

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**  
**Escola de Direito FGV DIREITO RIO**  
**Programa de Educação Continuada**  
Pós-graduação em Direito: Administração Pública e Controle Externo

MARCUS AURÉLIO ALVES CARNEIRO

**INSTRUMENTALIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL: a experiência da Rede**  
**Observatório Social do Brasil (OSB)**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado**  
**ao curso de Pós-graduação em Direito:**  
**Administração Pública e Controle Externo.**  
**FGV DIREITO RIO.**

Cuiabá - MT

2015

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**  
**Escola de Direito FGV DIREITO RIO**  
**Programa de Educação Continuada**  
**Pós-graduação em Direito: Administração Pública e Controle Externo**

Trabalho de Conclusão de Curso

**INSTRUMENTALIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL: a experiência da Rede Observatório Social do Brasil (OSB)**

Elaborado por Marcus Aurélio Alves Carneiro

E aprovado pela Coordenação Acadêmica do curso de Pós-graduação em Direito: Administração Pública e Controle Externo, foi aceito como requisito parcial para a obtenção do certificado do curso de pós-graduação, nível especialização, do Programa de Educação Continuada da FGV DIREITO RIO.

Data: 20 de maio de 2015.

Coordenador Acadêmico da FGV DIREITO RIO

Professor Avaliador

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

Escola de Direito FGV DIREITO RIO

Programa de Educação Continuada

Pós-graduação em Direito: Administração Pública e Controle Externo

#### **Compromisso de Originalidade**

A presente declaração é parte integrante do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) a ser submetido à avaliação da Coordenação Acadêmica da FGV DIREITO RIO como requisito necessário à conclusão do programa de Pós-graduação em Direito: Administração Pública e Controle Externo, sem o qual o referido trabalho não produzirá quaisquer efeitos.

Eu, MARCUS AURÉLIO ALVES CARNEIRO, servidor do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, na qualidade de aluno da **Pós-graduação em Direito: Administração Pública e Controle Externo** da Escola de Direito FGV DIREITO RIO, declaro para os devidos fins estar apresentando, em anexo, meu Trabalho de Conclusão de Curso, para fins de avaliação, como parte integrante da nota do curso de Pós Graduação *lato sensu* da FGV DIREITO RIO e que o mesmo se encontra plenamente em conformidade com os critérios técnicos, acadêmicos e científicos de originalidade.

Nesse sentido, declaro para os devidos fins, que:

O referido TCC foi elaborado com minhas próprias palavras, ideias, opiniões e juízos de valor, não consistindo, portanto, em PLÁGIO, por não reproduzir, como se meus fossem, pensamentos, ideias e palavras de outra pessoa.

As citações diretas de trabalhos de outras pessoas, publicadas ou não, apresentadas neste TCC, estão sempre claramente identificadas e com a completa referência bibliográfica de sua fonte, de acordo com as normas estabelecidas pela FGV DIREITO RIO.

Todas as séries de pequenas citações de diversas fontes diferentes foram identificadas como tais, bem como às longas citações de uma única fonte foram incorporadas suas respectivas referências bibliográficas, pois fui devidamente informado e orientado a respeito do fato de que, caso contrário, as mesmas constituiriam plágio.

Todos os resumos e/ou sumários de ideias e julgamentos de outras pessoas estão acompanhados da indicação de suas fontes em seu texto e as mesmas constam das referências bibliográficas do TCC, pois fui devidamente informado e orientado a respeito do fato de que a inobservância destas regras poderia acarretar alegação de fraude.

**A Professora responsável pela supervisão de meu trabalho de conclusão de curso (TCC) me apresentou a presente declaração, requerendo o meu compromisso de não praticar quaisquer atos que pudessem ser entendidos como plágio na elaboração de meu TCC, razão pela qual declaro ter lido e entendido o seu conteúdo e submeto o documento em**

**anexo para apreciação da Fundação Getúlio Vargas como fruto de meu exclusivo trabalho.**

Data: 18 de maio de 2015.

Assinatura do Aluno: *Marcus Aurélio A. Carneiro*

Nome do Aluno: MARCUS AURÉLIO ALVES CARNEIRO

Identidade do Aluno: 4709269/DGPC-GO

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**  
**Escola de Direito FGV DIREITO RIO**  
**Programa de Educação Continuada**  
**Pós-graduação em Direito: Administração Pública e Controle Externo**

**Declaração de Autenticidade**

Eu, MARCUS AURÉLIO ALVES CARNEIRO, abaixo assinado, do Curso de Pós-graduação em Direito: Administração Pública e Controle Externo da Escola de Direito FGV DIREITO RIO, realizado nas dependências da instituição conveniada Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, no período de 11 de abril de 2013 a 20 de maio de 2015, declaro que o conteúdo do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado "INSTRUMENTALIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL: a experiência da Rede Observatório Social do Brasil (OSB)", requisito parcial para a obtenção do certificado do curso de pós-graduação, nível de especialização, do Programa de Educação Continuada da FGV DIREITO RIO, é autêntico, original e de sua autoria exclusiva.

Declaro estar ciente de que será de minha inteira responsabilidade a obediência a eventuais exigências de confidencialidade e/ou preservação de quaisquer dados sigilosos e/ou de acesso restrito, e que sou responsável por quaisquer prejuízos e/ou danos a terceiros, sejam eles diretos ou indiretos, culposos ou dolosos, provocados pela divulgação indevida, parcial ou total, de dados, estudos, gráficos, processos, tabelas, pesquisas ou quaisquer informações que tenham sido utilizadas no meu TCC. Ademais, declaro que a versão eletrônica do TCC que foi submetida à avaliação da Coordenação Acadêmica é idêntica, em todos os aspectos, à versão final impressa ora submetida para fins de arquivamento na Instituição Conveniada Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

Data: 20 de maio de 2015.

Assinatura do Aluno: *Marcus Aurélio A. Carneiro*

Nome do Aluno: MARCUS AURÉLIO ALVES CARNEIRO

Identidade do Aluno: 4709269/DGPC-GO

### **Agradecimentos:**

Agradeço à minha esposa, Carine dos Santos, por todo o esforço e compreensão que teve comigo durante todo o tempo que realizei esse Trabalho de Conclusão de Curso.

## RESUMO

Esse Trabalho de Conclusão de Curso visa demonstrar como a doutrina e a legislação enxergam o controle na administração pública, especialmente o controle social, suas faces, e como é efetivado através da Rede Observatório Social do Brasil, sua história, sua metodologia, seus resultados.

A partir de reportagens e revistas como a *Veja*, jornais como o *Estadão* e o *site* do Observatório Social do Brasil (OSB), o qual contém diversas informações, monografias, reportagens, *folders* sobre as atividades do OSB, foi possível traçar um perfil da instituição, sua metodologia, os resultados alcançados e até mesmo as suas prestações de contas.

A economia de recursos públicos chega à cifra de 1 bilhão de reais, isso somente nos últimos três anos de atuação do OSB.

No final, conclui-se pela complementaridade do controle social exercido pelo OSB e as outras instituições como o Tribunal de Contas, os controles internos e o Ministério Público sem exercer concorrências com essas instituições, que inclusive apoiam a iniciativa do OSB exercer controle social sobre os recursos públicos de diversos municípios brasileiros onde está presente, como em Curitiba (PR), Cuiabá (MT), Rondonópolis (MT), Goiânia (GO, Maringá (PR), Erechim (RS), Porto Alegre (RS), na capital federal, Brasília (DF) e em outras dezenas de cidades brasileiras.

Palavras-chave: Controle Social. Observatório Social do Brasil. Controle na Administração Pública. Organização Não Governamental.

## **LISTA DE SIGLAS**

BA - Bahia

CF – Constituição Federal

CFC - Conselho Federal de Contabilidade

CPIs - Comissões Parlamentares de Inquérito

FACIAP – Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado do Paraná

FIEP – Federação das Indústrias do Estado do Paraná

LAI – Lei de Acesso à Informação

LIA - Lei de Improbidade Administrativa

LLC - Lei Geral de Licitações e Contratos

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MT – Mato Grosso

NBCASP - Normas Brasileiras de Contabilidade ao Setor Público

ONG – Organização Não Governamental

OS – Observatório Social

OSB – Observatório Social do Brasil

PR – Paraná

RO – Rondônia

RDC - Regime Diferenciado de Contratações Públicas

RS – Rio Grande do Sul

SC – Santa Catarina

SICOOB - Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil

SISTEMA OCEPAR – Organização das Cooperativas do Paraná

TCE-MT – Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

TCE-RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

TCC – Trabalho de Conclusão de Curso

TCU – Tribunal de Contas da União

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Controle na administração pública esquematizado.....	16
Figura 2: Caminho do edital legalmente correto no OS.....	27
Figura 3: Caminho do edital como IRREGULARIDADE no OS.....	28
Figura 4: Peça publicitária do Movimento Área Livre de Corrupção.....	30
Figura 5: Processo de criação de Franquia Social da Rede OS Brasil.....	31

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>01</b>
<b>2. CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>02</b>
2.1. Conceito e tipologia de controle na administração pública.....	03
2.1.1 O Controle quanto ao período de atuação: prévio ( <i>a priori</i> ), concomitante ( <i>pari passu</i> ), posterior ( <i>a posteriori</i> ).....	06
2.1.2 Controle quanto à posição do órgão controlador.....	07
2.1.2.1 Controle Interno.....	07
2.1.2.2 Controle Externo.....	08
2.1.2.3 Controle Social.....	11
2.1.2.3.1 Controle social na legislação.....	16
<b>3. OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL (OSB).....</b>	<b>23</b>
3.1. História do OSB.....	23
3.2 O que é o Observatório Social.....	23
3.3 Valores do Observatório Social do Brasil.....	24
3.4 Metodologia e ferramentas utilizadas pelo OSB.....	25
3.5 Como criar um OS.....	31
3.6 O Canal TV OSB.....	32
3.7 Boas práticas OSB.....	32
3.8 Prestação de contas do Observatório Social do Brasil (OSB).....	34
3.9 Resultados do controle social exercido pelo OSB.....	35
<b>4. CONCLUSÃO.....</b>	<b>36</b>
<b>5. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>38</b>
<b>6. ANEXOS.....</b>	<b>43</b>
ANEXO I.....	44

## 1. INTRODUÇÃO

Diogo Dias Ramis cita Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>, “dizendo que controle ‘é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Uma das principais classificações do controle na administração pública é quanto à posição do órgão controlador: externo, interno ou social. O primeiro é realizado por órgão que atua fora da estrutura do órgão controlado e é exercido pelo Tribunal de Contas e pelo Poder Legislativo; o segundo é realizado internamente, dentro de cada órgão e Poder Autônomo, exercido por unidades de controle interno, geralmente ligadas à autoridade superior de cada órgão; o terceiro, e não menos importante, é exercido pela própria sociedade em relação à administração pública como um todo, através de denúncias, representações, redes sociais, imprensa, etc.

O controle social é o foco deste trabalho. E percebeu-se que a doutrina de direito administrativo e constitucional não costuma abordar esse tema com frequência, utilizando somente passagens curtas ou até mesmo ignorando essa forma de controle tão importante para o exercício da cidadania e para o combate à corrupção. Kênia de Nazaré Fonseca<sup>2</sup> tece algumas considerações sobre o conceito de controle social:

Controle Social é a descentralização do Estado motivando grupos de pessoas a solucionar problemas sociais, tendo este amparo legal e constitucional, ou seja, é a participação social na gestão pública.

Luiz Henrique Lima<sup>3</sup> diz que “acerca do controle social, é frequente a presença de duas visões diametralmente opostas. De um lado, há os que apontam o controle social como panaceia, capaz de sanar todas as fragilidades, limites e vícios dos controles institucionais. De outro, os que o consideram mera utopia inalcançável, sem maiores consequências para a evolução da gestão pública.”

---

<sup>1</sup>RAMIS, Diogo Dias. Controle da administração pública. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 108, jan 2013.

<sup>2</sup>FONSECA, Kênia de Nazaré. O que é Controle Social. **Web Artigos**. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/o-que-e-controle-social/23288/>>. Acesso em: 08/05/2015.

<sup>3</sup>NETO, Antônio Joaquim Moraes Rodrigues et al. **A Era do Cidadão: A experiência do Tribunal de Contas de Mato Grosso**. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. 2009. Disponível em: <<http://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/Aeradocidadao/files/assets/seo/toc.html>>. Acesso em: 08/05/2015, p. 53.

Os objetivos desse trabalho são divulgar os conceitos de controle na administração pública (externo, interno e social), realizar uma razoável pesquisa bibliográfica sobre o tema, fazer uma análise da atuação do Observatório Social do Brasil e verificar a efetividade do controle social exercido pelo OSB através dos resultados alcançados por essa instituição.

Este trabalho trata do tema Controle Social na Administração Pública, apresenta um referencial teórico acerca do controle na administração pública e relata a experiência da Organização Não Governamental (ONG) Observatório Social do Brasil (OSB). O OSB começou sua história no interior do Estado do Paraná (Maringá) há nove anos e hoje conta com mais de 100 Franquias Sociais localizadas em vários Estados da Federação, como o Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia e até mesmo na capital federal, Brasília.

