e Casa toda a contabilidade pública, extinguindo a Casa dos Contos de Goa. Sistema que perdurou até século XVIII, surgindo nesta época o Regimento dos Contos do Estado do Brasil. Posteriormente tem-se o surgimento de dois tribunais englobados pelos Contos do Reino e Casa, sendo eles a Casa dos Contos e o Tribunal da Junta. Todavia quase tudo foi perdido na Casa dos Contos com o incêndio que sucedeu ao terremoto de 1755, sendo ela na sequência extinta e substituída pelo Erário Régio, em 1761, por D. José (Portugal, 2018a).

O Erário Régio ou também chamado de Tesouro Real, foi criado num período absolutista, no reinado de D. José, que a partir desse momento centralizou toda a movimentação de entrada e saída dos recursos financeiros públicos. Ele era presidido pelo Inspetor-Geral do Tesouro e este, por sua vez, era subordinado direito do rei. Toda administração do Erário concentrava-se no Inspetor-Geral, Tesoureiro-Mor e seu respectivo Escrivão e quatro Contadores-Gerais. Durante sua vigência, vários acontecimentos importantes sucederam, dentre eles a ocupação francesa, a Revolução Liberal de 1820, a Independência do Brasil de 1822, a Guerra Civil entre liberais e absolutistas. Com isso sofreu várias alterações em sua composição o que acabou levando à sua extinção em 16 de maio de 1832, funcionando até 1833, quando Lisboa foi invadida (Ferreira, 2013; Portugal,[2010?]; Paixão, 1997).

Ao passar para o período da Monarquia Constitucional, houve mudanças diversas na administração das contas públicas, inclusive com alteração do regime de secretismo que existia na época do absolutismo de D. José e passando a um período de Publicitação das Contas do Estado, que já era prevista, inclusive desde a Constituição de 1822; foi também nesta fase que ocorreu a criação do Tesouro Público. Em 1844, é criado o Conselho Fiscal de Contas, órgão responsável pelo controle das contas, ou seja, avaliação exame e julgamento; no entanto, não detinha independência, visto que seus membros eram nomeados pelo Governo. Em 1849 o Conselho foi extinto e criado o Tribunal de Contas, em 10 de novembro (Portugal, 2021b).

Com a criação do Tribunal de Contas junto veio a preocupação de “garantir a independência dos membros do Tribunal enquanto julgadores” (Portugal, 2021b, p. 10). Em 1881 foi criado, depois de vários outros regimentos, um novo regulamento da Contabilidade Pública que previu pela primeira vez o “visto prévio”⁴; no entanto, em 1907, retirou-se do tribunal essa competência e foi realocada na Direção-Geral da Contabilidade Pública⁵, órgão responsável pela conferência de todas as ordens de pagamentos (Portugal, [s. d.b]).

O Tribunal de Contas foi extinto em 1911 após a implantação da República e, em seu lugar, foi criado o Conselho Superior de Administração Financeira do Estado, composto por membros indicados pela Câmara dos Deputados e por associações de interesses; todavia também foi extinto brevemente e, em 1919, foi substituído pelo Conselho Superior de Finanças. A partir de 1928, Antônio de Oliveira Salazar, Ministro das Finanças, inicia diversas reformas visando reorganizar as atividades financeiras dos Estado, criando nova regulamentação geral da Contabilidade Pública (Decreto nº 18.381, de 24 de maio de 1930). Substitui o Conselho Superior de Finanças pelo Tribunal de Contas (Decreto nº 18.962, de 25 de outubro de 1930) e promove a reorganização deste em 1933 (Decreto com força de lei nº 22.257, de 25 de fevereiro de 1933) e com este nome, Tribunal de Contas, mantém-se até a atualidade (Ferreira, 2013; Portugal, [2021b]).

O Tribunal de Contas de Portugal, que detém a jurisdição financeira no Estado Português, tal qual é reconhecido hoje, só foi incluído na Constituição no capítulo “Tribunais”, em 1976, após a revolução de 1974, com reconhecimento do seu importante papel num Estado Democrático de Direito. (Gouveia, 2019; Portugal [2021b]). Como bem ressalta Ferreira:

(...)Tribunal de Contas se constituiu, inequivocamente, como um tribunal financeiro integrado no aparelho judiciário, a par de todos os outros tribunais, dotando-o assim, pelo menos no plano dos princípios, das características de independência e de superioridade das suas decisões em relação às da Administração, no tocante à aplicação do Direito. (Ferreira, 2013, p. 44).

⁴Visto prévio consiste na verificação prévia de conformidade às leis, dos atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesas ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas e se estão de acordo com a previsão orçamental. (artigo 44º da LOPTC, Lei nº 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual).

⁵A Direção-Geral da Contabilidade Pública ganhou nova designação em 1996, por meio do Decreto-lei nº 158/96, de 3 de setembro, passando a ser designada como Direção-Geral do Orçamento. (Portugal, [s. d.b]).

Mas é somente no final dos anos 80 que o Tribunal passou a concretizar os princípios constitucionais que o norteia, com a edição da Lei nº 86/89, dando efetividade às atividades de controle em razão da integração europeia (Ferreira, 2013). Posteriormente, com a necessidade de aperfeiçoamento a novas realidades econômicas que foram se delineando com os anos, foi aprovada a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) – nº 98/97 de 26 de agosto, na sua redação atual, que vigora até os dias atuais, com algumas alterações que ocorreram ao longo dos anos (Portugal, 2022a).

A LOPTC passou por 12 alterações, e ela dispõe das funções, jurisdição e competência, estatuto e princípios fundamentais, estrutura e organização do Tribunal de Contas, das modalidades do controle financeiro, da efetivação de responsabilidades financeiras, dos fundamentos do Tribunal de Contas e dos processos de sua competência (Portugal, 2022a).

O Quadro 2, a seguir, traz um resumo da linha do tempo da evolução do sistema de controle do dinheiro público em Portugal:

Quadro 2: Linha do tempo da evolução do sistema de controle do dinheiro público em Portugal:

(continua)

Linha do Tempo	Evolução da história do surgimento do controle dos gastos públicos em Portugal
Início século XIII	Quatro Livros de “Recabedo Regni” – contabilidade rudimentar com surgimento de uma preocupação com a fiscalização.
Segunda metade do século XIII	D. Dinis cria a “Casa dos Contos” – embrião de uma repartição contabilística
1370	D. Fernando: Vedores da Fazenda – administração superior do patrimônio Real e da Fazenda Pública Distinção entre Contos de Lisboa (despesas e receitas dos almoxarifados do país) e Contos del Rei (despesas da Casa Real)
1389	D. João-I - 1º Regimento dos Contos – visava dominar e disciplinar os abusos burocráticos
1419	2º Regimento dos Contos
1434	D. Duarte – 3º Regimento dos Contos
1516	D. Manuel – Regimento e Ordenações da Fazenda que perduraram por mais de um século na contabilidade pública.
1530	Criação da Casa dos Contos de Goa
1560	D. Sebastião unifica os Contos de Lisboa aos Contos do Reino e Casa
1627	Filipe II centralizou nos Contos do Reino e Casa toda a contabilidade pública, extinguindo a Casa dos Contos de Goa
Século XVIII	Regimento dos Contos do Estado do Brasil. São criados dois tribunais englobados aos Contos do Reino e Casa: Casa dos Contos e Tribunal da Junta
1755	Terremoto em Portugal – sucedido pelo incêndio que destruiu praticamente todos os arquivos da Casa dos Contos.

(conclusão)

Linha do Tempo	Evolução da história do surgimento do controle dos gastos públicos em Portugal
1761	D. José cria o Erário Régio ou Tesouro Real
1832/1833	Extinção do Erário Régio – Advento da Monarquia Constitucional leva à criação do Tesouro Público e Publicitação das Contas Públicas (esta já prevista desde a Constituição de 1822)
1844	Criação do Conselho Fiscal de Contas
1849	Extinção do Conselho Fiscal de Contas e Criação do Tribunal de Contas
1881	Criação do regulamento da Contabilidade pública com a figura do 'visto prévio'
1911	Extinção do Tribunal de Contas
1928 – 1933	Antônio de Oliveira Salazar (Ministro das Finanças) – reformas com nova regulamentação geral da Contabilidade Pública (Decreto nº 18.381, de 24 de maio de 1930), criação do Tribunal de Contas (Decreto nº 18.962, de 25 de outubro de 1930) e sua reorganização em 1933 (Decreto com força de lei nº 22.257, de 25 de fevereiro de 1933)
1976	Constituição da República Portuguesa – inclusão do Tribunal de Contas como tribunal jurisdicional.
1989	Lei nº 86/89 de 8 de setembro – Lei da Reforma do Tribunal do Tribunal de Contas
1997	Lei nº 98/97 de 26 de agosto – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

Fonte: Elaborado pela autora (2023) com dados do sítio eletrônico do Tribunal de Contas de Portugal: <http://www.tcontas.pt>.

Conforme dispõe a CRP – artigo 214º, o Tribunal de Contas português é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e responsável pelo julgamento das contas que a lei determinar. A LOPTC (Portugal, 2022a), nos artigos 1º a 6º, prevê a competência do tribunal para fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, apreciação da boa gestão financeira e efetivas responsabilidades por infrações de cunho financeiro com jurisdição em todo território nacional e no estrangeiro, sendo esta sua missão constitucional que, inclusive, contribui para o desenvolvimento sustentável das finanças públicas (Portugal, 1999). Tem por visão institucional promover a verdade, a qualidade e a responsabilidade nas finanças públicas e como valores: independência, integridade, responsabilidade, transparência, objetividade e imparcialidade (Ferreira, 2013).

Estão sujeitos ao controle do tribunal o Estado e seus serviços, as Regiões Autônomas e seus serviços, as autarquias locais, suas associações ou federações e seus serviços, áreas metropolitanas, os institutos públicos, as instituições de segurança social (artigo 2º. 1 LOPTC) (Portugal, 2022a).

Também estão sujeitas a controle pelo tribunal as associações públicas; associações de entidades públicas ou associações de entidades públicas e privadas que sejam financiadas majoritariamente por entidades públicas ou sujeitas ao seu

controle de gestão; as empresas públicas; incluindo as entidades públicas empresariais; as empresas municipais, intermunicipais e regionais; as empresas concessionárias da gestão de empresas públicas; de sociedades de capitais públicos ou de sociedades de economia mista controladas; as empresas concessionárias ou gestoras de serviços públicos e as empresas concessionárias de obras públicas; as fundações de direito privado que recebam anualmente, com carácter de regularidade, fundos provenientes do orçamento do Estado ou das autarquias locais, relativamente à utilização desses fundos (artigo 2º, 2. LOPTC) (Portugal, 2022a).

E ainda, as entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos (artigo 2º, 3. LOPTC) (Portugal, 2022a).

O tribunal de contas é pessoa jurídica de direito público interno, com sede em Lisboa e duas seções regionais com sedes em Funchal, na Madeira e Ponta Delgada, nos Açores. É composto por 16 juizes mais o presidente na sede, e por um juiz em cada seção regional (Portugal, 2022a). Conforme disposição constitucional (art. 209º) é um órgão de soberania ao lado do Presidente da República, da Assembleia da República e do Governo e a ele se aplicam os princípios estabelecidos aos tribunais, destacando-se, conforme se demonstra no Quadro 3: O princípio da independência e da exclusiva sujeição à lei (art.º 203º CRP); o direito à coadjuvação das outras entidades (art.º 202º, CRP); os princípios da fundamentação, da obrigatoriedade e da prevalência das decisões (art.º 205º, CRP) e o princípio da publicidade (art. 206º, CRP) (Ferreira, 2013; Portugal, 1999) Paixão, 1997).

Quadro 3: Princípios estabelecidos aos tribunais portugueses.

Princípios:	CRP	Fundamento
Princípio da Independência e da exclusiva sujeição à lei.	Artigo 203º	Os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos à lei.
Direito à coadjuvação das outras entidades	Artigo 202º	Os tribunais, em suas atuações, têm direito de ser auxiliado pelos outros tribunais e demais entidades.
Princípios da fundamentação, da obrigatoriedade e da prevalência das decisões	Artigo 205º	As decisões dos tribunais que não sejam de mero expediente são fundamentadas na forma prevista na lei. As decisões dos tribunais são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades
Princípio da Publicidade	Artigo 206º	As audiências dos tribunais são públicas, salvo quando o próprio tribunal decidir o contrário, em despacho fundamentado, para salvaguarda da dignidade das pessoas e da moral pública ou para garantir o seu normal funcionamento.

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da CRP.

Os juízes que compõem o Tribunal são selecionados por meio de concurso curricular, o presidente do Tribunal é nomeado e exonerado pelo Presidente da República por proposta do Governo e o vice é eleito pelos pares, em plenário geral por escrutínio secreto para mandatos de três anos, com possibilidade de reeleição. A equipe de apoio técnico e administrativo também é selecionada por concurso público e, sendo necessário, o Tribunal pode contratar peritos externos para auditorias específicas (Ferreira, 2013).

Especificamente, as competências materiais essenciais do Tribunal estão dispostas na LOPTC, constituindo-se nas seguintes: fiscalização prévia - o visto (art. 5º); fiscalização concomitante - auditoria a atos ou contratos e à atividade financeira desenvolvida antes de encerradas as gerências; fiscalização sucessiva - emissão de relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) e dos relatórios e pareceres sobre as contas das regiões autônomas e respectivas assembleias legislativas, também a certificação da CGE e verificação interna e externa das contas e auditorias à gestão financeira; ainda, a efetivação da responsabilidade financeira – reintegratória e sancionatória; e, competência na aplicação de multas processuais (Portugal, 2022a).

Na fiscalização prévia, a concessão ou não do visto depende da regularidade dos atos jurídicos submetidos ao tribunal. O visto, segundo o Tribunal de Contas, consiste

no exame da legalidade financeira e do cabimento orçamental de atos geradores de despesa ou representativos de encargos ou responsabilidades financeiras da Administração Pública, concretizando-se esta nas entidades elencadas no n.º 1 e nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 2.º da LOPTC, bem como de outros sujeitos criados por estas, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo das mesmas, com encargos por estas financiados. O exame de tais atos é feito pelo Tribunal antes da respetiva execução, constituindo, por isso, em regra, condição ou pressuposto da produção dos seus efeitos financeiros.

A competência para a concessão do visto é exercida pela 1.ª Secção em sessões diárias de visto, cabendo à subsecção decidir nos casos em que houver fundamento de recusa de visto ou não se verifique acordo dos juízes de turno na secção diária do visto. A fim de assegurar a unidade do direito, quando a importância jurídica da questão, a sua novidade, as divergências suscitadas ou outras razões ponderosas o justificarem, o Presidente pode alargar a discussão e votação da deliberação aos restantes juízes, sendo essa deliberação publicada no Diário da República, se o Tribunal assim o entender. (Portugal, 2021b, p. 24)

Há também a hipótese de concessão de declaração de conformidade, nesse caso quando não haja nenhuma dúvida sobre a legalidade do ato ou contrato. Dentro deste contexto de fiscalização prévia, verifica-se que ela ocorre diante de

atos jurídicos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas, documentados nos termos da lei, e tem por finalidade verificar a legalidade financeira, entendida esta como obediência ao bloco das disposições legais aplicáveis potenciadoras da produção de efeitos jurídico-financeiros desses atos. (Portugal, 2021b, p. 25)

No tocante à fiscalização concomitante, o Tribunal exerce sua competência com relação aos atos e contratos que não devem submeter-se à fiscalização prévia e sobre as atividades financeiras antes da respectiva gerência, nos termos dos artigos 38, nº 1, alínea 'b', 49, nº 1 alíneas 'a' e 'b' (Portugal, 2022a).

A fiscalização posterior ou sucessiva é exercida pelo tribunal sobre a dívida pública direta do Estado, verificando se foram respeitados os limites de endividamento e orçamento, avaliando as contas das entidades que figuram no artigo 2º da LOPTC. Avalia o sistema de controle interno, aprecia a legalidade, economia, eficácia da gestão financeira, assegurando também a fiscalização dos recursos próprios comunitários e da aplicação dos recursos financeiros que provêm da União Europeia e pela realização de auditorias (artigos 49º e 50º da LOPTC) (Portugal, 2022a).

Com relação à responsabilidade financeira o Tribunal de Contas tramita processos e julgamentos que podem implicar aplicação de sanções quando

comprovadas, após contraditório, infrações financeiras previstas em lei, não afastando, contudo, responsabilidades criminal e disciplinar que estejam tipificadas (Portugal, 2021b, p. 27-28).

Vale destacar que a responsabilidade financeira é sempre culposa e individualizada, implicando em responsabilidade sancionatória que é a aplicação de multa ao agente e que pode incidir em responsabilidade reintegratória, quando há a configuração de danos ao erário, nos termos da LOPTC, artigos 65º e 59º (Portugal, [s. d.c]).

Dessa forma, o Tribunal exerce o controle externo das contas públicas, de modo a garantir que o dinheiro público seja efetivamente bem empregado e não haja mal uso dele pelos gestores públicos. Para além, como muito bem destaca Fernandes (2013), o TCP está consciente dos desafios que enfrentam o Estado e a sociedade civil e, diante disso, disposto a implementar procedimentos que permitam o cumprimento de sua missão constitucional de promover a transparência das contas públicas e atuar como uma interface entre os gestores públicos e a sociedade, envolvendo todos os atores em sua missão.

2.2.2 Tribunal de Contas do Estado do Paraná no contexto do Estado Federativo Brasileiro

Em 1824, quando Dom Pedro I outorgou a primeira Constituição após a Declaração da Independência de Portugal que ocorreu em 1822, o Estado brasileiro foi definido como Unitário, descentralizado, formado pelas Províncias e pelos municípios os quais detinham certa autonomia (Ferreira Filho, 1982).

Tempos depois, movimentos pró-federalismo que pelas décadas seguintes impulsionaram as críticas ao unitarismo alegando ineficiência do Estado centralizado no Rio de Janeiro, em razão da distância e dimensão territorial do país, o que por consequência gerava desconhecimento das realidades de cada localidade, também as grandes distâncias a serem percorridas, além das dificuldades de comunicação da época, a necessidade de valorização das elites locais e o auto desenvolvimento, culminaram, em 1889, juntamente com a proclamação da República, na federalização do Estado brasileiro por meio do Decreto nº 01 de 15 de novembro de 1889 (Ferreira Filho, 1982).

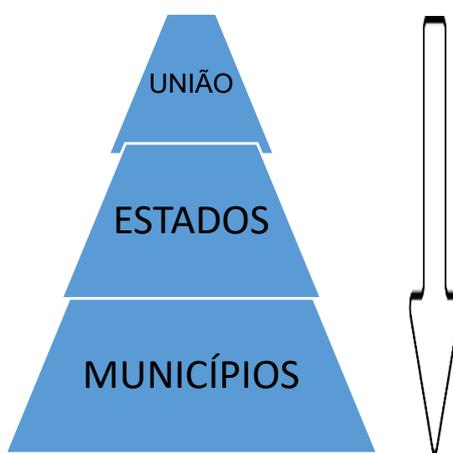
A Constituição brasileira de 1891, dispôs em seu artigo 1º a forma de governo como sendo República Federativa, no artigo 2º a formação dos estados federados constituídos pelas antigas províncias, protegendo a autonomia dos municípios (artigo 68) (Brasil, 1891).

Nos estados federais, tidos como estados compostos, há diversos níveis de produção de poder com a predeterminação territorial das competências executivas, legislativas e judiciais, dividindo-se as esferas em nacional, regional e local com a coexistência de várias instituições de governo e interação de variados ordenamentos jurídicos nas esferas da federação (Silva; Alves, 2015). De acordo com Márcia Soares, o federalismo pode ser definido como:

uma forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizado pela dupla autonomia territorial. Isto significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais). Os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes. Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competências. (Soares, Márcia, 2013, p. 3).

Segundo Lopreato (2020) e Ferreira Filho (1982), o federalismo no Brasil foi dividido em fases. A primeira inicia-se com a República e vai até a década de 1960, com a estrutura em pirâmide, figurando a União no topo, abaixo os estados e na base os municípios, como ilustrado na Figura 2:

Figura 2: Quadro Federativo.



Fonte: Lopreato, 2020.

Neste primeiro momento o federalismo é marcado pela força da União no comando da estratégia política, econômica e no desenvolvimento (Lopreato, 2020).

Destacadamente, Ferreira Filho (1982) divide ainda esse primeiro momento em dois: federalismo dualista – 1891 a 1934 e federalismo cooperativo – 1934 a 1967. No primeiro, seguiu-se o modelo norte-americano de federalismo (Seijas Villadangos, 2019), estruturando-se no paradigma da separação de poderes e do presidencialismo, com um legislativo bicameral, conferindo autonomia aos estados membros. E, no segundo, há a ampliação dos poderes da União e fortalecimento dos municípios, reduzindo “a participação dos Estados no Poder Federal” (Ferreira Filho, 1982, p. 135).

Já com a Constituição de 1967, que foi outorgada após o golpe militar de 1964, o federalismo se configurou como meramente nominal, sob um véu de integração, culminando na limitação da autonomia dos estados (Ferreira Filho, 1982; Seijas Villadangos, 2019). Com a Constituição de 1988, o federalismo foi restaurado, deixando o viés integrativo e centralizador da fase da ditadura, para ser restabelecido como um compromisso democrático (Seijas Villadangos, 2019), sendo ela a forma de Estado em vigência no Brasil (Moraes, A., 2006).

O Estado federal é constituído por múltiplos centros decisórios constituintes e legislativos (Badia, 1974), é uma “aliança ou união de Estados” (Dallari, 1985, p. 227), organizado por meio da autonomia e participação política (Moraes, A., 2006). Importa destacar que sua característica se perfaz na associação de estados com repartição dos atributos e indissolubilidade do vínculo federativo para que se mantenha a Federação ou União (Moraes, A., 2006).

A Constituição brasileira de 1988 trata como direito fundamental a República sob a forma federativa de Estado, formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e o Distrito Federal (artigo 1º) e a organização político-administrativa destaca a composição do Estado Brasileiro em União, estados, municípios e Distrito Federal todos autônomos (artigo 18) (Brasil, 1988). Ressalta Alexandre de Moraes (2006, p. 253) que a finalidade da indissolubilidade é a “unidade nacional e a necessidade descentralizadora”.

No Estado federal a autonomia dos entes se constitui na capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração internas (Moraes, A., 2006), cabendo sua representação internacional ao Estado Soberano, no caso do Brasil à entidade federativa União (Moraes, A., 2006; Silva; Alves, 2015). Há distribuições

constitucionais de competências para União, estados e municípios (Silva; Alves, 2015), competências privativas, exclusivas e concorrentes. Esta forma de organização de Estado gera a multiplicação dos órgãos estatais em suas respectivas entidades federativas.

A estrutura institucional da União e dos estados federados compõe-se de poder executivo, poder legislativo e poder judiciário, mais o Ministério Público; nos municípios, poderes executivo e legislativo, seguindo o critério funcional da “separação de Poderes” de Montesquieu (Moraes, A., 2006, p. 384).

Dentro dessa organização político administrativa, o poder legislativo tem a competência de fiscalizar os atos do poder executivo e julgar as contas prestadas por este⁶. Dessa forma, na estrutura federativa do Estado Brasileiro está distribuída essa competência entre os poderes legislativos, sendo eles: em âmbito federal⁷ – congresso nacional; em âmbito estadual⁸ e distrital⁹ – assembleias legislativas e câmara legislativa respectivamente; em âmbito municipal¹⁰ – câmaras municipais. Nesta competência de fiscalização e controle exercida pelo poder legislativo entram os tribunais de contas como órgãos auxiliares, detentores da função constitucional de controle externo.

A origem do controle dos gastos públicos no Brasil surge no século XVIII com a criação, por D. José I, da Casa dos Contos do Estado do Brasil, em 1782, que tinha por competência o controle das receitas e despesas públicas. Mais tarde, com o Alvará de 28 de junho de 1808, foi instituído o Erário Régio no Brasil que, com a Constituição de 1824, transformou-se no Tesouro Nacional (Simões, 2014, p. 55; Tuma; Silva Filho; Lizardo, 2022, p. 27).

Com o advento da independência do Brasil, na fase imperial que perdurou entre 1822 e 1889, tem-se registro das primeiras tentativas da implantação de órgão de Controle sob o nome de Tribunal de Contas, mas não houve efetivamente sua implantação. Em 1831 foi criado o Tribunal do Tesouro Público Nacional o qual detinha dentre suas atribuições, de administração das receitas e despesas, a de

⁶Artigo 49, incisos IX e X da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁷Artigo 44 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁸Artigo 27 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁹Artigo 32 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

¹⁰Artigo 29 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

receber as prestações de contas anuais de todas as repartições públicas (Moraes, T., 2006; Simões, 2014).

O Tribunal de Contas foi, por fim, institucionalizado com a Proclamação da República, em 1889, e constitucionalizado pela Constituição de 1891 (Tuma; Silva Filho; Lizardo, 2022), a primeira Constituição Republicana (artigo 89)¹¹.

Para fins acadêmicos, ao tratar da história do controle do erário no Brasil, tem-se que o Tribunal de Contas da União foi criado por meio do Decreto 966-A de 07 de novembro de 1890, para o “exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República, assinado pelo chefe do Governo Provisório, Marechal Manuel Deodoro da Fonseca”, por iniciativa de Ruy Barbosa, e efetivamente instalado em 1893, tendo seu primeiro Regulamento editado em 1896, sob nº 1.166, que atribuía ao Tribunal de Contas a fiscalização financeira e atribuição consultiva quanto à abertura de créditos suplementar e extraordinário do Poder Executivo (Simões, 2014, p. 61 e 64-67).

Nos estados federados, desde a Constituição de 1891, já havia autorização para criação dos tribunais de contas estaduais, visto que as constituições dos estados seguiram o modelo da Constituição Federal – reproduzindo o artigo 89. O primeiro Tribunal de Contas de Estado foi criado em 1892, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí, seguindo-se os demais nas décadas iniciais do século XX: 1921, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; 1935, os tribunais de contas dos estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Ceará; 1946, no Maranhão; no Paraná foi criado o Tribunal de Contas do Estado no dia 02 de junho de 1947, tendo os demais tribunais sido instituídos nas décadas subsequentes (Simões, 2014; Paraná, [2022a]).

Ao longo das décadas e das constituições em que sucederam a primeira Constituição da República, os tribunais de contas sofreram alterações ora retirando-lhes prerrogativas e competências, a exemplo as Constituições de 1937 e 1967/69, ora acrescentando-lhes a exemplos as Constituições de 1934, 1946 e 1988. A

¹¹ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – de 24 de fevereiro de 1891: “Art. 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença”.

seguir, o Quadro 4 traz uma linha temporal do sistema de controle do dinheiro público no Brasil:

Quadro 4: Linha do tempo da evolução do sistema de controle do dinheiro público no Brasil.

(continua)

Linha do Tempo	Evolução do sistema de controle no Brasil
1782	D. José I cria a Casa dos Contos do Estado do Brasil
1808	Alvará que instituiu o Erário Régio no Brasil
Constituição Política do Império do Brasil de 1824	Transforma o Erário Régio no Tesouro Nacional
1831	Criação do Tribunal do Tesouro Público Nacional com competência para receber todas as prestações de contas das repartições públicas.
Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 – Promulgada	Constitucionaliza a instituição Tribunal de Contas, por uma emenda aditiva, conferindo-lhe a atribuição de liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. (Simões, 2014).
Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 – Promulgada	Amplia os poderes do Tribunal de Contas, artigo 99: “É mantido o Tribunal de Contas que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos” (Brasil, 1934) O Tribunal recebeu, entre outras, as seguintes atribuições: proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, registrar previamente as despesas e os contratos, julgar as contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos, assim como apresentar parecer prévio sobre as contas do Presidente da República para posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados (Ferreira, 2013)
Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 – Outorgada	Após o golpe de Estado que deu início ao Estado Novo, instituiu-se um novo Tribunal de Contas (artigo 114 da Constituição de 1937: Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Agora com restrições às ações de fiscalização. Neste período a atividade de fiscalização era posterior e não havia análise do parlamento que estava fechado (Simões, 2014, p. 72-73).

(conclusão)

Linha do Tempo	Evolução do sistema de controle no Brasil
Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 – Promulgada	<p>Fim do Estado Novo em 1945, novo debate sobre o papel dos tribunais de contas no Brasil. Situou os tribunais de contas ao lado do Legislativo. Concedendo poderes de fiscalização financeira, orçamentária, auxiliando o Congresso Nacional, com a determinação da fiscalização nos estados e municípios conforme determinação das Constituições Estaduais (artigo 22), e no artigo 24 possibilita a criação pelos estados de órgãos de controle para os Municípios - e aqui se destaca a criação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná em 1947.</p> <p>Passa a conceder jurisdição nacional do Tribunal com nomeação dos Ministros pelo Presidente da República com a aprovação do Senado. O artigo 77 rezava: “Compete ao Tribunal de Contas: I – acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; II – julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas; III – julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.</p> <p>Previu também a atuação do Tribunal na análise prévia ou posterior dos atos que resultassem em obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional. A emissão de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República antes de serem julgadas pelo Congresso.</p> <p>“A Constituição de 1946, além das atribuições fixadas na Carta de 1934, encarregou o Tribunal de Contas de julgar as contas dos administradores das entidades autárquicas e a legalidade das aposentadorias, reformas e pensões. O tribunal foi considerado órgão auxiliar do Poder Legislativo na fiscalização da administração financeira da União” (Simões, 2014, p. 73-74).</p>
Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 – autoproclamada promulgada / 1969 Outorgada	<p>Estendeu a competência do tribunal de contas para a fiscalização dos 3 poderes. Incluiu o sistema de controle interno no poder executivo, e o sistema de fiscalização in loco. Em 1969, cria-se a possibilidade de implementação dos tribunais de contas dos municípios, estabelecendo requisitos. No entanto, a emenda de 1969, “retirou do Tribunal o exame e o julgamento prévio dos atos e dos contratos geradores de despesas, sem prejuízo da competência para apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam, então, objeto de representação ao Congresso Nacional. Eliminou-se, também, o julgamento da legalidade de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ficando a cargo do Tribunal, tão-somente, a apreciação da legalidade para fins de registro” (Ferreira, 2013, p. 29; Simões, 2014, p. 77).</p>
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – Promulgada	<p>Com o restabelecimento da democracia com a Nova Constituição de 1988, os tribunais de contas (da União, dos estados e dos municípios) ganharam força e maior amplitude em suas competências, o controle externo continuou sendo exercido pelo poder legislativo com o auxílio dos tribunais de contas nos termos dos artigos 70 e 71 da CRFB/88.</p>

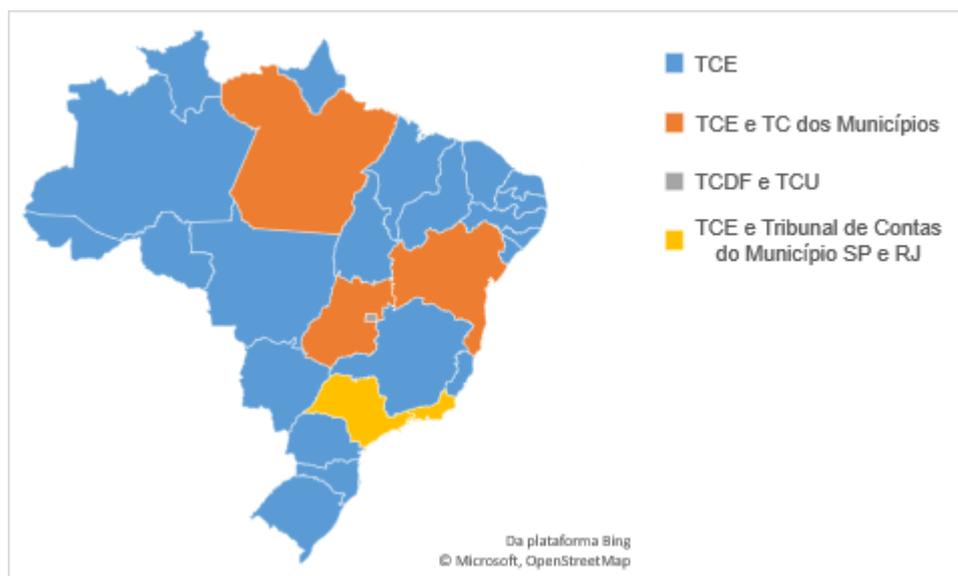
Fonte: Elaborado pela autora (2023) com base em: Ferreira (2013); Simões (2014); Constituições Brasileiras de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967/69 e 1988.

Com a redemocratização do Brasil, a partir da CRFB de 1988, e o avanço do constitucionalismo moderno, o controle externo exercido pelos tribunais de contas saiu fortalecido diante da sua função primordial que é “fiscalizar a gestão dos recursos públicos, com o fim de assegurar que estes sejam arrecadados, aplicados e utilizados em conformidade com os princípios da legalidade, economicidade e eficiência” (Simões, 2014, p. 78).

Os tribunais de contas no Brasil seguiram principalmente o modelo francês, mantendo uma posição equidistante dos demais poderes, para o exercício efetivo de fiscalização e controle dos gastos públicos (Moraes, T., 2006). Ademais, atualmente o Brasil comporta em sua organização administrativa 33 tribunais de contas (Figura 3), divididos em:

- Um Tribunal de Contas da União – órgão federal que tem por competência precípua auxiliar o Congresso Nacional, apreciando as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República mediante parecer prévio; julgar as contas dos administradores responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos de toda a administração direta e indireta, apreciar a legalidade e registro dos atos de pessoal no âmbito federal; realizar inspeções e auditorias nos três poderes, realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, dentre outras contidas no artigo 71 da CRFB/88.
- 26 tribunais de contas estaduais, um em cada estado da federação: órgãos estaduais, que detêm suas competências regidas pelas constituições estaduais, leis orgânicas e regimentos internos (Moraes, T., 2006).
- Um distrital: criado pela Lei n. 3.751 de 1960, competente para auxiliar o Senado Federal na fiscalização orçamentária e financeira de Brasília (Distrito Federal, 2017).
- Três tribunais de contas dos municípios: órgãos estaduais, que auxiliam as câmaras municipais (Simões, 2014), o do estado da Bahia (criado em 1970 como Conselho de Contas dos Municípios pela Lei n. 2.838/70, elevado ao status de tribunal pela Emenda Constitucional nº 25/1985 (Bahia, [2015?]); do Pará (criado pela Emenda à constituição Estadual nº 13/1980 (Pará, c2023); e, de Goiás (criado pela Lei n. 8.338/1977 sob a denominação de Conselho de Contas dos Municípios, passando à denominação de Tribunal de Contas dos Municípios com o advento da Constituição Estadual de Goiás de 1989 (Goiás, [2009?])).
- Dois tribunais de contas do município: órgãos municipais, sendo os dois únicos o do município de São Paulo (criado pela Lei municipal n. 7.213/1968 (São Paulo, c2023) e do município do Rio de Janeiro (criado em 1980 (Simões, 2014, p. 385; Rio de Janeiro, [2022])).

Figura 3: Mapa dos 33 Tribunais de Contas do Brasil.



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Com a Constituição de 1988, o controle externo ganhou força, sobretudo com a Emenda Constitucional 19/98, no que tange aos princípios que regem a administração pública com ênfase à razoabilidade, à moralidade e à eficiência dos atos administrativos (Simões, 2014), como destacam Tuma, Silva Filho e Lizardo:

Não há como se cogitar a existência da democracia sem a figura do controle. A formulação do Estado democrático prevê a existência de uma série de mecanismos por meio dos quais o poder é controlado e a atuação dos governantes é limitada. O Estado de Direito é, essencialmente, um Estado submetido a controle. (Tuma; Silva Filho; Lizardo, 2022, p. 20-21).

Dentro desse contexto, quando se fala em controle e desenvolvimento local/regional e ao considerar a delimitação do desta pesquisa, que cuida de um estudo comparativo entre o Tribunal de Contas de Portugal e o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, é necessário adentrar especificamente o estudo da evolução do Tribunal de Contas do Estado do Paraná desde sua criação e desenvolvimento.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná foi criado em 1947 pelo Decreto-lei estadual n. 627, pelo então governador Moysés Lupion, substituindo o Conselho Administrativo do Estado, com a composição inicial formada por cinco juízes e corpo instrutivo consistente em secretaria, diretoria de fiscalização da execução do orçamento e diretoria revisora de contas, além de uma representação da fazenda,

sendo regulamentada suas competências por meio do Decreto-lei 673/47 e criado seu primeiro regimento interno (Paraná, [2022a]).

Na Constituição do Estado do Paraná, de 1947, constou pela primeira vez a previsão de um tribunal de contas, sua forma de composição e competências no capítulo II, seções V e VI, artigos 34 a 40 (Paraná, 1947). Sendo que nas Constituições de 1892 e 1927 mencionou-se apenas o exercício de tomar as contas pelo legislativo (Paraná, [1892]; Paraná, 1927), e a de 1935 dispunha do julgamento das contas pela Assembleia Legislativa (Paraná, 1935).

As constituições estaduais que se seguiram, passando da Constituição de 1967 e a atual Constituição de 1989, ampliaram as competências da Corte de Contas do Estado prevendo, como competência do Tribunal de Contas, a apreciação das contas do governador, o desempenho das auditorias financeiras e orçamentárias que na constituição em vigência ampliou para contábil, operacional e patrimonial, além do julgamento das contas dos gestores responsáveis pela execução de despesas (Paraná, 1947; 1989); ampliou também a fiscalização nos municípios, isso porque a Emenda 01/69, à Constituição Federal de 1967, já tinha incluído a atribuição, ao tribunais estaduais, de fiscalizar os municípios quando então é regulamentada a prestação de contas municipais (Paraná, 2022a).

Nas décadas de 1950/60 houve reestruturação do tribunal com o aumento para sete no número de juízes, passando a ser chamados de ministros e com mais sete ministros substitutos. É criada a Corregedoria em 1968 e a elaboração do segundo regimento interno em 1969, que vigorou até 2005. Nos anos 1990, o Tribunal de Contas passa a incentivar a comunidade a participar do exercício de controle, materializando seu papel social (Simões, 2014; Paraná, 2022a).

Importante ressaltar que a função primordial do Tribunal de Contas, albergada pela Constituição do Estado do Paraná vigente, em seus artigos 75 e seguintes, consiste no exercício do controle externo com o fim de proteger o erário, apreciando as contas do Executivo Estadual e julgando as contas dos demais administradores de dinheiro, bens, valores públicos, realização de auditorias e fiscalizações contábil, financeira, orçamentaria, operacional e patrimonial (Paraná, 1989). Nos anos 2000, ocorre a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, nº 101/2000, que dispõe sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (Paraná, 2022a), reforçando a importância do controle.

Para além do controle dos gastos estaduais o TCE-PR ainda controla, como os demais estados que não possuem tribunal de contas dos municípios, as contas de todos os municípios do Estado federado, “enviando o parecer relativo ao julgamento das contas para as respectivas câmaras municipais de cada cidade” (Moraes, T., 2006, p. 43). Aponta Simões (2014, p. 416), que “o Tribunal de Contas também se voltou à orientação dos municípios, passando a realizar diversos treinamentos para técnicos das prefeituras e câmaras municipais”.

Em síntese, tem-se que o estado federal compõe-se de entidades da federação que detêm poder político (estados e municípios), tendo cada um sua constituição estadual e lei orgânica, respectivamente; no entanto estão submetidos à esfera da União que, todavia, não retira dos estados e município sua autonomia, autogoverno e poder de decisão.

Ademais, na composição político-administrativa dos entes federados, que se organizam por meio da separação de poderes, tem-se a figura dos tribunais de contas que auxiliam o legislativo “no controle e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das contas públicas” (Simões, 2014, p. 15), também assumindo a função de “realizar auditorias de desempenho das políticas públicas, superando assim a atividade de cunho estritamente legalista, que sempre os caracterizou” (Loureiro; Teixeira; Moraes, 2009, p. 748-749) protegendo e defendendo o interesse público coletivo.

2.3 MUNICÍPIO NA ESTRUTURA DO ESTADO UNITÁRIO PORTUGUÊS E DO ESTADO FEDERADO BRASILEIRO

Para a administração de um território nacional, seja de um Estado Unitário seja de um Estado Federado, são feitos recortes territoriais e, dentro desses, que podem ser os mais variados como: estados, províncias, territórios, cantões, comunidades, entre outros, estão os municípios (Soares; Machado, 2018, p. 25), isso ocorre para que seja facilitada a sua administração.

O modo de descentralização administrativa das esferas de poder varia conforme a forma do Estado. Importante destacar que “em qualquer tipo de Estado a função administrativa pode ser verticalmente repartida entre o nível central e um ou vários níveis (regional, local) de descentralização administrativa” (Montalvo, 2021, p. 11).

Segundo Camps (2017), em 2017, por inúmeras estimativas, o mundo contava com cerca de 2,5 milhões de municípios, nas diversas formas de estado e governo, divergindo quanto à população, legislação e tamanho territorial; no entanto, todos os municípios têm por características básicas comuns: o povo, o território e o governo. Eles detêm autonomia administrativa, mas não soberania que somente é conferida aos Estados-nação (*Ibidem*).

O poder que cada Estado confere aos municípios depende da forma de Estado; neste estudo são analisados os municípios na forma de Estado Unitário e na forma de Estado Federado que são, respectivamente, Portugal e Brasil.

2.3.1 Contexto português

Portugal, enquanto Estado Unitário, possui três níveis de descentralização territorial, sendo eles: nível regional, composto pelas regiões autônomas ou regiões administrativas; nível municipal e inframunicipal, que são as freguesias, sendo um dos poucos Estados a não possuir um nível intermediário entre o Estado e os municípios e, também, a ter em sua organização administrativa um nível submunicipal (Montalvo, 2021).

