



Observatório da Despesa Pública e Observatório Social do Brasil como mecanismos de controle, fiscalização e participação social

Udmila Araújo Abreu Coelho¹
Júlia de Jesus Pereira²
Juliana Domingos Ferreira³
Bianca Teixeira Santana⁴
Anete Pereira Florencio Paparana⁵
Jean Conceicao Dos Santos⁶

Universidade Federal Fluminense (UFF/ICHS)

Resumo

O presente artigo analisa o Observatório da Despesa Pública (ODP) e o Observatório Social do Brasil (OSB) como mecanismos utilizados por órgãos de controle e agentes da sociedade civil, respectivamente, para desenvolver funções de fiscalização e transparência por meio de um levantamento de informações e análise do uso de recursos públicos. Assim, este artigo tem como objetivo principal apresentar esses mecanismos e suas contribuições para o aprimoramento do controle dos gastos públicos, bem como analisar a distribuição regional dos observatórios considerando suas especificidades. Para tal foi realizada uma pesquisa de campo que reúne descrições tanto quantitativas quanto qualitativas, concluindo que os órgãos de controle interno e membros da sociedade civil estão utilizando recursos tecnológicos avançados e metodologias específicas no tratamento de dados e informações a fim de, aplicar ações corretivas e utilizar essas informações na tomada de decisão.

Palavras-chave: Controle Interno, Transparência e Participação Social

1 – Introdução

Os escândalos ocorridos nas duas primeiras décadas do séc. XXI envolvendo conglomerados empresariais associados aos inúmeros casos de fraudes, desvios e improbidades, inclusive a que resultou no *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff em 2016, repercutiu como um descrédito das instituições estatais, marcado pela incredulidade social sobre a capacidade do Estado em cumprir suas funções. Isso

¹ Graduada em Licenciatura Plena em Pedagogia (UERJ, 2015). Graduada em Bacharel em Administração Pública (UFF). Email: <udmila_mila@hotmail.com >

² Graduada em Bacharel em Administração Pública (UFF). Email: <julliaadejesus@gmail.com>

³ Graduada em Bacharel em Administração Pública (UFF). Email: <Juliana.domingos@live.com>

⁴ Graduada em Bacharel em Administração Pública (UFF). Email: <bianca15teixeira@yahoo.com.br>

⁵ Graduada em Bacharel em Administração Pública (UFF). Email: <net_florencio@hotmail.com>

⁶ Graduando em Bacharel em Administração Pública (UFF). Email: <jean_alag@hotmail.com>



reforça a importância da contabilidade das auditorias interna e externa e dos demais mecanismos de controle da administração no contexto das organizações públicas brasileiras.

Em discurso na abertura do IX Fórum Brasileiro da Atividade de Auditoria Interna Governamental, a ministra Laurita Vaz, presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), enfatizou o papel crucial dos órgãos de controle interno, considerando os desafios do contexto que instituições estão inseridas atualmente. Em sua prolação a ministra afirmou:

Os desafios de administrar num contexto de grandes demandas sociais, de baixa credibilidade das instituições e de forte restrição orçamentária exigem dos gestores um esforço muito grande de coordenação das diversas estruturas e recursos dos órgãos para garantir não só a eficácia, mas a eficiência dos processos de trabalho e o cumprimento dos objetivos e missões institucionais [...] Neste cenário, destaco a importância de uma auditoria interna forte e presente no dia a dia das instituições e a necessidade de seu reconhecimento dentro dessas instituições, como um elemento estratégico e essencial para que uma organização alcance seus objetivos de forma segura e eficiente (VAZ, 2017, s/p).

Segundo Monteiro (2015), o controle interno é um método de fiscalização do cumprimento do conjunto de princípios e regras das entidades públicas, que visa não só corrigir como também prevenir atos ilícitos e, dessa forma, garantir o cumprimento da missão da entidade, que no caso da máquina pública é oferecer os serviços básicos de qualidade à população. A função do controle é de extrema importância para a gestão estatal em relação a eficiência, eficácia e redução de riscos nos processos administrativos, assim como a efetivação dos princípios da administração pública - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dispostos no artigo 37 da Carta Magna.

Nessa perspectiva, Filho (2008, p. 98) afirma que há "necessidade da presença efetiva do Controle Interno na Administração Pública, que juntamente com a Auditoria Interna, constituem-se em ferramentas indispensáveis no combate ao desvio de conduta e ao erro". O principal desafio é elaborar e implantar mecanismos que permitam ao auditor levantar informações, analisá-las minuciosamente e chegar a conclusões sólidas.



Diante disso, o presente trabalho levanta os seguintes questionamentos: como os órgãos de controle estão exercendo suas funções e quais ferramentas estão utilizando na gestão dos gastos públicos ?

