



**AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DOS CONSELHOS  
MUNICIPAIS A PARTIR DE TRÊS VARIÁVEIS:  
CONHECIMENTO, AUTONOMIA E INTEGRIDADE**

Welliton Resende Silva<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade Estadual do Maranhão (UEMA); Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespecial Regional (PPDSR); Bacharel em Administração de Empresas; Auditor Federal de Finanças e Controle da CGU; Coordenador do Núcleo de Ação de Ouvidoria e Prevenção à Corrupção (NAOP). E-mail: welliton.silva@cgu.gov.br

De acordo com relatórios de fiscalização in loco da Controladoria-Geral da União (CGU), os conselhos municipais são precários no tocante à sua efetividade. Com base nesse diagnóstico, este trabalho investiga em que medida as dimensões falta de conhecimento, autonomia e integridade impactam na atuação direta do conselho. Após análise dos relatórios de fiscalização de uma amostra de municípios, observou-se que 51,3% das ocorrências encontram-se na dimensão da integridade.

**Palavras-chaves:** Controle Social; Conselhos; Participação.

According to on-site inspection reports by the Federal Comptroller General (CGU), municipal councils are precarious with regard to their effectiveness. Based on this diagnosis, this paper investigates the extent to which the dimensions lack of knowledge, autonomy and integrity impact on the direct action of the council. After analyzing the inspection reports of a sample of municipalities, it was observed that 51.3% of the occurrences are in the dimension of integrity.

**Keywords:** Social Control. Advices. Participation.

Según los informes de inspección in situ del Contralor General Federal (UGE), los consejos municipales son precarios con respecto a su efectividad. Con base en este diagnóstico, este documento investiga hasta qué punto las dimensiones de falta de conocimiento, autonomía e integridad impactan en la acción directa del consejo. Después de analizar los informes de inspección de una muestra de municipios, se observó que el 51.3% de los sucesos están en la dimensión de integridad.

**Palabras clave:** Control social; Asesoramiento Participación

## 1. INTRODUÇÃO

Os instrumentos normativos advindos pós Constituição Federal de 1988 demarcaram novas formas de inserção nos destinos das políticas públicas. O engajamento da sociedade na execução das ações governamentais tem tomado contornos cada vez mais significativas, passando a ser um controle permanente e atuante. Esse protagonismo social pode ser interpretado como a conscientização pelos indivíduos como elementos participativos e determinantes para o desenvolvimento e a consolidação do processo político, exercendo a cidadania e interferindo na dinâmica das mudanças e conquistas sociais.

Assim, em que pese o atual estágio de engajamento social, o Estado brasileiro ainda é marcado por profundas desigualdades e assimetrias entre os entes federados e, por consequência, apresenta limites no horizonte de efetivação dos direitos sociais e na capilaridade das políticas públicas. Nos pequenos municípios, principalmente os do interior do Brasil, o empoderamento social é uma realidade bem distante. Ressalta-se que as normas de controle interno são precárias e a transparência pública quase que nenhuma. O resultado acompanha-se costumeiramente na imprensa: desvios de recursos, má aplicação das verbas, população sem acesso à saúde pública, crianças sem merenda escolar e a deflagração de operações especiais pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pela Polícia Federal (PF).

Partindo-se desse contexto, este trabalho tem como objetivo principal verificar as causas da falta de efetividade dos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social (CACs). Para tanto, serão utilizados como amostra as constatações

oriundas dos relatórios de fiscalização da CGU, disponíveis da página oficial do órgão ([www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)), referentes aos municípios maranhenses de Olho D'água das Cunhãs, Mata Roma, Pinheiro, Raposa e Vitorino Freire.

De modo a refletir satisfatoriamente sobre o objetivo proposto, o artigo está organizado da seguinte forma: além desta (i) parte introdutória, a (ii) fundamentação teórica, que discutirá os conceitos de participação, controle social e conselhos municipais; a (iii) apresenta os procedimentos metodológicos da pesquisa; a (iv) enfoca nos resultados e discussões sobre a questão da efetividade dos conselhos, conforme retratado pela CGU; na (v) estão as considerações finais e (vi), a última seção, as referências que serviram de suporte à pesquisa.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SUAS ORIGENS

Na era moderna, cientistas sociais procuraram apontar que a necessidade de participação é inata a cada ser humano. Quem não se sentiu desmotivado por haver sido alijado de alguma discussão, grupo ou situação? Para responder a essa questão, em 1954, Abraham H. Maslow (1962), psicólogo e consultor norte-americano, lançou o livro *Motivation and Personality* que apresenta um estudo revolucionário acerca das necessidades humanas. Segundo Maslow, as necessidades estão dispostas piramidalmente em cinco grandes grupos: fisiológicas, segurança, sociais, estima e auto-realização. Desse modo, somente quando as necessidades fisiológicas (alimentação, sono, repouso, desejo sexual etc) estivessem

satisfeitas ou adequadamente atendidas é que o nível imediatamente mais elevado (segurança) surgiria no comportamento humano.

