

ESCOLA SUPERIOR DE GESTÃO E CONTAS PÚBLICAS CONSELHEIRO  
EURÍPEDES SALES

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO “LATO SENSU” EM GESTÃO E  
CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS PÚBLICAS

Daniel dos Santos  
Gleyson Arlei de Oliveira  
Maria Luisa Do Vale Ozkalustyan  
Rosane Segantin Keppke

**Controle social de obras públicas:  
Diretrizes para a elaboração de um aplicativo**

Projeto de pesquisa para o Trabalho de Conclusão de Curso

São Paulo

2017

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO “LATO SENSU” EM GESTÃO E  
CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS PÚBLICAS

Daniel dos Santos  
Gleyson Arlei de Oliveira  
Maria Luisa Do Vale Ozkalustyan  
Rosane Segantin Keppke

**Controle social de obras públicas:  
Diretrizes para a elaboração de um aplicativo**

Projeto de pesquisa para a Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales, como requisito para a conclusão do curso de Especialização “Lato Sensu” em Gestão e Controle Externo das Contas Públicas.

Orientador: Prof. MSc. André Galindo Costa

São Paulo

2017

## FOLHA DE APROVAÇÃO

Daniel dos Santos  
Gleyson Arlei de Oliveira  
Maria Luisa Do Vale Ozkalustyan  
Rosane Segantin Keppke

### **Controle social de obras públicas: Diretrizes para a elaboração de um aplicativo**

Projeto de pesquisa para a Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales, como requisito para a conclusão do curso de Especialização “Lato Sensu” em Gestão e Controle Externo das Contas Públicas.

BANCA EXAMINADORA:

---

Orientador: Prof. MSc. André Galindo osta

---

Membro da banca:

---

Membro da banca:

São Paulo, \_\_\_\_\_

## **AGRADECIMENTOS**

A cada um dos professores da Escola de Contas, pelo compartilhamento de saberes que advem somente de quem trabalha efetivamente na área de Gestão e Controle Externo das Contas Públicas.

À Escola de Contas em si, pela oportunidade ímpar desta Especialização.

Às nossas famílias e amigos, por compreenderem o tempo que não dedicamos a elas e eles, por conta das atividades acadêmicas.

E, principalmente, agradecimentos pelos amigos maravilhosos que fizemos na Turma 322-001.

## RESUMO

Tendo em vista o alarmante nível de corrupção em obras públicas no Brasil, este trabalho discute e propõe diretrizes metodológicas que facilitem o controle social, conectando-o aos portais de transparência e ao Controle Externo dos Tribunais de Contas por meio de aplicativos. Para tanto, é preciso: i) os portais de transparência precisam ampliar e disponibilizar didaticamente os dados abertos; ii) o Controle Externo precisa incluir as demandas oriundas do controle social no planejamento da Fiscalização, como estudo de caso a proposta foi endereçada ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo; iii) por fim, o controle social precisa engajar um corpo multidisciplinar disposto a analisar, acompanhar e interagir com o Controle Externo.

Palavras-chave: Controle social – Controle externo – Obras públicas.

## ABSTRACT

Facing the alarming level of corruption in public works in Brazil, this paper discusses and proposes methodological guidelines to facilitating social control by connecting it to transparency portals and to the External Control of the Courts of Accounts through applications. Doing this depends on: i) transparency portals need to widen and provide data openly; ii) External Control must include the demands of social control in the planning of the Inspection, as a case study the proposal was addressed to the Court of Accounts of the Municipality of São Paulo; iii) finally, social control needs to engage multidisciplinary teams willing to analyze, monitor and interact with External Control.

Key-words: Social control – External auditing – Public works.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Síntese das teorias explicativas das instituições participativas.....	17
FIGURA 2 – Esquema de Inteiração entre o Controle Governamental e o Controle Social....	19
FIGURA 3 – Fluxograma para contratação de obras públicas e serviços de Engenharia.....	39
FIGURA 4 – Instâncias de Controle.....	40
FIGURA 5 – Faixa de precisão do orçamento de edificações.....	43
FIGURA 6 – Abrangência de gestão de projetos e obras com os sistemas Building Information Modelling – BIM.....	46
FIGURA 7 – Exemplo de composição de custo.....	49
FIGURA 8 – Curva ABC.....	50
FIGURA 9 – Curvas de cronograma físico-financeiro e medições sem “jogo de planilhas” ...	50
FIGURA 10 – Curvas de cronograma físico-financeiro e medições com “jogo de planilhas”	51
FIGURA 11 – Itens de verificação e compreensão necessária.....	53, 54
FIGURA 12 – Comportamento das propostas de preço em certame licitatório.....	55
FIGURA 13 – Estágios relacionais entre principal e agente.....	66
FIGURA 14 – Indicadores da popularidade de aplicativos sociais.....	78
FIGURA 15: Índice de engajamento dos parlamentos do MERCOSUL.....	80, 81
FIGURA 16 – Falhas comuns no desenvolvimento de aplicativos cívicos.....	83
FIGURA 17 - Proposta de critérios para avaliação de portais de transparência/Obras públicas.	88
FIGURA 18 – Tripé-chave do Controle Social	

## Sumário

1. Introdução .....	11
2. Controle Social.....	13
2.1. Fundamentos teóricos sobre Controle Social .....	13
2.2. A Teoria da Aprendizagem Social .....	13
2.2.1. A Crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil.....	14
2.2.2. A Teoria da Estrutura de Oportunidade Política .....	15
2.3. Fundamentos legais para o Controle Social .....	18
2.4. Conceitos e práticas correlacionadas.....	19
2.4.1. Controle Social.....	19
2.4.2. Governança.....	20
2.4.3. “Accountability”.....	20
2.4.4. Acesso à informação .....	21
2.5. Ferramentas de controle social .....	22
2.5.1. A Contabilidade Aplicada ao Setor Público.....	23
2.5.2. Dificuldades para a efetivação do Controle Social.....	24
2.5.3. Controle Social nas Prefeituras .....	25
3. É possível exercer o controle social de obras públicas?.....	27
3.1. Entrevistas .....	27
3.1.1. Entrevista ao Observatório Social do Brasil.....	28
3.1.2. Entrevista à Rede Nossa São Paulo – RNSP.....	29
3.1.3. Entrevista aos Conselheiros Participativos.....	30
3.2. “World Café” com pós-graduandos da Escola de Contas do TCMSP .....	32
3.2.1. Portal de Transparência da cidade de São Paulo.....	33
3.2.2. Portal de Transparência de Maringá.....	34
3.2.3. Portal de Transparência de Cuiabá.....	34
4. A Fiscalização de Obras Públicas .....	36
4.1. Sobre o dever de fiscalizar .....	40
4.2. Fatores de risco na Fiscalização de Obras Públicas .....	41
4.2.1. Procedimentos preliminares .....	41
4.2.2. Projetos.....	42
4.2.2.1. Tendências contemporâneas em projetos .....	45

4.2.3.	Orçamento .....	48
4.2.4.	Licitação .....	52
4.2.4.1.	O que verificar em um edital de licitação.....	52
4.2.5.	Contratação.....	56
4.2.5.1.	O que verificar em um contrato.....	56
4.2.5.2.	O que verificar em casos de alteração contratual .....	57
4.2.6.	Execução .....	59
4.2.6.1.	Pagamento .....	61
4.2.7.	Encerramento .....	63
5.	O papel dos Controles Interno e Externo .....	65
5.1.	O Controle Interno .....	66
5.1.1.	Conceituação do Controle Interno.....	66
5.1.2.	O Sistema de Controle Interno .....	69
5.2.	O Controle Externo e o papel do TCMSP: possibilidades e limites da Fiscalização .....	70
5.2.1.	Função Fiscalizadora: o processo de Auditoria.....	70
5.2.2.	Planejamento da auditoria .....	70
5.2.2.1.	Plano Anual de Fiscalização (PAF).....	70
5.2.2.2.	Planejamento de Fiscalização.....	71
5.2.3.	Execução da auditoria .....	71
5.2.4.	Relatório e Monitoramento .....	73
5.2.5.	Função Judicante: a apreciação .....	74
5.2.6.	Limites da atuação do TCMSP.....	74
6.	Os aplicativos cívicos e os dados abertos: a tendência contemporânea de Controle Social.....	77
6.1.	Utilização da tecnologia da informação para fomentar a transparência governamental .....	77
6.1.1.	Painel atual .....	79
6.1.2.	Qualidade dos Canais Eletrônicos de Transparência ou Pensados para o Controle Social ...	83
6.1.3.	Governo eletrônico no Brasil: Origem, desenvolvimento, cenário atual .....	84
6.2.	A atuação da sociedade, através da TIC, na utilização da transparência para o controle de resultados do Estado.....	84
6.3.	Problemas identificados na utilização de ferramentas de transparência para o acompanhamento e controle da ação estatal no planejamento e execução de obras públicas .....	86
6.3.1.	Qualidade da informação disponibilizada .....	86
6.3.2.	Características esperadas de aplicativos móveis efetivos para o controle social de obras públicas	87
6.3.3.	Proposta de critérios para avaliação de portais de transparência: obras públicas .....	87

7. Considerações Finais.....	89
8. Referências.....	91

## 1. Introdução

A corrupção em serviços e obras públicas tem sido alvo das cortes jurídicas desde a reabertura democrática no país, intensificado contemporaneamente pelos holofotes da mídia. Investigações em andamento tem revelado que os recursos desviados se destinam basicamente ao financiamento de campanhas eleitorais, à “compra” de voto parlamentar e ao enriquecimento ilícito, e que se formou uma simbiose para a troca de favores entre os políticos e a oligarquia das empreiteiras do país. Com menor visibilidade, mas igualmente deletério é o desperdício de recursos escassos em serviços e obras públicas com vícios nos processos de contratação e execução.

Por outro lado, cresce em efetividade a apropriação do empoderamento constitucional outorgado à sociedade para exigir transparência e controle social. A justificativa do presente trabalho é contribuir didaticamente para esta finalidade por meio do apoio do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, em particular o Tribunal de Contas do Município de São Paulo - TCMSP.

A pergunta da pesquisa é: as informações e os canais de participação disponíveis viabilizam o controle social das obras públicas? A hipótese central pressupõe que não, e nem tanto pela falta de dados, haja vista a profusão de portais de transparência, mas principalmente pela dificuldade de encontrar as informações relevantes e claras para um tema tão complexo e tecnicista “per se”, corroborando a barreira invisível de acesso ao Controle Interno e ao Controle Externo enquanto canais de controle participativo.

Portanto, o objetivo da pesquisa é contribuir para tornar didaticamente acessível e viável o controle social das obras públicas por meio dos recursos digitais, referenciando como estudo o caso do Município de São Paulo, considerando o potencial de interatividade com o TCMSP.

De acordo com Gil (1999), este trabalho tem natureza aplicada, abordagem qualitativa, objetivo exploratório e objetivo específico prospectivo. Exploratório porque aborda a correlação de duas questões – controle social e obras públicas, talvez nunca tratadas em conjunto nas Ciências Sociais Aplicadas e na Engenharia. E prospectivo porque pretende não apenas discutir o tema, mas também esboçar diretrizes para um aplicativo cívico de controle social que dialogue com o Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

O percurso metodológico envolveu explorar:

- Os fundamentos teóricos e legais do Controle Social, compilados sob o ponto de vista de Costa (2014) e Costa e Peres (2014), no Capítulo 2;
- O objeto empírico, dialogando com potenciais agentes de controle social de obras públicas, cujos resultados estão no Capítulo 3;
- O papel do Controle Interno, no bojo do Poder Executivo, cujas bases legais estão expostas no Capítulo 4;
- A fundamentação técnico-teórica da Fiscalização de Obras Públicas, tema do capítulo 5, com base no roteiro recomendado pelo Manual Técnico de Fiscalização de Obras Públicas e Serviços de Engenharia do TCMSP;
- As possibilidades e os limites do Controle Externo, também com base no caso do TCMSP, abordado no Capítulo 6;
- A crescente interatividade entre estado e sociedade por meio dos aplicativos cívicos, que por sua vez depende de dados abertos, tratados no Capítulo 7.

Por fim, as considerações finais articulam os capítulos precedentes com vistas a alcançar o objetivo específico do trabalho.

## **2. Controle Social**

### **2.1. Fundamentos teóricos sobre Controle Social**

Este trabalho tem um caráter propositivo que pressupõe a existência de instrumentos legais de democracia participativa e de uma sociedade civil disposta a exercer o controle social. Tal pressuposto implica em incorporar uma longa discussão teórica que extrapola o nível “lato sensu” da presente, porém a compilação de Costa (2014) e Costa e Peres (2014) veio ao encontro da delimitação do objeto da pesquisa.

Os autores sintetizam o fenômeno das instituições participativas em três modelos teóricos: a Teoria da Aprendizagem Social, a Crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil e a Teoria da Estrutura de Oportunidade Política.

### **2.2. A Teoria da Aprendizagem Social**

Registros do fenômeno participativo ocorrem desde a Pólis grega e da “Res pública” romana, segundo Costa (2014, p. 42) porém ganha projeção e disseminação por ocasião da crise do estado, no último quartil do Século XX, e “proporciona três tipos de reformas antagônicas e ao mesmo tempo complementares. São elas: as privatizações, o terceiro setor e a participação da sociedade civil” (COSTA e PERES, 2014, p. 11).

Antagônicas porque as reformas incorporavam aspirações de maior participação da sociedade civil, servindo ao mesmo tempo ao ideário democrático progressista e ao ideário neoliberal de cooperação entre estado, mercado e terceiro setor. Complementares porque as reformas emergiram imbricadas entre si a fim de contornar a crise, porém carreando consigo os conflitos de classe – o que motivou intenso embate ideológico e teórico quanto ao balanço de resultados nas políticas públicas.

Nesse esteio proliferaram as instituições participativas no mundo e em particular no Brasil, com a abertura democrática e a Constituição Federal de 1988. A partir de então, arranjos e canais participativos tais como as audiências públicas, a autogestão de Organizações Sociais, Comitês de Bacias Hidrográficas, Conferências, Conselhos de Políticas Públicas, Orçamento Participativo, Plano Diretor Municipal, Plebiscitos e Referendos possibilitaram o empoderamento crescente da sociedade civil brasileira (idem, p. 8 e 9).

Os autores da época vislumbravam nisso a possibilidade “de construir uma nova cidadania popular” (PONTUAL apud COSTA e PERES, 2014, p. 11), e de fortalecer a democracia participativa para “grupos que tem dificuldades em ter seus direitos reconhecidos e que os interesses das elites econômicas prevalecem, de acordo com Santos e Avritzer (2002 apud COSTA, 2014, p. 32)

De acordo com os autores desta corrente teórica, os instrumentos e arranjos participativos retroalimentam a aprendizagem social, que é imprescindível, portanto, para o aprofundamento da democracia participativa. Souza atribui “o maior ganho da democracia participativa à educação popular” (apud COSTA e PERES, 2014, p. 12). Seguindo o pensamento de Davis (1964) e Pateman (1992), Pontual (2000) conclui que “o processo educativo é fator fundamental para a construção da cidadania através do modelo de educação popular” (apud Op. Cit. p. 12).

Os autores desta corrente levam a crer que:

(...) o desenvolvimento da cidadania depende do ato da população participar em organizações da sociedade civil e exercer o associativismo, o controle sobre o governo e a capacidade em resolver pacificamente os conflitos (...)

A prática pedagógica explícita, intencional e planejada torna-se uma necessidade das instituições participativas na tentativa de capacitar os diversos atores envolvidos (COSTA E PERES, 2014., p.12).

Dessas considerações teóricas deduz-se que a aprendizagem social é condição necessária para o controle social de obras públicas, e que se trata de um processo de mão dupla, isto é, a sociedade civil se organiza e se esforça para compreender para controlar, e o estado se organiza e se esforça para capacitar e ser transparente, ou “pedagógico” citando o termo utilizado por Costa e Peres (idem).

### **2.2.1. A Crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil**

A década de 90 “criou uma concepção idealizada, romantizada e normativa da sociedade civil, colocando-a numa condição superior ao Estado e ao mercado na condução e implantação do projeto democrático” (GURZA LAVALLE, 2003, apud COSTA e PERES, 2014, p. 12).

Parte desse entusiasmo foi tributada à pesquisa de Putnam (1998), sob patrocínio do Banco Mundial. A obra “Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna”, compara a cultura cívica e o desenho institucional do Norte republicano e associativo versus o Sul monárquico e clientelista, de modo a requalificar o conceito de capital social, e a correlaciona-

lo positivamente ao “desenvolvimento econômico, social e político” de uma região em suas diferentes escalas (COSTA, 2014, p. 68).

A crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil coloca em xeque “a separação maniqueísta entre sociedade civil, esfera pública e esfera econômica”, atribuindo à primeira a virtude cívica e às demais os vícios (COSTA e PERES, 2014, p. 12). Porém, no extremo oposto da boa imagem, Maia lembra os casos em que a sociedade civil se organizou para violar direitos, tais como a Ku Kux Klan (EUA) e as agremiações nazistas na Alemanha, que culminaram com Hitler no poder e a Segunda Guerra Mundial (MAIA, 2010, apud Op. Cit., p. 13).

No Brasil, esta corrente questiona até mesmo o conceito de sociedade civil e quem ela representa (ROMÃO, 2009, apud COSTA e PERES, 2014, p. 13). Em sua avaliação, as instituições participativas “não conseguem alterar estruturas políticas tradicionais (...) e acabam reproduzindo desigualdades sociais, econômicas e políticas”, na percepção de Silva (2006, apud Op. Cit., p. 13). Por contraste, se fosse irrefutável o determinismo cívico postulado por Putnam, que esperança de desenvolvimento pleno haveria para os países emergentes e suas jovens democracias?

“Um dos maiores ganhos dessa corrente parece ser que ela levanta um conjunto de possibilidades de estudos empíricos sobre o que chama de instituições participativas”, de acordo com Costa e Peres (2014, p. 13).

Essas reflexões teóricas indicam que há limites e riscos na participação civil, o que suscita a perguntar se existiria uma comunidade cívica constituída, qualificada, sem vícios políticos e disposta a exercer o controle social de obras públicas.

### **2.2.2. A Teoria da Estrutura de Oportunidade Política**

O conceito de capital social foi amplamente discutido, disseminado, criticado e reconstruído a partir da década de 90, principalmente sobre os alicerces do trabalho de Putnam (COSTA e PERES, 2014, p. 13).

Conforme colocado no item anterior, o cerne da crítica era considerar a virtude cívica como variável independente do estado, “o conceito foi pensado para os países desenvolvidos, tendo dificuldade de adaptação aos países em desenvolvimento” (BAQUERO, 2003, apud COSTA e PERES, 2014, p. 14). O capital social em Putnam tem “caráter fatalista e

neotoquevilliano (...) já que a cultura cívica parece ser o único elemento capaz de gerar uma cultura política democrática” (TARROW, 1996<sup>a</sup>, apud Op. Cit., p. 14).

“Nesse contexto, surge e ganha importância a teoria da estrutura de oportunidade política”, que reconhece o fenômeno do capital social, porém infere que o estado pode sim fomentá-lo por meio do desenho institucional (RENNÓ, 2003, apud Op. Cit., 2014, p. 14), por meio das relações do governo com as associações e das oportunidades incluídas de participação, segundo Lowndes e Wilson (apud COSTA e PERES, 2014, p. 14).

Esta nova corrente teórica incorpora elementos da Teoria da Aprendizagem Social e da crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil, de modo a conciliar sociedade e estado na construção da cultura cívica (FERNANDES, 2002, apud Op. Cit., p. 14) e do capital social, agora com conceito ampliado.

O capital social trata basicamente da inserção do indivíduo em redes estáveis de relações sociais que através de laços de confiança interpessoal e redes de cooperação inerentes a estrutura dessas relações é possível gerar benefícios e externalidades positivas (idem).

Segundo Maloney et al (2002, apud Op. Cit., p. 14), a validação dessa teoria pressupõe “estrutura institucional formal, procedimentos informais e estratégias vigentes, e um determinado contexto político para que o governo pudesse estimular um possível associativismo”.

A Teoria da Estrutura de Oportunidade Política favorece a proposta de controle social de obras públicas, porém inflaciona o papel do estado, que além de fomentar a Aprendizagem Social, tem também que fomentar o próprio associativismo, através de estratégias e desenho institucional.

Na FIGURA 1 segue o quadro-síntese da compilação teórica sobre instituições participativas de acordo com Costa e Peres (2014).

**FIGURA 1 – Síntese das teorias explicativas das instituições participativas**

Modelos Teóricos	Características	Autores
Teoria da Aprendizagem Social	As instituições participativas seriam capazes de gerar um processo educativo a todos os atores envolvidos. A aprendizagem compreenderia valores cívicos, coletivos e de cidadania. Esse seria um dos seus maiores ganhos e portanto, deve ser planejado e incentivado. O caráter pedagógico das instituições participativas criaria certo empoderamento de grupos marginalizados.	Avritzer (1994, 1997), Cohen e Arato (2000), Frey (2004), Lacher (1995), Pateman (1992), Pontual (2000), Santos e Avritzer (2002), Souza (2001) e Villas-Boas (1994).
Crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil	As instituições participativas, assim como qualquer agrupamento da sociedade civil, não apresentam uma separação maniqueísta do Estado e da economia. Este modelo entende que essas instituições também têm vícios característicos do jogo político. Dessa forma, não apresentam apenas virtudes e seu papel como responsáveis exclusivos pelo projeto democrático, como se habituou a pensar, deve ser revisto.	Avritzer (2011), Costa Sobrinho (2011), Franzese e Pedrotti (2006), Gurza Lavalle (1999, 2003, 2011a, 2011b), Gurza Lavalle et al. (2011), Maia (2010), Oxhorn (1995), Romão (2009), Silva (2006, 2011), Souza (2011), Tatagiba (2005, 2008), Vaz e Pires (2011) e Wampler (2011).
Teoria da Estrutura de Oportunidade Política	As instituições políticas e as ações governamentais teriam potencial para estimular o associativismo. As características das relações entre o governo e a sociedade civil, além de estrutura institucional formal, os procedimentos informais, as	Araújo (2010), Baquero (2003), Fernandes (2002), Lowndes e Wilson (2001), Maloney, Smith e Stoker (2002), Monasterio (2000), Rennó (2003), Skocpol (1999), e Tarrow (1996a, 1996b).
	estratégias vigentes e o contexto político seriam determinantes para esse incentivo.	

### 2.3. Fundamentos legais para o Controle Social

Sob o âmbito constitucional brasileiro, a menção ao controle social é feita no artigo 216-A, inciso X, seção II - Cultura da CF/1988.

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012).

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012).

X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012).

Em que pese constar especificado para o Sistema Nacional de Cultura, por simetria o instrumento do controle social é extensivo a todas as políticas públicas e, curiosamente, foi a Saúde que se destacou primeiro, a partir da intensa articulação interinstitucional e participativa que culminou com a criação do Sistema Único de Saúde - SUS, Lei Federal 8080/90 – a Lei Orgânica da Saúde, posteriormente ratificada pela Lei Federal 8142/90, cuja ementa “dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (...)”.

O instrumento do controle social também foi reforçado pelo artigo 44 do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/01, explicitando o seu alcance à “gestão orçamentária participativa” e, por conseguinte, aos contratos públicos, no nível microorçamentário em que se inserem as obras públicas:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Ao mesmo tempo em que o termo Controle Social conste da Constituição Federal de 1988, o contexto atual brasileiro desafia a administração pública (direta e indireta)<sup>1</sup> ao pleno exercício

<sup>1</sup> Em linhas gerais, podemos resumir a diferença que existe entre Administração Direta e Indireta, da seguinte forma:

A Administração Direta é representada pelos órgãos do poder público cujas atribuições lhe são típicas (União, Estados, DF e Municípios), definida pela Presidência e Ministérios, Governo e Secretarias Estaduais e Municipais. A Administração Indireta é composta pelas Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas, com personalidade jurídica própria, mas ligadas ao Estado. (Colaborou Prof. Ariosto Mila Peixoto, advogado especializado em licitações Públicas e consultor da RHS Licitações), disponível em <<https://www.licitacao.com.br/apoio-juridico/duvidas-sobre-licitacao/125-diferenca-entre-administracao-direta-e-indireta.html>> Acesso em 27.ago.2017

de um controle social, através do qual, as ações governamentais em suas diversas atuações sejam fiscalizadas pelos cidadãos e entidades da sociedade organizada.

## 2.4. Conceitos e práticas correlacionadas

Considerando a profusão de conceitos existentes na literatura brasileira e em estudos internacionais é relevante destacar as seguintes diferenciações de conceitos como controle social, governança corporativa, accountability, e acesso à informação.