Assim, o objetivo principal é analisar dois recursos recentes que visam o aprimoramento do controle dos gastos públicos. Os objetivos específicos são: Identificar observatórios de controle dos gastos públicos; caracterizar a instituição de acordo com o setor (público, ou terceiro setor); explicar a metodologia utilizada na implementação das ações fiscalizadoras; delinear a distribuição regional onde essa metodologia é aplicada.

Os objetos de análise são o Observatório da Despesa Pública (ODP) que é uma ferramenta de controle interno e o Observatório Social do Brasil (OSB) que é uma organização de controle exercido por agentes que emergem da sociedade civil, tendo por objetivo a ação política tanto na proposição de políticas públicas quanto na autorregulação social das instituições e organizações responsáveis por defender o interesse público.

Para alcançar os objetivos propostos, foram utilizados como procedimentos metodológicos um estudo fundamentado em uma bibliografia especializada (artigos, livros, teses, dissertações, sites e periódicos variados), além da jurisprudência da Controladoria Geral da União - CGU, e de importantes princípios constitucionais que exigem controle dos atos estatais para identificar e obter informações sobre as características dos objetos de análise. A pesquisa documental segue uma abordagem voltada para a ampliação do conhecimento teórico-empírico relativo ao controle institucional (interno) e social, à transparência na divulgação e acesso às informações públicas, bem como a *accountability*, para que haja, de fato, a participação popular na gestão pública.

Como contribuição deste trabalho para a Gestão Pública pode-se destacar o sentido prático dado a temática do controle estatal, ressaltando a importância de uma gestão e planejamento estratégicos, o que vai além do viés contábil-orçamentário. Vale ressaltar que não há pretensão de esgotar o tema mas fornecer subsídios para compreensão do assunto e também para futuros trabalhos.

2 – Metodologia

Quanto à natureza, a pesquisa é considerada básica pois “objetiva gerar conhecimentos novos e úteis para o avanço da ciência sem aplicação prática”



(PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 51); de caráter exploratório cuja finalidade é “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. (GIL, p. 27, 2008) e descritivas que têm por objetivo descrever completamente determinados fenômenos (MARCONI; LAKATOS, p.186, 2003), em que se obtém tanto descrições quantitativas e/ou qualitativas quanto acumulação de informações detalhadas.

O método adotado está relacionado a uma pesquisa de campo, ou seja, “aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema, para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese, que se queira comprovar, ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles”. (MARCONI; LAKATOS, p.186, 2003).

Quanto à técnica, utilizou-se um levantamento de dados para obter informações em documentais internos, como relatórios e manuais da organização; e externos como publicações; reportagens; etc; obtidos em fontes oficiais da Controladoria Geral da União e do Observatório Social do Brasil. Outros procedimentos técnicos foram utilizados, como a observação e análise de conteúdo.

O universo do estudo limita-se a análise de instituições responsáveis pelo controle dos gastos públicos (o Observatório da Despesa Pública, criado em 2008, e o Observatório Social do Brasil, criado em 2005). A amostra desta pesquisa é considerada não probabilística, já que o objeto não foi escolhido aleatoriamente, mas intencionalmente por conveniência e acessibilidade aos elementos da população. Outra característica amostral é a tipicidade da seleção de elementos, considerados pelos pesquisadores, representativos da população-alvo por sua projeção na área.

O levantamento de dados para esta pesquisa ocorreu da seguinte forma:

(a) realizou-se uma busca nas bases de dados da Capes utilizando ferramentas de refinamento, cujo critério de escolha era que os artigos apresentassem o termo “Controle”; “Controle interno” e “Controle Social” no título, no resumo ou nas palavras-chave, a fim de localizar apenas os artigos presentes no campo das ciências sociais, e dentro de temas relacionados à área da Administração Pública. A partir dessa ação, localizou-se artigos nos periódicos;

(b) examinou-se todos os títulos dos artigos que possuíam maior grau de correlação com o tema na área da Administração Pública;



(c) realizou-se um refinamento pelos resumos dos artigos;

(d) praticou-se a leitura integral dos artigos;

(e) buscou-se dados documentais, entrevistas e outros registros nos *sites* da Controladoria Geral da União e do Observatório Social do Brasil.

Ressalta-se que no momento em que foi realizada a leitura dos artigos, a seleção deu-se integralmente por artigos brasileiros, por retratar o cenário que interessa e porque o pequeno número de artigos internacionais cuja relevância do termo “controle social” estava mais relacionada ao poder de controle social da polícia. A organização dos dados foi realizada por categorias de conteúdo.