A importância desse trabalho consiste na demonstração da proposta do OSB, que é simples, mas eficiente: realizar de perto o controle das despesas públicas por meio de unidades municipais chamadas Observatórios Sociais. Tais organizações têm o intuito de gerar economia aos cofres públicos e conscientizar os gestores das melhores práticas para a gestão pública.

No que consiste o controle na administração pública? Quais os tipos de controle? O que é controle social? O que é o Observatório Social do Brasil? Como tudo começou? Como funciona? Quais são suas ferramentas de trabalho e quais foram os resultados alcançados? Todas essas questões serão respondidas ao longo desse trabalho.

Na primeira parte será realizada uma pesquisa bibliográfica sobre o tema controle na administração pública, com foco no controle social. Já na segunda parte será explanada a experiência da Rede de Controle Social Observatório Social do Brasil (OSB), sua metodologia de trabalho, sua estrutura, atuação, etc.

## **2. CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal de 1988<sup>4</sup>, que estabelece o princípio constitucional da prestação de contas, diz o seguinte:

Art. 70. (...)

---

<sup>4</sup>BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Site da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20/03/2011.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

O Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU), Benjamin Zymler<sup>5</sup>, afirma que o controle da administração pública é que efetiva o sistema de freios e contrapesos, o qual traz a verdadeira independência e harmonia entre os Poderes Constitucionais estabelecidos no artigo 2º da Constituição Federal de 1988. O referido autor, que é Ministro do Tribunal de Contas da União, a Corte de Contas Federal brasileira, diz que mediante a sistemática dos freios e contrapesos é que se impede o exercício desmedido e arbitrário de um Poder sobre o outro.

Esse autor afirma que a importância do controle na administração pública é tão grande que a Constituição Federal de 1988 traz como exceções ao princípio da não intervenção de um Ente sobre o outro o disposto na alínea “d” do inciso VII do artigo 34 e o disposto no inciso II do artigo 35. Tais dispositivos tratam, respectivamente, da intervenção da União nos Estados ou no Distrito Federal quando não forem prestadas contas da administração pública, direta e indireta e da intervenção dos Estados nos seus Municípios ou da União nos Municípios localizados em Território Federal pela mesma razão.

## 2.1. Conceito e tipologia de controle na administração pública

O Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT), Luiz Henrique Lima, cita a definição de controle dada pelo Dicionário Houaiss: “monitoração, fiscalização ou exame minucioso, que obedece a determinadas expectativas, normas, convenções etc”.<sup>6</sup> Ao citar Lincoln Magalhães da Rocha<sup>7</sup>, Lima traz o conceito de que “o escopo do controle é assegurar a correspondência entre determinadas atividades e certas normas ou princípios”.

Luiz Henrique também cita Evandro Martins Guerra, que define dessa forma o conceito de controle no âmbito da ciência da administração:<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup>ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2006, p. 259.

<sup>6</sup>LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. 4ª Edição. Rio de Janeiro. Elsevier. 2011, p. 2.

<sup>7</sup>ROCHA, Lincoln Magalhães da. **A função controle na Administração Pública Orçamentária**. O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. 2ª edição, ampliada. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004. In: LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. 4ª Edição. Rio de Janeiro. Elsevier. 2011, p. 3.

<sup>8</sup>GUERRA, Evandro Martins. Os Controles Externo e Interno da Administração Pública, 2ª edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005. In: LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. 4ª Edição. Rio de Janeiro. Elsevier. 2011, p. 3.

Controle, como entendemos hoje, é a fiscalização, quer dizer, inspeção, exame, acompanhamento, verificação, exercida sobre determinado alvo, de acordo com certos aspectos, visando averiguar o cumprimento do que já foi predeterminado ou evidenciar eventuais desvios com fins de correção, decidindo acerca da regularidade ou irregularidade do ato praticado. Então, controlar é fiscalizar emitindo um juízo de valor.

O Ministro Benjamin Zymler estabelece uma tipologia para o controle da administração pública da seguinte forma:<sup>9</sup>

- Quanto ao objeto: controle da legalidade, controle de mérito e controle de gestão;
- Quanto ao momento em que se realiza: prévio, concomitante e subsequente (ou *a posteriori*);
- Quanto ao modo de desencadear-se: controle de ofício e controle por provocação;
- Quanto ao posicionamento do órgão controlador: controle interno e controle externo;

O referido autor se esquece do controle social, que estaria inserido na classificação quanto ao posicionamento do órgão controlador.

Outro autor, que inclusive segue vários ensinamentos do Ministro Benjamin Zymler, Luiz Henrique Lima, classifica, em sua obra “Controle Externo”, a tipologia do controle<sup>10</sup>:

- Quanto ao objeto: controle de legalidade, controle de mérito e controle de gestão:

O controle de legalidade tem o seu foco na verificação da conformidade dos procedimentos administrativos com normas e padrões preestabelecidos.

O controle de mérito procede a uma avaliação da conveniência e da oportunidade das ações administrativas. Em nosso ordenamento jurídico, esse controle costuma ser reservado à própria Administração.

O controle de gestão examina os resultados alcançados e os processos e recursos empregados, contrastando-os com as metas estipuladas à luz de critérios como eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

- Quanto ao momento de sua realização:

Prévio ou *ex-ante* ou prospectivo;

Concomitante ou *pari-passu* ou prospectivo;

---

<sup>9</sup> ZYMLER, Benjamin. **Obra citada.** p. 270

<sup>10</sup> LIMA, Luiz Henrique. **Obra citada.** p. 4.

Subsequente ou a *posteriori* ou retrospectivo;

O controle prévio tem finalidade preventiva e é, essencialmente, realizado pela auditoria interna ou pelos sistemas de controle interno da organização que orientam os gestores e agentes a corrigir falhas e adotar os procedimentos recomendáveis.

O controle concomitante é exercido, via de regra, por provocações externas à organização: denúncias, representações, auditorias, solicitações dos órgãos de controle e do Ministério Público.

O controle subsequente tem o objetivo de proceder a avaliações periódicas, como nas prestações anuais de contas, e possui conteúdo corretivo e, eventualmente, sancionador.

- Quanto ao posicionamento do órgão controlador: interno e externo.

Define-se como interno, quando o agente controlador integra a própria administração objeto de controle. O posicionamento interno pode referir-se tanto ao sistema de controle interno propriamente dito, previsto na CF, como aos controles administrativos, que incluem os recursos administrativos e o controle hierárquico, entre outros.

O controle externo é dividido em jurisdicional, político e técnico:

O controle jurisdicional da Administração é exercido pelos Poderes Judiciários (Federal e Estadual) em obediência ao direito fundamental prescrito no art. 5º, XXXV, da CF: "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito". Os instrumentos para o seu exercício são: a ação popular, a ação civil pública, o mandado de segurança, o mandado de injunção, o habeas corpus e o habeas data. Tais instrumentos encontram-se previstos nos incisos LXVIII, LXIX, LXXI, LXXII e LXXIII do art. 5º e no inciso III do art. 129 da Constituição da República.

O controle político é de competência do Poder Legislativo e é corolário do regime democrático de governo. Entre os seus instrumentos mais conhecidos encontram-se as comissões parlamentares de inquérito - CPIs -, as convocações de autoridades, os requerimentos de informações e a sustação de atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (CF: art. 49, V). Finalmente, o controle técnico é o exercido pelos órgãos de controle externo, em auxílio aos órgãos legislativos, nas três instâncias de governo e pelos órgãos do sistema de controle interno.

Luiz Henrique Lima cita ainda outras classificações:<sup>11</sup>

- Quanto à forma de instauração da ação de controle: de ofício; por provocação; e compulsório ou periódico.

- Quanto à amplitude do controle: controle do ato administrativo e controle da atividade ou do programa ou política pública setorial.

---

<sup>11</sup> LIMA, Luiz Henrique. **Obra citada.** p. 8.

Os autores não tratam do controle social quanto classificam quanto ao posicionamento do órgão controlador, mas essa parece ser a melhor classificação para o referido controle.

Dentre as classificações de controle duas chamam a atenção: quanto ao período de atuação e quanto à posição do órgão controlador.

### **2.1.1 O Controle quanto ao período de atuação: prévio (*a priori*), concomitante (*pari passu*), posterior (*a posteriori*)**

O artigo 77 da Lei nº 4.320/1964<sup>12</sup> estabelece três formas de controle quanto ao período de atuação: “A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente”.

Por outro lado, Luiz Emygdio F. da Rosa<sup>13</sup> defende que o controle prévio não foi contemplado pela Constituição Federal de 1988:

Verifica-se do exame das atribuições do Tribunal de Contas (art. 71 da CF) que a nossa Constituição adota os sistemas de controle posterior e concomitante (art. 72), realizando-se a fiscalização sem prejuízo ou retardamento dos serviços que incumbem à administração. O controle a posteriori efetua-se depois de praticado o ato administrativo ou de encerrado o exercício financeiro. O controle concomitante ou contemporâneo é o feito quase ao mesmo tempo da execução orçamentária. O nosso sistema constitucional atual não consagra o controle prévio, que é feito antes da prática do ato de execução orçamentária, tendo desaparecido desde a CF de 1967. Tal tipo de controle, além de implicar na interferência do poder Legislativo e do Tribunal de Contas sobre a atividade do Poder Executivo, retarda a execução dos contratos, tendo sido substituído pelo sistema de sustação dos atos ilegais (CF, art. 71, IX e X). Assim, esses dispositivos constitucionais permitem ao Tribunal de Contas assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade, bem como sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. Se o Congresso Nacional ou Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas antes referidas, o Tribunal decidirá a respeito (§§ 1º e 2º do art. 71 da CF).

---

<sup>12</sup>BRASIL. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. (Lei Geral de Finanças Públicas). Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Site da Casa Civil da Presidência da República.**

<sup>13</sup>ROSA Jr. Luiz Emygdio F. da. Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário. 18ª Edição. São Paulo: Renovar. 2005, p. 111.

Com todo respeito ao professor Emygdio, não é possível afirmar que o controle prévio é inexistente só porque a Carta Magna não reservou um dispositivo explícito sobre ele. Ao contrário do que diz o citado professor, Diogo Dias Ramis<sup>14</sup> nos fornece dois exemplos claros de controle prévio no âmbito da administração pública:

Se chama prévio o controle exercido antes do início ou da conclusão do ato, sendo um requisito para sua eficácia e validade. É exemplo de controle prévio quando o Senado Federal autoriza a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios a contrair empréstimos externos. Outro exemplo apresentado por Hely Lopes Meirelles é o da liquidação da despesa para oportuno pagamento.

A doutrina majoritária não é pacífica em dizer qual controle é mais eficiente e eficaz, mas afirma que ambos são importantes, dependendo da ocasião.

## 2.1.2 Controle quanto à posição do órgão controlador

### 2.1.2.1 Controle Interno

A Constituição Federal de 1988 regula o controle interno em seu artigo 74<sup>15</sup>. A Lei nº 4.320/1964, recepcionada pela Constituição Federal e considerada a lei que regula as Normas Gerais de Direito Financeiro enquanto não aprovada no Congresso Nacional a lei que regulamentará o § 9º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988<sup>16</sup>, estabelece o controle interno em seu Capítulo II<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> RAMIS, Diogo Dias. **Obra citada.**

<sup>15</sup> Constituição Federal de 1988:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

<sup>16</sup> Constituição Federal de 1988, § 9º do artigo 165:

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Em suma, o controle interno é o controle que funciona dentro de cada Poder ou órgão autônomo e apoia o controle externo na missão institucional. Ana Carla Bliacheriene, José Lima Santana e Renato Jorge Brown Ribeiro trazem o conceito bem completo de controle interno de Cecília Olivieri<sup>18</sup>:

Controle interno governamental é, portanto, o conjunto de atividades de auditoria e fiscalização da gestão pública que visa não apenas garantir a conformidade legal dos atos da administração pública, mas que tem também a finalidade de prover o gestor de um instrumento de monitoramento sobre a eficiência, economicidade e eficácia das ações com os objetivos de evitar perdas, melhorar a gestão pública e garantir a prestação pública de contas.

É um controle exercido “internamente”, ou seja, cada Poder monitora sua própria gestão, ao contrário do controle externo, que é realizado entre os Poderes, dentro da sistemática de pesos e contrapesos, pela qual o Judiciário controla a legalidade dos atos do Executivo e do Legislativo, e o Congresso controla o Executivo através das comissões parlamentares e de instituições de auditoria como o TCU.

### 2.1.2.2 Controle Externo

O controle externo é estabelecido nos artigos 71 a 73 da Constituição Federal de 1988.<sup>19</sup>

---

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

<sup>17</sup> Lei nº 4.320/1964, CAPÍTULO II - Do Contrôlo Interno:

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de contrôlo a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o contrôlo estabelecido no inciso III do artigo 75.

Parágrafo único. Êsse controle far-se-á, quando fôr o caso, em t ermos de unidades de medida, pr eviaamente estabelecidos para cada atividade.

Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que f r instituido para êsse fim.