Ainda de acordo com o cientista, a necessidade de participação está relacionada à necessidade de estima e muito próximo da auto-realização e a satisfação dessa necessidade conduz a sentimentos de auto-confiança, de valor, força, prestígio, poder, capacidade e utilidade. Depreende-se dos ensinamentos de Maslow, que a necessidade de participação está relacionada diretamente com a maneira pela qual o indivíduo se vê e se avalia.

A participação social visa ao diálogo entre a sociedade e às instâncias superiores no processo decisório das políticas públicas. O controle social permite que a sociedade fiscalize as ações estatais. Esses momentos de interação entre cidadãos e agentes públicos possuem imensa relevância para as percepções pessoais sobre o Estado e garantem legitimidade. Para Rosseau (2010), em O contrato social, quando um governo é a expressão da vontade geral a forma de administração do Estado se torna legítima.

Na Grécia Antiga (século VII A.C) a cidade-estado de Atenas apresentou significativo crescimento populacional e com isso surgiram também vários problemas sociais e políticos. Wood (2001) narra que no final do século VII a.C. o legislador Sólon apresentou um conjunto de leis para a cidade de Atenas que também visavam, principalmente, evitar revoltas sociais. As leis pretendiam atender as principais reivindicações das camadas populares de Atenas, assim como da elite aristocrática. Entre as principais leis de Sólon, podemos citar as mais importantes: 1) abolição da escravidão por dívidas; 2)

regulamentação da lei da herança; 3) criação de padrão monetário e de um sistema de pesos e medidas; 4) criação de sistema de participação política baseado em rendas e riquezas.

No começo do século VI a.C., Clístenes começou a implantar várias reformas políticas em Atenas, cujo objetivo principal era o estabelecimento da democracia. A legislação criada por Clístenes visava, portanto, garantir a participação política aos cidadãos. Estes cidadãos eram os homens com mais de 18 anos, de origem jônia (não podiam ser estrangeiros) e livres (não podiam ser escravos). Nestas condições estavam apenas 10% da população ateniense, por isso ela era uma democracia restrita.

A partir do século XVIII, as revoluções burguesas que derrubaram as monarquias absolutistas, como a Revolução Americana (1776) e Revolução Francesa (1789), foram dando novas bases para a criação de um conceito moderno de democracia. O princípio básico dessa democracia moderna é o direito de os cidadãos elegerem seus representantes pelo voto. No Brasil, com a Constituição Federal de 1988, que veio após a ditadura militar, o direito à participação foi elevado a princípio constitucional, resultado da demanda por uma maior participação e controle público, consolidando o que ficaria conhecido como “democracia participativa”.

A democracia participativa tem como pressuposto básico a defesa da participação direta dos cidadãos na tomada de decisão dos políticos e órgãos públicos. Ela ganha força com a necessidade de novas formas de diálogo entre o poder público e a sociedade, através de canais e mecanismos de participação social em arenas como conferências, conselhos, ouvidorias, audiências públicas, entre

outras. Esses protagonistas sociais atuam no controle, na fiscalização, no acompanhamento e na implementação de políticas públicas, bem como para um diálogo mais frequente entre os governos e a sociedade civil. Os conselhos de políticas no Brasil têm sua origem nas lutas sociais travadas no período de democratização política brasileira, pós-ditadura militar (SANTOS JÚNIOR, 2001, p. 228).

Os conselhos, canais de participação objeto deste estudo, reúnem representantes de organizações da sociedade e governo, eleitos por voto ou outro mecanismo, acordado com o grupo. Alguns têm décadas de funcionamento, como a experiência seminal do Conselho Nacional de Saúde, instituído em 1937. Outros foram institucionalizados em 1988. Sua atribuição não é de veto a uma lei ou decisão (um conselho não pode vetar uma decisão do Congresso, por exemplo), mas de levar para diferentes setores e perfis o debate. Nessa linha, é importante diferenciar participação social, controle social e participação popular.

A participação social visa ao diálogo entre a sociedade e o governo no processo decisório das políticas públicas, e o controle social permite que a sociedade fiscalize as ações do governo. Tanto a participação quanto o controle social são direitos de todos garantidos na Carta Política de 1988 e em diversas leis infraconstitucionais. Por seu turno, a participação popular corresponde a formas mais independentes e autônomas de atuação, organizadas em movimentos sociais, associações de moradores, entre outros.

## **2.2. O ARCABOUÇO LEGAL PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NO BRASIL**

Com o processo de corrosão da ditadura

militar, causado em grande parte pela irrupção de novos movimentos sociais, entre os quais se destaca o novo sindicalismo do ABC, os anos de 1980 foram marcados pela presença na cena pública, de movimentos, que articulados com a sociedade civil organizada pela Igreja Católica na ala conhecida como Teologia da Libertação, empreenderam, no processo de transição democrática, variadas lutas para a conquista de novos espaços de participação política (GOHN, 1997).

Sob esta efervescência, foi promulgada no dia 5 de outubro de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil, também conhecida como a Constituição cidadã, que veio consolidar direitos e a prever, em diversos dispositivos, a participação do cidadão na formulação, implementação e controle social das políticas públicas. Consoante entendimento de Diégues (2013), após a promulgação da Carta Constituinte, os Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social (CACS) se constituíram protagonistas no processo de descentralização das ações estatais, se configurando como um espaço fértil de diálogo e criação de novas relações entre o Estado e a sociedade e propiciando desta forma, o acesso da sociedade civil às instâncias decisórias.