### 2.4.1. Controle Social

De maneira simples, o controle social pode ser considerado como a sociedade fiscalizando o poder público, de acordo com a síntese de Breder (2008).

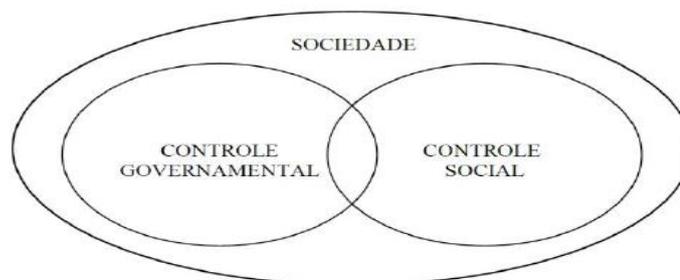
A aspiração ao direito de controle social já constava na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789: “A sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público por sua administração”.

Concorrendo com a análise de um organismo de Controle Externo, o objeto do controle social abrange a elaboração e a execução orçamentária dos recursos arrecadados, incluindo a renúncia de receitas, a fiscalização e a prestação de contas de sua utilização (BREDER, 2008 p. 4). A propósito, para fomentar a interação com a sociedade, o TCU lançou o concurso “Desafio de aplicativos cívicos: controle social 2016<sup>2</sup>”.

De acordo com Paiva (apud BREDER, 2008, p. 22)

A Sociedade controla a Administração Pública ou por mecanismos criados pela própria sociedade dentro do Estado (controle governamental) ou fora dele (Controle Social). Assim, a Sociedade realiza o controle da Administração Pública por meio do Controle Governamental e do Controle Social, conforme o esquema abaixo.

**FIGURA 2** –Esquema de Inteiração entre o Controle Governamental e o Controle Social



Fonte: Paiva (apud BREDER, 2008, p. 22)

<sup>2</sup> Disponível em <<http://portal.tcu.gov.br/desafio-aplicativos-civicos/>> Acesso em 27.ago.2017

Sobre o instrumento dos Conselhos, em específico, a Controladoria Geral da União (CGU, 2009, p. 30) elenca suas principais funções:

- a) A função fiscalizadora dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes.
- b) A função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas.
- c) A função deliberativa, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência.
- d) A função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhe são correlatos.

#### **2.4.2. Governança**

O termo governança corporativa é “o conjunto de práticas de gestão, envolvendo, entre outros, os relacionamentos entre acionistas ou quotistas, conselho de administração e fiscal, ou órgãos com funções equivalentes, diretoria e auditoria independente, com a finalidade de aperfeiçoar o desempenho da empresa e proteger os direitos de todas as partes interessadas, com transparência e equidade, com vistas a maximizar os resultados econômico-sociais da atuação das empresas estatais federais” (Portal TCU<sup>3</sup>).

Para Frey (2004, apud COSTA, 2014, p. 32) “a governança participativa é vista mais do que uma pauta da reforma do Estado, se caracterizando como meio de emancipação da população”.

#### **2.4.3. “Accountability”**

Buscando uma síntese, “accountability” encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento desta diretiva (PINHO & SACRAMENTO, 2008, p. 2).

Na opinião de O’Donnell (1998, apud ROCHA, 2009, p. 3), accountability pode ser entendida como a responsabilização democrática dos agentes públicos por meio de dois mecanismos: accountability vertical, na qual a sociedade controla de forma ascendente os governantes (mediante o voto em representantes, os plebiscitos e os conselhos de usuários de serviços públicos, entre outros mecanismos) e accountability horizontal, definida como aquela que se efetiva mediante a mútua fiscalização entre os poderes (checks and balances) e por meio de órgãos governamentais que controlam a atividade pública, a exemplo dos tribunais de contas brasileiros.

<sup>3</sup> Disponível em <<http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>> Acesso em 27.ago.2017.

Para Abrucio e Loureiro (2004, apud ROCHA, 2009, p. 3) “accountability” envolve “a construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados”, de modo que implica em “controle institucional durante os mandatos”, em “regras estatais intertemporais” e o constrangimento do processo eleitoral “per se” (idem).

Na mesma linha, para Miguel (2005, apud ROCHA, 2009, p. 37) accountability “diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório”. Portanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal vem ao encontro das concepções de Miguel, Abrucio e Loureiro (apud Op. Cit., p. 3), entre outros, os quais fazem ressalva à sua subutilização.

#### **2.4.4. Acesso à informação**

No Reino Unido, o “Act 2000” implicou em significativos investimentos e iniciativas governamentais para assegurar o acesso à informação, na perspectiva de que haveria retorno tangível e intangível para a democracia, a satisfação do cidadão e a qualidade do gasto público, segundo Bourke e Worthy (2011, p. 582).

Segundo o autor (Op. Cit., p. 564), os objetivos destacados na implantação da reforma proposta pelo Act 2000 são os seguintes:

1. Melhoria da abertura e transparência;
2. Melhoria da “Accountability”;
3. Melhoria da qualidade da tomada de decisão pelo governo;
4. Melhoria da compreensão da decisão tomada pelo governo;
5. Melhoria da participação da sociedade;
6. Melhoria da confiança da sociedade;

Em países como Austrália, Canadá e Reino Unido esta discussão já avança para a qualidade e a relação custo-benefício da informação gerada.

No Brasil, práticas e efeitos semelhantes foram desencadeados pela Lei de Acesso à Informação - LAI, Lei 12.527/11, contudo, a discussão sobre a qualidade da informação parece não sensibilizar os principais agentes do Estado, e se encontra muito aquém ao desejado pelas organizações da sociedade civil (OSC).

De fato, a impunidade dos agentes públicos pelo descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF<sup>4</sup> e da LAI corrobora a ausência de padronização de informações, a falta de transparência e o descaso com o uso do dinheiro público.

## 2.5. Ferramentas de controle social

Na LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal, LC 101/2000, o artigo 48 determina que haja ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos de acesso público, dos Planos Plurianuais (PPA), das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), das leis orçamentárias (LOA), do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, do Relatório de Gestão Fiscal, da prestação de contas, do parecer prévio dos órgãos de controle e da versão simplificada de todos esses documentos.

Esta mesma lei, menciona no inciso III do artigo 67, a questão do controle fiscal:

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

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

Pereira e Arruda (apud FIGUEIREDO e SANTOS, 2013, p. 20) afirmam que a Lei Complementar nº. 101/2000, em conformidade com os princípios constitucionais, assegura o controle na administração pública, favorecendo tanto a sociedade quanto os gestores, protegendo ambos de supostas irregularidades que venham acontecer com o descumprimento de alguma norma estabelecida, admitindo variações nas formas do controle dos atos administrativos, que se classificam em três: Controle Interno, Controle Externo e controle social. Em termos deste último, as principais ferramentas são: Conselhos de Política Pública, observatório social, orçamento participativo, audiência pública e ouvidoria.

Os conselhos se diferenciam quanto às atribuições e natureza, podendo ser consultivos ou deliberativos. Os conselhos consultivos podem reunir pessoas reconhecidas por suas capacidades e conhecimento em determinada área de política, e são considerados órgãos de assessoria e apoio à tomada de decisão pelos governantes. Já os conselhos deliberativos são responsáveis por decisões vinculantes acerca de prioridades, estratégias, beneficiários, financiamento, assim como por exercer o controle público sobre a ação do Estado decorrente

---

<sup>4</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal – LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000

dessas deliberações. A Constituição preconiza que haja eleição para os conselheiros que representam o povo, segundo Cunha (apud Figueiredo, 2013, p.14/20).

Para Luchmann e Almeida (apud FIGUEIREDO, 2013, p. 47) “os Conselhos são instâncias de discussão e deliberação de políticas públicas, amparadas por legislação nacional e que apresentam um desenho institucional estruturado e sistêmico”. Podem exercer controle social no âmbito município, do estado e da União, constituindo colegiados com poderes consultivo ou deliberativo.

Os observatórios são organizações da sociedade civil (OSC) constituídas a partir de iniciativas autônomas da sociedade, independentes de qualquer esfera de poder ou centro de influência normativa, que se ocupam de fiscalizar os gastos e as contas públicas. (MAIA apud FIGUEIREDO e SANTOS, p. 57).

O orçamento participativo (OP) é um instrumento que reserva ao cidadão o direito de discutir e eventualmente indicar investimentos no Orçamento Público, o que valoriza o debate e legitima as decisões junto à sociedade. Significa um avanço democrático no planejamento dos gastos públicos. Assim como a audiência pública, o orçamento participativo permite que o cidadão seja ouvido antes da realização do ato administrativo, discutindo o planejamento das receitas e despesas.

A audiência pública apresenta-se como instrumento básico de controle social, na qual a sociedade interage com o poder público para decidir determinada questão. Segundo Carvalho Filho (apud FIGUEIREDO e SANTOS, 2013, p. 20), “a audiência pública é a forma de participação popular pela qual determinada questão relevante, objeto de processo administrativo, é sujeita a debate público e pessoal por pessoas físicas ou representantes de entidades da sociedade civil”.

### **2.5.1. A Contabilidade Aplicada ao Setor Público**

A Nova Contabilidade Aplicada ao Setor Público - NBCASP, Norma Brasileira de Contabilidade NBC T 16.1 a 16.11 introduziu o enfoque patrimonial à contabilidade pública (CFC, 2012, p. 5), alinhando-a às normas internacionais e à visão sistêmica da contabilidade do Setor Privado. Tornou-se forte aliada da sociedade para exigir a adequada prestação de contas do Poder Público (FIGUEIREDO e SANTOS, 2013, p.20), fazendo grande ênfase ao controle social:

2. Para efeito desta Norma, entende-se por:

(...) 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.

(...)

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 mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social.

(...)

6. A função social da Contabilidade Aplicada ao Setor Público deve refletir, sistematicamente, o ciclo da administração pública para evidenciar informações necessárias à tomada de decisões, à prestação de contas e à instrumentalização do controle social. (CFC, 2012, p. 5 e 6)

### **2.5.2. Dificuldades para a efetivação do Controle Social**

De acordo com o Relatório Crítico do I Seminário Nacional de Controle Social (CGU, 2009, p. 30) as principais dificuldades encontradas para a efetivação do controle social ocorrem sob dois aspectos:

- a) Ausência de estruturas sólidas e com autoridade para a materialização do controle social;
- b) Disseminação, em todos os espaços da atividade pública, da percepção de que a sociedade fiscaliza efetivamente a Administração.

Também para Tatagiba (2010, apud COSTA, 2014, p. 20) a principal dificuldade para a efetivação do controle social se encontra na própria tibieza dos arranjos participativos, pois “não são garantidores de um processo democratizante e seus potenciais e resultados são postos como objeto de investigação (...) não possuem o poder efetivo e ocupam lugar marginal nos processos decisórios” (idem, p. 62), ademais, “os canais institucionalizados de participação parecem estar soltos no ar e pouco dialogam com a estrutura burocrática do Estado” (ibidem, p. 63).

Outro crítico da Teoria Normativa, Romão (2009, apud COSTA, 2014, p. 53 e 54) suscita a dúvida sobre “quem é a sociedade civil que participa dessas experiências? E em que medida seus ‘representantes’ podem ser considerados como tal, uma vez que, numa visão mais acurada, mantem vínculos tão fortes com a sociedade política?” Em que pese o autor considerar indissociável a sociedade civil e a sociedade política também para o bem do interesse público.

Gurza Lavallo (2011, apud COSTA, 2014, p. 56), da mesma corrente teórica, questiona “a falta de avaliações sistemáticas dos efeitos dos arranjos participativos” e propõe quatro frentes de investigação.

A primeira frente seria a investigação da consistência e robustez dos canais de representação regulamentados por lei. Uma segunda frente de avaliação incidiria sobre “os efeitos da institucionalização e da burocratização nos arranjos participativos” (GURZA LAVALLO apud COSTA, 2014, p. 56), verificando se são estimulantes, ou se são “para Inglês ver<sup>5</sup>”; se são includentes, ou se são parciais ou tendenciosos; se são deliberativos, consultivos, ou nem mesmo isso. Uma terceira frente de trabalho investigativo seria analisar as estratégias e o grau de aprendizagem [social] das instâncias participativas. Por fim, a quarta frente de investigação avaliaria os reais efeitos dos arranjos participativos sobre as políticas públicas (Op. Cit.). Desafortunadamente, neste sentido há indícios de prevalecer a percepção pessimista de Tatagiba (idem, p. 62).

### **2.5.3. Controle Social nas Prefeituras**

Conforme comentado no item 2.2., o artigo 44 do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/01, é um dos principais incentivadores para o exercício do controle social nas Prefeituras.

Também a LRF, nos artigos 48 e 49, enfatiza a transparência da gestão fiscal, em especial às prefeituras, que devem incentivar a participação popular na discussão de planos e orçamentos.

De acordo com o art. 2º da Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997, a prefeitura deve comunicar por escrito aos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais com sede no município, a chegada da verba federal em um prazo máximo de dois dias úteis. Caso esses deveres não estejam sendo cumpridos, o cidadão poderá acionar a Câmara Municipal, que tem a obrigação de fiscalizar a prefeitura.

Art. 3º As Câmaras Municipais representarão ao Tribunal de Contas da União o descumprimento do estabelecido nesta Lei.

---

<sup>5</sup> Expressão popular que provavelmente surgiu no período imperial, por ocasião das pressões inglesas contra o tráfico de escravos: “no tempo do Império, as autoridades brasileiras, fingindo que cediam às pressões da Inglaterra, tomaram providências de mentirinha para combater o tráfico de escravos africanos – um combate que nunca houve, que era encenado apenas “para inglês ver”. Fonte: Blog da Revista Veja. Disponível em < <https://veja.abril.com.br/blog/sobre-palavras/como-nasceu-a-expressao-para-ingles-ver/> > Acesso em 4.jan.2018

Conforme Barros (2016, p.93), a título de exemplo na prática, a cidade de Fortaleza tem experimentado iniciativas de Orçamento Participativo - OP ao longo de praticamente uma década. Através da Lei Orgânica do Município, art. 173, parágrafo 12, “o Poder Executivo instituirá o orçamento participativo como força de viabilizar a participação popular na elaboração, definição e acompanhamento do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual”.

Mas segundo Costa (2014, p. 35), o Orçamento Participativo é uma prática mais antiga que isso, pois tem antecedentes em iniciativas que desafiaram o regime militar, por exemplo, Lages (SC), Boa Esperança e Vila Velha (ES), Diadema e Piracicaba (SP) entre 1978 e 1982. Adiante, nos anos 90 viria a fase mais expressiva do OP, sob governo do Partido dos Trabalhadores em grandes cidades e metrópoles tais como Porto Alegre (RS), São Paulo, Santo André e Santos (SP), e Betim (MG).

A cidade de São Paulo, por meio do Art. 10 da Lei Orgânica do Município, estabelece plebiscitos para obras de valor elevado ou que impliquem em significativo impacto ambiental:

Art. 10 - O Legislativo e o Executivo tomarão a iniciativa de propor a convocação de plebiscitos antes de proceder à discussão e aprovação de obras de valor elevado ou que tenham significativo impacto ambiental, segundo estabelecido em lei. (SÃO PAULO CIDADE)<sup>6</sup>

E além disso, desde 2008 introduziu em seu sistema de planejamento o Programa de Metas – Emenda 30 à Lei Orgânica do Município.

Uma iniciativa da Rede Nossa São Paulo - RNSP, a lei do Plano de Metas determina que todo prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que conterà as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico.

A lei prevê também a realização de audiências públicas (temáticas e regionais, por subprefeituras) nos 30 dias seguintes à apresentação do Plano de Metas. O prefeito também deve prestar contas à população a cada seis meses e publicar um relatório anual sobre o andamento das metas.

Inédita no País, a lei do Plano de Metas inova ao se tornar ferramenta eficaz de controle social, já que possibilita o acompanhamento e a avaliação objetiva da gestão municipal. Importante: o Plano de Metas deve considerar critérios como a promoção do desenvolvimento sustentável, inclusão social, promoção dos direitos humanos, entre outros. (REDE NOSSA SÃO PAULO – RNSP).<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Lei Orgânica do Município. Disponível em

<<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf> > Acesso em 4.jan.2018

<sup>7</sup> Disponível em <<http://www.nossasaopaulo.org.br/programa-de-metas> > Acesso em 4.jan.2018

### 3. É possível exercer o controle social de obras públicas?

Em campo, a pergunta central da pesquisa foi endereçada a potenciais agentes de controle social, a fim de verificar a sua percepção quanto à viabilidade de controle social de obras públicas. Para tanto foram aplicadas duas técnicas metodológicas: as entrevistas estruturadas abertas e um “world café”, que é uma variação de grupo focal.

#### 3.1. Entrevistas

Para as entrevistas foram selecionadas duas Organizações da Sociedade Civil – OSC e dois conselheiros participativos. Não houve pretensão de obter uma amostragem estatística, e sim o objetivo de explorar qualitativamente as questões cruciais para o controle social de obras públicas, conforme o roteiro abaixo, mas não necessariamente nessa ordem e rigidez.

Como preâmbulo, permitia-se que os entrevistados falassem sobre sua organização e seu papel dentro dela.

- 1) Sua organização desenvolve controle social de obras públicas?
- 2) Sua organização dispõe de quadro técnico para realizar controle social de obras públicas?
- 3) Se sim, que metodologia usam?
  - a. Como definem a amostra?
  - b. Como definem a periodicidade?
  - c. Quais são os “achados” principais?
  - d. Que encaminhamento dão aos “achados”?
- 4) Como sua organização avalia a disponibilidade de informações sobre as obras públicas?
  - a. É possível a um leigo exercer controle social de obras públicas?
- 5) Como o Setor Público poderia facilitar o controle social de obras públicas?

Ao longo das entrevistas e ao final delas, os entrevistados eram estimulados a ampliar sua fala para além desse roteiro.

### 3.1.1. Entrevista ao Observatório Social do Brasil

A primeira organização a ser entrevistada foi o Observatório Social do Brasil<sup>8</sup> (OSB) - Observatório Social (OS) de São Paulo, uma organização da sociedade civil que fiscaliza o gasto público, por meio de sua secretária executiva. Informou ela que o quadro técnico é composto de voluntários de diferentes áreas de formação –administradores, economistas, engenheiros, arquitetos, contadores (a maioria), com significativa adesão de auditores de Tribunais de Contas. Para ser admitido, o voluntário não pode ter vínculo político-partidário há pelo menos seis meses.

Os Observatórios Sociais (OS) são organizados em rede, coordenada pelo Observatório Social do Brasil (OSB), 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. [...] A Rede OSB está presente em mais de 100 cidades, em 19 Estados brasileiros. [...] É a nova cultura que está se formando: da participação do cidadão de olho no dinheiro público.

No momento, o principal projeto de controle social é o “Cuidando do Meu Bairro” - CMB, aplicando uma ferramenta desenvolvida pela Universidade de São Paulo – USP, com o apoio da Organização dos Advogados do Brasil – OAB, com a finalidade de efetuar o controle orçamentário em nível do bairro, fazendo a verificação física do que consta para ele no orçamento municipal. Para tanto mobilizam as associações de bairro, as associações de idosos, as escolas e os voluntários em geral.

O projeto CMB não tem função de fiscalização de obras ou serviços, mas sim de conscientização e iniciação dos interessados em controle das finanças públicas. Se eventualmente suspeitam de alguma irregularidade, perguntam ao ordenador de despesa do órgão responsável, por ofício, ou utilizam o canal “on-line” “E-SIC<sup>9</sup>” da Prefeitura.

Questionada sobre a disponibilidade e a didática das informações sobre os serviços e obras de Engenharia no Setor Público, a entrevistada – contadora de formação, respondeu “que é muito difícil para o leigo, que precisaria de treinamento e interesse”, por isso a estratégia do

---

<sup>8</sup> Fonte: Observatório Social do Brasil. Disponível em <<http://osbrasil.org.br/o-que-e-o-observatorio-social-do-brasil-osb/>> Acesso em 27.ago.2017

<sup>9</sup> “O Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo”. Fonte: Controladoria Geral da União. Disponível em <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>> Acesso em 4.jan.2018

OSB é fazer parceria com a academia e as associações de classe, conforme a especificidade da matéria.

Indagada sobre a prerrogativa legal para qualquer cidadão solicitar e examinar um diário de obra pública, ela respondeu que “há receio da pessoa se expor [sozinha], mas a ação em grupo pode equacionar problemas de constrangimento”.

### **3.1.2. Entrevista à Rede Nossa São Paulo – RNSP**

A Rede Nossa São Paulo é uma OSC com dez anos de atividade, com enfoque no controle social de políticas públicas municipais em todas as áreas temáticas, tais como sustentabilidade, redução das desigualdades, democracia direta, entre outras.

Desenvolve estudos, pesquisas, tecnologias sociais, formulação e avaliação de políticas públicas, mobilização e formação cidadã. Promove o engajamento de empresas, indivíduos, movimentos, outras OSCs e governo. Tornou-se notória por protagonizar a atuação em rede que pressionou o governo municipal a introduzir a Emenda 30 à Lei Orgânica do Município, “instituinte a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo<sup>10</sup>”.

Organiza-se em grupos de trabalhos temáticos – GTs “ad hoc”, pelo método de gestão de projetos. No momento há os GTs de Educação, Democracia Participativa e Mobilidade.

O Gestor de Projetos representou a RNSP na entrevista, com os destaques que seguem. Disse ele que a RNSP não tem foco específico, nem metodologia específica para o controle social de obras públicas, mas estão se mobilizando para fazer valer o Art. 10 da Lei Orgânica do Município, aquele que determina que haja plebiscito para a aprovação de obras de valor elevado e que causem impacto ambiental, conforme exposto no subtítulo 2.5.3.

O problema é que não há regulamentação sobre grandes obras. Está em discussão que a linha de corte sejam as obras que impliquem em 1% da receita, ou que equivalham ao dobro do desvio padrão do conjunto de obras consideradas em um orçamento anual.

Segundo o entrevistado, a maior e melhor contribuição da RNSP para a sociedade paulistana é o monitoramento do Programa de Metas, o que acaba incorporando determinadas

---

<sup>10</sup> Fonte: Rede Nossa São Paulo. Disponível em <<http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/emenda> > Acesso em 4.jan.2018

obras públicas. Porém o enfoque maior é a qualidade da agenda e a qualidade do gasto público, e não a detecção de superfaturamento ou corrupção.

Sobre a didática das informações disponibilizadas pela Prefeitura, o entrevistado disse “que a situação é patética”, e que a RNSP depende da sistematização elaborada pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo, com quem tem parceria, a fim de replicá-las em seu próprio portal.

“Um leigo não conseguiria fazer acompanhamento dos contratos públicos com os dados disponibilizados, devido à tecnicidade das informações, por exemplo, o que é empenho, liquidação, pagamento? Lembrando que a Lei de Acesso à Informação exige linguagem cidadã! Mas falta capacidade de mobilização em torno deste tema, todas as OSCs dirão isso”, completou o entrevistado.

Segundo ele, o desafio é evoluir da transparência passiva para a transparência ativa – “uma coisa é oferecer, outra coisa é ter que pedir a informação (...) é preciso levar mais a sério a linguagem cidadã, principalmente a Controladoria Geral do Município – CGM”, que seria o órgão de Controle Interno.

O entrevistado concluiu a entrevista sugerindo que a Prefeitura se empenhe em oferecer formação política para a sociedade. “Um exemplo ‘bobo’, quem tem a Lei Orgânica do Município em casa? A Prefeitura poderia aproveitar a UNICEU [Universidade Aberta dos Centros de Educação Unificados]. E se São Paulo é assim, imagina o interior do Brasil!”

### **3.1.3. Entrevista aos Conselheiros Participativos**

A entrevista aos Conselheiros Participativos era imprescindível, em função do papel inerente que eles têm de exercer controle social.

O art. 2º, § 1º do Decreto nº 54.156, de 1º de agosto de 2013, diz: “O Conselho Participativo Municipal é um organismo autônomo da sociedade civil, reconhecido pelo Poder Público Municipal como instância de representação da população de cada região da Cidade para exercer o direito dos cidadãos ao controle social, por meio da fiscalização de ações e gasto públicos, bem como da apresentação de demandas, necessidades e prioridades na área de sua abrangência (SÃO PAULO CIDADE)”<sup>11</sup>

Entrevistou-se a coordenadora e um membro assistente no Conselho Participativo de Vila Prudente, ambos em seu segundo mandato. A seleção dos entrevistados foi motivada pelo vínculo que eles tem com os cursos da Escola de Contas, assim como os autores do presente. A

---

<sup>11</sup> Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes\\_governamentais/noticias/?p=179877](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_governamentais/noticias/?p=179877)> Acesso em 5.jan.2018

propósito, ambos foram alunos em outros cursos oferecidos pelo Executivo e pela Câmara de Vereadores especialmente para os Conselheiros Participativos.