<sup>19</sup>Constitui o Federal de 1988, art. 71:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administra o direta e indireta, incluídas as funda es e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

§ 1º - Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

§ 2º - Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

§ 1º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 4º - O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

Entende-se dos dispositivos citados acima que o controle externo é partilhado entre o Congresso Nacional e o TCU no âmbito federal. Dirley da Cunha Júnior<sup>20</sup> assim define o Tribunal de Contas:

Os Tribunais de Contas são órgãos de natureza técnica que têm por finalidade auxiliar o Poder Legislativo na atividade de controle e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades federadas e de suas respectivas administrações direta e indireta.

A despeito da descrição de Dirley, o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres Brito<sup>21</sup>, define o Tribunal de Contas como órgão constitucional autônomo e sem subordinação hierárquica ao Poder Legislativo, sendo que sua competência emana diretamente da Carta Magna.

No âmbito dos estados e Distrito Federal o controle externo é regulamentado pelas respectivas Constituições e Lei Orgânica do Distrito Federal, obedecendo aos princípios estabelecidos pela Constituição Federal, conforme diz o artigo 75 da Carta Magna<sup>22</sup>:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

No âmbito municipal, o controle externo<sup>23</sup> é estabelecido pelo artigo 31 da Constituição Federal de 1988:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

---

<sup>20</sup>CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. Juspodium. 6ª Edição. Salvador. 2012, p. 1.085.

<sup>21</sup> BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dezembro, 2001, p. 3.

<sup>22</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Site da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20/03/ 2011.

<sup>23</sup> O controle externo em relação aos municípios é predominantemente realizado pelos Tribunais de Contas dos Estados ou Tribunais de Contas dos Municípios (TCE's e TC dos M's), que são órgãos estaduais, mas fiscalizam somente os municípios do respectivo estado a que pertencem e estão presentes no Estado de Goiás, Ceará, Bahia e Pará. As únicas exceções são os Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, que possuem Tribunais de Contas Municipais (TCM's). Fonte: LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. 4ª Edição. Rio de Janeiro. Elsevier. 2011, p 11.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º - É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

A Lei nº 4.320/1964 (Lei Geral de Finanças Públicas), também trata do Controle Externo no Capítulo III<sup>24</sup>:

### CAPÍTULO III

#### Do Contrôlo Externo

Art. 81. O contrôlo da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprêgo dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento.

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

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

§ 2º Quando, no Município não houver Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificarem as contas do prefeito e sôbre elas emitirem parecer.<sup>25</sup>

#### 2.1.2.3 Controle Social

Veja a definição de controle social segundo o Dicionário do Pensamento Social<sup>26</sup>:

<sup>24</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Site da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20/03/ 2011.

<sup>25</sup> O § 2º do artigo 82 da Lei nº 4.320/1964 não foi recepcionado pela Constituição Federal, uma vez § 1º do artigo 31 da Constituição Federal de 1988 diz claramente que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

<sup>26</sup> OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Social do Século XX**. 1ª Edição. Rio de Janeiro. Jorge Zahar. 1996, p. 138.

**Controle social:** Esse conceito descreve a capacidade da sociedade de se autorregular, bem como os meios que ela utiliza para induzir a submissão a seus próprios padrões. Repousa na crença de que a ordem não é mantida apenas, nem sequer principalmente, por sistemas jurídicos ou sanções formais, mas é, sim o produto das instituições, relações e processos sociais e mais amplos.

Em seguida, esse mesmo Dicionário<sup>27</sup> conceitua o controle social no sentido inverso do que temos hoje (controle do cidadão sobre os atos da administração pública):

O controle social sempre foi, historicamente, uma preocupação crucial da sociologia, sendo até plausível afirmar que é difícil separá-lo da própria palavra sociologia. A questão principal para os teóricos do controle social tem sido como alcançar uma ordem social compatível com princípios morais, sem impor um grau excessivo de controle pela coerção. De acordo com esse ponto de vista, todos os problemas sociais, eram, na base, problemas de controle social. Essa visão foi desenvolvida nos anos 50 por sociólogos como Paul Landis, cujo conceito de controle social se originava de uma visão altamente conservadora da sociedade.

Um pouco mais simples é a definição do sítio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que traz o controle social é da seguinte forma<sup>28</sup>:

O controle social é a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública no acompanhamento das políticas, um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania.

Diogo Dias Ramis<sup>29</sup> chama o controle social na administração pública de “controle externo popular” e o conceitua da seguinte forma:

Já que a administração sempre atua visando o interesse público, é necessário a existência de mecanismos que possibilitem a verificação da regularidade da atuação da administração por parte dos administrados, impedindo a prática de atos ilegítimos, lesivos tanto ao indivíduo como à coletividade, e que também seja possível a reparação de danos caso estes atos de fato se consumem.

O exemplo mais comum de **controle externo popular** é o previsto no artigo 31, §3º, da Constituição Federal, que determina que as contas dos Municípios fiquem, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte para o exame e apreciação, podendo questionar-lhes a legitimidade nos termos da lei. Não existindo lei específica sobre o assunto, o controle poderá ser feito através dos meios processuais comuns, como, por exemplo, o mandado de segurança e a ação popular (grifos do autor deste trabalho).

---

<sup>27</sup> OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom. **Obra citada**, p 138.

<sup>28</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Controle Social. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlesocial>. Acesso em 09/05/2015.

<sup>29</sup> RAMIS, Diogo Dias. **Obra citada**.

Emerson Affonso da Costa Moura e Laila Rainho de Oliveira trazem uma definição interessante sobre o controle social<sup>30</sup>:

Compreende o controle social, o conjunto de instrumentos empregados pela sociedade, capaz de induzir a conformação dos Poderes Públicos às determinadas diretrizes, ordenando a atuação institucional no ambiente social e estabelecendo as condições necessárias para que sejam alcançados os fins e objetivos almejados pelo grupo social.

O controle social pode ser exercido de forma direta pelo grupo social, através de instrumentos administrativos que buscam atribuir através da participação, colaboração e avaliação um maior grau de racionalidade, legitimidade e eficiência à gestão administrativa, mas que demandam acesso às informações necessárias acerca da atividade administrativa.

Luiz Henrique Lima, em sua obra *Controle Externo*, dedica ao controle social todo um subtítulo do primeiro capítulo, iniciando com os seguintes dizeres<sup>31</sup>:

Numa democracia, o controle social é exercido desde o processo de elaboração das políticas públicas, por exemplo, mediante consultas e audiências públicas, até o acompanhamento e monitoramento de sua execução. Transparência e participação na gestão pública são fatores determinantes para o controle efetivo da sociedade sobre a gestão pública.

Jair Lima Santos, citado por Luiz Henrique Lima,<sup>32</sup> caracteriza o controle social como “controle público não estatal, que atua de fora para dentro do Estado, como exercício do direito de fiscalização da atividade pública, complementar ao estatal, sustentando que a efetividade da atuação do TCU converge para a ampliação da participação popular no exercício do controle”.

Benjamin Zymler e Guilherme Henrique de La Rocque Almeida, citados por Luiz Henrique Lima<sup>33</sup>, preconizam que a eficácia do controle social “dependerá do estabelecimento de vínculos sistêmicos entre a sociedade civil organizada e os entes estatais encarregados do controle. Ou seja, eles acreditam que não é possível exercer controle social sem a participação do controle externo e interno, considerados controle oficiais (exercidos por órgãos públicos)”.

---

<sup>30</sup> MOURA, Emerson Affonso da Costa Moura; OLIVEIRA, Laila Rainho de. Controle social da administração pública, transparência administrativa e Lei de Acesso à Informação. AN. CONGR. BRAS. PROC. COL. E CIDAD., n. 1, p. 53-58, out. 2013.

<sup>31</sup> LIMA, Luiz Henrique. **Obra citada**. p. 19.

<sup>32</sup> SANTOS, Jair Lima. O TCU e os controles estatal e social da administração pública. Revista do TCU nº 94, out/dez 2002. In: LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões. 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 20.

<sup>33</sup> ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. O Controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parecerias Público Privadas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005. In: LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. 4ª Edição. Rio de Janeiro. Elsevier. 2011.

Rodrigo Pironti Aguirre de Castro, citado por Renata Matos da Costa,<sup>34</sup> conceitua o controle social como:

(...) um instrumento disposto pelo constituinte para que se permita a atuação da sociedade no controle das ações do estado e dos gestores públicos, utilizando de qualquer uma das vias democráticas”.

Luiz Henrique Lima trata do controle social em subtítulo específico de sua obra (Controle Externo), onde cita alguns dispositivos constitucionais que tratam direta e indiretamente do controle social, como o § 2º do artigo 74<sup>35</sup> (denúncia ao TCU), inciso LXXIII, artigo 5º<sup>36</sup> (ação popular), § 3º, artigo 31<sup>37</sup> (publicidade das contas dos municípios).

Ainda, contribuindo para o estudo do controle social, o autor cita as formas pelas quais é exercido esse controle<sup>38</sup>:

- as ouvidorias implantadas por diversos Tribunais de Contas;
- o orçamento participativo adotado por alguns estados e municípios, que permite a entidades representativas da sociedade decidir sobre a aplicação de parte do orçamento;
- a página na Internet mantida pelo TCU com informações sobre a arrecadação de tributos e compras de bens e serviços (Lei nº 9.755/1998);
- a divulgação na Voz do Brasil e na Internet dos recursos federais repassados aos municípios;
- as audiências públicas requeridas em licitações de grande porte em processos de licenciamento ambiental, na LRF, entre outros diplomas legais; e
- a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e

---

<sup>34</sup>CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Sistema de Controle Interno: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial. Belo Horizonte: Fórum, 2007. In: COSTA, Renata Matos da. O controle Social e a Copa de 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC). 2012. Curso de Especialização em Gestão Pública – modalidade a distância. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, p. 10.

<sup>35</sup> Constituição Federal de 1988, artigo 74, § 2º: Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

<sup>36</sup> Constituição Federal de 1988, artigo 5º, inciso LXXIII: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

<sup>37</sup> Constituição Federal de 1988, artigo 31, § 3º: As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

<sup>38</sup> LIMA. **Obra citada**, p. 20.

financeira, em meios eletrônicos de acesso público (Lei Complementar nº 131/2009).

É o ex-Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Hélio Saul Mileski, no entanto, que trata o controle social com mais atenção, dedicando um artigo inteiro sobre o mesmo (Controle Social: Um Aliado do Controle Oficial<sup>39</sup>), onde conclui da seguinte forma:

O controle social, nos termos da Constituição e da legislação infraconstitucional, pode e deve ser exercido sobre os atos da Administração Pública, direcionando-se também para os aspectos de política fiscal, sendo a transparência e a participação popular elementos fundamentais para o seu exercício, uma vez que envolvem princípio legal, que proporciona ao cidadão em geral condições efetivas de participação e fiscalização no processo orçamentário, dando-lhe condições para propor, acompanhar, avaliar e controlar a ação dos Gestores Públicos.

O controle social exercido pelo cidadão não se esgota em si mesmo, nem possui a função de substituir o controle oficial regulado constitucionalmente. O controle social é complementar ao controle oficial e depende deste último para ter eficácia. O controle social, para fazer valer as suas constatações contra irregularidades praticadas pelo Poder Público, deve buscar a própria Administração para correção das falhas encontradas, representar aos integrantes do sistema de Controle interno, denunciar os fatos ao Tribunal de Contas ou representante do Ministério Público.

O controle social não se sobrepõe nem exclui os demais controles, especialmente o oficial, porque necessita deste último para ter eficácia. O exercício do controle social é independente e universal, mas não produz resultados unicamente pela sua ação, ele depende do controle oficial para fazer valer as suas constatações. Assim, o controle social deve ser considerado um aliado do controle oficial, devendo ter uma atuação conjugada com o controle oficial.

O Observatório Social do Brasil é um exemplo de entidade que atua no controle social e que procura apoio no controle oficial, uma vez que possui convênio com a Controladoria Geral da União (CGU)<sup>40</sup>.

Porém, como ex-representante do controle oficial, já que é Conselheiro aposentado do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), Mileski acaba por identificar o controle social como dependente do controle oficial (controle interno e externo). Para seu efetivo exercício, no entanto, há outras formas de controle social, como as redes sociais (Facebook e Twitter), que auxiliaram em acontecimentos como a Primavera Árabe, que

---

<sup>39</sup> MILESKI, Hélio Saul. Controle Social: Um Aliado do Controle Oficial. **Interesse Público - IP**. Belo Horizonte, nº 36, ano 8. Março/Abril 2006, p. 6.

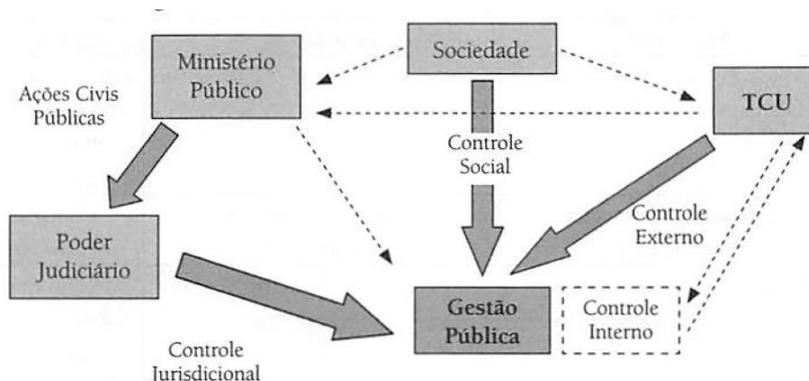
<sup>40</sup> Fonte: <http://osbrasil.org.br/osb-e-cgu-firmam-acordo-para-fortalecer-aco-es-de-transparencia-e-cidadania/>

derrubou ditaduras do Egito e da Líbia; imprensa escrita (impressa e digital) e falada (rádios); bem como manifestações nas ruas de todo o Brasil, como as que ocorreram em junho de 2013 e março e abril de 2014, que exercem o controle social diretamente. Outra entidade que exerce o controle social diretamente é o Observatório Social do Brasil, objeto de estudo desse trabalho.