No decorrer da história da formação dos municípios em Portugal, a partir do Estado Moderno, com a Revolução Liberal – século XIX, percebe-se um movimento pendular com relação a legislação que cuida da autonomia municipal (Rocha, Silva, 2017).

Isso porque com a Constituição de 1822, estabelecida após a Revolução de 1820, foi conferida maior autonomia ao poder local – aos municípios, com o estabelecimento de câmaras municipais, foram conferidos vários poderes como o voto direto por escrutínio secreto e assembleia pública, o poder de legislar, os cuidados com a agricultura, o comércio, a saúde, o ensino nos anos iniciais, a administração de obras públicas locais, entre outras competências (Rocha; Silva, 2017; Oliveira, A., 2013).

Antônio Cândido Oliveira (2013, p. 13) destaca que “a Constituição de 1822 incluía já os preceitos que caracterizam a moderna administração local autônoma e particularmente a municipal”. Ademais, aos municípios sempre coube a tarefa de zelar pela defesa e interesses da população local (Rocha; Silva, 2017).

Em 1823, com a “Contrarrevolução”, retornou-se ao absolutismo que durou até 1834. Dom Pedro I, do Brasil, outorga a Carta Constitucional de 1826, de cunho mais conservador e centralizador, esvaziando a autonomia municipal (Rocha; Silva, 2017; Oliveira, A., 2013). Posteriormente, com Decreto nº 23 de Mouzinho da Silveira, de 1832, manteve o caráter centralizador, no entanto, menciona as freguesias na composição da administração local, essas que compõem os municípios até os dias atuais (Oliveira, A., 2013).

As décadas seguintes trouxeram alterações cíclicas na composição municipal de Portugal, o que pode ser evidenciado pela publicação do primeiro Código Administrativo Português (1836), de tendência claramente descentralizadora, que elencou com minúcias a organização municipal (Rocha; Silva, 2017; Oliveira, A., 2013).

Em seguida destacou-se a Constituição de 1838 que “tem importância histórica, política e jurídica – até porque consolida a perspectiva da administração local em três níveis (distrito, município e freguesia), perspectiva essa que chegou aos dias de hoje” (Rocha; Silva, 2017, p. 219).

Com o Código Administrativo de 1842 voltou-se à centralização, passando os administradores locais a serem nomeados pelo poder central, o que demonstrava e aumentava a força do controle real sobre a administração local (Tavares, 2022; Oliveira, A., 2013).

Salienta Tavares:

Apesar da abertura inicial, o período liberal evoluiu também para uma concentração do poder local num grupo mais reduzido de pessoas, em larga medida por força dos critérios de riqueza e alfabetização, que restringiram o exercício de cargos municipais e o acesso às decisões políticas. (Tavares, 2022, p. 33).

Antônio Cândido Oliveira (2013) ressalta a menção de Lobo D’Ávila em seu trabalho Estudos Administrativos, de 1874, que com o Código de 1842 houve acentuada restrição na liberdade de decisões municipais, visto que estas deveriam passar por aprovação de níveis superiores da administração como o Conselho de Distrito, a Junta Geral ou ainda ter aprovação do Poder Legislativo ou Governo, o que muda com a edição do Código Administrativo de 1878.

Rocha e Silva, elucidam que a

autonomia municipal – que se confunde com a própria história dos Municípios – viveu em constante movimento pendular, ora assumindo-se como uma verdadeira autonomia, ora sentindo um enfraquecimento significativo, em função dos anos, das épocas históricas, das influências políticas e ideológicas dominantes e, como é natural, das intervenções legislativas. Constatam-se, também, que a períodos de menor fulgor da autonomia municipal, outros se seguem em que o direito positivo concede, afinal, maior profundidade e dimensão a esta mesma autonomia. Foi, precisamente, o que sucedeu com a aprovação do Código Administrativo de 1878, de cariz descentralizador. (Rocha; Silva, 2017, p. 220).

O Código Administrativo de 1878 disciplinou pontos importantes ressaltando a participação cidadã na administração local, destacando a câmara municipal com sua composição e eleição do presidente e vice de câmara, portadoras de amplas atribuições e ampla liberdade financeira ao poder local (Tavares, 2022; Rocha; Silva, 2017; Oliveira, A., 2013), ficando marcado na história da administração local portuguesa “como um diploma descentralizador e exatamente por tal motivo veio a ser reposto parcialmente em vigor, em 1910, após a implantação da I República” (Oliveira, A., 2013, p. 34).

Contudo, no período que se seguiu – 1886, 1892 e 1895 – voltou-se à fase centralizadora, promovida pelo Código Administrativo de 1886 e em seguida pela Reforma de 1892, de José Dias Ferreira, implicando transferências de poderes locais ao Estado como administração da educação primária, tributária e obras públicas, proibição de empréstimos sem autorização do governo central, extinção de juntas gerais dos distritos entre outras (Tavares, 2022; Rocha; Silva, 2017).

Em 1895, ocorreu a extinção de municípios em razão da “falta de recursos, pessoal qualificado e tributação excessiva” (Tavares, 2022, p. 35), restando acentuada centralização nos finais do período monárquico, com sérias limitações à autonomia dos municípios e retrocesso na descentralização (Rocha; Silva, 2017; Oliveira, A., 2013).

No período Republicano, no desenrolar das constituições que se seguiram – primeira República e Estado Novo – esclarece Tavares (2022) que continua o movimento pendular entre a centralização e a descentralização no poder local.

É possível verificar, já de imediato, o caráter descentralizador que iniciou em 1910 com a implantação da República e reestabelecimento parcial do Código Administrativo de 1878, sendo publicada a primeira Constituição Republicana, em 1911 e, em 1913 foram permitidas eleições locais (Oliveira, A., 2013).

A primeira constituição da República fortaleceu a autonomia dos municípios com garantias de não ingerência do Governo no corpo administrativo que, a partir dali, passou a ter autonomia financeira. Foi dividido o poder local em deliberativo e executivo, contando com representação das minorias nos corpos deliberativos, conferida a possibilidade de anulação ou modificação das decisões locais somente pelo ‘tribunal do contencioso’ (Oliveira, A., 2013; Rocha; Silva, 2017).

Essa autonomia municipal foi alterada totalmente com o golpe militar de 1926, o qual instituiu um regime autocrático que vigorou até 1974, passando os municípios a um controle rígido do governo ditatorial, tanto com a Constituição de 1933 quanto com o Código Administrativo de 1936 – revisto em 1940 (Rocha; Silva, 2017), que instituíram uma centralização autoritária (Oliveira, A., 2013; Tavares, 2022). Segundo Faria (2010, p. 104) um “regime que tentou impor o Estado como o centro da sociedade, liquidando o longo passado subsidiarista dos municípios”.

Como evidencia Opello (1979, p. 662), a concentração da burocracia na ditadura salazarista reforçou o poder central sobre a administração local, limitando e impedindo o “o funcionamento democrático do processo político local”.

Assim, com o fim do período da ditadura, no ano de 1974, e a promulgação da Constituição de 1976, houve uma busca explícita pela descentralização política por meio de eleições diretas no poder local, consagrando, pela nova constituição, a “autonomia política, financeira e administrativa das autarquias locais” (Tavares, 2022, p. 40).

Várias reformas no âmbito da organização da administração local, depois da Constituição de 1976, levaram os municípios e as freguesias a alcançarem mais autonomia, enquanto componentes das autarquias locais no Estado Português. Isso porque a Constituição consagrou a autonomia política, financeira e administrativa das autarquias locais (artigos 6º, nº1¹², e 288º, alínea n¹³) e vinculou a organização democrática do Estado à existência das autarquias locais (artigo 235º¹⁴).

Para além da autonomia constitucional do poder local, em 1985 foi implementada a Carta Europeia de Autonomia local que se constitui em

¹²Artigo 6º. O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.

¹³Art. 288º. As leis de revisão constitucional terão de respeitar: [...] n) A autonomia das autarquias locais.

¹⁴Artigo 235º. 1. A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.

tratado de referência para a salvaguarda dos direitos das coletividades locais e regionais, como o direito de gozar de autonomia, de eleger os seus órgãos locais, de exercer as suas competências próprias, de dispor de estruturas administrativas e recursos financeiros e o direito de recorrer a um tribunal em caso de ingerência dos outros níveis administrativos (Council of Europe, 2021, p. 5).

A Carta Europeia é considerada como lei fundamental do municipalismo europeu por conter preceitos estruturantes da “descentralização, autonomia ou ainda democracia a nível local” (Oliveira, A., 2017, p. 366). Ou seja, é necessário para os municípios que eles tenham capacidade e autoridade de se autoadministrar e se auto-organizar, definir suas necessidades e prioridades de modo autônomo, sendo que isso só acontece com alto nível de conscientização democrática da população local a qual é diretamente interessada na gestão municipal e que tenha meios financeiros para isso.

Lembra Antônio Cândido Oliveira (2017, p. 368), que “bem podem os Municípios terem órgãos eleitos, uma boa estrutura interna, pessoal próprio qualificado, mas se não tiverem meios financeiros suficientes ficam paralisados”. Ou seja, é imprescindível que haja autonomia financeira aos municípios.

Portugal ratificou a Carta Europeia em 18 de dezembro de 1990 (Council of Europe, 2021). Em síntese, a Carta Europeia de Autonomia Local traz direitos essenciais para alcance e manutenção da autonomia dos entes locais, que em Portugal são as autarquias locais (compostas pelos municípios e pelas freguesias), destacando-se entre tais direitos, os seguintes: reconhecimento da autonomia local pela Constituição do Signatário (artigo 2º); direito a eleições locais (artigo 3º); liberdade de iniciativa naquilo que não lhe for excluída a competência pela legislação local (artigo 4º); direito de auto-organização e escolha de pessoal (artigo 6º); autonomia financeira (artigo 9º).

Notabiliza-se ainda, que a carta foi criada com o objetivo de proteger “os direitos das autarquias locais, que são as instâncias mais próximas dos cidadãos e que lhe permitem participar efetivamente na tomada de decisões que afetam o seu ambiente quotidiano” (Council of Europe, 2021, p. 39).

Ao encontro da Carta Europeia, várias leis vieram depois, reformando a organização da administração local portuguesa, dentre elas destacam-se estas relacionadas na Figura 4:

Figura 4: Leis que alteraram profundamente a organização administrativa local, em Portugal, a partir da Constituição democrática de 1976.

Lei 22/2012, de 30 de maio cumulada com a Lei 11-A/2013, de 28 de janeiro	Lei 75/2013, de 12 de setembro	Lei 73/2013, de 03 de setembro, na sua redação atual	Lei 50/2012, de 31 de agosto
<ul style="list-style-type: none"> • reforma no mapa territorial das freguesias de todo o território 	<ul style="list-style-type: none"> • regime jurídico de atribuições e • competências dos municípios, das freguesias e das entidades intermunicipais, • delegação de competências do Estado nas autarquias locais • regime jurídico do associativismo municipal 	<ul style="list-style-type: none"> • regime jurídico das finanças locais 	<ul style="list-style-type: none"> • regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais

Fonte: Formulado pela autora (2023), com base em Rocha e Silva (2017).

Rocha e Silva (2017) ressaltam que essa legislação reformulou a organização administrativa do poder local português como provavelmente nunca havia sido experimentado.

Importante explicar que as autarquias locais em Portugal são formadas pelos municípios e pelas freguesias até os dias atuais. É uma forma de organização administrativa, com unidade inframunicipal, vista em poucos lugares (Sousa, 2013). Atualmente, o país conta com 308¹⁵ municípios e sua divisão administrativa é composta por: continente e ilhas que se dividem em regiões administrativas e regiões autônomas, respectivamente.

A CRP dispõe que o Continente é formado pelas autarquias locais, que são pessoas coletivas de base territorial com órgãos representativos de três categorias: as freguesias (sendo atualmente 3.091, conforme dados do Portal Autárquico, Portugal, [s. d.d]), os municípios e as regiões administrativas (estas ainda não instituídas) e mantém a divisão em distritos enquanto não forem instituídas as últimas (artigos 235º e 236º da CRP). Já as regiões autônomas da Madeira e Açores são organizadas em freguesias e municípios (artigo 236º). Para o poder local, a CRP

¹⁵<http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/administracao-local/entidades-autarquicas/municipios/#searchTabs1>

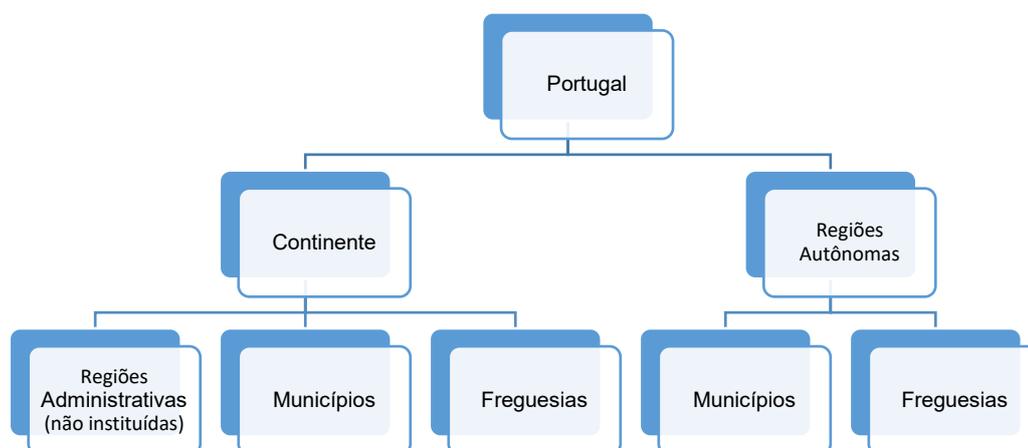
prevê a descentralização administrativa e independência patrimonial e financeira (238º da CRP).

A descentralização administrativa, que a CRP confere aos municípios e entidades intermunicipais, caracteriza-se pela transferência de competências aos entes locais pelo Poder Central, ou seja, “o cumprimento da descentralização administrativa concretiza-se através da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e as entidades intermunicipais” (Portugal, 2017a, p. 12).

As autarquias locais detêm órgãos deliberativos e executivos¹⁶ distribuídos da seguinte forma: municípios – assembleia municipal (deliberativo) e câmara municipal (executivo); freguesias – assembleia de freguesia (deliberativo) e junta de freguesia (executivo).

Desta forma, a Figura 5 demonstra a divisão administrativa do Estado português.

Figura 5: Divisão Administrativa de Portugal.



Fonte: Elaborado pela autora (2023), a partir dos dados constantes da CRP e do INE.PT (Portugal, [s. d.b]).

¹⁶Conforme dispõe o artigo 239º da CRP:”1. A organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável. 2. A assembleia é eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, segundo o sistema da representação proporcional. 3. O órgão executivo colegial é constituído por um número adequado de membros, sendo designado presidente o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia ou para o executivo, de acordo com a solução adotada na lei, a qual regulará também o processo eleitoral, os requisitos da sua constituição e destituição e o seu funcionamento. 4. As candidaturas para as eleições dos órgãos das autarquias locais podem ser apresentadas por partidos políticos, isoladamente ou em coligação, ou por grupos de cidadãos eleitores, nos termos da lei”.

É importante enfatizar que a autonomia local portuguesa, com previsão constitucional, “não é só uma mera competência de autorregulação ou descentralização administrativa, tem a ver com uma população residente com interesses próprios num determinado território, aí exercendo poderes políticos em democracia” (Sousa, 2013, p. 82). Trata-se de uma garantia constitucional e confere aos cidadãos a capacidade de se auto-organizar e decidir os rumos no âmbito local que melhor encaixe seus interesses e a conferir melhor desenvolvimento local, até mesmo regional.

2.3.2 Contexto Brasileiro

Já o Brasil, enquanto Estado federal, possui um modelo descentralizado de Estado, o que ocasiona a distribuição de poderes e autonomia nas esferas de governo, incluindo os Municípios. Bruno Carneiro Oliveira, destaca que o Estado federal se constitui

como uma organização em que há a repartição de competências entre governo nacional, estadual e local, porém, tendo a União como superior a seus estados-membros. Diferentemente do Estado unitário, os estados membros possuem autonomia constitucional perante a União. Assim, o Estado federal caracteriza-se pela ação de governos em escalas de poder diferentes sob o mesmo território. (Oliveira, B., 2018, p. 5).

Dentro desse contexto, importa estudar a linha histórica dos municípios no Brasil, a partir da 1ª Constituição Republicana, considerando que desde 1891 o país é um Estado federal e aquela Carta Constitucional já previa a proteção da autonomia municipal em seu artigo 68. (Brasil, 1891; Soares, Márcia, 2013).

Para fins acadêmicos, tem-se que no Brasil Imperial (1822-1889) foram criados 661 municípios, com alternâncias de poder entre centralização e descentralização; 1822-1834, centralização; 1835-1840, descentralização; 1841-1889, legislação centralizadora até a República (Cigolini, 2015; Meirelles, 2008). No entanto, o período imperial manteve os municípios apenas como divisão territorial, sem autonomia e sem poder político, em atendimento à Lei Regulamentar de 1828 que vigorou até a República (Meirelles, 2008, p. 38). Aos municípios foram instituídas câmaras municipais presididas pelos vereadores mais votados; o cargo de prefeito,

como delegado do Executivo, de nomeação pelo Presidente da Província, só foi criado em 1835 (Meirelles, 2008, p. 38).

Márcia Soares (2013, p. 6) afirma que o “federalismo brasileiro surgiu em 1981, como maneira de manter as unidades políticas unidas, em razão da pressão que havia pela descentralização”. No entanto, Meirelles descreve que

Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder. (Meirelles, 2008, p. 39).

O período foi de total ausência de democracia, não havia recursos destinados aos municípios, era uma fase movida pelo coronelismo numa atmosfera de opressão, escassez, sem progresso e tão pouco autonomia local (Meirelles, 2008; Hermany; Giacobbo, 2017).

Diante desse contexto, passam a surgir os ideais sociais-democráticos que fundamentam a Constituição de 1934, ampliando a autonomia municipal com sua elevação a princípio constitucional, em razão da preocupação com sua efetividade, passando a prever, em seu artigo 13, o respeito aos interesses locais, o regime eletivo do prefeito e vereadores e a regulamentação das rendas e serviços (Brasil, 1934; Meirelles, 2008).

Nesse período, a autonomia local passa a ser entendida como fundamental para a efetiva emancipação municipal, a qual só ocorre com a “possibilidade de aferir renda própria” (Nunes; Serrano, 2019, p. 159). “Com a concessão de autonomia financeira, foi autorizada a criação de órgão destinado ao controle externo das contas municipais, o que demonstra a importância que a figura política do ente passou a ter nesse novo contexto” (Nunes; Serrano, 2019, p. 160). No entanto, a Constituição de 1934 tem curta duração o que, como lembra Meirelles (2008), impede que seus efeitos sejam percebidos.

A Constituição de 1937, por outro lado, atingiu profundamente a autonomia municipal concentrando mais uma vez os poderes no Governo Federal, passando o prefeito a ser nomeado pelo governador, não mais eleito, concentrando nos municípios apenas as funções deliberativas, pois as executivas ficaram a cargo dos prefeitos nomeados pelo governador do Estado (Meirelles, 2008).

Asseveram Hermany e Giacobbo (2017) que esse período do Governo Provisório, instalado por Getúlio Vargas, visou o fortalecimento da União caracterizado por ser centralista e centrípeto, ocasião em que houve a dissolução de todos os poderes legislativos (Nacional, estaduais e municipais), sendo o país administrado por interventores nomeados pelo Presidente da República. Na ocasião, os interesses municipais foram preteridos em razão dos interesses dos prefeitos que, na oportunidade, eram nomeados pelos interventores e a estes sucumbiam (Meirelles, 2008).

Na Constituição de 1946 inicia-se um novo momento à administração municipal com a concessão de autonomia política e financeira aos municípios (Hermany; Giacobbo, 2017). Entre 1946 e 1964 o Brasil viveu a primeira experiência efetivamente federalista e democrática, uma vez que restabelecidas as eleições, de forma transparente e com liberdade política, para o executivo e legislativo nos três âmbitos da administração – nacional, estadual e municipal (Soares, Márcia, 2013), foi concedida não apenas autonomia política aos municípios, mas também administrativa e financeira, definindo a delimitação de cada ente federativo – da união, dos estados e dos municípios, de forma a harmonizá-los dentro de duas garantias e competências (Meirelles, 2008).

No entanto, em novo ciclo constitucional, de 1967/69, há novamente alternância da descentralização para a centralização no poder federal (União) em razão do período militar que se iniciava no país, mantendo-se, contudo, o regime federalista e a autonomia dos estados e municípios, mas com limitações (Meirelles, 2008). Nesse período há um engessamento dos municípios quanto às tomadas de decisões, sobretudo porque, como explica Bruno Carneiro Oliveira,

A temática do poder local foi pouco relevante no Brasil até o início da década de 1980. Essa pouca relevância era ligada principalmente à pouca importância que a figura do município tinha perante a configuração de poder existente no país. Além disso, a estrutura política dos municípios era vinculada às formas de dominação tradicional – como o coronelismo – que implicam negativamente as ações políticas e de desenvolvimento dos municípios. (Oliveira, B., 2018, p. 11).

Segundo Farah (2001), há de se notar que as políticas públicas naquele período eram centralizadas no Governo Federal, era este poder quem decidia e as financiava, ficando a cargo dos estados e municípios somente a execução quando havia ali algum ponto de envolvimento regional ou local. Enfatiza a autora que é um

período marcado pelo clientelismo, baseado em trocas de favores, momento em que, não raras vezes, as “instâncias locais do poder público transformavam-se em agenciadores de recursos federais para o município ou estado, procurando garantir a implementação de determinada política pública para sua clientela” (Farah, 2001, p. 122). Esse período também marcado pela exclusão da sociedade civil nos processos de escolha, implementação e execução das políticas públicas, sobretudo as políticas sociais (Oliveira, B., 2018; Farah, 2001).

Importante destacar que, na Emenda Constitucional 1/69, foi estabelecida a imposição de fiscalização financeira e orçamentária nos municípios a ser realizada pelo controle interno e pelas Câmaras Municipais com o auxílio do Tribunal de Contas (Meirelles, 2008).

Hermany e Giacobbo (2017) sublinham que a estrutura municipal no Brasil, até aquele momento, mostrava-se incipiente, posto que norteadas pela instabilidade em razão da natureza do federalismo brasileiro.

Todavia, o restabelecimento do regime democrático, na década de 80, já com a Constituição de 1988 promulgada, propiciou um resgate da descentralização dos poderes alçando os municípios à posição democrática de ente federado, com os estados e com a União (Campos, 2005), representando “o ápice do processo de democratização e federalização do país” (Soares, Márcia, 2013, p. 15), posto que a partir dali passam a ser restauradas a autonomia política, legal, financeira e administrativa à administração local e regional (Soares, Márcia, 2013).

Denota-se que os municípios, enquanto entes federados, precisam ter essas autonomias para que seja possível sua auto-organização, autoadministração e autogoverno e, por conseguinte, consigam atingir a melhor forma de gestão pública, atendendo às demandas locais, daí a importância da descentralização tratada em toda esta seção. Assim, nesse contexto, merece evidência a posição de Hermany e Giacobbo:

Só se torna pertinente debater a descentralização do poder central e a democratização do espaço local quando há sustentação constitucional e jurídica para tanto. Inútil seria envidar esforços em discussões e proposições de alternativas democráticas ao poder local se, materialmente, não houvesse o que democratizar. A figura do Município representa o nível institucional mais próximo do cidadão, portanto, representa o poder local enquanto Estado. Disto decorre o fato de só fazer sentido tratar da descentralização se o Ente municipal desfrutar de autonomia e de poder político suscetível de compartilhamento entre os cidadãos. (Hermany; Giacobbo, 2017, p. 45)

Portanto, estados federados conferem autonomia administrativa, política e financeira aos seus entes, estados e municípios, e estes abdicam da soberania que fica centralizada no poder federal – no caso do Brasil, na União (Hermany; Giacobbo, 2017).

Meirelles (2008) explica que a Constituição de 1988 colocou os municípios como entidade de terceiro grau, aumentou a autonomia administrativa, política e financeira, inclusive com a prerrogativa de elaboração de suas leis orgânicas, manteve as eleições diretas e excluiu a possibilidade de criação de novos tribunais de contas municipais. Ademais, conferiu competências comuns à União, aos estados e ao Distrito Federal, “aumentou sua participação nos impostos partilhados” e lhes conferiu competência privativa para legislar sobre assuntos de interesse local (Meirelles, 2008, p. 44-45).

Importante salientar que nesse momento surge um movimento de democratização das políticas públicas. Passam a surgir propostas que invocam a descentralização e participação cidadã para o melhor e mais efetivo desenvolvimento das políticas públicas, sobretudo as locais (Farah, 2001). Com a Constituição de 1988 esse debate foi consolidado (Oliveira, B., 2018). Nesse ponto, a participação social e a descentralização eram tidas como elementos de reorientação das políticas públicas de modo a garantir equidade e inclusão no atendimento público a todos os cidadãos (Farah, 2001, p. 125).

2.3.3 Síntese

Por fim, percebe-se que tanto Portugal quanto Brasil têm em suas histórias, sobre a administração local, questões específicas que levaram ao surgimento e evolução dos municípios. O Brasil adotou a forma de Estado federalista em razão de a turbulência política vivida na ocasião entre os estados do Império, e pela necessidade de integrá-los, escolhe a forma Federativa impactando diretamente na autonomia municipal, o que se viu no decorrer das décadas que se passaram até os dias atuais.

Da mesma forma, Portugal, por suas características diferenciadas, possui em sua organização político-administrativa a figura das freguesias, que remontam a

história de formação municipal, sendo um ente subnacional do Estado Português existente em poucos lugares¹⁷.

Todavia, em ambos os países, a questão da autonomia local tem um movimento pendular, o qual durante toda a história se alternou entre centralizada e descentralizada, o que impacta no próprio desempenho municipal (Hermany; Giacobbo, 2017).

Importante diferenciar as esferas administrativas de Portugal e Brasil, visto que este possui união, estados e municípios, e aquele possui poder central, regiões administrativas (ainda não instituídas), municípios e freguesias (estes dois compõem as chamadas autarquias locais) (Portugal, [s.d.b]).

Ademais, conforme registro do IBGE de 2016, o Brasil possui 5570 municípios, desses, 399 são os municípios paranaenses, os quais fazem parte da delimitação espacial do presente estudo (IBGE, [2022b]). No processo de administração dos municípios brasileiros, merece destaque a complexidade da federalização na organização estatal das políticas públicas, isso porque é preciso entender as diferenças e peculiaridades de cada município e suas necessidades para que seja possível viabilizar a implementação de políticas efetivas e de alcance eficaz (Gomes; Moretti; Oliveira, 2022), daí a importância da participação dos cidadãos locais na construção dessas políticas.

Outrossim, Bobbio (2013) ressalta que controlar o poder garante os direitos de liberdade e, esse controle, como destaca Bandeira de Mello (2019), confere às instituições o equilíbrio necessário num regime democrático. Dessa forma, o controle se perfaz em atos de freios e contrapesos na gestão pública de modo a contribuir com a administração e propiciar aos cidadãos um retorno em políticas públicas mais bem direcionadas visando o desenvolvimento local/regional.

São nos municípios que os cidadãos vivem e exercem sua cidadania por meio do voto e do controle social, razão pela qual é o lugar onde deve haver maior número e implementação efetiva de políticas públicas, sejam locais, sejam regionais – e nestas podem-se incluir políticas intermunicipais que integrem determinados municípios, ou ainda, os próprios estados da Federação, no caso do Brasil, considerando que não existe esse ente no Estado Unitário Português.

¹⁷Inglaterra e País de Gales também têm entidades inframunicipais (Sousa, 2013, p. 81).

Dessa forma, passa-se ao estudo do controle social e sua importância para o desenvolvimento local e/ou regional e de que modo os tribunais de contas podem contribuir com os cidadãos no exercício desse controle em municípios.

2.4 CONTROLE SOCIAL

A gestão pública efetiva, pautada nos princípios da boa governança, transparência, *accountability* e participação cidadã, é um assunto que deve, por obrigação cívica, ser de interesse de todos os cidadãos. A participação cidadã por meio do voto e do controle social exercido na fiscalização e controle da gestão pública municipal objetiva contribuir com os gestores públicos na definição e direcionamento das políticas públicas locais e regionais.

A governança pública, como explicam Paludo e Oliveira (2021, p. 1) “é a capacidade de governar, de decidir e implementar políticas públicas que atendam às necessidades da população, preservando o equilíbrio do poder e interesses entre governo, administração pública, sociedade e usuários-cidadãos”. Assim, para a concretização da governança, com a participação do principal beneficiário das políticas públicas, que é o povo, tem-se o controle social como instrumento que objetiva contribuir e garantir a efetivação da governança.

A expressão ‘Controle Social’, de forma explícita, foi utilizada pela primeira vez pelo sociólogo norte-americano Eduard Alsworth Ross, no fim do século XIX, com seu artigo intitulado “*Social Control*”, no *American Journal of Sociology*, em 1896 (Copetti; Binello, 2021, p. 298). Neste artigo o controle social é analisado por Ross sob duas acepções: a primeira, como a necessidade de regulação e ordem das relações sociais entre os indivíduos, estabelecendo condições de ordem social; e a segunda, como “o controle exercido por um grupo sobre os próprios membros ou por uma instituição ou grupos de pressão e classes sociais sobre a população de uma sociedade ou parte dela” (Copetti; Binello, 2021, p. 298; Garelli, 1998, p. 284).

Isso porque, o controle social cunhado por Ross, surge no contexto da economia norte-americana na qual o cidadão de classe média estava sendo sufocado pelo descontrole do progresso capitalista com a monopolização, de diversos setores da economia, pelas grandes corporações e da política por uma pequena parte aristocrática da sociedade norte-americana, escancarando a separação entre a minoria rica e a maioria classe média (Cavaliere; Curado, 2016).

Diante desse quadro o controle social ganha relevo em sua relação com o institucionalismo, passando a sociedade interessada no desenvolvimento a exercer seu poder de controle sobre as instituições como forma de albergar seus direitos.

Segundo Janowitz (1975), na origem sociológica, a ideia de controle social parte de um conceito central para analisar o desenvolvimento da sociedade industrial e a organização social, referindo-se à capacidade de uma sociedade se autorregular conforme seus valores e princípio. Esse controle social estava diretamente ligado ao controle institucional da sociedade, utilizado amplamente como processo de formalidade e regulamentação social.

Os estudos pioneiros da sociologia trataram o controle social dentro da análise de temas como o direito e a formação de códigos legais, o surgimento da opinião pública e do comportamento coletivo, os meios de comunicação informal e de massa, dentro de elementos tradicionais como os costumes e a religião (Janowitz, 1975).

Janowitz (1975) ressalta que o entendimento de Maclver era oposto, ou seja, que este entendia o controle social como o equivalente moderno da questão clássica da ordem social, ou seja, controle social seria mecanismos institucionais pelos quais a sociedade regulava o indivíduo e o modo de manter a organização social por meio do comportamento padrão e padronizado por esta ordem social.

Entre as décadas de 1920 e 1930, nos Estados Unidos, o termo controle social foi amplamente utilizado na área de estudos do institucionalismo e economia por Thorstein Veblen, John Maurice Clark, Wesley C. Mitchell, e Walton H. Hamilton, pois acreditavam que os mecanismos de mercado e concorrência forneciam uma base importante para o desenvolvimento, contudo, ele era parcial para entender o comportamento econômico, daí a adoção do controle social para contribuição (Janowitz, 1975).

Destacam Cavalieri e Curado que:

é preciso notar que o institucionalismo estava inserido em um movimento abrangente das ciências sociais norte-americanas que pretendia reformar o capitalismo através do que chamavam de controle social. A filosofia do controle social ambicionava interferir no curso dos fenômenos sociais legitimada pelo discurso das ciências sociais, que passavam por um processo de profissionalização àquele tempo. Por isso, os autores envolvidos com a filosofia do controle social foram responsáveis não só por elaborar justificativas para a intervenção, mas por desenvolver métodos empíricos que deveriam fornecer a base para uma intervenção cientificamente elaborada. O planejamento, da mesma forma, era parte

importante dessa vertente, considerado um instrumento do controle social. (Cavaliere; Curado, 2016, p. 411).

Nas ciências políticas, Charles E. Merriam utilizou o conceito de controle social em suas pesquisas na área dos estudos políticos e das instituições governamentais. Karl Mannheim analisou, na sociologia política, a partir do conceito de controle social, o papel das instituições parlamentares nos processos de controle social em uma sociedade industrial avançada (Janowitz, 1975).

Garelli define controle social como

o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo. (Garelli, 1998, p. 283).

Há que se pontuar que, o controle social era entendido inicialmente como o controle exercido pelo Estado sobre a sociedade (Zanardi *et al.*, 2019), entretanto, com os processos de redemocratização, a partir da década de 80, o controle social passa a ser invertido, ou seja, passa a ser exercido pela sociedade para controlar o Estado (Zanardi *et al.*, 2019)

Nos dias atuais, Ribeiro Filho e colaboradores (2008) entendem que o controle social é o exercício das formas diretas de democracia, que estão insculpidas inclusive de modo expresso na Constituição de 1988, artigo 37, quando prevê maneiras de atuação dos cidadãos no controle da administração pública direta e indireta.

Fox explica o controle social como uma categoria guarda-chuva em desenvolvimento constante, e essa evolução do controle, segundo o autor, inclui:

monitoramento e supervisão, por parte dos cidadãos, do desempenho do setor público e/ou do setor privado; sistemas de acesso/disseminação de informações públicas centradas nos usuários; mecanismos de recebimento de reclamações que incluam recursos contra decisões administrativas; assim como participação cidadã no que diz respeito ao processo decisório de alocação de recursos, como é o caso do orçamento participativo. (Fox, 2019, p. 1332).

O controle social visto como um atributo da sociedade pode e deve ser exercido não apenas quando houver risco de mau uso do dinheiro público, mas

também como um instrumento preventivo de proteção da coisa pública, de forma a integrar a participação do cidadão na gestão pública e contribuir com o desenvolvimento social e econômico locais, seja no Brasil, seja em Portugal.

Como pontuam Petrus e Pereira Junior:

a parceria entre sociedade e governo é reflexo da cooperação estreita entre estas, o que leva a pensar que, a participação social está intrinsecamente ligada à uma sociedade forte e sadia o bastante para caminhar por si própria, e que conseqüentemente saiba se governar, ou escolher adequadamente seus governantes. Desse modo, pode-se pensar que o papel do Estado seria reduzido, mero engano, o Estado ficaria mais livre para cuidar de forma efetiva e eficaz de outras inúmeras necessidades coletivas, dando o que é de direito ao seu povo: o bem-estar. (Petrus; Pereira Junior, 2016, p. 44).

Assim o desenvolvimento seguirá como consequência da boa aplicação dos recursos públicos, uma vez que havendo melhor direcionamento das políticas evitar-se-ão os desperdícios, a corrupção, a improdutividade e todos os atos que podem ir contra o interesse comum da população local.

Dentro desse viés passa-se, a seguir, ao estudo do controle social à luz do institucionalismo e sua relação com o Tribunal de Contas, enquanto agente constitucional de controle e a importância da participação cidadã para o desenvolvimento local e regional.

2.4.1 Controle social à luz do institucionalismo

No estudo do controle social e da forma como as instituições se organizam para que haja um caminho de cooperação por melhores políticas públicas, motivadas não apenas pela vontade dos governantes, mas também pela participação social efetiva dos cidadãos é que emerge a importância do controle social em municípios portugueses e paranaenses.

O controle social deve ser tido como o mais amplo exercício da cidadania, para além do voto. Marshall (1967) descreve o desenvolvimento da cidadania até o final do século XIX, cindindo seu conceito em três partes: civil, política e social. A civil, que cuida das relações de interesses individuais privados; a política, que envolve o direito de participar ativa e passivamente do exercício do poder político; e a social, que cuida do bem-estar econômico, social e da segurança – nesse ponto agrupando-se as instituições ligadas à educação e aos serviços sociais. Ressalta o

autor também que “a participação nas comunidades e associações funcionais constitui a fonte original dos direitos sociais” (Marshall, 1967, p. 70). Ou seja, a participação cidadã ativa implica na melhoria das decisões dos gestores, garantindo eficiência e efetividade na gestão local, conferindo e garantindo a entrega dos direitos sociais aos munícipes.

Na análise da origem do controle social a ideia central era entendê-lo como uma perspectiva de autorregulação sendo, em sua essência, uma perspectiva de organização social que se concentra no resultado de mecanismos reguladores (Janowitz, 1975).

Janowitz (1975) discorre que, de forma equivocada, a sociologia, na formulação da ideia inicial do controle social, considerava as instituições políticas derivadas do sistema de estratificação social como secundárias e epifenomenal. No entanto, ressalta o autor que o grande avanço no campo intelectual histórico de controle social tem sido suas ligações com o processo político e com a crise de “legitimidade política”. Esses vínculos podem ser realizados, não por meio de um reducionismo sociológico, mas por um reconhecimento das fronteiras das instituições políticas e da supremacia da política em uma sociedade industrial avançada. É preciso articular relações entre estrutura social e as instituições políticas (Janowitz, 1975, p. 106).

À luz do institucionalismo, o controle social deve ser considerado como importante ferramenta de supervisão e avaliação por parte do cidadão para com as próprias instituições públicas. Isso porque a capacidade de autorregulação da sociedade demanda o conjunto de *shareholders* que compõem o sistema político administrativo em que a sociedade se desenvolve.

É dentro dessa capacidade de envolvimento do cidadão na gestão pública, participando ativamente dos processos decisórios públicos, que as instituições terão mais legitimidade e conseqüentemente melhores decisões serão proferidas nas escolhas de políticas públicas que beneficiam os cidadãos. Nesse sentido pontua Fox:

As estratégias de controle social tentam melhorar a performance institucional, fortalecendo tanto o engajamento cívico quanto a capacidade de resposta do Estado e de empresas. Na prática, o conceito inclui um amplo leque de inovações institucionais que incentivam e projetam a voz cidadã. Na medida em que reforça o poder do cidadão frente ao Estado, o controle social é um processo político; entretanto, distingue-se do controle

político de agentes eleitos, em que a voz dos cidadãos é delegada a representantes no período compreendido entre eleições. (Fox, 2019, p. 1332).

O controle social contribui para o fortalecimento institucional e dessa forma colabora com a qualidade das decisões de maneira a alcançar melhores resultados na gestão pública. Por intermédio da capacitação ampla e eficiente dos cidadãos, com a disseminação de informações confiáveis, de modo que os conceitos de transparência, responsabilidade, *accountability* sejam mais bem compreendidos pela população, é que esse controle será efetivamente exercido pelas pessoas.

“Informação é poder” (Fox, 2019, p. 1332), desde que sejam informações sérias, respeitáveis, técnicas e de fontes confiáveis como as advindas das instituições públicas. É com informação que haverá controle social efetivo.

Giacobbo (2014, p. 93), defende que é importante a ampliação do exercício da cidadania na construção de políticas públicas, especialmente em contraponto aos interesses do mercado que ainda sobressaem aos interesses sociais (Giacobbo, 2014, p. 93). Isso é necessário para que o crescimento econômico esteja em harmonia com o social, gerando o desenvolvimento socioeconômico local ideal.

Nesse contexto, surge a *accountability* que tem sido tratada como importante elemento de discussão nas sociedades democráticas no sentido de intentar maior participação dos cidadãos na busca pela responsabilização dos agentes públicos.

Para elucidar o termo *accountability*, pontua-se que ele se efetiva na noção de controle e fiscalização dos atos públicos pelo principal (mandante) sobre os atos dos *agents* (agente ou mandatário), numa estrutura analítica de “*answerability* (necessidade de dar respostas) e *enforcement* (coaço)”, ou seja, é mais do que prestar contas, a *accountability* é a responsabilização dos agentes decorrente do poder de pressão, controle e participação efetiva do cidadão na vida e gestão pública (Robl Filho, 2013; Veloso; Oliveira, 2015).

Tavares e Romão (2021) esclarecem, adotando o entendimento das Nações Unidas (United Nations, 2019, p. 23), sobre a *accountability*, que para além de ser o dever de prestar contas à sociedade, perfaz um instrumento também de controle social, no qual “a sociedade civil pode, efetivamente, exigir que o governo disponibilize todas as informações sobre as suas ações, assim como os efeitos e as consequências das mesmas” (Tavares; Romão, 2021, p. 237).

A atuação das instituições públicas é fundamental para o bom funcionamento da sociedade, assim como a sociedade é um importante ator de fiscalização e controle social de todos os atos realizados pelas instituições. De modo que essa noção de transparência, controle e fiscalização das ações públicas – *accountability*, sejam exercidas pelas próprias instituições, de forma horizontal – mecanismos de freios e contrapesos (*check and balances*) assim como há a fiscalização exercida de forma vertical, quando os agentes de controle e fiscalização são os cidadãos e esse controle vertical ocorre por meio das eleições e por todos os demais meios de controle social (O'Donnel, 1998; Veloso; Oliveira, 2015).

Em ambas as constituições, brasileira e portuguesa, existem dispositivos que albergam a participação cidadã na gestão pública.

No Brasil citam-se alguns exemplos: os plebiscitos, os referendos, as leis de iniciativa popular (art. 14), ação popular (art. 5º, LXXIII), participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde junto ao sistema único (art. 198), participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis nas ações sociais (art. 204, II), a participação da sociedade civil na gestão dos Fundos de Combate à Pobreza (art. 82), inclusive a participação cidadã e o controle social são expressos como princípios no artigo 216-A, §1º, inciso X da CRFB/88.