Eles contaram que efetuam sistematicamente a fiscalização das obras públicas relevantes na região, principalmente as que foram propostas pelo próprio Conselho Participativo no Orçamento Participativo ou no Programa de Metas, no caso o Centro de Educação Unificado – CEU Vila Prudente e a Unidade Básica de Saúde – UBS Vila Ema.

A fiscalização dessas obras suscitou questionamentos que motivaram o Conselho Participativo de Vila Prudente a oficializar as Secretarias de Educação e Saúde. O problema é que não são atendidos e quando o são, as respostas demoram excessivamente e retornam incompletas, inclusive nos casos de reiteração de pedido. Houve um caso em que o Conselho Participativo reiterou a solicitação, e dessa vez obteve como resposta “a falta de estrutura física e técnica para responder (...) nem mesmo a Lei de Acesso à Informação conscientiza os servidores”, disse a entrevistada.

Rastreando os ofícios, os entrevistados observaram que “uma Secretaria encaminha para outra, e depois para uma outra, e outra, que retorna para uma anterior, num aparente ‘jogo de empurra’”. Indagados sobre o que achavam desse comportamento, os entrevistados comentaram que mais parecia incompetência e incerteza do que prevaricação.

Perguntados sobre o perfil dos membros do Conselho Participativo para realizar o controle social de obras públicas, os entrevistados responderam que há advogados, engenheiros e “os que se empenham em aprender a acompanhar o sistema orçamentário do município”. Dos 25 conselheiros eleitos, 16 são efetivamente atuantes, “inclusive foram parabenizados pela Secretaria de Gestão por ser um dos conselhos mais comprometidos dentre as 32 Prefeituras Regionais”.

O Conselho Participativo de Vila Prudente se organiza em comissões<sup>12</sup> – executiva, infraestrutura, obras, finanças e gasto público.

Indagados sobre a metodologia que aplicam para exercer o controle de obras públicas, os entrevistados responderam que se limitam ao controle documental, que ocorre por ocasião de visitas às obras, mas sem periodicidade determinada. Se suspeitam que há irregularidades, os conselheiros solicitam documentos que esclareçam a situação ou providências às instâncias responsáveis. Por exemplo, o Conselho Participativo advertiu a Secretaria Municipal de

---

<sup>12</sup> Conforme recomendado pelo Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos aos quais os Conselhos Participativos regionais se afiliam.

Educação que a obra do CEU Vila Prudente estava sem a placa e sem os dados básicos do contrato, que foi providenciada.

Sobre a percepção deles quanto à disponibilidade das informações sobre as obras públicas, os entrevistados responderam “que é muito difícil, pois é preciso pedir, reiterar, dar prazo, subir de instância, parece uma demora proposital”.

Perguntados sobre a possibilidade de um leigo exercer controle social de obras públicas, eles responderam que sim, no nível documental.

E quanto às facilidades que o Setor Público poderia oferecer para o controle social os entrevistados responderam “com documentos acessíveis, com formação básica dos conselheiros., ‘casar formação com fiscalização popular’, ‘coisa de base”.

Os entrevistados concluíram a entrevista comentando que a perseverança deles em enfrentar dificuldades, barreiras e corporativismo “está incomodando o Setor Público”, inclusive alguns conselheiros já foram abordados para ocuparem cargos em comissão, talvez como tentativa de cooptação. “Mas incomodar fiscalizando é a nossa função”, concluiu a coordenadora do Conselho Participativo de Vila Prudente.

### **3.2. “World Café” com pós-graduandos da Escola de Contas do TCMSP**

O segundo passo metodológico foi realizar um “World Café<sup>13</sup>” com pós-graduandos do curso de Gestão e Controle Externo das Contas Públicas, da Escola de Contas<sup>14</sup> do TCMSP, para avaliar as informações sobre obras públicas disponíveis em diferentes portais de transparência em nível municipal. Por ocasião do “World Café”, eles já haviam concluído todas as disciplinas do curso, dentre as quais se destacam para esta pesquisa: Organização Administrativa do Estado, Gestão dos Recursos na Área Pública, Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, Riscos Fiscais nos Controles das Contas Públicas, Processos de Contratações, Convênios e Parcerias Voluntárias de Interesse Social entre Setor Público e Terceiro Setor, Controle Interno Aplicado ao Setor Público, Controle Externo das Contas Públicas, Fundamentos, Estrutura e Funcionamento do TCMSP, Infrações Cometidas por Agentes Públicos na Administração Pública, de modo a torna-los potenciais agentes de controle social.

---

<sup>13</sup> Realizado dia 14/06/2017. Nota: os participantes analisaram “prints” de tela dos portais mencionados, devido à não disponibilidade de computadores para todos no local.

<sup>14</sup> Escola de Contas Conselheiro Eurípedes Sales.

À apreciação dos pós-graduandos foram submetidos os portais de transparência de São Paulo (cidade)<sup>15</sup>, Maringá<sup>16</sup> e Cuiabá<sup>17</sup>. O primeiro município foi selecionado porque é a razão de ser do TCMSP - o estudo de caso da pesquisa, e os dois últimos foram selecionados randomicamente.

O método consistiu em organizar três mesas de discussão, cada uma discutindo um portal de transparência e cada qual com um relator designado para expor os resultados da discussão de sua mesa. Havia treze participantes, os quais passaram em rodízio pelas três mesas de discussão, com exceção dos relatores de cada mesa, que eram fixos. Os resultados apresentados seguem adiante.

### **3.2.1. Portal de Transparência da cidade de São Paulo**

Como pontos favoráveis do Portal de Transparência de São Paulo foram destacados os filtros que permitem aprofundar as pesquisas, mas foram elencadas muitas lacunas de informação e oportunidades de melhoria:

Primeira rodada de discussão

- Constar aditivos
- Constar pesquisa geográfica/ distrital [georreferenciamento]
- Falta clareza nos valores
- Constar cronograma financeiro
- Constar relatório final

Segunda rodada de discussão

- Difícil navegação
- Diversos filtros (+) [ponto positivo]
- Falta cronograma físico-financeiro
- Falta transparência
- Objeto mal definido

---

<sup>15</sup> Disponível em <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/Paginas/home.aspx> Acesso em 27.ago.2017

<sup>16</sup> Disponível em <http://www2.maringa.pr.gov.br/site/> Acesso em 27.ago.2017

<sup>17</sup> Disponível em <http://transparencia.cuiaba.mt.gov.br/transparencia/servlet/portalcuiaba> Acesso em 27.ago.2017

Terceira rodada de discussão

- Filtros permite pesquisas mais detalhadas (+)
- Falta apontar fiscal do contrato e responsável técnico
- Falta de medição, cronograma e acompanhamento fotográfico

### **3.2.2. Portal de Transparência de Maringá**

Segundo a avaliação dos participantes, o portal de Maringá apresenta pontos positivos e negativos:

Positivos

- Boa navegação
- Divulgação de dados básicos da obra
- Documentação fotográfica
- Indicativo percentual do cronograma físico
- Fácil visualização

Negativos

- Ausência de cronograma financeiro
- Relação dos serviços contratados
- Ausência do termo de referência, edital, contrato, dotação orçamentária, número do empenho
- Ausência de legenda nas fotos
- Ausência do cronograma de execução
- Não clareza sobre os valores da obra e aditivos
- Ferramenta para sugestões e reclamações

### **3.2.3. Portal de Transparência de Cuiabá**

De acordo com os participantes, o portal de Cuiabá é interessante por constarem as medições e o georreferenciamento das obras, porém a navegação é ruim e faltam informações muito relevantes:

- Não tem o edital (não abre a forma de contratação), nem o termo de referência
- Valores controversos

- [Falta] justificativa
- Mostra onde são as obras [+]
- Falta o valor final
- Georreferenciamento [+]
- Tem a medição da obra [+]
- Falta organização dos dados (navegabilidade ruim)
- Falta clareza na temporalidade
- Falta de cronograma
- “Clicação” [excesso de cliques] para chegar no objetivo
- Mapas [+]

#### 4. A Fiscalização de Obras Públicas

Obra pública é aquela que se destina a atender os interesses gerais da sociedade, contratada por órgão ou entidade pública da Administração Direta ou Indireta, Federal, Estadual ou Municipal, executada sob sua responsabilidade ou delegada, custeada com recursos públicos compreendendo a construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de um bem público (TCMSP, 2005, p. 3, grifo nosso).

Quando se trata de controle social de obras públicas pensa-se logo em corrupção. Segundo Betti (2000):

(...) a palavra “corrupção” tem no Direito brasileiro dois significados: perversão e suborno. No primeiro sentido, é induzir à libertinagem, como acontece no crime de corrupção de menores (art. 218 do Código Penal). No outro, a acepção é de suborno – pagar ou prometer algo não devido para conseguir a realização de ato de ofício. Ser corrompido é aceitar essa vantagem. As hipóteses são de corrupção ativa e de corrupção passiva previstas nos arts. 333 e 317 do Código Penal, respectivamente. (OLIVEIRA apud BETTI, 2000)

O Código Penal assim define a corrupção passiva - Art. 317, e a corrupção ativa – Art. 333:

Art. 317. Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena - reclusão de um a oito anos e multa.

§1º. A pena é aumentada de um terço se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§2º. Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena - detenção de três meses a um ano ou multa.

(...)

Art. 333. Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena – reclusão de um a oito anos e multa.

Parágrafo único. A pena é aumentada de um terço se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

O tema tem sido amplamente discutido pela sociedade em função da midiática Operação “Lava-Jato”:

O nome do caso, “Lava Jato”, decorre do uso de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas inicialmente investigadas. Embora a investigação tenha avançado para outras organizações criminosas, o nome inicial se consagrou.

A operação Lava Jato é a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres da Petrobras, maior estatal do país, esteja na casa de bilhões de reais. Soma-se a isso a expressão econômica e política dos suspeitos de participar do esquema de corrupção que envolve a companhia.

No primeiro momento da investigação, desenvolvido a partir de março de 2014, perante a Justiça Federal em Curitiba, foram investigadas e processadas quatro

organizações criminosas lideradas por doleiros, que são operadores do mercado paralelo de câmbio. Depois, o Ministério Público Federal recolheu provas de um imenso esquema criminoso de corrupção envolvendo a Petrobras.

Nesse esquema, que dura pelo menos dez anos, grandes empreiteiras organizadas em cartel pagavam propina para altos executivos da estatal e outros agentes públicos. O valor da propina variava de 1% a 5% do montante total de contratos bilionários superfaturados. Esse suborno era distribuído por meio de operadores financeiros do esquema, incluindo doleiros investigados na primeira etapa. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL)<sup>18</sup>

De acordo com Bottino<sup>19</sup> (2016), a Lava-jato só ganhou viabilidade e visibilidade graças aos institutos da colaboração premiada e dos incentivos à cooperação no processo penal, fundamentados na Lei Federal 12.850/13, o que deve ser avaliado com cautela.

Mas além da corrupção há também problemas de projeto, execução e manutenção, isto é, riscos para a eficácia, eficiência e efetividade do bem público objeto de contratação. Via de regra são problemas sistêmicos: a corrupção “nasce” junto com o projeto e o orçamento da obra, e emerge durante a sua execução.

A corrupção é lastreada pelo superfaturamento do orçamento, que só é possível com projetos imprecisos, os quais induzirão a falhas de execução da obra, que por seu turno implicarão em problemas de manutenção. Embutidos nos riscos estão também a inépcia, a omissão e a imperícia, as quais podem ter caráter doloso, e não necessariamente culposos (CAMPITELLI, 2006).

Mas será que uma obra pública “nasce” com um projeto? Não, em se tratando do Setor Público os investimentos passam pelos filtros políticos do Sistema Orçamentário. A ideia sobre a realização de uma obra pública é fecundada na formação da agenda pública, tema para o qual há vasta coleção de estudos desde os anos 50, ao observar o fenômeno da atenção seletiva dos tomadores de decisão (“decision makers”) e os fatores que determinam a priorização de políticas públicas na agenda do gestor (MACCOMBS, SHAW, 1993; SECCHI, 2010).

Segundo Kingdon (1995), a demanda que se torna prioritária é aquela que encontra uma janela política para entrar na agenda pública, para tanto deve haver confluência da política, dos políticos e do problema propriamente dito. A política é definida pela conjuntura e pelas tendências, os políticos são os principais tomadores de decisão, e o problema é o consenso de

<sup>18</sup> Disponível em <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso> Acesso em 7.jan.2018

<sup>19</sup> Em seu artigo o autor faz uma análise crítica da evolução histórica dos institutos de colaboração, culminando com a Lei Federal 12.850/13. “Em resumo, busca-se avaliar se o instituto da colaboração premiada apresenta um equilíbrio adequado entre tais incentivos, no sentido de evitar colaborações não verdadeiras, parcialmente verdadeiras, ou ainda que não apresentem elementos úteis ao processo penal” (BOTTINO, 2016, p. 2).

prioridade em determinado momento, um exemplo disso é a questão da mobilidade urbana, que conquistou a agenda pública a partir de 2013, com as manifestações de rua.

Mas na visão de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) a coalizão dominante é quem define as questões da agenda pública e a tomada de decisão. Este parece ser o fenômeno mais presente na História do Brasil, em que a coalizão dominante não é a maioria em número, mas em poder político e econômico, e que parece explicar a política de obras públicas no país, a crer pelos indiciados na Operação “Lava-jato”.

Da teoria também extraímos a compreensão de que no Brasil a agenda pública se concretiza no Plano Plurianual - o instrumento de planejamento que trata dos programas de duração continuada, das despesas de capital e delas decorrentes, que é o caso das obras públicas. Segundo a Constituição Federal:

Art. 167 – São vedados:

IX

§ 1º. – Nenhum investimento cuja execução ultrapasse o exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual, ou sem lei que o autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

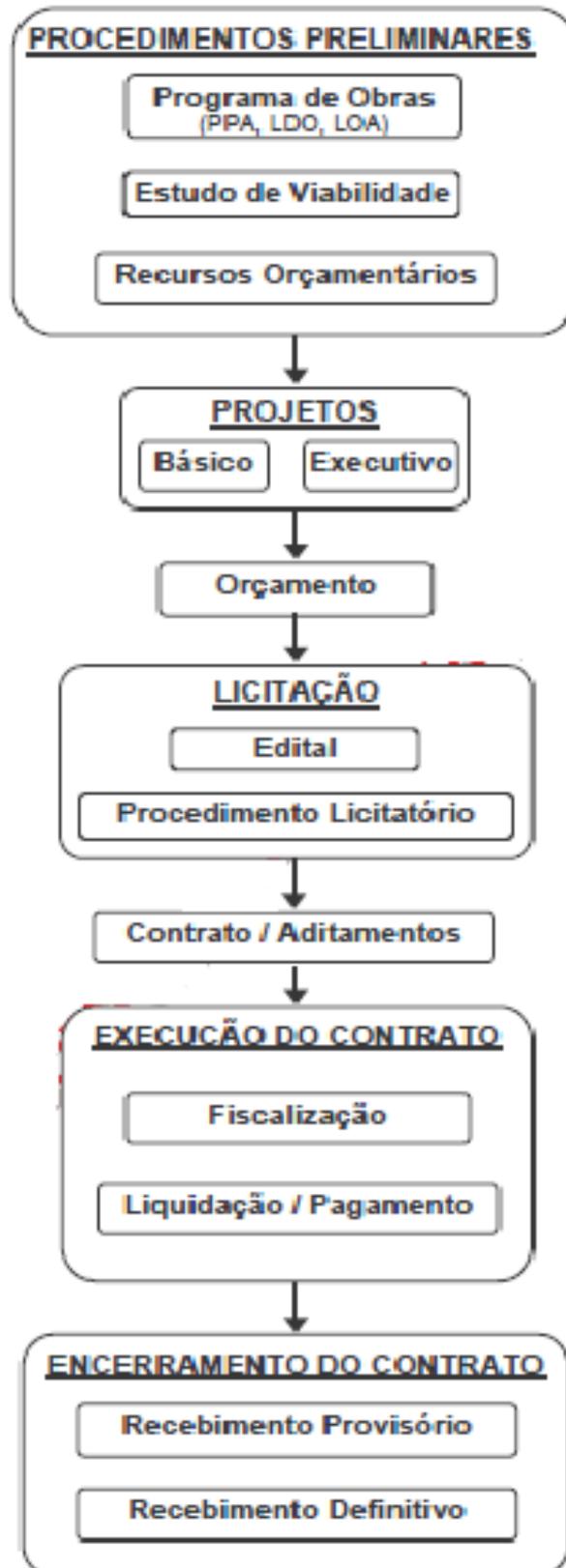
Posto isto, pode-se dizer que uma obra pública “nasce” no Plano Plurianual - PPA, ganha prioridade na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e depois se torna despesa programada na Lei Orçamentária Anual - LOA durante os exercícios necessários para sua execução.

A Lei Orçamentária Anual, terceiro instrumento de planejamento, instituído pela Constituição Federal, com periodicidade anual, constitui o mais instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da Administração Pública, cuja principal finalidade é administrar o equilíbrio orçamentário entre receitas e despesas (TCMSP, 2005, p. 7).

Na Lei Orçamentária Anual é feita a previsão de receitas e a fixação das despesas de custeio e despesas de capital - que é o caso das obras públicas, em consonância com as metas fiscais que foram determinadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias que a antecede no planejamento e no tempo (SILVA, V. L., 2014).

Portanto, o planejamento determinado em leis - PPA, LDO e LOA, é uma das várias especificidades que diferenciam as obras públicas das obras privadas, que serão descritas adiante a partir do fluxograma apresentado na FIGURA 3.

FIGURA 3 – Fluxograma para contratação de obras públicas e serviços de Engenharia

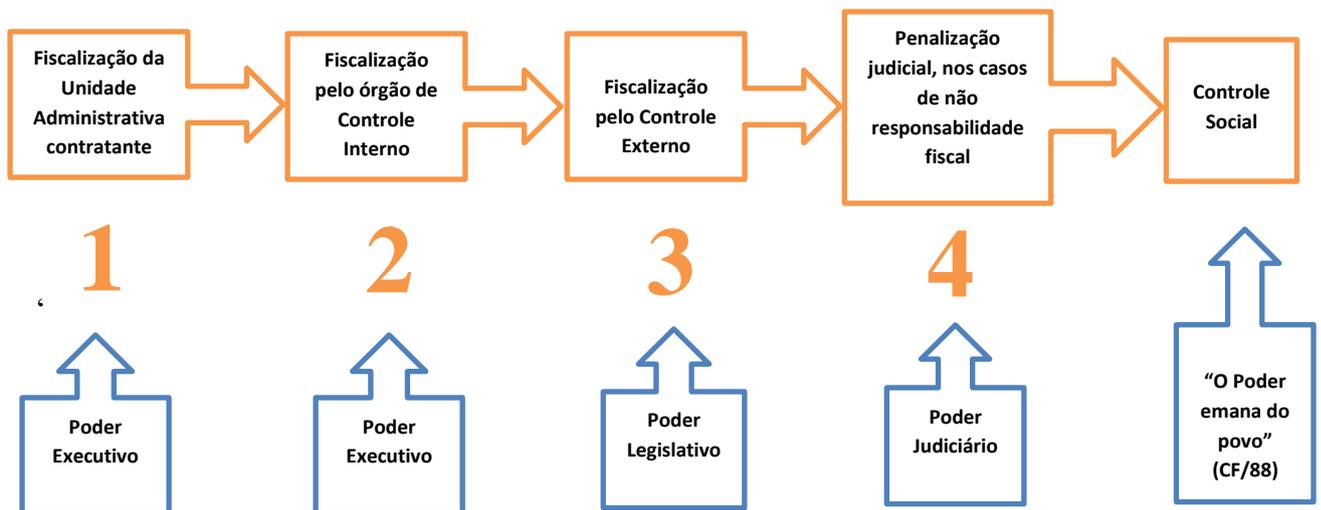


Fonte: (TCMSP p. 5)

#### 4.1. Sobre o dever de fiscalizar

Um dos pressupostos legais para este trabalho é que quem tem o dever de fiscalizar as obras públicas é o próprio Poder Público em suas diferentes instâncias e poderes: 1) a fiscalização da própria Unidade Administrativa contratante; 2) a fiscalização de segundo grau que deve ser realizada pelo órgão de Controle Interno no Poder Executivo<sup>20</sup>; 3) o Controle Externo do Poder Legislativo, exercido pelos Tribunais de Contas; 4) a penalização, pelo Poder Judiciário, dos ordenadores de despesa e Chefes do Executivo que conspirarem contra a responsabilidade fiscal.

**FIGURA 4 - Instâncias de Controle**



Fonte: os autores

De acordo com a Constituição Federal, “o poder emana do povo”, logo, os três poderes devem prestar contas à sociedade, a qual tem o direito de fiscalizar, isto é, de exercer o controle social. Assim sendo, o papel do controle social não é substituir as instâncias de controle do Setor Público, mas para receber a prestação de contas a sociedade precisa compreender e interagir com a fiscalização, do contrário ficará a mercê dos riscos morais e da seleção adversa das informações que lhe forem disponibilizadas, quais sejam, os problemas de agência inerentes à relação entre agente e principal da teoria da firma, segundo Ross (1973), Eisenhardt (1989) e Mayston (1993).

<sup>20</sup> No caso de São Paulo, a Controladoria Geral do Município foi recém-criada pela Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013 e encontra-se em fase de estruturação.

Dentro da cadeia de controle (FIGURA 4), a melhor instância para o controle social interagir preventivamente seria junto ao Controle Externo, pois:

- i. É a instância que detém o quadro técnico multidisciplinar altamente especializado em Fiscalização de terceiro grau; dificilmente uma organização da sociedade civil, disposta a exercer controle social de obras públicas, conseguiria adquirir *expertise* equivalente;
- ii. A Fiscalização técnica dos Tribunais de Contas elabora relatórios analíticos e sugestões que depois são submetidas às decisões colegiadas dos conselheiros, o que aumenta a confiabilidade da apreciação. Eventuais riscos de politização são minimizados pela origem multipartidária dos conselheiros;
- iii. É a instância intermediária entre os controles do próprio executivo e o controle punitivo do judiciário, que tem competência para recomendar atos administrativos de correção e ressarcimento (SILVA, M. M., 2014).

Posto isto, o controle social pode se balizar pelo próprio roteiro de fiscalização de obras públicas e serviços de Engenharia utilizado pelos órgãos de Controle Externo, resumido na FIGURA 3.

## **4.2. Fatores de risco na Fiscalização de Obras Públicas**

A seguir desenvolveremos o fluxograma da FIGURA 3 com enfoque aos fatores de risco de irresponsabilidade fiscal, ineficiência e corrupção em cada etapa das obras públicas e serviços de Engenharia.

### **4.2.1. Procedimentos preliminares**

Viu-se na introdução do capítulo que uma obra pública ou serviço de Engenharia começa nos instrumentos de planejamento – PPA, LDO e LOA, que são também instrumentos de Finanças Públicas. Assim sendo, um primeiro ponto de verificação da legalidade de uma obra pública é se está contemplada pelo Plano Plurianual ou lei específica que a autorize, se é prioritária na Lei de Diretrizes Orçamentárias e, por fim, se há recursos orçamentários para ela na(s) Lei(s) Orçamentária(s) do(s) ano(s) programado(s) para a sua duração.

O município de São Paulo tem a mais o “Programa de Metas” – iniciativa pioneira de planejamento que introduziu a Emenda 30 de sua Lei Orgânica, fruto da pressão de

Organizações da Sociedade Civil de controle social com a finalidade de coibir as tradicionais promessas eleitorais não cumpridas. Com a emenda, o Prefeito, ao assumir a gestão, passa a ter 90 (noventa) dias para transformar sua agenda eleitoral em metas factíveis nos recursos e no tempo, para discuti-las com a sociedade em audiências públicas. No caso paulistano, as novas obras públicas devem constar também nesse programa, além dos demais instrumentos mencionados.

Importante: a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000, enquadra os gestores que lançarem empreendimentos sem os devidos recursos orçamentários para a obra em si e para as despesas de custeio dela decorrentes.

Art. 17 – Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º. Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do artigo 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º. – Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do artigo 4º. Devendo seus efeitos financeiros nos períodos seguintes ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

A inscrição de recursos orçamentários nos instrumentos de planejamento (e Finanças) demanda que haja um orçamento estimativo razoavelmente preciso para a obra pública.

O nível de precisão projetual e orçamentária deve ser ainda maior por ocasião da contratação, o que será visto no próximo item.

#### **4.2.2. Projetos**

Segundo o Artigo 7º da Lei Federal 8.666 de 21 de junho de 1993:

§ 2º. – As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I – houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório.

E, segundo o Artigo 6º da a mesma Lei:

IX – Projeto Básico – conjunto de elementos necessários e suficientes com nível de precisão adequado para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução (...)