3 – Resultados e Discussão

3.1 – Controle interno

Para este trabalho cabe analisar o sistema de controle interno na Administração Pública:

O controle interno é (...) aquele exercido dentro de um mesmo Poder, seja o exercido no âmbito hierárquico, seja o exercício por meio de órgãos especializados, sem relação de hierarquia com o órgão controlado, ou ainda o controle que a administração direta exerce sobre a administração indireta de um mesmo Poder. (ALEXANDRINO E PAULO, 2010 p. 759 *apud* LONDERO, 2012, p. 15)

Dessa forma, os fundamentos do controle interno estabelecem que o Poder Executivo deve exercer o controle sem prejuízo às atribuições de órgão destinados, especificamente, para este fim. Essas instituições e órgãos de Controle Interno são criados no interior do Estado para fiscalizar as ações do mesmo. No Brasil, temos alguns exemplos destes órgãos, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU). A CGU destaca-se por ser responsável pelo controle interno, sua criação, estrutura e projetos auxiliam na fiscalização e *accountability* - termo de origem inglesa sem correspondente em português e que significa “prestação de conta” ou “responsabilização” - visando prevenir e diminuir a corrupção.

A Controladoria Geral da União é um órgão do Governo Federal que atua diretamente nos assuntos relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da



transparência da gestão, fazendo valer a lei n. 4.320/64 que estatui as Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Criada em 28 de maio de 2003, com a publicação da Lei nº 10.683, como agência anticorrupção do país, passou por algumas mudanças estruturais até que, em 30 de setembro de 2016, foi publicada a Lei nº 13.341, que transformou a CGU em “Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU)”, sendo que essa nomenclatura foi modificada na Lei nº 13.502, de 1º de novembro 2017, e passou a ser “Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União”, no entanto, o órgão manteve as atribuições e competências da Controladoria por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, e ouvidoria.

Na prática, as principais funções da Controladoria podem ser observadas em seus programas e ações, publicados na internet por meio da página oficial da CGU, dentre os principais programas de prevenção e combate a corrupção encontra-se o Observatório da Despesa Pública, que será abordado adiante juntamente com o Observatório Social do Brasil, outro mecanismo de fiscalização e controle.

3.2 – Controle Social

A respeito dessa forma de controle a Constituição Federal, no artigo 74, diz “[...] Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.” (BRASIL, 1988, ar. 70, §2º). Segundo Conceição (2010), o controle social consiste na participação social, embasada no supracitado trecho legal, na administração dos órgãos públicos e defesa de seus direitos.

A origem desse controle vem dos primórdios dos grupos sociais, onde a sociedade estabelecia as normas de conduta a fim de influenciar os objetivos gerais desses grupos. Silva (2002) acrescenta que na Administração Pública esse controle surge da necessidade de verificação das atividades inerentes a sociedade, da fiscalização do cumprimento da obrigação ética dos administradores. Pode ser exercido de forma direta, como uma denúncia aos órgãos de controle interno ou como reclamações na ouvidoria, no entanto, a iniciativa de procurar as autoridades para denunciar desvios de



condutas do próprio Estado não é algo comum, talvez por falta de um amplo conhecimento social sobre o assunto, faz com que parte da sociedade se desinteresse pelas atividades públicas e ou desvalorizem o exercício do mecanismo do controle social.

Com isso, os governantes elegem suas prioridades e as colocam em prática em suas atividades, harmonizando ou não com as necessidades sociais. Por esse motivo, é necessário que haja maior encorajamento nas escolas, centros universitários, organizações não-governamentais ou espaço para a participação social, pois são nesses locais que crianças, jovens e adultos formam seus conceitos de cidadania.

É nesse contexto que surgem iniciativas bem sucedidas de sistematização e organização de pessoas, cujos objetivos são habilitar e fortalecer o posicionamento da sociedade civil para uma atuação constante sobre os atos da administração pública estatal. Dentre os mecanismos potenciais para o envolvimento direto dos indivíduos ou grupos interessados, o Observatório Social do Brasil é o que tem obtido resultados significativamente eficazes, levando em consideração fatores sociopolíticos, valores éticos e morais desejáveis que legitimam o processo praticado.

Em pesquisa de campo foram coletadas informações e dados sobre o Observatório da Despesa Pública e Observatório Social do Brasil a fim de atingir os objetivos propostos.

3.3 – Observatório da Despesa Pública

De acordo com o portal do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (2019), o Observatório da Despesa Pública (ODP) é definido como “uma unidade permanente de acompanhamento dos gastos governamentais tem o objetivo de contribuir para o aprimoramento do controle interno e de ser uma ferramenta de apoio à gestão”.

O ODP se tornou parte do Programa de Governo de Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção, em 18 de dezembro de 2008, instituído oficialmente pela Portaria n.º 1.215, de 25 de junho de 2009, fazendo junção das mais modernas tecnologias anti fraudes à uma equipe altamente especializada, o que possibilita uma análise dos gastos públicos de forma mais eficiente e a adoção de ações estratégicas na tomada de decisão.