As redes sociais<sup>41</sup> são ferramentas importantes de controle social. O ex-Senador João Alberto Capiberibe, autor da Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009<sup>42</sup>, que alterou a Lei Complementar nº 101/2000<sup>43</sup>, que obriga os entes públicos a publicarem na internet suas receitas e despesas em tempo real), acredita que “uma boa ferramenta para estimular o controle social, especialmente a participação dos jovens, são as redes sociais.”<sup>44</sup>

O professor Luiz Henrique Lima<sup>45</sup> demonstra graficamente como é realizado o controle na administração pública, englobando todas as espécies (interno, externo, social, jurisdicional e político):

**Figura 1: Controle na administração pública esquematizado**



Fonte: Lima (2011)

<sup>41</sup> As redes sociais, como o Facebook, revolucionaram o controle social (mesmo que não tenham sido criadas para isso), principalmente no meio jovem, sendo responsável pela propagação do fenômeno chamado Primavera Árabe, o qual derrubou ditaduras que duravam décadas, como Muamar Kadafi (Líbia) e Hosni Mubarak (Egito).

<sup>42</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Site da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em: 21/04/2015.

<sup>43</sup> \_\_\_\_\_. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Site da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 20/03/2011.

<sup>44</sup> DIAS, Lia Ribeiro Dias. Redes sociais devem ser usadas para estimular o controle social. **Wireless mundi**. 2010. Disponível em: <<http://www.wirelessmundi.inf.br/noticias-geral/581-redes-sociais-devem-ser-usadas-para-estimular-o-controle-social-das-contas-publicas-diz-capiberibe>>. Acesso em: 08/05/2015.

<sup>45</sup> LIMA, Luiz Henrique. **Obra citada**. p. 8.

### 2.1.2.3.1 Controle Social na legislação

Menções a formas de exercício do controle social na legislação pátria são recentes. A Lei nº 4.320/1964 (Lei Geral de Finanças Públicas), editada alguns dias antes do início do Regime Militar (1964-1985), não menciona esse controle, mas somente o controle interno (Capítulo II) e externo (Capítulo III).

Carpegiane da Silva Tavares<sup>46</sup> cita a publicação da Lei nº 9.755/1998, que dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências, como um marco no sentido obrigar a divulgação das contas públicas na internet.

A Constituição Federal de 1988 dispôs de vários mecanismos para o exercício do controle social:

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

(...)

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

(...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado<sup>47</sup>;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o **direito de petição** aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

(...)

---

<sup>46</sup>TAVARES. Carpegiane da Silva. Internet, ferramenta de controle popular, combate à corrupção e à improbidade administrativa. Disponível em: <http://www.prgo.mpf.mp.br/foccoantigo/artigos/CARPEGIANE-DA-SILVA-TAVARES.pdf>. Acesso em 26/04/2015.

<sup>47</sup> Esse dispositivo foi regulamentado pela Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011).

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

(...)

LXXII - conceder-se-á *habeas data*:

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor **ação popular** que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;<sup>48</sup>

(...)

Art. 31. (...)

§ 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Art. 74. (...)

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Hélio Saul Mileski cita vários pontos da legislação que tratam do controle social<sup>49</sup>, além dos já citados na Constituição Federal de 1988:

(...) Lei nº 8.987/95 - participação dos usuários na execução dos serviços públicos por concessionárias ou permissionárias; Lei nº 9.074, art. 33 - determina que o regulamento de cada modalidade de serviço público estabeleça a forma de participação dos usuários na fiscalização; Lei nº 9.784/99 - prevê, em caráter facultativo, a consulta pública e a audiência pública como instrumentos prévios à tomada de decisões administrativas relevantes;

<sup>48</sup>A ação popular foi regulamentada pela Lei nº 4.717/65, recepcionada pela atual Constituição Federal de 1988.

<sup>49</sup>MILESKI. Hélio Saul. Controle Social: Um Aliado do Controle Oficial. **Interesse Público - IP**. Belo Horizonte, nº 36, ano 8. Março/Abril 2006.

A Resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) nº 1.128/2008, que aprova a Norma Brasileira de Contabilidade (NBC T SP 16.1 – Conceituação, Objeto e Campo de Aplicação)<sup>50</sup>, conceitua a Instrumentalização do Controle Social da seguinte forma:

**Instrumentalização do Controle Social:** compromisso fundado na ética profissional, que pressupõe o exercício cotidiano de fornecer informações que sejam compreensíveis e úteis aos cidadãos no desempenho de sua soberana atividade de controle do uso de recursos e patrimônio público pelos agentes públicos.

Em seguida, tal resolução reforça o controle social como finalidade para as Normas e Técnicas Próprias da Contabilidade Aplicada ao Setor Público:

Normas e Técnicas Próprias da Contabilidade Aplicada ao Setor Público: o conjunto das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, seus conceitos e procedimentos de avaliação e mensuração, registro e divulgação de demonstrações contábeis, aplicação de técnicas que decorrem da evolução científica da Contabilidade, bem como quaisquer procedimentos técnicos de controle contábil e prestação de contas previstos, que propiciem o controle social, além da observância das normas aplicáveis.

A referida resolução estabelece o objetivo da contabilidade, que também tem relação íntima com o controle social:

4. **O objetivo** da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mudanças, em apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do **controle social**.

Essa norma demonstra que os órgãos responsáveis pela edição de normas de contabilidade estão preocupados com controle social como forma de demonstrar a importância das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público e aumentar a transparência da utilização dos recursos públicos.

Di Pietro cita a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup>CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). Resolução CFC nº. 1.128/08. Aprova a NBC T 16.1 – Conceituação, Objeto e Campo de Aplicação. 2008.

<sup>51</sup>DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito administrativo. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 72.

Na Lei nº 9.784/99, o artigo 2º, parágrafo único, inciso V, exige "divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição (...)

A Lei nº 12.846/13, chamada de Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa<sup>52</sup>, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências, foi um marco importante no combate à corrupção. Segundo o Observatório Social do Brasil essa lei<sup>53</sup>:

(...) inaugura uma nova era de responsabilidades para o empresariado nacional. De modo objetivo, a lei prevê punições às empresas se um funcionário for pego em atos de corrupção. Essa penalização ocorre mesmo sem a comprovação de que a empresa tinha conhecimento do que estava acontecendo.

A lei se aplica a empresas, fundações, associações ou sociedades estrangeiras que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro. Entre os atos lesivos previstos estão: oferecer ou dar vantagem indevida a funcionário público; uso de "laranjas"; fraude em licitações, incluindo acordos prévios com concorrentes ou tentativas de prejudicar o andamento da concorrência; e dificultar as investigações. O texto ainda instituiu o acordo de leniência, para pessoas jurídicas que colaborarem com as investigações e os processos administrativos.

Pode-se ver, também, que pela redação do artigo 30 da Lei Anticorrupção, as punições previstas na Lei de Improbidade Administrativa - LIA (Lei nº 8.429/1992)<sup>54</sup> e na Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993)<sup>55</sup> não serão substituídas pelas punições daquela lei:

Art. 30. A aplicação das sanções previstas nesta Lei não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de:

I - ato de improbidade administrativa nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e

<sup>52</sup>BRASIL. Lei nº 12.846 de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Site da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm)>. Acesso em 09/05/2015.

<sup>53</sup>Fonte: <http://osbrasil.org.br/lei-anticorruptao-da-promulgacao-e-regulamentacao-as-discussoes-e-esclarecimentos/>

<sup>54</sup> BRASIL. Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Site da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)>. Acesso em 20/04/2015.

<sup>55</sup> \_\_\_\_\_. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 (Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos). Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Site da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acesso em: 21/04/2015.

II - atos ilícitos alcançados pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou outras normas de licitações e contratos da administração pública, inclusive no tocante ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

A fim de reforçar o controle social, a Lei nº 12.846/2013<sup>56</sup>, prevê, no inciso VIII do artigo 7º, que:

Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;

Outro diploma legal que modificou sobremaneira o arsenal contra a corrupção foi a Lei nº 8.429/1992, LIA, reforçando o controle através do artigo 22, que diz o seguinte:

Art. 22. Para apurar qualquer ilícito previsto nesta lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14, poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo.

Mas a LIA também traz um alerta à denunciação caluniosa:

Art. 19. Constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente.

Pena: detenção de seis a dez meses e multa.

Parágrafo único. Além da sanção penal, o denunciante está sujeito a indenizar o denunciado pelos danos materiais, morais ou à imagem que houver provocado.

A Lei de Transparência (Lei Complementar nº 131/2009)<sup>57</sup> acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000<sup>58</sup>, que estabelece normas de finanças

---

<sup>56</sup> BRASIL. Lei nº 12.846 de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Site da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm)>. Acesso em 09/05/2015.

<sup>57</sup> \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Site da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em: 21/04/2015.

<sup>58</sup> \_\_\_\_\_. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Site da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 20/03/2011.

públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei nº 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações e Contratos - LLC)<sup>59</sup>, no seu artigo 113, § 1º diz que “qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.” No artigo 15, § 6º diz que “qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.” Em outro dispositivo, a referida lei também reforça o controle social na administração pública:

Art. 41 (...)

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

A edição recente da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527/2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, reforça o controle social, pois, entre outras disposições, obriga os municípios com mais 10.000 habitantes a divulgar informações pela internet referentes à sua execução orçamentária, procedimentos licitatórios e contratos<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 (Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos). Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Site da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acesso em: 21/04/2015.

<sup>60</sup> § 1º do artigo 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011):

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

### **3. OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL (OSB)**

#### **3.1 História do OSB**

Segundo a Revista Veja, em reportagem publicada no seu site intitulada “Rede de ONGs ensina a deter corrupção enquanto é tempo<sup>61</sup>”, a história do Observatório Social do Brasil começou em Maringá quando ocorreu um escândalo de corrupção em que Prefeito do Município foi afastado no ano 2000 e condenado por sonegação e formação de quadrilha. Em 2005 houve um processo licitatório para aquisição e um grupo de moradores da cidade resolveu acompanhá-lo de perto e acabou evitando um gasto desnecessário de mais de R\$ 200.000,00. A experiência deu tão certo que começou a se espalhar por outros municípios paranaenses e recebeu apoio de entidades importantes como o Ministério Público, a Ordem dos Advogados do Brasil, Federações da Indústria e Comércio, Receita Federal, Tribunal de Contas e Associações Comerciais.

Atualmente, o Observatório Social do Brasil (OSB) coordena uma Rede de Observatórios Sociais em mais de 100 cidades de 18 estados brasileiros, que atuam em favor da melhoria da gestão pública por meio da transparência e do controle social dos gastos públicos, tendo contribuído para uma economia aos cofres municipais da ordem de R\$ 1 bilhão de reais nos últimos três anos consecutivos (Ver Anexo I) devido à sua atuação junto às prefeituras municipais de todo o Brasil.

#### **3.2 O que é o Observatório Social**

Segundo seu sítio, o Observatório Social do Brasil<sup>62</sup> é:

um espaço para o exercício da cidadania que deve ser democrático, apartidário [um dos princípios basilares do OSB], e deve reunir o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública.

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. São empresários, profissionais, professores, estudantes, funcionários públicos e outros cidadãos que, voluntariamente, entregam-se à causa da justiça social.

---

<sup>62</sup> Fonte: <http://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/>

Os “OS são organizados em rede, coordenada pelo Observatório Social do Brasil, que assegura a disseminação da metodologia padronizada para atuação dos observadores, promovendo a capacitação e oferecendo o suporte técnico aos OS, além de estabelecer as parcerias estaduais e nacionais para o melhor desempenho das ações locais.”<sup>63</sup>

“Atuando como pessoa jurídica em forma de associação, o Observatório Social prima pelo trabalho técnico, fazendo uso de uma metodologia de monitoramento das compras públicas em nível municipal, desde a publicação do edital de licitação até o acompanhamento da entrega do produto ou serviço, de modo a agir preventivamente no controle social dos gastos públicos.”<sup>64</sup>

Atualmente, o Observatório Social do Brasil (OSB) é uma rede de Observatórios Sociais (OS) presentes em mais de 100 municípios brasileiros<sup>65</sup>, como em Curitiba (onde funciona a sede do OSB) e também em Cuiabá, Porto Alegre, Brasília, Goiânia, Campo Grande, Palmas. Há, ainda, cidades do interior onde a presença do OSB é mais forte, como Maringá (cidade onde nasceu o Observatório Social do Brasil), Cáceres (MT), Rondonópolis (MT), Sinop (MT), Sorriso (MT), Erechim (RS), Ribeirão Preto (SP), Ilhéus (BA), Lages (SC), entre outras.<sup>66</sup>

Os Observatórios Sociais são unidades de âmbito municipal [não há Observatório Social estadual, distrital ou nacional]. Os OS parecem ter mais presença em municípios menores e do interior do que em capitais<sup>67</sup>, aonde chegam mais tarde. Ou seja, em um Estado da Federação, a instalação dos OS é feita primeiramente em municípios do interior para depois chegar à capital, caso do Mato Grosso, em que foram instalados OS em Cáceres, Rondonópolis e Sorriso e só recentemente (outubro de 2014) é que foi instalado o OS de Cuiabá.