Segundo a Norma Brasileira NBR 13.531:95 e NBR 13.532:95, o projeto básico é acompanhado por Estudo de Viabilidade:

Além de estudos e desenhos que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental, o Estudo de Viabilidade deve ser constituído por um relatório justificativo contendo a descrição e avaliação da alternativa selecionada, as suas características principais, os critérios, índices e parâmetros utilizados, as demandas a serem atendidas e o pré-dimensionamento dos sistemas previstos. Deverão ser consideradas as interferências entre estes sistemas e apresentada a estimativa de custo do empreendimento (TCMSP, 2005, p. 9).

De acordo com o TCMSP (2005, p. 17), “a avaliação do projeto básico é uma das etapas mais importantes da fiscalização a cargo do Controle Externo, pois grande parte das irregularidades encontradas tem sua origem na deficiência desse projeto”. Esta percepção é unanimidade entre os técnicos da área – Engenheiros, Arquitetos, seus conselhos, sindicatos e associações profissionais.

Pesquisa do Instituto Brasileiro de Obras Públicas - IBRAOP (2012) correlacionou o nível de detalhamento dos projetos ao grau de precisão no cronograma físico-financeiro durante a execução da obra:

**FIGURA 5 – Faixa de precisão do orçamento de edificações**

<b>Tipo de Orçamento</b>	<b>Fase de projeto</b>	<b>Margem de erro</b>
Estimativa de custo	Estudos preliminares	30%
Preliminar	Anteprojeto	20%
<b>Detalhado ou analítico</b>	<b>Projeto básico</b>	<b>10%</b>
Detalhado ou analítico definitivo	Projeto executivo	5%

Fonte: (OT-IBRAOP nº 04/2012)

Em que pese o projeto básico ser legalmente suficiente para a licitação da obra, a sua execução requer projeto de execução ou executivo, assim definido pela Norma Brasileira NBR 13.531:95, item 2.4.8:

Etapa destinada à concepção e à representação final das informações técnicas da edificação e de seus elementos, instalações e componentes, completas, definitivas, necessárias e suficientes à licitação (contratação) e à execução dos serviços de obra correspondentes.

A pesquisa do IBRAOP aponta para uma fragilidade da Lei 8.666/93:

O ideal é que o projeto executivo seja elaborado pela Administração ou empresa contratada para este fim, antes da licitação da obra, de modo a evitar futuras alterações e, conseqüentemente aditivos ao contrato (TCMSP, 2005, p. 18).

“Licitar uma obra sem um projeto completo é se aventurar. Sem o projeto não se sabe se a obra vai durar um, seis ou 24 meses. Os aditivos aos projetos também acabam virando uma rotina. É um convite para se rasgar dinheiro público”, segundo Haroldo Pinheiro, presidente do Conselho de Arquitetura e Urbanismo em matéria do jornal “El País” de 31/07/2016.

Outra questão controversa é a brecha na lei que possibilita que a própria empreiteira contratada para a execução da obra elabore também o projeto executivo. Esta prática abrevia o tempo do empreendimento como um todo e aparentemente minimiza os custos transacionais de lançar uma contratação específica para o projeto executivo, porém tem significativos inconvenientes:

- Corroborar os riscos de agência – riscos morais e seleção adversa, conforme mencionado anteriormente, pois a tendência da contratada será maximizar seu lucro em cada pequeno detalhe que lhe for facultado em projeto, ainda que dependa da autorização da contratante.
- Subtrai oportunidades de livre competição para contratação de serviços técnicos, uma vez que com esta possibilidade legal a empreiteira contratada subcontrata o projeto executivo a seu critério, ou por indicação política da contratante, o que é ainda pior.

Questão ainda mais polêmica em dividir opiniões é o Regime Diferenciado de Contratação – RDC, Lei 12.462/11, que delega não somente o projeto executivo, mas também o próprio projeto básico à contratada. Foi instituído por ocasião das obras da Copa do Mundo de futebol de 2014 com os argumentos de dar celeridade, de encontrar propostas projetuais com melhor técnica e preço, e melhor relação custo-benefício. Em que pese a legitimidade do objetivo, tal regime aumenta ainda mais os comentados riscos de agência, segundo os conselhos e os sindicatos profissionais.

Segundo o Manual Técnico de Fiscalização de Obras Públicas e Serviços de Engenharia (Op. Cit., p. 15 e 16, itenização e adendos nossos), são fatores de risco em projetos:

- a. Estudo de viabilidade técnico-econômico insuficiente ou inexistente.
- b. Ausência de licitação para a contratação de projetos (Lei 8.666/93, art. 13, §1º).
- c. Não elaboração do projeto básico (Lei 8.666/93, art. 7, §2º, I).
- d. O projeto básico não foi devidamente aprovado pela autoridade competente (Lei 8.666/93, art. 7, §2º, I).
- e. Os projetos, especificações, referências que compõem o projeto básico são insuficientes para o perfeito entendimento, pelos interessados, do trabalho a realizar (Lei 8.666/93, art. 6, IX e Resolução do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA no 361/91). Principais ocorrências:
  - a. Ausência ou insuficiência de memorial descritivo (incluindo conjunto de materiais, equipamentos e técnicas de execução);
  - b. Ausência ou insuficiência de especificações técnicas;
  - c. Ausência ou insuficiência de plantas, cortes e perfis do empreendimento;
  - d. Ausência ou insuficiência ou incompatibilidade com as especificações técnicas das composições dos custos unitários dos serviços;
  - e. Ausência ou insuficiência de estudos geotécnicos;
  - f. Ausência ou insuficiência de levantamentos topográficos;
  - g. Ausência ou insuficiência de estudos adequados relativamente às distâncias de transporte para fornecimento ou bota-fora de terra
  - f. Projeto Executivo não contém todos os elementos necessários a completa execução da obra (Lei 8.666/93, art. 6º, X e 7º, §1º).
  - g. Os projetos básico e executivo não consideram integralmente os requisitos de segurança, funcionalidade e adequação ao interesse público; economia e facilidade na execução, conservação e operação, possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais e tecnologia existentes no local; adoção de normas técnicas de saúde e segurança do trabalho, impacto ambiental (Lei 8.666/93, art. 12).
  - h. Ausência ou insuficiência de relatório de impacto ambiental para empreendimentos potencialmente modificadores do meio ambiente (Lei 8.666/93, art. 12 e Resolução CONAMA 001, de 23/01/86, art. 2º).
  - i. Falta de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA, do(s) autor(es) do projeto, o que inviabiliza a responsabilização por algum eventual erro técnico (Lei 6.496/77, art. 1º e 2º). [Válido também em relação ao Registro de Responsabilidade Técnica – RRT do Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU, artigos 45 a 50 da Lei nº 12.378, de 2010].
  - j. Não adoção de projetos padronizados por tipo, categoria ou classe, apesar de o empreendimento pertencer a um conjunto de obras destinadas ao mesmo fim (Lei 8.666/93, art. 11).
  - k. Projetos desatualizados ou executados superficialmente em face da “urgência” em contratar.
  - l. Projeto padrão adotado sem as adequações necessárias para o empreendimento que se pretende executar, inclusive do projeto de fundação.
  - m. Não realização de “as built”.

A compreensão de tais fatores de risco é restrita aos técnicos da área, o que dificulta o controle social por um lado, aumentando, portanto, a responsabilidade social dos conselhos, sindicatos e associações de classe, por outro.

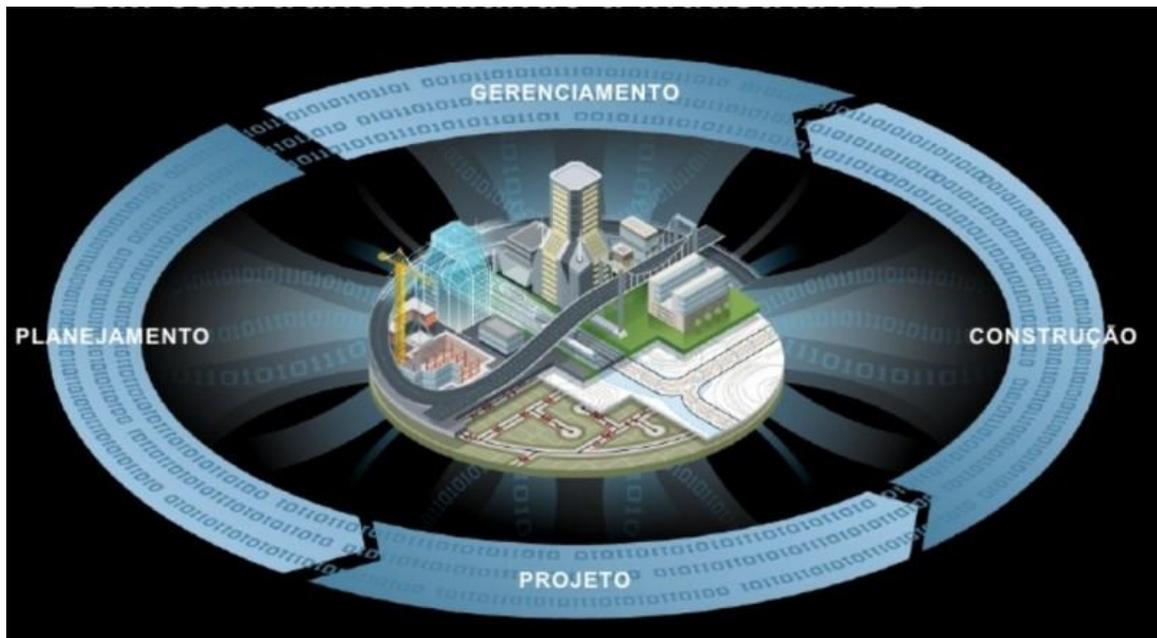
#### **4.2.2.1. Tendências contemporâneas em projetos**

Faz-se destaque a duas tendências e discussões contemporâneas sobre projetos. A primeira tendência importantíssima para os projetos de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo é o uso dos sistemas “BIM” – Building Information Modelling que possibilitam “construir”

(modelar) o projeto e a obra no ambiente virtual, em todas as suas fases: instalação do canteiro; movimento de terra; fundações; estrutura e cobertura; vãos e vedos; esquadrias; instalações hidrossanitárias, elétricas, lógicas, equipamentos; acabamentos; paisagismo.

O “BIM” favorece o detalhamento e a compatibilização de todos esses projetos complementares no projeto executivo. Mas o melhor do BIM é que cada componente é parametrizado com sua especificação técnica e até custo – o que pode evitar fraudes em quantificação e orçamentação das obras. Ademais, quando integrado aos sistemas de gestão de projetos, possibilita realizar o controle preciso do cronograma físico-financeiro e das medições da obra, por isso o seu uso tem sido fortemente recomendado pelos Tribunais de Contas.

**FIGURA 6 – Abrangência de gestão de projetos e obras com os sistemas Building Information Modelling - BIM**



Fonte: Jornal da Construção Civil<sup>21</sup>

Segundo Calvert (2013), em livre tradução, o “Building Information Modelling – BIM” apresenta dez grandes benefícios:

- i. BIM é um processo que engloba e parametriza toda a cadeia produtiva de uma obra de construção civil, ou AEC (Arquitetura, Engenharia e Construção).
- ii. Há vários fornecedores concorrentes desenvolvendo esta tecnologia.
- iii. A implantação pode ser progressiva.
  - Nível 0: é o sistema tradicional CAD (Computer Aided Design) que desenha em duas dimensões – 2D
  - Nível 1: opera em 2D e 3D e modela (“constrói no papel”).

<sup>21</sup> Disponível em: <http://jornaldaconstrucaocivil.com.br/tag/bim/> Acesso em 27.ago.17

- Nível 2: possibilita uma plataforma colaborativa e gestão de biblioteca de modelos e objetos
- Nível 3, ou iBIM: possibilita total integração e interoperabilidade dos projetos de Arquitetura, Engenharia e construção – AEC.
- iv. Há aplicativos desenvolvidos para viabilizar a interoperabilidade entre os sistemas de diferentes fornecedores BIM, tais como Industry Foundation Classes (IFC) e COBie.
- v. A modelagem (“construção no papel”) possui altíssimo nível de precisão e permite detectar os erros na fase projetual.
- vi. “A modelagem paramétrica é o princípio-chave do BIM”. O sistema pode carregar todas as especificações técnicas de todos os elementos construtivos, inclusive desempenho térmico, acústico e composição de preço, de modo que a quantificação e orçamentação são realizadas em sincronia com o projeto. Isso é particularmente importante para as obras públicas, pois é mais difícil superestimar as quantidades.
- vii. Outras informações (“dimensões ‘D’”) podem estar associadas com o modelo:
  - 4D: informações relativas ao cronograma físico, isto é, em que fase da obra entra determinado material ou elemento construtivo. Isso facilita a logística, a gestão e também a fiscalização, no caso de obras públicas.
  - 5D: informações relativas aos custos da obra. Conforme mencionado, cada elemento dentro do modelo tem um custo associado em sua parametrização, o que permite acurado nível de precisão orçamentária, o que é particularmente importante para as obras públicas.
  - 6D: permite informações relativas à sustentabilidade dos materiais, tais como desempenho em conforto ambiental e uso de energia, compatíveis aos critérios de acreditação, tais como o LEED – Leadership in Energy and Environmental Design.
  - 7D: possibilita o “as-built” (como construído) e o plano de manutenção pós-ocupação da obra, por exemplo, indicando quando cada parte deve sofrer manutenção ou reposição.
- viii. O nível de precisão do BIM evita questionamentos e contenciosos em relação aos projetos de Arquitetura, Engenharia e Construção, tornando-o muito interessante para as obras públicas.
- ix. “Os órgãos de governo do mundo todo estão percebendo os benefícios do BIM, especialmente para grandes construções financiadas com dinheiro público, e começam a determinar o uso do BIM para estes projetos”.
- x. O uso dos sistemas BIM tem gerado significativo retorno no investimento:
  - 20% de redução nos custos da obra
  - 33% de redução nos custos da vida útil da obra
  - 47% a 65% de redução de conflitos e retrabalho durante a construção
  - 44% a 59% de aumento na qualidade do projeto
  - 35% a 43% de redução de riscos e melhor previsibilidade de resultados
  - 34% a 40% melhor desempenho da infraestrutura
  - 32% a 38% melhora na revisão e ciclos de aprovação

Outra tendência benéfica para a Engenharia, a Arquitetura e o Urbanismo é o instrumento do concurso, mundialmente utilizado. Sabe-se da importância dos monumentos arquitetônicos e urbanísticos não apenas para a cultura de um povo, mas também pelo potencial que os grandes projetos tem para alavancarem o desenvolvimento turístico e econômico de uma região, e os concursos abrem oportunidade para inovações e jovens talentos. No Brasil, esta prática está respaldada pelo Artigo 5 da Lei 125/1935:

Nenhum edifício público de grandes proporções será construído sem prévio concurso para escolha do projeto respectivo (...)

Mas desafortunadamente este instrumento tem sido ofuscado pela contratação direta por notória especialização, com amparo no Inciso II do Artigo 25 da Lei 8.666/93.

### 4.2.3. Orçamento

De acordo com o Manual Técnico de Fiscalização de Obras Públicas e Serviços de Engenharia (TCMSP, 2005, p.22, itenização nossa), são fatores de risco nos orçamentos:

- i. Custos unitários dos insumos superestimados em relação ao mercado;
- ii. Custos unitários de itens não justificados em relação à produtividade da mão-de-obra, equipamentos e consumo de materiais;
- iii. Encargos Sociais: taxa não detalhada;
- iv. Benefícios e Despesas Indiretas – BDI: taxa não detalhada e/ou parcelas não demonstradas;
- v. Quantidades de serviços sem demonstrativos que possibilitem verificar a sua adequação aos elementos do projeto básico.

Na introdução do capítulo foi exposto que o principal risco de corrupção é o superfaturamento e este, por sua vez, se resume ao superdimensionamento de insumos, itens e serviços, daí a importância do nível adequado de detalhamento do Projeto Básico para a precisão do orçamento.

O Art. 3º., alínea “f” da Resolução CONFEA no. 361/91 define que o Projeto Básico deve “definir as quantidades e os custos de serviços e fornecimentos com precisão compatível com o tipo e porte da obra, de tal forma a ensejar a determinação do custo global da obra com precisão de mais ou menos 15% (quinze por cento)”. Este é um dos motivos de recomendação do uso do módulo orçamentário da tecnologia BIM.

Para a lei de contratações públicas (LF 8.666/93), juntamente com o custo global, o orçamento deve ser detalhado em “planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários” (Art. 7º., §2º., inciso II), que constarão em Anexo integrante do Edital (Art. 40, §2º., inciso II). O detalhamento da parte para o todo, respectivamente do custo unitário para o custo global é crucial para “amarrar” o orçamento.

Assim como nas obras privadas, os insumos de uma obra pública são diretamente vinculados a cada um dos serviços ou itens que a compõem, logo são passíveis de quantificação e definição de custo em sua grande maioria – estes são os custos diretos.

Entende-se por composição de custo direto a quantificação dos insumos necessários ao serviço: material, mão-de-obra, equipamentos etc. A fim de fomentar o cumprimento da legislação, o Setor Público mantém equipes especializadas em composição de custos e

elaboração de tabelas próprias, as quais são referenciadas no mercado, porém adaptadas para as suas especificidades.

**FIGURA 7 - Exemplo de composição de custo**

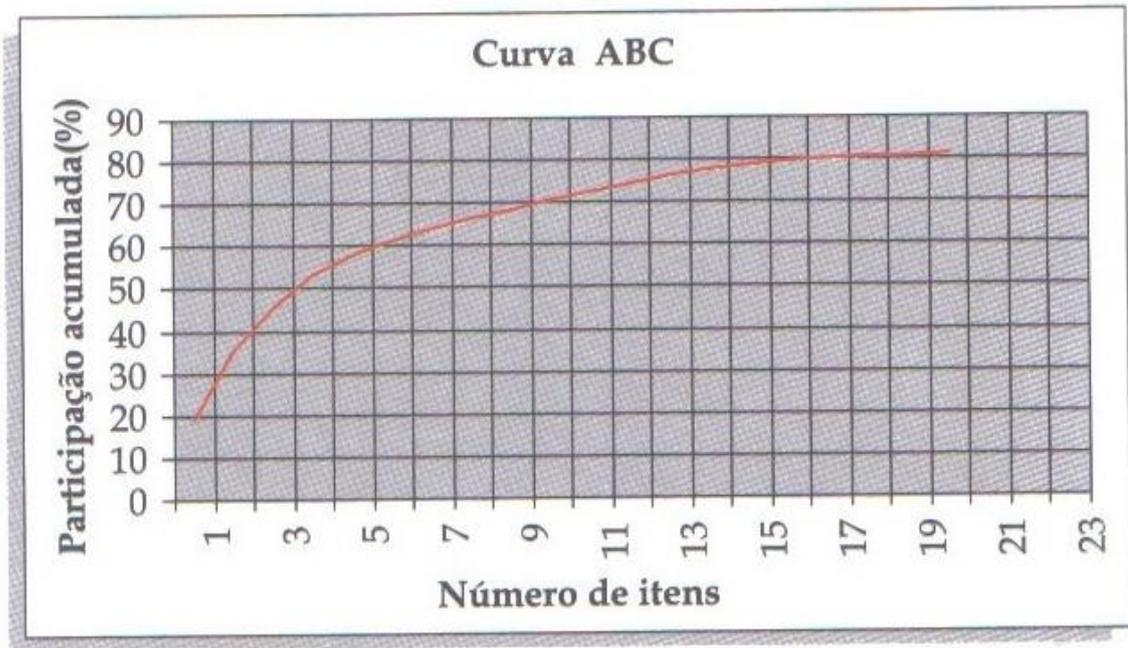
Nome do serviço	Unidade	Custo unitário	Coefficiente	Unidade	Vparc	Valor
Abertura de caixa até 40 cm, inclui escavação, compactação, transporte e preparo do subleito				m²		10,30
Servente (SGSP)	h	8,37	0,016000		0,1340	
Caminhão irrigadeira – 6.000 l – basculante com cabine	h	65,57	0,023800		1,5607	
Pá-carregadeira de pneus – 1,80 m³	h	107,26	0,019000		2,0380	
Motoniveladora – 125 HP	h	127,02	0,023800		3,0232	
Rolo compactador vibratório de um cilindro pé de carneiro 7,5 t	h	67,44	0,014200		0,9577	
Caminhão basculante – 4 m³	h	67,96	0,038000		2,5823	
Revestimento de pré-misturado a quente (sem transporte)				m³		373,14
Servente (SGSP)	h	8,37	0,833300		6,9769	
Rasteleiro (SGSP)	h	12,33	0,277700		3,4246	
Pré-misturado a quente	t	147,62	2,200000		324,7731	
Rolo compactador vibratório de um cilindro 7 t	h	68,79	0,138800		9,5476	
Rolo compactador de pneus – 27 t	h	99,97	0,138800		13,8758	
Vibroacabadora de asfalto sobre esteira capacidade 300 t/h	h	104,76	0,138800		14,5406	

Fonte: Revista Infraestrutura Urbana<sup>22</sup>

Mas algumas despesas são demasiadamente variáveis para serem integradas aos custos diretos dos itens da obra, por exemplo, “a instalação e manutenção do canteiro; mobilização e desmobilização da obra; controle tecnológico; serviços topográficos; equipamentos e ferramentas; transporte de pessoal; seguros; taxas administração local (obra); administração central; serviços médicos; impostos; riscos de execução; custo financeiro do capital de giro, e lucro” (Op. Cit., p. 25), estes são os custos indiretos, ou Bonificação e Despesas Indiretas – BDI. Portanto, o preço da obra é a soma dos custos diretos e indiretos - o BDI.

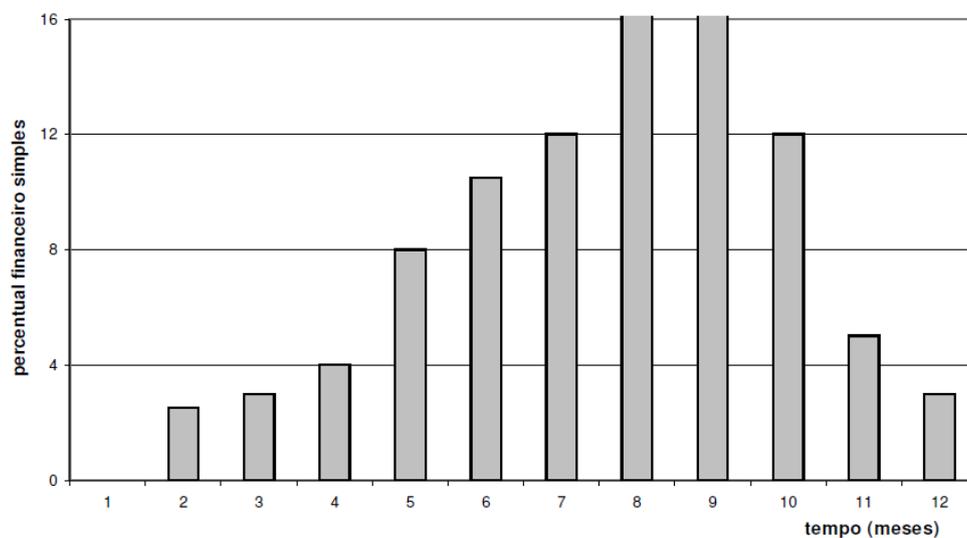
O BDI varia de acordo com a complexidade de cada obra: o valor do contrato e o volume de faturamento da empresa (em que pode obter ganhos de escala); o prazo da obra (principalmente as despesas com pessoal); o local de execução da obra (os custos com transporte e pessoal distante). Varia também de acordo com a perspectiva de lucro (bonificação) da empresa e o custo de oportunidade do capital, pois pela lógica, um empreendedor não assumiria uma obra com perspectivas de ganho inferiores às oferecidas pelo mercado financeiro. Em contrapartida, a competitividade das empresas num certame licitatório pressiona pela redução da bonificação.