Em Portugal, tem-se várias possibilidades de exercício da cidadania, além do voto, como a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planejamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planejamento físico do território (artigo 65º), a participação cidadã no desenvolvimento e atenção com o meio ambiente (artigo 66º), a promoção da democratização da educação visando a participação democrática na vida coletiva (artigo 73º), professores e alunos tem o direito de participar na gestão democrática escolar (artigo 77º), participação das organizações representativas dos trabalhadores e das organizações representativas das atividades econômicas na definição das principais medidas econômicas e sociais (artigo 80º), dentre outros.

Todos esses são exemplos da importância do controle social e sua existência dentro das instituições. A necessidade de disseminação desse controle pelas próprias instituições, faz do controle social um instrumento o qual deve ser utilizado para garantir que a sociedade diretamente dê sua contribuição para a gestão pública, zelando pela coisa pública como forma de legitimar a democracia representativa e

participativa e garantir os direitos dos cidadãos a uma administração pública pautada nos princípios da boa governança.

Destacam Pinto e colaboradores (2018) que a participação popular nas políticas públicas é um meio de legitimar as escolhas e melhorar a qualidade dos serviços e das políticas, e a partir da década de 1990, com as reformas institucionais buscando-se uma nova administração pública, a participação cidadã ganha espaço nas instituições públicas como forma de transformar a gestão pública, por intermédio da governança democrática, com a contemplação constante da avaliação da cidadania.

Dentro deste viés, Santos ressalta que

para que a participação societal seja efetiva não basta apenas alta de participação, mas sim de qualificação desses cidadãos participantes. Por isso, é necessário prover aos interessados informações e conhecimento sobre o meio público. (Santos, 2018, p. 44).

É nesse momento que a atuação dos tribunais de contas, enquanto instituições seculares, originadas na época do Império, podem contribuir com a capacitação e disseminação de conhecimento aos cidadãos. Visto que o trabalho exercido pelos Tribunais de Contas, a exemplo das auditorias, gera relevantes informações que podem ser utilizadas para o exercício do controle social (Costa, 2012).

2.4.2 Controle social e os Tribunais de Contas

Ao adentrar no estudo da relação dos tribunais de contas e o controle social, intenta-se, como um dos objetivos específicos do presente estudo, realizar o levantamento do estado da arte sobre o tema com o escopo de contribuir, academicamente, com a análise da temática por meio de uma revisão sistemática.

Para tanto, percebeu-se os tribunais de contas como importantes agentes de disseminação de conhecimento, posto que são órgãos técnicos de controle e sua expertise pode contribuir de modo eficiente para o exercício do controle social em municípios.

Cavalcanti e Rodrigues (2017) salientam que, por intermédio do constitucionalismo democrático, o povo tem a última palavra sobre os atos de governos por meio dos plebiscitos, referendos e iniciativa popular, assim como

também podem atuar na gestão quando participam das audiências públicas, nas votações de peças do orçamento, compartilhando informações e dados nas ouvidorias, tendo estas papel fundamental na democracia participativa.

Destacam, as referidas autoras (Cavalcanti; Rodrigues, 2017), que a participação social ainda é fraca em razão da falta de conhecimento e que seria melhor se os governantes investissem mais em educação básica do que significa a fiscalização social, mencionando a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Ceará com a iniciativa de programa que levou às escolas capacitação sobre o controle social.

Para além, na análise da atuação dos tribunais de contas e controle social é possível verificar que tem importante destaque a atuação das ouvidorias dos tribunais, posto se tratar de canal onde é possível denunciar irregularidades e ilegalidades para que os tribunais de contas atuem, sendo que qualquer cidadão pode exercer esse direito (Barreto, 2012).

Com razão, Carvalho e Albuquerque afirmam que o controle social

só pode ser exercido de maneira eficaz em um contexto em que as instituições públicas respeitem o Direito Fundamental à informação que, nesse caso, consiste nos deveres de publicidade e prestação de contas, sendo, nesse contexto, de grande importância a atuação dos Tribunais de Contas. (Carvalho; Albuquerque, 2010, p. 373).

Estão estreitamente interligados o direito à informação, à atuação dos tribunais de contas e ao controle social.

Importante que se diga que, a partir da redemocratização, especialmente no Brasil, a função dos tribunais de contas ganhou um caráter mais preventivo que meramente repressivo, passaram a ter uma função fiscalizatória administrativa e social mais moderna no intuito de prevenir para evitar-se a punição (Chadid, 2018).

Assim, com esse viés educativo, a abertura dos tribunais de contas à sociedade propicia o fomento da cidadania “despertando no cidadão a consciência de sua corresponsabilidade no acompanhamento e na fiscalização do gasto dos recursos públicos” (Elias, 2011, p. 81).

Elias faz uma análise da importante contribuição que os cidadãos podem fornecer aos tribunais de contas por meio do controle social, ressaltando que essa participação deve ocorrer para além das denúncias e que

a intensificação da participação popular nos tribunais de contas concorre para a concretização plena do princípio da cidadania, mediante intervenção de setores organizados da sociedade civil, com voz ativa nos destinos dos órgãos constitucionais, cujas atividades são realizadas em nome e no interesse da soberania popular. (Elias, 2011, p. 64-65).

Ainda enfatiza Elias (2011, p. 66) que a democracia vai além da universalização dos pleitos eleitorais. Na atualidade ela envolve a “introdução/expansão da participação popular no seio dos órgãos que dão estrutura ao poder estatal”.

O controle social tem sido visto como um atributo do Estado Democrático de Direito, sendo, portanto, instrumento de materialização da cidadania e pode colaborar com os tribunais de contas fazendo com que cada cidadão seja um fiscal da aplicação do dinheiro público (Pítsica, 2011).

Ou seja, é uma via de mão dupla no sentido de que a participação do cidadão, por meio do controle social, pode contribuir com o controle externo e os tribunais, titulares do controle externo, podem capacitar os cidadãos ao exercício do controle social.

Pinho e Vale (2021) fazem importante colocação no sentido de que, para além de conhecer o controle social, é preciso que ele seja efetivamente exercido reforçando a ideia de Oliveira e Pisa (2015) de que controle social efetivo é controle social exercido de fato.

Anjos e colaboradores (2021) destacam a importância da disseminação do conhecimento por meio das instituições públicas, de modo a contribuir com o exercício da cidadania e fomentar a participação cidadã.

2.4.3 Participação cidadã e sua contribuição para o desenvolvimento local/regional

Ao falar da participação social é preciso trazer ao estudo um esboço da democracia representativa e da democracia participativa. Numa democracia, a cidadania se efetiva por meio da participação ativa da população na política local mediante várias formas de procedimentos, técnicas e modalidades (Soares, Mário, 2011). A participação cidadã “é decorrente da transformação de um sistema ditatorial para um sistema democrático e da complementaridade entre a democracia representativa e a participativa” (Palassi; Silva; Silveira, 2017, p. 775).

É importante lembrar que a preocupação com a coisa pública decorre da necessidade premente da população em ver seus governantes agirem de forma a garantir políticas públicas voltadas para seus originais destinatários, quais sejam, o próprio povo.

Com efeito, a forma correta de gastar o dinheiro público, de maneira transparente e produtiva, é fator fundamental para o desenvolvimento do país (Nardes; Altounian; Vieira, 2014). Isso porque a democracia moderna estabelece os mecanismos de representação política, definindo os limites ao poder do Estado e busca proteger as liberdades individuais (Soares, Mário, 2011).

A democracia participativa em sentido amplo, enquanto regime político, a partir da crise do Estado Liberal de Direito, se materializa na participação do povo por meio do voto (democracia representativa) e a participação em sentido estrito (democracia direta) com a participação direta do povo nas tomadas de decisões. (Canotilho, 2002; Soares, Mário, 2011). Importante lembrar que a democracia direta é aquela exercida pelo povo, sem intermediadores, sem representantes, o próprio povo administra, governa, elabora leis e julga (Silva, 2001).

Mário Soares (2011), ao citar García-Pelayo, destaca que ao tratar da democracia representativa, a partir dessa ruptura, surgem novos postulados para a democracia, com ênfase na cidadania social, que vão albergar direitos mais amplos aos cidadãos com maior participação dos destinatários nas atividades do Estado, com o direcionamento do poder ao povo ao qual se destina e com a convergência das vontades do povo e do Estado, consubstanciando a soberania popular.

Nesse contexto, vale mencionar o princípio democrático uma vez que este “incorpora os mais significativos corolários da teoria democrática representativa, com suas técnicas de representação, de instituições e de procedimentos, ao inserir as funções do povo como fonte de determinação do convívio social (...)” (Soares, Mário, 2011, p. 407).

“O princípio democrático não se compadece com uma compreensão estática de democracia. Antes de mais nada, é um processo de continuidade transpessoal, irreduzível a qualquer vinculação do processo político a determinadas pessoas” (Canotilho, 2002, p. 289). Ele assegura a participação de todos os cidadãos na condução do Estado democrático de direitos, por meio de representantes eleitos e, conseqüentemente, na elaboração de políticas públicas. Por intermédio dele é que se garante a representatividade.

No entanto, a democracia representativa, também chamada de liberal, acaba por ser limitada, na prática, pelo exercício do direito ao voto, tendo como ápice as eleições, momento em que o povo constitui seus representantes, legitimando o exercício do poder por meio dos mandatos a quem competirá as tomadas de decisões (Macedo, 2008).

A crítica a esse regime reside na falta de coerência dos eleitos ao que prometem aos eleitores. Acaba por não haver participação popular, uma vez que os detentores dos mandatos se desvinculam dos compromissos feitos com o eleitorado após se elegerem. Há um distanciamento entre representantes e representados (Macedo, 2008).

No entanto, não se trata de uma crítica voltada a combatê-la, e sim a melhorá-la, a estimular a participação mais efetiva do povo, detentor do poder de escolha e para quem se governa. Ou seja, é necessária a ampliação dos mecanismos que aumentem a eficácia da representatividade (Moraes, A., 2006).

Numa evolução dessa legitimidade do povo, ao compor seus governantes, mister se faz a sua participação de forma mais efetiva, advindo dos regimes de democracia semidireta e da participativa. A democracia semidireta constitui-se na combinação entre a direta e indireta, seria a “democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo” (Silva, 2001, p. 140). A democracia participativa surge da necessidade de dar voz ao povo de quem emana o poder, mas que o exerce apenas elegendo seus representantes e que não se vê eficazmente representado. Resulta da ineficiência e distorções da democracia representativa juntamente com a utopia e inviabilidade da democracia direta (Macedo, 2008).

Com isso, surge essa mescla de institutos que, por meio do princípio participativo, fomenta a atuação direta da sociedade, seja pela iniciativa popular - projetos de leis, seja por ação popular, seja por referendos e plebiscitos e o mais importante: por meio do controle social, para que se concretize de fato a participação da sociedade de forma direta nos atos de governo (Silva, 2001).

Nesse enquadramento histórico-disciplinar, das teorias que fundamentam a democracia, é preciso pensar na efetividade deste regime para que seja possível tirar do papel a participação e executá-la de forma a garantir o controle por aqueles que dão base à existência da representação política, quem seja, o povo, os cidadãos.

Não é suficiente pensar na simples ideia de que a democracia representativa ou a participativa, por si só, vai garantir a participação efetiva dos cidadãos nas decisões de modo a fomentar as políticas públicas necessárias e almejadas. Para isso surge a necessidade crescente da participação dos destinatários na construção, implementação e execução dessas políticas municipais e regionais por meio do controle social.

Em que pese a democracia, o princípio democrático e a participação popular serem direitos garantidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e na Constituição da República Portuguesa de 1976, há ainda muito a se fazer para se retirar do plano de ideias esses direitos e colocá-los em prática.

É necessário reforçar a democracia por intermédio do voto, sobretudo em Portugal, onde se trata de um direito e não de uma obrigação e por meio do controle social, buscando definir quais problemas impedem seu exercício efetivo, mesmo quando se fala de estado democrático.

Para legitimar as decisões políticas de um estado democrático, que vão impactar toda a sociedade, de quem emanou o poder, é necessário que haja a vinculação dessas decisões à participação dos interessados. Isso porque a legitimidade decorre do poder que emana do povo, conforme dispõe o texto constitucional brasileiro de 1988 (Artigo 1º, parágrafo único), sendo tarefa fundamental do Estado português incentivar a participação popular na solução dos problemas nacionais (artigo 9º da CRP).

Destarte, “haverá democracia participativa quando houver amplas formas de o cidadão participar, decidindo, opinando, direta ou indiretamente, por meio de entidade que possa integrar, perante uma gama diversificada de instituições” (Macedo, 2008, p. 186), fazendo parte, de fato, dos processos decisórios que possam, de alguma forma, beneficiar a coletividade.

Porque a cidadania, para além do exercício do voto, precisa ser uma atuação constante da população, na busca por políticas públicas, que alcance maior número de pessoas, que melhore a qualidade de vida de todos no exercício do efetivo controle e da fiscalização dessas políticas, da efetiva atuação dos gestores para o bem desenrolar das gestões em prol da população.

Por isso há a necessidade, cada vez maior, de melhorar o controle social para que haja qualificação nos espaços de discussão com o fomento da participação igualitária, espontânea e livre da sociedade, de maneira a contribuir realmente com

as decisões públicas e não somente com viés de formalismo para cumprimento de imposições legais (Bitencourt; Pase, 2015).

Dessa forma, o controle social deve perfazer um sentimento de pertencimento do cidadão ao seu município, de forma a contribuir diretamente com a gestão dos administradores públicos na condução da administração municipal.

Ou seja, controle social é a participação efetiva das pessoas, dos cidadãos na vida do município que deve se iniciar na eleição dos gestores e perdurar por todo o mandato, repetindo-se a cada processo eleitoral, ou seja, é cuidar do que é público porque o público é de todos. E juntos, cuidando, zelando e participando se pode melhorar a qualidade das decisões dos gestores e, por consequência, a qualidade de vida das populações locais que vivem nos municípios.

A participação do cidadão nas decisões públicas pode se dar por diversos meios. Pode ser de modo individual mediante a utilização de instrumentos que a Constituição Federal Brasileira de 1988 confere aos cidadãos, a exemplo do direito de reclamação, da ação popular, entre outros; também a Constituição da República Portuguesa, quando em seu artigo 9º incentiva a participação dos cidadãos nas resoluções dos problemas, além da legislação infraconstitucional de ambos os países, a exemplo das leis de acesso à informação (no Brasil Lei 12.527/2011; em Portugal a Lei 26/2016, de 22 de agosto).

Da mesma forma, uma importante Lei brasileira, nº 11.3460/2017, dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, assim como os portais da transparência tanto no Brasil¹⁸ quanto em Portugal¹⁹ são importantes ferramentas de controle social para o cidadão.

Ainda, a participação pode ser coletiva mediante participação dos conselhos municipais, observatórios sociais, escolas, entidades representativas de classes, organizações não governamentais, sempre de forma a contribuir com a melhoria da gestão pública (Giacobbo, 2014).

Como pontua Jacobbo,

a democracia desenvolve-se através do inter-relacionamento de pelo menos três elementos fundantes, tais como as lutas sociais por autonomia, as transformações institucionais dos Estados nas últimas décadas e, por último, a persecução da legitimidade no processo de tomada de decisões.

¹⁸Lei nº 12.527/2011.

¹⁹<https://transparencia.gov.pt/pt/>

É nesse contexto que importa ressaltar os instrumentos de participação e controle social no Brasil como instrumento catalisador da gestão pública compartilhada entre Sociedade e Estado. (Giacobbo, 2014, p. 91).

E dentro desse espaço, é possível perceber uma nova relação entre Estado e sociedade, albergados por comandos constitucionais que incentivam e contribuem com maior participação cidadã na gestão pública “na tentativa de abandonar o caráter tecnicista e elitista das instituições estatais” (Giacobbo, 2014, p. 92).

Nas palavras de Petrus e Pereira Junior (2016), a participação social é modo de exigir, dos eleitos políticos, ações concretas que resultem em boas políticas públicas para o povo. Ressaltam ainda os autores que “a participação, quando bem comungada, traz o crescimento econômico, social e político do local” (Petrus; Pereira Junior, 2016, p. 4). O que por si já se justificaria, pois o que se busca com a participação cidadã é maior objetividade nas escolhas das políticas públicas locais e regionais que beneficiem os seus cidadãos e ao mesmo tempo provoque o desenvolvimento local.

O caminho para a conscientização e incentivo dessa participação é a educação, é ensinar como se deve fazer, como o povo pode e deve participar, como exercer sua cidadania. “A ordem seria educar para participar, contudo, agentes externos conscientes podem e devem ajudar comunidades a participar para que os outros fatores sejam agregados, tais como, educação, saúde, infraestrutura, etc.” (Petrus; Pereira Junior, 2016, p. 5) e nesse papel entram os tribunais de contas que, como agentes de controle externo, têm o conhecimento técnico e a possibilidade de ensinar e fomentar essa participação.

Uma participação cidadã efetiva deve ocorrer em todas as fases do ciclo político²⁰, iniciando-se pela participação na definição do problema, inserção na agenda política e definição das prioridades para escolha das políticas a serem implementadas; isso ocorre a partir da ruptura das práticas políticas tradicionais e maior confiança dos governantes em seus cidadãos (Jörgens, 2020).

2.4.4 Conceitos e meios de participação cidadã

²⁰São fases do ciclo político: definição do problema, agendamento, formulação de políticas, decisão, implementação, avaliação e mudança. Para Jörgens (2020, p. 67) é preciso que a participação cidadã ocorra desde a definição das prioridades, atentando-se para a identificação das necessidades locais, e não apenas como forma de referendar decisões escolhidas pelas entidades governamentais, sem nenhuma participação cidadã no processo.

Como um dos objetivos específicos, tem-se a elaboração de um guia didático sobre o controle social para que auxilie a disseminação do conhecimento aos cidadãos do que é o controle social, quais os conceitos sobre cidadania, transparência, prestação de contas (*accountability*), corrupção, ética, integridade pública, direito à informação e publicidade.

Este subitem é dedicado à explanação desses conceitos e a exemplificar algumas formas de participação cidadã que podem ajudar no desenvolvimento dos municípios, com a contribuição dos cidadãos no exercício do controle social. Pois como bem define Santos (2018), a participação cidadã precisa ser subsidiada de conhecimento e informações sobre o meio público.

Para uma organização mais sintética, esses conceitos são apresentados no Quadro 5 com a disposição do termo e seu conceito ou definição.

Quadro 5: Termos/ Expressões e seus conceitos ou definições.

(continua)

Termo ou Expressão	Conceito ou Definição
Controle Social	“controle social é a participação da sociedade na administração pública, com objetivo de acompanhar e fiscalizar as ações do Governo” (Figueiredo Junior, Lima; Vidal, 2023. p. 49). No mesmo sentido, segundo a definição de Matias-Pereira (2010, p. 194), é o controle exercido por meio da “participação do cidadão na gestão pública”, contribuindo com o fortalecimento da cidadania e por consequência, prevenindo a corrupção.
Cidadania	Como descreve Dallari ([1999?], p. 1), “é o conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo”.
Transparência	A transparência consiste na disponibilização, aos cidadãos, de informações claras, precisas, seguras, objetivas e compreensíveis, para que seja possível a efetivação do controle dos atos de gestores públicos, por parte da sociedade (Canotilho, 2002; Motta, 2018).
Ética	É o agir com princípios morais, com honestidade, com moralidade, com independência e com imparcialidade, ou seja, “a conduta ética pressupõe a prática de uma ação alicerçada nos valores e princípios que promovam o bem comum” (Azevedo; Barbosa; Barbosa, 2020, p. 57).
Integridade pública	“é um dos principais pilares das estruturas políticas, econômicas e sociais e, portanto, é essencial ao bem-estar econômico e social e à prosperidade dos indivíduos e das sociedades como um todo” (OCDE, [2017?], p. 3), pois envolve um “alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público”(OCDE, [2017?], p. 7).
Direito à Informação	É o direito de solicitar e obter informações dos órgãos e entidades públicas, garantido no Brasil pela Lei de Acesso à Informação – LAI nº 12.527/2011, e em Portugal pela Lei 26/2016 de 22 de agosto.

(conclusão)

Termo ou Expressão	Conceito ou Definição
<i>Accountability</i> – prestação de contas, com responsabilização.	O termo <i>accountability</i> se efetiva na noção de controle e fiscalização dos atos públicos pelo principal (mandante) sobre os atos dos agents (agente ou mandatário), numa estrutura analítica de “answerability (necessidade de dar respostas) e enforcement (coação)”, ou seja, é mais do que prestar contas, a <i>accountability</i> é a responsabilização dos agentes decorrente do poder de pressão, controle e participação efetiva do cidadão na vida e gestão pública (Robl Filho, 2013; Veloso; Oliveira, 2015). Não há consenso na literatura sobre a definição específica do termo, mas segundo Pisa (2014, p. 128) a maioria dos autores entende como a “obrigatoriedade do gestor público de prestar contas de suas decisões e ações à sociedade que lhe delegou o poder para tal, o que necessariamente implica reprimenda aos comportamentos que apresentarem desvios de conduta”.
Corrupção	É um crime tipificado nos códigos penais brasileiro e português, se caracterizando pela ação ou omissão do servidor público, em troca de percepção de vantagem indevida para tal, em prejuízo da coletividade. (Portugal, [s. d.g])
Publicidade	“A publicidade ampla contribui para garantir direitos dos administrados; em nível mais geral, assegura condições de legalidade objetiva porque atribui à população o direito de conhecer o modo como a Administração atua e toma decisões; abate o muro secreto da cidadela administrativa, possibilitando o controle permanente sobre suas atividades [...] com a publicidade como regra, tem-se o diálogo em lugar do mutismo, a transparência em lugar da opacidade, e suscita-se a confiança do administrado na Administração” (Medauar, 2003, p. 235). Ou seja, é dever constitucional do gestor público dar ampla publicidade aos atos praticados, a publicidade consubstancia-se no dever de informar.
Participação cidadã	É a atuação dos cidadãos pelos mais diversos meios e instrumentos de controle social conferidos pelas constituições portuguesa e brasileira (CRP e CRFB/88).

Fonte: Elaborado pela autora (2023), a partir de Azevedo, Barbosa e Barbosa (2020); Canotilho (2002); Dallari ([1999?]); Figueiredo Junior, Lima e Vidal (2023); Matias-Pereira (2010); Medauar (2003); Motta (2018); OCDE ([2017?]); Pisa (2014); Portugal ([s. d.g]); Robl Filho (2013); Veloso e Oliveira (2015).

A partir da disseminação desses conceitos aos cidadãos, será possível um maior incentivo do controle social por meio de instrumentos que possibilitem a atuação da sociedade no cuidado com a coisa pública. Esses instrumentos podem se configurar de diversas formas, tanto a Constituição de Portugal quanto a Constituição Brasileira preveem a participação cidadã em seus dispositivos, e também a legislação infraconstitucional.

No Quadro 6 estão reunidas algumas das formas de exercício de controle social que os cidadãos podem utilizar para contribuir com a gestão pública eficiente, prevenindo atos contrários à coletividade e responsabilizando os maus gestores. Importante notar que “o exercício do controle social pode ser exercido por meio dos conselhos gestores de políticas públicas, ou diretamente pelos cidadãos, individualmente ou de forma organizada” (Brasil, 2010, p. 21)

Quadro 6: Exemplos de meios possíveis de participação cidadã para exercício do controle social.

(continua)

Meio de Participação BR	Meios de Participação PT
Direito de Reclamação – Ouvidorias Todo cidadão tem o poder e dever de reclamar ou denunciar perante às ouvidorias públicas atos de gestão contrários ao interesse público.	Participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planejamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planejamento físico do território (artigo 65º CRP).
Audiências públicas – Segundo Carvalho Filho (2013, p. 192): “[...] a audiência pública é a forma de participação popular pela qual determinada questão relevante, objeto de processo administrativo, se sujeita a debate público e pessoal por pessoas físicas ou representantes de entidades da sociedade civil.” Isso porque “o objetivo é promover o diálogo entre o governo e a sociedade.” (Silva; Souza, 2017, p. 224). Ex. art 39 da lei 8666/93 (BR) e art. 101 do Decreto-lei 59/99 de 02 de março (PT).	
Lei de Acesso à Informação se perfaz no direito de todo cidadão de solicitar e obter informações dos órgãos e entidades públicas, para inclusive exercer o controle social. No Brasil Lei 12527/2011, em Portugal Lei 26/2016 de 22 de agosto.	
Lei de Licitações - Artigo 164 da Lei 14133/21, e 41 da Lei 8666/93 (BR)	Nas leis infraconstitucionais de contratação pública, em Portugal o Decreto-Lei nº 18/2008 de 29 de janeiro, instituído sob o manto da Diretiva 2004/18/CE (revogada pela Diretiva 2014/24/UE) (Silva, 2015) – direito de impugnar os atos evitando contratações danosas ao erário. Art. 269.
O orçamento participativo, “é um exemplo de concretização do direito fundamental à participação, com dimensão objetiva, expressão de liberdade dos cidadãos indicarem a melhor forma de definir e controlar o orçamento público. É um modelo de participação que confirma a dinâmica dos direitos fundamentais, ampliando seu cânone jurídico no contexto da democracia participativa”.(Silva, 2015). Instrumento de ambos os países.	
Ação popular (art. 5º da CRFB/88), leis de iniciativa popular (art. 14); ECA, Estatuto das Cidades todos contemplam meios de participação cidadã.	Os professores e alunos têm o direito de participar na gestão democrática escolar (artigo 77º CRP).
Conselhos Públicos – ex. conselhos municipais de saúde, de educação, sociais. Foram criados com o objetivo de ter representantes da sociedade na condução das escolhas públicas pelos gestores, auxiliando na definição e planejamento das políticas em suas competências. (Silva; Souza, 2017) - participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde junto ao sistema único (art. 198 CRFB/88)	Participação das organizações representativas dos trabalhadores e das organizações representativas das atividades econômicas na definição das principais medidas econômicas e sociais (artigo 80ºCRP)

(conclusão.)

Meio de Participação BR	Meios de Participação PT
Observatórios Sociais – “Definidos como instituições independentes, os observatórios possuem a responsabilidade de exercer as atividades de controle sobre os gastos e de fiscalização das contas públicas, criadas a partir das iniciativas autônomas da sociedade, têm como pano de fundo a ética, a justiça social, ações preventivas e visão de contínua e de longo prazo.” [...] “são associações que atuam como pessoa jurídica, formados por profissionais voluntários das mais variadas áreas de atuação, como aqueles inseridos nas Sociedades Cívicas Organizadas, Associações Comerciais, OAB, Rotary Clube, Conselhos profissionais, Maçonaria, ONGs, etc., que cansaram de “reclamar da coisa pública” e transformaram a inércia em atitude através da fiscalização da gestão pública em diversas frentes, por exemplo: quanto a educação fiscal, ao monitoramento da produção legislativa, a inserção nas licitações públicas das micro e empresas de pequeno porte, a fiscalização e acompanhamento dos impostos”. (Silva; Souza, 2017, p. 223).	A promoção da democratização da educação visando a participação democrática na vida coletiva (artigo 73º CRP).
A participação da sociedade civil na gestão dos Fundos de Combate à Pobreza (art. 82 CRFB/88)	A participação cidadã no desenvolvimento e atenção com o meio ambiente (artigo 66º CRP)
Referendos artigo 115 CRP e 14 da CRFB/88	

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Esses são alguns exemplos de como os cidadãos podem exercer o controle social e desta forma contribuir com o desenvolvimento local/regional. Isso porque,

a atuação direta e vigilante do cidadão, de modo a contatá-lo mais de perto com a administração pública firma o direito fundamental a participação, confirmando, na prática, a compreensão da definição de “cidadão democrático” como descrito por Canotilho e Vital Moreira (Silva, 2015, p. 41).

Por fim, verificou-se que o direito à participação está presente tanto no Brasil quanto em Portugal, “enquanto sinônimo de democracia participativa, que se insere no campo do valor fundamental da dignidade da pessoa humana” (Silva, 2015, p. 42).

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Esta seção do estudo trata do percurso metodológico utilizado para levantamento e análise dos dados obtidos nesta pesquisa, bem como do método utilizado para a avaliação do material bibliográfico e documental coletados, por levantamento eletrônico e por meio da Lei de acesso à informação tanto no Brasil quanto em Portugal, com vistas a dar uma resposta ao problema de pesquisa proposto - *Como se dá a participação dos tribunais de contas na materialização do controle social em municípios portugueses e paranaenses?* – e alcançar os objetivos delineados.

Como destacam Lima e Miotto (2007, p. 39) “pode-se considerar a metodologia como uma forma de discurso que apresenta o método escolhido como lente para o encaminhamento da pesquisa”. Já o “método demonstra de forma objetiva como o pesquisador obteve os resultados da pesquisa. Assim, outros pesquisadores, guiando-se pelos mesmos passos, deverão chegar aos mesmos resultados” (Pisa, 2014).

O problema de pesquisa proposto no item 1.1 traz a importância da atuação dos órgãos formais de controle na capacitação dos cidadãos ao exercício do controle social em seus municípios. Isso porque o controle social exercido pela sociedade sobre a Administração Pública objetiva auxiliar no cuidado com a gestão pública nas suas escolhas, garantindo o melhor interesse público ao desenvolvimento local.

Dessa forma, o desenho metodológico na presente pesquisa busca estudar pelo método comparativo os dados levantados para verificação da existência de ações por parte dos Tribunais de Contas de Portugal e do Estado do Paraná, na capacitação dos cidadãos para o exercício deste controle social, para o fim de responder ao problema de pesquisa proposto.

3.1 DESIGN DA PESQUISA

Toda pesquisa científica demanda uma organização metodológica com a definição dos procedimentos, critérios e definição de suas delimitações. Assim para este estudo tem-se a referida organização evidenciada no Quadro 7.

Quadro 7: Descrição da metodologia da pesquisa.

(continua)

Classificação da Metodologia de Estudo	Quanto à finalidade ou natureza	Aplicada	A pesquisa é aplicada porque buscou contribuir com a capacitação dos cidadãos na efetividade do controle social em municípios de forma a melhorar a gestão pública local/regional. Como explica Gil a pesquisa aplicada visa a aplicação prática das informações obtidas, preocupando-se menos com a elaboração de teorias e mais para aplicação imediata na realidade (Gil, 2008).
	Quanto ao método	Comparativa	“Considerando que o estudo das semelhanças e diferenças entre os diversos tipos de grupos, sociedades ou povos contribui para uma melhor compreensão do comportamento humano, este método realiza comparações, com a finalidade de verificar similitudes e explicar divergências” (Marconi; Lakatos, 2003, p. 107). O que no presente estudo é realizado entre os Tribunais de Contas de Portugal e do Estado do Paraná nas ações de capacitação do cidadão para o exercício do controle social.
	Quanto ao problema ou tipo de pesquisa	Qualitativa	Uma vez que o estudo se preocupa com o aspecto da realidade e não com a quantificação, com o objetivo de compreender a dinâmica das relações sociais (Gerhardt; Silveira, 2009).
	Quanto aos procedimentos	Bibliográfica	A pesquisa bibliográfica é importante por fornecer ferramentas amplas que podem embasar outros tipos de pesquisa e por permitir a verificação de dados históricos, também a efetivação de uma análise ampla sobre os assuntos em estudo e conferir ao pesquisador uma gama de opções para aferição de estudo dos temas abordados (Gil, 2002; Vergara, 2014).

(conclusão.)

		Documental	<p>A pesquisa documental possibilitou o estudo da composição dos tribunais, o modo como o controle social impacta no desenvolvimento local, a análise da legislação referentes ao estudo como as Constituições do Brasil e de Portugal, a legislação referente ao controle, a participação social, a transparência, o acesso a informações públicas de forma a concatenar o assunto e conferir ao final uma análise sistemática da forma como os tribunais, enquanto órgãos de controle, podem contribuir para a capacitação dos cidadãos no exercício do controle social. A importância e a relevância da pesquisa documental residem no fato de que os documentos perpassam o tempo e importam em valiosas fontes de dados, sobretudo em pesquisa de natureza histórica (Gil, 2002).</p> <p>Para além, como descreve Godoy (1995, p. 25), a pesquisa documental pode ser denominada pelo exame de materiais diversos, mesmo que não tenham recebido tratamento analítico ou se já receberam, possam ser reinterpretados ou complementados. Desta feita, neste estudo foram coletados e analisados os dados obtidos a partir de requerimento de informações, junto ao TCE-PR e TCP por questionamentos enviados via Lei de Acesso à informação de ambos os países. Também foram analisados os documentos já obtidos junto aos sítios eletrônicos dos Tribunais estudados que envolvem a temática controle social.</p>
	Quanto às fontes de coletas de dados	Primárias e Secundárias	<p>Primárias pois foram coletados dados históricos, e informações diretas de documentos oficiais dos tribunais de contas; e secundários uma vez que utilizados obras literárias, artigos científicos, conforme classificação definida por Marconi e Lakatos (2016).</p>
	Quanto aos objetivos	Descritiva	<p>A pesquisa descritiva objetivou trazer a descrição do objeto de estudo (Matitz, 2014), demonstrando a forma com que se encontra o estado da arte no presente, sobre a temática controle social e tribunais de contas.</p>
Exploratória		<p>As pesquisas exploratórias “são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato” (Gil, 2008, p. 27) e no presente estudo o escopo é estudar e identificar de que modo o controle social pode ser incentivado por órgãos formais, com competências constitucionais de controle, como é o caso dos tribunais de contas, de modo a capacitar os cidadãos no exercício do controle social.</p>	
Explicativa		<p>Pois o estudo buscou identificar os fatores que contribuíram para a ocorrência dos fenômenos estudados, e aqui se destaca a capacitação dos cidadãos no exercício do controle social em seus municípios (Gerhardt; Silveira, 2009).</p>	

Fonte: Elaborado pela autora (2023), a partir de Gil, 2008; Godoy, 1995; Marconi; Lakatos, 2003; Matitz, 2014; Vergara, 2014.

Como critérios utilizou-se a categorização das ações das entidades estudadas, visando à obtenção da resposta ao problema de pesquisa. Neste estudo, realizou-se a análise de conteúdo seguindo as regras da homogeneidade e da pertinência, nos termos lecionados por Bardin:

Regra da Homogeneidade: os documentos retidos devem ser homogêneos, isto é, devem obedecer a critérios precisos de escolha e não apresentar demasiada singularidade fora desses critérios. (...)

Regra de pertinência: os documentos retidos devem ser adequados, enquanto fonte de informação, de modo a corresponderem ao objetivo que suscita a análise (Bardin, 2011, p. 128).

O estudo de abordagem qualitativa, com a delimitação temporal de 2002 a 2022 considerando marcos verificados na busca pelos dados que embasaram esta pesquisa, fundamentados em pesquisa bibliográfica e documental de dados coletados junto aos Tribunais de Contas de Portugal (TCP), aqui se inclui a análise documental do sítio eletrônico do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) – e do Estado Paraná (TCE-PR).

Neste contexto a delimitação do universo de documentos situou a análise das ações dos Tribunais de Contas de Portugal e do Estado do Paraná, que contribuem para a capacitação do cidadão ao exercício do controle social, notadamente em seus municípios, que no Paraná são 399, e em Portugal 308.

Desta forma, o Design da Pesquisa/ Delimitação do Estudo fica evidenciado no Quadro 8.

Quadro 8: Design da Pesquisa/ Delimitação do Estudo.

(continua)

Tópico	Descrição
Tema	Controle social em Municípios e Tribunais de Contas
Título	TRIBUNAIS DE CONTAS E CONTROLE SOCIAL EM MUNICÍPIOS: ESTUDO COMPARATIVO PORTUGAL – PARANÁ / Brasil
Problema de Pesquisa	Como se dá a participação dos tribunais de contas na materialização do controle social em municípios portugueses e paranaenses?

(conclusão.)

Objetivo Geral	
Descrição	Forma de Alcance
Analisar comparativamente as atuações dos Tribunais de Contas de Portugal e do Estado do Paraná que contribuem para a materialização do controle social nos municípios jurisdicionados.	Estudo comparativo por meio de categorização das ações realizadas pelos Tribunais de Contas de Portugal e do Estado do Paraná, com base em levantamento bibliográfico e documental, via lei de acesso à informação, por requerimento às Instituições objeto deste estudo. Com a análise de conteúdo, dos documentos e relatórios produzidos pelos Tribunais, das ações, disponíveis nos respectivos sítios eletrônicos.
Objetivos Específicos	
Descrição	Formas de Alcance
a) Demonstrar a relevância da participação social nas decisões que impactam no desenvolvimento local/regional, à luz da teoria institucional	Levantamento bibliográfico
b) Propor possíveis melhorias para atuação dos tribunais de contas estudados na implementação do controle social nas municipalidades jurisdicionadas	Com o levantamento documental e bibliográfico, após a análise comparativa dos relatórios e ações das entidades estudadas; Estudo da legislação brasileira e portuguesa referente ao tema.
c) Propor (a elaboração de) um guia didático que contribua para a formação do cidadão para o exercício do controle social.	Formular como produto final da pesquisa, um Guia Didático, a partir da fundamentação teórica deste estudo, com conceitos básicas destinadas a todos os munícipes, com o fim de esclarecer e levar maior conhecimento aos cidadãos do que é o controle social.
Teoria Central	Institucionalismo
Amostra	Tribunal de Contas de Portugal e Municípios portugueses e Tribunal de Contas do Estado do Paraná e municípios paranaenses.
Categorias de Análise definidas	Eventos sobre a temática “Controle social” realizados pelos tribunais em análise;
	Cursos de formação sobre a temática;
	Projetos educacionais voltados à educação para cidadania, para incentivo do exercício do controle social.
Variáveis a serem consideradas	Atuação do Tribunal de Contas de Portugal e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná; atividades realizadas por cada entidade; ano; número de participantes; participação dos municípios.
Recorte Longitudinal	2002 a 2022. Foi escolhido este período de tempo considerando que após o levantamento bibliográfico e documental verificou-se que 2002 foi o <i>start</i> do Programa Controle Social no TCE/PR, e este período engloba as ações do Tribunal de Contas de Portugal e Conselho da Prevenção da Corrupção/CPC.

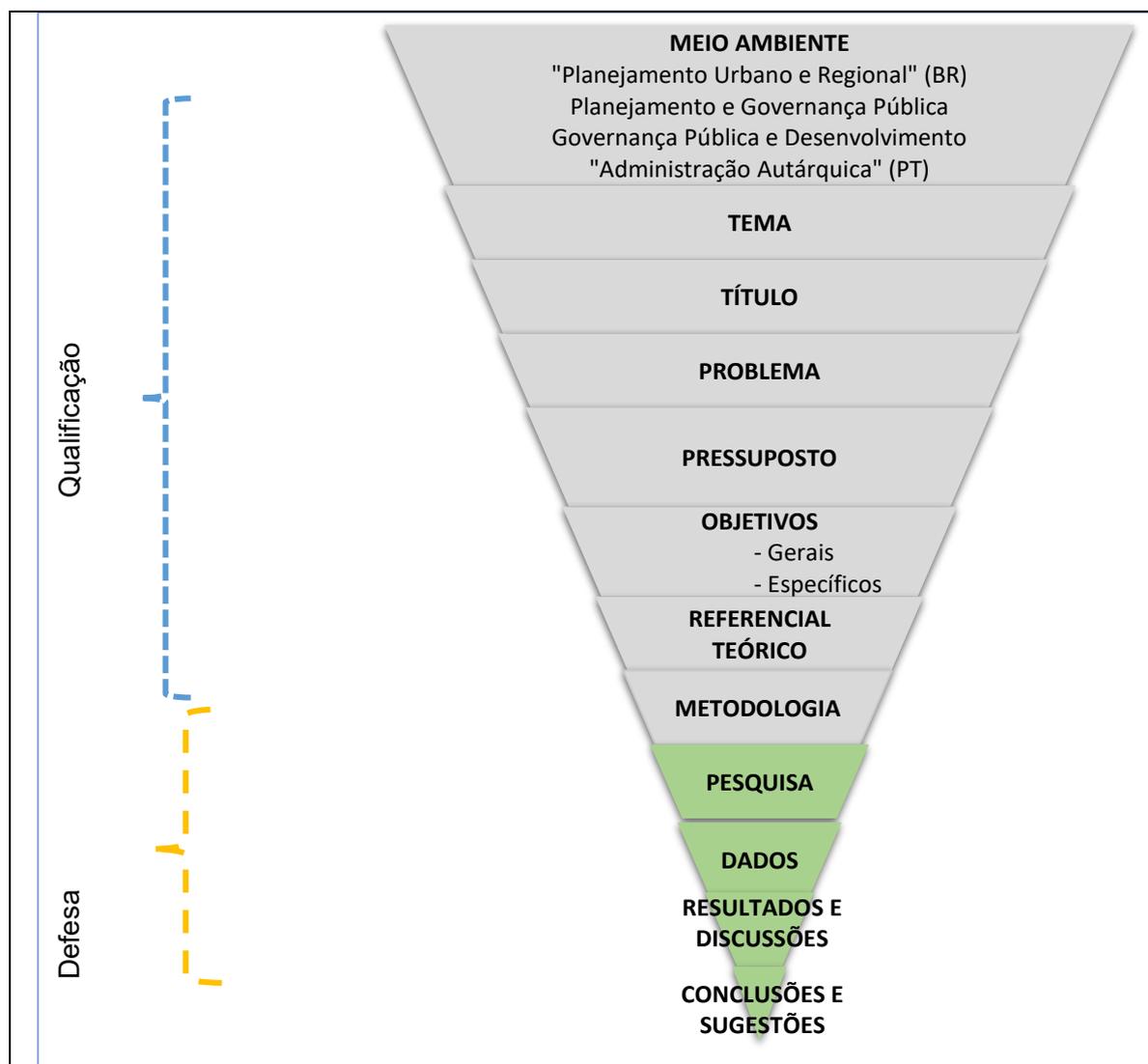
Fonte: Elaborado pela autora (2023).