Di Pietro (2014) aponta que a descentralização política tem relação com a divisão interna do poder e da autonomia, no caso do Brasil, temos três níveis: União, Estados e Municípios. Somos o único país do mundo que possui municípios, e não são poucos: ultrapassam 5 mil e controlar todas as transferências federais repassadas às prefeituras é um verdadeiro desafio. Para isto, há a necessidade maior controle social, por parte da população de cada Município, para que sejam fiscalizados os recursos e que as ações e programas sejam efetivamente

realizados.

Corroborando a tese, a Constituição Federal de 1988, no seu art. 1.º estabelece a cidadania como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil incorporando a participação da comunidade na gestão das políticas públicas. Os artigos 198, 204 e 206 da Carta Magna deram origem à criação de conselhos no âmbito da saúde, assistência social e educação em todas as esferas de governo.

O modelo implantado pela União de descentralização das atividades diretamente aos entes federativos (estados, distrito federal e municípios), às famílias (Programa Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Benefício de Prestação Continuadas) e às entidades do terceiro setor (organizações não-governamentais) possibilitou diversas formas de participação na gestão e no controle pela sociedade o que acabou, de certo modo, por definir o arcabouço de controle social ora vigente. Foi uma verdadeira outorga à sociedade do direito de avaliar os programas sociais.

Nessa trajetória, foi estabelecida uma obrigação e um direito. A obrigação da administração pública em prestar informações e o direito da sociedade em solicitá-las, legitimando a importância da transparência pública como instrumento de controle. Emergiram como um paradigma vibrante do campo da participação cidadã novos recursos e mecanismos: orçamento participativo, plebiscito, conferências, iniciativa popular, ouvidorias, Serviços de Informação ao Cidadão (SICs) e portais da transparência. Tais experiências provocaram a multiplicação de conselhos em outras áreas temáticas e níveis de governo.

#### Quadro 1- Instrumentos de participação cidadã previstos na legislação infraconstitucional

INSTRUMENTO	PREVISÃO LEGAL
Participação popular na discussão de políticas públicas voltadas à Assistência Social	Lei nº 8.742/1993 (LOAS), Lei nº 12.435/2011 e NOB-SUAS/2005.
Participação da comunidade na gestão do sistema único de saúde	Art. 1º da Lei nº 8.142/90, de 28 de dezembro de 1990 (Lei que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS, dentre outras providências)
Organiza o funcionamento da Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família	Resolução CNAS nº 15, de 5 de junho de 2014
Participação no controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Art. 18, da Lei nº 11.947/2009
Controle social sobre a repartição, aplicação e transferência de recursos federais na área do Fundeb	Art. 24, da Lei nº 11.494/2007

Fonte: Elaboração própria.

Isto posto, à medida em que as diretrizes da ação governamental eram gestadas pelos sucessivos governos, uma série de normativos infraconstitucionais deu aos CACS o mister de acompanhar e fiscalizar os recursos destinados ao custeio das políticas sociais. Em outras palavras, a prerrogativa de avaliar a eficiência, a efetividade e a eficácia dos orçamentos, ou seja, permitiu um viés de participação regulatória e decisória.

### 2.3. O PAPEL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS

Conforme Campos (2005), os conselhos têm origem em experiências de caráter informal sustentadas por movimentos sociais, como “conselho popular” ou como estratégias de luta de classe na fábrica. Essas questões foram absorvidas pelo debate na Constituinte e levando a incorporação do princípio da participação comunitária na Constituição de 1988.

Um dos papéis dos conselhos é o de trazer para dentro do Governo, de forma regulada, problemas latentes da sociedade. Para desempenhar suas atividades, os conselhos têm as funções deliberativa, consultiva, fiscalizadora e mobilizadora. Vejamos:

**deliberativa** - É assim entendida quando a lei atribui ao conselho competência específica para decidir em instância final sobre determinadas questões como, por exemplo, o envio do parecer sobre a legalidade da prestação de contas ao ministério repassador dos recursos e ao Tribunal de Contas do Estado (TCE).

**consultiva** - Tem um caráter de assessoramento e é exercida por meio de pareceres, aprovados pelo colegiado, respondendo às consultas do Poder Executivo, do Legislativo ou da sociedade; interpretando a legislação; ou, propondo medidas e normas para o aperfeiçoamento da matéria.

**fiscal** - É a competência legal para fiscalizar o cumprimento de normas, a legalidade ou a legitimidade dos atos, aprová-las ou determinar providências para a sua alteração.

**mobilizadora** - Situa o conselho numa ação efetiva de mediação entre o governo e

a sociedade, estimulando e desencadeando estratégias de participação e de efetivação do compromisso de todos com a promoção da política governamental.