<sup>22</sup> Disponível em <<http://infraestruturaurbana.pini.com.br/solucoes-tecnicas/2/artigo212911-3.aspx>> Acesso em 27.ago.2017

**FIGURA 8 - Curva ABC**

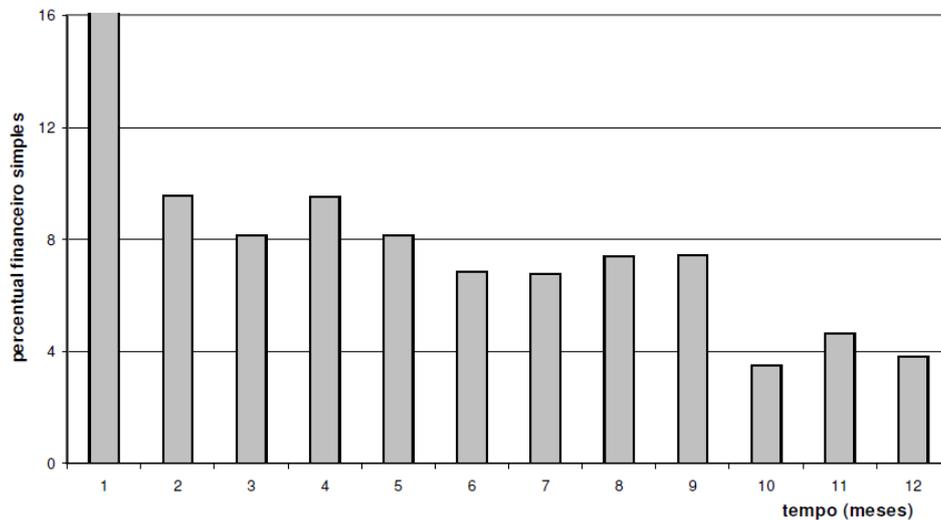
Fonte: (TCU, 2011)

No caso de obras de Engenharia, a curva ABC é a hierarquização dos custos unitários em ordem decrescente, de modo a evidenciar os itens mais significativos que demandam maior controle. Na curva ABC, a faixa “A” é a soma dos itens que representam 50% do custo da obra, a faixa “B”, intermediária, abrange os itens que somam 30% do custo, por fim, na faixa “C” estão os itens menos relevantes que somados representam 20% do custo da obra.

**FIGURA 9 – Curva de cronograma físico-financeiro e medições sem “jogo de planilhas”**

Fonte: (CAMPITELLI, 2006, p. 42, 43).

**FIGURA 10 – Curva de cronograma físico-financeiro e medições com “jogo de planilhas”**



Fonte: (CAMPITELLI, 2006, p. 42, 43).

A Curva “S”, na FIGURA 9, representa o andamento regular das etapas de um cronograma físico-financeiro de obra de Engenharia. Mas a curva da FIGURA 10, acima, representa um andamento atípico de obra de Engenharia, com um grande aporte de pagamento inicial, seguido de pagamentos inferiores e em ritmo irregular depois; tal comportamento poderia resultar de mau planejamento em termos de projeto, orçamento e cronograma físico-financeiro, ou pior, de “jogo de planilhas” em caso de licitação de obra pública.

Segundo o Tribunal de Contas da União (Acórdão TCU nº 1.588/2005 Plenário, Voto):

*29. O “jogo de planilha”, mecanismo espúrio verificado na contratação de algumas obras públicas, normalmente funciona assim: na licitação, a empreiteira cota determinados itens de serviço da obra muito acima do mercado, enquanto outros são oferecidos a preços bastante abaixo; como os preços unitários altos e baixos se compensam, o valor global da obra fica dentro da expectativa do contratante; depois de contratada, a empreiteira se aproveita de modificações nos serviços, forçadas ou por deficiência do projeto, as quais irão reduzir os itens mais em conta ou aumentar os mais caros, ou mesmo fazer as duas coisas; o resultado é que os itens mais caros prevalecem no contrato, distorcendo a proposta original, com elevação do preço da obra.*

Como o orçamento é uma peça nevrálgica para a lisura das contratações públicas, os manuais técnicos de Controle Externo recomendam (TCU, TCMSP):

- i. Comparar as tabelas de custos unitários da obra pública com as do mercado (Lei 8.666/93, art. 44, §3º e art. 48, inciso II); verificar quanto à composição, preço dos insumos, produtividade, salários e encargos nos custos diretos.

- ii. Analisar a Curva ABC dos itens da obra (FIGURA 8); efetuar amostragem dos itens mais significativos quanto às quantidades e aos preços unitários.
  - a. O Controle Interno deveria desenvolver um sistema de custos de referência para obras e serviços análogos, conforme está sendo proposto pela Lei de Qualidade Fiscal - LQF, PLP 295/2016 em seu artigo 71, inciso II: II – a controladoria, que subsidiará a tomada de decisão governamental e propiciará a melhoria contínua da qualidade do gasto público, a partir da modelagem, sistematização, geração, comparação e análise de informações relativas a custos, eficiência, desempenho e cumprimento de objetivos;
- iii. Verificar a razoabilidade da distribuição – a Curva “S” dos desembolsos previstos no cronograma físico-financeiro (FIGURAS 9 e 10);
  - a. O Controle Interno deveria sistematizar o fluxo de desembolso nas medições de obras e serviços análogos.
- iv. Verificar se foram detalhadas as despesas de BDI nas propostas das licitantes.

#### 4.2.4. Licitação

Segundo o TCMSP (2005), a licitação é o procedimento nevrálgico de uma contratação pública, e envolve os mais relevantes fatores de risco na fiscalização de obras públicas, quais sejam:

- i. O bem contratado acarreta aumento (permanente) da despesa pública sem as devidas compensações orçamentárias (§2º. Do Art. 17 da LRF, visto no item 1.2.1).
- ii. A licitação baseia-se em projetos e orçamentos pouco precisos, conforme anteriormente comentado.
  - a. Não constam as devidas justificativas e especificações do objeto contratual.
- iii. Dá início à contratação de uma obra pública sem as devidas licenças urbanístico-ambientais, que posteriormente podem modificar o projeto (e o orçamento), ou até mesmo indeferi-lo.
- iv. Restringe a competitividade dos licitantes ao superestimar requisitos quanto à qualificação técnica e econômico-financeira das licitantes:
  - a. Exige atestados técnicos ou capital social mínimo incompatíveis com a obra licitada, por vezes direcionando o contrato a determinado licitante.
  - v. Faz uso incompatível de Ata de Registro de Preços.
  - vi. O edital estabelece inapropriados índices de reajuste de preços.
  - vii. Não age proativamente contra a ação de cartéis e direcionamento do certame licitatório, por vezes ao contrário, fomentando-os (TCMSP, 2005, p. 30 e 31).

##### 4.2.4.1. O que verificar em um edital de licitação

O edital é o instrumento básico do certame licitatório que dá início ao processo de contratação, e deve expressar claramente as condições do contrato, considerando todo o ciclo da obra pública, esquematizado na FIGURA 3, a saber: procedimentos preliminares, projetos, licitação, execução do contrato e encerramento do contrato (TCMSP, 2005).

Abaixo seguem comentários sobre os itens de verificação a serem fiscalizados (adaptados de TCMSP, 2005, p. 32 a 35):

**FIGURA 11 – Itens de verificação e compreensão necessária**

Item de verificação	Prioridades a verificar	A compreensão envolve área de conhecimento específico?
a. Compatibilidade com as atividades da Unidade e Autorização.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O objeto contratual é compatível com as competências da Unidade licitante?</li> <li>• Há despacho autorizando a abertura de licitação?</li> </ul>	Não envolve área de conhecimento específico.
b. Modalidade, publicidade, garantias e apresentação das propostas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeitou-se o limite para a modalidade licitatória?</li> <li>• Foi respeitado o prazo de publicidade do edital?</li> <li>• Os atestados e garantias requeridas são proporcionais ao objeto contratual?</li> <li>• Se for o caso, houve audiência pública?</li> </ul>	Não envolve área de conhecimento específico.
c. Habilitação jurídica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O edital requer as exigências essenciais? (Art. 28 da Lei 8666/93 e alterações)</li> </ul>	Não envolve área de conhecimento específico, mas a compreensão é mais fácil para operadores de Direito e afins.
d. Regularidade fiscal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O edital contempla as cláusulas essenciais? (Art. 29 da Lei 8666/93 e alterações)</li> </ul>	Não envolve área de conhecimento específico, mas a compreensão é mais fácil para contadores e afins.
e. Exigência para qualificação.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As exigências quanto à capacidade técnica não conspiram contra o caráter competitivo da licitação? (Art. 30 da Lei 8666/93 e alterações)</li> <li>• Idem quanto à capacidade financeira e sua proporção ao objeto contratual.</li> </ul>	Não envolve área de conhecimento específico, mas a compreensão é mais fácil para profissionais da área.
f. Elementos do edital	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O edital contém as cláusulas essenciais? (Art. 40 da Lei 8666/93 e alterações)</li> </ul>	Não envolve área de conhecimento específico.
g. Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei N. 101;2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atende o Art. 16 da LRF quanto ao aumento de despesa?</li> </ul>	Não envolve área de conhecimento específico.
h. Objeto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresenta justificativa?</li> <li>• Se for o caso, o objeto é compatível com a Ata de Registro de Preços?</li> <li>• O objeto contratual “está descrito de forma clara e concisa”?</li> <li>• O projeto básico está suficientemente detalhado?</li> <li>• Se for o caso, o projeto possui as licenças urbanístico-ambientais?</li> </ul>	Envolve conhecimentos de Engenharia, Arquitetura, Urbanismo e afins.
i. Prazo de execução	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O prazo é exequível?</li> </ul>	Envolve conhecimentos de Engenharia, Arquitetura, Urbanismo e afins.

j. Orçamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Houve previsão orçamentária (PPA, Programa de Metas, LDO, LOA)?</li> <li>Houve “pesquisa prévia ou planilha de custos (quantidades e preços unitários)”?</li> </ul>	Não envolve área de conhecimento específico, mas a compreensão é mais fácil para profissionais da área.
k. Especificações técnicas e/ou normas de execução	<ul style="list-style-type: none"> <li>Há “conformidade geral aos padrões técnicos usuais”?</li> </ul>	Envolve conhecimentos de Engenharia, Arquitetura, Urbanismo e afins.
l. Critérios de avaliação e julgamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os critérios são objetivos?</li> <li>Se for o caso, as “licitações de melhor técnica ou de técnica e preço, se os critérios, além de objetivos, são adequados ao objeto e não frustram o caráter competitivo da licitação”?</li> </ul>	Envolve conhecimentos de Engenharia, Arquitetura, Urbanismo e afins.
m. Minuta de contrato	<ul style="list-style-type: none"> <li>A minuta segue os mesmos termos do Edital?</li> </ul>	Não envolve área de conhecimento específico.
n. Procedimento licitatório	<ul style="list-style-type: none"> <li>Publicidade: os prazos de recurso foram cumpridos em todas as fases?</li> <li>Habilitação: foi respeitada a inviolabilidade dos envelopes com as propostas?</li> <li>Classificação, impugnações e recursos: respeitaram-se os critérios do edital? Foi afastada a subjetividade na avaliação das propostas?</li> <li>Adjudicação e homologação: o valor adjudicado é compatível ao valor estimado? Todas as cláusulas do edital foram estritamente cumpridas?</li> </ul>	Não envolve área de conhecimento específico.

Fonte: adaptado de TCMSP, 2005

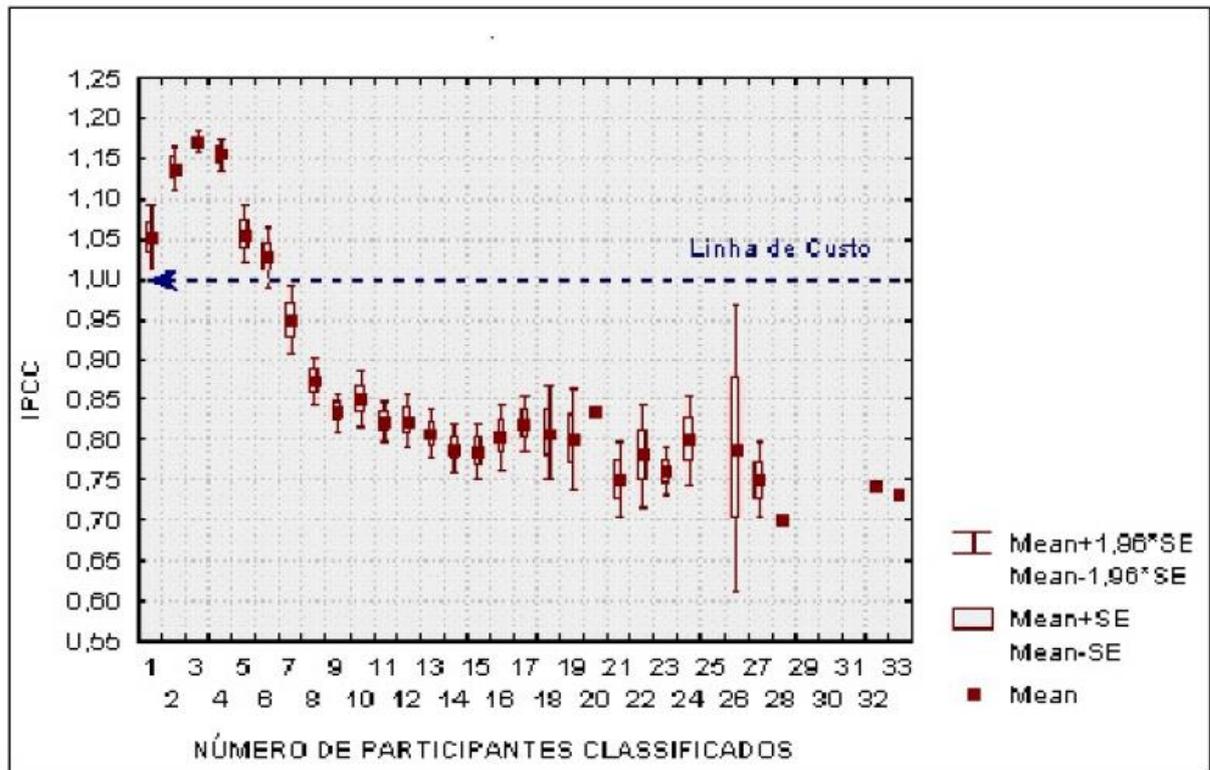
Pela FIGURA 11 nota-se que compreensão de um edital é multidisciplinar, por isso é a melhor oportunidade para o exercício do controle social.

Com exceção de itens muito específicos, a compreensão de um edital de licitação de uma obra pública não é restrita a Engenheiros e Arquitetos, e que o controle social é possível àqueles que se dispuserem a estudar os ritos do processo administrativo de contratação.

E mesmo para os itens específicos, tais como o orçamento da obra, é possível estabelecer parâmetros comparativos para objetos similares – esta seria a função do controle interno, que infelizmente não atua neste sentido no Brasil.

Uma forma de avaliar a eficiência e lisura de um processo licitatório é comparar as propostas de preço, como ilustra o exemplo abaixo.

**FIGURA 12 – Comportamento das propostas de preço em certame licitatório**



Fonte: (CAMPITELLI, 2006, p. 26).

A FIGURA 12 exemplifica o comportamento de um certame licitatório com muitos participantes. Nota-se que se formam grupos de comportamentos distintos em relação à linha de custo: um grupo muito acima, um grupo próximo à linha de custo, um grupo abaixo e um outro muito abaixo. Grosso modo, nos extremos há os que “mergulham” no preço para vencerem a licitação de qualquer forma, por outro lado há os que superestimam os preços.

Os primeiros podem se valer do comentado “jogo de planilha”, para recuperarem o preço real em aditamentos. Os que superestimam o preço podem evidenciar que houve direcionamento de licitação, por exemplo, por meio da exigência abusiva de atestados técnicos. Uma licitação em que todos os participantes apresentam preços muito próximos à linha de custo pode indicar conluio e cartelização do setor, enfim, riscos comportamentais são inerentes a qualquer licitação.

#### 4.2.5. Contratação

A contratação decorre do prévio processo licitatório, com exceção aos casos de dispensa e inexigibilidade elencados no Artigo 25 da Lei Federal 8.666/93, e as cláusulas do contrato devem ter sido integralmente previstas no edital da licitação. O artigo 55 da lei estabelece as seguintes cláusulas obrigatórias:

- Art. 55 – São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:*
- I. O objeto e seus elementos característicos;*
  - II. O regime de execução ou a forma de fornecimento;*
  - III. O preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;*
  - IV. Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;*
  - V. O crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;*
  - VI. As garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;*
  - VII. Os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;*
  - VIII. Os casos de rescisão;*
  - IX. O reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;*
  - X. As condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;*
  - XI. A vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;*
  - XII. A legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;*
  - XIII. A obrigação do contrato de manter durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.*
- §1º. (VETADO)*
- §2º. Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no §6º. Do art. 22 desta Lei.*
- §3º. No ato da liquidação da despesa, os serviços de contabilidade comunicarão, aos órgãos incumbidos da arrecadação e fiscalização de tributos da União, Estado ou Município, as características e os valores pagos, segundo o disposto no art. 63 da Lei No. 4.320 de 17 de março de 1964.*

##### 4.2.5.1. O que verificar em um contrato

Abaixo estão resumidos os principais fatores de risco em contratos a serem controlados, segundo o TCMSP (2005, p. 37 e 38, itenização nossa):

- a) Quanto à autorização para contratar: risco de descumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal quanto às compensações orçamentárias necessárias para criar ou expandir a despesa (art. 16 da LC 101/00), notadamente as despesas de Pessoal (§1º do Art. 18 da Lei); ausência ou vícios no despacho de autorização - eventual extemporaneidade pode indicar que houve contrato verbal, com efeitos financeiros retroativos; falhas de publicação – conteúdos e prazos;
- b) Quanto ao objeto: falta de clareza e precisão nas condições para a execução do contrato, em especial a descrição, as especificações, responsabilidades, obrigações, direitos das partes e prazos de execução;
- c) Quanto ao custo: ausência da estimativa de custos; divergência entre os preços contratados e homologados; classificação funcional programática ou econômica inadequada em relação ao disposto na LF 4.320/64 e Lei Orçamentária; emissão extemporânea ou insuficiente de nota de empenho para a despesa no exercício;
- d) Quanto às cláusulas contratuais: ausência das cláusulas obrigatórias mencionadas; divergências entre o contrato com o edital de licitação ou, se for o caso, de termo de referência que a dispensou ou a inexigiu, em desacordo ao §1º do art. 54 da Lei Federal 8.666/93; divergências entre edital e contrato quanto à possibilidade ou não de subcontratação; falta de definição ou gradação de penalidades;
- e) Quanto ao procedimento licitatório: o contrato decorre de procedimento licitatório irregular; a convocação não obedeceu a ordem de classificação; insuficiência de justificativa em caso de dispensa ou inexigibilidade;
- f) Quanto aos documentos da contratada: falta de documentos fiscais ou vencidos da contratada; garantias contratuais insuficientes; objeto contratual incompatível com o objeto social da contratada;
- g) Em caso de Ata de Registro de Preço: uso inadequado ou incompatível com a ata.

#### **4.2.5.2. O que verificar em casos de alteração contratual**

A lei geral de licitações estabelece critérios e condições para a realização de aditamentos ou alterações contratuais em seu artigo 65 (LF 8.666/93):

Art. 65 – Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I – unilateralmente pela Administração:

- a) Quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;
- b) Quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II – por acordo das partes:

- a) Quando conveniente a substituição da garantia de execução;
- b) Quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
- c) Quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;
- d) Para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou ainda, em caso de força maior, caso fortuito, ou fato do príncipe, CONFIGURANDO área econômica extraordinária e extracontratual.

§1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

§2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:

I – (VETADO)

II – as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.

\*Alterado pelo art. 1º da Lei nº 9.648 de 27/05/98.

§3º Se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes, respeitados os limites estabelecidos no §1º deste artigo.

§4º No caso de supressão de obras, bens ou serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e posto no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente corrigidos, podendo caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão desde que regularmente comprovados.

§5º Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicará revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.

§6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

§7º (VETADO).

§8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

As alterações contratuais ensejam controle externo, haja vista sua vulnerabilidade à corrupção ou à ineficiência. Neste sentido, os principais fatores de risco a serem verificados são:

- i. Quanto aos ritos formais: falhas de justificativa, publicação e enquadramento aos prazos legais;
- ii. Quanto ao limite dos valores contratados: extrapolação dos percentuais estabelecidos no §1º do artigo 65 da Lei 8.666/93;
- iii. Quanto a dolo e má fé: o “jogo de planilha”

Para coibir o “jogo de planilha” foi editada a Súmula TCU nº 259/2010, pela qual o contratante tem que fixar limites máximos para os preços unitários e global:

Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor.

#### 4.2.6. Execução

Para prevenir a ocorrência de irregularidades na execução das obras, a Lei 8.666/93 estabelece:

Art. 67 – A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§1º - O representante da Administração anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§2º - As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Art. 68 – O contratado deverá manter preposto aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representa-lo na execução do contrato.

Art. 69 – O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados.

Art. 70 – O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado.

No entendimento do TCMSP (2005, p. 46) a fiscalização exerce “o controle sobre os materiais utilizados, os recursos humanos envolvidos, os serviços executados e os equipamentos utilizados”. Ao fiscal competem as seguintes atribuições e responsabilidades principais (idem p. 47 e 48, adaptação, itenização nossa):

- a. [...] manter no canteiro de obras o arquivo completo e atualizado dos projetos, especificações, memoriais, caderno de encargos, edital de licitação, orçamentos, contrato, proposta da contratada, cronograma físico-financeiro, ordem de serviço, Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, instruções e normas da Administração sobre obras públicas, correspondências, relatórios diários, certificados de ensaios e testes de materiais e serviços, protótipos e catálogos de materiais e equipamentos aplicados nos serviços e obras etc.
- b. Se o responsável técnico pela execução possui, na obra, a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no CREA, conforme dispõem os artigos 1º e 2º da Lei n º 6.496/77)
- c. Recolher ART de fiscalização [do contratante];
- d. Aprovar o projeto das instalações do canteiro de obras[...];
- e. Se existem placas de identificação da obra, conforme dispõe o art. 16 da Lei n º 5.194/66 e as normas do órgão contratante ou concedente;
- f. Certificar-se da existência do Diário de Obra e vista-lo periodicamente;
- g. Elaborar registros e comunicações sempre por escrito;
- h. Analisar e aprovar o plano de execução e o cronograma detalhado dos serviços e obras [...];
- i. Acompanhar todas as etapas de execução e liberar a etapa seguinte [...]; aprovar partes, etapas ou a totalidade dos serviços executados, verificar atestados, respectivas medições, bem como conferir, vistar e encaminhar para pagamento as faturas emitidas pela Contratada;

- j. *Elaborar relatórios, laudos e medições do andamento da obra;*
- k. *Avaliar as medições e faturas apresentadas pela contratada; informar à contratada e ao seu superior imediato (do fiscal) as diferenças observadas no andamento das obras;*
- l. *Acompanhar o cronograma físico-financeiro [...];*
- m. *Manter o controle permanente de custos e dos valores totais dos serviços realizados e a realizar;*
- n. *Opinar sobre aditamentos contratuais;*
- o. *Solicitar a realização de testes, exames, ensaios e quaisquer provas necessárias ao controle de qualidade dos serviços e obras objeto do contrato;*
- p. *Verificar as condições de organização, segurança dos trabalhadores [...] de acordo com a Norma própria (ABNT), exigindo da contratada as correções necessárias;*
- q. *Comunicar ao superior imediato por escrito, a ocorrência de circunstâncias que sujeita a contratada a multa ou mesmo a rescisão contratual;*
- r. *Promover reuniões periódicas no canteiro de serviço para análise e discussão sobre o andamento dos serviços [...];*
- s. *Promover a presença dos autores dos projetos no canteiro de serviço sempre que for necessária [...];*
- t. *Solucionar incoerências, falhas e omissões [...] dúvidas e questões pertinentes [...] interferências e interfaces dos trabalhos da Contratada com as atividades de outras empresas;*
- u. *Paralisar e/ou solicitar o refazimento de qualquer serviço que não seja executado em conformidade com projeto, norma técnica ou qualquer disposição oficial aplicável ao objeto do contrato; solicitar a substituição de materiais e equipamentos que sejam considerados defeituosos, inadequados [...];*
- v. *Solicitar a substituição de qualquer funcionário da Contratada que embarace ou dificulte a ação da Fiscalização [...];*
- w. *Verificar e aprovar a substituição de materiais, equipamentos e serviços solicitada pela Contratada e admitida no Caderno de Encargos, com base na comprovação da equivalência entre os componentes [...] verificar se eventuais substituições de materiais especificados foram analisadas, aprovadas e registradas no processo licitatório pela fiscalização, e se foram mantidos os mesmos padrões de qualidade e preço;*
- x. *Verificar e aprovar os desenhos de como construído (“as built”) [...];*
- y. *Emitir Termo de Recebimento Provisório da obra*
- z. *Auxiliar no arquivamento da documentação da obra.*

O Manual de Fiscalização do TCMSP (2005, p. 50 e 51) chama atenção especial para os seguintes pontos de risco:

- Ausência de documentos da obra no canteiro;
- Diário de Obra inexistente ou incompleto, conforme determinado pelo § 1º do artigo 67 da Lei 8.666/93;
- Falta de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART do responsável, conforme determinam os artigos 1 e 2 da Lei 6.496/67;
- Falta de inspeção dos materiais empregados (incisos I e II do artigo 78 da Lei 8.666/93);
- Descumprimento das especificações da obra;
- Medições de serviços não aprovados pela fiscalização, ou não comprovados, ou não executados, ou superestimados, “especialmente em contratos por preços unitários, o que acarreta superfaturamento ou, no mínimo, antecipação de pagamentos;
- Troca de materiais ou serviços, ou alteração de projeto sem manifestação da fiscalização;
- Subcontratação fora do estabelecido no contrato (art. 72 da Lei 8.666/93);
- “Descumprimento do cronograma físico-financeiro e do prazo contratual”; paralisações e atrasos não justificados;
- Medições e aditamentos contratuais que indicam ocorrência de “jogo de planilhas”;
- “Não realização do ‘as built’ (como construído)”;

- Recebimento da obra com falhas na execução.