As técnicas de inteligência utilizadas nas investigações somadas ao uso de ferramentas de Inteligência de Negócios (BI), ao processamento analítico de dados (OLAP), ao processamento estatístico e a análise investigativa nos laboratórios resultam na geração de informações específicas dos padrões de Auditoria, que funcionam como um suporte na fiscalização do gasto público federal, e na produção de informações que subsidiarão a tomada de decisão e a condução de atos alvo da inteligência investigativa da CGU.

3.3.1 – A disseminação da metodologia de trabalho em rede do ODP

A metodologia de trabalho da Rede ODP é disseminada entre seus participantes por meio do Manual Conceitual e Operacional do Observatório da Despesa Pública, respeitando as especificidades e finalidades de cada instituição. De acordo com o *site* da CGU, o Processo de Trabalho obedece às seguintes etapas:

Iniciação - Um tema é eleito para ser apurado pelo Observatório da Despesa Pública (ODP) e inicia-se a montagem de um Mapa Mental pelo Grupo de Ligação, onde são explorados e registrados os meios necessários ao cumprimento dos objetivos do projeto, como fontes de informação, articulações externas necessárias e planejamento das macro-atividades a serem desenvolvidas pela equipe. Desse Mapa Mental deriva a lista inicial de trilhas e indicadores, com as respectivas fontes de informação e suas principais características, qualidade, porte e disponibilidade.

Essas trilhas são desenvolvidas com base em pesquisas e contatos com os provedores de informação para elaboração da proposta de escopo detalhado do projeto ao Conselho de Análise. A proposta inclui as hipóteses levantadas pela equipe no estudo desse tema e as ações de campo sugeridas para a validação dos resultados obtidos.

Elaboração - Com a proposta aprovada e priorizada pelo Conselho de Análise, inicia-se a fase de obtenção das informações necessárias, já considerando a biblioteca de fontes de informação existentes no ODP e os canais da CGU junto aos detentores e especialistas em bases de dados. A medida em que as bases são obtidas, a Unidade de Produção e Memória (UPM) trabalha sua modelagem e executa os processos de carga de informações (ETL) para as bases de dados necessárias às análises.

Execução - Com os dados carregados nos bancos de dados do ODP e com as correlações estabelecidas entre essas bases, inicia-se a fase de investigação dos dados com as ferramentas de processamento analítico de dados (OLAP), data mining e análise



investigativa. Usualmente essa fase permite que se confirme ou refute hipóteses iniciais e permite que seja feito um natural ajuste nas trilhas.

Conclusão - O Grupo de Ligação e a UPM apresentam os resultados do tema ao Conselho de Análise, que será a instância responsável por decidir as próximas etapas, a estratégia da difusão da informação a outros órgãos do governo e/ou imprensa, o aprofundamento da análise, a ampliação da amostra de campo e a mudança legal e/ou normativa, entre outras definições. O Conselho de Análise também define se o tema passará ou não a ter monitoramento sistemático e periódico por meio da criação de indicadores próprios.

Difusão - Definida a estratégia de difusão de informações pelo Conselho de Análise, são elaborados os relatórios e comunicados internos e externos para as áreas afetadas pelo estudo. A divulgação para os meios de comunicação compete à Assessoria de Comunicação da CGU, que elabora a visão jornalística da análise dos dados, visando facilitar a compreensão do tema para a sociedade.

3.3.2 – Órgãos integrantes e distribuição regional da Rede ODP

A Rede ODP abrange entes dos controles internos e dos controles externos nas três esferas governamentais: União, Estados, Municípios e Tribunais de Contas. Com isso é possível interligar o controle dos gastos públicos nos diferentes níveis de governo. O processo de implantação do modelo do ODP nos estados teve início em 2012, sob a alcunha ODP.estadual, os primeiros estados foram: Santa Catarina e Bahia. Em 2015, o convite se estendeu aos demais estados, em 2016 outro projeto-piloto surgiu com o Tribunal de Contas de Santa Catarina. Em 2017, o projeto se estendeu aos demais tribunais de contas, com parcerias na implementação da metodologia do ODP, o denominado ODP.TC.

A expansão feita pela CGU resultou na adesão ao ODP, até meados de 2019, de 14 Estados, 19 Tribunais de Contas Estaduais e 2 Tribunais de Contas Municipais, 29 Municípios que aderiram ao projeto por intermédio dos ODP.estaduais e 01 Ministério Pública Estadual, formando a Rede ODP, com 65 entes, além da própria CGU.