### 3.3 Valores do Observatório Social do Brasil

A Carta de Identidade dos Observatórios Sociais<sup>68</sup> estabelece seus valores:

---

<sup>63</sup> Fonte: <http://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/>

<sup>64</sup> Fonte: <http://enos.osbrasil.org.br/pagina.php?id=1&nome=O%20Evento>

<sup>65</sup> Fonte: <http://osbrasil.org.br/observatorios-pelo-brasil/>. Acesso em: 02/05/2015.

<sup>66</sup> Fonte: <http://osbrasil.org.br/observatorios-pelo-brasil/>

<sup>67</sup> JELIN, Daniel. Rede de ONGs ensina a deter corrupção enquanto é tempo. **Revista Veja (Site)**. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/rede-de-ongs-ensina-a-deter-corrupcao-enquanto-e-tempo>. Acesso em: 09/05/2015.

<sup>68</sup> Fonte: <http://osbrasil.org.br/carta-de-identidade-dos-observatorios-sociais/>

- Garantir, em qualquer nível organizacional, a associação de pessoas idôneas, sem vinculação partidária ou subordinação a órgão observado.
- Fundamentar o alicerce institucional a partir da mais ampla diversidade representativa da sociedade civil organizada.
- Estimular o trabalho voluntário no controle social e pela cidadania fiscal.
- Respeitar as diretrizes estabelecidas pelo Observatório Social do Brasil, fundamentado na padronização dos trabalhos.
- Primar pela sustentabilidade ética, sem vínculo com recursos de órgão fiscalizado ou de fonte inidônea.
- Garantir a adequação dos Estatutos Sociais ao do Observatório Social do Brasil.
- Submeter-se ao Conselho de Ética instituído pelo Observatório Social do Brasil.
- Primar pela qualidade da aplicação dos recursos públicos e estimular a cidadania fiscal, focado no interesse coletivo.
- Divulgar, pública e periodicamente, os relatórios de atividades e prestação de contas, aprovadas pela diretoria.
- Manter uma postura imparcial e impessoal, focada na avaliação construtiva de processos e resultados.

### 3.4 Metodologia e ferramentas utilizadas pelo OSB

Os Observatórios Sociais utilizam-se do disposto no § 6º do artigo 15 da Lei nº 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos):

Art. 15 As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

§ 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.

E também do § 1º do artigo 41 dessa mesma lei<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

Segundo a reportagem da Revista Veja, a metodologia utilizada pelos Observatórios Sociais concentra-se na análise de editais de licitação, inexigibilidade e dispensa de licitação e se houver alguma irregularidade, as autoridades são avisadas para tomarem alguma providência. O acompanhamento também ocorre na entrega dos produtos ou fornecimento dos serviços adquiridos para verificar a adequação destes ao edital de licitação e ao contrato.

Segundo reportagem do Estadão<sup>70</sup>, o OSB possui um fluxograma de trabalho elaborado por uma das maiores consultorias do mundo, a *Price Waterhouse*. Primeiramente, o OS avisa o gestor, se não houver resposta, avisa-se a Câmara Municipal, se não houver resposta, avisam o Ministério Público e ou o Tribunal de Contas.

A atuação dos Observatórios Sociais (OS) concentra-se no controle prévio (*a priori*) das despesas públicas. Mesmo considerado não contemplado pela Constituição Federal de 1988 (artigos 70 a 75) e pela legislação recente<sup>71</sup>, os dirigentes do OSB acreditam que essa forma de controle é mais eficiente, uma vez que o sistema judiciário brasileiro é moroso e tem pouca efetividade em punir os corruptos.<sup>72</sup>

Para constatar um exemplo disso, no Programa Bom Dia, Ministro, o ex-ministro-chefe da CGU, Jorge Hage [e Juiz de Direito aposentado], revelou que apenas 10% do dinheiro gasto ilegalmente volta aos cofres públicos. Não bastasse o baixo índice de retorno, poucas pessoas são presas. O processo judicial é o culpado pela demora na punição de responsáveis por crimes envolvendo o dinheiro público, segundo Hage.<sup>73</sup>

Segundo o Manual de Licitações do Observatório Social do Brasil<sup>74</sup>, os OS agem da seguinte forma quando um processo licitatório é aberto:

Tendo o edital sido publicado, os Observatórios Sociais (OS) entram em ação, realizando análise do edital do seu município, com base no check-list fornecido pelo Observatório Social do Brasil (OSB). Depois de verificada a conformidade com a legislação vigente, deve-se buscar empresas no mercado local para participar do processo licitatório, e as mesmas devem

---

<sup>70</sup> BRAMATTI, Daniel. Franquia de ONGs, uma nova forma de combater a corrupção. Estadão. **Jornal O Estado de São Paulo (O Estadão)**. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,franquia-de-ongs-uma-nova-forma-de-combater-a-corrupcao-imp-,1120227>. Acesso em 20/04/2015.

<sup>71</sup> O controle prévio é tratado na Lei nº 4.320/1964 (art. 77), editada há 50 anos atrás e considerada ultrapassada pela doutrina de Direito Financeiro, sendo que existem três Projetos de Lei (PL) tramitando no Congresso Nacional com a missão substituí-la, mas sem previsão para aprovação de qualquer um deles.

<sup>72</sup> BRAMATTI, Daniel. **Obra citada**.

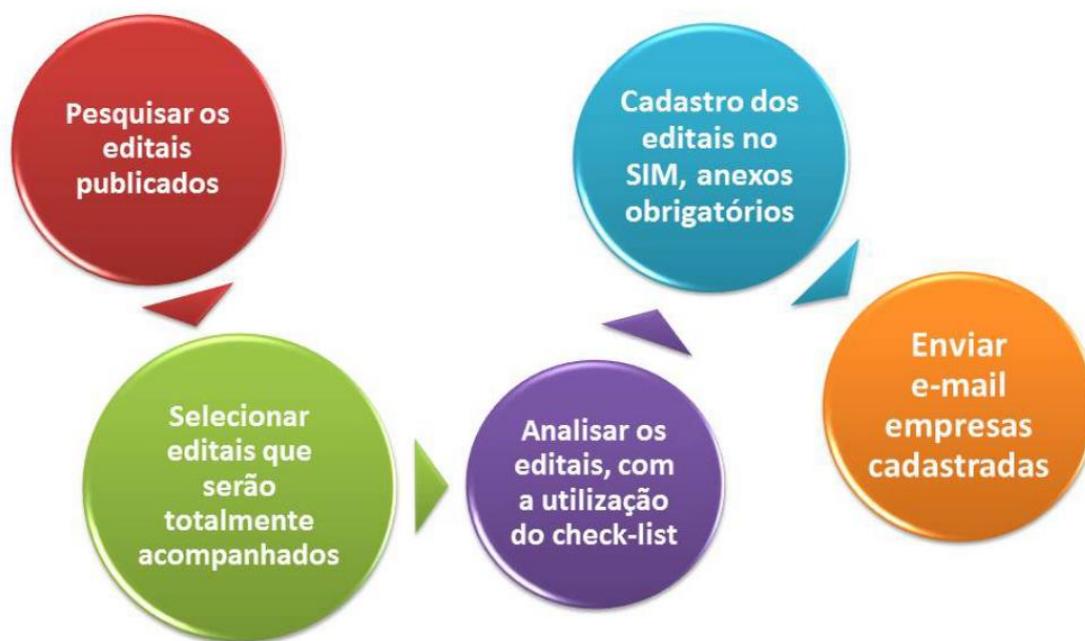
<sup>73</sup> SCRIBONI, Marília. Lei de Improbidade provoca morosidade processual. Consultor Jurídico. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2011-fev-19/legislacao-brasileira-abre-brechas-morosidade-processual>>. Acesso em: 09/05/2015.

<sup>74</sup> Observatório Social do Brasil. **Manual de Licitações**. Disponível em: <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Manual\\_de\\_licitacoes\\_OSB50787.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Manual_de_licitacoes_OSB50787.pdf)>. Acesso em: 09/05/2015.

ser cadastradas no SIM (Sistema Informatizado de Monitoramento), também fornecido pelo OSB o edital deve então ser cadastrado no SIM, sendo anexados obrigatoriamente o edital e seus anexos, bem como o check-list preenchido. Estando o edital de acordo o mesmo deve ser enviado para as empresas já cadastradas no sistema com o ramo de atividade pertinente ao objeto do edital.

Veja a ilustração do caminho sem irregularidade da análise dos editais pelo OSB:

**Figura 2: Caminho do edital legalmente correto no OS**



Caminho do edital LEGALMENTE CORRETO no OS

**Fonte: Manual de Licitações do Observatório Social do Brasil**

Em seguida o referido Manual explica:

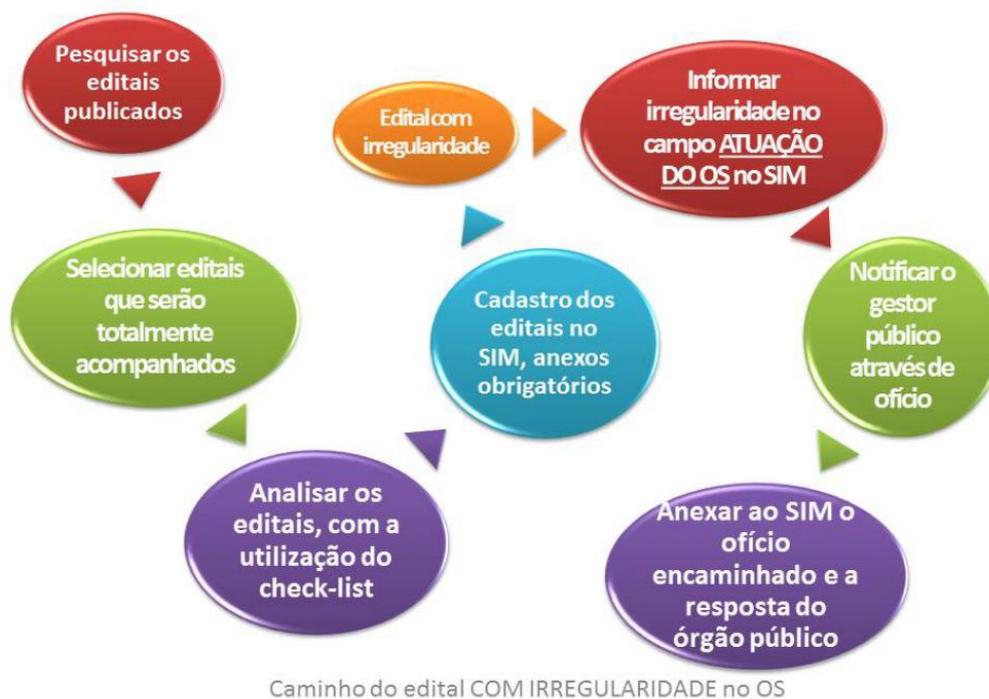
A divulgação dos editais às empresas tem o intuito de aumentar a concorrência, reduzir a possibilidade de fraudes e direcionamentos e possibilitar economia aos cofres públicos, além de servir como estímulo à micro e pequenas empresas contribuindo para seu desempenho econômico, geração de emprego, redução da informalidade e consolidação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa nos municípios.

Caso seja encontrada alguma irregularidade no edital, a mesma deve ser informada no campo EVENTO, do SIM e o edital não deve ser encaminhado para as empresas cadastradas.

Neste caso o OS deve informar a irregularidade para o gestor público, para que a irregularidade seja corrigida e o edital republicado.

Veja a ilustração do caminho com irregularidade da análise dos editais pelo OSB:

**Figura 3: Caminho do edital como IRREGULARIDADE no OS**



**Fonte: Manual de Licitações do Observatório Social do Brasil**

Finalizando a metodologia da análise dos editais, o Manual diz que:

Não havendo correção, um novo ofício relatando o fato deve ser enviado à Câmara de Vereadores, sendo que devem ser distribuídas individualmente cópias para cada Vereador. Caso a Câmara não se manifeste, o OS deverá enviar um ofício ao Ministério Público, relatando o ocorrido e termina aí o trabalho do OS.

Qualquer ofício enviado aos órgãos públicos deve ser cadastrado no SIM para que haja acompanhamento do processo e avaliação do OSB sobre a atuação do OS, sendo incluído no relatório quadrimestral.

Além disso, o Observatório Social atua em outras frentes<sup>75</sup>, como:

<sup>75</sup> Fonte: <http://enos.osbrasil.org.br/pagina.php?id=1&nome=O%20Evento>

- a educação fiscal, demonstrando a importância social e econômica dos tributos e a necessidade do cidadão acompanhar a aplicação dos recursos públicos gerados pelos impostos.