É na execução das obras públicas que se evidenciam as irregularidades consequentes das etapas anteriores – projetos básicos mal elaborados, orçamentos imprecisos, licitação e contratos com vícios, principalmente o “jogo de planilhas”.

Em que pese o dever de fiscalizar incidir sobre o Poder Público, conforme visto na FIGURA 4, o cidadão, no exercício de sua soberania constitucional, no uso do direito do controle social reforçado pela Lei da Acesso à Informação (Lei 12.527/11) pode colaborar intensamente com a Fiscalização, seja nas instâncias do controle interno ou no controle externo.

Até mesmo um cidadão leigo pode solicitar os documentos de uma obra pública e encontra-los incompletos, pode examinar um diário de obras e identificar falhas de fiscalização, a deduzir pelas anotações ali existentes ou não. Constam em diário as comunicações do fiscal? Há indícios de controle da segurança dos trabalhadores, será que nunca faltou um equipamento de proteção individual? O que consta sobre os ensaios? Será que nunca houve problemas quanto aos materiais empregados? Quanto à necessidade de refazimento de um ou outro item? E o controle do cronograma físico-financeiro? As paralisações ou atrasos constam justificados?

Seguramente a ausência de intercorrências é mais um indício de falta de fiscalização do que sorte ou perfeição na execução da obra. De posse de evidências de irregularidades o controle social pode avocar a Ouvidoria Geral (Controle Interno de segunda instância), ou pode recorrer diretamente ao Controle Externo (o Tribunal de Contas competente pela jurisdição).

#### **4.2.6.1. Pagamento**

O pagamento dos contratos é disciplinado pelos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64 após se comprovar, por meio de medição, o direito adquirido pelo credor (fornecedor ou prestador de serviço). De acordo com o § 2º do artigo 62 da referida Lei, a liquidação da despesa pelo fornecimento ou serviços toma por base:

- I – o contrato, ajuste ou acordo respectivo;
- II – a nota de empenho;
- III – os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

No caso de obras públicas e serviços de engenharia essa comprovação deverá estar consubstanciada nas planilhas de medição, documentos que devem ser elaborados para evidenciar com exatidão os quantitativos dos serviços executados, habilitando assim ao adequado pagamento à contratada de obras e serviços com execução parcelada ou global [por etapas]. (TCMSP, 2005, p. 53).

A critério da contratante, as medições poderão ser realizadas não apenas pelo fiscal, mas por comissão designada. Também poderá contratar consultoria para prestar suporte técnico à Fiscalização nas medições.

Uma medição deve ser assinada:

- Pelo preposto da contratada
- Pela consultoria técnica (se for o caso)
- Pelo fiscal ou comissão técnica do contrato,
- Pelo gestor do contrato ou controle administrativo

A responsabilização pelas medições chega até o nível do ordenador de despesa da unidade contratante.

O TCMSP faz destaque a alguns fatores de risco no pagamento de medições (2005, p. 54 e 55, itenização nossa):

- a. [...] para execução de obras na modalidade de Empreitada por Preço Unitário deverá ser estabelecida a sistemática de medição, prevendo dentre outros, o intervalo de tempo mínimo entre as medições e o valor estimado mínimo do faturamento em cada medição (tendo como parâmetro o cronograma físico-financeiro (TCMSP, 2005, p. 54)
- b. Pagamento de serviços não executados, ou executados, porém não comprovados, ou não aprovados pela fiscalização;
- c. Antecipação de medições, ou medição de serviços não previstos, ou pagamento de serviços estando a obra paralisada;
- d. Divergência entre medições e pagamentos, ou divergentes com o edital e o contrato;
- e. *Pagamento de valores acima do mercado para serviços executados em função de deficiências no orçamento e avaliação dos preços das obras e serviços;*
- f. Problemas fiscais da contratada por ocasião das medições, lembrando que ela tem que manter durante toda a obra as condições fiscais requeridas pela licitação e o contrato.

A identificação destas práticas requer conhecimentos e habilidades específicas que competem ao Controle Interno e ao Controle Externo, entretanto, nesta crise de corrupção sem precedentes seria extremamente oportuno o exercício de controle social por meio de associações profissionais e organizações da sociedade civil especializadas no assunto.

#### 4.2.7. Encerramento

O encerramento dos contratos de obras públicas e serviços de Engenharia é regulamentado pelos artigos 73 a 76 da Lei 8.666/93. O ciclo do contrato é formalmente concluído por meio do recebimento da obra, o qual se dá inicialmente em caráter provisório (emitido pelo fiscal da Contratante) e depois em caráter definitivo (por comissão designada pela autoridade competente da Contratante).

Segundo o TCMSP (2005, p. 57), a etapa conclusiva da obra pública é vulnerável aos seguintes fatores de risco (itenização nossa):

- a. Observância à legislação municipal, estadual e federal quanto às licenças cabíveis, “habite-se”, autos de vistoria, ligações definitivas dos serviços concessionários - água, luz, esgoto, gás, telefone etc.
- b. Não apresentação ou falhas no “as built” (como construído);
- c. Descumprimento de prazos.
- d. Recebimento da obra com vícios de formalização (falta de recebimento provisório ou definitivo), falta de termo circunstanciado assinado pela comissão de recebimento) etc.;
- e. Recebimento da obra com vícios de execução e omissão da contratante quanto às medidas cabíveis.

Citando um governador de São Paulo, “uma obra não termina, e sim começa na inauguração”. Também a responsabilidade técnica da obra se perpetua por período determinado. Os prazos prescricionais estão definidos nos artigos 618 e 205 do Código Civil (2002):

Artigo 618 - Nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo.

Parágrafo único: Decairá do direito assegurado neste artigo o dono da obra que não propuser a ação contra o empreiteiro, nos 180 dias seguintes ao aparecimento do vício ou defeito.

Artigo 205 - A prescrição ocorre em 10 anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.

Quanto à indenização por defeitos da obra junto ao construtor, a Súmula 194 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) definiu que há prescrição em 20 anos. Assim sendo, as instâncias de controle, e também o controle social, devem estar atentos a estes prazos.

Problemas de acabamento, de qualidade dos materiais, de qualidade construtiva (nível, prumo etc.) de estanqueidade, de funcionamento, de durabilidade, enfim, fatores que comprometem a eficiência de uma obra são objetos de estudo da Avaliação Pós Ocupação – APO (ORNSTEIN, FORMOSO, 2009). A essência desta técnica se baseia na própria percepção

dos usuários, pois muitos vícios podem ser facilmente identificados pelo leigo. Logo, em se tratando de uma obra pública, também no ciclo de uso seria oportuno o exercício do controle social, tanto mais se houver colaboração das associações profissionais e organizações da sociedade civil especializadas no assunto.

## 5. O papel dos Controles Interno e Externo

Segundo Maria Sílvia Di Pietro (2016, p. 878):

"A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade" (DI PIETRO, 2016, p. 878).

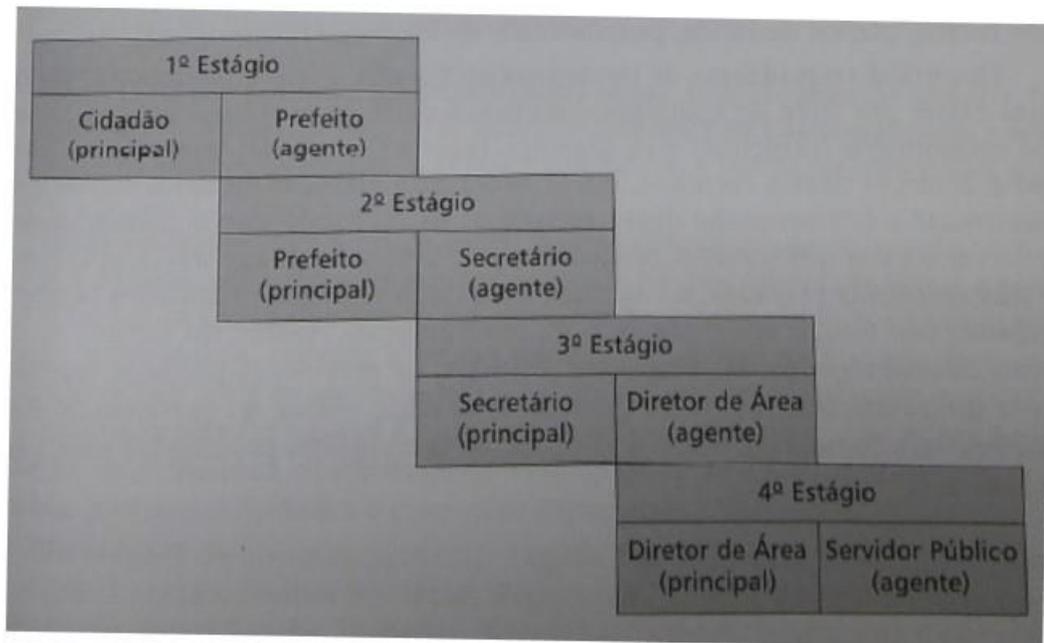
Informa que a Constituição Federal previu o Controle Externo, conforme art. 71, a cargo do Parlamento, com o auxílio do Tribunal de Contas, e o Controle Interno, conforme artigos 70 e 74, a cargo de cada órgão (p. 880). Além disso, considera que o meio de controle mais eficaz é o controle popular (p. 878).

Referente a este, destaca que a Emenda Constitucional 19/98 inseriu dispositivo prevendo lei que discipline formas de participação do usuário, regulando especialmente (p. 878/879):

- Reclamações relativas à prestação de serviços públicos
- Acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre os atos de governo
- Disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública.

Slomski (2005, p. 32) destaca que existe um problema de comunicação entre Agente e Principal, Estado e Sociedade (emissores e receptores), aumentando a incerteza da sociedade sobre o que acontece no interior da coisa pública.

Isto acontece porque não é possível, por exemplo, monitorar todas as ações do prefeito (agente) pois este tem mais informação que o cidadão (principal), gerando assimetria informacional. Existe também assimetria interna, pois os servidores (agentes), possuem mais informações que o gestor eleito (principal). Assim caminha-se para diversos estágios como apresentado na figura a seguir (Slomski 2005, p. 33).

**FIGURA 13 - Estágios relacionais entre principal e agente**

Fonte: SLOMSKI (2005), p. 33.

Segundo POUBEL DE CASTRO (2009, p. 34), para o controle dos gastos públicos é realizada uma divisão do controle em “interno” e “externo”. No caso do controle externo seu objetivo é a defesa da sociedade. Quanto ao controle interno é fundamental para a organização e seus dirigentes.

## 5.1. O Controle Interno

### 5.1.1. Conceituação do Controle Interno

O Controle Interno é a instância superior de controle no âmbito do próprio Poder Executivo. É aquele que sucede o controle da unidade administrativa nas contratações públicas.

Sua obrigatoriedade está amparada nos artigos 31, 70, 74, 163 e 165 da Constituição Federal; no Título VIII do Capítulo II da Lei Complementar nº 4.320/64 – a lei do orçamento público, com foco no controle da execução orçamentária; e nos artigos 54 e 59, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00 – a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, com foco no equilíbrio fiscal.

O Controle Interno é considerado imprescindível para a prevenção e detecção de riscos pela Nova Contabilidade Aplicada ao Setor Público, conforme explicitado na Resolução CFC nº 1135/08 que aprova a NBC T 16.8 - Controle Interno.

10. Procedimentos de controle são medidas e ações estabelecidas para prevenir ou detectar os riscos inerentes ou potenciais à tempestividade, à fidedignidade e à precisão da informação contábil (NBC T 16.8 – Controle Interno de 21.11.2008)

O mesmo vale na Instrução Normativa Conjunta nº 001 de 10/05/2016 da Controladoria Geral da União/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que “dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal”.

Tamanha importância motivou uma Proposta de Emenda Complementar, a PEC nº 45/2009, que “acrescenta o inciso XXIII ao Art.37 da CF/88”; também o Projeto de Lei do Senado n. 229/2009 que altera a Lei Complementar n.101/2000 e revoga a Lei nº 4320/64, conhecida como Lei de Qualidade Fiscal – LQF, com foco na qualidade do gasto público; e ainda o Projeto de Lei 295/2016 da Câmara dos Deputados.

Ao Controle Interno cabe a atribuição de “accountability”, segundo a mencionada Instrução Normativa Conjunta nº 001/16:

Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização, e tendo como órgão central a Controladoria – Geral da União.

A mesma Instrução Normativa afirma que o Controle Interno não se confunde, mas sim se sobrepõe às práticas de controle de gestão das unidades administrativas contratantes:

Controles internos da gestão: conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados (idem).

Segundo o inciso IV do Art. 74 da Constituição Federal, uma das funções do Controle Interno é “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”. O mesmo papel é reforçado pelo artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/2000:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar (...).

A Lei 8.666/93 – a Lei de Licitações já pressupunha a existência do Controle Interno como preâmbulo para o Controle Externo

Art. 113 O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis

pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§ 2º Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia do edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas.”

Especificamente quanto ao Controle Interno, Poubel de Castro (2009, p. 34), destaca que:

Qualquer organização precisa ter um sistema de controle interno que seus dirigentes tenham apoio e tranquilidade na condução de sua gestão. Isso ocorre porque nenhum dirigente, sozinho, tem condições de saber o que se passa em sua organização. E essa cegueira atinge aspectos fundamentais como o de saber se as diversas áreas estão cumprindo suas determinações ou se estão atuando dentro dos planos e das regras estabelecidas.”

Segundo Reis (2016) o controle interno representa parte do processo de gestão e busca mitigar riscos. Risco representa a possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos. Desta forma, a gestão pública das políticas públicas estabelecidas constitui-se de planejamento, execução e controle para possibilitar a entrega de serviços e produtos e a consecução da missão da entidade<sup>23</sup>.

Nesta mesma linha, Poubel de Castro (2009) comenta que o processo administrativo se constitui de quatro funções administrativas: planejamento, organização, direção e controle (p.34).

São princípios de controle interno, segundo Poubel de Castro (2009, p. 66,67): fixação de responsabilidades, segregação de funções, ciclo de uma transação, critério de seleção de pessoal de controle, rodízio de pessoal, tarefas previstas em manual, utilização de processamento eletrônico.

Além disso, Poubel de Castro (Op. Cit.) entende que são finalidades do controle interno: Segurança do ato praticado e obtenção de informação adequada; promover a eficiência operacional da entidade; estimular a obediência e o respeito às políticas traçadas; proteger ativos; inibir a corrupção.

O papel do Controle Interno é crucial para a qualidade das informações sobre os gastos e contratos públicos. Nos países desenvolvidos as auditorias internas conseguem modelar sistemas de custos de modo a mensurar com precisão o custo médio e o desvio-padrão das políticas e bens públicos (TIIA, 2012).

---

<sup>23</sup>

REIS, Camilo Lellis, Controle interno aplicado na gestão pública, out./nov. de 2016. Notas de Aula.

O Reino Unido, por exemplo, consegue estimar com bastante precisão as despesas de capital e de custeio necessárias à implantação de um novo equipamento público em determinada região, graças aos esforços da Government Internal Audit Agency – GIAA<sup>24</sup>, que já realiza as práticas pretendidas pela LQF.

### **5.1.2. O Sistema de Controle Interno**

Para operacionalizar o Controle Interno é necessário que seja estruturado o Sistema de Controle, sobre o qual existe muita discussão ainda em andamento.

Segundo notas de aula do REIS (2016) o modelo de futuro do sistema de controle interno deve possuir basicamente as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição. A estruturação deste modelo está configurada na proposta de emenda constitucional PEC nº 45/2009 e no Projeto de Lei Parlamentar PLP 295/2016.

A ouvidoria visa fomentar o controle social e a participação popular, por meio do recebimento, registro e tratamento de denúncias e manifestações do cidadão sobre os serviços prestados à sociedade e sobre a adequada aplicação de recursos públicos<sup>25</sup>.

A controladoria tem o objetivo de subsidiar a tomada de decisão governamental e propiciar a melhoria contínua da qualidade do gasto público, a partir da modelagem, sistematização, geração, comparação e análise de informações relativas a custos, eficiência, desempenho e cumprimento de objetivos.

A auditoria representa instrumento que visa a prestação de contas, avaliar ações implementadas pela administração pública segundo critérios previamente definidos e adequados, com o fim de expressar uma conclusão quanto ao funcionamento de políticas públicas para a gestão responsável e para a sociedade.

A correição tem como finalidade apurar os indícios de ilícitos praticados no âmbito da administração pública e promover a responsabilização dos envolvidos, por meio dos processos e instrumentos administrativos tendentes à identificação dos fatos apurados, à responsabilização dos agentes e à obtenção do ressarcimento de eventuais danos causados ao erário.

---

<sup>24</sup> Disponível em <<https://www.gov.uk/government/organisations/government-internal-audit-agency>> Acesso em 26.ago.2017

<sup>25</sup> Projeto de Lei Parlamentar PLP 295/2016, art. 71.

## **5.2. O Controle Externo e o papel do TCMSP: possibilidades e limites da Fiscalização**

O TCMSP, enquanto ente de Controle Externo, carrega a missão institucional de controlar os atos da administração, especialmente na realização de obras públicas, objeto de análise deste trabalho. Contudo possui limitações nesta atuação.

Conforme exposto no capítulo 2, obra pública é " (...) aquela que se destina a atender os interesses da sociedade (...) custeada com recursos públicos compreendendo a construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de um bem público" (TCMSP, 2005, p.5).

Castardo (apud SILVA, 2014, p. 49) apresenta as atribuições do Tribunal de Contas como fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa, corretiva, normativa e ouvidoria. Realizamos a seguir comentários sobre as principais que são a função fiscalizadora e judicante.

### **5.2.1. Função Fiscalizadora: o processo de Auditoria**

De acordo com a norma da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) ISSAI 100, que define os Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público, o processo de Auditoria 3 (três) etapas específicas Planejamento da auditoria, Execução da auditoria e Relatório e Monitoramento (ISSAI 100, p. 7).

Estas etapas podem ser consideradas tanto no plano do auditor quanto no da entidade fiscalizadora.

### **5.2.2. Planejamento da auditoria**

Segundo a norma da INTOSAI, ISSAI 100, constitui-se o Planejamento da auditoria<sup>26</sup>:

- Estabelecer os termos da auditoria
- Obter entendimento
- Realizar avaliação de risco ou análise do problema
- Identificar riscos de fraude
- Desenvolver um plano de auditoria.

#### **5.2.2.1. Plano Anual de Fiscalização (PAF)**

No âmbito do TCMSP o planejamento global das auditorias materializa-se no processo de elaboração do Plano Anual de Fiscalização (PAF).

Para sua elaboração, inicialmente é elaborado o Diagnóstico dos Órgãos Fiscalizados emitido pelas áreas especializadas da Auditoria (Coordenadorias). Este diagnóstico procura retratar o perfil das unidades fiscalizadas quanto aos pontos de risco, levando em conta planejamento dos entes fiscalizados – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), as informações gerais a respeito da PMSP e das unidades a serem fiscalizadas, assim como também as determinações dos Conselheiros <sup>27</sup>.

Posteriormente é elaborado pelo Subsecretário da SFC o documento “Diretrizes para o PAF”, que serve de base para a elaboração do Plano Anual de Fiscalização (PAF), além de poder estabelecer critérios para elaboração dos Relatórios Anuais de Fiscalização (RAF)<sup>28</sup>.

Logo após são elaborados pelas Coordenadorias os planos anuais de fiscalização setoriais, os quais contemplam a seleção dos atos que serão fiscalizados e a definição da estrutura com: tipo de atividade, objeto, nº da atividade, objetivos, órgãos, quantidade de tarefas serem executadas, quantidade de dias úteis dos servidores de fiscalização (DUSF)<sup>29</sup>. Na sua elaboração são considerados as “Diretrizes para o PAF” e o “Diagnóstico dos Órgãos Fiscalizados”, além da consulta aos dados orçamentários e aos servidores de fiscalização.

Finalmente os planos setoriais elaborados pelas Coordenadorias são consolidados no Plano Anual de Fiscalização (PAF). Este estabelece as fiscalizações (PAF) que serão realizadas pela SFC para o cumprimento de sua competência institucional, sendo que é desenvolvido utilizando-se do Sistema Panorama.

#### **5.2.2.2. Planejamento de Fiscalização**

Individualmente o Auditor quando recebe uma ordem de serviço, especificamente para auditorias e inspeções, também deve elaborar matriz de planejamento com os procedimentos a serem realizados, considerando os pontos de riscos levantados<sup>30</sup>.

#### **5.2.3. Execução da auditoria**

---

27 Manual de Fiscalização MF-SFC-01 Versão 03 - Data: 20.12.16 - p. 25/87

28 Manual de Fiscalização MF-SFC-01 - p. 26/87

29 Manual de Fiscalização: MF-SFC-01 - p. 28/87 a 31/87

30 Manual de Fiscalização: MF-SFC-01 - p. 38/87 a 39/87 e 41/87 a 42/87.

Segundo a norma da INTOSAI, ISSAI 100, constitui-se a execução de auditoria<sup>31</sup> em:

- Realizar os procedimentos de auditoria planejados para obter evidências.
- Avaliar as evidências de auditoria e extrair conclusões.

No âmbito do TCMSP o processo de execução das auditorias materializa-se na realização das fiscalizações previstas no Plano Anual de Fiscalização (PAF) , além de novos pedidos dos Conselheiros Relatores não previstos no PAF.

Os procedimentos de realização das fiscalizações estão previstas no Manual de Fiscalização MF-SFC-01. Além disso, as fiscalizações realizadas levam em conta o Manual da Qualidade MQ-01/10, considerando a existência de certificação de qualidade ISO 9000 do processo de Auditoria do TCMSP.

Especificamente no caso de obras públicas, existe o Manual técnico de fiscalização de obras públicas e serviços de engenharia do TCMSP (2005), sendo a fiscalização realizada em todas as etapas de sua contratação, conforme fluxograma a seguir:

- Procedimentos preliminares
  - Programa obras (PPA, LDO e LOA)
  - Estudo viabilidade
  - Recursos orçamentário
- Projetos (Básico e Executivo)
- Orçamento
- Licitação (Edital e Procedimento Licitatório)
- Contratação
- Execução contrato (Fiscalização e Liquidação/Pagamentos)
- Encerramento contrato

Apresentamos comentários a respeito dessas etapas, especialmente dos seus pontos de risco, no capítulo 2.

Os tipos de fiscalizações realizadas são as seguintes:

- Auditoria, que pode ser Programada e Extraplano;
- Inspeção;

- Acompanhamentos: de Edital; de Licitação; de Execução Contratual (de Fornecimento de Bens, de Serviços Não de Engenharia, de Obras e Serviços de Engenharia; de Execução de Convênio; de Contrato de Gestão; da LRF; de Precatórios);
- Análises: de Licitação; de Contrato; de Contrato de Gestão; de Convênio; de Termos Aditivos e de Retirratificação; de Adiantamento (padrão do Sistema Prisma); de Auxílio e Subvenção; de Operação Urbana; de Execução Contábil/Financeira.
- Representações para procedimentos licitatórios em curso e que não se referem a procedimento licitatório em curso.
- Manifestações.

#### 5.2.4. Relatório e Monitoramento

Segundo a norma da INTOSAI, ISSAI 100, a metodologia<sup>32</sup> constitui-se em:

- Elaborar um relatório baseado nas conclusões alcançadas.
- Monitorar as questões relatadas como relevantes. A pesquisa tratará do caso da Administração Pública de São Paulo (origem) e do papel do controle externo (TCMSP) quanto aos serviços e obras públicas.

O Manual de Fiscalização define que o relatório é a exposição circunstanciada dos trabalhos realizados pelo Servidor de Fiscalização e das conclusões deles decorrentes, sendo que visa a promover o convencimento em torno dos fatos apurados<sup>33</sup>.