QUADRO 1 – Órgãos que compõe a rede ODP

ESTADOS	MUNICÍPIOS	TRIBUNAIS	MINISTÉRIO PÚBLICO
Controladoria-Geral do Estado de Alagoas	Crato-CE	Tribunal de Contas do Estado do Acre	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



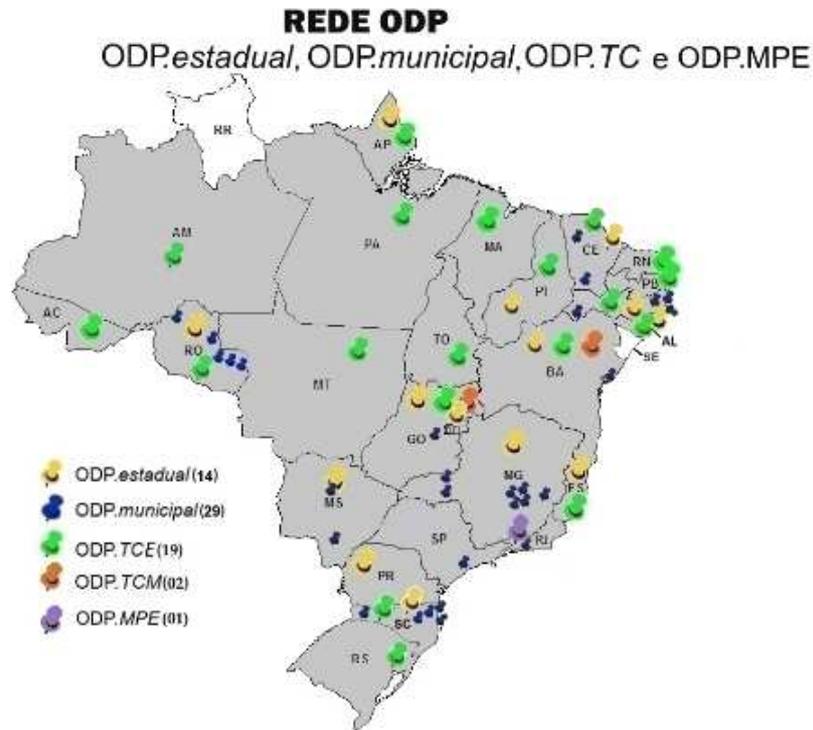
Controladoria-Geral do Estado do Amapá	Rio de Janeiro-RJ	Tribunal de Contas do Estado de Alagoas	
Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia	Sobral-CE	Tribunal de Contas do Estado do Amapá	
Controladoria e Ouvidoria-Geral do Estado do Ceará	Belo Horizonte-MG	Tribunal de Contas do Estado da Bahia	
Secretaria de Estado de Controle e Transparência do Espírito Santo	Betim-MG	Tribunal de Contas do Estado do Ceará	
Controladoria-Geral do Estado de Goiás	Ipatinga-MG	Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo	
Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais	Lagoa Santa-MG	Tribunal de Contas do Estado de Goiás	
Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul	Sete Lagoas-MG	Tribunal de Contas do Estado do Maranhão	
Controladoria-Geral do Estado de Pernambuco	Uberlândia-MG	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso	
Controladoria-Geral do Estado do Paraná	Campo Grande-MS	Tribunal de Contas do Estado do Pará	
Controladoria-Geral do Estado do Piauí	Dourados-MS	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba	
Controladoria-Geral do Estado de Rondônia	Jaboatão do Guararapes-PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco	
Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina	Petrolina-PE	Tribunal de Contas do Estado do Piauí	
Controladoria-Geral do Distrito Federal	Recife-PE	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia	
	Cacoal-RO	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina	
	Ji-Paraná-RO	Tribunal de Contas do Estado do Tocantins	
	Pimenta Bueno-RO	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas	
	Porto Velho-RO	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás	
	Vilhena-RO	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia	
	Camboriú-SC	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte	
	Chapecó-SC	Tribunal de Contas do Estado do Rio	



		Grande do Sul	
	Gaspar-SC		
	Itajaí-SC		
	Rio do Sul-SC		
	São Paulo-SP		
	Goiânia-GO		
	Salvador-BA		

Fonte: CGU (2019)

FIGURA 1. Mapa com a distribuição dos ODPs pela federação.



Fonte: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. (2019)

Essa disseminação da metodologia do ODP tem a finalidade de promover o intercâmbio de metodologias, informações e tecnologias nos Estados e, assim, incrementar as ações na prevenção de desvios e monitoramento das despesas públicas.