3.2 DELINEAMENTO DA PESQUISA

O desenvolvimento do estudo se dividiu em duas fases, da definição inicial do projeto até a qualificação e desta até a defesa final da dissertação.

A primeira fase foi concluída com a qualificação do estudo, e a segunda fase se fez em pesquisa, coleta de dados, resultados e discussões, para ao final apresentar as conclusões, sugestões de estudos futuros e limitações, como demonstrado na Figura 6:

Figura 6: Proposta de Desenvolvimento da Pesquisa.



Fonte: Adaptado de Oliveira, D. (2018) e Oliveira, W. (2020).

3.3 REVISÃO SISTEMÁTICA

A abordagem principal do estudo situa-se nos temas “controle social” e “Tribunais de Contas” no que se refere à integração e à importância de entidades públicas de controle capacitando e incentivando os cidadãos à materialização do controle social em municípios. Por tal razão, foram pesquisados esses assuntos como drivers nas bases de trabalhos científicos.

No Periódicos Capes foi pesquisado o termo “Controle Social e Tribunal de Contas”, entre os anos 2002 e 2022, delimitando os assuntos: controle social, Tribunais de Contas e Tribunal de Contas; com os filtros: revisado por pares; artigos e dissertações; idioma português, uma vez que o objetivo é de verificar o estado da arte na temática. A pesquisa devolveu 43 resultados.

Foram utilizados, conforme Quadro 9, seis artigos dentre os resultados obtidos, por terem relação direta com o tema controle social e tribunais de contas, sendo eles:

Quadro 9: Resultado pesquisa Periódicos Capes.

Título	Autor	Ano	Fonte: Periódicos Capes
Caminhos da democracia participativa: participação popular nos tribunais de contas	CAVALCANTI, Juliana Rodrigues Barreto; RODRIGUES, Juliana Silva.	2017	Revista Controle –
O fortalecimento do tribunal de contas e a busca de um novo sistema de combate à corrupção.	BARRETO, Waléria da Cruz Sá.	2012	Revista Controle: Doutrinas e artigos Vol. 10, Nº. 1
Fortalecendo a democracia: a contribuição dos tribunais de contas para o controle social.	CARVALHO, Harley Sousa de; ALBUQUERQUE, Felipe Braga.	2010	Revista Controle – Vol VIII – Nº 1.
A função social dos tribunais de contas no Brasil na ordem constitucional.	CHADID, Ronaldo.	2018	Revista Brasileira de Filosofia do Direito e-ISSN: 2526-012X Salvador v. 4 n. 1
Controle democrático de contas públicas: a importância da sinergia entre os tribunais de contas e a sociedade.	ELIAS, Gustavo Terra.	2011	Revista Controle – Vol. IX – Nº 1
Breves reflexões sobre controle externo e controle social.	PÍTSICA, George Brasil Paschoal.	2011	Revista Controle. 2011. Vol.9 (2). N.2

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Na base de dados Scopus a pesquisa foi realizada com os *drivers* “Court of Auditors” and “Social Control”, na mesma delimitação de período, e se obteve dois resultados, constantes do Quadro 10.

Quadro 10: Resultado pesquisa base de dados Scopus.

Título	Autores	Ano	Fonte
Management Inspection System (SFG) of the Tocantins State Court of Auditor an instrument of social control [Sistema de fiscalização da gestão (sfg) do tribunal de contas do estado do Tocantins como instrumento de controle social]	DE AGUIAR, J.C., DA LUZ SOARES, D.M.A., SANTOS, J.E.S.	2020	CICIC – 2020 - Décima Conferência Iberoamericana de Complejidad, Informatica y Cibernetica, Memórias 2, pp. 12-16
21st century Court of Auditors and social control: An inseparable relationship today [Tribunal de contas do século xxi e o controle social: uma relação inseparável na atualidade]	DE AGUIAR, J.C., DA LUZ SOARES, D.M.A., SANTOS, J.E.S.	2020	CICI – 2020 - Décima Conferência Iberoamericana de Complejidad, Informatica y Cibernetica, Memórias 2, pp. 17-19

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Ambos os resultados são da subárea de informática e cibernética, razão pela qual não foram utilizados no presente estudo.

Na base de dados Web of Science (WoS) com os *drivers Court of Auditors and “Social Control”*, delimitado o tempo entre 2002 e 2022, foi obtido um resultado (indicado no Quadro 11) que também fez parte do desenvolvimento teórico, tendo em vista que evidência como a educação pode contribuir com a participação cidadã:

Quadro 11: Resultado pesquisa base de dados Web of Science (WoS)

Título	Autor(a)	Ano	Fonte
Report of an experience on education and technological mediation in the context of citizenship and social control course	ANJOS, Alexandre Martins dos; ANJOS, Rosana Abutakka Vasconcelos dos; ANDRADE, Marina Bressane Spinelli Maia; MACIEL, Cristiano; PESSOA, Rebeca Lydia Pernambuco Lins; VUOLO, Cassyra Lucia Correa	2021	Humanidades e Inovação Volume 8. Edição 47

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Utilizou-se a delimitação longitudinal o período de 2002 a 2022 levando-se em conta o ano em que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná lançou o programa “Controle Social” no Tribunal. E dentro desse período, encaixou-se os atos de atuação do Tribunal de Contas de Portugal, como se verificou na análise dos dados.

3.4 TRATAMENTO E EXPOSIÇÃO DOS DADOS

Os dados coletados foram tratados por meio da abordagem qualitativa e expostos segundo as diretrizes da análise de conteúdo – por meio de categorização, com o escopo de alcançar o objetivo geral proposto: *analisar comparativamente as atuações dos Tribunais de Contas de Portugal e do Estado do Paraná que contribuem para a materialização do controle social nos municípios jurisdicionados* e com isso responder ao problema de pesquisa.

A categorização, conforme explica Bardin (2011) é “a passagem dos dados brutos a dados organizados”, fazendo com que seja possível descobrir índices invisíveis nos dados brutos. Para tanto, serão utilizadas categorias com o fim de comparar a atuação dos tribunais de contas na atuação da temática objeto desta pesquisa.

A análise foi realizada por estatística descritiva, com as variáveis qualitativas ordinais: Tribunal de Contas de Portugal e Tribunal de Contas do Estado do Paraná; por tipos de atividades realizadas por cada entidade; ano de ação; e número de participantes para, enfim, concatenar os dados na comparação final. Desse modo, o tratamento dos dados ficou dividido em dois subitens: Tribunal de Contas de Portugal – Entidade A, Tribunal de Contas do Estado do Paraná – Entidade B e no item 4 – Resultados e Discussões – para trazer a comparação, conforme proposto nos objetivos.

Dentro desse cenário, com a coleta dos dados documentais e bibliográficos, por meio da Lei de Acesso à Informação, tanto no Brasil quanto em Portugal, passou-se à exposição e tratamento dos dados.

3.4.1 Tribunal de Contas de Portugal – Entidade A

Por meio da análise de conteúdo por procedimentos bibliográfico e documental verificou-se que o Tribunal de Contas de Portugal, instituição secular, órgão constitucional de controle, não possui seja em legislação, seja em suas atribuições, projetos e ações para atuação com o objetivo de capacitação do cidadão para o exercício do controle social.

O Tribunal como entidade de controle, fixou como sua missão²¹ nos três últimos planos estratégicos:

Fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, julgar as Contas que a Lei manda submeter-lhe, dar parecer sobre a Conta Geral do Estado e sobre as Contas das Regiões Autónomas, apreciar a gestão financeira pública, efetivar as responsabilidades financeiras e exercer as demais competências que lhe forem atribuídas pela Lei (Portugal, 1976, Artigo 214º; Portugal, 2022a, Artigo 1.º)

Todavia, em que pese ter a postura de estrita fiscalização comprometeu-se, em seu plano estratégico 2020-2022, a reforçar a política de transparência e abertura à sociedade:

O Tribunal compromete-se, assim, através deste importante instrumento estratégico, aprovado pelo Plenário Geral em 9 de outubro de 2019, a reforçar a política de transparência e abertura à sociedade, evoluindo para uma abordagem mais integrada e articulada das várias valências do controlo financeiro, que confiram maior relevância, eficiência e eficácia à sua atuação e contribuam para reforçar a confiança dos cidadãos na gestão financeira pública. (Portugal, 2020 p. 5)

No entanto, o TCP não desenvolve diretamente essa competência de promover a cidadania, o controle social, ou de realizar ações ou processos de formação do cidadão para o exercício do controle social.

O que foi possível evidenciar, segundo os relatórios de atividades do TCP de 2002 a 2022, é o recebimento de participações, exposições, queixas e denúncias, nas quais realiza a análise e, havendo fatos a serem apurados, são avaliados para

²¹Tribunal de Contas de Portugal – Plano Estratégico 2017-2019. Disponível em: [https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/PlaneamentoGestao/PlanosTrienais/Documents/Plano%20Estrat%C3%A9gico%202017-2019%20\(Extrato\)/plano-2017-2019-extrato.pdf](https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/PlaneamentoGestao/PlanosTrienais/Documents/Plano%20Estrat%C3%A9gico%202017-2019%20(Extrato)/plano-2017-2019-extrato.pdf). Acesso em: 11 set. 2023; Tribunal de Contas de Portugal – Plano Estratégico 2020-2022. Disponível em: [https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/PlaneamentoGestao/PlanosTrienais/Documents/Plano%20Estrat%C3%A9gico%202020-2022%20\(Extrato\)/plano-2020-2022-extrato.pdf](https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/PlaneamentoGestao/PlanosTrienais/Documents/Plano%20Estrat%C3%A9gico%202020-2022%20(Extrato)/plano-2020-2022-extrato.pdf). Acesso em: 11 set. 2023; Tribunal de Contas de Portugal – Plano Estratégico 2023-2025. Disponível em: [https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/PlaneamentoGestao/PlanosTrienais/Documents/Plano%20Estrat%C3%A9gico%202023-2025%20\(Extrato\)/plano-2023-2025-extrato.pdf](https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/PlaneamentoGestao/PlanosTrienais/Documents/Plano%20Estrat%C3%A9gico%202023-2025%20(Extrato)/plano-2023-2025-extrato.pdf). Acesso em: 11 set. 2023.

efeitos de análise de risco, planejamento de ações de controle ou comunicadas ao Ministério Público no caso de identificarem eventuais ilícitos financeiros (Portugal, [2023c]).

Porém, em 2008, foi criado o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), por meio da Lei 54/2008²² de 4 de setembro, associando-se a campanhas de prevenção à corrupção promovidas pelas Nações Unidas e esta entidade realizou diversas ações com o viés de aproximar o cidadão do cuidado com a coisa pública, também com base na Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública (OCDE, [2017?]).

Importante notar que o CPC não é um órgão do Tribunal de Contas, não faz parte do Tribunal, mas em toda sua existência, 2008-2023, funcionou com suporte integral do Tribunal de Contas, tendo este conferido ao CPC apoio administrativo, meios operacionais e instalações, recursos humanos consistentes na oferta de um técnico superior do quadro e pessoal do Tribunal de Contas de Portugal, além de um assistente administrativo especialista. Ainda, contou com a ajuda e suporte dos departamentos de: Arquivo Documentação e Informação (DADI), de Gestão Financeira e Patrimonial (DGFP), e Departamento de Sistemas e Tecnologia da Informação (DSTI), prestando apoios administrativo, financeiro e informático ao CPC, conforme Relatório de Atividades de 2008 (Portugal, 2009, p. 6).

Ademais, a composição do CPC tinha por Presidente da entidade o Presidente do Tribunal de Contas e este tribunal deu todo o suporte físico-financeiro para que as ações do CPC pudessem ser concretizadas, como dispunha o artigo 1º da Lei nº 54/2008 de 4 de setembro:

Artigo 1º

Objecto –

A presente lei cria o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), entidade administrativa independente, a funcionar junto do Tribunal de Contas, que desenvolve uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas. (Lisboa, 2008).

²²PGDL – Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. Lei 54/2008 de 4 de setembro disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1367&tabela=leis&ficha=1&pagina=1#:~:text=A%20presente%20lei%20cria%20o,da%20corrup%C3%A7%C3%A3o%20e%20infrac%C3%A7%C3%B5es%20conexas. Acesso em 24 ago 2023.

A competência do CPC designadamente consistia²³ em atuar no combate à corrupção e infrações conexas, o que enseja uma forma de controle. Isso porque, uma vez atuando nos projetos e ações que estimulem a sociedade ao combate e prevenção da corrupção no setor público, está se capacitando o cidadão ao exercício do controle social. É uma forma de controle social. Diga-se que atrelado ao TCP posto que sua composição se constituía da seguinte forma, como consta no Quadro 12.

Quadro 12: Composição do CPC.

Composição CPC – Lei 54/2008 de 4 de setembro. Artigo 3º:	Presidente: Presidente do Tribunal de Contas de Portugal
	Secretário Geral: Diretor-Geral do Tribunal de Contas de Portugal
	Inspector Geral de Finanças
	Inspector-Geral das Obras Públicas, Transporte e Comunicações
	Inspector-Geral da Administração Local
	Um magistrado do Ministério Público, designado pelo Conselho Superior do Ministério Público, com um mandato de quatro anos, renovável
	Um advogado, nomeado pelo conselho geral da Ordem dos Advogados, com um mandato de quatro anos, renovável
	Uma personalidade de reconhecido mérito nesta área, cooptada pelos restantes membros, com um mandato de quatro anos, renovável.

Fonte: Elaborado pela autora (2023) a partir da Lei 54/2008 de 4 de setembro (Lisboa, 2008).

Em que pese ter o CPC autonomia, conforme disposto no artigo 4º da Lei 54/2008 de 4 de setembro, pela análise da legislação verificou-se que sua ligação ao Tribunal de Contas foi constante, conforme demonstram alguns dispositivos da referida lei:

Artigo 4º. 2 – O CPC elabora um projecto de orçamento anual, que é apresentado e aprovado nos mesmos termos do projecto de orçamento do Tribunal de Contas.

Artigo 6º. 2. Os funcionários do quadro têm os vencimentos do lugar de origem, acrescido do suplemento mensal de disponibilidade permanente vigente no Tribunal de Contas.

²³Destaca-se aqui que o Conselho de Prevenção da Corrupção teve seus trabalhos encerrados no ano de 2023, sendo substituído pelo Mecanismo Nacional Anticorrupção, e sua estrutura e composição foi totalmente alterada, sem contar com a participação do Tribunal de Contas de Portugal, conforme disposto no Decreto-Lei nº 109-E/2021 de 9 de dezembro. Disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3543&tabela=leis&so_miolo= Acesso em: 24 ago. 2023.

Artigo 6º. 3. Ao secretário-geral do CPC compete a gestão administrativa e financeira do serviço de apoio, incluindo a nomeação do pessoal, sob a superintendência do presidente.

Artigo 9º. 4. Devem igualmente ser remetidas ao CPC cópias dos relatórios de auditoria ou inquérito do Tribunal de Contas e dos órgãos de controlo interno ou inspeção da Administração Pública central, regional ou local, ou relativos às empresas do sector público empresarial, que reportem factos enunciados na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º ou deficiências de organização dos serviços auditados susceptíveis de comportar risco da sua ocorrência. (Lisboa, 2008)

Assim sendo, é possível concluir que, indiretamente, o Tribunal de Contas de Portugal, durante os 15 anos de existência do Conselho de Prevenção da Corrupção, deu sua contribuição na disseminação de conhecimento aos cidadãos para o exercício do controle social em seus municípios, em suas autarquias locais, por meio das diversas ações realizadas pelo CPC.

Dentro da atuação do Conselho de Prevenção da Corrupção destacam-se diversas ações voltadas ao controle e prevenção da corrupção, nos mais diversos meios da administração pública, com ações tanto para entidades locais quanto para entidades intermunicipais e nacionais, conforme abaixo se demonstra. Dentro de tais ações o CPC desenvolveu projetos sob dois eixos, apresentados na Figura 7:

Figura 7: Eixos dos Projetos de formação do Conselho de Prevenção da Corrupção.

Eixo 1 - Prevenção da corrupção em sentido estrito

- no âmbito da gestão pública, onde se incluem as diversas medidas propostas e recomendadas relativamente a instrumentos de mapeamento e prevenção de riscos de fraude, corrupção e infrações conexas, incluindo a componente de acompanhamento da execução das recomendações e avaliações apresentadas neste âmbito por organismos internacionais a Portugal

Eixo 2 - Prevenção da corrupção em sentido lato

- no âmbito da denominada “educação para a cidadania”, de aprofundamento da consciência cívica sobre a importância e necessidade da ética e da integridade na vida pública, a partir da dinamização formativa e educativa, trabalhando sobretudo com as gerações mais novas no âmbito do sistema formal de ensino, com a rede de escolas do ensino básico e secundário e com as universidades.

Fonte: Elaborada pela autora (2023) a partir de informações do sítio eletrônico do CPC. Disponível em <https://www.cpc.tcontas.pt/> Acesso em: 20 ago. 2023.

Elementos centrais, na dinamização dos diversos projetos em cada um dos eixos de intervenção mencionados, são as deliberações e as recomendações

aprovadas pelo CPC – que não detém competências legais para emitir diretivas ou orientações de cariz vinculativo – que se destinam às entidades públicas e aos respetivos dirigentes e gestores públicos

Importante destacar que, em 2010, o CPC emitiu a Recomendação 01/2010 de 07 de abril (Portugal, 2011), sugerindo às entidades públicas a publicação de seus Planos de gestão de riscos e infrações conexas em seus respectivos sítios eletrônicos, com o fim de dar maior publicidade aos cidadãos, aumentando a transparência e conferindo informação ao público em geral, da existência dos planos e da importante função que desempenham, isso passa a possibilitar uma participação cidadã mais efetiva com base em informações públicas necessárias ao controle social.

Segundo dados do Conselho de Prevenção da Corrupção²⁴, de 2008 a 2023 foram realizadas ações de formações, por solicitação das entidades públicas portuguesas, direcionadas à prevenção da corrupção e infrações conexas.

Com base nos documentos do CPC, foi possível levantar as entidades e municípios que solicitaram ao CPC cursos de formação visando a prevenção da corrupção dentro do escopo do Eixo 1, no Quadro 13:

Quadro 13: Entidades ligadas a áreas de Gestão e Administração Públicas, Desenvolvimento Económico, Saúde e Serviço Social, Educação, Transporte, Administração Municipal e Turismo que solicitaram junto ao CPC e realizaram ações de formação de Prevenção e Combate

(continua)

Entidades ligadas a Gestão/Administração Pública e Desenvolvimento Económico	Agência para o Desenvolvimento e Coesão
	AICEP, Portugal Global
	APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A.

²⁴Conselho de Prevenção da Corrupção: Ações de Formação – Nos termos da alínea b) do n.º 2º do art.º 2º da Lei n.º 54/2008, de 3 de setembro, o CPC promove ações de formação junto das entidades públicas relativamente à prevenção da corrupção e infrações conexas, designadamente nas vertentes da Ética, Deontologia e Elaboração de Códigos de Conduta e Manuais de Boas Práticas, bem como na Elaboração e Adoção de Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas. Os programas de formação do CPC têm sido também concretizados no âmbito da oferta formativa do INA (Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas), IGAP (Instituto de Gestão e Administração Pública) e CEFAPA (Centro de Formação da Administração Pública dos Açores). Disponível em <https://www.cpc.tcontas.pt/acoes/formacao.html> Acesso em 25 ago. 2023.

(continua)

Entidades ligadas a Gestão/Administração Pública e Desenvolvimento Económico	Autoridade de Gestão do PO ISE - Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
	Caixa Geral de Depósitos
	CEFAPA - Centro de Formação da Administração Pública dos Açores
	Cooperativa António Sérgio para a Economia Social
	Direção-Geral da Administração Local
	Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais
	Direção-Geral do Tribunal de Contas
	Direção-Regional de Agricultura e Pescas do Algarve
	IAPMEI – Agência para Competitividade e Inovação
	IGAP - Instituto de Gestão e Administração Pública
	INA - Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas
	International Chamber of Commerce
	MOFUNDOS – Sociedade Gestora de Fundos de Investimentos Imobiliários S.A.
	PARVALOREM
	Secretaria-Geral do Ministério da Economia
	Secretaria-Geral do Ministério da Educação
	Secretaria-Geral do Ministério da Justiça
	Secretaria-Geral do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social
	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
	Serviços Intermunicipalizados de Águas e Resíduos de Loures
SIMAS Oeiras & Amadora – Serviço de Águas de Oeiras e Amadora	
Entidades ligadas ao setor de Saúde e Serviço Social	ACSS – Administração Central do Sistema de Saúde, I.P
	Centro Hospitalar de Setúbal, EPE
	Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, EPE
	INEM – Instituto Nacional de Emergência Médica
	INFARMED – Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P
	Inspeção-Geral das Atividades em Saúde
	Serviços de Ação Social da Universidade do Minho
	Serviços Sociais da Administração Pública

(conclusão.)

Entidades ligadas ao setor de Saúde e Serviço Social	Unidade de Saúde da Ilha de São Jorge
	Unidade de Saúde da Ilha Terceira
Entidades ligadas ao setor da Educação	Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
	Faculdade de Direito da Universidade do Porto
	Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa
	Inspeção-Geral de Educação
	Instituto Politécnico de Lisboa
	Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
	Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
	Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra
	Instituto Universitário de Lisboa – ISCTE
	ISCTE / IUL - Instituto Universitário de Lisboa
	Ius Gentium Coninbrigae / Universidade de Coimbra
	Parque Escolar, EPE
	Universidade Autónoma de Lisboa
	Universidade de Coimbra
	Universidade de Santiago de Compostela
	Universidade do Minho
Entidades ligadas ao setor de Transporte	Instituto da Mobilidade e Transportes, I.P
Municípios – Administração Municipal	Município de Águeda
	Município de Albufeira
	Município de Loulé
	Município de Loures
	Município de Odivelas
	Município do Porto
Entidade ligada ao setor de Turismo	Parques Sintra - Monte da Lua, E.M.

Fonte: Elaborado pela autora (2023) a partir de dados constantes no sítio eletrônico do Conselho de Prevenção da Corrupção – CPC. Disponível em <https://www.cpc.tcontas.pt/acoes/formacao.html> Acesso em 18 set 2023.

Considerando a forma metodológica de categorização das ações, proposta por Bardin (2011), foram ainda agrupados os dados obtidos, e divididos em 3 categorias, isso porque para além dessas ações de formação solicitadas pelas entidades, o CPC desenvolveu ao longo de sua atuação – 2008 a 2023, projetos de educação para a cidadania, direcionadas pelo Eixo 2 dos processos de desenvolvimento ao combate à corrupção e infrações conexas, conforme categorizados nos Quadros 14, 15 e 16, divididos em A) Organização e Participação

em Seminários, Conferências, Colóquios, Mesas Redonda; B) Ações de Formação; e C) Projetos desenvolvidos pelo CPC, conforme seguem:

Quadro 14: A) CPC nos eventos relativos à temática, na Organização e Participação em Seminários, Conferências, Congressos, Colóquios, Mesas Redondas.

(continua)

Ano	Organização e Participação em Seminários, Conferências e Colóquios pelo CPC	Participantes
2010	Seminário de Âmbito Nacional – I Seminário do Conselho de Prevenção da Corrupção – Tema: “A Prevenção dos Riscos de Corrupção”. Objetivo: Sensibilizar a sociedade para a importância da prevenção da corrupção e debate com os gestores públicos da importância de se criar planos de prevenção de riscos de corrupção como instrumento de gestão (Portugal, 2010; Portugal, 2011) ²⁵ .	1000 participantes
	Participação do Presidente do CPC juntamente com a Senhora Ministra da Educação – Dra Isabel Alçada – na Ação de Sensibilização: <i>Educação para a Cidadania</i> , que decorreu na Escola Professor Lindley Cintra, no Lumiar, no dia 09 de dezembro, para assinalar o Dia Internacional contra a Corrupção. (Portugal, 2011).	Sem informação
	Participação do Dr. António Joao Maia, do Serviço de Apoio Técnico do CPC, no Seminário organizado na Universidade Lusíada do Porto pelo Centro de Estudos Judiciários sob o tema “Corrupção e Criminalidade Financeira”, onde focou o tópico “O Conselho de Prevenção da Corrupção e sua Missão”. (Portugal, 2011)	Sem informação
	Participação do Dr. António João Maia, do Serviço de apoio do CPC, como formador no Seminário “O Problema da Corrupção – Acções de Prevenção e Despiste”, Organizado pela Inspeção Geral das Actividades em Saúde. (Portugal, 2011)	Sem informação
2011	CPC organizou com a colaboração do Tribunal de Contas de Portugal a Conferência: <i>Estado, Administração Pública e Prevenção da Corrupção</i> , na Reitoria da Universidade de Lisboa, com a Intervenção do Presidente do Tribunal de Contas e do CPC, da Sra Ministra da Justiça. Palestraram: - Sr Dr. Vitor Tanzi, com o tema “ <i>A Corrupção no Estado</i> ”; do Secretário-Geral do CPC com o tema “ <i>Prevenção de Riscos Acompanhamento pelo CPC</i> ”, - o Conselheiro e Subinspetor-Geral da IGAL Dr. Mario Tavares da Silva com o tema “ <i>A Prevenção dos riscos nas Autarquias Locais</i> ” - Sr. Prof. Dr. Eduardo Paz Ferreira, com o tema “ <i>Prevenir a Corrupção, defender o Estado de Direito Democrático</i> ”, - o Conselheiro João Amaral Tomaz com o tema “ <i>O fenómeno da Corrupção e os impostos</i> ”, - o Sr. Dr. José Mouraz Lopes, com o tema “Os riscos de corrupção como fator de ilicitude, e - Sr. Professor Dr. Óscar Afonso com o tema “ <i>A economia paralela</i> ”.	300 participantes
	Participação no Seminário Corrupção na Administração Pública, âmbito do Primeiro Fórum de Ciências Sociais e Políticas, organizado pelos alunos de Gestão e Administração Pública do ISCSP/UTL	Sem informação

²⁵Relatório de Actividades 2009. Disponível em https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/Rel_Actv_CPC_2009.pdf Acesso em 18 de set 2023.
Relatório de Actividades 2010. Disponível em https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/Rel_Actv_CPC_2010.pdf. Acesso em 18 de set 2023.

(continua)

Ano	Organização e Participação em Seminários, Conferências e Colóquios pelo CPC	Participantes
2011	Participação na Conferência <i>Ministério Público e Combate à Corrupção</i> , organizado pelo DCIAP, na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.	Sem informação
	Participação na mesa redonda <i>A qualidade e a gestão do risco</i> , inserida no seminário da Associação Portuguesa para a Qualidade <i>Forum Excelência Portugal 2011</i> , na Fundação do Oriente.	Sem informação
	Participação no encontro de trabalho com a Direção-Geral de Política de Justiça, no âmbito do qual se evidenciou o sentido e o alcance da ação do CPC e os principais projetos que têm sido desenhados e implementados com o propósito.	
	Participação no Seminário no Centro de Estudos Judiciários dedicado ao tema <i>“Corrupção e Criminalidade Financeira”</i> .	
	Participação no Colóquio <i>“Contabilidade e Gestão”</i> organizado pelo ISCAL, onde se abordou o tema <i>“A ética e a transparência como fatores de responsabilidade social das organizações”</i> .	
2012	Participação dos Membros do Serviço de Apoio na Conferência <i>“Combate à fraude ao SNS – partilhar experiências, aprofundar a colaboração e melhorar os sistemas no âmbito do Seminário organizado pela Polícia Judiciária e pela IGAS.</i>	Sem informação
	Participação do Conselheiro Joao Amaral Tomaz na mesa redonda <i>Portugal with future: Fighting corruption and economic crime</i> , no âmbito da conferência Internacional <i>Interdisciplinary insights on Fraud and Corruption</i> , organizado pelo Observatório de Economia e Gestão de Fraude, da Faculdade de Economia da Universidade do Porto	
	Participação do Secretário-Geral na Conferência final do Projeto: <i>“Sistema Nacional de Integridade”</i> , organizada pela TIAC, sob o título <i>Proteger a Democracia dos Riscos de Corrupção</i> .	
	Participação do Secretário-Geral no Curso Livre do Sistema Nacional de Integridade, apresentando o CPC e sua atividade.	
	Intervenção do Secretário-Geral na cerimónia de lançamento do projeto <i>Gestão transparente</i> da INTELIS/SIEMENS, no Centro Cultural de Belém, projeto este apoiado desde o início pelo CPC.	
2013	Seminário ministrado pelo Sr. Conselheiro José Maria Leite Martins sobre a problemática da <i>Gestão de conflitos de interesses</i> , no âmbito na Pós-Graduação em <i>Compliance</i> , do Instituto Superior de Gestão Bancária.	Sem informação
	Participação do Presidente do CPC (e também Presidente do Tribunal de Contas de Portugal), Conselheiro Guilherme d’Oliveira Martins, no Colóquio Internacional organizado pelo Tribunal de Contas de Portugal, Tribunal de Contas da França – Cour de Compte, FONDAFIP e IDEFF, dedicado ao tema <i>Políticas Orçamentais em contexto de crise</i>	Sem informação
	Participação do Senhor Dr. António Maia, em representação do CPC, no Ciclo de Conferências <i>Corrupção e Integridade: Duas faces da moeda</i> , organizado pela “Academia de Política Apartidária da Faculdade de Direito da Universidade do Porto”.	Sem informação

(continua)

Ano	Organização e Participação em Seminários, Conferências e Colóquios pelo CPC	Participantes
	Participação do Sr. Dr. António Maia, representando o CPC, no programa televisivo Praça da Alegria, da RTP1, no qual apresentou os objetivos do concurso <i>Imagens contra a Corrupção</i> , a Instituição CPC e seus principais projetos.	Transmissão de âmbito nacional
2014	Participação do Conselheiro Presidente e do Secretário-Geral no Seminário <i>A economia não-registada e a criminalidade económica organizada</i> , organizado conjuntamente pelo CPC, Tribunal de Contas, OBEGEF (Observatório de Economia e Gestão de Fraude, da Faculdade de Economia da Universidade do Porto) e Sindicato de Magistrados do Ministério Público.	Sem informações
	Participação do Conselheiro Presidente nas Jornadas de Direito Penal Económico, organizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.	Sem informações
	Participação do Conselheiro Presidente no Ciclo de Conferências <i>Corrupção e Integridade – duas faces da mesma moeda</i> , organizado pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto.	
	Participação do Conselheiro Presidente no 8º Congresso Nacional sobre <i>Contratação Pública Eletrónica – as novas directivas da EU e a generalização da contratação eletrónica em Portugal</i>	
	Participação do Secretário-Geral num Seminário sobre a temática da <i>Corrupção</i> , organizado pela Universidade do Minho, Braga.	
	Participação do Secretário-Geral em evento organizado pelo Instituto de Estudos Superiores Militares, Lisboa.	
	Participação do Conselheiro Dr. João Amaral Tomaz no Seminário <i>Múltiplas Perspectivas da Economia Paralela</i> , organizado pelo OBEGEF (Observatório de Economia e Gestão de Fraude da Faculdade de Economia da universidade do Porto), Porto.	
	Participação do Secretário-Geral no Seminário <i>Compras Públicas no Setor da Saúde – uma nova dimensão</i> , organizado pela Universidade Católica Portuguesa, Lisboa.	
2015	CPC atuou na organização de Conferências e Seminários relacionados à problemática da corrupção e de sua prevenção nos seguintes eventos: - Seminário <i>Democracia, Média e Corrupção</i>, organizado em conjunto pelo CPC, Tribunal de Contas e Centro de Investigação Media e Jornalismo da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, no âmbito do projeto <i>Corrupção política nos media: uma perspectiva comparada</i>, ocorrido em 29 de maio de 2015, no auditório do Tribunal de Contas de Portugal; - Seminário Internacional <i>Corrupção – prevenir e investigar</i> , que decorreu em Lisboa, no auditório do Tribunal de Contas, em 9 de dezembro de 2015, para assinalar o Dia internacional contra a corrupção e resultou de uma organização conjunta do Conselho de Prevenção da Corrupção, do Tribunal de Contas, do Sindicato dos Magistrados do Ministério público, do Observatório de Economia e Gestão de Fraude da Faculdade de Economia da Universidade do Porto e da Associação Sindical dos Funcionários de Investigação Criminal da Polícia Judiciária.	Sem informações

(continua)

Ano	Organização e Participação em Seminários, Conferências e Colóquios pelo CPC	Participantes
2015	<p>O Presidente do CPC (e também do TCP), dentro do âmbito do desenvolvimento dos concursos <i>Imagens Contra a Corrupção</i>, ministrou aulas nas Escolas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Escola Secundária Severim de Faria, em Évora, em 16 de abril de 2015; - Escola Secundária de Miraflores, em Oeiras, em 23 de abril de 2015; - Escola Secundária Inês de Castro, em Alcobaça, em 27 de abril de 2015. <p>Participação do Sr. Dr. António Maia, do Serviço de Apoio, na Reunião da Unidade de Contacto da união Europeia em matéria de corrupção, no Ministério dos Negócios Estrangeiros em Lisboa, no dia 02 de fevereiro do 2015.</p> <p>Participação do Secretário-Geral na sessão de apresentação do Plano estratégico da “Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública I.P. (ESPAP), em Lisboa, no dia 03 de fevereiro de 2015</p>	
	<p>Participação do Conselheiro Manuel Augusto Matos, bem como do Sr. Dr. António Maia e da Sr. Dr. Ana Paula Garcês, do Serviço de Apoio, no colóquio <i>O financiamento partidário e eleitoral em Portugal: balanço e perspectivas</i>, organizado pelo Tribunal Constitucional pela Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, em 06 de fevereiro de 2015.</p> <p>Participação do Sr. Dr. António Maia, do Serviço de Apoio, no Seminário <i>A Transparência na Administração Pública</i>, organizado pela <i>Coimbra Business School</i>, da Universidade de Coimbra, em 06 de março de 2015, onde abordou o tema: <i>A Transparência e a Ética como mecanismos de promoção da qualidade na Administração Pública.</i></p> <p>Participação do Sr. António Maia, do Serviço de Apoio, no Seminário <i>A Corrupção na Administração Pública portuguesa</i>, organizado pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, em 20 de março de 2015, com o tema: <i>Ética, transparência e prevenção da corrupção.</i></p>	Sem informações
	<p>Participação do Conselheiro Presidente na XIII Conferência do “Clube de Amigos de Vieira do Minho” sobre <i>Prevenção da Corrupção</i>, em 20 de maio de 2015.</p> <p>Participação do Secretário-Geral no Curso de Pós-Graduação em <i>Direito da Contratação Pública</i>, no Instituto Europeu da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, em 21 de maio de 2015.</p> <p>Participação do Conselheiro Presidente na Conferência organizada pela “Associação Jurídica de Vila Nova de Gaia” sobre <i>a Gestão Pública, responsabilidade e prevenção da corrupção</i>, que decorreu no dia 29 de maio de 2015.</p> <p>Participação do Secretário-Geral Sr. Dr. António Maia, do Serviço de Apoio, no Seminário <i>Democracia, Media e Corrupção</i>, organizado conjuntamente pelo Conselho de Prevenção da Corrupção, pelo Tribunal de Contas e pelo Centro de Investigação Media e Jornalismo da Faculdade de Ciências Sociais e humanas da Universidade de Nova Lisboa, que ocorreu no auditório do Tribunal de Contas, no dia 29 de maio de 2015</p>	Sem informações

(continua)

Ano	Organização e Participação em Seminários, Conferências e Colóquios pelo CPC	Participantes
2015	Participação da Sra. Ana Paula Garcês, do Serviço de Apoio, nas <i>Jornadas sobre a corrupção</i> , organizadas conjuntamente pela Ordem dos Advogados, pela Associação Sindical dos Juizes Portugueses e pelo Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, que decorreu na Figueira da Foz, no dia 20 de junho de 2015.	Sem informações
	Participação do Sr. Dr. António Maia, do Serviço de Apoio, no Programa <i>Em nome da lei</i> , da Rádio Renascença, emitido na Figueira da Foz, no dia 20 de junho de 2015, no âmbito das <i>Jornadas sobre Corrupção</i> , organizadas conjuntamente pela Ordem dos Advogados, pela Associação Sindical dos Juizes Portugueses e pelo Sindicato dos Magistrados do Ministério Público.	
	Participação do Conselheiro Presidente na sessão inaugural da <i>Comissão de Responsabilidade Cooperativa e Anticorrupção da Representação Portuguesa da International Chamber of Commerce</i> (ICC Portugal), ocorrido em 17 de setembro de 2015, na Associação Comercial de Lisboa.	
	Participação do Conselheiro Vitor Braz e do Sr. Dr. António Maia, do Serviço de Apoio, no Seminário <i>Medidas Antifraude e de combate à corrupção nos fundos estruturais</i> , organizados conjuntamente pela OLAF e pela IGF e que decorreu em Lisboa, no dia 18 de setembro de 2015.	
	Participação do Sr. Dr. António Maia, do Serviço de Apoio, na Conferência <i>Corrupção na Economia, na Sociedade e em Democracia</i> , organizado pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, em 9 de novembro de 2015 em Lisboa, abordando o tema <i>Corrupção – a importância da prevenção</i> .	
	Participação do Secretário-Geral no Congresso do INA da Administração Pública, <i>Valor e Confiança</i> , no dia 12 de novembro de 2015 em Lisboa.	
	Participação do Conselheiro Presidente no Congresso organizado pelo ISCTE-IUL sobre <i>Contratação Pública Eletrónica</i> , que decorreu em Lisboa, em 09 de dezembro de 2015	
	Participação do Conselheiro Presidente e do Sr. Dr. António Maia, do Serviço de Apoio, no Seminário internacional <i>Corrupção – prevenir e investigar</i> , em Lisboa, no auditório do Tribunal de Contas , em 09 de dezembro de 2015, para assinalar o dia internacional contra a corrupção, resultado de uma organização conjunta do CPC, do Tribunal de Contas , do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, do Observatório de Economia e Gestão de Fraude da Faculdade de Economia da Universidade do Porto e da Associação Sindical dos Funcionários de Investigação Criminal da Polícia Judiciária.	
	Intervenção do Secretário-Geral num colóquio organizado pelo “Instituto de Estudos Superiores Militares”, no dia 19 de dezembro de 2015.	
2016	Jornada de Gestão da UAL sobre <i>Ética na Gestão</i> , em janeiro de 2016.	Sem informações
	18º Curso de Direitos Humanos <i>Ius Gentium Conimbrigae</i> , sobre o tema da <i>Ética, Transparência e Prevenção da Corrupção na Administração Pública</i> , na Universidade de Coimbra – abril de 2016.	
	II Seminário Internacional sobre <i>Ética, Justiça e Prestação de Contas</i> – Faculdade de Direito de Lisboa, maio de 2016	

(continua)

Ano	Organização e Participação em Seminários, Conferências e Colóquios pelo CPC	Participantes
2016	Curso de Pós-Graduação sobre <i>Direito da Contratação Pública</i> , sobre a temática <i>A Prevenção da corrupção na contratação pública</i> , na Faculdade de Direito de Lisboa, em maio de 2016.	Sem informações
	10º Congresso Nacional da Contratação Pública Eletrónica, subordinado ao tema <i>O novo quadro legal dos contratos públicos</i> , no ISCTE-IUL	
	Conferência promovida pela “Comissão de Responsabilidade Corporativa e Anticorrupção” da <i>International Chamber of Commerce</i> , sob o tema <i>A necessidade de estratégias ativas de combate à corrupção nas empresas portuguesas</i> , em novembro de 2016.	
	Reunião de coordenação relativa ao seguimento do 1º Relatório Anticorrupção da EU, na Direção-Geral dos Assuntos Europeus do MNE, janeiro de 2016	
	Participação na reunião de avaliação pós-resgate com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional sobre o combate à corrupção e o incremento da transparência, no Ministério das Finanças, janeiro de 2016.	
	Acompanhamento da visita ao Tribunal de Contas e ao Conselho de Prevenção da Corrupção do Comissário para a Investigação sobre o Abuso de Autoridade do Nepal, junho de 2016.	
	Acompanhamento da visita ao Tribunal de Contas e ao Conselho de Prevenção da Corrupção de delegação do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controlo do Brasil para conhecimento dos projetos, das estratégias e metodologias adotadas pelo CPC no âmbito da prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas na gestão pública.	
	Acompanhamento de visita ao Conselho de Prevenção da Corrupção de Delegação do Departamento de Inspeção da Província de Jiangsu, da República Popular da China, setembro de 2016.	
	Informação sobre o Manual de sensibilização dos inspetores tributários para o fenómeno da corrupção.	
	Reunião com a Associação Cívica Transparência e Integridade, sobre a problemática das estratégias e instrumentos nas organizações, julho de 2016.	
Acompanhamento permanente da execução por Portugal das recomendações apresentadas pelo GRECO (GRUPO DE ESTADOS CONTRA A CORRUPÇÃO ²⁶ no âmbito do 4º ciclo de avaliação relativo à prevenção da corrupção na ação aos membros do Parlamento, Juízes e dos Magistrados do Ministério Público.		

²⁶“O Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) foi criado em 1999 pelo Conselho da Europa para monitorizar a conformidade dos Estados com as normas anticorrupção da organização”. (Conselho da Europa, [s.d.]). Disponível em <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco> Acesso em 20 de set 2023.