Estabelece que o Servidor de Fiscalização deve observar princípios básicos tais como objetividade, clareza, imparcialidade, habilidade, correção, coerência, ordenamento lógico e exatidão. Estabelece também o formato que deve ser apresentado.

Os trabalhos de fiscalização citados no item anterior (3.1.3 – Execução de Auditoria) têm como produto final relatórios próprios.

Além disso, existem os Relatórios Anuais de Fiscalização, os quais são elaborados, para cada exercício, para os Órgãos da Administração Direta (Executivo, Câmara e Tribunal) e

---

32 ISSAI 100, p. 8

33 Manual de Fiscalização: MF-SFC-01 - p. 79/87 81/87.

entidades da Administração Indireta. Têm por objetivo consolidar os resultados das fiscalizações e servir de base para emissão dos pareceres e julgamentos sobre as contas<sup>34</sup>.

Cabe destacar que a partir do ano de 2017 o TCMSP passou a publicar os relatórios de auditoria em seu portal na Internet.

### **5.2.5. Função Judicante: a apreciação**

Segundo MARQUES DA SILVA, por esta função compete aos Tribunais de Contas o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, com imposição de sanções aos autores de irregularidades (p. 50).

MARQUES DA SILVA apresenta as situações de apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo, produzindo o denominado parecer prévio, considerando que o julgamento definitivo cabe à Casa Legislativa (p. 69-72).

A apreciação das contas dos ordenadores de despesas, sendo esta considerado julgamento de última instância na esfera administrativa. Nesse julgamento deve ser respeitados o contraditório e a ampla defesa dos responsáveis, com os elementos a ela inerentes (p. 72-82).

Os resultados dos julgamentos de apreciações das contas correspondem às decisões de caráter preliminar (quando processo é sobrestado), definitiva (quando julga contas regulares, regulares com ressalva ou irregulares) ou terminativa (trancamento de contas iliquidáveis ou arquivamento pela ausência de pressupostos). Também podem implicar na aplicação de multas, tomada de medidas cautelares ou atos de sustação (p. 142-146).

### **5.2.6. Limites da atuação do TCMSP**

A teoria microeconômica apresenta a relação agente-principal, a qual ocorre sempre que houver uma relação de emprego no qual o bem-estar de alguém depende daquilo que é feito outra pessoa.

Considerando a existência de assimetria de informação, ocorre o descasamento de atuação do representante que foi delegada responsabilidade, isto é, o agente, e aquele que foi representado, isto é o principal<sup>35</sup>. Desta forma, o agente passa a agir conforme seu interesse, em detrimento do interesse da parte interessada.

---

34 Manual de Fiscalização: MF-SFC-01 - p. 82/87 a 86/87.

35 PINDYCK & RUBINFELD, p. 821/822

Os autores Gil<sup>36</sup> e Slomski (2005)<sup>37</sup> trabalham a aplicação da teoria da Agência na Administração Pública.

Podemos estabelecer, por consequência, a mesma associação referente ao Controle Externo, considerando o Tribunal de Contas como agente e a sociedade como principal.

Desta forma, o TCMSP, que é o agente responsável pelo Controle Externo da execução dos recursos públicos, passa a agir com interesses descasados da sociedade, que é a maior interessada e destinatária da aplicação dos gastos governamentais.

Esta questão é torna-se clara pela própria política da qualidade do TCMSP, a qual estabelece que os conselheiros são os clientes<sup>38</sup>, quando, considerando os dispositivos constitucionais, deveria ser o cidadão.

Segundo pesquisa Ibope/CNI<sup>39</sup> a percepção da sociedade sobre os Tribunais de Contas tem pontos positivos:

- 90% concordam totalmente ou em parte que a atuação dos Tribunais de Contas sobre as contas públicas é importante no combate à corrupção e 89% à ineficiência dos gastos públicos.
- 62% concordam totalmente ou em parte que os Tribunais de Contas são órgãos mais técnicos que políticos
- 94% concordam totalmente ou em parte que é importante que os Tribunais de Contas continuem existindo;

Existe questão sobre a avaliação dos Tribunais de Contas que podemos considerar indefinida: 33% entendem que a atuação dos tribunais de contas é ótima/boa, 32% regular e 30% a entende como ruim/péssima.

Contudo, existe o seguinte ponto negativo que evidencia o desconhecimento sobre o Tribunal de Contas: 68% dos entrevistados não sabe/não respondeu o que é o Tribunal de Contas, além de que 15% disseram que sim mas o definiram incorretamente.

O Tribunal de Contas como órgão de controle burocrático no conceito weberiano também podem estar sujeitos às disfunções típicas da Burocracia citadas por Weber (apud CHIAVENATO, 2000, p. 268-270): internalização de regras e apego aos regulamentos,

---

36 GIL, Antonio de Loureiro, “Teoria da Agência” - “O comportamento profissional versus a cultura organizacional” – a prova e a lógica do argumento, miniartigo Disponível em <http://crcgo.org.br/novo/?p=3688> Acesso em 26.ago.2017

37 SLOMSKI, Valmor. Controladoria e governança na gestão pública. São Paulo: Atlas, 2005, p. 29/34

38 Manual da Qualidade do TCMSP MQ-01/10, p. 25-42.

39 Disponível em <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/pesquisa-indica-que-forma-de-composicao-e-obstaculo-aos-tribunais-de-contas/>> Acesso em 26.ago.2017

formalismo e papelório, resistência às mudanças, despersonalização do relacionamento, categorização no processo decisório, superconformismo, exibição de sinais de autoridade, dificuldade no atendimento ao cliente e conflitos com o público.

## **6. Os aplicativos cívicos e os dados abertos: a tendência contemporânea de Controle Social**

Para além dos canais institucionais, dos instrumentos legais e das práticas comentadas no capítulo anterior, a grande tendência contemporânea em controle social é o diálogo entre Estado e Sociedade através da tecnologia da informação, em particular os portais de transparência e os “aplicativos cívicos” (TCU, 2016)<sup>40</sup>.

### **6.1. Utilização da tecnologia da informação para fomentar a transparência governamental**

É inegável que há várias ações do Poder Público brasileiro para o fomento da transparência da gestão pública e do controle social através da utilização de tecnologias de informação e de comunicação, principalmente através de canais digitais como sites e aplicativos para celulares, e com ênfase maior nestes últimos por ser uma plataforma democrática e de amplo alcance, ou seja, difundida em todo o território brasileiro e extratos sociais. Entretanto, verifica-se a repetição de erros e de comportamento que bloqueiam resultados efetivos destas iniciativas.

Em consulta realizada na ferramenta de busca “Google”, pelo termo “aplicativos controle social”, em 17/10/2017, a pesquisa indicou a existência de 487.000 resultados. Analisando os 50 primeiros “links”, foram identificadas referências a 10 aplicativos voltados ao controle social. O resultado poderia significar uma ampla produção brasileira destes aplicativos. Entretanto, o quadro abaixo detalha melhor a real penetração deste canal de controle entre os brasileiros.

---

<sup>40</sup> Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/desafio-aplicativos-civicos/> Acesso em 27.ago.2017

**FIGURA 14 – Indicadores da popularidade de aplicativos sociais**

Aplicativo	Patrocinador	Downloads	Lançamento	Última Atualização	Avaliação Média dos Usuários
Controle Social	Tribunal de Contas da Paraíba	500 - 1000		01/03/2017	3,8
#eufiscalizo	TCU	1000 - 5000	15/06/2016	24/04/2017	4,8
Gestão Transparente	Controladoria Geral do Estado (CGE) do Piauí	500 - 1000	n/d	02/08/2016	3,9
As Diferentonas	MPOG, através de Hackathon	1000 - 5000	n/d	30/11/2016	2,5
Vidinha de Balada PaCiente Folha Limpa	Hackathon promovido pelo Ministério Público da Paraíba em conjunto com a Controladoria Geral da União	Portais de Internet	21/08/2017	n/d	n/d
Tá de Pé	Transparência Brasil	1000 - 5000	n/d	27/09/2017	4,2
Senhor Cidadão	Projeto da sociedade civil	1000 - 5000	antes de junho/2017	14/09/2017	4,4
SAC MPF	Ministério Público Federal	10.000 - 50.000	n/d	09/04/2016	4,6
Onde Votar ou Justificar	Justiça Eleitoral	100.000 - 500.000	antes de agosto/2016	28/07/2017	4,6
Politize!	Projeto da sociedade civil	10.000 - 50.000	n/d	14/04/2016	4,8

Fonte: os autores

Neste levantamento foram utilizados apenas os dados de uso, datas e avaliações dos aplicativos registrados na plataforma “Android”, através do aplicativo “Google Play”. Os mesmos aplicativos possuíam versões para a plataforma Apple, mas os dados não estavam disponíveis para consulta.

Os portais de transparência avaliados no subtítulo 3.2, bem como os portais avaliados a seguir, no subtítulo 7.3.3, também tem falhado em estruturar os dados governamentais de forma a permitir a utilização destes, pelos cidadãos, como ferramenta para o exercício do controle social.

A adoção de aplicativos para fins de controle social da Administração Pública demanda não apenas o conhecimento de técnicas e ferramentas de programação, protocolos de comunicação e de modelos de plataformas digitais. Além destes fatores, mas considerando-se apenas quesitos técnicos, a efetividade das ferramentas digitais cívicas depende também da adequação destas aos modelos de gestão pública e de controle existentes e aos hábitos digitais e de demanda de informação da sociedade à qual se destinam. Verifica-se, assim, a existência

de características que são essenciais à criação de aplicativos de cívicos voltados ao controle social, algumas das quais serão listadas neste capítulo.

### **6.1.1. Painel atual**

A evolução da Administração Pública, de um modelo patrimonialista para um gerencial, refletiu-se também na adoção de novos conceitos para um adequado trato do interesse público. Um dos mais relevantes é o conceito de “accountability”, já abordado no subtítulo 2.4.3, e que se revela em dois eixos: o vertical, exercido pelo cidadão principalmente através do voto, e o horizontal, exercido por órgão de controle.

Entretanto, o controle popular pelo voto é lento, em regra realizado apenas a cada quatro anos, poucos exercem o controle através de ações populares, e o papel e funcionamento dos controles internos e externos é desconhecido pela maioria dos cidadãos. A falta de uso dos canais oficiais para o controle da Administração resulta na inefetividade e descrença do funcionamento de ferramentas, como aplicativos e portais de transparência, para o controle social. Como descreve O’Donnel (1998, p. 2):

(...)o impacto das reivindicações sociais na mídia, quando denunciam e/ou exigem destituição ou punição por atos alegadamente ilícitos de autoridades públicas, depende muito das ações que as agências estatais propriamente autorizadas tomem para investigar e finalmente punir os delitos. Na ausência de tais ações, as reivindicações sociais e a cobertura da mídia, especialmente se forem abundantes e se referirem a temas que são considerados importantes pela opinião pública, tendem a criar um clima de insatisfação popular com o governo (e às vezes com o próprio regime), que pode obstruir suas políticas e levar à sua derrota nas eleições seguintes. Mas a insatisfação popular não necessariamente desencadeia procedimentos públicos apropriados, mesmo se a legislação existente os requer.

A análise do autor confirma uma observação que pode ser obtida do breve comparativo no FIGURA 14: Aplicativos voltados ao controle social necessitam de integração com órgãos oficiais de controle, interno ou externos, para que sejam efetivos na sua missão de permitir ao cidadão o controle social da Administração Pública, tomada em sentido amplo, ou seja, todos os órgão e entidades regidos pelo direito público interno, de forma direta ou indireta. Os aplicativos que possuem maior adesão popular são aqueles que permitem interação direta com órgãos de controle, como o “SAC MPF” e o “Onde vou votar”.

Adicionalmente, esta breve amostragem aleatória também confirma Silva et al. (2009), que, analisando sites de parlamentos, aponta três dimensões em que estes contribuem para a representação e participação política, dimensões também necessárias a aplicativos voltados ao controle social: Publicidade, “Accountability” e Participação. E especificamente sobre

participação, Silva et al. (2009, p. 7) traz que esta dimensão implica em “propensão, e abertura à influência pública”.

Ainda sobre participação pública, Barros et al. (2015, p. 64), ao compararem as estratégias digitais de interação política dos parlamentos do Mercosul, tendo como foco principal as câmaras baixas, demonstraram seus achados sobre como essas casas estimulam a abertura e influência pública através do quadro abaixo – valorando cada item analisado com ‘0’ para quando o *site* não dispunha do item; ‘1’ para quando dispunha; e ‘0,5’, quando dispunha em algum nível – de maneira que foi possível, ao final, criar um índice de potencial de engajamento de cada *site* avaliado. Quanto mais próximo de ‘1’, portanto, maior é a complexidade das ferramentas disponíveis no *website*, e maior o potencial de engajamento criado por ele. Ao quadro:

**FIGURA 15: Índice de engajamento dos parlamentos do MERCOSUL**

	<b>Ferramentas de interação e engajamento</b>	<b>Brasil</b>	<b>Argentina</b>	<b>Uruguai</b>	<b>Paraguai</b>	<b>Venezuela</b>
1	Serviços de alerta para mudanças no texto da legislação	1	0	0	0	0
2	Serviços de alerta para atividades das comissões	1	0	0	0	0
3	Serviços de alerta para introdução e mudanças na condição da legislação	1	0	0	0	0
4	Serviços de alerta para atividades dos membros do Parlamento	1	0	0	0	0
5	Serviços de alerta para atividades de monitoramento e fiscalização	1	0	0	0	0
6	Serviços de alerta para atividades do Plenário	1	0	0	0	0
7	Incorporação da análise sobre legislação feita pelo público no processo legislativo	1	1	1	1	1
8	Comentários sobre os projetos/proposições	1	0	0	0	0
9	Sugestões de projetos/proposições	1	0	0	0	0
10	Blogs dos órgãos parlamentares	1	0	0	0	0

Ferramentas de interação e engajamento		Brasil	Argentina	Uruguai	Paraguai	Venezuela
11	Blogs dos órgãos administrativos	1	0	0	0	0
12	Chats com os MPs	1	0	0	0	0
13	Chats com os servidores/consultores	0	0	0	0	0
14	E-campanhas	0	0	0	1	0
15	Atividades educativas	1	1	0	1	0
16	E-mail de contato dos MPs	1	1	1	1	0
17	E-mail de contato do staff	1	1	0	1	0
18	E-mail de contato dos órgãos parlamentares	1	1	0	1	0
19	E-petições	0	0	0	0	0
20	Fóruns	0	0	0	0	0
21	Jogos	1	0	0	0	0
22	Livro de visitas	1	0	0	0	0
23	Links para redes sociais	1	1	1	1	1
24	Comentários em notícias	1	1	0	0	0
25	Newsletter	1	0	0	0	0
26	Audiências on-line	1	0	0	0	0
27	Sugestões de questões para debate	1	0	0	0	0
28	Sugestões de procedimentos	0	0	0	0	0
29	Enquetes	1	0	0	0	0
30	Resultados das enquetes	1	0	0	0	0
31	Uso do Facebook	1	1	1	1	0
32	Uso de outras redes sociais	1	1	1	1	0
33	Uso do Twitter	1	1	1	1	1
34	Uso do Youtube	1	1	1	1	0
35	Visita guiada virtual ao prédio do Parlamento	1	0	0	0	0
<b>Índice geral de engajamento</b>		<b>0,85714</b>	<b>0,31429</b>	<b>0,20000</b>	<b>0,31429</b>	<b>0,08571</b>

Fonte: Barros et al (2015, p. 78)

De forma alinhada com o presente trabalho, Barros et al. (2015, p. 81) destacam que,

[...] nenhum dos *websites* pesquisados oferece aos cidadãos desses países a possibilidade de participar de fóruns, assinar petições eletrônicas via internet, sugerir mudanças de procedimentos legislativos ou participar de *chats* com especialistas ou servidores dessas casas.

E reforçam:

[...] há um baixíssimo interesse em deixar que o cidadão participe dos debates colocados ou interfira na agenda temática proposta pelo representante. Expressa-se aqui o conceito de representação mais como delegação, como defendido por Burke (2009) e outros teóricos, do que como participação contínua e dialógica ou *representação circular* (URBINATI, 2005), uma possibilidade aberta pelas ferramentas digitais.

Dessa citação se extrai que a mera disponibilização de informações e de canais de comunicação entre cidadãos e órgãos oficiais não significa uma real possibilidade de controle social da Administração Pública.

Em resumo, a partir do quadro comparativo entre amostras de portais oficiais para controle de obras públicas, outros sites e aplicativos para celulares voltados para o controle, além de vários estudos citados, têm-se que um primeiro requisito para o sucesso de aplicativos voltados para o controle social é ir além da simples apresentação de informações e de canais de contato com autoridades públicas, sendo obrigatória uma integração destes aplicativos com órgãos e agentes pertencentes à Administração Pública e com competência para controlar atos que podem se revelar lesivos ao interesse coletivo. Como exemplo aplicado a obras públicas, pode-se prever uma situação na qual, através das informações fornecidas pelo aplicativo, o cidadão identifique uma possível irregularidade ou inadequação em uma obra pública e, por este mesmo aplicativo e de forma simples, ele consiga informar a sua observação ao órgão responsável pela obra e ao órgão da mesma esfera federativa responsável pelo controle. Com a garantia de amplo acesso a informações públicas, sustentada pela Lei de Acesso à Informação – LAI, este mesmo aplicativo poderia ainda possibilitar o acompanhamento do tratamento da observação encaminhada dentro do órgão responsável e do de controle, e ainda oferecer estatísticas de irregularidades observadas e do desempenho dos órgãos acionados, indicando, ao cidadão, eventuais novas ações cabíveis ao contexto observado.

Como resultado da observação desse primeiro requisito, envolvimento de órgãos de controle no desenho, implantação e operacionalização de aplicativos cívicos, espera-se reduzir uma das barreiras ao uso extensivo de aplicativos cívicos: a visualização, pelo cidadão, de resultados institucionais à sua ação de controle.

### 6.1.2. Qualidade dos Canais Eletrônicos de Transparência ou Pensados para o Controle Social

O controle da Administração Pública através da utilização de aplicações eletrônicas é algo recente no Brasil, e ainda não de todo assimilada.

A partir do ano de 2012, têm-se observado um crescente número de aplicações surgidas com o objetivo de expor o acompanhamento de gastos públicos, principalmente aqueles na esfera do Executivo, tendo aumentado o número de aplicativos para acompanhamento dos gastos do Legislativo, não tendo a pesquisa encontrado nenhum aplicativo voltado especificamente para este tipo de acompanhamento no Judiciário.

Nesse quesito negativo, o da não absorção da tecnologia para fins cívicos e controle social, o Brasil segue muito bem alinhado com a experiência internacional. Estudo realizado por pesquisadores da faculdade de negócios da Universidade Ramon Llull, Barcelona, Espanha, identificaram os seguintes problemas como os mais comuns envolvendo apps cívicos<sup>41</sup>, em tradução livre:

**FIGURA 16 – Falhas comuns no desenvolvimento de aplicativos cívicos**

O que deu errado?
- Uso excessivo de datasets
- Saturação, com numerosos apps similares para o mesmo espaço de solução
- Apps de desenvolvedores demograficamente e com interesses homogêneos
- Publicação de dados sem mudanças mensuráveis nos serviços da sociedade
- Apps preexistentes ajustados para participação em competições do tipo "hackathon"
- Prêmios financeiros simbólicos, insuficientes para uma operação sustentável a longo prazo
- Adoção e suporte governamental limitado, com o envolvimento público se encerrando ao fim das competições
- Resistência governamental à transparência dos dados públicos

Fonte: ALMIRAL et al. (2016, p. 82-89)

Neste ponto, faz-se necessário uma explanação quanto aos termos da tecnologia de informação utilizados no quadro acima e em outros pontos na evolução deste tópico:

<sup>41</sup> Disponível em <<https://cacm.acm.org/magazines/2016/1/195725-open-data-and-civic-apps/fulltext>> Acesso em 27.ago.2017

- Dataset<sup>42</sup>: Banco de dados; Uma coleção de conjuntos separados de informações que são tratadas como uma unidade simples por um computador. Exemplo: Nosso banco de dados é 100 vezes mais extenso que qualquer outro publicado sobre espécies extintas.

- Hackathon<sup>43</sup>: União das palavras *Hack* e *Marathon*, é utilizada para maratonas de programação de códigos de computadores nos quais desenvolvedores de programas se reúnem por longas horas contínuas para desvendar dados e sistemas lógicos e construir aplicações com alguma finalidade específica. Sinônimos no Brasil: hackatona, hackathão, *hack day*, *hackfest* ou *codefest*. (SVAB, 2014)<sup>44</sup>

### 6.1.3. Governo eletrônico no Brasil: Origem, desenvolvimento, cenário atual<sup>45</sup>

Ciente da necessidade de integrar o cidadão à gestão da máquina pública e da importância da tecnologia da informação para este objetivo, o governo federal iniciou no ano 2000 o “Programa de Governo Eletrônico do Estado Brasileiro”.

Inicialmente, o projeto fazia uso de métodos, técnicas e ferramentas utilizadas no setor privado como uma maneira de identificar as atividades que poderiam ser suportadas pelo uso das tecnologias de informação e comunicação (TICs) na Administração Pública, tendo sido implantado pelo Decreto Presidencial de 3 de abril de 2000. Naquele momento, foi formado um grupo de trabalho que concentrava seus esforços em três linhas do programa: Universalização de serviços; Governo ao alcance de todos; Infraestrutura avançada.

Atualmente, a política brasileira de Governo Eletrônico possui um conjunto de diretrizes que direcionam a atuação dessa plataforma de informações em três frentes: “junto ao cidadão; na melhoria da gestão interna da Administração; e na integração com parceiros e fornecedores (MCT, 2000)<sup>46</sup>.

## 6.2. A atuação da sociedade, através da TIC, na utilização da transparência para o controle de resultados do Estado

Com a finalidade de fomentar a disponibilização de informações da Administração, de qualquer dos Poderes, para o exercício do controle social, o Governo Federal promulgou a Lei

<sup>42</sup> Disponível em <<http://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/dataset>> Acesso em 27.08.2017

<sup>43</sup> Disponível em <<http://link.estadao.com.br/blogs/codigo-aberto/hackathon/>> Acesso em 27.08.2017

<sup>44</sup> SVAB, Haydée, “Hackathon – O que é isso?”, artigo disponível em <<http://link.estadao.com.br/blogs/codigo-aberto/hackathon/>> Acesso em 27.ago.2017

<sup>45</sup> Disponível em <<https://www.governoeletronico.gov.br/sobre-o-programa/historico>> Acesso em 27.08.2017

<sup>46</sup> Sociedade da informação no Brasil: livro verde / organizado por Tadao Takahashi. – Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. xxv, 195p.: il.; 26cm.

nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, mais conhecida popularmente como Lei de Acesso à Informação, ou simplesmente LAI. A referida lei é bem clara quanto à suas diretrizes:

- I - Observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção.
- II - Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações.
- III - Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação.
- IV - Fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública.
- V - Desenvolvimento do controle social da administração pública.

Entretanto, é razoavelmente simples observar que estes objetivos estão distantes de serem atendidos em sua plenitude. Um estudo elaborado pelo próprio Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG em 2011, intitulado “*Avaliação de 200 sítios e e-serviços do Governo Eletrônico Brasileiro*”<sup>47</sup>, aponta uma lista dos erros mais comuns na acessibilidade dos portais federais e que impactam diretamente o controle social previsto nas ações de transparência. Entre os problemas encontrados pelo MPOG (2011) estão:

- Em 95% da amostra, os links que não apresentam descrições curtas e objetivas ou não identificam o destino ao qual remetem;
- Em 93%, as camadas lógicas não estavam organizadas corretamente
- Em 82%, havia falta de uniformidade na estrutura das páginas;
- Em 80%, os títulos estavam sem ordem lógica;
- Em 78%, havia falta de atalhos para facilitar a navegação;
- Em 77%, a leitura das palavras era incompreensível;
- Em 72%, as tabelas estavam implementadas de forma incorreta.

À parte aos problemas encontrados à época, e que persistem atualmente, existem várias informações que não são disponibilizadas de forma transparente, ou de forma alguma, nos portais eletrônicos, impactando ações de controle social sobre várias atividades estatais, principalmente as ações de controle sobre obras públicas.

Por outro lado, também é possível encontrar aplicativos que efetivamente aproximam o cidadão do controle da administração pública.

Segundo notícia publicada pelo Tribunal de Contas de São Paulo - TCE/SP<sup>48</sup> em 26/04/2017, as redes públicas de saúde e ensino estão dialogando com a sociedade por meio de aplicativos que permitem encaminhar reclamações, fotos e vídeos sobre as condições do serviço oferecido.