3.3.3 – Planejamento estratégico da Rede ODP

De acordo com o *site* da Controladoria Geral da União, a missão da REDE ODP é “Contribuir para a integração e aprimoramento do controle interno e externo na administração pública, por meio da produção de informações estratégicas e monitoramento dos recursos públicos”. E para cumpri-la, é necessário um planejamento estratégico alinhado com os valores da instituição, bem como aos princípios



constitucionais. Para o período 2018/2022 foram definidos cinco eixos estratégicos no planejamento da Rede ODP:

- Ampliação da Rede
- Tecnologia
- Pessoas
- Produtos e Serviços
- Fortalecimento da Rede

A implementação do Planejamento Estratégico abrange os seguintes processos:

- Definir e implementar estratégia de ampliação e estruturação necessária para a adesão;
- Promover acordos de cooperação técnica com outros órgãos de combate à corrupção e de inteligência;
- Desenvolver mecanismos para hospedar base de dados, produzir e compartilhar informações estratégicas;
- Criar sistema de gestão de trilhas;
- Desenvolver meios de visualização para análise do resultado;
- Desenvolver diretrizes de segurança da informação;
- Programa de capacitação continuada para a Rede ODP;
- Criar modelos de risco para auxiliar a indicação de prioridades de estudos;
- Definir critérios de mensuração da efetividade das trilhas trabalhadas;
- Regulamentar a estrutura, funcionamento e padronizar os procedimentos da Rede ODP;
- Definir estratégia e mecanismos de divulgação da Rede ODP;
- Fomentar parcerias com instituições de ciência, tecnologia e sociedade civil organizada;
- Captar recursos para fortalecimento da Rede ODP.



3.4 – Observatório Social do Brasil

O Observatório Social do Brasil - OSB, enquanto instituição não governamental, sem fins lucrativos, dissemina uma metodologia padronizada para a criação e atuação de uma rede de observatórios sociais (OS), organizações democráticas e apartidárias do terceiro setor: o Sistema OSB, que atua como pessoa jurídica, em forma de associação, priorizando o trabalho técnico, uso de uma metodologia de monitoramento das compras públicas em nível municipal, desde a publicação do edital de licitação até o acompanhamento da entrega do produto ou serviço, de modo a agir preventivamente no controle social dos gastos públicos. Também atuar na educação fiscal, a inserção da micro e pequena empresa e construção de indicadores da Gestão Pública.

A estrutura da rede de OS cria um espaço para se exercer a cidadania, com característica democrática e apartidário, e, assim, reunir o maior número possível de representantes da sociedade civil. A rede já conta com 134 observatórios sociais em 16 estados brasileiros:

QUADRO 2 – Observatórios Sociais

BAHIA (BA) – 6	Barreiras Jequié Porto Seguro Santo Antonio de Jesus Ilhéus Lauro de Freitas
DISTRITO FEDERAL (DF) – 1	Distrito Federal – Brasília
GOIÁS (GO) – 1	Goiás – Goiânia
MINAS GERAIS (MG) – 8	Divinópolis (Em Breve) Itabira Montes Claros (Em breve) Pará de Minas Paracatu Piumhi Sete Lagoas Uberlândia
MATO GROSSO (MT) – 4	Cáceres Cuiabá Rondonópolis Sorriso
MATO GROSSO DO SUL (MS) – 1	Mato Grosso do Sul – Campo Grande
PARÁ (PA) – 3	Abaetetuba Belém Capanema
PARANÁ (PR) – 32	Apucarana



	Arapongas Campo Largo Araucária Assis Chateaubriand Campo Mourão Campos Gerais Campos Gerais – Palmeira Cascavel Cianorte Curitiba Faxinal Foz do Iguaçu Palotina Francisco Beltrão Goioerê Guarapuava Irati Laranjeiras do Sul Londrina Marechal Cândido Rondon Mandaguari Matinhos Medianeira Nova Esperança Palmas Paranavaí Paranaguá São José dos Pinhais Toledo Pato Branco União da Vitória
PIAUÍ (PI) – 1	Picos
RIO DE JANEIRO (RJ) – 8	Araruama Barra Mansa Niterói Nova Iguaçu (Em Breve) Petrópolis (Em Breve) Rio de Janeiro São Pedro da Aldeia Teresópolis
RIO GRANDE DO NORTE (RN) – 1	Natal
RIO GRANDE DO SUL (RS) – 15	Bento Gonçalves Cachoeirinha Caxias do Sul Cruz Alta Erechim Farroupilha Gravataí e Glorinha Guaíba Lajeado Novo Hamburgo Pelotas Porto Alegre Santa Maria Santa Rosa



	São Leopoldo
RONDÔNIA (RO) – 1	Rolim de Moura
SANTA CATARINA (SC) – 27	Balneário Camboriú Blumenau Brusque Caçador Chapecó Concórdia Criciúma Florianópolis Içara Imbituba Indaial Itajaí Itapema Joinville Lages Mafra Morro da Fumaça Navegantes Palhoça Pinhalzinho Pomerode Rio do Sul São Bento do Sul São Francisco do Sul São Joaquim Tubarão Xaxim
SÃO PAULO (SP) – 23	Ourinhos Americana (Em Breve) Bauru Franca Indaiatuba (Em Breve) Itapeva Itu Jacareí Jundiaí Leme Limeira Lins Mococa Pindamonhangaba (Em Breve) Ribeirão Preto Rio Claro São Caetano do Sul São José do Rio Preto São José dos Campos São Paulo Sorocaba Suzano Taubaté
TOCANTINS (TO) – 2	Araguaína Palmas