(continua)

Ano	Organização e Participação em Seminários, Conferências e Colóquios pelo CPC	Participantes
2016	Cooperação permanente com os principais organismos internacionais de luta e prevenção da corrupção, designadamente do GRECO, da OCDE, da União Europeia, da Transparência Internacional e da ONU, relativamente à adoção e execução por Portugal das Recomendações da OCDE, emitidas no âmbito dos diversos processos de avaliação que tem sido realizados em Portugal, com destaque para divulgação nas páginas da ONU/UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime, na área Portugal: <i>Images Against Corruption</i> , dos filmes premiados nas diversas edições dos concursos <i>Imagens Contra a Corrupção</i> , promovidos pelo CPC.	Sem informações
2017	<p>Intervenção no Colóquio sobre contratação pública organizado pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, em maio.</p> <p>Intervenção na 4ª Edição do Curso de Direção e Estratégia Policial do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna sobre o tema <i>Prevenção da Corrupção</i>, em maio.</p> <p>Intervenção no Curso de Pós-Graduação em contratação pública na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa sobre <i>A Prevenção de riscos na contratação pública</i>, em julho.</p> <p>Participação no I Congresso Internacional do Direito Comparado no combate à corrupção, em Coimbra e em Lisboa, em setembro.</p> <p>Acompanhamento dos trabalhos de avaliação realizada em 2017 pelo GAFI (Grupo de Acção Financeira)²⁷ a Portugal – análise de medidas adotadas contra lavagem de capitais.</p> <p>Análise do relatório do Parlamento Europeu <i>The cost of non-Europe in the area of organised crime and corruption</i>. (tradução: Crime Organizado e Corrupção: Relatório de custo da Não-Europa) – de março de 2016.</p> <p>Análise da norma ISSAI 5700, da INTOSAI, <i>Guideline for the Audit of Corruption Prevention</i>, relativa a metodologias no âmbito de realização de auditorias sobre a prevenção da corrupção.</p> <p>Acompanhamento do Relatório do GRECO relativo ao 4º Ciclo de Avaliação a Portugal – prevenção da corrupção na ação aos membros do Parlamento, dos Juizes e dos Magistrados do Ministério Público, e adoção das recomendações.</p> <p>Referência ao CPC e seus projetos na reunião do IBAN – <i>International Board of Auditors for NATO</i> – com os Tribunais de Contas e Instituições congéneres dos Estados membros, na conferência NATO'S <i>Building Integrity Policy</i>, realizada em Bruxelas, em maio.</p> <p>Participação nos trabalhos da 17ª Conferência Anual da Rede Europeia de Pontos de Contacto Contra a Corrupção (EPAC-EACN), realizada em Lisboa, de 15 a 17 de novembro de 2017.</p>	Sem informações

²⁷GAFI – Grupo de Acção Financeira - “O GAFI promove padrões internacionais e a aplicação efetiva das medidas legais, regulamentares e operacionais necessárias para combater o branqueamento de capitais, o financiamento do terrorismo e outras ameaças à integridade do sistema financeiro internacional. O GAFI (i) emite recomendações destinadas a prevenir e a reprimir esses crimes (consideradas *standards* internacionais nestas matérias), (ii) promove a avaliação mútua da observância desses standards (iii) determina contramedidas relativamente às jurisdições com deficiências relevantes e (iv) identifica novos riscos e metodologias de combate a estas atividades criminosas”. Informações do sítio eletrónico do Banco de Portugal. Disponível em <https://www.bportugal.pt/page/grupo-de-accao-financeira-gafi#:~:text=O%20Grupo%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20Financeira,e%20ao%20financiament%20do%20terrorismo>. Acesso em 20 de set 2023.

(continua)

Ano	Organização e Participação em Seminários, Conferências e Colóquios pelo CPC	Participantes
2017	Participação no Curso da Universidade Nova de Lisboa sobre a <i>Corrupção e contratação pública</i> , dirigido a juristas brasileiros, em novembro	sem informação
	Cooperação em permanência com os principais organismos internacionais de luta e prevenção da corrupção, designadamente do GRECO, da OCDE, da União Europeia, da Transparência Internacional e da ONU, relativamente à adoção e execução por Portugal das suas diversas Recomendações, emitidas no âmbito dos diversos processos de avaliação que têm sido realizados no nosso país, destacando-se ainda a divulgação, através da página ONU/UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), na área de Portugal: <i>Images Against Corruption</i> , dos filmes premiados e distintos nas diversas edições dos concursos <i>imagens contra a corrupção</i> , promovidos pelo CPC.	
2018	Seminário Internacional organizado pela OLAF (Organismo Europeu de Luta Antifraude ²⁸) e autoridades romenas sobre Prevenção de Riscos de Corrupção em projetos financiados pela União Europeia, em Bucareste.	Sem informação
	Seminário Internacional organizado pelas Universidades de Santiago de Compostela e do Minho sobre <i>Corrupção Pública</i> , em Santiago de Compostela.	
	Seminário Internacional organizado pela Presidência do Conselho de Ministros e representantes da OCDE, <i>Qualificar o Apoio ao Centro do Governo</i> , em Lisboa, na Presidência do Conselho de Ministros.	
	Conferência Internacional organizada pela PGR e pelo DCIAP, <i>Combate à Corrupção (Projeto ETHOS)</i> , em Lisboa, na Torre do Tombo.	
	Conferência de apresentação da <i>Norma Portuguesa NP-ISSO 37001-2018</i> , no Dia Internacional da Normalização, organizado pelo Instituto Português da Qualidade, em Almada.	
	Conferência Internacional Comemorativa do X Aniversário do CPC, organizada juntamente com o Tribunal de Contas.	300 Dirigentes e funcionários da Administração Pública.
2019	Organização e Participação na <i>Conferência Internacional de Integridade Desportiva – Implementar políticas, concertar ações (sic), reforçar a investigação, co-organizada com o Tribunal de Contas</i> , a Procuradoria-Geral da República, a Polícia Judiciária e o Comité Olímpico Português, em Lisboa.	Sem informação.
	Participação na Conferência Internacional <i>Los Sistemas de Integridad Institucional en las Administraciones Públicas</i> , na Escuela Gallega de Administración Pública, em Santiago de Compostela.	
	Participação na Conferência <i>A corrupção é uma violação dos direitos humanos</i> , organizada pela Escola Superior de Educação de Viana do Castelo, em Viana do Castelo.	

²⁸OLAF – Organismo Europeu de Luta Antifraude – Criado pela DECISÃO DA COMISSÃO de 28 de Abril de 1999 que institui o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) [notificada com o número SEC(1999) 802] (1999/352/CE, CECA, Euratom)– Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999D0352> Acesso em 20 de set 2023.

(continua)

Ano	Organização e Participação em Seminários, Conferências e Colóquios pelo CPC	Participantes
2019	<p>Participação na <i>Jornada Luso-Brasileira de Combate à Corrupção – Aspectos Históricos e Práticos</i> realizada com a colaboração da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa no âmbito de uma visita de estudo de Magistrados brasileiros a Portugal, em Lisboa.</p> <p>Acompanhamento do <i>Global Anti-Corruption & Integrity Forum</i>, organizado pela OCDE em Paris.</p> <p>Avaliação e acompanhamento das recomendações do GRECO-Conselho da Europa sobre a evolução do fenómeno da corrupção no espaço europeu.</p> <p>Apresentação do CPC e seus projetos a delegação de funcionários do Departamento de Auditoria da Província de Kyunggido da Coreia do Sul, em Lisboa.</p> <p>Apresentação do CPC e seus projetos no âmbito de uma visita de estudo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de uma Delegação do <i>Body's Control</i> do Primeiro Ministro da Romênia, com a colaboração da Direção-Geral da Política de Justiça, em Lisboa. - de Cooperação internacional com uma delegação da Inspeção-Geral da Administração do Estado da Angola; - realizada por uma Delegação de Magistrados e outros técnicos de Investigação da Bulgária, Romênia e República Checa. 	Sem informação
2020	<p>Por solicitação e designação da Sra. Ministra da Justiça, o CPC por meio do Secretário-Geral e do Dr. António Maia, do Serviço de Apoio, integrou os trabalhos da Comissão para Definição de uma <i>Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020-2024</i>. O CPC contribuiu na apresentação de sugestões e propostas de trabalho decorrentes dos diversos projetos de âmbito preventivo, formativo e educativo que tem realizado, e participou nos trabalhos de reflexão e debate conjunto relativamente à adequação e articulação de todas as propostas e sugestões apresentadas pelos membros da Comissão. (Portugal, 2021c, p. 25)</p> <p>Conferência final de apresentação de resultados e encontro anual entre as escolas que participaram na primeira edição do projeto <i>Mais Vale Prevenir, no Tribunal de Contas</i> em Lisboa.</p> <p>Participação no Curso de Pós-graduação em Direito da Contratação Pública, com o tema <i>A Prevenção da Corrupção na Contratação Pública</i>, em 14 de janeiro, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.</p> <p>Jornadas Luso-espanholas sobre Contratação Pública, com o tema <i>a Prevenção da Corrupção na contratação pública</i>, em janeiro na Universidade Portucalense, no Porto.</p> <p>Sessão com o Conselho de Administração da Caixa Geral de Depósitos sobre Ética e Integridade na Gestão das Organizações – os riscos de fraude e corrupção e sua prevenção, em setembro, em Lisboa.</p> <p>Participação conjunta com o Tribunal de Contas, no projeto da OCDE, SPIO – <i>Senior Public INtegrity Officials</i>, sobre recolha de dados para identificação de indicadores de integridade pública sobre Qualidade da Estrutura Estratégica.</p> <p>Participação na conferência sobre <i>Boa governança e a luta contra a corrupção na era digital: fortalecendo os princípios da transparência, integridade e responsabilidade</i>, organizada pela presidência Albanesa da OSCE, por videoconferência em junho</p>	Sem informações

(conclusão)

Ano	Organização e Participação em Seminários, Conferências e Colóquios pelo CPC	Participantes
2020	Acompanhamento do projeto de mapeamento global das autoridades anticorrupção (NCPA) no âmbito do Grupo de Estados Contra a Corrupção e da OCDE.	Sem informação
	Apresentação do CPC e seus projetos em reuniões de cooperação com entidades anticorrupção da Bulgária (CACIAF – Comissão anticorrupção e confisco de ativos ilegais) e Cazaquistão (Agência Anticorrupção da República do Cazaquistão)	
2021	Participação no Fórum Anticorrupção e Integridade 2021 da OCDE.	Sem informação
	Colaboração nos trabalhos de avaliação da União Europeia sobre o quadro anticorrupção em Portugal, sob coordenação da Direção-Geral da Política e Justiça	
	Colaboração nos trabalhos de produção de recomendação da OCDE sobre a luta contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais.	
	Organização de visita de Delegação de Autoridade de Controle Administrativo Egípcio	
	Indicação de membro para a composição da Comissão Independente de Acompanhamento das Medidas Especiais de Contratação Pública, art. 18º da Lei nº 30/2021 de 212 de maio.	
	Organização da Conferência sobre o Dia Internacional contra a corrupção – 9 de dezembro – na Escola Secundária Maria Amália Vaz de Carvalho, em Lisboa, onde houve um debate e reflexão com o envolvimento dos alunos sobre a problemática da integridade e prevenção da corrupção e entrega do 2º prêmio do CPC-Ciência.	
	Participação na 1ª Conferência Regional sobre a Prevenção da Corrupção e a Transparência, organizada pelo Governo Regional dos Açores, em 9 de dezembro em Angra do Heroísmo.	
2022	O CPC assinalou o dia 9 de dezembro – Dia Internacional contra a Corrupção (ANEXO E) com uma sessão pública com o tema – <i>Vamos Falar de Corrupção e da Sua Prevenção</i> – na Escola Secundária D. Sancho II, por <i>streaming</i> para todo o país, estiveram presentes todos os membros do CPC, convidada a Ministra da Justiça e o Presidente e Vice-presidente do Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), ainda o Vice-presidente da Câmara municipal de Elvas e a Representante da Rede de Bibliotecas Escolares. O Presidente do Tribunal de Contas , por inerência, do CPC, discursou aos alunos sobre ética, valores da democracia, e os impactos da corrupção para a sociedade como a instabilidade social, a pobreza, serviços públicos mais caros, deterioração da boa gestão e quebra da confiança social’.	Participaram da sessão + de 100 alunos 15 docentes e a Diretora da Escola D. Sancho II.
	Participação na 2ª Conferência Regional sobre a Prevenção da Corrupção e a Transparência, organizada pelo Governo Regional dos Açores, em 7 de dezembro em Ponta Delgada.	Sem informação
	Colaboração nos trabalhos de avaliação do Grupo de Estado contra a Corrupção do Conselho da Europa sobre o 5º ciclo de avaliações aos Estados-membros, sob coordenação da Direção-Geral da Política de Justiça.	Sem informação
	Publicação do Livro “Prevenção da Corrupção – CPC, 14 anos de ação”, para assinalar os projetos e correspondentes resultados alcançados pela ação do Conselho de Prevenção da Corrupção durante 14 anos de existência.	Sem informação

Fonte: Elaborado pela autora (2023) com base nos dados dos Relatórios de Atividades dos anos de 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017^b; 2018^b; 2019; 2020; 2021 e 2022.

No Quadro 15 estão dispostas as ações de formação realizadas pelo CPC, no período analisado.

Quadro 15: B) Ações de Formação Realizadas pelo CPC.

(continua)

Ano	Ações de Formação realizadas pelo Conselho de Prevenção da Corrupção – CPC	Participantes
2011	Realização de Workshop na Câmara Municipal de Loures com o título <i>Riscos de Corrupção: Elaboração e Implementação dos Planos de Prevenção</i>	Sem informação
	Ação de Formação sobre o tema: <i>Riscos de Corrupção: Elaboração, Implementação e Acompanhamento de Planos de Prevenção.</i>	
2012	Ação de Formação ministrada pelo Sr. Dr. António João Maia, do Serviço de Apoio, a técnicos das empresas municipais <i>DomusSocial</i> e GOP-Gestão de Obras Públicas, do Município do Porto, relativamente aos temas <i>Fraude, corrupção e infrações conexas: Modelos de caracterização e despiste, e Riscos de Corrupção: elaboração, adoção e acompanhamento de planos de prevenção.</i>	Sem informação
	Ação de Formação Ministrada pelo Sr. Dr. António João Maia, do Serviço de Apoio, a quadros superiores e dirigentes da Autoridade Tributária em Lisboa e no Porto, relativamente aos temas <i>Fraude, Corrupção e Infrações Conexas: modelos de caracterização e despiste e Riscos de Corrupção: elaboração e acompanhamento dos planos de prevenção.</i>	Sem informação
2013	Ação de Formação ministrada pelo Sr. Dr. António Maia do Serviço de Apoio, aos funcionários da ANACOM subordinada a temática <i>Caracterização e prevenção da corrupção e ilícitos conexos</i> , com duração de 21 horas.	400 participantes
	Ação de Formação ministrada pelo Sr. Dr. António Maia, do Serviço de Apoio, a funcionários com funções de direção e chefia da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais e de Reinserção Social, subordinada à temática <i>A questão da corrupção – Caracterização, deteção e prevenção, com a duração de 3 horas.</i>	50 participantes
2014	Realização de 04 Ações de Formação ministradas pelo Sr. Dr. António Maia, do Serviço de Apoio, a funcionários do Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra subordinadas a temática <i>Caracterização e Prevenção de Riscos de Corrupção e ilícitos conexos</i> , com duração de 7 horas por cada ação.	80 participantes
	02 ações de formação ministradas pelo Sr. Dr. António Maia, do Serviço de Apoio, a funcionários da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça, subordinadas a temática <i>Caracterização da Prevenção de Riscos de Corrupção e ilícitos conexos</i> , com duração de 7 horas cada ação.	40 participantes
	02 ações de formação ministradas pelo Sr. Dr. António Maia, do Serviço de Apoio, a funcionários da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça, subordinados à temática <i>Códigos de Ética e de Conduta na Função Pública</i> , com duração de 7 horas cada ação.	40 participantes
	01 ação de formação ministrada pelo Sr. Dr. António Maia, do Serviço de Apoio, a funcionários dos Serviços de Ação Social da Universidade do Minho, subordinada à temática <i>Caracterização e Prevenção de Riscos de Corrupção e ilícitos conexos</i> , com a duração de 7 horas.	30 participantes
	01 ação de formação ministrada pelo Senhor Dr. António Maia, do Serviço de Apoio, a funcionários do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, subordinada a temática <i>Caracterização da Prevenção de Riscos de Corrupção e ilícitos conexos</i> , com duração de 4 horas.	30 participantes

(continua)

Ano	Ações de Formação realizadas pelo Conselho de Prevenção da Corrupção – CPC	Participantes
2015	16 ações de formação a funcionários do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras sobre o tema <i>Os Riscos de Corrupção e a sua prevenção</i> , com duração de 3 horas por ação	300 participantes
	03 ações de formação a funcionários da AICEP, subordinados ao tema <i>Ética. Gestão Pública e Prevenção da Corrupção</i> , com duração de 3 horas por cada ação.	80 participantes
	01 ação de formação a funcionários da estrutura de serviços do Ministério da Economia, subordinada ao tema <i>Ética. Conduta e Prevenção da Corrupção na Administração Pública</i> , com duração de 12 horas.	40 formandos
	01 ação de formação a funcionários da Direção Regional de Agricultura e Pescas do Algarve, subordinada ao tema <i>Ética. Conduta e Prevenção de riscos de Corrupção</i> , com duração de 3 horas	60 participantes
	01 ação de formação a funcionários do Tribunal de Contas, subordinada ao tema <i>Os riscos da corrupção e a sua prevenção</i> , com a duração de 3 horas.	50 participantes
	01 ação de formação a funcionários da Inspeção Geral das Atividades em Saúde, subordinada ao tema <i>Ética. Transparência e Prevenção da Corrupção</i> , com duração de 12 horas.	50 participantes
	01 ação de formação a funcionários da Universidade do Minho, subordinada ao tema <i>Ética. Conduta e Prevenção da Corrupção na Administração Pública</i> , com a duração de 6 horas.	30 participantes
	01 ação de formação a funcionários da Câmara Municipal de Odivelas, subordinada ao tema <i>Ética. Gestão Pública e Prevenção da Corrupção</i> , com a duração de 3 horas.	30 participantes
2016	Ação de formação no “Centro Hospitalar de Setúbal”, sobre <i>Ética, Transparência e Prevenção da Corrupção</i> , em fevereiro.	As ações de 2016 abrangeram cerca de 600 funcionários e dirigentes do setor público.
	06 Ações de formação na “Parque Escolar”, sobre <i>Elaboração e execução de Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações conexas</i> , em fevereiro, abril e maio.	
	Ação de formação sobre Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção no Instituto de Gestão e Administração Pública (IGAP), em abril.	
	05 Ações de formação sobre ética e execução e acompanhamento de Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção, em abril, junho e dezembro.	
	Ação de formação sobre <i>Ética, Transparência e Prevenção de Riscos de Corrupção</i> , na Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra (APSS), em maio.	
	Ação de formação sobre <i>Prevenção de Riscos de Corrupção</i> , nos Serviços Sociais da Administração Pública (SSAP), em junho.	
	Ação de formação na empresa municipal “Parques de Sintra – Monte da Lua” sobre <i>Ética e Gestão Pública</i> , em julho.	
	Curso de formação do INA sobre <i>Ética e gestão de riscos de corrupção no Setor Público</i> , em julho.	
	Curso de formação inicial de inspetores da Inspeção-Geral das Atividades em Saúde (IGAS) sobre <i>Ética da atividade inspetiva e prevenção da corrupção</i> , em setembro.	
	Ação de formação na Direção-Geral da Administração Local (DGAL) sobre <i>Ética na gestão pública e prevenção de riscos</i> , em setembro.	
Ação de formação na Secretaria-Geral do Ministério da Educação sobre <i>Prevenção de Riscos de corrupção na gestão pública</i> , em setembro.		

(continua)

Ano	Ações de Formação realizadas pelo Conselho de Prevenção da Corrupção – CPC	Participantes
2016	Ação de formação sobre <i>Ética e prevenção de riscos na gestão pública</i> , na Unidade de Saúde da Ilha Terceira, em outubro.	As ações de 2016 abrangeram cerca de 600 funcionários e dirigentes do setor público
	Ação de formação sobre <i>Ética e prevenção de riscos na gestão pública</i> , nos Serviços Intermunicipalizados de Águas e Resíduos de Loures (SIMAR), em novembro.	
	Ação de formação sobre <i>Ética e prevenção de riscos na gestão pública</i> , na Autoridade de Gestão do PO ISE – Programa Operacional Inclusão Social e Emprego, em novembro.	
	Ação de formação sobre <i>Ética e prevenção de riscos na gestão pública, no Município de Águeda</i> , em novembro.	
2017	Ação de formação na Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. sobre <i>Ética, Transparência e Prevenção de Riscos de Corrupção</i> , em janeiro.	As ações de 2017 abrangeram cerca de 1000 funcionários e dirigentes do Setor Público
	Ação de formação nos Serviços Sociais da Administração Pública sobre <i>Planos de prevenção de riscos de corrupção no Setor Público</i> , em janeiro.	
	Ação de formação nos serviços do Instituto da Mobilidade e Transportes, I.P., sobre <i>Ética e Gestão de Riscos na Administração Pública</i> , em fevereiro.	
	Ação de formação no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras em Lisboa, sobre <i>Ética, conduta, gestão pública e fatores de risco</i> , em março.	
	Ação de formação nas delegações do Porto do Programa Operacional de Inclusão Social e Emprego (POP-ISE) e Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas e (PO-APMC) sobre <i>Ética na gestão pública e prevenção de riscos de corrupção</i> , em março.	
	Ação de formação na delegação de Faro do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras sobre <i>Ética, Integridade e Prevenção de Riscos de Corrupção</i> , em maio.	
	Ação de formação no Instituto de Gestão e Administração Pública do Porto sobre <i>Ética e Prevenção de Riscos de Gestão e de Corrupção na Administração Pública</i> , em maio.	
	Ação de formação no INA sobre <i>Ética, conduta e prevenção da corrupção</i> , em junho.	
	Ação de formação no INA/CEFAPA – Centro de Formação da Administração Pública dos Açores, em Angra do Heroísmo, sobre <i>Ética, conduta, gestão pública e fatores de risco</i> , em setembro.	
	Ação de formação no INA/INFARMED, sobre <i>Ética e Integridade na Administração Pública</i> , em outubro.	
	Ação de formação na delegação do Funchal do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras sobre <i>Ética, Integridade e Prevenção de Riscos de Corrupção</i> , em outubro.	
	Ação de formação no INA/CEFAPA – Centro de Formação da Administração Pública dos Açores, em Ponta Delgada, sobre <i>Ética, conduta, gestão pública e fatores de riscos</i> , em outubro.	
	Ação de formação no INA/INFARMED, sobre <i>Ética, Integridade e prevenção de riscos de corrupção na Administração Pública</i> , em novembro.	
	Ação de formação no INA/Município de Albufeira, em Albufeira, sobre <i>Ética, conduta, gestão pública e fatores de riscos</i> , em novembro.	
Ação de formação na Cooperativa António Sérgio para a Economia Social, em Lisboa, sobre <i>Ética, conduta, gestão pública e fatores de risco</i> , em novembro.		

(continua)

Ano	Ações de Formação realizadas pelo Conselho de Prevenção da Corrupção – CPC	Participantes
2017	<p>Ação de formação no INA/INFARMED sobre <i>Ética, Integridade e prevenção de riscos de corrupção na Administração Pública</i>, em dezembro.</p> <p>Ação de formação no INA/Inspeção-Geral de Educação, sobre <i>Ética, Integridade e prevenção de riscos de corrupção na Administração Pública</i>, em dezembro.</p> <p>Ação de formação no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras em Lisboa, sobre <i>Ética, conduta, gestão pública e fatores de risco</i>, em dezembro.</p> <p>Ação de formação no Instituto Politécnico de Lisboa, sobre <i>Ética, Integridade e prevenção de riscos de corrupção na Administração Pública</i>, em dezembro.</p>	As ações de 2017 abrangeram cerca de 1000 funcionários e dirigentes do Setor Público
2018	<p>Por solicitação das entidades, o CPC desenvolveu durante o ano de 2018 ações de formações sobre <i>Ética, Integridade e Prevenção de riscos de corrupção na Administração Pública</i> nas seguintes entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ADC – Agência para o Desenvolvimento e Coesão; ● CCDR – Algarve – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve; ● CEFAPA – Centro de Formação da Administração Pública dos Açores; ● INFARMED – Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P.; ● IGE – Inspeção-Geral de Educação; ● INA – Direcção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas; ● INEM – Instituto Nacional de Emergências Médicas; ● IPL – Instituto Politécnico de Lisboa; ● Município de Loulé; ● Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras 	Ações que abrangeram 1200 funcionários e dirigentes do Setor Público. Permitindo o incremento e sensibilização para a problemática dos riscos de corrupção (Portugal, 2019, p. 21).
2019	<p>Por solicitação das entidades, o CPC desenvolveu durante o ano de 2019 ações de formações sobre <i>Ética, Integridade e Prevenção de riscos de corrupção na Administração Pública</i> nas seguintes entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões; ● Centro Hospitalar e Universitário do Porto; ● Direcção-Geral das Atividades Económicas; ● Hospital de Magalhães Lemos, E.P.E.; ● INA – Direcção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas; ● Instituto de Gestão e Administração Pública; ● Município de Loulé; ● Município de Vila Nova de Gaia; ● Santa Casa da Misericórdia de Lisboa; ● Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna; ● Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, da Solidariedade e Segurança Social; ● Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros; ● Unidade Nacional de Gestão do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu 	Ações que abrangeram cerca de 1000 funcionários e dirigentes do Setor Público. Permitindo o incremento e sensibilização para a problemática dos riscos de corrupção (Portugal, 2020b, p. 23).

(continua)

Ano	Ações de Formação realizadas pelo Conselho de Prevenção da Corrupção – CPC	Participantes
2019	Participação em cursos de formação de dirigentes da Administração pública, FORGEP ²⁹ , organizados pelo INA em Algés.	Sem informação
	Participação nos cursos de formação inicial de Inspectores da Inspeção-Geral das Atividades em Saúde, em cooperação com o IDEFF (Instituto de Direito Económico Financeiro e Fiscal, da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, em Lisboa.	
2020	Por solicitação das entidades, o CPC desenvolveu durante o ano de 2019 ações de formações sobre <i>Ética, Integridade e Prevenção de riscos de corrupção na Administração Pública</i> nas seguintes entidades: <ul style="list-style-type: none"> ● Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I. P.; ● Direcção-Geral da Educação; ● IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação; ● IMOFUNDOS; ● Município de Loulé; ● SIMAS Oeiras e Amadora; ● PARVALOREM 	Ações em conjunto abrangeram 1000 funcionários e dirigentes do Setor Público.
	Participação em cursos de formação de dirigentes da Administração Pública, FORGEP, organizados pelo INA em Algés.	Sem informação
	Sessões formativas em diversos Agrupamentos e Escolas Secundárias no âmbito do projeto do CPC <i>Mais Vale Prevenir</i> .	Sessão de trabalho com a entidade Metro do Porto S.A., sobre <i>planos de prevenção de riscos</i> , em 17 fevereiro, no Porto.
2021	Por solicitação das entidades, o CPC continuou a desenvolver ações formativas de apoio a entidades do setor público sobre as temáticas <i>Ética, Integridade nas organizações, Prevenção de riscos de corrupção</i> , nas seguintes entidades: <ul style="list-style-type: none"> ● Agência Portuguesa do Ambiente; ● Camões – Instituto da Cooperação e da Língua; ● Centro de Formação da Administração Pública dos Açores; ● Fundação para os Estudos e Formação Nas Autarquias Locais; ● Instituto de Gestão e Administração Pública; ● Instituto dos Registos e Notariados; ● Instituto Nacional de Administração; ● Município de Caiscais ● Município de Loulé 	Sem informação da quantidade de participantes, apenas a menção de que foram dezenas (Portugal, 2022b, p. 26).
	Participação em cursos de formação de dirigentes da Administração Pública, FORGEP, organizados no âmbito do INA.	Sem informação
	Participação no Programa de Capacitação Avançada para Trabalhadores em Funções Públicas (CAT), organizados pelo INA.	1000 técnicos superiores da Administração Pública.
	Participação no processo formativo de atualização dos funcionários e técnicos da Inspeção Regional Administrativa e da Transparência, dos Açores.	Sem informação
	Sessões formativas em diversos agrupamentos e Escolas Secundárias no âmbito do projeto do CPC <i>Mais Vale Prevenir</i> .	Sem informação

²⁹Programa de Formação em Gestão Pública – INA: Instituto Nacional de Administração – Instituto Público ligado à Administração Indireta do Estado. Disponível em <https://www.iscte-iul.pt/cursos/164/cursos-de-especializacao-forgep-formacao-gestao-publica>. Acesso em: 20 set. 2023.

(conclusão.)

Ano	Ações de Formação realizadas pelo Conselho de Prevenção da Corrupção – CPC	Participantes
2022	<p>Durante o ano de 2022 e por solicitação das entidades, o CPC continuou desenvolvendo ações de formação de apoio às entidades do setor público sobre as temáticas da Ética e da Integridade nas organizações e das metodologias de elaboração e dinamização de instrumentos de Prevenção de riscos de Corrupção na Administração Pública. Algumas ações foram dinamizadas com a colaboração de entidades com funções formativas do setor público a exemplo do Instituto Nacional de Administração (INA), Instituto de Gestão e Administração Pública (IGAP) e com o Centro de Formação da Administração Pública dos Açores (CEFAPA). As ações foram realizadas com as seguintes entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Águas e Resíduos da Madeira S.A.; ● Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária; ● Centro de Formação da Administração Pública dos Açores; ● Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve; ● Fundação para os Estudos e Formação nas Autarquias Locais; ● Inspeção Geral de Educação e Ciência ● Inspeção Geral de Finanças; ● Instituto de Gestão e Administração Pública; ● Instituto dos Registos e do Notariado; ● Instituto Nacional de Administração, I.P. ● Município de Loulé 	Sem informação da quantidade de participantes, apenas a menção de que foram dezenas (Portugal, 2023a, p. 26).
	Participação no curso de formação de Dirigentes da Administração Pública, FORGEP, organizados pelo INA.	Sem informação
	Participação no Programa de Capitação Avançada para Trabalhadores em Funções Públicas (CAT), organizado pelo INA	500 técnicos superiores da Administração Pública
	Participação no processo formativo de atualização dos funcionários e técnicos da Inspeção Regional Administrativa e da Transparência, dos Açores	Sem informação

Fonte: Elaborado pela autora (2023) com base nos dados dos Relatórios de Atividades dos anos de 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021 e 2022.

Por meio do Quadro 16 agrupou-se os projetos de desenvolvimento de educação para cidadania realizados pelo CPC.

Quadro 16: C) Projetos de desenvolvimento de Educação para Cidadania realizados pelo CPC.

(continua)

Ano	Projetos do CPC no âmbito da Educação para Cidadania	Participantes
2012	<p>Celebração de protocolo de cooperação com o Plano Nacional de Cultura e a Escola Superior de Comunicação Social para o lançamento do concurso Imagens contra a Corrupção, dirigidos aos alunos do 2º e 3º ciclos e secundários. “Considerando a importância de consciencializar a geração mais nova relativamente às questões ligadas ao fenómeno da corrupção, o CPC procura envolver a comunidade escolar num debate de sensibilização e reflexão sobre este tema, promovendo o lançamento do concurso <i>Imagens contra a Corrupção</i>, em colaboração com o Plano Nacional de Leitura, a Escola Superior de Comunicação Social e o Canal 2 da RTP” (Portugal, 2012, p. 15-16).</p>	Público: alunos dos 2º e 3º ciclos e secundários, sem informações de participantes

(continua)

Ano	Projetos do CPC no âmbito da Educação para Cidadania	Participantes
2013	Participação do Secretário-Geral do CPC, Conselheiro José Tavares , no programa televisivo <i>Sociedade Civil</i> , da RTP 2 ³⁰ , relativamente à temática Educar para a Corrupção, onde apresentou os projetos do CPC relativos à vertente da educação para a cidadania, designadamente <i>Imagens contra a Corrupção</i>	Transmissão de âmbito nacional
2014	Participação do Conselheiro Presidente em ações de sensibilização realizadas junto de alunos da Escola Secundária Professor Reynaldo dos Santos, em Vila Franca de Xira, da Escola Secundária Leal da Câmara, em Rio de Mouro – Sinta e da Escola Profissional do Montijo.	Sem informação
	Participação do Sr. Dr. António Maia, do Serviço de Apoio e em representação do CPC, em ação de sensibilização realizada junto de alunos da Escola Secundária Marquês de Pombal, Lisboa.	Sem informação
	Divulgação, por meio da página da ONU/UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), dos filmes premiados e distinguidos na primeira e na segunda edição dos concursos <i>Imagens contra a Corrupção</i> , no âmbito do Dia Internacional contra a corrupção, 9 de dezembro.	Âmbito da Rede mundial de computadores
	Apresentação pelo Presidente do CPC em programas de televisão e na rádio, para referir os projetos e ações do CPC, particularmente nas vertentes da identificação e caracterização de zonas de risco e sua prevenção no setor público, e sobretudo na vertente da educação cívica dos mais jovens, onde o CPC tem contado com as parceiras do Ministério da Educação, pelo Plano Nacional de Leitura e da Escola Superior de Comunicação Social (Portugal, 2015)	Rede Nacional
	CPC procedeu a entrega dos prémios da 2ª edição do concurso <i>Imagens Contra a Corrupção</i> – lançado em paralelo nos anos de 2013-2014, e em razão do sucesso do concurso, lançou a 3ª Edição do Concurso – a ser concluído no final do ano letivo.	Sem informação
2015	O Presidente do CPC (e também do TCP), dentro do âmbito do desenvolvimento dos concursos <i>Imagens Contra a Corrupção, ministrou aulas nas Escolas:</i> - Escola Secundária Severim de Faria, em Évora, em 16 de abril de 2015; - Escola Secundária de Miraflores, em Oeiras, em 23 de abril de 2015; - Escola Secundária Inês de Castro, em Alcobaça, em 27 de abril de 2015.	Sem informações
2016	CPC procedeu à realização da 4ª edição dos concursos <i>Imagens contra a corrupção</i> , tendo realizado em abril a entrega dos prémios – em cerimônia que contou com a presença da Sra. Secretária de Estado da Educação, e representantes parceiros do projeto, nomeadamente a Escola Superior de Comunicação Social, o Comissário do Plano Nacional de Leitura, o Ministério dos Negócios Estrangeiros, representantes da Rede Bibliotecas Escolares, do INATEL, do VISIONARIUM e APORVELA	Sem informações
	Dado o resultado positivo das iniciativas, CPC lançou para os anos letivos de 2,16/2017 a 5ª edição do concurso <i>Imagens contra a corrupção</i> .	

³⁰Radio e Televisão de Portugal – empresa pública de Portugal. História da RTP. Disponível em <https://arquivos.rtp.pt/colecoes/historia-da-rtp/> Acesso em 19 de set 2023.

(continua)

Ano	Projetos do CPC no âmbito da Educação para Cidadania	Participantes
2016	<p>Remodelou seu sítio da internet, consubstanciada na procura de nova dinâmica comunicacional mais apelativa e com novos conteúdos.</p> <p>Destacou ainda a relação do CPC com as universidades, com a inserção da temática da <i>prevenção de riscos de corrupção</i> em programas curriculares de pós-graduações e da realização de estudos académicos sobre a temática</p>	Sem informações
2017	<p>Criação do Prémio CPC-Ciência no âmbito do ensino e investigação no Ensino Superior em áreas relevantes da missão institucional do CPC, nomeadamente nos domínios da <i>ética, da integridade, da transparência e da gestão de riscos de corrupção, de fraudes, e de infrações conexas</i>. – Neste projeto a comunidade universitária é convidada a realizar estudos sobre os fenómenos ligados à corrupção, fraude, abusos de poder, e/ou conflitos de interesses, com o objetivo de melhor conceber, implementar e monitorar soluções de prevenção de riscos na defesa dos dinheiros, valores e patrimónios públicos. – Tendo como áreas estratégicas os ramos da Administração e Finanças Públicas, Ciência Política, Direito, Economia e Gestão.</p> <p>Realização da 5ª edição do concurso <i>Imagens contra a corrupção</i>, com entrega dos prémios em abril com a participação da Sra. Secretária de Estado da Educação e dos parceiros Escola Superior de Comunicação Social, Plano Nacional da Leitura, Polícia Judiciária, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Rede de Bibliotecas Escolares, INATEL, VISIONARIUM e APORVELA.</p> <p>Com reconhecimento da elevada qualidade pela ONU, o CPC lançou para ano letivo 2017/2018 a 6ª edição do concurso <i>Imagens contra a corrupção</i>, com a inclusão de um concurso de banda desenhada. Foram ainda celebrados protocolos de cooperação institucional com o Plano Nacional de Leitura e com o Ar.Co – Centro de Arte e Comunicação Visual.</p> <p>Aprofundamento com as Universidades por meio da inserção das temáticas da Ética, da Integridade, da Prevenção de riscos de corrupção em programas curriculares de pós-graduações e realização de estudos académicos sobre o tema.</p> <p>O CPC iniciou neste ano de 2017, o desenvolvimento do projeto Mais vale prevenir que remediar, no âmbito da educação para cidadania, contando com o apoio de uma professora do Ministério da Educação.</p> <p>No âmbito dos projetos de educação para a cidadania cabe referenciar ainda o trabalho dinamizado pela Casa de Pessoal da Infraestruturas de Portugal I.P. com a colaboração do CPC, que se traduziu na realização de trabalhos de sensibilização para a ética e cidadania aos filhos dos funcionários daquela instituição no âmbito do ATL de Verão – resultando num filme divulgado no site do CPC.</p>	Sem informações

(continua)

Ano	Projetos do CPC no âmbito da Educação para Cidadania	Participantes
2017	CPC assinalou o Dia Internacional contra a Corrupção com a realização de uma Conferência de imprensa relativa aos projetos em curso, com o anúncio do prêmio CPC-Ciência e do estudo sobre os 5 anos da recomendação de 2012 sobre gestão e conflitos de interesses.	Sem informações
2018	Neste ano foi desenvolvido o projeto educativo Mais Vale Prevenir , em parceria com os agrupamentos Escolares: <ul style="list-style-type: none"> • André Soares (Braga) • Guilherme Correia de Carvalho (Seia) • Reynaldo dos Santos (Vila Franca de Xira) • Poeta António Aleixo (Portimão) • Domingos Rebelo (Ponta Delgada) • Escola Secundária de Moura <p>** Segundo avaliação final houve apontamento para níveis de satisfação por parte dos docentes, dos assistentes operacionais e alunos envolvidos (Portugal, 2019, p. 22). Projeto que envolveu a criação de dinâmicas de trabalho em grupo sobre a temática: ética, integridade e cidadania</p>	Envolveu a participação de: 94 professores 2071 alunos – de 6 a 18 anos de idade.
	Realização da 1ª Edição do Prémio CPC-Ciência, com a participação de 12 candidaturas, sendo o prémio atribuído aos Professores Doutores Miguel e Carla Pais Vieira, docentes da Universidade Católica Portuguesa e investigadores do Instituto de Ciências da Saúde – Pólo Porto, com o ensaio: <i>Prevenção da corrupção e infrações conexas associadas à utilização das interfaces cérebro-máquina.</i>	12 participantes
	Realização da 6ª edição do concurso <i>Imagens contra a Corrupção</i> , com entrega dos prémios em março com a participação do Sr. Ministro de Estado da Educação e dos parceiros do projeto Escola Superior de Comunicação Social, Plano Nacional da Leitura, Polícia Judiciária, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Rede de Bibliotecas Escolares, INATEL e APORVELA.	101 trabalhos inscritos
	Com reconhecimento da elevada qualidade pela ONU, o CPC lançou para ano letivo 2018/2019 a 7ª edição do concurso <i>Imagens contra a corrupção</i> , com a inclusão de um concurso de banda desenhada.	Sem informações
	Aprofundamento com as Universidades por meio da inserção das temáticas da Ética, da Integridade, da Prevenção de riscos de corrupção em programas curriculares de pós-graduações e realização de estudos académicos sobre o tema.	Sem informações
2019	Realização da 7ª Edição do Concurso <i>Imagens contra a Corrupção</i> , com elevada adesão, evidenciada pelo número de pré-inscrições de escolas que se propunham trabalhar a temática ligada à fraude e à corrupção. <i>Os docentes trabalharam com as crianças e os jovens a importância de entender os malefícios sociais da corrupção e do suborno, com reflexão sobre a grande e a pequena fraude.</i> Houve um incremento maior que o dobro de participações, segundo conta do Relatório de Atividades de 2019, onde consta em 2018 – 101 trabalhos, em 2019 foram 233 (ANEXO F). Houve entrega dos prémios no mês de maio, com a participação da Senhora Secretária de Estado Adjunta e da Educação e dos parceiros do projeto Escola Superior de Comunicação Social, Plano Nacional da Leitura, Polícia Judiciária, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Rede de Bibliotecas Escolares, INATEL e APORVELA.	233 trabalhos inscritos

(continua)