<sup>47</sup> Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/logistica-e-tecnologia-da-informacao/noticias/estudo-revela-erros-de-acessibilidade-em-sitios-do>> Acesso em 27.ago.2017

<sup>48</sup> Disponível em <[www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br)> Acesso em 27.ago.2017

Desenvolvido pelo Departamento de Tecnologia da Informação (DTI), o aplicativo “Fiscalize com o TCE” permite aos usuários de celulares e “tablets” uma alternativa intuitiva e rápida de apresentar uma denúncia sobre situações em que é detectado o mau uso dos recursos públicos, com a vantagem de possibilitar o georreferenciamento e a gestão das denúncias.

### **6.3. Problemas identificados na utilização de ferramentas de transparência para o acompanhamento e controle da ação estatal no planejamento e execução de obras públicas**

#### **6.3.1. Qualidade da informação disponibilizada**

O parâmetro contemporâneo de qualidade da informação são as “leis dos dados aberto”, definidas David Eaves (2009), e os oito princípios dos “Dados Abertos Governamentais”, definidos em 2007 na Califórnia, Estados Unidos, pela organização não governamental “Open Government Data”, e que são utilizados como referência em todo o mundo<sup>49</sup>.

As “leis” básicas dos dados abertos são:

1. Se o dado não pode ser encontrado e indexado na Web, ele não existe;
2. Se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, ele não pode ser reaproveitado; e
3. Se algum dispositivo legal não permitir sua replicação, ele não é útil (EAVES, 2009)

Considerando tais princípios, o Portal Brasileiro de Dados Abertos<sup>48</sup> recomenda que os dados sejam:

1. Completos. Todos os dados públicos são disponibilizados. Dados são informações eletronicamente gravadas, incluindo, mas não se limitando a documentos, bancos de dados, transcrições e gravações audiovisuais. Dados públicos são dados que não estão sujeitos a limitações válidas de privacidade, segurança ou controle de acesso, reguladas por estatutos.
2. Primários. Os dados são publicados na forma coletada na fonte, com a mais fina granularidade possível, e não de forma agregada ou transformada.
3. Atuais. Os dados são disponibilizados o quão rapidamente seja necessário para preservar o seu valor.
4. Acessíveis. Os dados são disponibilizados para o público mais amplo possível e para os propósitos mais variados possíveis.
5. Processáveis por máquina. Os dados são razoavelmente estruturados para possibilitar o seu processamento automatizado.
6. Acesso não discriminatório. Os dados estão disponíveis a todos, sem que seja necessária identificação ou registro.
7. Formatos não proprietários. Os dados estão disponíveis em um formato sobre o qual nenhum ente tenha controle exclusivo.

---

<sup>49</sup> Disponível em <<http://dados.gov.br/pagina/dados-abertos>> Acesso em 27.ago.2017

8. Livres de licenças. Os dados não estão sujeitos a regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial. Restrições razoáveis de privacidade, segurança e controle de acesso podem ser permitidas na forma regulada por estatutos. (Op. Cit.)

### **6.3.2. Características esperadas de aplicativos móveis efetivos para o controle social de obras públicas**

Com base nas “leis” e princípios expostos, espera-se que os portais de transparência e, por conseguinte, os aplicativos móveis caracterizem-se por possuírem:

- Linguagem utilizada nos portais/aplicativos na comunicação com público alvo
- Importância da geolocalização
- Incentivar o “input” de dados pelo usuário e devolução de “resultados”:
  - Mapa de risco (regiões geográficas com maior incidência de observações)
  - Integração com órgãos públicos de controle externo e/ou internos: Tribunais de Contas, Ministério Público, Controladorias
  - Mapa de resultados (indicação da atuação do poder público sobre apontamentos realizados)

### **6.3.3. Proposta de critérios para avaliação de portais de transparência: obras públicas**

A confirmação da dificuldade para exercer controle social das obras públicas pela OSC entrevistadas, a exitosa experiência do “World Café” na análise de portais de transparência, dos dados abertos e do Manual de Fiscalização de Obras Públicas do TCMSP subsidiaram nossa proposta de critérios para uma avaliação qualitativa de portais de transparência. Para efeitos de validação do modelo, aplicamos os critérios aos portais de transparência dos tribunais de contas que atuam como controle externo das cidades abordadas no “World Café”.

Os resultados são mostrados na FIGURA 16 e verifica-se que, ao se mensurar a adequação da transparência fornecida pelos órgãos públicos com a necessária para o exercício do controle pela sociedade, até mesmo os órgãos que zelam pela transparência de seus jurisdicionados estão distantes de apresentarem informações completas e acessíveis a cidadãos dispostos a auxiliarem a Administração Pública na realização dos objetivos traçados.

**FIGURA 17 - Proposta de critérios para avaliação de portais de transparência/Obras públicas<sup>50</sup>**

Grau de Transparência		Portais dos Tribunais de Contas				
		TCM/SP São Paulo - Cidade	TCE/SP São Paulo - Estado	TCE/PR Paraná	TCE/MT Mato Grosso	TCU União
Recursos Orçamentários	PPA	N/D	Bom	N/D	Regular	N/D
	LDO	N/D	Bom	N/D	Regular	N/D
	LOA	N/D	Bom	N/D	Regular	N/D
Projeto	Projeto Básico	N/D	Bom	N/D	Regular	N/D
	Projeto Executivo	N/D	Bom	N/D	Regular	N/D
Orçamento	Orçamento	N/D	Bom	N/D	Regular	N/D
Licitação	Edital	Regular	Bom	Regular	Regular	N/D
	Processo Licitatório	Regular	Bom	Regular	Regular	N/D
Contratação	Contrato	Bom	Bom	Regular	Regular	N/D
	Aditamentos	Bom	Bom	Regular	Regular	N/D
Execução	Fiscalização	N/D	Bom	Regular	Regular	Ótimo
	Pagamento	N/D	Bom	Regular	Regular	N/D
Encerramento	Recebimento Provisório	N/D	Bom	N/D	N/D	N/D
	Recebimento Definitivo	N/D	Bom	N/D	N/D	N/D

Grau de Transparência	
N/D	A informação não está disponível on-line
Fraco	A informação está online, mas fora da página de transparência ou de difícil localização
Regular	A informação está no portal transparência, mas insuficiente para fins de controle social
Bom	A informação está no portal transparência, mas passível de ser estudado apenas por especialistas
Ótimo	A informação está disponível, completa e de forma didática, compreensível inclusive para leigos

Fonte: elaborado pelos autores

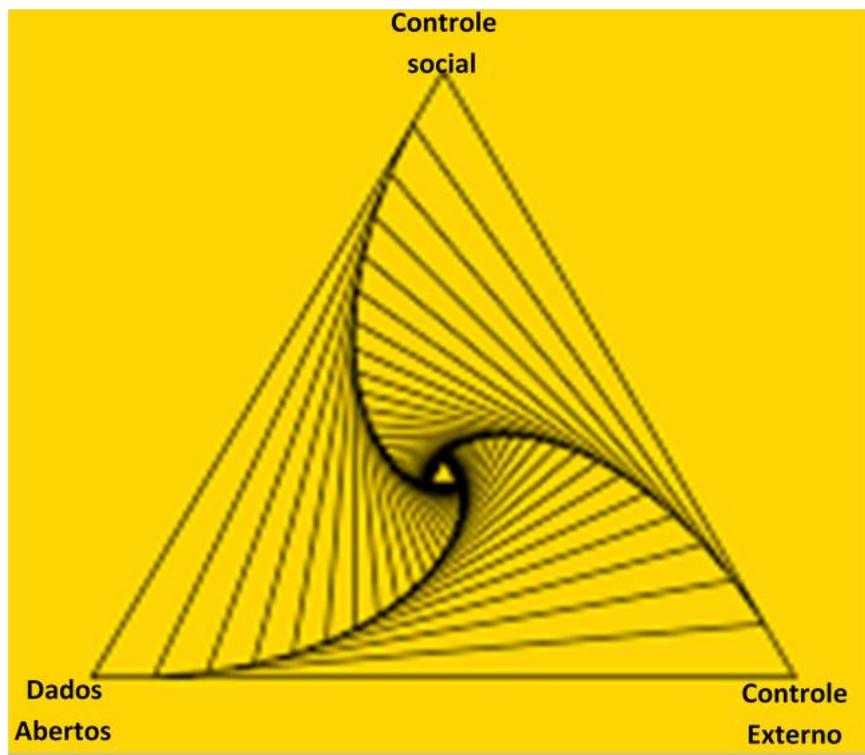
<sup>50</sup> Reforça-se que o que foi verificado é se os itens listados, referentes aos próprios órgãos, foram listados de forma transparente. Assim, por exemplo, o TCE-MT disponibiliza a consulta ao PPA, à LDO e à LOA do Estado de Mato Grosso, mas não disponibiliza um documento específico referente ao planejamento orçamentário do próprio tribunal. Por esta razão, este item foi avaliado como “regular”, pois estes documentos, disponibilizados nesse formato, não é próprio para o fomento do controle social.

## 7. Considerações Finais

Respondendo a pergunta da pesquisa – as informações e os canais de participação disponíveis viabilizam o controle social das obras públicas? As observações empíricas evidenciam que há muito a ser aprimorado na disponibilização dos dados pelo Poder Público, incluindo a oferta de formação para os potenciais agentes de controle social, conforme assinalaram todos os entrevistados. Por outro lado, a sociedade, em especial os conselhos e as organizações da sociedade civil especializadas no assunto, precisam demonstrar maior compromisso com o controle social.

Porém, sem canais institucionalizados de denúncia, o controle social é impossível. Neste sentido, a proatividade do TCMSP poderia ser um caso de sucesso a ser empreendido, ao conjugar o controle das contas públicas com o empoderamento dos cidadãos, interagindo por meio de recursos de TIC ao alcance da população paulistana.

**FIGURA 18<sup>51</sup> – Tripé-chave do Controle Social**



Fonte: os autores

<sup>51</sup> Imagem adaptada de <<http://www.reidopendrive.com.br/produtos/2451/4272/Pen-drive-Personalizado/Pen-drive-Diversos/Pendrive-Peca-Quebra-Cabeca-Triangulo---Pendrive-Personalizado---4-GB---100-Pecas>>

Em síntese, a chave do Controle Social das obras públicas e o caminho crítico a ser percorrido, particularmente no município de São Paulo, consistem em:

- ✓ Os portais de transparência precisam ampliar e disponibilizar didaticamente os dados abertos, pois são eles que “alimentam” os aplicativos cívicos;
- ✓ O Poder Público precisa disponibilizar oferta formativa para capacitar os potenciais agentes de controle social;
- ✓ O Poder Executivo precisa realizar o Controle Interno em sua plenitude de escopo, com independência e correição;
- ✓ O Controle Externo precisa incluir as demandas oriundas do controle social no planejamento da Fiscalização, como estudo de caso a proposta foi endereçada ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo, pois possui um corpo técnico altamente qualificado para esta atribuição e, ademais, o Controle Interno ainda está em fase de implantação e estruturação no município de São Paulo;
- ✓ Por fim, o controle social precisa engajar um corpo multidisciplinar disposto a analisar, acompanhar e interagir com o Controle Externo.

É desta forma que o presente trabalho pretende “contribuir para tornar didaticamente acessível e viável o controle social das obras públicas por meio dos recursos digitais, referenciando como estudo o caso do Município de São Paulo, considerando o potencial de interatividade com o TCMSP”, conforme exposto à introdução.

## 8. Referências

ABNT. NBR 13.531/95. Elaboração de projetos de edificações – Atividades Técnicas. Rio de Janeiro: Edição do autor, 1995.

\_\_\_\_\_. NBR 14724:2011 Informação e documentação - trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro, 2011.

ALVES, Márcia Dornelas, Transparência e Controle Social no Acompanhamento da Aplicação de Recursos Públicos: Atuação do Observatório Social (OS). Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Administração como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública. Brasília: 2015. Disponível em <http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/10/TCC-Final-Aluna-M%C3%A1rcia-Dornelas-Alves.pdf> Acesso em 27.ago.2017

BETTI, F. A. Lei n. 8.429/92 — dos crimes de corrupção e suas conseqüências. Revista CEJ, V. 4 n. 10 jan./abr. 2000. Disponível em <<http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/253/523> > Acesso em 07.jan.2018.

BOTTINO, Thiago. Colaboração Premiada e Incentivos à Cooperação no Processo Penal: uma Análise Crítica dos Acordos Firmados na “Operação Lava-jato”. Revista Brasileira de Ciências Criminais, Vol. 122, Agosto/2016. Disponível em <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/122.14.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/122.14.PDF) > Acesso em 7.jan.2018

BOURKE, Gabrielle; Worthy, Benjamin. Open House? The Impact of the Freedom of Information Act on Westminster. Paper for the PSA Annual Conference April 2011. Disponível em [https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/foi/foi-and-parliament/tabs/Open\\_House\\_The\\_Impact\\_of\\_FOI\\_on\\_Westminster.pdf](https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/foi/foi-and-parliament/tabs/Open_House_The_Impact_of_FOI_on_Westminster.pdf) Acesso em 27.ago.2017.

BRASIL. Conjunto de Dados. Disponível em <[http://dados.gov.br/dataset?q=Banco+Central+do+Brasil+cr%C3%A9dito&sort=score+desc%2C+metadata\\_modified+desc](http://dados.gov.br/dataset?q=Banco+Central+do+Brasil+cr%C3%A9dito&sort=score+desc%2C+metadata_modified+desc)> Acesso em 23/jun/2017.

BRASIL. Inovagov. Disponível em <<http://redeinovagov.blogspot.com.br/> > Acesso em 23/jun/2017.

BRASIL. LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. LEI No 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002. Institui o Código Civil.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 12.462, DE 4 DE AGOSTO DE 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nos 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei Parlamentar PLP 295/2016, Estabelece, com amparo nos arts. 163 e 165, § 9º, da Constituição Federal, normas gerais sobre planejamento, orçamento, fundos, contabilidade, controle e avaliação

na administração pública; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e revoga a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em <http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?numero=295&ano=2016&autor=&inteiroTeor=&emtramitacao=Todas&tipoproposicao=%5BPLP+-+Projeto+de+Lei+Complementar%5D&data=07/01/2018&page=false>

BRAZILLAB. Disponível em < <https://www.brazillab.org.br/noticias/brazillab-busca-solucoes-para-o-desafio-do-equilibrio-fiscal-de-municipios> > Acesso em 23/jun/2017.

BREDER, Jane C. Controle Social, um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/controle-social-um-modelo-em-construcao-contribuicoes-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm> Acesso em 27.ago.2017

CAMPITELLI, M. V. Medidas para evitar o superfaturamento com “jogos de planilhas” em obras públicas. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Faculdade de Tecnologia, 2006.

CARNEIRO, Marcus Aurélio Alves, 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. Rio de Janeiro: 2015. Disponível em <http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/10/TCC-OSB-MARCUS-AURELIO-ALVES-CARNEIRO.pdf> Acesso em 27.ago.2017

CFC – CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Normas Brasileiras de Contabilidade: Contabilidade Aplicada ao Setor Público, NBCs T 16.1 a 16.11. Disponível em < [http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor\\_P%C3%BAblico.pdf](http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor_P%C3%BAblico.pdf) > Acesso em 4.jan.2018

CHIAVENATO, I. Introdução à Teoria Geral de Administração. 6ª. Ed. São Paulo, Campus, 2000.

COSTA, André Galindo; PERES, Ursula Dias. Modelos Teóricos Explicativos Para Instituições Participativas: Construção de um Quadro Conceitual. São Paulo, USP, Revista Gestão e Políticas Públicas - RG&PP vol. 4(1): 1-21, 2014.

COSTA, André Galindo. Conselhos de políticas públicas e associações de moradores: estudo de caso do orçamento participativo no município de São Carlos. 164 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

CUNHA, Sheila Santos. O Controle Social e seus instrumentos. Disponível em <http://www.socialiris.org/antigo/imagem/boletim/arq493428c8bc3db.pdf> Acesso em 27.ago.2017.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 29ª ed., São Paulo: Atlas, 2016.

EAVES, David. The Three Laws of Open Government Data. Disponível em <<https://eaves.ca/2009/09/30/three-law-of-open-government-data/>> Acesso em 4.jan.2018

EISENHARDT, Kathleen, Agency Theory: An Assessment and Review, Academy of Management Review, 1989, Vol.14. No. 1, 57-74

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. Transparência e controle social na Administração Pública. In: Revista Temas de Administração Pública, v.8, n. 1, 2013.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 1999.

GIL, Antonio de Loureiro, “Teoria da Agência” - “O comportamento profissional versus a cultura organizacional” – a prova e a lógica do argumento, miniartigo disponível em <http://crcgo.org.br/novo/?p=3688> Acesso em 27.ago.2017

IBRAOP. OT IBR 004/2012. Disponível em <[http://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/04/OT\\_IBR0042012.pdf](http://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/04/OT_IBR0042012.pdf)> Acesso em 22/ago/2017.

- IGOV - Institute for government. Blogspot 2017. Disponível em <[https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog?field\\_themes\\_tid=86](https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog?field_themes_tid=86)> Acesso em 23/jun/2017.
- \_\_\_\_\_. Whitehall Monitor 2017. Disponível em <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Whitehall%20monitor%2017.pdf>> Acesso em 23/jun/2017.
- IGOV - SP. Disponível em <<http://igovsp.net/sp/auditores-de-poltrona-e-os-dados-abertos/>> Acesso em 23/jun/2017.
- \_\_\_\_\_. Tecnologias Cívicas. Disponível em <<http://igovsp.net/sp/mapeando-tecnologias-civicas/>> Acesso em 23/jun/2017.
- INTOSAI . International Organisation of Supreme Audit Institutions. Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) - Princípios fundamentais de auditoria (nível 3). Traduzidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 2015. Disponível em: [http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4\\_documents/ISSAI\\_100\\_Portugues.pdf](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/ISSAI_100_Portugues.pdf)
- KINGDON, John W. Agendas, alternatives and public policies. United States of America: Addison-Wesley Longman, 1995.
- MCCOMBS, Maxwell E.; SHAW, Donald L. The evolution of agenda-setting research: twenty-five years in the marketplace of ideas. *Journal of communication*, v. 43, n. 2, p. 58-67, 1993.
- MARCONI, M. A. e LAKATOS, E. M. Técnicas de Pesquisa: Planejamento e execução de pesquisas. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- MATOS, C. R.; MIRANDA, A. C. O. Potencial uso do BIM na fiscalização de obras públicas. *Revista do TCU, Brasília*, v. 133, p. 22-31, mai/ago, 2015. Disponível em <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/1302/1381> Acesso em 18/12/2016
- MAYSTON, David, Principals, Agents and the Economics of Accountability in the New Public Sector, *Accounting , Auditing & Accountability Journal*, Vol. 6, No. 3, 1993, pp. 68-96
- MPOG. Avaliação de 200 sítios e e-serviços do Governo Eletrônico Brasileiro. Disponível em <<https://www.governoeletronico.gov.br/noticias/estudo-revela-erros-de-acessibilidade-em-sitios-do-governo> > Acesso em 4.jan.2018.
- OPENGOVDATA. The 8 Principles of Open Government Data. Disponível em < <https://opengovdata.org/>> Acesso em 4.jan.2018.
- MY SOCIETY. Disponível em < <https://www.mysociety.org/>> Acesso em 23/jun/2017.
- O'DONNELL, Ghillermo: Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*. 1998, vol. 44. ISSN 0102-6445. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003> Acesso em 7.jan.2018.
- ORNSTEIN, Sheila Walbe; FORMOSO, Carlos T. (editores). *Ambiente Construído V.9/ N.2/ 2009*. Revista online da ANTAC – Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído. Edição especial sobre desempenho no ambiente construído. [Heep://www.antac.org./br ambienteconstruido/](http://www.antac.org.br/ambienteconstruido/) [ Edição especial sobre Qualidade do Projeto].
- PACHECO F., A. B. O Projeto Básico como elemento de responsabilidade na gestão pública. *Revista do TCU, Brasília*, v. 99, p. 73-76, jan/mar, 2004.
- PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro , v. 43, n. 6, p. 1343-1368, Dec. 2009 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122009000600006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000600006&lng=en&nrm=iso)>. access on 27 Aug. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>.

PINDYCK, R. S., RUBINFELD, D. L., Microeconomia, Tradução de Pedro Catunda, Revisão Técnica de Roberto Luis Troster, São Paulo: Makron Books, 1994.

POUBEL DE CASTRO, Domingos, Auditoria e controle interno na administração pública: evolução do controle interno no Brasil: do Código de Contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003: guia para atuação das auditorias e organização dos controles interno nos Estados, municípios e ONGs. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

RAUSCH, R. B.; SOARES, M. Controle social na Administração Pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. REPeC - Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, Brasília, v. 4, n. 3, art. 2, p. 23-43, set/dez. 2010.

REIS, Camilo Lellis, Controle interno aplicado na gestão pública, out./nov. de 2016. Notas de Aula. Arquivo Powerpoint.

ROCHA, A.C. Accountability na Administração Pública: a atuação dos Tribunais de Contas. Artigo apresentado no XXXIII Encontro da ANPAD – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração. São Paulo – SP, 19 a 23 de setembro de 2009. Disponível em < <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf> > Acesso em 4.jan.2018.

ROSS, Stephen A. “The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem.” The American Economic Review, vol. 63, no. 2, 1973, pp. 134–139. JSTOR, [www.jstor.org/stable/1817064](http://www.jstor.org/stable/1817064).

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank. Policy change and learning: An advocacy coalition framework. Boulder: Westview, 1993.

SÃO PAULO CIDADE. Prefeitura do Município de São Paulo. Legislação. Disponível em <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>> Acesso em 4.jan.2018

\_\_\_\_\_. Apostila Institucional Ouvidoria Geral. São Paulo, Prefeitura do Município de São Paulo, 2012. Disponível em <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/ouvidoria/OGM%20Docs/apostilaOUVIDORIA2014\\_ogm.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/ouvidoria/OGM%20Docs/apostilaOUVIDORIA2014_ogm.pdf)> Acesso em 4.jan.2018

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Moacir Marques da.. Controle Externo das Contas Públicas. São Paulo: Editora Atlas, 2014

SILVA, S. P. et al. Publicidade, accountability e participação nos parlamentos on-line da América Latina: estudo sobre seis países. SEMINÁRIO NACIONAL DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA, 1., 2009, Curitiba. Anais... Curitiba: UFPR, 2009

SILVA, Valmir Leoncio da. A Nova Contabilidade aplicada ao Setor Público: uma abordagem prática. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

SLOMSKI, Valmor. Controladoria e governança na gestão pública. São Paulo: Atlas, 2005

SLOMSKI, V., MELLO, G. R., TAVARES FILHO, F. Governança corporativa e governança na gestão pública. São Paulo: Atlas, 2008.

TCE-MT. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE-MT. Disponível em <<https://www.sigespmt.com.br/aplictransparencia/tce/?ug=128#/home>>. Acesso em 11/jan/2018 e 12/jan/2018.

TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE-PR. Disponível em <<http://www1.tce.pr.gov.br/>>. Acesso em 11/jan/2018 e 12/jan/2018.

TCE-SP. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP. Disponível em < <http://www4.tce.sp.gov.br/>>. Acesso em 11/jan/2018 e 12/jan/2018.

TCMSP. Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCM-SP. Disponível em < <https://portal.tcm.sp.gov.br/>>. Acesso em 11/jan/2018 e 12/jan/2018.

\_\_\_\_\_. Manual técnico de fiscalização de obras públicas e serviços de Engenharia. Documento interno, 2005.

\_\_\_\_\_. Manual da Qualidade MQ-01/1, Documento interno, 2005a.

\_\_\_\_\_. Manual de Fiscalização: MF-SFC-01, Documento interno, 2016.

TCU. Tribunal de Contas da União – TCU. Disponível em < <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/congresso-nacional/control-externo/>>. Acesso em 11/jan/2018 e 12/jan/2018.

\_\_\_\_\_. Anais do VII Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas. Brasília, 25 a 29 de novembro de 2002. Disponível em <http://portal3.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055490.PDF> acesso em 18/12/2016.

\_\_\_\_\_. Auditoria de obras públicas, Módulo 2, Aula 1 – Curva ABC de serviços e insumos. Brasília: TCU, 2011.

\_\_\_\_\_. Roteiro de Auditoria de Obras Públicas. Brasília, Boletim do Tribunal de Contas Especial. Brasília, 11 de dezembro de 2012 - Ano XLV - Nº 26.

\_\_\_\_\_. Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas. 4ª. Edição. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas / Tribunal de Contas da União, Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste. – Brasília: TCU, 2014.

TIIA. The Institute of Internal Audit. The Role of Auditing in Public Sector Governance. Disponível em < [https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/Public\\_Sector\\_Governance1\\_1\\_.pdf](https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/Public_Sector_Governance1_1_.pdf)> Acesso em 7.jan.2018.