Fonte: Observatório Social do Brasil. (2019)



Na prática, a metodologia disseminada pelo OSB viabiliza-se por meio do SINGEP (Sistema Gerenciador de Indicadores de Gestão Pública) a criação de vários Indicadores da Gestão Pública - IGP, e também a utilização desses instrumentos de acompanhamento e fiscalização das contas públicas. Dentre esses indicadores, temos a Matriz de Indicadores de Gestão Pública de Curto Prazo (MIGP-CP), a Matriz de Indicadores de Gestão Pública de Longo Prazo (MIGP-LP). Para acessar os Indicadores é necessário estar cadastrado no sistema. O sistema de acesso ao banco de dados de "Indicadores de Gestão Pública" - IGP do Observatório Social do Brasil (OSB), é subsidiado por dados oriundos de fontes oficiais, disponibilizados por diferentes órgãos.

Segundo Eduardo Burckhardt em reportagem, publicada em 19 out 2018 no site da Revista Veja, intitulada "Guardiões contra a corrupção", o que estimulou o surgimento da rede OSB foi um escândalo de corrupção ocorrido no início dos anos 2000 em Maringá, no Paraná. As denúncias culminaram com o afastamento do prefeito e prisão do secretário da Fazenda pelo desfalque de 115 milhões de reais nos cofres públicos. Em 2005, foi instituído o pioneiro Observatório Social de Maringá. Atualmente, a rede atua em 140 cidades de 16 estados, e há uma fila de cinquenta municípios nos trâmites do processo de filiação. A rede de mais de 3.000 voluntários e especialistas (profissionais liberais, professores, contadores, empresários, estudantes, donas de casa e aposentados) que fiscalizam o uso de dinheiro público em prefeituras e câmaras de vereadores.

Burckhardt ressalta, ainda, que a diferença da metodologia OSB está em antecipar-se às fraudes ou aos erros que custam caro ao contribuinte, por isso dedica-se empenho especial às licitações municipais. Em cada observatório, uma equipe formada por voluntários e técnicos examina editais e acompanha o processo até a entrega dos bens e serviços. Quando é detectada alguma irregularidade, notifica-se a prefeitura. Caso não seja atendida, serão encaminhados para a Câmara de Vereadores. Em último caso, são acionados os órgãos de fiscalização, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas.

Há situações tão graves como a citada na reportagem, sobre um caso na cidade de Paranaguá (PR), em 2015, em que uma licitação de 10 milhões de reais em produtos de higiene e limpeza foi direto para o MP depois que a prefeitura ignorou os alertas. O pregão foi cancelado e evitou-se a compra de papel higiênico suficiente para suprir as necessidades de toda a população, de 150.000 habitantes, por duas décadas.



As licitações “viciadas” citadas por Burckhardt também são alvos de fiscalização da Rede OSB a fim de evitar preços inflacionados e o loteamento das licitações entre os mesmos fornecedores. A solução proposta pelo OSB é uma plataforma digital, que divulga os editais para o maior número de empresas possível. Paralelamente, promove a capacitação de pequenos empresários locais para que eles entendam o processo licitatório e entrem na disputa. Ampliando, assim, o número de fornecedores, estimulando a concorrência e impulsionando o desenvolvimento econômico regional. Outro caso destacado na reportagem é o de um pregão eletrônico da prefeitura de Ponta Grossa (PR), também em 2015, em que 32 fornecedores entraram na disputa. Como resultado, o edital, estimado em R\$22 milhões, fechou pela metade do valor e exterminou as tentativas de sobrepreço - o tal carrinho de limpeza orçado em R\$20.000 saiu por apenas R\$418,00.

Com o conjunto de ações, estima-se que o Observatório Social do Brasil tenha proporcionado, desde 2013, uma economia de 3 bilhões de reais aos cofres das cidades nas quais atua.

4 – Considerações Finais

De acordo com os dados obtidos na pesquisa, no caso do Observatório da Despesa Pública (ODP), a metodologia que estabelece a criação de um mapa em que o Grupo de Ligação, por meio de uma lista de indicadores com proposta aprovada, inicia-se a fase de obtenção de informações necessárias. Com a base de dados estabelecida, modela-se e executa-se os processos de carga de informações.