Os conselhos têm como principais atribuições:

**Quadro 2-** Os conselhos municipais e suas principais atribuições

CONSELHO	ATRIBUIÇÃO
Conselho de Alimentação Escolar-CAE	Controla o dinheiro da merenda; Verifica se a alimentação escolar adquirida pelo (a) gestor (a) chegou às escolas; Analisa a qualidade dos alimentos adquiridos; Aprecia a prestação de contas enviada pelo gestor. Requisita informações com base na Lei de Acesso à Informação (LAI); Verifica as condições de manuseio, guarda e conservação; e, Emite parecer avaliando se houve desvio de finalidade ou não.
Conselho Municipal de Saúde-CMS	Controla o dinheiro da saúde; Acompanha as verbas que chegam pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses de programas federais; Participa da elaboração das metas para a saúde; Controla a execução das ações na saúde; Requisita informações com base na Lei de Acesso à Informação (LAI); Aprecia a prestação de contas enviada pelo gestor. Deve se reunir pelo menos uma vez por mês e emitir relatórios; e, Comunica aos órgãos de controle a ocorrência de irregularidades.

Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família-ICS-PBF	Controla os recursos do Programa; Aprecia a prestação de contas do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) enviada pelo gestor; Avalia se o Programa atende com qualidade às famílias pobres e extremamente pobres; e, Contribui para a manutenção do Cadastro Único.
Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica-FUN-DEB	Acompanha e controla a aplicação dos recursos, quanto chegou e como está sendo gasto; Supervisiona anualmente o Censo Escolar; Requisita informações com base na Lei de Acesso à Informação (LAI); Aprecia a prestação de contas enviada pelo gestor. Controla também a aplicação dos recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE); e, Comunica ao FNDE e aos órgãos de controle a ocorrência de irregularidades.
Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS	Acompanha a transferência do dinheiro e a sua aplicação nos programas de assistência social; Requisita informações com base na Lei de Acesso à Informação (LAI); Aprecia a prestação de contas enviada pelo gestor; Aprova o plano municipal de assistência social feito pelo prefeito; e, Comunica aos órgãos de controle a ocorrência de irregularidades.

Fonte: Elaboração própria.

Hely Lopes Meirelles (1997) corrobora a ideia de que o gestor público administra um patrimônio que não lhe pertence, cabendo-lhe exercer o encargo de zelar adequadamente pelos interesses da coletividade. Assim, pela condição exposta, é fundamental que haja um controle sobre a sua atuação, de forma a assegurar que o interesse perseguido seja

sempre o público. O gestor público que desconfia que não esteja sendo vigiado é frequentemente tentado a desviar a finalidade do recurso em seu benefício ou de outrem. Parafraseando Mészáros (2002), o desafio é resgatar o estado daqueles que se apropriaram dele para seus interesses privados.

### 3. METODOLOGIA DA PESQUISA

Visto que o objetivo deste trabalho foi demonstrar em qual medida o baixo nível de conhecimento, autonomia e integridade dos membros podem contribuir para a ineficácia dos conselhos municipais, considera-se que esta pesquisa possui caráter exploratório, pois, conforme Gil (1997), as pesquisas exploratórias têm como finalidade proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito.

A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias externas, teve como principais fontes as publicações em livros, teses, dissertações, publicações avulsas e internet, utilizados no momento inicial, para identificar a relevância da pesquisa e os trabalhos publicados sobre o tema (Malhotra, 2001).

### 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A falta de efetividade dos conselhos no Brasil é um problema crônico. Os relatórios de Fiscalização de Entes Federativos (FEF) da CGU esbanjam o comprometimento da independência dessas estruturas com o poder público que deveriam fiscalizar (CORREIO BRAZILIENSE, 2015). A vulnerabilidade das instâncias de controle social favorece ou



facilita a ocorrência de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta, podendo comprometer os objetivos do conselho.

No sítio eletrônico da Controladoria é possível verificar os resultados das fiscalizações por meio do FEF e também dos relatórios oriundos de denúncias (Relatórios de Demandas Especiais). Os trechos colacionados abaixo referem-se às constatações referentes à atuação dos conselhos:

#### 4.1 MUNICÍPIO DE RAPOSA

No período de 17 de agosto a 18 de setembro de 2016, a CGU realizou fiscalização no Município de Raposa. Convém ressaltar, que o resultado foi o mesmo obtido nas fiscalizações de outros municípios realizadas anteriormente, ou seja, os CACS apresentam baixa efetividade no cumprimento do seu papel.

Atuação deficiente do Conselho de Alimentação Escolar no acompanhamento da execução do PNAE.

a) O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) não possui regimento interno. (Resolução FNDE nº 26/2013, Art. 35, VII);

b) Não elaboração pelo CAE do Plano de Ação para os exercícios de 2014 e 2015. (Resolução FNDE nº 26/2013, Art. 35, VIII);

c) Ausência de capacitação dos membros do CAE pelo município (Resolução FNDE nº 26/2013, Art. 36, III);

Em relação ao fornecimento de infraestrutura e capacitação, pelo gestor municipal, os membros do Conselho, por unanimidade, responderam que o gestor

municipal não fornece a capacitação necessária para a atuação do Conselho.

d) Não atuação do CAE nos processos de licitações dos alimentos a serem adquiridos e no exame financeiro da prestação de contas. Verificou-se que o Conselho nunca analisou licitação porventura realizada no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), tampouco realizou o exame dos extratos da conta específica do PNAE.

e) Não apresentação das atas de reuniões do conselho, de forma que não ficou evidenciada a efetiva atuação do CAE no município.