Ano	Projetos do CPC no âmbito da Educação para Cidadania	Participantes
2019	Com reconhecimento da elevada qualidade pela ONU, o CPC lançou para ano letivo 2019/2020 a 8ª edição do concurso <i>Imagens contra a corrupção</i> .	Sem informações
	Realização da 2ª Edição do projeto <i>Mais Vale Prevenir</i> , com a participação de 14 Agrupamentos de Escolas da rede Pública. Participaram 91 estabelecimentos de educação e de ensino – de todos os ciclos e níveis de ensino, incluindo educação infantil Participaram quase o triplo do número de estabelecimentos de Ensino envolvidos no Projeto, para além de o público-alvo se ter alargado. Destaca-se aqui que foram calendarizadas e executadas conforme organização das Direções dos Agrupamentos integrados neste ano de 2019, sessões de sensibilização presenciais entre outubro e dezembro do referido ano, tendo como público-alvo docentes, assistentes operacionais administrativos e técnicos das escolas.	Participação: 518 professores 2870 alunos. (125 turmas)
	Foram organizadas com o apoio do Tribunal de Contas, sessões abertas para alunos e professores dinamizadas pelo CPC com a presença de Conselheiros.	Sem informação
	Entrega do Prémio CPC-Ciência aos ganhadores da 1ª edição e lançada a 2ª edição 2019/2020, para conclusão em 2020.	Sem informação
	Aprofundamento com as Universidades por meio da inserção das temáticas da Ética, da Integridade, da Prevenção de riscos de corrupção em programas curriculares de pós-graduações e realização de estudos académicos sobre o tema. Além da inclusão em projetos formativos de dirigentes da Administração Pública, designadamente dos que têm sido dinamizados pelo INA.	Sem informação
	Segundo relatório de 2019 (Portugal, 2020b, p. 27), os projetos do CPC em 2019 totalizaram:	+ de 5.000 alunos ~ 600 professores ~ 150 técnicos
2020	Com a pandemia de COVID-19 o CPC precisou reestruturar os projetos educativos, em razão do distanciamento e das estruturas alteradas no âmbito escolar, houve desta forma uma reprogramação do plano de intervenção seguindo 3 vertentes: <ul style="list-style-type: none"> • Concursos e Projetos • Reuniões, eventos e formações online • Criação de novas áreas: <ul style="list-style-type: none"> • Espaço Webinar; • Rede de Escola. 	Sem informação
	Desenvolveu-se a 8ª edição do Concurso <i>Imagens contra a Corrupção</i> . O Anúncio foi feito por meio de um cartaz divulgado no site do CPC e redes sociais (Anexo A). A apresentação dos trabalhos vencedores foi realizada pelo vídeo, em colaboração com a Escola Superior de Comunicação Social e publicado nas redes sociais.	2700 alunos 200 professores de escolas públicas e privadas.
	Setembro houve o lançamento da 9ª edição do Concurso, para o ano letivo 2020/2021.	145 escolas e agrupamentos de escolas inscritas

(continua)

Ano	Projetos do CPC no âmbito da Educação para Cidadania	Participantes
2020	<p>Projeto <i>Mais Vale Prevenir</i>, envolveu em 2020 os seguintes agrupamentos de Escolas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agrupamento de Escolas de Cabeceiras de Basto; • Agrupamento de Escolas de Dr. Cândido Figueiredo, Tondela; • Agrupamento de Escolas de D. João II, Sintra; • Agrupamento de Escolas de Arraiolos; • Agrupamento de Escolas de Professor Duarte Pacheco, Loulé. <p>Destaca-se que as escolas envolvidas receberam Selo de Escola Ética (ANEXO B), o que comprova seu envolvimento com as questões da prevenção da fraude e da corrupção e a preocupação com a educação cívica dos alunos (Portugal, 2021c, p. 30).</p>	<p>Participação de + de 2500 alunos ~300 professores ~500 assistentes operacionais e técnicos das escolas, destinatários da formação</p>
	<p>Semana de 9 de dezembro o CPC organizou atividades de formação online mobilizando diversas escolas para organização de iniciativas que destacam a importância do Dia Internacional Contra a Corrupção, sendo apresentados cartazes, exposições e vídeos produzidos pelos alunos. Neste dia foi realizada Conferência online, creditada pelo Centro de Formação António Sérgio. No Anexo C consta o Cartaz apresentado pelo Dia Internacional Contra a Corrupção.</p>	<p>Participaram cerca de 200 docentes nas ações</p>
	<p>Criação do Espaço WEBINAR – no âmbito dos projetos educativos para disseminação dos princípios do CPC. Objetivo: ter disponíveis materiais e vídeos informativos destinados prioritariamente a formação cívica de docentes e alunos do ensino secundário.</p>	<p>Aberto no Site do CPC</p>
	<p>Aprovado o lançamento do Projeto REDE DE ESCOLAS CONTRA A CORRUPÇÃO (ANEXO D) constituído por um grande grupo de escolas interessadas pelas temáticas defendidas pelo CPC sobre Ética, Integridade, Cidadania, Prevenção de Riscos Contra a Corrupção, atuando com o propósito de prevenir a corrupção junto das suas comunidades escolares.</p>	<p>Sem informação</p>
	<p>2ª Edição do Prémio CPC-Ciência, que decorrerá em 2021, reforçando com a comunidade universitária o aprofundamento do ensino e promoção do conhecimento com estudos académicos sobre corrupção, fraude, conflitos de interesses e boa gestão do património e valores públicos.</p>	<p>Sem informação</p>
	<p>CPC deu continuidade no aprofundamento das relações com as Universidades.</p>	<p>Sem informação</p>

(continua)

Ano	Projetos do CPC no âmbito da Educação para Cidadania	Participantes
2021	<p>Reorganização dos projetos Educativos em razão do confinamento provocado pela pandemia de COVID 19, com a dinamização dos projetos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concurso Imagens contra a Corrupção – optou-se pela manutenção online do acompanhamento das escolas – com 5 trabalhos vencedores e conferência online para entrega dos prêmios. • Projeto Mais Vale Prevenir – realizou exclusivamente em formato online também, com realização de cursos de formação online, com reflexões sobre a Cidadania e seus princípios, e aprofundamento dos conhecimentos dos formandos em áreas ligadas à infração, à fraude e à corrupção. • Lançamento Oficial do Projeto Rede de Escolas contra a Corrupção (REcC) – em abril – apoiados pelo CPC, as escolas membros desta Rede assumem o compromisso de desenvolverem na sua comunidade educativa, atividades que contribuam para prevenir atos ilícitos e para prevenir a fraude e a corrupção. Cada membro deve criar e manter um site, blog, canal no Youtube, dedicado exclusivamente à publicação das evidências das ações que realizarem durante o ano letivo. Estas ações serão avaliadas por um Juri, que no final de cada ano elegerá a escola que apresentou as publicações de maior relevo, com o recebimento de prêmios em dinheiro para a Escola. 	<p>Dados:</p> <p>Nos concursos Imagens contra a corrupção e Mais Vale Prevenir – com a reformulação (para online) participaram mais de 11.000 crianças e jovens de 4 a 18 anos.</p> <p>O projeto Rede de Escolas contra a Corrupção, no final de 2021 somava perto de 70 escolas das quais 30 tinham já criado suas páginas online para apresentação de seus projetos (Portugal, 2022b, p. 30).</p>
	<p>Espaço WEBINAR – iniciou a preparação de contatos para a criação de novas comunicações para enriquecer este espaço universal, mas voltado preferencialmente para docentes e os alunos, visando sensibilizar jovens e adultos para os perigos da corrupção.</p>	Sem informação
	<p>O CPC criou o Espaço Documentos de Apoio alojados no site do CPC/Projetos Educativos e acessível a todos. Constando com estudos e relatórios internacionais, documentos e textos científicos e links das entidades que trabalham com a área da temática ética, transparência e combate ao crime de corrupção e sua prevenção.</p>	Sem informação
	<p>Aulas Abertas – em razão da pandemia foram realizadas apenas 02 sessões online com o objetivo de reforçar as aprendizagens dos alunos, apoiarem a intervenção dos docentes e influenciarem positivamente as comunidades locais na prevenção e combate à corrupção.</p>	Sem informação

(continua)

Ano	Projetos do CPC no âmbito da Educação para Cidadania	Participantes
2021	<p>Dia Internacional contra a Corrupção – CPC assinalou uma sessão que ocorreu 9 de dezembro na Escola Secundária Maria Amália Vaz de Carvalho, em Lisboa e transmitida em <i>streaming</i>, para todas as escolas do país.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participaram Conselheiros do CPC e apresentaram o tema: <i>Prevenir a Corrupção: A aposta nas novas Gerações</i>, e os alunos tiveram oportunidade de fazerem perguntas e interagir com os membros do CPC. • o Diretor-Geral do Tribunal de Contas, por inerência Secretário-Geral do CPC, apresentou os projetos educativos e sublinhou o mais novo deles – Rede de Escolas contra a Corrupção. • Também marcou presença a entrega do prêmio do Projeto CPC-Ciência – trabalho vencedor de 2021 – Uma abordagem da corrupção à luz dos Direitos do Homem? Desafios e (im)possibilidades?” – realizado pelo Mestre Eduardo António da Silva Figueiredo. 	Sem informações
	CPC deu continuidade no aprofundamento das relações com as Universidades para disseminar a temática de ética, Integridade gestão de riscos de corrupção, prevenção de corrupção no âmbito universitário.	
2022	<p>No ano de 2022 os projetos de Educação para Cidadania <i>Mais Vale Prevenir e Imagens contra a Corrupção</i> foram integrados num projeto único dentro do Projeto Rede de Escolas Contra a Corrupção.</p> <p>Os prêmios foram entregues em 4 de junho no Auditório do Tribunal de Contas, em Lisboa, com a presença de 40 Escolas que receberam os distintivos de pertença à Rede Escolas contra a Corrupção.</p> <p>Este evento também dá destaque ao encerramento das atividades do CPC.</p>	104 escolas participantes 200 docentes 5.000 alunos
	<p>Espaço Webinar – dedicado à divulgação de comunicações foi alargado com novas intervenções, com especialistas que abordaram os temas ligados à fraude, à corrupção, sublinhando a importância dos limites de experimentação científica face a uma ética que respeite o princípio da dignidade da pessoa humana. Intervenções estas que ficam online e universalmente acessíveis.</p>	sem informações
	<p>Espaço Documentos de Apoio – Disponíveis no Site do CPC os Projetos educativos para consulta dos interessados.</p>	sem informações
	<p>Foram promovidas sessões presenciais e <i>online</i> e dirigidas a professores e alunos de diversas comunidades educativas, com palestras, mesas redondas em que conselheiros e especialistas ligados ao CPC abordaram temáticas sobre fraude, corrupção e infrações conexas e responderam a perguntas colocadas por alunos do ensino secundário.</p>	300 alunos e 100 professores
	<p>Foi realizada a “Aula Aberta”, onde os Conselheiros do CPC falaram sobre os prejuízos da corrupção para o desenvolvimento económico e responderam perguntas dos alunos</p>	80 alunos do 12º ano e 20 docentes da Escola Básica e Secundária Joaquim Inácio da Cruz Sobral, de Sobral de Monte Agraço

(conclusão)

Ano	Projetos do CPC no âmbito da Educação para Cidadania	Participantes
2022	CPC deu continuidade no relacionamento com as Universidades por meio do reforço da inserção da temática de ética, Integridade gestão de riscos de corrupção, prevenção de corrupção no âmbito universitário.	80 alunos do 12º ano e 20 docentes da Escola Básica e Secundária Joaquim Inácio da Cruz Sobral, de Sobral de Monte Agraço

Fonte: Elaborado pela autora (2023) com base nos dados dos Relatórios de Atividades dos anos de 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021 e 2022.

Ainda, consta relatório de atividades de 2019, emitido em 2020 (Portugal, 2020) que em 8 anos de vida dos Projetos Educativos do CPC – 2012 a 2020, foram alcançados os seguintes números:

Escolas	1.200
Docentes	~3.000
Alunos entre 4 e 18 anos	~30.000

Ademais, desde 2008 “o Conselho de Prevenção da Corrupção aposta na Educação como via comprovadamente eficaz para aumentar a informação e a consciência cívica dos cidadãos” (Portugal, 2021b, p. 28). Ao final de 15 anos de atuação o CPC atuando com os Projetos Educativos trabalhou com aproximadamente 1.500 escolas, públicas e privadas, envolvendo perto de 50.000 alunos (crianças e jovens) além das comunidades envolvidas. (Portugal, 2023b).

3.4.2 Tribunal de Contas do Estado do Paraná – Entidade B

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, entidade fundada na década de 1940, com sua competência de atuação prevista na Constituição Estadual e Federal desde sua formação, é um órgão de controle e fiscalização dos bens e valores públicos.

Após a análise dos documentos obtidos com o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por meio da Lei de Acesso à informação, sob os protocolos nº 269282/22 e 563109/23, para além da análise do sítio eletrônico e do estudo bibliográfico sobre a temática, foi possível obter informações que permitem responder à pergunta de pesquisa e com isso confirmar o pressuposto do presente estudo, qual seja, *nos tribunais de contas, objetos deste estudo, existem mecanismos que, mesmo*

eventualmente considerados incipientes, contribuem com a efetividade do controle social no âmbito de suas jurisdições. Para ao fim responder ao problema de pesquisa proposto: Como se dá a participação dos tribunais de contas na materialização do controle social em municípios portugueses e paranaenses?

A abordagem temporal de análise foi determinada entre as datas de 2002 e 2022 considerando que há menção nos documentos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná que em 2002, o TCE-PR instituiu o Programa de Controle Social (Paraná, [2022a]), de forma pioneira; no entanto, não há registros das ações por ele realizadas dentro deste programa. Dessa forma, considerando os dados obtidos junto ao TCE-PR, há os registros das ações do Tribunal de Contas na temática Controle Social e promoção de capacitação dos cidadãos para seu exercício a partir de 2011, como se vê nos dados coletados e demonstrados a seguir.

É importante que se diga que a atividade de controle, exercida por competência constitucional dos tribunais de contas, confere a eles um corpo técnico de excelência no exercício dessas funções. E para além da fiscalização, com este estudo foi possível verificar que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná exerce um trabalho ativo e direto de capacitação dos cidadãos para o exercício do controle social em seus municípios, como demonstram os dados coletados e nesta sessão tratados e referenciados, conforme os Quadros 17, 18 e 19.

Quadro 17: A) Eventos realizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná ligado à temática controle social:

(continua)

Ano	Evento	Formato	Participantes
2011	PAF SOCIAL, em 25 de abril, em Curitiba.	Presencial Auditório do TCE/PR	9
	SEMINÁRIO ESTADUAL: OS CONSELHOS MUNICIPAIS E O CONTROLE SOCIAL, em 27 de julho	EAD (Ensino à Distância de forma virtual)	1529
	SEMINÁRIO ESTADUAL " Os Conselhos Municipais e o Controle Social", em 27 de julho	EAD	127
	SEMINÁRIO "Os Conselhos Municipais e o Controle Social", em 27 de setembro, em Foz do Iguaçu	Presencial	93
	SEMINÁRIO "Mídia e Controle Social", em 27 e 28 de setembro, em Foz do Iguaçu	Presencial	108
	SEMINÁRIO "Mídia e Controle Social", nos dias 06 e 07 de outubro, em Curitiba.	Presencial Auditório do TCE/PR	164
	SEMINÁRIO "Os Conselhos Municipais e o Controle Social", em 18 de outubro em Londrina	Presencial	55

(conclusão.)

Ano	Evento	Formato	Participantes
2011	WORKSHOP - Controle Externo e Controle Social: O TCE/PR e a UFPR, juntos, na Fiscalização de Obras Públicas, em 17 de outubro	Presencial Auditório do TCE/PR	153
	SEMINÁRIO "Mídia e Controle Social", nos dias 18 e 19 de outubro, em Londrina	Presencial	35
2012	Reunião Técnica de Acompanhamento do Projeto PAF Social, em 16 de fevereiro, Curitiba	Presencial Auditório do TCE/PR	16
	SEMINÁRIO ESTADUAL: OS CONSELHOS MUNICIPAIS E O CONTROLE SOCIAL, em 11 de junho	EAD	Sem informação
	FÓRUM SOBRE OS INDICADORES DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL - PAF SOCIAL, dias 19 e 20 de novembro, na Universidade Estadual de Maringá UEM	presencial	130 participantes de 22 municípios
	FÓRUM SOBRE OS INDICADORES DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL - Palestra Magna, 19 de novembro, na Universidade Estadual de Maringá UEM	Presencial	45 participantes de 6 municípios
2019	72 anos – Palestra - O Tribunal de Contas e a Sociedade (Sociedade Civil)	Presencial Centro de Eventos FIEP	126
2020	LIVE – O Papel da Contabilidade: Na Transparência Pública e no Controle Social, de 11 a 31 de agosto	online	791
	LIVE – O Papel da Contabilidade: Na Transparência Pública e no Controle Social, de 01 a 30 de setembro	online	40
	LIVE – O Papel da Contabilidade: Na Transparência Pública e no Controle Social, de 01 a 31 de outubro	online	60
	LIVE – Transparência pública no Paraná: Resultados sobre os portais de transparência 2020, em 17 de dezembro	Online ao vivo	2274
2021	Devido à pandemia de COVID 19, não foram realizados programas ou projetos para o Controle Social.	-	-

Fonte: Elaborado pela autora (2023) com base nos dados disponibilizados pelo TCE/PR, via LAI, protocolos nº 269282/22 e 563109/23.

No Quadro 18 foram agrupados os cursos de capacitação ministrados pelo TCE/PR durante o período de análise deste estudo.

Quadro 18: B) Cursos de capacitação ministrados pelo TCE/PR visando Educação para Cidadania no exercício do controle social.

(continua)

Ano	Cursos	Formato	Participantes
2018	Aula de Cidadania – Turma 1, em 11 de junho, em Curitiba	Presencial Auditório do TCE/PR	15
	Cidadania e Controle Social – Universidade, em 21 de junho, em Curitiba	Presencial Auditório do TCE/PR	20
	Cidadania e Controle Social - FACNOPAR/U, em 27 de agosto, em Curitiba	Presencial Auditório do TCE/PR	57

(conclusão.)

Ano	Cursos	Formato	Participantes
2018	Cidadania e Controle Social – UNISEP, em 5 de setembro, em Curitiba	Presencial Auditório do TCE/PR	26
	Cidadania e Controle Social – UNISEP, em 14 de novembro, em Curitiba	Presencial Auditório do TCE/PR	25
	Cidadania e Controle Social – UNISEP, em 10 de dezembro, em Curitiba	Presencial Auditório do TCE/PR	17
2019	Fórum de Controle Social – em 31/10/2019, em Curitiba. No período da manhã.	Presencial no SEBRAE	157 presenciais e transmissão ao vivo pelo FACEBOOK, com 6805 pessoas alcançadas
2020	Presencial Conectado: Índice de Transparência Pública: Monitoria do portal de transparência dos municípios do Paraná, de 29 a 31 de outubro e 03 de novembro	Online ao vivo	12
	Presencial Conectado: Índice de Transparência Pública: Monitoria do portal de transparência dos municípios do Paraná, de 01 de outubro a 05 de novembro	Online ao vivo	14
	LIVE – Fórum de Controle Social, 24 a 30 de setembro	online	1280
	LIVE - Fórum de Controle Social, de 01 a 31 de outubro	online	100
	LIVE – Fórum de Controle Social, de 01 a 30 de novembro	online	14
	LIVE – Fórum de Controle Social, de 01 a 31 de dezembro	online	14

Fonte: Elaborado pela autora (2023) com base nos dados disponibilizados pelo TCE/PR, via LAI, protocolos nº 269282/22 e 563109/23.

Os projetos de capacitação desenvolvidos pelo TCE/PR no marco temporal definido para este estudo constam do Quadro 19.

Quadro 19: C) Projetos desenvolvidos pelo TCE/PR para capacitação ao exercício do controle social pelos cidadãos em municípios.

(continua)

Ano	Projetos	Formato	Nº de participantes
2012	AUDITORIA SOCIAL – Projeto Social - RESULTADOS E FUTURO, nos dias 5 e 6 de julho	Presencial no Canal da Música	290 (30 municípios participantes)
2014	Capacitação PROJETO LAI SOCIAL – EAD, em 17 de fevereiro de 2014	Presencial – TCE/PR	97 (13 municípios participantes)
2018	Projeto Jovem no Controle – Noções de Orçamento Público, em 26 de setembro, em Curitiba	Presencial no Colégio SESI Boqueirão	35

(continua)

Ano	Projetos	Formato	Nº de participantes
2018	Projeto Jovem no Controle – Controle Social, no dia 27 de setembro, em Curitiba	Presencial Colégio Sesi Boqueirão	33
	Projeto Jovem no Controle – Controle Social, em 24 de outubro, em Cascavel	Presencial Colégio SESI Cascavel	60
	Projeto Jovem no Controle – Transparência, em 25 de outubro, em Cascavel	Presencial Colégio SESI Cascavel	80
	Projeto Jovem no Controle – Controle Social, em 13 de novembro, em Ponta Grossa	Presencial Colégio SESI Ponta Grossa	118
2019	Capacitação dos Conselhos Municipais e Observatórios sociais, 31/10/2019, em Curitiba, período da tarde	Presencial no SEBRAE	157 e transmissão ao vivo pelo FACEBOOK, com 6805 pessoas alcançadas
	Jovem no Controle - 14 de agosto, em Cascavel	Presencial	50
	Jovem no Controle – 15 de agosto, em Cianorte	Presencial	29
	Jovem no Controle - 20 de agosto, em Curitiba	Presencial – FESP	284
	Jovem no Controle – 22 e 23 de agosto, em Pinhais	Presencial	127
	Jovem no Controle – 18 de setembro, em Francisco Beltrão	Presencial	48
	Jovem no Controle – 30 de setembro, em Mamborê	Presencial na Câmara Municipal de Mamborê	29
	Jovem no Controle – 01 de outubro, em Campo Mourão	Presencial	117
	Jovem no Controle, em Guarapuava	Presencial	58
	Jovem no Controle, em 03 de outubro, em Irati	Presencial	34
	Geração Social (estagiário do ensino médio), em 09 de outubro, em Curitiba	Presencial no TCE-PR	20
	Geração Social (estagiários do ensino superior), em 10 de outubro, em Curitiba	Presencial no TCE-PR	73
	Projeto Universidades (Cidadania e Controle Social) – Universidade do Contestado Mafra - Contabilidade e Administração, 19 de junho, em Curitiba	Presencial – TCE-PR	45
	Projeto Universidades (Cidadania e Controle Social) – UP – Curitiba – Contabilidade e Administração, em 26 de junho, em Curitiba	Presencial – TCE-PR	19
	Projeto Universidades (Cidadania e Controle Social) – CESREAL – Realeza – Contabilidade e Administração, em 12 de agosto, em Realeza	Presencial	156
	Projeto Universidades (Cidadania e Controle Social) – ISEPE – Guaratuba – Direito em 14 de agosto, em Curitiba	Presencial – TCE-PR	12
Projeto Universidades (Cidadania e Controle Social) – UFPR Curitiba - Direito em 07 de outubro, em Curitiba	Presencial – TCE-PR	67	

(continua)

Ano	Projetos	Formato	Nº de participantes
2019	Observatório do Executivo e do Legislativo – Transparência Pública e Controle Social, em 10 de outubro, em Curitiba	Presencial	19
	Observatório do Executivo e do Legislativo – Transparência Pública e Controle Social, em 15 de outubro, em Curitiba	Presencial	19
	Observatório do Executivo e do Legislativo – Transparência Pública e Controle Social, em 17 de outubro, em Curitiba	Presencial	17
	Observatório do Executivo e do Legislativo – Transparência Pública e Controle Social, em 22 de outubro, em Curitiba	Presencial	20
	Observatório do Executivo e do Legislativo – Transparência Pública e Controle Social, em 24 de outubro, em Curitiba	Presencial	19
	Observatório do Executivo e do Legislativo – Transparência Pública e Controle Social, em 29 de outubro, em Curitiba	Presencial	20
	Observatório do Executivo e do Legislativo – Transparência Pública e Controle Social, em 31 de outubro, em Curitiba	Presencial	17
	Observatório do Executivo e do Legislativo – Transparência Pública e Controle Social, em 05 de novembro, em Curitiba	Presencial	19
	Observatório do Executivo e do Legislativo – Transparência Pública e Controle Social, em 07 de novembro, em Curitiba	Presencial	16
	Observatório do Executivo e do Legislativo – Transparência Pública e Controle Social, em 12 de novembro, em Curitiba	Presencial	20
	Observatório do Executivo e do Legislativo – Transparência Pública e Controle Social, em 14 de novembro, em Curitiba	Presencial	13
2020	LIVE: Capacitação dos Conselhos Municipais e Observatórios Sociais -CCMOS, de 24 a 30 de setembro	Online	1843
	LIVE: Capacitação dos Conselhos Municipais e Observatórios Sociais -CCMOS, de 01 a 31 de outubro	Online	100
	LIVE: Capacitação dos Conselhos Municipais e Observatórios Sociais -CCMOS, de 01 a 30 de novembro	Online	12
	LIVE: Capacitação dos Conselhos Municipais e Observatórios Sociais -CCMOS, de 01 a 31 de dezembro	Online	12
2021	Devido à pandemia de COVID 19, não foram realizados programas ou projetos para o Controle Social.	-	-

(conclusão.)

Ano	Projetos	Formato	Nº de participantes
2022	Foi firmada parceria entre SEED (Secretaria de Estado da Educação e do Esporte) e o TCE-PR para o Projeto <i>Jovem no Controle</i> – Acordo de Cooperação técnica e científica para realizar a capacitação dos alunos professores da Rede Estadual de Ensino (Médio e Fundamental – anos finais) em controle social ³¹ (Paraná, [2022b]).	Educação cívica nas escolas estaduais por meio de aulas ministradas pelos professores da rede estadual de ensino, capacitados pelos servidores do TCE-PR	7850 professores 1 milhão de alunos da rede estadual de ensino ³² .

Fonte: Elaborado pela autora (2023) com base nos dados disponibilizados pelo TCE-PR, via LAI, protocolos nº 269282/22 e 563109/23.

Dentre os programas e projetos do desenvolvidos pelo TCE-PR sobre a temática “Controle Social”, verificou-se que em 2019 foi criado o “Programa de Controle Social – É da Sua Conta”, por meio da portaria nº 609/19, tendo como finalidades:

- a) estimular o controle social e engajar a sociedade, bem como os servidores do TCE-PR, na disseminação de práticas inovadoras que fortaleçam as atividades de controle social; b) oferecer capacitações nas áreas de controle social, cidadania e inovação pública e estabelecer parcerias estratégicas com organizações da sociedade, órgãos governamentais, faculdades e universidades, bem como com os cidadãos, visando desenvolver atividades relacionadas às capacitações e fomentar a aproximação do TCE-PR com a sociedade, de acordo com os critério de conveniência e oportunidade. (Paraná, 2019).

³¹Acordo de Cooperação entre SEED e TCEPR – cláusula primeira: o presente Acordo de Cooperação Técnica e Científica tem por finalidade de efetivação do projeto “Jovem no Controle” de forma integrada aos componentes curriculares de acordo com a Base Nacional Comum Curricular, por meio da atuação coordenada entre os partícipes para capacitar o maior número possível de alunos e professores das Escolas Estaduais em Controle Social. Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2022/7/pdf/00367010.pdf>. Acesso em: 25 de setembro 2023.

³²Segundo informações do sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 7.850 professores capacitados para dar cursos de disciplinas ligadas à educação para a cidadania e disseminação à 1 milhão de alunos da rede estadual de ensino (Paraná, [2022b]). Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tribunal-repassa-a-seed-pr-conteudos-do-projeto-jovem-no-controle/9937/N>. Acesso em: 25 de setembro 2023.

O “É da Sua Conta” originou ações e projetos e deu andamento a outras ações já desenvolvidas pelo TCE-PR, no âmbito da temática Controle Social, conforme descrição do Quadro 20.

Quadro 20: Programa de Controle Social “É da Sua Conta”

Programa “É da Sua Conta”	Descrição dos projetos e ações
Fórum de Controle Social 	propõe palestras e capacitações sobre o papel do cidadão no acompanhamento da administração pública, além de conectar o controle social paranaense. Desde 2017, mais de 2.600 pessoas participaram dos fóruns.
CCMOS – Capacitação dos Conselhos Municipais e Observatórios Sociais 	Capacitação do TCE/PR direcionadas especialmente aos Conselhos Municipais e Observatórios Sociais para a promoção do controle social nos municípios
Jovem no Controle 	Oferece ações educativas, interativas e com linguagem atual aos alunos do ensino médio e anos finais do ensino fundamental, com o objetivo de estimular cultura da participação cidadã desde cedo.
Geração Social 	Preparação dos estagiários para o exercício da cidadania. Objetiva formar cidadãos mais conscientes de seu papel, direito e deveres na sociedade. Neste projeto os estagiários do TCE/PR aprender a compreender as necessidades de sua comunidade.
Universidades 	Neste projeto há ações desenvolvidas com as universidades com o objetivo de apresentar as responsabilidades do profissional da área pública e as particularidades do serviço público. Também são promovidas visitas ao Tribunal de Contas para conhecer as unidades, assistir a uma sessão e à palestra sobre Controle Social.
Rede de Controle Social 	É o canal do controle social do TCE/PR no FACEBOOK, onde os cidadãos podem compartilhar experiências, conhecer casos de fiscalização cidadã, ficar por dentro de eventos do tema e interagir com outras pessoas.

Fonte: Elaborado pela autora (2023), a partir dos dados e imagens levantados eletronicamente no site do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE-PR. Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/controle-social-projetos/327961/area/250> Acesso em 26 de setembro 2023.

Outro destaque foi a parceria do Tribunal de Contas com a Secretaria de Estado da Educação e do Esporte (SEED), em 2022, para capacitar os professores da Rede Estadual de Ensino (7.850 docentes), possibilitando que estes lecionem aos alunos dos anos finais do ensino fundamental e médio disciplinas de educação para a cidadania, nos termos da proposta, tem-se que:

Os conteúdos criados pelo Tribunal de Contas para estimular o controle social entre os jovens - como noções de orçamento público, formulação de

políticas públicas e sua fiscalização pela sociedade - serão utilizados em disciplinas da grade curricular dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio, a exemplo de Educação Financeira, Sociologia e Cidadania e Civismo. (Paraná, [2022b])³³

Ademais, foi possível verificar que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná conta com ferramentas específicas para auxiliar o cidadão no exercício do controle social em seus municípios, como exemplos descritos no Quadro 21.

Quadro 21: Ferramentas que o TCE-PR disponibiliza aos cidadãos para o exercício do controle social em seus municípios.

Ferramentas de consultas e relatórios gerais de gestão fiscal dos municípios e entidades sujeitas a controle e fiscalização pelo TCE/PR	
PIT – Portal Informação para Todos	Reúne informações atualizadas dos gastos públicos em todos os 399 municípios do estado
Prestação de Contas	Ferramenta que possibilita a qualquer cidadão consultar o trâmite e a situação atual das últimas prestações de contas dos Poderes Executivo e Legislativo municipais, das Entidades Paraestatais e dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário Estaduais
ITP/TCE-PR – Índice de Transparência da Administração Pública	Foi desenvolvido em 2018, pelo TCE/PR, para medir, junto com a sociedade, o grau de transparência dos portais eletrônicos dos entes públicos.
IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal	Ferramenta destinada a mensurar a eficácia das políticas públicas
Gestão Fiscal	Ferramenta que permite consulta de alertas emitidos, audiências públicas, relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, demonstrativos contábeis e análise de gestão fiscal municipal, dos 399 municípios (poder executivo) e câmaras municipais (poder legislativo)
Mural de Licitações	Instrumento de transparência da gestão que confere aos cidadãos informações sobre as contratações na administração pública
Acesso à Informação	Com a Lei 12527/2011 – Lei de Acesso à informação, o TCE criou mecanismo para tratamento e resposta das informações solicitadas, nos termos da Resolução 45/2014, visando atender a todos os pedidos de acesso à informação nos termos legais.
Mapa de Auditorias	Nesta ferramenta há a concentração das conclusões das autorias e recomendações realizadas pelo TCE-PR, do Plano Anual de Fiscalização de 2016 a 2018.
Relatório de Fiscalização das Entidades Estaduais	Por esta ferramenta é possível consultar os relatórios gerados pelos auditores sobre a fiscalização nas entidades estaduais

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados do sítio eletrônico do TCE-PR. Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/controle-social-ferramentas/327887/area/250> Acesso em 26 de setembro 2023.

³³PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Tribunal repassa à SEED-PR conteúdos do Projeto Jovem no Controle**. Curitiba: TCE, 2022. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tribunal-repassa-a-seed-pr-conteudos-do-projeto-jovem-no-controle/9937/N> Acesso em: 25 set. 2023.

O TCE-PR possui também ferramentas que possibilitam o cadastramento dos Conselhos Municipais e dos Observatórios Sociais para atuação dos cidadãos no exercício do controle social. É importante dizer que o papel dos conselhos é de extrema importância na gestão pública uma vez que aprovam ou desaprovam relatórios de gestão fiscal, o que influencia diretamente na captação de recursos pelos municípios a depender da qualidade da gestão. Esses conselhos, além de fiscalizarem a gestão, eles formulam, propõem, supervisionam e avaliam políticas públicas nas três esferas da administração pública nacional. (Paraná, [2019?]). “São canais efetivos para participação popular” (Paraná, [2019?]).

Os observatórios sociais, não menos importantes, são regidos pela Lei. nº 9.790/99, destinados à atuação do controle social e fiscalização das contas públicas, são espaços democráticos e apartidários, destinados ao exercício efetivo da cidadania. “Cada Observatório Social é integrado por cidadãos brasileiros que transformaram o seu direito de indignar-se em atitude: em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos” (Observatório [...], [s.d.]).

Para além da participação cidadã por meio de entidades coletivas como visto acima, é possível ainda que os cidadãos exerçam sua contribuição de controle dos gastos públicos mediante ações individuais, a exemplo dos canais de ouvidorias. As ouvidorias são destinadas a criar este elo entre o cidadão e o poder público, possibilitando que o cidadão exerça seu papel de cuidado com a coisa pública, com os órgãos formais de controle, a exemplo dos tribunais de contas.

Como bem pontua Cavalcante (2014, p. 268), as ouvidorias públicas “são instituições que auxiliam o cidadão em suas relações com o Estado”, por representarem a ligação entre este e aquele, perfaz-se num importante meio de transmissão da voz do cidadão para com a Administração Pública.

Nesse sentido, há de se pontuar que o TCE-PR também conta como uma ouvidoria – a Ouvidoria de Contas, que faz esta intermediação entre a atuação dos gestores públicos e o controle social exercido pelos cidadãos, fechando assim as formas disponibilizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná de ações, programas e ferramentas de controle social que podem contribuir com a capacitação e estímulo do cidadão ao exercício do controle social sobre a gestão pública em seus municípios.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES: COMPARAÇÕES

Neste capítulo, após o estudo, levantamento e tratamento dos dados, apresentam-se os resultados da pesquisa e as respectivas discussões.

4.1 CONTEXTO NO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL

O Tribunal de Contas de Portugal, enquanto órgão constitucional e formal de controle externo atua na fiscalização dos gastos e aplicação dos recursos públicos, como visto na seção 2, subitem 2.2.1.

Quando se adentra na esfera do controle social e na atuação do tribunal de contas, como órgão de controle, com quadro de servidores com *expertise* na temática, que poderia atuar de forma a capacitar os cidadãos portugueses para que compreendessem e passassem a melhor exercer o controle social verificou-se, mediante o levantamento bibliográfico e documental, a ausência de atuação direta do TCP nesse mister, sobretudo na análise dos relatórios anuais de atividades do TCP de 2002 a 2022.

Conforme se verificou dos relatórios de atividades do TCP, há a confirmação de que ele, nas suas competências, exerce o controle prévio, o controle sucessivo, e a efetivação de responsabilidades financeira, a fiscalização concomitante sobre atos e contratos não sujeitos à fiscalização prévia (Portugal, [2023c]). No entanto, não existe nenhuma ação ou projeto diretamente relacionado com a temática de capacitação dos cidadãos para o exercício do controle social.

No entanto, o TCP, durante 15 anos, atuou indiretamente nas ações de formação e capacitação dos cidadãos com o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) nas diversas ações e projetos desenvolvidos por este.

A inter-relação do TCP e CPC decorre de autorização legislativa quando a lei 54/2008 de 4 de setembro, confere a gestão da presidência desta entidade ao presidente do Tribunal de Contas de Portugal, e vai além, confere a Secretaria-Geral ao Diretor Geral do TCP.

Na análise dos projetos e ações é possível verificar que, de 2010 a 2022, foram desenvolvidas pelo CPC diversas atividades, ações, projeto e concursos voltados à educação para cidadania, com as temáticas sobre Ética, Integridade, Prevenção e Combate à Corrupção, entre outras. Ressalta-se que nos anos de 2008

e 2009 não foram encontradas ações sobre a temática em estudo, realizadas pelo CPC. Em números foram verificados os seguintes dados, constantes das Tabelas 1 e 2.

Tabela 1: Número de atividades do CPC por ano.

Nº de Atividades do CPC: Ano	A - Eventos CPC	B - Ações de Formação CPC	C - Projetos Educativos CPC	Total de atividades por ano
2010	4	-	-	4
2011	7	2	-	9
2012	5	2	1	8
2013	4	2	1	7
2014	8	10	5	23
2015	23	25	3	51
2016	15	24	4	43
2017	12	19	7	38
2018	6	10	5	21
2019	8	15	7	30
2020	9	10	8	27
2021	7	13	9	29
2022	-	14	6	20
Total	108	146	56	310

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com base nos dados dos relatórios de atividades 2008 a 2022 do CPC.

A seguir, tem-se na Tabela 2 os números de participantes organizados por atividade e ano da atividade.

Tabela 2: Número de participantes por atividade por ano da atividade

(continua)

Nº de participantes por Atividade Ano	A – Eventos CPC	B – Ações de Formação CPC	C – Projetos Educativos CPC	D- Total
2010	1000	-	-	1000
2011	300	-	-	300
2012	-	-	-	-
2013	-	450	-	450
2014	-	220	-	220
2015	-	640	-	640

(conclusão)

Ano	Nº de participantes por Atividade			
	A - Eventos CPC	B - Ações de Formação CPC	C - Projetos Educativos CPC	D – Total
2016	-	600	-	600
2017	-	1000	-	1000
2018	300	1200	2278	3778
2019	-	1000	5750	6750
2020	-	1000	6400	7400
2021	-	1000	11070	12070
2022	116	500	5804	6420
Total	1.716	7.610	31.302	40.628

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com base nos dados dos relatórios de atividades 2008 a 2022 do CPC.

Foi possível perceber que o Tribunal de Contas de Portugal, em que pese não exercer nenhuma atividade de capacitação do cidadão ao exercício do controle social, manteve-se nesse período estudado, indiretamente, atuando em prol do ensino e disseminação da educação para a cidadania. Isso que demonstram os números constantes das Tabelas 1 e 2.

Importante ressaltar que quando se passa à análise dos eventos/ações/projetos, especificamente nos municípios portugueses, verificou-se que restaram evidenciadas 10 ações como se identificou no Quadro 22.

Quadro 22: Das Ações de formação realizadas pelo CPC nos municípios portugueses

(continua)

Ano	Ação	Município
2011	Realização de Workshop na Câmara Municipal de Loures com o título <i>Riscos de Corrupção: Elaboração e Implementação dos Planos de Prevenção</i>	Loures
2015	Ação de formação a funcionários da Câmara Municipal de Odivelas, subordinada ao tema <i>Ética. Gestão Pública e Prevenção da Corrupção</i> , com a duração de 3 horas.	Odivelas
2016	Ação de formação sobre <i>Ética e prevenção de riscos na gestão pública</i> , no Município de Águeda, em novembro	Águeda
2017	Ação de formação no INA/Município de Albufeira, em Albufeira, sobre <i>Ética, conduta, gestão pública e fatores de riscos</i> , em novembro.	Albufeira
2019	Ação de formação sobre <i>Ética, Integridade e Prevenção de riscos de corrupção na Administração Pública</i> para Município de Loulé	Loulé

(conclusão)

Ano	Ação	Município
2019	Ação de formação sobre <i>Ética, Integridade e Prevenção de riscos de corrupção na Administração Pública</i> para Município de Vila Nova de Gaia	Vila Nova de Gaia
2020	Ação de formações sobre <i>Ética, Integridade e Prevenção de riscos de corrupção na Administração Pública</i> para Município de Loulé	Loulé
2021	Ação de formação sobre a temática <i>Ética, Integridade nas organizações, Prevenção de riscos de corrupção</i> , no Município de Caiscais	Caiscais
	Ação de formação sobre a temática <i>Ética, Integridade nas organizações, Prevenção de riscos de corrupção</i> , no Município de Loulé	Loulé
2022	Ação de formação sobre a temática <i>Ética, Integridade nas organizações, Prevenção de riscos de corrupção</i> , no Município de Loulé.	Loulé

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com base nos dados dos relatórios de atividades 2008 a 2022 do CPC.

Ademais, também houve a realização de ações, no total de 10, com as entidades diretamente ligadas ao desenvolvimento local/regional, como demonstrado no Quadro 23.

Quadro 23: Ações de Formação realizadas pelo CPC em entidades ligadas ao desenvolvimento local/regional dos municípios portugueses:

(continua)

Ano	Ação e Entidade
2012	Ação de Formação ministrada pelo Sr. Dr. António João Maia, do Serviço de Apoio, a técnicos das empresas municipais <i>DomusSocial</i> e <i>GOP-Gestão de Obras Públicas</i> , do Município do Porto, relativamente aos temas <i>Fraude, corrupção e infrações conexas: Modelos de caracterização e despiste, e Riscos de Corrupção</i> : elaboração, adoção e acompanhamento de planos de prevenção.
2016	Ação de formação na empresa municipal “Parques de Sintra – Monte da Lua” sobre <i>Ética e Gestão Pública</i> , em julho.
	Ação de formação sobre <i>Ética e prevenção de riscos na gestão pública</i> , nos Serviços Intermunicipalizados de Águas e Resíduos de Loures (SIMAR), em novembro.
2018	Ação de formação sobre <i>Ética, Integridade e Prevenção de riscos de corrupção na Administração Pública</i> para a ADC – Agência para o Desenvolvimento e Coesão.
	Ação de formação sobre <i>Ética, Integridade e Prevenção de riscos de corrupção na Administração Pública</i> para CCDR – Algarve – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve.
2020	Ação de formações sobre <i>Ética, Integridade e Prevenção de riscos de corrupção na Administração Pública</i> para SIMAS Oeiras e Amadoras.
2022	Ação de formação sobre a temática <i>Ética, Integridade nas organizações, Prevenção de riscos de corrupção</i> , para Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve.
	Ação de formação sobre a temática <i>Ética, Integridade nas organizações, Prevenção de riscos de corrupção</i> para Águas e Resíduos da Madeira S.A..
	Ação de formação sobre a temática <i>Ética, Integridade nas organizações, Prevenção de riscos de corrupção</i> para Centro de Formação da Administração Pública dos Açores.