- a inserção da micro e pequena empresa nos processos licitatórios, contribuindo para geração de emprego e redução da informalidade, aumentando a concorrência e melhorando qualidade e preço nas compras públicas.

- a construção de Indicadores da Gestão Pública, com base na execução orçamentária e nos indicadores sociais do município, fazendo o comparativo com outras cidades de mesmo porte.

Há também a divulgação dos editais de licitação devidamente auditados aos fornecedores interessados por meio da “Agenda de Licitações”, incentivando a concorrência e fazendo com que os preços caiam, aumentando a eficiência e a economia pública. A realização de palestras sobre controle social é outra forma de atuação dos Observatórios Sociais.

Há também a Franquia Social<sup>76</sup>, uma metodologia desenvolvida em parceria entre o OSB e o Sebrae Paraná, que auxiliará na implantação padronizada de novos Observatórios Sociais e na padronização dos observatórios já consolidados. “Com a Franquia Social, será possível que nossa rede cresça fortalecida e organizada”, explica a vice-presidente de alianças do OSR, Nezir Ribeiro de Freitas.

Outra ferramenta importante do OSB é o Movimento Área Livre de Corrupção<sup>77</sup>, que, segundo a peça publicitária divulgada pelo OSB<sup>78</sup>, “é toda pessoa, empresa, organização social e órgão público que tenha como princípios e valores as boas práticas de ética, moralidade, transparência, cidadania e profissionalismo primando por relações saudáveis na família, na escola, na empresa, nos serviços públicos, nos eventos sociais. Esse movimento “propõe que cada cidadão assuma um papel de protagonista das mudanças que todos querem ver no Brasil, praticando e motivando outras pessoas, posicionando-se como exemplo na família, na escola, na empresa, no serviço público, nos eventos sociais”.

Veja a peça publicitária do OSB em relação ao Movimento Área Livre de Corrupção:

---

<sup>76</sup> Revista A Tribuna Mato Grosso – Digital. Rondonópolis presente no 6º Encontro Nacional. **Revista a Tribuna Mato Grosso – Digital**. Disponível em: <http://www.atribunamt.com.br/2015/04/rondonopolis-presente-no-6o-encontro-nacional>. Acesso em: 09/05/2015.

<sup>77</sup> Fonte: <http://osbrasil.org.br/movimento-area-livre-de-corrupcao-tem-aderencia-nacional/>

<sup>78</sup>Fonte: [http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/02/EMAIL\\_%C3%81rea-Livre-de-Corrp%C3%A7%C3%A3o.png](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/02/EMAIL_%C3%81rea-Livre-de-Corrp%C3%A7%C3%A3o.png)

Figura 4: Peça publicitária do Movimento Área Livre de Corrupção



**ÁREA LIVRE DE CORRUPÇÃO**

Observatório SOCIAL DO BRASIL

## POR QUE ÁREA LIVRE DE CORRUPÇÃO?

Porque a Rede Observatório Social do Brasil tem como propósito contribuir para a melhoria da gestão pública, que passa pelo resgate de questões básicas como o entendimento de que o que é público está a serviço de todos e não dos interesses pessoais de quem quer que seja. Assim como o serviço público pode e deve ser de qualidade e os recursos para tal podem e devem ser bem aplicados. A corrupção é um mal que assola nosso País, todos sabemos... Apesar disso, acreditamos que é possível construir um Brasil melhor começando pelas atitudes de cada cidadão, influenciando todos os seus relacionamentos pessoais, profissionais e sociais.

**Cada brasileiro pode se tornar uma "área livre de corrupção"!**

### O QUE É UMA ÁREA LIVRE DE CORRUPÇÃO?

É toda pessoa, empresa, organização social e órgão público que tenha como princípios e valores as boas práticas de ética, moralidade, transparência, cidadania e profissionalismo primando por relações saudáveis na família, na escola, na empresa, no serviço público, nos eventos sociais. Cada cidadão pode assumir o papel de protagonista das mudanças que todos queremos ver no Brasil, praticando e motivando outras pessoas a incorporar as boas práticas de conduta por meio das pequenas atitudes.

### QUEM PODE PARTICIPAR?

Todo e qualquer cidadão, empresário, profissional, professor, estudante, servidor público, político que valorize os princípios da cidadania e sonhe com um Brasil melhor para todos! A Rede Observatório Social do Brasil convida você para somar-se ao movimento! Seja você também uma "Área Livre de Corrupção" e inspire outras pessoas! Seja exemplo!

**ADOTE ESSA IDEIA**

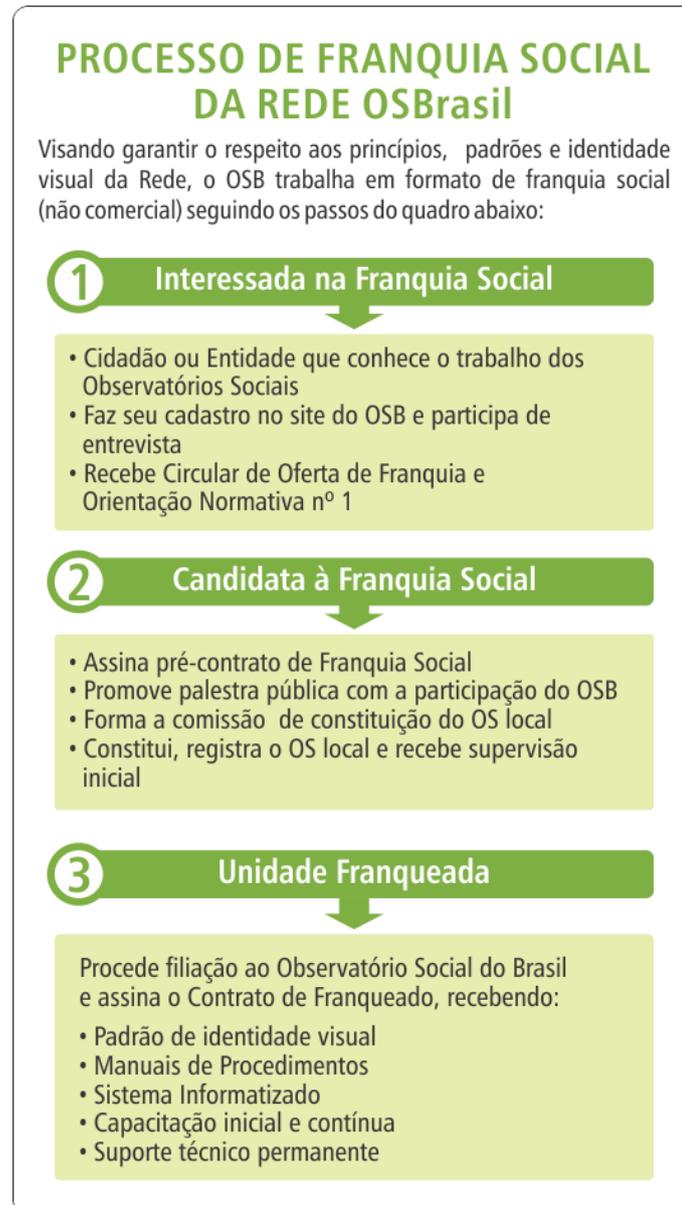
**SOU BRASILEIRO**  
SOU UMA ÁREA LIVRE DE CORRUPÇÃO

*"É impossível haver progresso sem mudança e, quem não consegue mudar a si mesmo, não muda coisa alguma." Bernard Shaw*

### 3.5 Como criar um OS

O site do Observatório Social do Brasil demonstra o fluxo de trabalho para a criação de uma Franquia Social da Rede Observatório Social do Brasil<sup>79</sup>:

**Figura 5: Processo de criação de Franquia Social da Rede OS Brasil**



*Fonte: <http://osbrasil.org.br/>*

<sup>79</sup> Fonte: <http://osbrasil.org.br/como-constituir-um-os/>

Mais informações sobre a implantação de um Observatório Social podem ser encontradas no Manual de Implantação e Operacionalização de um Observatório Social.<sup>80</sup> O OSB oferece suporte técnico para criação e manutenção de uma Franquia Social, denominação genérica para cada uma das unidades do Observatório Social do Brasil.

### 3.6 O Canal TV OSB

O Observatório Social do Brasil possui a TV OSB, um canal de comunicação em que são gravados vídeos e postados no site a fim de fortalecer o controle social.

Até a edição deste trabalho, havia sido gravado um Programa com o nome de “Boas Práticas dos Observatórios Sociais”, dividido em 4 partes<sup>81</sup>:

Parte 1 de 4 do primeiro programa da TV OSB, lançada no 6º Encontro Nacional dos Observatórios Sociais, em Brasília – DF, entre os dias 26 e 28 de março de 2015. (Download disponível em <http://goo.gl/Iin7Hx>)

Parte 2 de 4 do primeiro programa da TV OSB, lançada no 6º Encontro Nacional dos Observatórios Sociais, em Brasília – DF, entre os dias 26 e 28 de março de 2015. (Download disponível em <http://goo.gl/tnF84q>)

Parte 3 de 4 do primeiro programa da TV OSB, lançada no 6º Encontro Nacional dos Observatórios Sociais, em Brasília – DF, entre os dias 26 e 28 de março de 2015. (Download disponível em <http://goo.gl/7ogkDZ>)

Parte 4 de 4 do primeiro programa da TV OSB, lançada no 6º Encontro Nacional dos Observatórios Sociais, em Brasília – DF, entre os dias 26 e 28 de março de 2015. (Download disponível em <http://goo.gl/AB7r8W>)

### 3.7 Boas práticas OSB

#### **OS Campo Largo: Educação Fiscal: Teatro de Fantoques**

O projeto “Educação Fiscal”, realizado no dia 19 de setembro de 2013 na cidade de Campo Largo (PR), foi um projeto piloto desenvolvido com o intuito de atender um dos principais objetivos da entidade: a “Educação para a Cidadania Fiscal”. O projeto buscou envolver o Colégio Estadual Desembargador Clotário Portugal, esclarecendo a arrecadação de

---

<sup>80</sup> Fonte: <http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/sites/43/2015/03/Manual-OSB.pdf>

<sup>81</sup> Fonte: <http://osbrasil.org.br/tv-osb/>

impostos e o importante papel que todos os cidadãos têm na sociedade, visando à necessidade de acompanhamento da qualidade na aplicação do dinheiro público arrecadado.<sup>82</sup>

Atualmente, a Educação Fiscal é um dos pilares do Observatório Social do Brasil.

### **OS Castro: Termo de Ajustamento de Conduta**

Nos moldes daqueles realizados pelo Ministério Público, foi firmado Termo de Ajustamento de Conduta entre Observatório Social e Prefeitura Municipal no dia 23 de maio de 2012. Neste termo ficou ajustado que<sup>83</sup>:

- a) O Observatório desistiria de receber as respostas aos ofícios antigos, protocolados até a data da assinatura do termo. Devendo o observatório renovar para informações. Até a data tínhamos solicitados 204 processos.
- b) Foram ajustados alguns prazos para adaptação da entrega dos documentos por parte do Poder Público.
- c) O não cumprimento parcial ou integral das obrigações assumidas pelas partes sujeitaria a uma multa diária de R\$ 500,00 (quinhentos reais), por dia de atraso, no caso do Executivo, na pessoa física do Prefeito Municipal, ou do Presidente do Observatório Social; d) Este Termo de Compromisso tem eficácia de título executivo extrajudicial, nos termos do art. 5º, § 6º, da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985.

### **OS Londrina: Relatório de Boas práticas do Observatório da Gestão Pública de Londrina**

O OS de Londrina (PR) conseguiu impugnar vários processos licitatórios com irregularidades, enviou diversos ofícios questionando as autoridades municipais sobre supostas irregularidades ocorridas nos atos de gestão e realizou diversos eventos com a finalidade propagar o controle social na cidade.<sup>84</sup>

### **OS Marechal Cândido Rondon: Educação Fiscal – Teatro de Fantoques**

Nos moldes do OS de Campo Largo, o OS de Marechal Rondon (PR) realizou “o projeto Semana Formando Cidadãos Conscientes, que atendeu um dos principais objetivos da entidade: a Educação para a Cidadania Fiscal, esclarecendo ao cidadão o seu importante papel na sociedade”.<sup>85</sup>

<sup>82</sup> Fonte: [http://novo.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/III\\_teatro\\_de\\_fantoques\\_-final52384.pdf](http://novo.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/III_teatro_de_fantoques_-final52384.pdf)

<sup>83</sup> Fonte: [http://novo.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Parana\\_Castro39162.pdf](http://novo.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Parana_Castro39162.pdf)

<sup>84</sup> Fonte: [http://novo.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Parana\\_Londrina38702.pdf](http://novo.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Parana_Londrina38702.pdf)

<sup>85</sup>Fonte: [http://novo.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Boas\\_praticas\\_OSMCR\\_teatro\\_de\\_fantoques52383.pdf](http://novo.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Boas_praticas_OSMCR_teatro_de_fantoques52383.pdf)

## **OS Campo Mourão: Relatório de Boas Práticas do Observatório Social de Campo Mourão**

O OS de Campo Mourão (PR) conseguiu aumentar a concorrência e fazer com o que a Prefeitura Municipal economizasse recursos públicos ao questionar vários processos licitatórios que foram realizados por item ao invés de serem globais, conforme a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.<sup>86</sup>

### **3.8 Prestação de contas do Observatório Social do Brasil (OSB)**

O Observatório Social do Brasil, como qualquer instituição do terceiro setor, gere recursos financeiros necessários à sua atuação institucional de controle social dos recursos públicos. Para manter o respaldo perante a sociedade civil, ela precisa prestar contas anualmente em relação aos recursos que recebe.