Atuação precária do Conselho do Fundeb.

a) Supervisão do censo escolar anual e da elaboração da proposta orçamentária anual – Não houve o cumprimento, pelos Conselheiros, dessa obrigação legal insculpida no Artigo 24, § 9º, da Lei nº 11.494/2007;

b) Acompanhamento e emissão de Parecer conclusivo da aplicação dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos - Não houve o cumprimento, pelos Conselheiros, dessa obrigação legal insculpida no Artigo 24, § 13, da Lei nº 11.494/2007;

c) Parecer do conselho sobre as prestações de contas do Fundeb – A maioria dos entrevistados informaram que não houve deliberação com vista à aprovação de pareceres para a instrução das prestações de contas a serem encaminhadas ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão-TCE/MA, em desacordo com a exigência do Artigo 27, Parágrafo Único, da Lei nº 11.494/2007;

d) Não atuação no acompanhamento e emissão de parecer acerca da execução do Programa de manutenção de novos estabelecimentos públicos da educação infantil, estabelecido pela Lei 12.499/11:

e) Não atuação no acompanhamento e emissão de parecer acerca da execução do Plano de Ações Articuladas, PAR, estabelecido pela Lei 12.695/12; e

f) Não atuação no acompanhamento e emissão de parecer acerca da execução do plano especial de recuperação da rede física escolar pública, estabelecido pela Lei 12.487/11.

## 4.2 MUNICÍPIO DE OLHO D'ÁGUA DAS CUNHÃS

Nos dias 20 e 24 de agosto de 2018, a CGU realizou fiscalização no município de Olho D'água das Cunhãs/MA com as seguintes constatações:

2.2.4. Emissão de pareceres de aprovação de contas sem demonstração de efetiva fiscalização por parte do Conselho.

2.1.7. Atuação Deficiente do Conselho Social do FUNDEB

a) Não comprovação que os membros do Conselho do Fundeb foram escolhidos conforme determina a legislação. (Art. 24, §§ 3º e 4º, da Lei 11.494/2007);

b) Ausência de capacitação dos membros do Conselho e infraestrutura insuficiente. A atuação do CACS foi prejudicada em função de o Poder Executivo Municipal não lhes ter capacitado e não fornecer infraestrutura necessária (computadores) ao desempenho das funções de que trata os artigos 24 e 27 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007,

conforme relataram os conselheiros à CGU.

c) Ausência de supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual e não acompanhamento da aplicação dos recursos das ações de alfabetização, conforme relataram os conselheiros à CGU. (Art. 24, § 13, da Lei 11.494/2007);

d) Participação de pessoa impedida de integrar o órgão de controle social. (Art. 24, §5º, da Lei 11.494/2007), a saber:

No âmbito do Programa Nacional do Transporte Escolar (Pnate):

a) Gastos no programa sem nexo de causalidade com a execução física. Dano de R\$ 85.284,00;

b) Emissão de pareceres de aprovação de contas sem demonstração de efetiva fiscalização por parte do Conselho;

Por fim, também se apontou que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social apresentou parecer pela aprovação de contas de 2016 e 2017, apesar de não se ter verificado que de fato tenha atuado na fiscalização do PNATE no período.

## 4.3 MUNICÍPIO DE VITORINO FREIRE

Nos dias 19/03 e 23/03/2018 a CGU fiscalizou o município de Vitorino Freire/MA constatou-se:

2.2.6. Deficiência na atuação do Conselho.

a) Ausência de capacitação dos membros do CAE pelo município (Resolução FNDE nº 26/2013, Art. 36, III); Em relação ao fornecimento de infraestrutura e capacitação, pelo gestor municipal, os membros do

Conselho, por unanimidade, responderam que o gestor municipal não fornece a capacitação necessária para a atuação do Conselho.

b) Não atuação do CAE nos processos de licitações dos alimentos a serem adquiridos e no exame financeiro da prestação de contas. Verificou-se que o Conselho não analisa licitação porventura realizada no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), tampouco realiza o exame dos extratos da conta específica do PNAE.

2.2.2. Ausência de controle social no âmbito do PNATE.

2.1.7. Falta de atuação do Conselho de Acompanhamento Social do FUNDEB.

a) os conselheiros não receberam capacitação para exercer suas funções e não lhes foi fornecida a infraestrutura necessária para o exercício pleno de suas funções. De acordo com o artigo 24, § 10 da Lei nº 11.494/2007), o Poder Executivo Municipal deve assegurar as condições necessárias para que o Colegiado desempenhe efetivamente suas atividades;

b) no período em tela, conforme informação prestada à CGU pelos conselheiros do CACS, não foram disponibilizadas para exame do Conselho: as folhas de pagamento dos profissionais do magistério (parcela dos 60%) e dos trabalhadores da educação (parcela dos 40%); licitações; notas fiscais e ordens de pagamento. Segundo os conselheiros, em 2016 foram apresentados somente os demonstrativos de receita e despesa do Fundo e cópias de extratos bancários e, em 2017, apenas as relações de empenho.