(conclusão)

Ano	Ação e Entidade
2022	<i>Ação de formação sobre a temática Ética, Integridade nas organizações, Prevenção de riscos de corrupção</i> para Fundação para os Estudos e Formação nas Autarquias Locais.

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com base nos dados dos relatórios de atividades 2008 a 2022 do CPC.

Dessa forma, importa relatar que como resultado evidenciou-se 310 ações, eventos e projetos ligados à uma das formas de controle social que é a prevenção e o combate à corrupção, realizadas pelo Conselho da Prevenção da Corrupção, entidade independente, porém gerida pelo presidente do Tribunal de Contas de Portugal, por inerência também presidente do CPC, e que durante todos os anos de atuação contou com o suporte integral do TCP, como restou demonstrado nos dados coletados e tratados no item 3.

Quando analisados os dados diretamente relacionados aos municípios portugueses, concluiu-se que somente 10 ações de formação foram realizadas em municípios portugueses, sendo que destas dez, a solicitação partiu de 7 municípios, e em 4 delas foi do mesmo município – Loulé (anos de 2019; 2020; 2021 e 2022).

Por fim, é muito importante que se destaque que a atuação, em todas as ações, foi do Conselho de Prevenção da Corrupção, e que este foi extinto pelo Decreto-Lei 109-E/21 de 9 de dezembro, que criou o Menac – Mecanismo Nacional Anticorrupção³⁴, tendo encerrado suas atividades em 2023. Mas que sua gestão integral se deu pelo Presidente do Tribunal de Contas de Portugal com o auxílio do Diretor-Geral do Tribunal de Contas de Portugal, e serviço de apoio técnico também do Tribunal de Contas de Portugal.

4.2 CONTEXTO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A atuação dos tribunais de contas, especialmente no Brasil, na disseminação da importância do controle sobre a gestão pública pelos cidadãos, contribuindo com o desenvolvimento local e regional é proeminente, após a redemocratização. Isso porque, a partir deste período, os tribunais de contas ganharam um caráter mais

³⁴Menac – Mecanismo Nacional Anticorrupção, criado para substituir o Conselho de Prevenção da Corrupção. Não fazendo mais parte nenhum membro do Tribunal de Contas de Portugal, tendo sua atuação desvinculada integralmente do TCP.

preventivo que somente repressivo-punitivo (Chadid, 2018), diferentemente de Portugal.

Dentro desse contexto de prevenção situa-se com considerável importância o controle social. E neste estudo, trabalhou-se especificamente com o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, uma vez que no Brasil existe 33 tribunais de contas, diferentemente de Portugal, que conta com 01 tribunal de contas – o Tribunal de Contas de Portugal, que exerce sua jurisdição sobre todo o Estado Unitário Português. Como visto na seção 2, item 2.2 e subitens 2.2.1 e 2.2.2 as diferenças das composições dos Tribunais de Contas do Brasil e de Portugal existem em função das formas de estados, sendo Portugal um Estado Unitário e Brasil um Estado Federado.

Assim, com a confirmação do pressuposto de pesquisa formulado, passou-se à avaliação de quais mecanismos de capacitação exercidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná para, ao final, compará-las com as ações existentes no Tribunal de Contas de Portugal/Conselho de Prevenção da Corrupção.

Com os dados obtidos com o TCE-PR, por intermédio dos pedidos de acesso à informação, protocolos 269282/22 e 563109/23, verificou-se que o tribunal de contas lançou o Programa de Controle Social em 2002, mas não se identificou registros de ações a ele relacionadas, e os registros com dados catalogados no TCE-PR iniciam-se no ano de 2011, assim como demonstrado nas Tabelas 3 e 4.

Tabela 3: Número de atividades do TCE-PR por ano

(continua)

Nº de atividades TCE/PR	A - Eventos TCE/PR sobre controle social	B - Ações de Formação TCE/PR	C - Projetos Educativos TCE/PR	D – TOTAL
Ano				
2011	-	-	-	-
2012	4	-	1	5
2013	-	-	-	-
2014	-	-	-	-
2015	-	-	-	-
2016	-	-	-	-
2017	-	-	-	-
2018	-	6	5	11
2019	1	1	28	30
2020	4	6	4	14

(conclusão)

Nº de atividades TCE/PR Ano	A - Eventos TCE/PR sobre controle social	B - Ações de Formação TCE/PR	C - Projetos Educativos TCE/PR	D – TOTAL
2021	-	-	-	-
2022			1	1
Total	9	13	39	61

Fonte: Elaborado pela autora (2023) com base nos dados disponibilizados pelo TCE-PR, via LAI, protocolos nº 269282/22 e 563109/23.

Tabela 4: Número de participantes por atividade por ano de atividade

Nº partici- pantes/ Atividade Ano	A - Eventos TCE/PR sobre controle social	B - Ações de Formação TCE/PR	C – Projetos Educativos TCE/PR	D – Total de participante s por ano
2011	2273	-	-	2273
2012	191	-	290	481
2013	-	-	-	-
2014	-	-	97	97
2015	-	-	-	-
2016	-	-	-	-
2017	-	-	-	-
2018	-	160	326	486
2019	126	6962	8329	15417
2020	3165	1434	1967	6566
2021	-	-	-	-
2022	-	-	*	-
Total	5755	8556	11009	25.320

* no ano de 2022 foi celebrado acordo de cooperação entre TCE/PR e SEED para capacitação de 7.850 professores para capacitação de 1 milhão de alunos dos anos finais do ensino fundamental e ensino médio, para o exercício do controle social. – Educação para Cidadania.

Fonte: Elaborado pela autora (2023) com base nos dados disponibilizados pelo TCE-PR, via LAI, protocolos nº 269282/22 e 563109/23.

Estes números retratam as ações já realizadas pelo TCE-PR, no entanto, em 2022 foi celebrado acordo de cooperação entre o tribunal e a Secretaria de Educação e do Esporte para capacitar 7.850 professores da rede estadual de ensino, e a partir deles serem inseridas disciplinas curriculares que levem à capacitação dos alunos das séries finais do ensino fundamental e do ensino médio ao exercício do

controle social. Segundo dados do TCE-PR, isso representa 1 milhão de alunos, e o projeto está em desenvolvimento³⁵ (Paraná, [2022b]).

Ademais, segundo informações do TCE-/PR³⁶, nessas ações de capacitação dos cidadãos ao exercício do controle social foram envolvidos os 399 municípios paranaenses. E que essas ações são de caráter institucional, sendo definidas e executadas por cada gestão da entidade, que se altera a cada dois anos, segundo o regimento interno do TCE-PR.

Como resultados o TCE-PR, por meio do protocolo 563109/23, apontou que visa com as ações de capacitação para o exercício do controle social: estimular o controle e engajar a sociedade na disseminação de práticas inovadoras que fortaleçam as atividades de controle em seus níveis externo, interno e social; oferecer capacitações nas áreas de controle social; estabelecer parcerias estratégicas com organizações da sociedade, órgãos governamentais, faculdades e universidades, bem como com cidadãos, para desenvolver atividades de controle social e inovação, desde que se obedeça a critérios de conveniência e oportunidade. Informando ainda que, as parcerias estratégicas com organizações da Sociedade aconteceram com o Observatório Social do Brasil, Universidade Positivo, e Secretaria de Estado da Educação e Esporte (SEED) – 2022 Projeto Jovem no Controle.

Para além, o TCE-PR ainda informou que se utiliza do Portal do TCE-PR (sítio eletrônico), do PIT Portal Informação para todos, da página de Controle Social no sítio eletrônico do TCE-PR e do Índice de Transparência da Administração Pública (ITP), como ferramentas para subsidiar os projetos e as ações relacionadas ao controle social de maneira geral.

O TCE-PR, nos dois últimos planos estratégicos (2017-2021³⁷ e 2022-2027³⁸), dispôs como visão “ser um tribunal mais próximo da sociedade, com mais

³⁵Segundo informações do sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 7.850 professores capacitados para dar cursos de disciplinas ligadas à educação para a cidadania e disseminação à 1 milhão de alunos da rede estadual de ensino disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tribunal-repassa-a-seed-pr-conteudos-do-projeto-jovem-no-controle/9937/N> Acesso em 25 de setembro 2023.

³⁶Dados obtidos por meio dos protocolos 269282/22 e 563109/23.

³⁷Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná 2017-2021. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2017/5/pdf/00315773.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

³⁸Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná 2022-2027. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2022/2/pdf/00364152.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

resultados que a beneficie” e “consolidar-se como Tribunal próximo da sociedade, com mais resultados que a beneficie”.

Consta do mapa estratégico do TCE-PR de 2017-2021 no tocante à sociedade, estimular o controle social. Para além, consta de seu objetivo estratégico nº 6, na perspectiva de processos internos, o estímulo do controle social, incentivando a participação da sociedade no controle dos gastos público. (Paraná, 2016).

Verificou-se que pelas ações executadas pelo TCE-PR, sobretudo nos anos de 2018, 2019 e 2020, o tribunal trabalhou para cumprimento do plano, visão e objetivos estratégicos com relação ao controle social e seu exercício pela sociedade, destacando-se que somente nestes 3 anos foram realizadas 55 das 61 ações (verificadas no período de estudo 2002-2022) com a temática controle social. Lembrando que no ano de 2021 não foram realizadas ações em razão da pandemia de COVID 19.

Segundo dados do relatório de acompanhamento do planejamento estratégico do ano de 2018 foi executado 100% do plano de estímulo ao controle social (Paraná, 2019). Com relação aos dados de 2019, foram parcialmente avaliados e, segundo o relatório parcial de acompanhamento de 2019, realizado em 2020, constou 50% de execução do objetivo estratégico “Estimular o controle social”, com a justificativa de que foram planejados 100% dos projetos, mas em razão da pandemia a execução ficou prejudicada, ficando em 50% (Paraná, 2020).

Já o relatório integral das atividades de 2020 (Paraná, 2021) demonstrou que 100% das ações previstas no objetivo estratégico foram realizadas, mas que em razão da pandemia ficou prejudicada a execução, no entanto foram realizadas de forma on-line os projetos Fórum do Controle Social, Universidades e CCMOS – Capacitação dos Conselhos Municipais e Observatórios.

Sobre o ano de 2021, não foram realizadas ações para cumprimento do objetivo estratégico “Estimular o controle social” sob a justificativa de estar em tramitação no tribunal a criação de unidade específica para controle social – Coordenadoria de Atendimento ao Jurisdicionado e de Controle Social (CACs), sendo o projeto de criação da unidade aprovado por meio do Acórdão 1879/21, sob o protocolo 228892/21, para que, por intermédio desta unidade todas as ações ligadas ao controle social sejam realizadas por esta unidade específica do TCE-PR (Paraná, 2022d).

Em resumo, o cumprimento do plano estratégico 2017-2022 do TCE-PR, para o objetivo estratégico “Estimular o controle social” ficou disposto conforme Quadro 24.

Quadro 24 - Resultado do desempenho do plano estratégico no objetivo 6 - Estimular o Controle Social, do TCE-PR

Indicadores	Índice de implementação do Plano de Estímulo ao Controle Social		
Metas 2017	Elaborar plano Bianual de Estímulo ao Controle Social	EXECUTADO 2017	SIM
Metas 2018	90% do cronograma de implantação	EXECUTADO 2018	100%
Metas 2019	Elaborar o Plano Bianual de Estímulo ao Controle Social	EXECUTADO 2019	SIM
Metas 2020	90% do cronograma de implantação	EXECUTADO 2020	90%
Metas 2021	Elaborar o Plano Bianual de Estímulo ao Controle Social	EXECUTADO 2021	NÃO

Fonte: Dados do Relatório de desempenho ano 2021. (Paraná, 2022d).

Dessa forma, conclui-se que há ações diretas e específicas do Tribunal de Contas do Estado do Paraná para o estímulo, desenvolvimento e capacitação dos cidadãos para o exercício do controle social em seus municípios, e que essas ações (de 2002 a 2022) envolveram todos os municípios paranaenses, conforme informações prestadas pelo TCE-PR, por meio da Lei de Acesso à informação (protocolo nº 56319/23).

Há que se destacar inclusive, que o TCE-PR com o objetivo de fomentar o controle social criou uma unidade específica para o atendimento do jurisdicionado e controle social – que é a CACS – Coordenadoria de Atendimento ao Jurisdicionado e de Controle Social (artigo 147 do Regimento Interno do TCE-PR), com atribuições e competências que preveem o gerenciamento e execução da Política de Atendimento ao Jurisdicionado; promoção de ações que incentivem e viabilize a participação dos cidadãos na fiscalização; promoção de ações de pesquisa e desenvolvimento relacionados à fiscalização junto ao meio acadêmico e entidades de controle social; ainda, a colaboração para formulação de parcerias com a sociedade civil organizada, órgãos governamentais, universidades, faculdades para trabalhar conjuntamente a capacitação do controle social, para além de apoiar as ações e fiscalizações relacionadas com a transparência pública, dentro do seu âmbito (Paraná, 2022c).

Pela análise de todo o conteúdo estudado verificou-se que o tribunal de contas almeja a participação dos cidadãos no exercício do controle social, para que sejam os fiscalizadores dos recursos públicos estando onde o tribunal não consegue estar todo o tempo, em tempo integral. O cidadão pode e deve servir como “olhos”, “fiscais sociais” do dinheiro público, contribuindo com os órgãos de controle e com a própria sociedade, garantindo que os princípios da governança pública sejam efetivamente aplicados pelos gestores públicos em seus municípios.

E para garantir uma atuação efetiva da sociedade o TCE-PR atua contribuindo com a capacitação do cidadão para que todos entendam a importância da ética, integridade pública, transparência, *accountability*, para construção de gestões públicas sérias, justas e eficientes.

4.3 COMPARAÇÃO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL E TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ NA ANÁLISE DOS MECANISMOS DE MATERIALIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL EM MUNICÍPIOS PORTUGUESES E PARANAENSES.

No desenvolvimento da temática deste estudo – controle social e os tribunais de contas – foi possível perceber a participação cidadã como um importante instrumento da democracia participativa, seja no Brasil, seja em Portugal. Na análise do histórico da formação dos tribunais de contas, sua origem e evolução ao longo dos séculos, verificou-se que sua atuação enquanto órgão de controle externo dos gastos públicos é de suma importância para o bom desenvolvimento da gestão pública.

Isso porque os tribunais de contas têm competências e atribuições constitucionais, tanto no Brasil quanto em Portugal, para fiscalizar o emprego dos recursos públicos. Isso os faz detentores de capacidade técnica ímpar na matéria de controle.

O objetivo geral proposto aqui foi *analisar comparativamente as atuações dos Tribunais de Contas de Portugal e do Estado do Paraná que contribuem para a materialização do controle social nos municípios jurisdicionados*, para com este responder ao problema de pesquisa, qual seja, *como se dá a participação dos tribunais de contas na materialização do controle social em municípios portugueses e paranaenses?*

Após o levantamento bibliográfico e documental do material utilizado nesta pesquisa, pela análise realizada por estatística descritiva, onde se definiu como variáveis qualitativas ordinais: comparar a atuação do Tribunal de Contas de Portugal e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná; por tipos de atividades realizadas por cada entidade e; por ano de ação; com o de número de participantes, chega-se neste item com a finalidade de responder ao problema de pesquisa, e descrever de que forma foram alcançados os objetivos propostos no item 1.2, que permitiram alcançar a resposta ao problema proposto.

Optou-se pelo método comparativo de análise para que fossem englobados os dois países envolvidos – Portugal e Brasil (especificamente Estado do Paraná), para comparação das semelhanças e das diferenças entre os parâmetros estabelecidos, ou seja, “com a finalidade de verificar similitudes e explicar divergências” como ensinam Marconi e Lakatos (2016, p. 89).

Neste íterim, o pressuposto orientativo do presente estudo – nos tribunais de contas, objetos deste estudo, existem mecanismos que, mesmo eventualmente considerados incipientes, contribuem com a efetividade do controle social no âmbito de suas jurisdições, foi confirmado com ressalva.

Diga-se que com ressalva, posto que na análise da atuação do Tribunal de Conta de Portugal verificou-se que não há um planejamento direto do TCP em ações, eventos ou elaboração de projetos ligados à temática de capacitação dos cidadãos para o exercício do controle social, mas sim, houve, de 2008 a 2022 a participação indireta do TCP nas ações planejadas e executadas pelo Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), conforme descrito nos quadros 12, 13 e 14, como visto na exposição e tratamento dos dados no item 3.4.

Isso ficou como conclusão após o estudo da legislação que criou o Conselho de Prevenção da Corrupção, que previu a participação do TCP em diversas ocasiões, mas primordialmente colocou a presidência da entidade sob a gestão do presidente do TCP, como já visto no item de tratamento dos dados (3.1).

Como resultado chegou-se a 310 atividades realizadas pelo CPC, entre eventos, ações e projetos educativos no período delimitado, sobre a temática *Ética Integridade e Prevenção de Riscos e Combate à Corrupção*, tendo menção direta da participação do TCP, segundo os dados coletados em 8, nas demais, ocorreram por meio do CPC, gerido pelo presidente do TCP, juntamente com Secretário-Geral, por

inerência o Diretor Geral do TCP, e serviço de apoio, todos esses membros e servidores do TCP.

Os eventos realizados pelo CPC (Quadro 14) constituíram-se em organização ou participação em seminários, congressos, colóquios sobre a importância do combate e prevenção da corrupção, nas temáticas: *Ética, Integridade, Prevenção de Riscos de Corrupção, Cidadania*; também participação em grupos de trabalho europeu sobre o tema; realização de sessões públicas para debater o assunto prevenção de riscos de corrupção; colaborou com organismos internacionais a exemplo de projetos da OCDE sobre prevenção e combate à corrupção. Sempre com este viés de contribuir e estimular a sociedade portuguesa da importância da *Ética, Integridade e Cidadania* na prevenção e combate à corrupção.

As ações referentes ao Quadro 15, tiveram como objetivo a capacitação dos cidadãos, mais especificamente os funcionários públicos das entidades ao combate e prevenção da corrupção. Destacando que, de todas as ações desenvolvidas pelo CPC, apenas 10 envolveram diretamente os municípios portugueses (âmbito local).

E os projetos constates do Quadro 16, *Mais Vale Prevenir, Rede de Escolas, Imagens contra a Corrupção, Webinar*, foram destinados a disseminar noções de cidadania, ética, transparência, integridade, demonstrando a importância da prevenção e do combate à corrupção. Projetos esses voltados para a educação em todo os níveis de ensino, envolvendo desde a educação infantil até as universidades.

Já na análise do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, verificou-se um movimento forte e direto da entidade de capacitação dos cidadãos para o exercício do controle social, como discorrido no item 3.2. Em 2002, o TCE-PR lança sua pedra inaugural sobre a temática, com ações registradas a partir de 2010, mas com um aumento substancial de ações a partir do ano de 2018, movimentado pelo plano estratégico 2017/2021, que dispôs como um dos objetivos estratégicos “Estimular o Controle Social”, como visto no item 4.2. Com isso os anos de 2018, 2019 e 2020 concentram a maior parte das ações realizadas pelo TCE-PR na ordem de capacitação dos cidadãos para o exercício do controle social.

Diferentemente das ações do CPC/TCP, as ações do TCE-PR envolveram os 399 municípios paranaenses, conforme informações do TCE-PR, protocolo nº 563109/23, sendo que as temáticas destacam diretamente a importância do exercício do controle social pelos cidadãos em seus municípios e da participação cidadã para melhorar a gestão pública e o desenvolvimento local.

No Quadro 17 estão dispostos os eventos realizados pelo TCE-PR sobre a temática controle social; os eventos envolveram a organização de seminários, *workshops*, reuniões temáticas, fóruns de gestão pública, palestras e *lives* sobre controle social, a importância da transparência pública e das informações seguras para possibilitar a participação cidadã.

No Quadro 18 constam ações específicas de formação, mediante a realização de cursos de capacitação do cidadão para o exercício do controle social. E no Quadro 19 constam os projetos educacionais ligadas à educação para cidadania, projetos estes que envolveram escolas, universidades, conselhos municipais, observatórios sociais, voltados diretamente ao controle social, conforme demonstrado no Quadro 18, a exemplo do jovem no controle, dos fóruns de controle social, CCMOS e outros.

Assim, verificou-se que nos dois tribunais foram realizadas, de alguma forma, ações e projetos ligados à cidadania, ao incentivo da participação cidadã na gestão pública, sempre tendo a informação e a transparência como suporte para o exercício do controle social.

Destarte, após a análise conjunta dos dados obtidos para esta pesquisa, foi possível comparar em números as atividades desenvolvidas pelo Tribunal de Contas de Portugal indiretamente, e pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, de forma direta, conforme Tabelas 5 e 6.

Tabela 5: Comparação entre os mecanismos de materialização do controle social pelos Tribunais e Contas que auxiliam o desenvolvimento local/regional - em números de atividades.

Entidade Atividade	Tribunal de Contas de Portugal	Tribunal de Contas do Estado do Paraná
Eventos sobre temáticas que estimulem a participação cidadã ao exercício do controle social	108	9
Ações de Formação	136	13
Ações de Formação envolvendo os Municípios	10	*
Projetos Educativos	56	39
Total	310	61

Fonte: Elaborado pela autora (2023) com dados dos Relatórios de Atividades do CPC anos 2008 a 2022; Dados coletados via lei de acesso à informação junto ao TCE-PR, por meio dos processos nº 563109/23 e 269282/22.

*As ações do TCE-PR envolveram os 399 municípios paranaenses, conforme as informações prestadas pelo TCE-PR no protocolo 563109/23.

Na comparação em número de participantes nos eventos, ações de formação e projetos, foram alcançados os dados constantes da Tabela 6.

Tabela 6: Comparação entre os mecanismos de materialização do controle social pelos Tribunais e Contas que auxiliam o desenvolvimento local/regional - em número de participante.

Atividade	Entidade	Tribunal de Contas de Portugal	Tribunal de Contas do Estado do Paraná
Eventos sobre temáticas que estimulem a participação cidadã ao exercício do controle social		1716	5755
Ações de Formação		7610	8556
Projetos Educativos		31302	11009
Total		40.628	25.320

Fonte: Elaborado pela autora (2023) com dados dos Relatórios de Atividades do CPC anos 2008 a 2022; Dados coletados via lei de acesso à informação junto ao TCE-PR, por meio dos processos nº 563109/23 e 269282/22.

Nessa comparação, com relação ao número de participantes, não foi possível comparar as ações específicas em municípios porque não foram disponibilizados os referidos dados.

Outra verificação é que no Paraná, para além desses números registrados, o TCE-PR informou a parceria³⁹ realizada com a Secretaria de Estado da Educação e do Esporte (SEED), para que os técnicos do TCE-PR capacitem 7.850 professores da rede estadual de ensino para levar capacitação a 1 milhão de alunos, com o projeto Jovem no Controle.

Dois pontos que é preciso destacar: primeiro, as ações do TCP ocorreram indiretamente, considerando a atuação do CPC, esses dados constam das ações e atividades realizadas pelo CPC que foi, em toda sua existência, gerido pelo Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, tendo como Secretário-Geral o

³⁹Acordo de Cooperação entre SEED e TCE-PR – cláusula primeira: O presente Acordo de Cooperação Técnica e Científica tem por finalidade de efetivação do projeto “Jovem no Controle” de forma integrada aos componentes curriculares de acordo com a Base Nacional Comum Curricular por meio da atuação coordenada entre os partícipes para capacitar o maior número possível de alunos e professores das Escolas Estaduais em Controle Social. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2022/7/pdf/00367010.pdf>. Acesso em: 23 set. 2023.

Diretor-Geral do TCP e o serviço de apoio, funcionários do TCP⁴⁰. Segundo, as atividades do CPC/TCP envolveram e deram ênfase ao comprometimento com a prevenção e combate à corrupção, que também é uma forma de controle social, quando envolve os cidadãos para incentivo destas práticas.

Como resultado, verificou-se que o TCP, por intermédio do CPC, realizou no total do período que foi delimitado neste estudo, 2002 a 2022: 310 atividades, com a participação de 40.628 pessoas (sem considerar as atividades em que não houve registro). E o TCE-PR realizou no mesmo período, 61 atividades com a participação de 25.320 pessoas. Ressaltando que, quando verificadas, as ações relacionadas aos municípios, Portugal realizou das 310 somente 10 ações de formação em municípios, 7 foram envolvidos, sendo eles Águeda, Albufeira, Caiscais, Loulé (este com 4 ações de formação), Loures, Odivelas, Vila Nova de Gaia. E o Estado do Paraná envolveu nas ações todos os 399 municípios para estimular o controle social pelos munícipes e contribuir com a gestão pública de qualidade e, conseqüentemente, com o desenvolvimento local

Por conseguinte, tem-se a confirmação do pressuposto orientativo do presente estudo que – *nos tribunais de contas, objetos deste estudo, existem mecanismos que, mesmo eventualmente considerados incipientes, contribuem com a efetividade do controle social no âmbito de suas jurisdições*. E a resposta ao problema de pesquisa – *Como se dá a participação dos tribunais de contas na materialização do controle social em municípios portugueses e paranaenses?* – é que a participação dos tribunais de contas estudados ocorreu com ações efetivas de capacitação dos cidadãos ao exercício do controle social em seus municípios. Quando analisado o estado do Paraná, todos os municípios foram envolvidos; em Portugal houve a participação de 7 municípios em 10 ações do CPC/TCP, sendo que as ações de formação do CPC/TCP foram direcionadas a servidores públicos, enquanto as ações do TCE-PR a todos os cidadãos.

Os objetivos do estudo foram atingidos, uma vez que a análise comparativa demonstrou a atuação de ambos os tribunais no planejamento e execução de ações

⁴⁰Nota do CPC ao TCP no encerramento das funções: Uma palavra de especial reconhecimento é devida ao Tribunal de Contas, que ao longo destes 15 anos acolheu e apoiou sem reservas o funcionamento e a atividade do Conselho de Prevenção da Corrupção. Disponível em: https://www.cpc.tcontas.pt/imprensa/noticias/2023/noticia_2023-06-07_01_cpc.html. Acesso em: 01 de outubro de 2023.

que contribuem para estimular o cidadão a participar da gestão pública como uma espécie de fiscal social, cuidando do que é público, e com isso contribuir com a gestão pública, sobretudo a local, onde moram os cidadãos, nos municípios.

A governança pública enquanto capacidade de bem governar, de destinar os recursos públicos para as necessidades da população com a implementação de políticas públicas que beneficiem a sociedade (Paludo; Oliveira, 2021) é ato que impacta no desenvolvimento local. E essa governança será mais bem exercida se houver uma participação popular efetiva, contribuindo com a boa gestão pública.

Neste sentido o controle social visa desestimular comportamentos contrários às normas (Garelli, 1998) e ao bem comum, com a atuação dos cidadãos como fiscais sociais da aplicação dos recursos públicos, exercendo uma forma direta de democracia, a exemplo das várias previsões constitucionais que estão tipificadas nas constituições democráticas portuguesa e brasileira, no exercício da *Social Accountability* (United Nations, 2019).

Dessa forma, a compreender o alcance do objetivo específico “a”, como ensinado pelas Nações Unidas (United Nations, 2019), o controle social está dentro da *accountability* com o escopo de exigir do governo informações claras sobre suas ações, efeitos, resultados, benefícios e eventuais prejuízos (Tavares; Romão, 2021) de maneira que se verifique o impacto nas escolhas dos gestores, e se cobrem medidas que sejam efetivas ao desenvolvimento local ou regional, beneficiando os cidadãos, destinatários das políticas públicas.

Portanto, incentivar os cidadãos ao exercício do controle social, sobretudo por instituições públicas do nível de *expertise* na esfera do controle dos tribunais de contas, confere aos cidadãos maior poder de manifestação e cobrança dos gestores públicos.

Nesse contexto de resultado, diante dos fins das atividades do Conselho de Prevenção da Corrupção no ano de 2023 (Portugal, 2023d), presume-se que o Tribunal de Contas de Portugal encerrará suas atividades de capacitação do cidadão, posto que em Portugal entende-se o TCP como órgão de fiscalização e que isto não se pode misturar com a ideia de capacitar, ensinar os cidadãos a exercer o controle, no entanto, percebe-se os resultados em número de aderentes com uma grande expressão da participação ativa dos cidadãos portugueses em todas as ações realizadas pelo CPC. E para além, a considerar as atuações dos tribunais de contas do Brasil, e aqui não apenas o do Paraná, a essa característica de órgão

repressor punitivo pode ser agregada a de órgão orientador preventivo, permitindo que a sociedade também faça parte desta tríade do controle sobre os gastos públicos – controle externo (tribunais de contas), controle interno⁴¹ (entidades públicas) e controle social (a sociedade).

Para isso, o papel dos tribunais de contas nessa capacitação pode contribuir com a qualidade desse controle social exercido pelos cidadãos, posto que é preciso disseminar a cultura da ética, da integridade pública, da obrigação dos gestores de prestar contas com responsabilidade a todos os cidadãos nas mais diversas ordens e esferas de controle. De modo que desde a infância se crie essa cultura de proteção da coisa pública.

Essa participação para além de se iniciar com as escolhas dos governantes, mediante o voto, sendo em Portugal um direito, e no Brasil um dever, deve-se transcender por toda a gestão dos eleitos, contribuindo com as ações locais dos gestores, e com o desenvolvimento para melhoramento da atuação dos mandatários com relação às necessidades da coletividade.

E isso fica como proposta de melhorias ao TCP, daqui para frente, com o fim das funções do CPC. Como uma importante melhoria, sugere-se, considerando todo o histórico de atuação indireta do TCP junto ao CPC nestas ações de prevenção da corrupção e disseminação da importância da cidadania, que o TCP faça um estudo que possibilite revisar e reavaliar suas competências como órgão de controle, num viés também de órgão preventivo, para além das atribuições que já exerce, como no exemplo da fiscalização prévia – o visto, previsto no artigo 5º da LOTCP.

Ao TCE-PR, que mantenha as ações e multiplique-as para que os cidadãos entendam ainda mais seu dever, não apenas seus direitos, mas que além de exercer seu voto, que seja também um fiscal social da gestão pública, cumprindo-se o objetivo específico “b”.

E o objetivo específico “c”, foi atingindo neste estudo com a apresentação de proposta de um Guia de Controle Social, formulado após o estudo para conclusão desta pós-graduação *stricto sensu*, de todas as ações realizadas pelos órgãos

⁴¹"O controle interno é o conjunto de ações, métodos, procedimentos e rotinas que uma organização exerce sobre seus próprios atos, a fim de preservar a integridade de seu patrimônio e de examinar a compatibilidade entre as operações desenvolvidas, os parâmetros estabelecidos e os princípios pactuados [...]" (Spinelli, 2008, p. 575), ou seja, é o controle realizado pela própria administração pública sobre seus atos.

constitucionais e formais de controle, os tribunais de contas de Portugal e do Estado do Paraná, destinados aos municípios portugueses e paranaenses, para contribuir com o estímulo do controle social pelos cidadãos em seus municípios, de forma a levar conhecimento cívico a todos, constante do Apêndice A.

5 CONCLUSÕES, SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS E LIMITAÇÕES

O controle social como visto até aqui é um instrumento de cidadania. A sociedade quando se envolve no cuidado com a coisa pública contribui para a gestão pública de qualidade, voltada ao benefício da coletividade e, por consequência, coopera com o desenvolvimento local e regional.

A capacitação do cidadão ao exercício do controle social importa em ensinar e propagar conceitos básicos de cidadania como ética, integridade, transparência, prestação de contas com responsabilidade (*accountability*), etc.

É importante que se diga que a atuação do cidadão no exercício do controle social, capacitado pelos tribunais de contas, ajuda os tribunais a estarem onde eles não estão de forma integral e a todo tempo. Ou seja, tanto o TCE-PR quanto o TCP não conseguem e nem possuem pessoal para estar em todos os municípios paranaenses e portugueses em tempo integral para fiscalizar o emprego do dinheiro público. Dessa maneira, os cidadãos no exercício da cidadania podem contribuir de modo eficaz com os tribunais, como uma espécie de fiscal social, exercendo a *Social accountability*, como define a Organização das Nações Unidas (United Nations, 2019).

São as pessoas que vivem nos municípios, sendo elas as mais indicadas para o exercício da fiscalização social da aplicação dos recursos. É o cidadão que sabe da realidade local e das necessidades voltadas à sua comunidade. Por isso a grande importância que se deve dar ao controle social – estar onde as entidades formais de controle não conseguem estar integralmente.

Nesta pesquisa foi possível observar, após o estudo da teoria institucional, a importância das instituições formais para a regulação das esferas da sociedade, isso porque, a partir da década de 1970, as vertentes do neoinstitucionalismo buscaram entender o papel das instituições e o modo como sua atuação tem influência nas escolhas políticas, escolhas estas que repercutem diretamente no desenvolvimento político, econômico e social.

Assim, verificou-se que a atuação do estado impacta nas relações, regulando-as, daí surge o tema controle. É preciso que além da regulação do estado para com as relações sociais, econômicas e políticas, haja um controle da sociedade sobre o estado, para garantir equidade. Daí surge a importância do controle social.

O controle social, como forma de exercício da democracia participativa, está insculpido tanto na Constituição da República Portuguesa (CRP) quanto na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) em vários dispositivos, a exemplo no Brasil, das leis de iniciativa popular, participação das comunidades nas ações de serviço público de saúde, entre outros; em Portugal, a participação cidadã na atenção com o meio ambiente, a participação em órgãos representativos dos trabalhadores, também a participação na promoção da democratização da educação, enfim, com a redemocratização nos dois países gravaram-se várias disposições constitucionais de controle social que o cidadão pode e deve exercer.

Para isso é necessário que essa cultura de participação seja incentivada, disseminada, ensinada desde a infância a todas as pessoas. Nesse contexto, percebeu-se que os órgãos de controle externo podem ter importante influência nesse papel de disseminador do conhecimento aos cidadãos.

Isso porque os sistemas formais de controle sobre o dinheiro público têm origem em Portugal, no século XIII, e no Brasil no século XVIII, ou seja, atravessam séculos de institucionalização e formação específica de controle sobre os gastos públicos. Assim, os tribunais de contas são detentores de conhecimento técnico específico sobre o controle na aplicação dos recursos públicos que são bens de todos.

Com o presente estudo, verificou-se que este conhecimento pode ser transmitido aos cidadãos de modo a permitir que todos, ou que pelo menos a maioria tenha um mínimo de noção sobre seu papel de cidadão no desenvolvimento de seu município ou de sua região. E isso pode ocorrer com a participação efetiva dos tribunais de contas transmitindo esse conhecimento, ou seja, promovendo ações, atividades de capacitação dos cidadãos para o exercício do controle social.

Em Portugal, por se tratar de um Estado Unitário, onde a divisão administrativa consiste em poder central, regiões administrativas (ainda não instituídas), municípios e freguesias (estas são entidades inframunicipais) tem instituído um tribunal de contas que tem jurisdição em todo o país, sendo responsável pelo controle externo integral das entidades em todos os seus níveis.

No Brasil, sendo um Estado Federado, conta com trinta e três tribunais de contas, divididos em um tribunal de contas da União, um tribunal de contas do Distrito Federal, um tribunal para cada estado da federação, três tribunais de contas de municípios e dois tribunais de contas do município (São Paulo e Rio de Janeiro).

Ou seja, tem a competência constitucional de controle externo dividida por entes da federação e nível administrativo, a exemplo do Tribunal de Contas da União que cuida do controle externo dos gastos federais, e do TCE-PR que cuida dos gastos públicos das entidades estaduais e de todos os municípios e entidades municipais do Estado-Membro. Logo, foi escolhido um tribunal dos 33, no caso o TCE-PR, para que fosse comparada a atuação com relação ao único tribunal de contas de Portugal, o TCP.

Estudar o controle, e aqui especificamente o controle social, possibilitou entender a importância da participação cidadã na gestão pública, para além do voto. Exercer o voto é um ato de cidadania e talvez o mais conhecido como tal. Mas este ato é só um dos atos de cidadania que o cidadão tem poder de exercer.

Nesse sentido este trabalho de pesquisa proporcionou a abertura do conhecimento sobre o controle que todos detêm simplesmente por serem cidadãos, que é controle social. Ele é inerente ao cidadão, e como tal, deve ser exercido sobre os atos dos gestores públicos para que eles tenham um bom desempenho em suas funções públicas considerando todas as necessidades da coletividade em seus municípios, em suas regiões, em seus âmbitos de competência administrativa.

Os conceitos que envolvem a temática foram expostos no item 2.4.4 a fim de subsidiar a elaboração do guia, produto final deste estudo enquanto Programa Profissional, e com isso permitir que o conhecimento seja levado aos municípios e disseminado aos cidadãos para o fomento do controle social.

Por meio de conceitos didaticamente explicados, o guia fica como proposta para que os Tribunais, em parceria com os municípios fiscalizados, possam disseminar o conhecimento acerca do controle social para os cidadãos, além das ações de formação que já realizaram ou pretendem realizar.

Diante disto, os objetivos do estudo foram atingidos, uma vez que a análise comparativa demonstrou a atuação de ambos os tribunais no planejamento e execução de ações que contribuem para estimular o cidadão a participar da gestão pública como um fiscal social, contribuindo com o cuidando da coisa pública que é de todos.

Assim, a compreender o alcance do objetivo específico “a”, como ensinado pelas Nações Unidas (United Nations, 2019), o controle social está dentro da *accountability* com o escopo de exigir do governo informações claras sobre suas ações, efeitos, resultados, benefícios e eventuais prejuízos (Tavares & Romão,

2021) de maneira que se verifique o impacto nas escolhas dos gestores, e se cobrem medidas que sejam efetivas ao desenvolvimento local ou regional, beneficiando os cidadãos, destinatários das políticas públicas.

Portanto, esse estímulo do cidadão por parte de instituições públicas como os tribunais de contas, órgãos formais de controle, confere aos cidadãos maior poder de manifestação e cobrança dos gestores públicos.

Para isso, o papel dos tribunais de contas nessa capacitação pode contribuir com a qualidade desse controle social exercido pelos cidadãos, posto que é preciso disseminar a cultura da ética, da integridade pública, da obrigação dos gestores de prestar contas com responsabilidade a todos os cidadãos nas mais diversas ordens e esferas de controle. De modo que desde a infância se crie essa cultura de proteção da coisa pública.

Essa participação para além de se iniciar com as escolhas dos governantes, por meio do voto, deve ir além do pleito eleitoral, perdurando por toda a gestão pública de forma perene, visando uma gestão de qualidade e que cumpra com as obrigações perante a comunidade, com vistas a garantir o interesse público da coletividade.

Posto isso, no ensejo do cumprimento do segundo objetivo específico ('b'), como propostas de melhorias ao TCP, com o fim das funções do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), sugere-se, considerando todo o histórico de atuação indireta do TCP junto ao CPC nestas ações de prevenção da corrupção e disseminação da importância da cidadania, que o Tribunal de Contas de Portugal faça um estudo que possibilite visitar e reavaliar suas competências como órgão de controle, num viés também de órgão preventivo, para além das atribuições que já exerce, como no exemplo da fiscalização prévia – o visto, previsto no artigo 5º da LOTCP.

E ao TCE-PR, que mantenha as ações e multiplique-as para que os cidadãos entendam ainda mais seu dever, não apenas seus direitos, mas que além de exercer seu voto, que seja também um fiscal social da gestão pública.

Por fim, destaca-se que o terceiro objetivo específico ("c"), foi atingindo neste estudo com a apresentação de proposta de um Guia de Controle Social, formulado após o estudo para conclusão desta pós-graduação *stricto sensu*, de todas as ações realizadas pelos órgãos constitucionais e formais de controle, os tribunais de contas de Portugal e do Estado do Paraná, destinados aos municípios portugueses e

paranaenses, para contribuir com o estímulo do controle social pelos cidadãos em seus municípios, de forma a levar conhecimento cívico a todos, constante do Apêndice A.

Desta maneira, todos os objetivos propostos foram alcançados e a resposta ao problema de pesquisa foi atingida, confirmando-se o pressuposto orientativo da pesquisa de que nos tribunais de contas, objetos deste estudo, existem mecanismos que, mesmo eventualmente considerados incipientes, contribuem com a efetividade do controle social no âmbito de suas jurisdições.

Como sugestão de estudos futuros, refere-se uma gama de questões que podem ser tratadas, como exemplos: verificar o impacto do controle social nos municípios paranaenses a partir da capacitação do TCE-PR; analisar se o resultado das ações de formação dos tribunais de contas impactam na implementação de políticas públicas locais ou regionais; analisar a atuação dos conselhos municipais sobre as gestões públicas municipais; estudar a efetivação das políticas implementadas após o exercício do controle social em municípios; analisar quantitativamente as denúncias feitas às ouvidorias de contas contra maus atos de gestão a partir da capacitação dos cidadãos ao exercício do controle social em municípios. Enfim, é uma temática que abre um leque de opções de estudos, seja no Brasil, seja em Portugal, haja vista o fértil campo para futuras pesquisas.

Para concluir, como limitação do estudo, percebeu-se que após a delimitação temporal 2002 a 2022, poucas ações foram registradas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná nos 10 primeiros anos desde o lançamento do primeiro programa de controle social em 2002. Isso fez com que a análise se concentrasse nos últimos anos, quando houve maior número de registros.

Com relação ao Tribunal de Contas de Portugal, as limitações encontradas se concentraram na inexistência de ações diretas do TCP com finalidade de capacitar os cidadãos para o exercício do controle social, posto que todos os dados analisados advieram das informações obtidas nos documentos e relatórios do CPC, não sendo localizados dados relacionados à temática nos documentos disponíveis no sítio eletrônico do TCP, o que concentrou o estudo nas ações do CPC e a conclusão na participação indireta do TCP nestas ações.