O OSB não recebe recursos públicos, portanto, não é obrigado a elaborar demonstrativos contábeis de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade ao Setor Público (NBCASP), que exigem isso das entidades que recebem recursos públicos, mesmo que não façam parte da administração pública formal<sup>87</sup>. É realizada, então, uma prestação de contas simples, com um balancete anual de receitas e despesas.

A prestação de contas de uma entidade como o Observatório Social do Brasil é fundamental para continuidade da instituição, uma vez que as entidades mantenedoras e as pessoas físicas que a auxiliam financeiramente não possuem vinculação contratual com as doações de recursos. São totalmente voluntárias. Ou seja, quando deixarem de acreditar no trabalho do OSB, os recursos que ele precisa para se manter deixarão de chegar, causando o colapso da ONG.

As prestações de contas do OSB e dos OS dos últimos três exercícios (2012, 2013 e 2014) constam no *site* <http://osbrasil.org.br/relatorios/> e demonstram que essa instituição passou de um orçamento de R\$ 127.694,97 (2012) para um orçamento de R\$ 381.171,69

---

<sup>86</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Súmula nº 247. Acórdão nº 1.783 - TCU - Plenário, 10 de novembro de 2004: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

<sup>87</sup> RESOLUÇÃO CFC Nº. 1.128/08. APROVA A NBC T 16.1 – CONCEITUAÇÃO, OBJETO E CAMPO DE APLICAÇÃO.

(2014). No entanto, esses valores não levam em conta os orçamentos dos Observatórios Sociais espalhados pelo Brasil, os quais possuem orçamento próprio.

Os principais mantenedores são a FIEP<sup>88</sup>, o Sistema SICOOB<sup>89</sup>, a FACIAP<sup>90</sup>, o Sistema OCEPAR<sup>91</sup> e a FECOMÉRCIO (PR)<sup>92</sup>.

### 3.9 Resultados do controle social exercido pelo OSB

Segundo reportagem da Revista Veja<sup>93</sup>, em 2012 a OSB conseguiu impedir que 305 milhões de reais escoassem dos cofres municipais. Essa mesma matéria traz resultados obtidos pelo OS Rolim de Moura (RO):

"O efeito psicológico é muito grande", diz José Roberto de Jesus, do OS de Rolim de Moura (RO). A entidade entrou em operação em 2009, seguindo um roteiro comum: antes de abrir as portas, azeitou o trânsito com o Ministério Público e arrancou, na campanha municipal de 2008, o compromisso público dos candidatos com a iniciativa. Já no primeiro ano, a cidade conseguiu reduzir o custo de várias compras: cálices de plástico baixaram de 12,90 reais em 2008 para 1,05 a unidade; anticoagulante, de 47 reais para 17,50 reais; papel para impressora, de 15 reais para 1,92 reais.

A mesma reportagem trata de Itajaí (SC):

(...)

A economia para os cofres públicos vai bem além das miudezas. A partir da análise de 378 licitações, Itajaí (Santa Catarina) conseguiu salvar do desperdício ou da corrupção 29 milhões de reais em 2012. Em São José (também em SC), a revogação de um único edital - para exploração do serviço de estacionamento rotativo - evitou desembolsos que somariam 15 milhões de reais ao longo de dez anos.

Em Ponta Grossa (PR) e Maringá (PR), onde nasceu o OSB, também houve exemplos interessantes de resultado da atuação do OSB, segundo a mesma reportagem:

**Má gestão** - O monitoramento sistemático das contas eleva o debate sobre a qualidade do gasto público. Em junho de 2013, por exemplo, a Câmara de Ponta Grossa licitou a compra de sete veículos. Exigências: freio a disco nas quatro

<sup>88</sup> Federação das Indústrias do Estado do Paraná - FIEP

<sup>89</sup> Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil - SICOOB

<sup>90</sup> Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado do Paraná - FACIAP

<sup>91</sup> Sistema OCEPAR - Organização das Cooperativas do Paraná

<sup>92</sup> Federação do Comércio do Estado do Paraná - FECOMÉRCIO (PR)

<sup>93</sup> JELIN, Daniel. Rede de ONGs ensina a deter corrupção enquanto é tempo. **Revista Veja (Site)**. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/rede-de-ongs-ensina-a-deter-corrupcao-enquanto-e-tempo>. Acesso em: 09/05/2015.

rodas, faróis de neblina, vidros elétricos nas quatro portas, aparelho de MP3 e câmbio automático. Total orçado: 311.184,60 reais. Os números vieram a público, e pipocaram as críticas. Os vereadores então baixaram as exigências, e o custo final da compra saiu por 198.800 reais, uma economia de 112.384,60 reais.

Às vezes nem se trata de corrupção. É má gestão, mesmo. Depois dos casos dos comprimidos, os maringaenses descobriram, por exemplo, que a cidade mantinha estocados cadernos de desenho em quantidade suficiente para os próximos 24 anos, carbono preto para 62 anos e pincéis marcadores para 133 anos. Em resposta à revelação desses e de outros absurdos, a prefeitura promoveu a organização de um almoxarifado central e a informatização do controle de estoques. "Hoje temos uma execução orçamentária mais racional", diz a presidente do Observatório Social de Maringá, Fábيا dos Santos Sacco. "Não está perfeito. Mas avançamos bastante."

Segundo a reportagem do Estadão, os efeitos foram significativos em Campo Mourão (PR):

Como medem essa economia?

Nem contamos os editais derrubados. Levamos em conta o que a prefeitura estava disposta a pagar por um produto no edital e o que ela paga após nossa intervenção. Em Campo Mourão, o preço do material escolar caiu para um terço. Medicamentos estão custando à metade. É preciso matar a corrupção no edital, fazer a prefeitura colocar lá que o preço é R\$ 4, não R\$ 10. É a coisa mais efetiva, dada à morosidade da Justiça.

Em entrevista solicitada pelo autor deste trabalho, endereçada ao OSB (Anexo I) afirmou-se que houve economia de mais **R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais) nos últimos três anos (2012, 2013 e 2014)!**

#### 4. CONCLUSÃO

Conclui-se que o Controle Social é complementar ao Controle Oficial, composto pelo Controle Interno, exercido dentro de cada órgão ou entidade, e o externo, exercido pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas. O Controle Social, portanto, não concorre, mas complementa os demais controles.

Verificou-se que a efetividade do controle social é relevante e pode auxiliar no combate à corrupção e à má gestão pública, duas mazelas que atrasam o desenvolvimento econômico, político e social do Brasil.

Constatou-se que o Observatório Social do Brasil é uma rede de observatórios sociais (OS) que atua em mais de 100 municípios brasileiros acompanhando os gastos públicos de perto. Os resultados são surpreendentes, gerando economia de mais de 1 bilhão de reais em

três anos (2012, 2013 e 2014) aos cofres públicos dos municípios onde atuam. O OSB segue regras rígidas quanto ao não recebimento de recursos públicos, não vinculação a partidos políticos e padronização de seus procedimentos e pressão social em relação à administração pública dentro dos limites da legalidade.

O controle social, ainda pouco conhecido tanto pelos estudiosos do Direito, como pela população em geral, merece uma divulgação maior devido à sua importância e efetividade quando exercido respeitando os limites legais, a democracia e os direitos individuais.

Outros estudos sobre o Observatório Social do Brasil e alguns Observatórios Sociais podem ser encontrados nos Trabalhos de Conclusão de Curso disponíveis no site do Observatório Social do Brasil (<http://osbrasil.org.br/artigos-e-monografias/>).<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> NETTO, Carlos Takashi Gomes Sato. **Redes Societárias voltadas para o Controle Social e relação com o estado:** uma análise da AMARRIBO Brasil – IFC e OSB. 2014. 61 f. Monografia (Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais). Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Belo Horizonte. 2014. Disponível em: <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/03/Monografia\\_REDES-SOCIET%C3%81RIAS-VOLTADAS-PARA-O-CONTROLE-SOCIAL-E-RELA%C3%87%C3%83O-COM-O-ESTADO\\_uma-an%C3%A1lise-da-AMARRIBO-Brasil-IFC-e-OSB.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/03/Monografia_REDES-SOCIET%C3%81RIAS-VOLTADAS-PARA-O-CONTROLE-SOCIAL-E-RELA%C3%87%C3%83O-COM-O-ESTADO_uma-an%C3%A1lise-da-AMARRIBO-Brasil-IFC-e-OSB.pdf)>. Acesso em 19/04/2015.

MAGALHÃES, Guilherme Souza. **A experiência do Observatório Social de Niterói no período de 2009 a 2012.** 57 f. Monografia (Especialização em Administração Pública). Universidade Federal Fluminense. Niterói. 2013. Disponível em: <[http://novo.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Monografia\\_Experiencia\\_OS\\_Niteroi48764.pdf](http://novo.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Monografia_Experiencia_OS_Niteroi48764.pdf)>. Acesso em 19/04/2015.

SCHMITT, Thaís Alessandra. **Concepções e práticas do controle social no observatório social no município de Guarapuava- PR.** 2013. 73 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Serviço Social). Universidade Estadual do Centro Oeste (UNICENTRO). Disponível em: <[http://novo.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/TCC\\_sobre\\_OS\\_GUARAPUAVA-PR\\_Thais\\_Alessandra\\_Schmitt51925.pdf](http://novo.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/TCC_sobre_OS_GUARAPUAVA-PR_Thais_Alessandra_Schmitt51925.pdf)> Guarapuava. 2013. Acesso em 19/04/2015.

## 5. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Site da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20/03/2011.

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Site da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 20/03/2011.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Site da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em: 21/04/2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Site da Casa Civil da Presidência da República**.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)> Acesso em: 21/04/2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.846 de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Site da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm)>. Acesso em 09/05/2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. (Lei Geral de Finanças Públicas). Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Site da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm)>. Acesso em 20/04/2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.717 de 27 de junho de 1965. Regula a ação popular. **Site da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm). Acesso em: 09/05/2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Site da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)>. Acesso em 20/04/2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Controle Social**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlesocial>. Acesso em 09/05/2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (TCU). **Súmula nº 247**. Acórdão nº 1.783 - TCU - Plenário, 10 de novembro de 2004. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvIHighLight>>. Acesso em: 09/05/2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 (Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos). Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Site da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acesso em: 21/04/2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.755 de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. **Site da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19755.htm)>. Acesso em 03/05/2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Site da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm)>. Acesso em: 09/05/2015. In: Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 27<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 72.

BRAMATTI, Daniel. Franquia de ONGs, uma nova forma de combater a corrupção. Estadão. **Jornal O Estado de São Paulo (O Estadão)**. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,franquiadeongsumanovaformadecombateracorrupcaoimp,1120227>. Acesso em 20/04/2015.

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dezembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 27/04/2015.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de Controle Interno: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. In: COSTA, Renata Matos da. **O controle Social e a Copa de 2014**. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC). 2012. Curso de Especialização em Gestão Pública – modalidade a distância. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: < <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/71522>>. Acesso em: 28/04/2015.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). Resolução CFC nº. 1.128/08. Aprova a NBC T 16.1 – Conceituação, Objeto e Campo de Aplicação. Disponível em: < <http://portalcfc.org.br/>>. Acesso em 03/05/2015.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. Juspodium. 6<sup>a</sup> Edição. Salvador. 2012.

DIAS, Lia Ribeiro Dias. Redes sociais devem ser usadas para estimular o controle social. **Wireless mundi**. 2010. Disponível em: <<http://www.wirelessmundi.inf.br/noticias-geral/581-redes-sociais-devem-ser-usadas-para-estimular-o-controle-social-das-contas-publicas-diz-capiberibe>>. Acesso em: 08/05/2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 72.

FONSECA, Kênia de Nazaré. O que é Controle Social. **Web Artigos**. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/o-que-e-controle-social/23288/>>. Acesso em: 08/05/2015.

GUERRA, Evandro Martins. Os Controles Externo e Interno da Administração Pública, 2ª edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005. In: LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. 4ª Edição. Rio de Janeiro. Elsevier. 2011.

JELIN, Daniel. Rede de ONGs ensina a deter corrupção enquanto é tempo. **Revista Veja (Site)**. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/rede-de-ons-ensina-a-deter-corrupcao-enquanto-e-tempo>. Acesso em: 09/05/2015.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. 4ª Edição. Rio de Janeiro. Elsevier. 2011.

MAGALHÃES, Guilherme Souza. **A experiência do Observatório Social de Niterói no período de 2009 a 2012**. 57 f. Monografia (Especialização em Administração Pública). Universidade Federal Fluminense. Niterói. 2013. Disponível em: <[http://novo.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Monografia\\_Experiencia\\_OSNiteroi48764.pdf](http://novo.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Monografia_Experiencia_OSNiteroi48764.pdf)>. Acesso em 19/04/2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 17ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1990. In: RAMIS, Diogo Dias. Controle da administração pública. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 108, jan 2013. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12667](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12667)>. Acesso em maio 2015.