#### 4.4 MUNICÍPIO DE PINHEIRO

Nos dias 27/03/2017 e 31/03/2017 a CGU fiscalizou o município de Pinheiro(MA) e constatou:

2.2.8. Ausência de capacitação dos Conselheiros do CAE; Ausência de Plano de Ação de 2017

De acordo com informações prestadas por representantes do Conselho de Alimentação Escolar-CAE do município de Pinheiro-MA, o presidente do Conselho recebeu capacitações, das quais os demais membros não participaram.

Sobre o Plano de Ação, o de 2017 ainda não foi elaborado, pois o Conselho ainda não se reuniu neste exercício.

#### 4.5 MUNICIPIO DE MATA ROMA

No período de 18/03/2013 a 22/03/2013 a CGU fiscalizou o município de Mata Roma, com as seguintes constatações:

3.2.2.1. Constatação:

Gestor Municipal não disponibiliza infraestrutura necessária para o regular funcionamento do CMAS.

3.1.1.1. Constatação:

Atuação deficiente do Conselho Municipal de Saúde.

a) o Plenário do Conselho de Saúde não se reúne, no mínimo, a cada mês, em descumprimento à quarta diretriz, inciso IV, da Resolução do Conselho Nacional de Saúde (CNS) nº 453, de 10/05/2012. Com efeito,

ocorreram apenas 05 reuniões em 2011 e 06 sessões no ano de 2012;

b) a pauta das reuniões é encaminhada aos conselheiros com antecedência mínima de apenas 03 dias e não de 10 (dez) dias, conforme dispõe a quarta diretriz, inciso IV, da Resolução CNS nº 453, de 10/05/2012;

c) as reuniões plenárias do Conselho não são abertas ao público, uma vez que delas tomam conhecimento somente os conselheiros e não a comunidade em geral, o que contraria a quarta diretriz, inciso V, da Resolução CNS nº 453, de 10/05/2012;

d) as atas que registram as reuniões plenárias ou não se encontram assinadas pelos membros participantes ou não estão assinadas por todos os membros. As ausências das assinaturas dos membros das entidades representativas dos diversos segmentos nas atas que registram as reuniões do Conselho maculam a validade desses documentos, na medida em que não se pode atestar se efetivamente todos os conselheiros consignados nas atas estavam efetivamente presentes às reuniões;

e) consignação em atas de pessoas que participaram das reuniões na qualidade de representantes de entidades e que, na verdade, eram estranhas à composição do Conselho de Saúde de Mata Roma/MA, conforme se verificou à vista da ata do dia 28/04/2011, com a participação da Sra. CPF \*\*\*.671.403-\*\*, e das atas dos dias 29/08/2012 e 28/01/2013, com a presença da Sra. CPF \*\*\*.624.593-\*\*;

f) as atas das reuniões plenárias do Conselho dos dias 28/04/2011 e 12/01/2012 registram a presença dos membros titulares e suplentes dos segmentos Igreja Católica (Sr. CPF \*\*\*.995.433-\*\*, titular e a Sra. CPF \*\*\*.026.733-\*\*, suplente) e Governo (Sr. CPF

\*\*\*.409.803-\*\*, titular e Sra. CPF\*\*\*.123.413-\*\*, suplente). Nas atas em referência não há nenhuma menção ao fato de que os suplentes estariam na qualidade de ouvintes e que, portanto, não teriam direito a voto nas matérias tratadas nas respectivas reuniões;

g) as deliberações do Conselho não se manifestaram por meio de resoluções, recomendações, moções ou qualquer outro ato deliberativo formal, o que descumpra a quarta diretriz, inciso XII, da Resolução CNS nº 453, de 10/05/2012. Vale enfatizar que, se consubstanciadas em resoluções, as deliberações devem ser obrigatoriamente homologadas pelo Prefeito Municipal em um prazo de 30 (trinta) dias;

h) não restou demonstrado que o Conselho Municipal de Saúde tenha avaliado a cada quadrimestre o relatório consolidado do resultado da execução orçamentária e financeira no âmbito da saúde e o relatório do gestor da saúde sobre a repercussão da execução da Lei Complementar nº 141/2012 nas condições de saúde e na qualidade dos serviços de saúde da população do município de Mata Roma/MA, conforme preconiza o art. 41 da Lei Complementar nº 141/2012.

A proposta central deste artigo é aferir em que medida a hipótese de falta de conhecimento, de autonomia e de integridade dos membros dos conselhos contribuem para a sua atuação deficiente.

No tocante à primeira dimensão, o conhecimento é entendido como um conjunto de informação armazenada por intermédio da experiência ou da aprendizagem (a posteriori), ou através da introspecção (a priori). De acordo com Fonseca (2002, p. 10), (...) o homem é, por natureza, um animal curioso. Desde que nasce interage com a natureza e os objetos à sua volta, interpretando o universo a partir das

referências sociais e culturais do meio em que vive. Apropria-se do conhecimento através das sensações, que os seres e os fenômenos lhe transmitem.