REFERÊNCIAS

ANJOS, Rosana dos; MACIEL, Cristiano; VUOLO, Cassyra; ANJOS, Alexandre dos; ANDRADE, Marina de. Innovating citizenship and social control courses through distance education. **Humanidades e Inovação**, Palmas, TO, v. 8, n. 47, p. 196-206, jun. 2021.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradutor: Antônio Campelo Amaral e Carlos de Carvalho Gomes. Universidade Católica Portuguesa: Lisboa, 1998.

AZEVEDO, Bruno de Araujo; BARBOSA, Erivaldo Moreira; BARBOSA, Maria de Fátima Nóbrega. Ética na Administração Pública: uma Análise da Percepção da Comunidade Universitária do Centro de Ciências Biológicas e da Saúde da Universidade Federal de Campina Grande. **REUNIR: Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, Campina Grande, PB, v. 10, n. 1, 2020. DOI <https://doi.org/10.18696/reunir.v10i1.855>. Disponível em: <https://reunir.revistas.ufcg.edu.br/index.php/uacc/article/view/855>. Acesso em: 30 out. 2023.

BADIA, Juan Ferrando. El Estado Unitario. **Revista de Estudios Políticos**, [S. l.], n. 195-196, p. 9-48, 1974. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1705426>. Acesso em: 03 maio 2023.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. **Breve história do TCM**. Salvador: TCM, [2015?]. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/Historia.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2022.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARRETO, Waléria da Cruz Sá. O fortalecimento do tribunal de contas e a busca de um novo sistema de combate à corrupção. **Revista Controle: doutrinas e artigos**, Fortaleza, v. 10, n. 1, p. 243-256, 2012. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6167671>. Acesso em: 03 maio 2023.

BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da Administração Pública. **Revista de Investigações Constitucionais**, [S. l.], v. 2, n. 1, 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=534056245009>. Acesso em: 05 nov. 2023.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2013.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Controle social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 2. ed. Brasília: CGU, 2010.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1891. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=COF&numero=&ano=1891&ato=13c0TPn1UMrpXTafb>. Acesso em: 19 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 18 dez. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 09 dez. 2022.

CAMPS, Arnau Gutiérrez. El municipio desde una perspectiva global. In: OLIVEIRA, Antônio Cândido; HERMANY, Ricardo. **Municipalismo: perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo**. Brasília: CNM, 2017. Disponível em: <https://es.studenta.com/content/87185537/municipalismo-perspectivas-de-descentralizacao-na-america-latina-na-europa-e-no->. Acesso em: 03 maio 2023.

CAMPOS, Francisco Itami. **Ciência política**: introdução à teoria do Estado. Goiânia: Vieira, 2005.

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

CARVALHO, Harley Sousa de; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Fortalecendo a democracia: a contribuição dos Tribunais de Contas para o controle social. **Revista Controle**: doutrinas e artigos, Fortaleza. v. 8, n. 1, p. 371-384, set. 2010. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6167597>. Acesso em: 12 jan. 2023.

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

CAVALCANTE, Maria L. S. A. Ouvidorias Públicas: Conceito, Papel, Evolução e Qualidade no Controle social. **Revista Controle**: doutrina e artigos, [Fortaleza], v. 12, n. 2, p. 266-281, 2014. DOI <https://doi.org/10.32586/rcda.v12i2.117>. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/117>. Acesso em: 30 out. 2023.

CAVALCANTI, Juliana Rodrigues Barreto; RODRIGUES, Juliana Silva. Caminhos da democracia participativa: participação popular nos Tribunais de Contas. **Revista Controle: doutrinas e artigos**, Fortaleza, v. 15, n. 2, p. 344-379, jul./dez., 2017. DOI [10.32586/RCDA.V15I2.412](https://doi.org/10.32586/RCDA.V15I2.412). Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6522431>. Acesso em: 13 jan. 2023.

CAVALIERI, Marco Antônio Ribas; CURADO, Marcelo Luiz. As influências norte-americanas de Roberto Simonsen: controle social, institucionalismo e planejamento. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 46, n. 2, p. 409-438, abr./jun. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-416146255mcm>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/xfyBdpJ5KvBSrmmYr8TNW3q/?lang=pt>. Acesso em: 12 jan. 2023.

CHADID, Ronaldo. A função social dos Tribunais de Contas no Brasil na ordem constitucional. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 193-221, jan./jun. 2018. DOI [10.26668/IndexLawJournals/2526-012X/2018.v4i1.4435](https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-012X/2018.v4i1.4435). Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/327268496_A_FUNCAO_SOCIAL_DOS_TRIBUNAIS_DE_CONTAS_NO_BRASIL_NA_ORDEM_CONSTITUCIONAL. Acesso em: 12 jan. 2023.

CIGOLINI, Adilar Antônio. Ocupação do território e a criação de municípios no período imperial brasileiro. **Mercator**, Fortaleza, v. 14, n. 1, p. 7-19, jan./abr. 2015. DOI: <https://doi.org/10.4215/RM2015.1401.0001>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mercator/a/GPZRz7gnx97fWqPVbVf7d3c/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 dez. 2022.

COPETTI, André; BINELLO, Diulia. A ideia de controle social na sociologia compreensiva de Edward Alsworth Ross. **Revista Direito em Debate**, Ijuí, ano 30, n. 56, jul./dez. 2021. DOI <https://doi.org/10.21527/2176-6622.2021.56.12367>. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/12367>. Acesso em: 28 dez. 2022.

COSTA, Luciano de Souza; DALLA COSTA, Armando. Coase is not Veblen: A nova economia institucional de coase versos o institucionalismo originário de Veblen. **IX Congresso Brasileiro de História Econômica**. 10ª Conferência Internacional de História das Empresas. 2011. Disponível em <https://www.abphe.org.br/arquivos/luciano-de-souza-costa-armando-dalla-costa.pdf>. Acesso em: 20 set. 2023.

COSTA, Paulo Nogueira. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. 2012. 601 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra, 2012. Disponível em <http://hdl.handle.net/10316/21154>. Acesso em 28 set de 2023.

COUNCIL OF EUROPE. **Carta Europeia de Autonomia Local**. [Estrasburgo]: Council of Europe, c2021. Disponível em: <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-prt-a6/16808d7ea0>. Acesso em: 17 dez. 2022.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1985.

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

DISTRITO FEDERAL (BRASIL). Tribunal de Contas. **História do TCDF**. Brasília, DF: TCDF, c2017. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/2-controle-social-2/historia/>. Acesso em: 12 dez. 2022.

ELIAS, Gustavo Terra. Controle democrático de contas públicas: a importância da sinergia entre os tribunais de contas e a sociedade. **Revista Controle: doutrinas e artigos**, Fortaleza, v. 9, n. 1, p. 57-85, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6167619>. Acesso em: 03 maio 2023.

ESTADOS E CIDADES. **Informações da população, educação, religião e outros**. [S. l.: Estados e cidades, 2021]. Disponível em: <https://www.estadosecidades.com.br/pr/>. Acesso em: 07 abr. 2023.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 35, v. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/15464>. Acesso em: 03 maio 2023.

FARIA, Carlos Vieira de. O poder local face aos desafios do século XXI: desejos e realidade. **Malha urbana**, Lisboa, n. 9, p. 103-118, 2010. Disponível em: <https://recil.ensinolusofona.pt/bitstream/10437/2271/1/1331.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2022.

FERNANDES, H. Performance auditing by the Portuguese Court of Auditors. **Tékhne**, [S. l.], n. 11, v. 1, p. 41-49, jan./jun. 2013. DOI <https://doi.org/10.1016/j.tekhne.2013.05.004>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1645991113000248>. Acesso em: 16 jan. 2023.

FERNANDES, Maria José da Silva; CAMÕES, Pedro Jorge Sobral; JORGE, Susana. **Anuário Financeiro dos Municípios portugueses 2021**. [Portugal: Tribunal de Contas], 2022. Disponível em: https://www.occ.pt/news/Anuarios/amp2021_DIG2ed.pdf. Acesso em: 07 abr. 2023.

FERREIRA, Thiago Augusto de Oliveira Marinho. **Arranjos institucionais dos tribunais de contas da união e de Portugal**. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/17188>. Acesso em: 09 maio 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Estado Federal brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 77, p. 131-140, 1982. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66947>. Acesso em: 01 nov. 2022.

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

FOX, Jonathan. Controle social: o que as evidências realmente mostram? Traduzido por Marcio Cunha Filho. **Revista da CGU**, Brasília, DF, v. 11, n. 20, p. 1331-1359, 2019. DOI <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v11i20.201>. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/82. Acesso em: 28 dez. 2022.

GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 2 (90), p. 276-292, abr./jun. 2003. DOI <http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572003-0684>. Disponível em: <https://centrodeeconomiapolitica.org.br/repos/index.php/journal/article/view/900/2100>. Acesso em: 09 maio 2023.

GARELLI, Franco. Controle social. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 1. ed. Brasília, D.F.: Editora Universidade de Brasília, 1998. V. 1, p. 283-285. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2938561/mod_resource/content/1/BOBBIO.%20Dicion%C3%A1rio%20de%20pol%C3%ADtica..pdf. Acesso em: 09 maio 2023.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/52806>. Acesso em: 30 out. 2023.

GIACOBBO, Guilherme Estima. **Participação e controle social na gestão municipal no Brasil e em Portugal**: uma análise à luz do direito social de Gurvitch. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/821>. Acesso em: 09 maio 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, Arilda Schimidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/38200/36944>. Acesso em: 03 maio 2023.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. **Histórico**: conheça a história do TCMGO. Goiânia: TCMGO, [2009?]. Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/site/o-tcm/historico/>. Acesso em: 12 dez. 2022.

GOMES, Andrea Ribeiro; MORETTI, Ricardo de Souza; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Tipologia dos municípios e a gestão das políticas públicas urbanas no federalismo brasileiro. **Oculum Ensaios**: revista de arquitetura e urbanismo, Campinas, n. 19, p. 1-20, 2022. DOI <https://doi.org/10.24220/2318-0919v19e2022a4754>. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/4754>. Acesso em: 21 dez. 2022.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2019.

GUEDES, Armando de Almeida Marques; BENTO, Messias José Caldeiras. As relações entre o poder central e os poderes territoriais na jurisprudência constitucional. *In*: CONFERÊNCIA DOS TRIBUNAIS CONSTITUCIONAIS EUROPEUS, 6., 1984, Madrid. **Relatórios Portugueses das Conferências dos Tribunais Constitucionais Europeus**. [Lisboa]: Tribunal Constitucional, 1984. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/textos020101.html>. Acesso em: 02 nov. 2022.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**: revista de cultura e política, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. DOI <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfNMPPr4fj75gb/?lang=pt>. Acesso em: 23 out. 2022.

HERMANY, Ricardo; GIACOBBO, Guilherme Estima. Descentralização e municipalismo no Brasil. *In*: OLIVEIRA, Antônio Cândido; HERMANY, Ricardo. **Municipalismo**: perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo. Brasília: CNM, 2017.

HUGHES, Everett Cherrington. The study of institutions. **Social forces**, Oxford, v. 20, n. 3, p. 307-310, Mar. 1942. DOI <https://doi.org/10.2307/3005614>. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3005614>. Acesso em: 03 maio 2023.

IBGE. **Tabela 7113**: taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais idade, por sexo e grupo de idade. [Brasília]: IBGE, 2019. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7113#resultado>. Acesso em: 07 abr. 2023.

IBGE. **Paraná**. [Brasília]: IBGE, [2022a]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/panorama>. Acesso em: 08 ago. 2022.

IBGE. **Cidades e Estados**. [Brasília]: IBGE, [2022b]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>. Acesso em: 18 dez. 2022.

IBGEeduca. **Conheça o Brasil**: população: educação. [Brasília, DF]: IBGE, [2022?]. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>. Acesso em: 05 nov. 2023.

IRVIN, Renée A.; STANSBURY, John. Citizen participation in decision making: is it worth the effort? **Public Administration Review**, [S. l.], v. 64, n. 1, p. 55-65, jan./fev. 2004. DOI <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x>. Acesso em: 16 jan. 2023.

JANOWITZ, Morris. Sociological theory and social control. **American Journal of Sociology**, [S. l.], v. 81, n. 1, p. 82-108, jul. 1975. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2777055>. Acesso em: 19 dez. 2022.

JÖRGENS, Helge. A participação cidadã na governação local: cinco teses. In: CARREIRA, Helena; CALADO, Alexandre (Ed.). **Descentralização e reorganização do Estado**. Lisboa: Mundos Sociais, 2020. p. 63-72. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10071/26398>. Acesso em: 03 maio 2023.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, p. 37-45, 2007. DOI <https://doi.org/10.1590/S1414-49802007000300004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/HSF5Ns7dkTNjQVpRyvhc8RR/>. Acesso em: 30 out. 2023.

LISBOA. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Lei nº 54/2008 de 4 de setembro**. Lisboa: PGDL, 2008]. Disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1367&tabela=leis&so_miolo=. Acesso em 08 set. 2023.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Texto para Discussão**, Campinas, n. 388, p. 1-37, jul. 2020. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD388.pdf>. Acesso em: 03 maio 2023.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 739-72, jul./ago. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/Ssk6fJjmWfWbwC39Q9cnVxM/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 09 maio 2023.

MACEDO, Paulo Sérgio Novaes de. Democracia participativa na Constituição Brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 45. n. 178, p. 182-193, abr./jun. 2008. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p181.pdf. Acesso em: 09 maio 2023.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, Humberto. **Lei da transparência e sua aplicação na administração pública**: valores, direito e tecnologia em evolução. [S. l.: s. n.], 2018. Disponível em:

https://www.stj.jus.br/internet_docs/ministros/Discursos/0001182/LEI%20DA%20TRANSPAR%3%8ANCIA%20E%20SUA%20APLICA%3%87%3%83O%20NA%20ADMINISTRA%3%87%3%83O%20P%3%9ABLICA%20VALORES,%20DIREITO%20E%20TECNOLOGIA%20EM%20EVOLU%3%87%3%83O.pdf. Acesso em: 29 mar. 2023.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MATITZ, Queila Regina Souza. **Metodologia científica**. Curitiba: Universidade Positivo, 2014. Disponível em:

<https://www.passeidireto.com/arquivo/87891730/livro-metodologia-cientifica>. Acesso em: 30 out. 2023.

MEDAUAR, Odete. **O Direito administrativo em evolução**. 2. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; PEREIRA, José Matias. Controle social no Brasil: confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática.

Revista do TCU, Brasília, DF, ano 34, n. 98, p. 63-72, out/dez, mês, 2003. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/701>. Acesso em: 09 maio 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, [S. l.], v. 83, n. 2, p. 340-363, Sep. 1977. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2778293>. Acesso em: 12 dez. 2022.

MONTALVO, Antônio M. Rebordão. **Os níveis de Governo de países da Europa**: estados, regiões, municípios. Coimbra: Almedina, 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MORAES, Thiago Cacique. **O processo de modernização dos Tribunais de Contas no contexto da reforma do Estado no Brasil**. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de

Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/2380>. Acesso em: 09 maio 2023.

MOTTA, Fabrício. Publicidade e transparência são conceitos complementares. **Revista Consultor Jurídico**, [São Paulo], 2018. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2018-fev-01/interesse-publico-publicidade-transparencia-sao-conceitos-complementares>. Acesso em: 31 out. 2023.

NARDES, Augusto; ALTOUNIAN, C. S.; VIEIRA, L. A. G. **Governança pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

NORTH, Douglass C. **Structure and change in economic history**. New York/London: W.W. Norton & Company, 1981.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>. Acesso em: 09 maio 2023.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano; SERRANO, Antônio Carlos Alves Pinto. O município na história das constituições do Brasil de 1824 a 1988. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 20, n. 52, p. 153-168, nov./dez. 2019. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/139441>. Acesso em: 09 maio 2023.

OCDE. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**. [S. l.]: OCDE, [2017?]. Disponível em <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf> Acesso em 12 setembro 2023.

O'DONNELL, Guilherme. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, v. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>. Acesso em: 09 maio 2023.

OLIVEIRA, Antônio Cândido. **Direito das Autarquias locais**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

OLIVEIRA, Antônio Cândido. Conclusões e Carta Europeia de Autonomia Local. *In*: OLIVEIRA, Antônio Cândido; HERMANY, Ricardo. **Municipalismo: perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo**. Brasília: CNM, 2017.

OLIVEIRA, Antônio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública: instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**. [S. l.], v. 49, n. 5., p. 1263-1290, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612136179>. Acesso em: 13 jan. 2023.

OLIVEIRA, Bruno Carneiro. Federalismo e Municipalismo na trajetória política do Brasil. **Mercator**, Fortaleza, v. 17, out. 2018. DOI <https://doi.org/10.4215/rm2018.e17023>. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/e17023>. Acesso em: 18 dez. 2022.

OLIVEIRA, Debora Tazzinasso. **A (in) dependência dos pequenos municípios paranaenses ao FPM para a efetividades de suas funções federativas e contribuição para o desenvolvimento local.** 2018. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em:

https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/3904/1/CT_PPGPGP_M_Oliveira%2c%20Debora%20Tazinasso%20de_2018.pdf. Acesso em: 30 out. 2023.

OLIVEIRA, Willian Batista. **Gestão Fiscal como instrumento de planejamento e governança municipal:** estudo comparativo Brasil – Portugal. 2021. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública da UTFPR e Administração Autárquica) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

Disponível em:

<https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/26533/1/gestaofiscalbrasilportugal.pdf>. Acesso em: 09 set. 2023.

OPELLO, Walter C. Administração local e cultura política num concelho rural.

Análise Social, [S. l.], v. 15, n. 59, p. 635-672, 1979. Disponível em:

<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223990239H1dDR1ny9GI29UA8.pdf>.

Acesso em: 17 dez. 2022.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. **O que é um Observatório Social do Brasil (OSB)?** Curitiba: OSB, [s. d.]. Disponível em: <https://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/>.

Acesso em: 26 set. 2023.

PAIXÃO, Judite Cavaleiro. Fontes do Tribunal de Contas de Portugal para a

história do Brasil Colônia. **Acervo:** revista do Arquivo Nacional, [Rio de Janeiro], v. 10, n. 1, p. 57-70, jan./jun. 1997. Disponível em:

<http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/44966>. Acesso em: 09 maio 2023.

PALASSI, Marcia Prezotti; SILVA, Alfredo Rodrigues Leite da; SILVEIRA, Rogério Zanon da. Participação cidadã local: reflexões a partir da literatura espanhola sobre o tema. **Revista de Administração**, Santa Maria, v. 10, n. 5, p. 774-791, 2017.

DOI 10.5902/19834659.17067. Disponível em:

<https://www.redalyc.org/pdf/2734/273454950002.pdf>. Acesso em: 09 maio 2023.

PALUDO, Augustinho Vicente; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de. **Governança organizacional pública e planejamento estratégico:** para órgãos e entidades públicas. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. **Institucional.**

Belém: TCMPA, c2023. Disponível em: <https://www.tcm.pa.gov.br/sobre/>. Acesso em: 12 dez. 2022.

PARANÁ. [Constituição (1892)]. **Constituição Política:** Leis e Regulamentos do

Estado do Paraná. Curitiba: Typografia da Penitenciária Ahú, 1909. Disponível em:

https://www.administracao.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-10/constituicao_do_parana_1892.pdf. Acesso em: 12 dez. 2022.

PARANÁ. [Constituição (1927)]. **Constituição Política do Estado do Paraná.** Curitiba: Diário Oficial, ano 14, n. 4401, 4 abr. 1927. Disponível em: https://www.administracao.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-10/doe_4401_04_04_1927_constituicao.pdf. Acesso em: 12 dez. 2022.

PARANÁ. [Constituição (1935)]. **Constituição Política do Estado do Paraná:** 1935: publicação oficial. Curitiba: Empresa Gráfica Paranaense, 1935. Disponível em: https://www.administracao.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-10/constituicao_do_parana_1935_0.pdf. Acesso em: 12 dez. 2022.

PARANÁ. [Constituição (1947)]. **Constituição do Estado do Paraná.** Curitiba: [s. n.], 1947. Disponível em: https://www.administracao.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-10/constituicao_do_parana_1947_0.pdf. Acesso em: 12 dez. 2022.

PARANÁ. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Paraná.** Curitiba: [s. n.], 1989. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97592>. Acesso em: 02 nov. 2023.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Controle Social.** Curitiba, TCE, [2019?]. Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/organizacoes-conselhos-municipais/327883/area/250>. Acesso em: 26 set. 2023.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Tribunal repassa à SEED-PR conteúdos do Projeto Jovem no Controle.** Curitiba: TCE, [2022b]. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tribunal-repassa-a-seed-pr-conteudos-do-projeto-jovem-no-controle/9937/N>. Acesso em: 25 set. 2023.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **História do Tribunal.** Curitiba: TCE, [2022a]. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/historia-do-tribunal/5/area/45>. Acesso em: 11 dez. 2022.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Planos Estratégicos 2017-2021.** Curitiba: TCE, 2016. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2017/5/pdf/00315773.pdf>. Acesso em: 28 set 2023.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Regimento Interno.** Curitiba: TCE, 2022c. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2022/5/pdf/00365632.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de desempenho semestral:** 2º semestre de 2018. Curitiba: TCE, 2019. Disponível em:

<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2019/2/pdf/00334588.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de Desempenho 2020 parcial**. Curitiba: TCE, 2020. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2020/11/pdf/00351975.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de Desempenho 2020**. Curitiba: TCE, 2021. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2021/5/pdf/00357085.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de Desempenho 2021**. Curitiba: TCE, 2022d. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2022/2/pdf/00364777.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

PASTORE, José. O papel das instituições no desenvolvimento. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 40, n. 3, p. 535-546, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032002000300001>. Acesso em: 23 out. 2022.

PECI, Alketa. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, mar. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/GWgS43FXQ4xD6XCM6yQtM6s/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 dez. 2022.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições?: a evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 68, p. 53-71, out. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092008000300005>. Acesso em: 22 out. 2022.

PETRUS, Júlia Kátia Borgneth; PEREIRA JUNIOR, Magno Vasconcelos. A influência da participação social para o desenvolvimento local. **Polis: Revista Latinoamericana**, Santiago, v. 44, 2016. Disponível em: <http://journals.openedition.org/polis/11909>. Acesso em: 20 dez. 2022.

PÍTSICA, George Brasil Paschoal. Breves reflexões sobre controle externo e controle social. **Revista Controle**, Fortaleza v. 9, n. 2, p. 253-278, jul./dez. 2011. DOI <https://doi.org/10.32586/rcda.v9i2.146>. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/146>. Acesso em: 09 maio 2023.

PINHO, Ruth Carvalho de Santana; VALE, Taianny Sterphanny Lima do. Controle social: uma análise entre percepção e prática. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 19, n. 2, p. 332-365, jul./dez. 2021. DOI <https://doi.org/10.32586/rcda.v19i2.647>. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/647>. Acesso em: 09 maio 2023.

PINTO, Taina Rodrigues Gomide Souza; MARTINS, Simone; LEONEL, Daniele Silveira; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Governança participativa: possibilidades e desafio na gestão local. **Interações**, Campo Grande, MS, v. 19, n. 3, p. 627-641, jul./set. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/3RVxbMb4HGv3tc3CFtgx9NC/>. Acesso em: 31 out. 2023.

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

PORTUGAL. [Constituição (1976)]. **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa: Diário da República, 1976. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>. Acesso em: 02 nov. 2022.

PORTUGAL. Conselho de Prevenção da Corrupção. **Relatório de Actividades 2008**: outubro-dezembro. Lisboa: CPC, 2009. Disponível em: https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/Rel_Actv_CPC_2008.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

PORTUGAL. Conselho de Prevenção da Corrupção. **Relatório de Actividades 2009**. Lisboa: CPC, 2010. Disponível em: https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/Rel_Actv_CPC_2009.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

PORTUGAL. Conselho de Prevenção da Corrupção. **Relatório de Actividades 2010**. Lisboa: CPC, 2011. Disponível em: https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/Rel_Actv_CPC_2010.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

PORTUGAL. Conselho de Prevenção da Corrupção. **Relatório de Actividades 2011**. Lisboa: CPC, 2012. Disponível em: https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/Rel_Actv_CPC_2011.pdf Acesso em: 19 set. 2023.

PORTUGAL. Conselho de Prevenção da Corrupção. **Relatório de Actividades 2012**. Lisboa: CPC, 2013. Disponível em: https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/Rel_Actv_CPC_2012.pdf. Acesso em: 19 set. 2023.

PORTUGAL. Conselho de Prevenção da Corrupção. **Relatório de Actividades 2013**. Lisboa: CPC, 2014. Disponível em: https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/Rel_Actv_CPC_2013.pdf. Acesso em: 19 set. 2023.

PORTUGAL. Conselho de Prevenção da Corrupção. **Relatório de Actividades 2014**. Lisboa: CPC, 2015. Disponível em: https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/Rel_Actv_CPC_2014.pdf. Acesso em: 19 set 2023.

PORTUGAL. Conselho de Prevenção da Corrupção. **Relatório de Actividades 2015**. Lisboa: CPC, 2016. Disponível em: https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/Rel_Actv_CPC_2015.pdf. Acesso em: 20 set. 2023.

PORTUGAL. Conselho de Prevenção da Corrupção. **Relatório de Actividades 2016**. Lisboa: CPC, 2017. Disponível em: https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/Rel_Actv_CPC_2016.pdf. Acesso em: 20 set 2023.

PORTUGAL. Assembleia da República. Divisão de Informação Legislativa Parlamentar. **Descentralização**: poder local. Lisboa: Assembléia da República, 2017a. (Coleção Temas A, n. 64). Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/descentralizacao.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2023.

PORTUGAL. Conselho de Prevenção da Corrupção. **Relatório de Actividades 2017**. Lisboa: CPC, 2018. Disponível em: https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/Rel_Actv_CPC_2017.pdf. Acesso em: 20 set. 2023.

PORTUGAL. Tribunal de Contas. **Anuário 2017**. Lisboa, Tribunal de Contas, 2018a. Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/TribunalContas/Publicacoes/anuario/Documents/2017/an2017.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2022.

PORTUGAL. Conselho de Prevenção da Corrupção. **Relatório de Actividades 2018**. Lisboa: CPC, 2019. Disponível em: https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/Rel_Actv_CPC_2018.pdf. Acesso em: 20 set. 2023.

PORTUGAL. Conselho de Prevenção da Corrupção. **Relatório de Actividades 2019**. Lisboa: CPC, 2020b. Disponível em: https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/rel_actv_cpc_2019.pdf. Acesso em: 21 set. 2023.

PORTUGAL. Instituto Nacional de Estatística. **Censos 2021**. Lisboa: INE, 2021a. Disponível em: https://www.ine.pt/scripts/db_censos_2021.html. Acesso em: 08 ago. 2022.

PORTUGAL. Conselho de Prevenção da Corrupção. **Relatório de Actividades 2020**. Lisboa: CPC, 2021c. Disponível em: https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/rel_actv_cpc_2020.pdf. Acesso em: 21 set. 2023.

PORTUGAL. Tribunal de Contas. **Anuário 2020**. Lisboa, Tribunal de Contas, 2021b. Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/TribunalContas/Publicacoes/anuario/Documents/2020/an2020.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2022.

PORTUGAL. Tribunal de Contas. **Plano Estratégico 2020-2022**. Lisboa: Tribunal de Contas, 2020. Disponível em: https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/PlaneamentoGestao/PlanosTrienais/Documents/plano_estrategico_2020-2022.pdf Acesso em 23 set. 2023.

PORTUGAL. Tribunal de Contas. **Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas**: regulamento. Lisboa: Tribunal de Contas, 2022a. Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/TribunalContas/Publicacoes/ColetaneasLegislacao/Documents/LOPTC.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022.

PORTUGAL. Conselho de Prevenção da Corrupção. **Relatório de Actividades 2021**. Lisboa: CPC, 2022b. Disponível em: https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/rel_actv_cpc_2021.pdf. Acesso em: 21 set. 2023.

PORTUGAL. Conselho de Prevenção da Corrupção. **Relatório de Actividades 2022**. Lisboa: CPC, 2023a. Disponível em: https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/rel_actv_cpc_2022.pdf. Acesso em: 21 set. 2023.

PORTUGAL. Conselho de Prevenção da Corrupção. **CPC: 15 anos de ação: 2008-2023**. Lisboa: CPC, 2023b. Disponível em: https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/outros/cpc_15-anos.pdf. Acesso em: 22 set 2023.

PORTUGAL. Tribunal de Contas. **Relatório de Atividades 2022**. [Lisboa: Tribunal de Contas, 2023c]. Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/PlaneamentoGestao/RelatoriosAnuaisAtividade/Documents/2022/ra2022.pdf>. Acesso em: 26 set. 2023.

PORTUGAL. Tribunal de Contas de Portugal. **Evolução histórica do Tribunal de Contas**. [2010?]. Disponível em <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1761-1832.shtm> Acesso em 07 nov 2022.

PORTUGAL. Tribunal de Contas de Portugal. **Tribunal de Contas na Actualidade**. [1999?]. Disponível em https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/actualidade/sit_act.pdf Acesso em 15 nov 2022.

PORTUGAL. Conselho de Prevenção da Corrupção. Imprensa. **CPC cessa funções; MENAC inicia seu percurso**. Lisboa: CPC, 2023d. Disponível em: https://www.cpc.tcontas.pt/imprensa/noticias/2023/noticia_2023-06-07_01_cpc.html. Acesso em: 01 out. 2023.

PORTUGAL. Direção Geral Do Orçamento. **Breve história**. Lisboa: Direção-Geral do Orçamento, [s. d.b]. Disponível em: <https://www.dgo.gov.pt/dgo/Paginas/Breve-Historia.aspx>. Acesso em: 24 jan. 2023.

PORTUGAL. Instituto Nacional de Estatística. **Divisão administrativa**. [S. l.: s. n., s. d.b]. Disponível em: <https://www.ine.pt/xportal/ine/portal/portlets/html/conteudos/listaContentPage.jsp?B OUI=6251013&xlang=PT>. Acesso em: 28 dez. 2022.

PORTUGAL. Ministério Público. **O Ministério Público no Tribunal de Contas**. [Portugal: Ministério Público, s. d.c]. Disponível em: <https://www.ministeriopublico.pt/en/node/344#:~:text=A%20RESPONSABILIDADE%20FINANCEIRA&text=A%20responsabilidade%20sancionat%C3%B3ria%20traduz%2Dse,dano%20para%20o%20er%C3%A1rio%20p%C3%ABblico>. Acesso em: 16 jan. 2023.

PORTUGAL. Portal Autárquico. **Municípios**. [S. l.: s. n., s. d.a]. Disponível em: <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/administracao-local/entidades-autarquicas/municipios/>. Acesso em: 08 ago. 2022.

PORTUGAL. TRIBUNAL DE CONTAS. **Erário Régio ou Tesouro Real**. [Lisboa: Tribunal de Contas, s. d.e]. Disponível em: <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1761-1832.shtm>. Acesso em: 07 nov. 2022.

PORTUGAL. TRIBUNAL DE CONTAS. **O Tribunal de Contas na actualidade**. [Lisboa: Tribunal de Contas, s. d.f]. Disponível em: https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/actualidade/sit_act.pdf. Acesso em: 15 nov. 2022.

PORTUGAL. Direcção-Geral da Política de Justiça. **O que é a corrupção?** Lisboa: DGPJ, [s. d.g]. Disponível em: <https://dgpj.justica.gov.pt/Documentos/Prevenir-e-combater-a-corrupcao/O-que-e-a-corrupcao>. Acesso em: 01 out. 2023.

RIBEIRO FILHO, José Francisco; LOPES, Jorge Expedito de Gusmão; PEDERNEIRAS, Marcleide Maria Macêdo; FERREIRA, Joaquim Osório Liberalquino. Controle interno, controle externo e controle social: análise comparativa da percepção dos profissionais de controle interno das entidades das três esferas da administração pública. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 4, n. 3, p. 48-63, out. 2008. DOI <http://dx.doi.org/10.4270/ruc.20084>. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=117016815004>. Acesso em: 19 dez. 2022.

RIO DE JANEIRO (RJ). Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. **Sobre o TCM Rio**. Rio de Janeiro: TCMRio, [2022]. Disponível em: <https://www.tcm.rj.gov.br/WEB/Site/Destaques.aspx?group=SobreTCMRJ>. Acesso em: 12 dez. 2022.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça**: estado democrático de direito e accountability. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROCHA, Joaquim Freitas da; SILVA, Pedro Cruz e. Municípios em Portugal. *In*: OLIVEIRA, Antônio Cândido; HERMANY, Ricardo. **Municipalismo**: perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo. Brasília: CNM, 2017.

SANTOS, Suzane Raquel Guerra. **A apatia societal e o desenvolvimento dos municípios paranaenses**: externalidades, correlações e possíveis impactos. 2018. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná UTFPR, Curitiba, 2018. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/3909>. Acesso em: 09 maio 2023.

SÃO PAULO (SP). Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **Institucional**: o Tribunal. São Paulo, SP: TCM, c2023. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/91>. Acesso em: 12 dez. 2022.

SEIJAS VILLADANGOS, María Esther. El Federalismo Brasileño. **Revista de Derecho Político**, n. 104, p. 351-376, enero/abril 2019. DOI <https://doi.org/10.5944/rdp.104.2019.24317>. Disponível em: <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/24317>. Acesso em: 09 maio 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, Lucas Gonçalves da; SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral. O controle social como instrumento de defesa da democracia. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 4, n. 49, p. 207-230, 2017. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2377/1445>. Acesso em: 02 out. 2023.

SILVA, Maria Manuella Magalhães; ALVES, Dora Resende. O Estado Unitário, o Federalismo e o Regionalismo. *In*: ENCONTRO LUSO-ESPANHOL DE PROFESSORES DE DIREITO INTERNACIONAL E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: os Estados e a ordem internacional contemporânea, 5., 2015, Coimbra. **[Anais...]**. Coimbra: [s. n.], 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11328/1243>. Acesso em: 02 nov. 2022.

SILVA, Susana Tavares. **Direito Constitucional I**. Coimbra: Instituto Jurídico; Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2016. Disponível em: https://www.fd.uc.pt/~stavares/wp-content/uploads/2019/08/2_Direito-Constitucional-I-1.pdf. Acesso em: 02 nov. 2022.

SILVA, Maria Anáber Melo e. **Os instrumentos jurídicos de controle das contratações públicas pelos cidadãos**: realidades brasileira e portuguesa. 2017. 342 f. Tese (Doutorado em Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI) – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2015. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/29171>. Acesso em: 30 out. 2023.

SIMÕES, Edson. **Tribunais de Contas**: controle externo das contas públicas. São Paulo: Saraiva, 2014.

SOARES, Marcia Miranda. **Formas de Estado: Federalismo**. [manuscrito]. Belo Horizonte: UFMG/DCP, 2013.

SOARES, Marcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília, DF: ENAP, 2018.

SOARES, Mário Lucio Quintão. **Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SOUSA, Nuno J. Vasconcelos Albuquerque e. A atual reforma da administração local. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona do Porto**, Porto, v. 3, n. 3, 2013. Disponível em: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rfdulp/article/view/3801>. Acesso em: 18 dez. 2022.

SPINELLI, M. **Controle interno**. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

TAVARES, Antônio Fernando. **Governo local e Administração Autárquica**. Lisboa: Edições Sílabos, 2022.

TAVARES, Paulino Varela; ROMÃO, Ana Lúcia. Accountability e a importância do controle social na administração pública: uma análise qualitativa. **Brazilian Journal of Business**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 236-254, jan./mar. 2021. DOI: <https://doi.org/10.34140/bjbv3n1-014>. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BJB/article/view/23530>. Acesso em: 09 maio 2023.

TROIANO, Mariele; RISCADO, Priscila. Instituições e o institucionalismo: notas acerca da construção do debate e seus principais desafios na contemporaneidade. **Revista Política Hoje**, Pernambuco, v. 25, n. 1, p. 113-132, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicohoje/article/view/3712>. Acesso em: 09 maio 2023.

TUMA, Eduardo; SILVA FILHO, João Antônio; LIZARDO, Filipe Soares. Tribunais de Contas do Brasil: democracia e controle externo da administração pública. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 20, n. 2, p. 15-46, jul./dez. 2022. DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v20i2.769>. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/769>. Acesso em: 09 maio 2023.

UNITED NATIONS. **Sustainable development goal 16: focus on public institutions: world public sector report 2019**. New York: United Nations, 2019. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/World%20Public%20Sector%20Report2019.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2023.

VELOSO, Roberto Carvalho; OLIVEIRA, Diego Ferreira de. Accountability vertical e a atuação das Instituições do sistema de Justiça. **Revista de Teorias da**

Democracia e Direitos Políticos, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 133-156, jul./dez. 2015. Disponível em:
<https://www.indexlaw.org/index.php/revistateoriasdemocracia/article/view/745>.
Acesso em: 09 maio 2023.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

WOLKMER, Antônio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Seqüência**: estudos Jurídicos Políticos, [Florianópolis], v. 22, n. 42, p. 83-98, 2001. Disponível em:
<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15395/13979>. Acesso em: 09 maio 2023.

ZANARDI, Fabiana; MUELLER, Airton Adelar; MATUSIAK, Moises de Oliveira; SILVA, Edi Branco da. A importância do controle social e da participação dos conselhos municipais nas políticas de combate à pobreza. **Barbaroi**, Santa Cruz do Sul, n. 55, p. 6-30, 2019. DOI <http://dx.doi.org/10.17058/barbaroi.v0i0.13954>. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/13954>. Acesso em: 26 jan. 2023.

APÊNDICE A

GUIA DO CONTROLE SOCIAL/ CONTROLO SOCIAL
ANEXADO EM PDF

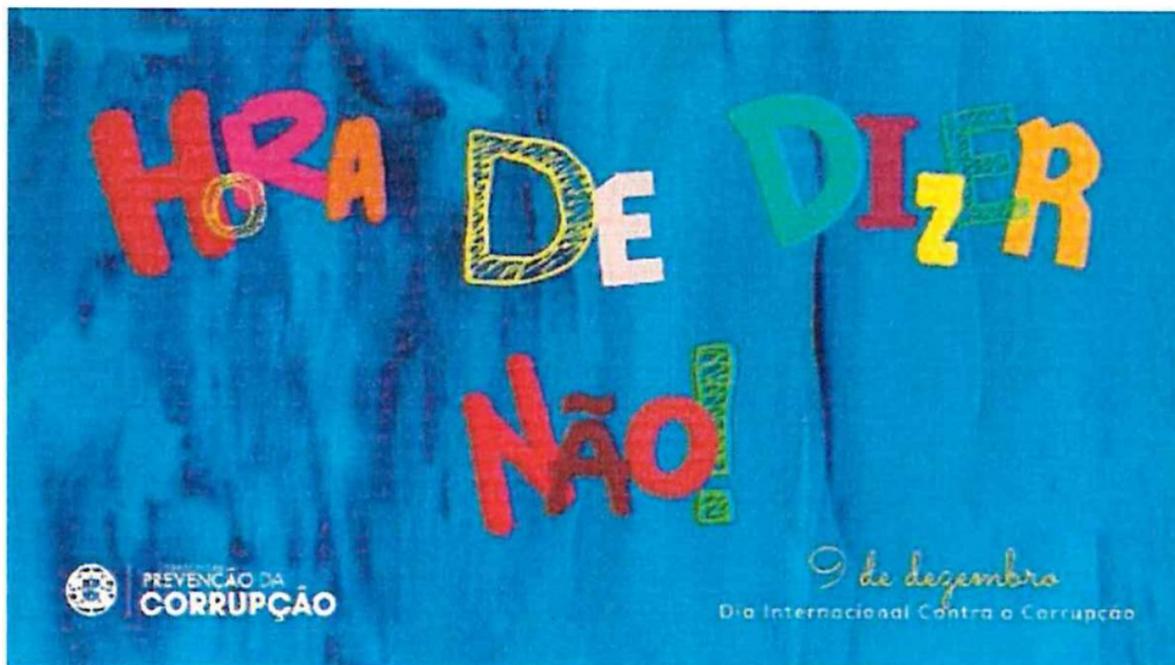
ANEXO B



Selo "Escola Ética"

Fonte: PORTUGAL. Conselho de Prevenção da Corrupção. Relatório de Atividades 2020 do CPC. 2021. Disponível em https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/rel_actv_cpc_2020.pdf Acesso em 21 de set 2023.

ANEXO C



Cartaz Dia Internacional Contra a Corrupção 2020

Fonte: PORTUGAL. Conselho de Prevenção da Corrupção. Relatório de Atividades 2020 do CPC. 2021. Disponível em https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/rel_actv_cpc_2020.pdf Acesso em: 21 de set 2023.

ANEXO D



Fonte: PORTUGAL, Conselho de Prevenção da Corrupção. Projetos Educativos. Disponível em https://www.cpc.tcontas.pt/projetos/rede_escolas/rede_escolas.html Acesso em 21 de set 2023.

ANEXO E

Fonte: PORTUGAL, Conselho de Prevenção da Corrupção. Relatório de Atividades 2022. 2023. Disponível em: https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/rel_actv_cpc_2022.pdf. Acesso em: 22 de set 2023.

ANEXO F

Quadro 25: 7ª Edição do Concurso Imagens contra a Corrupção demonstra o aumento da participação comparados 2018 e 2019.

Nº de trabalhos por ciclo ou nível de ensino:		
Ano	2018	2019
1º ciclo	29	97
2º ciclo	4	14
3º ciclo	9	55
Ensino secundário	59	67
Total	101	233
Fonte: Relatório de Atividades do CPC de 2019 ⁴²		

⁴² Disponível em https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/rel_actv_cpc_2019.pdf. Acesso em 20 de set 2023.