Com os dados carregados nos bancos de dados do ODP e com as correlações estabelecidas, inicia-se a fase de investigação dos dados. Apresenta-se os resultados do tema ao Conselho de Análise, que é responsável por decidir as próximas etapas. Assim, são elaborados os relatórios e comunicados internos e externos para as áreas afetadas pelo estudo. A divulgação para os meios de comunicação compete à Assessoria de Comunicação da CGU, que elabora a visão jornalística da análise dos dados, visando facilitar a compreensão do tema para a sociedade.

Já a metodologia do Observatório Social do Brasil (OSB), trabalha com a análise de editais e licitações buscando se antecipar a qualquer ato de improbidade. Na gestão pública, casos de fraudes, desvios e super faturamentos, infelizmente, não são



raros, principalmente, em licitações de prefeituras brasileiras. Por isso, a atuação das equipes do Observatório Social do Brasil (OSB) nas denúncias sobre as anomalias nas negociações pode evitar desfalques de milhões de reais nos cofres públicos.

Assim, conclui-se que para lidar com o desafio de elaborar e implantar mecanismos que permitam ao auditor levantar informações, analisá-las e chegar a conclusões sólidas, os órgãos de controle interno e membros da sociedade civil estão utilizando recursos tecnológicos avançados, como Sistemas de Informação e Comunicação - SIC, bem como metodologias específicas no tratamento de dados e informações a fim de, não só utilizar a ação corretiva do controle como também utilizar essas informações na tomada de decisão dos atos administrativos, valendo de administração estratégica na proposição de políticas públicas mais eficientes, eficazes e transparentes.

Referências

BRASIL. Constituição da república Federativa do Brasil, 1988. Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2004.

___ , Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 11 ago. 2018.

___ , Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003. Revogado pela Medida Provisória nº 782, de 2017. Revogado pela Lei nº 13.502, de 2017. **Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 11 ago. 2018.

___ , Lei nº 13.341, de 30 de setembro de 2016. **Transforma a CGU em “Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU)”, sendo essa nomenclatura foi modificada na Lei nº 13.502, de 1º de novembro 2017.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13502.htm>. Acesso em: 11 ago. 2018

___ , Ministério da Transparência e Controladora-Geral da União. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/informacoes-estrategicas/observatorio-da-despesa-publica/rede-odp/quem-faz-parte>>. Acesso: 13 Jun. 2019.

___ . Superior Tribunal de Justiça. Ministra Laurita Vaz destaca importância do controle interno no atual cenário da administração pública. In. IX Fórum Brasileiro da Atividade de Auditoria Interna Governamental, 19 a 20 outubro de 2017. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunicação/noticias/Notícias/Ministra-Laurita-Vaz-destaca-importancia-do-controle-interno-no-atual-cenario-da-administracao-publica>. Acesso: 05 abr. 2018 às 22:55.



BURCKHARDT, Eduardo. Guardiões contra a corrupção. Revista Veja (Site). Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/revista-veja/guardioes-contr-a-corrupcao/>>. Acesso: 11 mar. 2019

CONCEIÇÃO, Antonio Cesar Lima da. **Controle Social da Administração Pública: Informação & Conhecimento** – interação necessária para a efetiva participação popular nos orçamentos públicos. 2010. 36 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Orçamentos Públicos, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2010.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. A CGU. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/CGU/>>. Acesso em: 28. jun. 2019

_____. Manual Conceitual e Operacional do Observatório da Despesa Pública 2019. Disponível em: <<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.cgu.gov.br/asuntos/informacoesestrategicas/observatoriodadespesapublica/redeodp/arquivo/ManualConceitualmai2016vf.pdf&ved=2ahUKEwiUndimavjAhXUB9QKHUsKCIwQFjABegQIBhAC&usg=AOvVaw3a5Ohv7DZwdL8Mw0GnRSOI>>

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

JOSÉ FILHO, A.. A importância do controle interno na gestão pública. **Revista Diversa**, v. 1, n. 1, p. 85-99, 2008.

LONDERO, Bruno Alex. **Controle na Administração Pública Brasileira: Bases Normativas Para Acesso as Informações Públicas Para Efetivação do Controle Social**. 2012. 69 f. Monografia (Especialização) - Curso de Gestão Pública, Universidade Federal Santa Maria, Santa Maria, 2012.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. (1996). **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 6 ed. São Paulo: Atlas.

MONTEIRO, Renato Pereira. Análise do sistema de controle interno no Brasil: objetivos, importância e barreiras para sua implantação. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 12, n. 25, p.159-188, 29 maio 2015. Mensal.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL – OSB. Disponível em:<<http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/>>Acesso em: 14 Jun. 2019.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2a Edição. Novo Hamburgo – RGS:Universidade Feevale, 2013.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. **Controle social: reformando a administração para a sociedade**. Organizações & Sociedade, v. 9, n. 24, p. 115-137, 2002.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2000.