Nessa dimensão, a constatação da CGU que o Conselho do Fundeb do Município de Raposa (MA) não deliberou sobre a prestação de contas é um caso típico de falta de conhecimento. Para este conselho fica muito difícil reunir elementos (denúncias, provas, justificativas, base legal, etc.) que possam esclarecer a irregularidade ou a ilegalidade praticada. Além disso, ocorre a impossibilidade de encaminhar, por escrito, pedido de providências ao gestor responsável (se possível apontando a solução ou correção a ser adotada), de modo a permitir que os problemas sejam sanados no âmbito do próprio Poder Executivo responsável. Pelas razões acima expostas, faz-se necessário que o conselho detenha o mínimo de conhecimento sobre o funcionamento do programa que acompanha e fiscaliza.

De igual modo, o conselheiro da área da saúde (CMS) deve ter conhecimento para atuar na formulação e controle da execução da política, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros. O art. 1º da Lei 8.142/1990 outorga, entre outras atribuições, estabelecer instruções e diretrizes gerais para a formação dos Conselhos Gestores de municipal; elaborar, aprovar e alterar o seu Regimento Interno; e, elaborar propostas, aprovar e examinar quaisquer outros assuntos que lhes forem submetidos, dentro de sua competência.

A segunda dimensão, a autonomia, é definida como a capacidade de governar-se pelos próprios meios. É o direito de um conselheiro tomar decisões livremente (independência moral ou intelectual) que

impactam, primeiramente, “no papel decisório que o conselho assume e na responsabilidade das decisões tomadas” (TEIXEIRA, 2001, p. 139). Como se pode depreender, sem autonomia os conselhos podem assumir o caráter de representação corporativa governamental (BOBBIO, 1986).

Nessa dimensão, o art. 24, §7º da Lei nº11.494/2007 reitera que o Conselho do Fundeb deve atuar com autonomia e independência, visto que o colegiado não é subordinado ou vinculado ao Poder Executivo. Sem autonomia, um conselheiro do Município de Vitorino Freire (MA) não poderia procurar os vereadores para que estes pudessem buscar a solução junto ao gestor responsável, ou ainda, recorrer ao Ministério Público (promotor de justiça) e ao respectivo Tribunal de Contas (do Estado, do Município ou da União) para apresentar o problema.

De igual maneira, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) não teria como fiscalizar os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). E os Conselhos de Saúde não acompanhariam e fiscalizariam a alocação de recursos econômicos financeiros, operacionais e humanos dos órgãos institucionais integrantes do Sistema Único de Saúde. Com efeito, a falta de autonomia apequena a atuação dos conselhos e os torna tão-somente uma representação corporativa governamental (BOBBIO, 1986).

A integridade, terceira dimensão a ser observada neste estudo, é definida como a qualidade daquele que se comporta de maneira correta, honesta e contrária à Corrupção.” (CARTILHA DA CGU–Integridade para Pequenos Negócios, 2015). Integridade

pública, portanto, deve ser entendida como o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo precípuo: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente. (CGU –Guia de Integridade Pública, 2015).

Nos últimos tempos, o tema integridade tem ganhado espaço nas empresas privadas, mas não somente naquelas que possuem relações com a administração pública. Possuir um programa de integridade baseado em 5 pilares (comprometimento da alta administração, instância responsável, mapeamento de riscos, regras e instrumentos normatizados e monitoramento contínuo) é um fator de diferenciação importante no mercado.

O programa de integridade, conforme entendimento da CGU, é o conjunto de medidas e ações periódicas adotadas visando prevenir, detectar, punir e remediar atos de corrupção, fraudes e atos ilícitos ou antiéticos. No que concerne à atuação dos conselhos, um programa de integridade tem o condão de monitorar e assegurar que todos os envolvidos estejam de acordo com as práticas de conduta do mesmo. Essas práticas devem ser orientadas pelo código de conduta e pelos regimentos internos dos respectivos conselhos de acompanhamento e controle social.

No caso relatado pela CGU no Município de Raposa (MA), o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) não apresentou as atas das suas reuniões à equipe de fiscalização, ou seja, não comprovou a efetividade da sua atuação no acompanhamento da merenda escolar. In casu, se houvesse um trabalho preliminar de mapeamento de riscos, onde estas situações sensíveis estivessem mapeadas as medidas de remediação poderiam já haver sido tomadas.

A Portaria nº 57, de 04 de janeiro de 2019, enumera em seu Art. 6º competências correspondentes a processos e funções que, subsidiariamente, podem ser adotados pelos CACS:

I - promoção da ética e de regras de conduta;

II - promoção da transparência ativa e do acesso à informação;

III - tratamento de conflitos de interesses e nepotismo;

IV - tratamento de denúncias;

V - verificação do funcionamento de controles internos e do cumprimento de recomendações; e

VI - implementação de procedimentos de responsabilização.

Conforme Gil (1995) tabulação é o processo de agrupar e contar os casos que estão nas várias categorias de análise. O procedimento utilizado neste estudo é a tabulação simples, que consiste na contagem das frequências das categorias de cada conjunto. Isto posto, das 37 constatações apontadas pela CGU, tem-se fragilidades nas seguintes dimensões:

**Quadro 3-** Dimensões e suas deficiências

DIMENSÃO	DEFICIÊNCIAS
Conhecimento	Baixo nível de conhecimento técnico do conselheiro (a) nos seguintes aspectos: a) regimento interno do CACS; e, b) lei instituidora da política pública.
Autonomia	Baixo nível de autonomia do conselho nos seguintes aspectos: a) suficiência de recursos materiais e humanos para a realização das atividades, b) oferta de cursos de capacitação, c) disponibilização da prestação de contas pelo gestor; e, d) grau de acesso aos órgãos de controle (TCE, MP, CGU, TCU, MPF).
Integridade	Baixo nível de conhecimento em relação aos riscos inerentes à sua atuação.