MILESKI, Hélio Saul. Controle Social: Um Aliado do Controle Oficial. **Interesse Público IP**. Belo Horizonte, nº 36, ano 8. Março/Abril 2006. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=49233>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

MOURA, Emerson Affonso da Costa Moura; OLIVEIRA, Laila Rainho de. Controle social da administração pública, transparência administrativa e Lei de Acesso à Informação. AN. CONGR. BRAS. PROC. COL. E CIDAD., n. 1, p. 53-58, out. 2013. Disponível em: <<http://www9.unaerp.br/revistas/index.php/cbpc/article/view/262>>. Ribeirão Preto. Acesso em: 02/05/2015.

NETO, Antônio Joaquim Moraes Rodrigues et al. **A Era do Cidadão: A experiência do Tribunal de Contas de Mato Grosso**. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. 2009. Disponível em: <<http://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/Aeradocidadao/files/assets/seo/toc.htm>>. Acesso em: 08/05/2015

NETTO, Carlos Takashi Gomes Sato. **Redes Societárias voltadas para o Controle Social e relação com o estado: uma análise da AMARRIBO Brasil – IFC e OSB.** 2014. 61 f. Monografia (Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais). Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Belo Horizonte. 2014. Disponível em: <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/03/Monografia\\_REDES-SOCIET%C3%81RIAS-VOLTADAS-PARA-O-CONTROLE-SOCIAL-E-RELA%C3%87%C3%83O-COM-O-ESTADO\\_uma-an%C3%A1lise-da-AMARRIBO-Brasil-IFC-e-OSB.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/03/Monografia_REDES-SOCIET%C3%81RIAS-VOLTADAS-PARA-O-CONTROLE-SOCIAL-E-RELA%C3%87%C3%83O-COM-O-ESTADO_uma-an%C3%A1lise-da-AMARRIBO-Brasil-IFC-e-OSB.pdf)>. Acesso em 19/04/2015.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. **Manual de Licitações.** Disponível em: <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Manual\\_de\\_licitacoes\\_OS50787.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Manual_de_licitacoes_OS50787.pdf)>. Acesso em: 09/05/2015.

\_\_\_\_\_. **Manual de Implantação e Operacionalização de um Observatório Social (2011).** Disponível em: <<http://osbrasil.org.br/como-constituir-um-os/>>. Acesso em: 01/05/2015.

\_\_\_\_\_. Web Site do Observatório Social do Brasil. Disponível em: <<http://osbrasil.org.br/>>. Acesso em abril e maio de 2015.

OLIVIERI, Cecília. A lógica política do controle interno – o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro. São Paulo: Anna Blume Editora, 2010. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; SANTANA, José Lima; RIBEIRO, Renato Jorge Brown. Direito Financeiro – Série Universitária. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Campus Elsevier. 2012, p. 215.

OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Social do Século XX.** 1ª Edição. Rio de Janeiro. Jorge Zahar. 1996.

RAMIS, Diogo Dias. Controle da administração pública. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 108, jan 2013. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12667](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12667)>. Acesso em maio 2015.

REVISTA A TRIBUNA MATO GROSSO – Digital. Rondonópolis presente no 6º Encontro Nacional. Revista a Tribuna Mato Grosso – Digital. Disponível em: <http://www.atribunamt.com.br/2015/04/rondonopolis-presente-no-6o-encontro-nacional>. Acesso em: 09/05/2015.

ROCHA, Lincoln Magalhães da. **A função controle na Administração Pública orçamentária.** O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. 2ª edição, ampliada. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004. In: LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo.** 4ª Edição. Rio de Janeiro. Elsevier. 2011.

ROSA Jr. Luiz Emygdio F. da. **Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário.** 18ª Edição. São Paulo: Renovar. 2005.

SANTOS, Jair Lima. O TCU e os controles estatal e social da administração pública. **Revista do TCU nº 94, out/dez 2002.** In: LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões.** 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 20.

SCHMITT, Thaís Alessandra. **Concepções e práticas do controle social no observatório social no município de Guarapuava- PR**. 2013. 73 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Serviço Social). Universidade Estadual do Centro Oeste (UNICENTRO). Disponível em: <[http://novo.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/TCC\\_sobre\\_OS\\_GUARAPUAVA-\\_PR\\_Thais\\_Alessandra\\_Schmitt51925.pdf](http://novo.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/TCC_sobre_OS_GUARAPUAVA-_PR_Thais_Alessandra_Schmitt51925.pdf)> Guarapuava. 2013. Acesso em 19/04/2015.

SCRIBONI, Marília. Lei de Improbidade provoca morosidade processual. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2011-fev-19/legislacao-brasileira-abre-brechas-morosidade-processual>>. Acesso em: 09/05/2015.

TAVARES. Carpegiane da Silva. Internet, ferramenta de controle popular, combate à corrupção e à improbidade administrativa. Disponível em: <http://www.prgo.mpf.mp.br/foccoantigo/artigos/CARPEGIANE-DA-SILVA-TAVARES.pdf>. Acesso em 26/04/2015.

ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. O Controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parecerias Público Privadas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005. In: LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. 4ª Edição. Rio de Janeiro. Elsevier. 2011.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo e controle**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2006.

## **ANEXOS**

## ANEXO I

### **Entrevista com Letícia Cardoso do Observatório Social do Brasil (OSB)**

#### **Como começou o Observatório Social?**

O Observatório Social (OS) nasceu em Maringá que em meados de 2006 foi notícia na imprensa nacional devido a problemas na saúde pública, educação e muitos outros. Os desvios dos cofres da Prefeitura Municipal chegaram a mais de R\$ 100 milhões. Motivados por esses escândalos e pela falta de ética e transparência na gestão dos recursos públicos, a sociedade civil organizada, liderada pela Associação Comercial, resolveu deixar de reclamar da alta carga tributária e da corrupção para cuidar da qualidade da aplicação dos recursos públicos, criando o que viria a ser o OS.

**Qual a natureza jurídica do OSB? E dos OS? ONG, Entidade do Terceiro Setor, Associação?**

Tanto o Observatório Social do Brasil (OSB) quanto os OS: pessoa jurídica de direito privado, constituída em forma de associação de fins não econômicos.

#### **O que é Franquia Social?**

Uma forma de usar as técnicas e ferramentas da franchising para expandir e replicar um projeto social. A principal diferença em relação à comercial é que não visa lucro, mas sim a sustentabilidade e o crescimento do projeto social.

#### **Qual a metodologia de trabalho dos Observatórios Sociais?**

Os OS monitora as compras públicas em nível municipal, desde a publicação do edital de licitação até a entrega do produto e/ou serviço, agindo preventivamente no controle social dos gastos públicos.

#### **Quais os princípios do Observatório Social do Brasil?**

O princípio do OSB é: “A justiça social só será alcançada quando todos os agentes econômicos recolherem seus tributos corretamente e os agentes públicos os aplicarem com ética e eficácia”.

#### **(Resumidamente). Quando, o que foi discutido e onde foram realizados os ENOS?**

Nos Encontros Nacionais dos Observatórios Sociais são apresentadas as boas práticas dos OS, discutidas a metodologia de trabalho e as estratégias do controle social e da educação para a cidadania de toda Rede OSB. É também um espaço para consolidar alianças estratégicas em nível nacional, visando uma atuação mais eficaz dos observatórios em favor da transparência na gestão pública e da qualidade na aplicação dos recursos públicos em todo o Brasil.

1º ENOS março de 2012 em Curitiba/PR

2º ENOS setembro de 2012 em Curitiba/PR

3º ENOS abril de 2013 em Curitiba/PR

4º ENOS novembro de 2013 em Curitiba/PR

5º ENOS março de 2014 em Balneário Camboriú/SC

6º ENOS março de 2015 em Brasília/DF

### **Como e onde ocorre a prestação de contas do Observatório Social do Brasil?**

A prestação de contas do OSB é realizada anualmente no 1º trimestre em assembleia geral ordinária, conforme prevê estatuto. Geralmente acontece durante o ENOS.

**O que é a Sala de Licitações?** (Agenda de Licitações, o nome está errado no gif em nosso portal)

Agenda de licitações é um portal online onde estão disponíveis para consulta todos os editais de licitações cadastrados no SIM – Sistema de Monitoramento de Licitações. Os OS locais, após análise dos editais, realizam cadastro no SIM que dispara avisos para empresas de acordo com ramo de atividade, além de disponibilizá-los na Agenda.

### **(Sinteticamente). Quais foram os resultados alcançados nos últimos três anos?**

Economia de recursos públicos, conscientização social, educação fiscal, divulgação de editais de licitação, etc.

Estima-se que nos últimos 3 anos os OS contribuíram para uma economia de mais de R\$ 1 bilhão para os cofres públicos.

O mais importante é a nova cultura que está se formando, a da participação dos cidadãos no controle social da gestão pública.

Inúmeras ações de educação fiscal como teatros de fantoches para crianças, concursos de redação e projetos para adolescentes, oficinas para jovens, feirões do imposto, palestras em universidades/faculdades, entre outras, estimula a participação da sociedade e o controle social.

### **Quais são os Indicadores de Gestão Pública?**

Indicadores de curto prazo: Receitas; Despesas; Execução Orçamentária; Saúde, Mobilidade Urbana; Emprego e Renda.

Indicadores de longo prazo: Receitas; Despesas; Gestão Orçamentária; Educação, Segurança, Saúde; Economia.

Cada indicador possui outros índices ou contas. Por exemplo: IGP Receitas, categorias: IPTU, ISS, ITBI, IRRF, Taxas, Contribuições, Patrimônio, Serviços, FPM, ICMS, IPVA, FUNDEB, Outras.

### **O que é o Movimento Área Livre de Corrupção?**

Uma ação do OSB de educação para cidadania, o movimento Área Livre de Corrupção visa despertar nas pessoas o espírito de patriotismo e a consciência cidadã, resgatando valores e atitudes que compõem o senso coletivo de moralidade, civismo e cidadania para construção de um Brasil mais justo.

O objetivo é sensibilizar, por meio de diversas atividades e peças publicitárias, cada cidadão para refletir sobre a influência do seu comportamento na vida da sociedade e perceber que, a partir de pequenas atitudes, forma-se o conceito coletivo de boas práticas de conduta, contribuindo para que as relações pessoais, comerciais e de governo sejam construídas sobre as bases da honestidade e da integridade.

O Movimento Área Livre de Corrupção propõe que cada cidadão assuma um papel de protagonista das mudanças que todos querem ver no Brasil, praticando e motivando outras pessoas, posicionando-se como exemplo na família, na escola, na empresa, no serviço público, nos eventos sociais.

### **Quais cursos o Observatório Social do Brasil oferece?**

No momento o OSB oferece cursos sobre licitações, fiscais de contrato, capacitação para conselheiros, etc. Todos em parceria com CGU, Tribunal de Contas, OAB e outros parceiros. Ainda em 2015 será lançada a Escola da Cidadania com mais cursos de capacitação para melhoria da gestão pública e controle social.

### **Quais são as maiores dificuldades e desafios enfrentados pelo Observatório Social?**

Cada OS tem suas dificuldades específicas, mas o que mais dificulta o trabalho é a falta de recursos financeiros utilizados para contratação e capacitação da equipe técnica do OS.

### **Quais entidades apoiam e mantêm o Observatório Social do Brasil?**

Mantenedores: FEIP; FACIAP; SICOOB; Sistema Ocepar; Fecomércio PR; Instituto PROE; Zero4Um Cine e Vídeo.

Apoiadores: CGU; TCU; CFC; PVCC; ANABB; Sebrae; OAB PR; OAB SC; MP PR; MP SC; MP MT; MP RS; MPC RS; TCE PR; TCE SC; TCE RS; Sindifisco Nacional; Unafisco; Sindafep; APCON, GOB SC; APAJUFE; AMARRIBO Brasil; MELHOR Comunicação; DB1 global software; CREA PR; Aula Vox; SESI PR.

### **Como o OSB presta contas à sociedade dos recursos arrecadados?**

Em sua prestação de contas anual e através de relatório publicado no portal online ([osbrasil.org.br](http://osbrasil.org.br))

### **Quais são as boas práticas adotadas pelos observatórios sociais.**

Os OS desenvolvem 5 programas, as boas práticas são resultados desses programas.

1. Qualidade na aplicação dos recursos públicos: monitorando licitações e principais contratos; recursos humanos e receitas do município; e a produção legislativa.
2. Semeando a cidadania fiscal: realizando palestras sobre o tema em escolas, universidades e clubes de serviço; concursos de redação, projetos e outros, incentivando o pensamento crítico e elaboração de soluções para os problemas atuais.
3. Dinamizando a cidadania fiscal: potencializando conselhos municipais; capacitando e instruindo micro e pequenas empresas para incentivar sua participação no processo de compra pública, o tornando mais competitivo e de qualidade.
4. Indicadores da gestão pública: levantamento comparativo dos indicadores relativos às funções de governo, incluindo desempenho financeiro (receitas/despesas) e indicadores sociais.
5. Prestação de contas quadrimestral: expondo à sociedade os resultados do trabalho desenvolvido no município através de relatório padrão.