Fonte: Elaboração própria.

Como colocado no início do artigo, buscamos trazer mais um enfoque em relação à questão da baixa efetividade dos conselhos municipais, trazendo à luz aos resultados dos relatórios de fiscalização da CGU. Nesse sentido, a constatação da inoperância dos CACs, na é costumeiramente reduzida à falta de legalidade, legitimidade e autonomia, o que acreditamos ser mais amplo. Diante dessas colocações, é notório que o empoderamento dos conselhos como arena privilegiada de acesso à informação e conhecimento da realidade concreta, propiciará a denúncia de abusos e descasos da Administração Pública.

**Tabela 1-** Distribuição das ocorrências por dimensão

Dimensão	Freq.	%
Integridade	19	51,3
Conhecimento	11	29,7
Autonomia	7	19,0
TOTAL	37	100,00

Fonte: Elaborado própria.

Depreende-se da Tabela 1 que a dimensão falta de integridade (questão moral e ética do indivíduo) apresentou o maior número de ocorrências com 51,3%. Assim, havia constatações que indicavam que conselheiros assinavam atas sem leitura prévia, titulares eram substituídos de forma irregular por suplentes e algumas atas eram assinadas por pessoas que sequer faziam parte dos conselhos. Convém ressaltar que a principal característica da integridade é o respeito a leis, normas e regulamentos.

A falta de conhecimento (expertise necessária ao desempenho da sua atividade) foi apontada em 29,7% das ocorrências, o que denota que muitos conselhos fiscalizados não possuíam sequer regimento interno e plano de trabalho. Além disso, foi recorrente a indicação de falta de capacitação e poucos conselheiros sabiam efetivamente como funcionava a política pública que deveria acompanhar, fiscalizar e emitir parecer. Por derradeiro, a dimensão falta de autonomia (meios necessários à concreção da atividade) foi apontada em 19% das ocorrências. Foram relatados a falta de recursos materiais e humanos para a realização das atividades e a falta da prestação de contas para análise e emissão de parecer.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Relatórios do FEF de fiscalizações realizadas pela CGU registram que a ocorrência da falta de efetividade dos conselhos municipais é uma constante. Assim, o controle social preconizado na Carta Magna não se concretizou enquanto espaço fértil de diálogo e criação de novas relações entre o Estado e a sociedade civil. Nesse sentido, o esforço para que as prefeituras e secretarias passem a dar importância para os conselhos é fundamental. É necessário agregar a perspectiva de que esses atores sociais dotados de conhecimento, autonomia e integridade podem colaborar com a gestão municipal a agir proativamente diante de alguma falha/omissão na condução da política pública.

Os gestores ainda contam com as funções consultiva, deliberativa, fiscal e mobilizadora dos conselhos no processo de tomada de decisão. Com essa prática, o prefeito blindava a sua administração garantindo legitimidade e tem à disposição um mediador importante entre o governo municipal e a sociedade. Cabe salientar também, que o trabalho preliminar de mapeamento de riscos, ou seja, a detecção de onde encontram-se as situações sensíveis na atuação do conselho, ajuda a prevenir e remediar fragilidades, promove a ética e a transparência e facilita o tratamento de denúncias.

Como boa prática, o gestor municipal com o apoio do Poder Legislativo, pode reservar dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual (LOA) para a manutenção da infraestrutura física dos conselhos. O valor deve ser suficiente para equipar com recursos humanos e materiais o local onde são realizadas as atividades de análise. Além

disso, o prefeito deve apoiar a capacitação dos conselheiros ofertando-lhes cursos, treinamentos, workshops para o melhor desempenho do seu papel. Com efeito, deve disponibilizar a prestação de contas dos recursos para exame com tempo hábil para a verificação dos documentos (notas fiscais, extratos bancários, contratos, folhas de pagamento, licitações) e disponibilizar técnicos para colaborar na análise, quando solicitado.

Por fim, expomos uma visão geral sobre as causas da baixa efetividade dos CACS nos municípios, que foram apontadas na seguinte ordem: baixo nível de integridade (51,3%), falta de conhecimento (29,7%) e deficiência na autonomia (19%). Esse diagnóstico poderá auxiliar na busca por melhores estratégias de intervenção na política de controle social cuja finalidade precípua é o acompanhamento e fiscalização do gasto público realizado no Brasil. Outrossim, sugere-se para trabalhos futuros análises mais longitudinais que poderão culminar na criação de um indicador de efetividade para os conselhos, na elaboração de uma proposta de plano de integridade voltado aos CACS, na instrumentalização do Ministério Público para realização de Termos de Ajuste de Conduta (TAC's) e para que o Tribunal de Contas do Estado possa firmar Termos de Ajuste de Gestão (TAG) com os municípios que apresentem conselhos inoperantes.



## 6. REFERÊNCIAS

- BENTO, Leonardo Valles. Acesso a informações públicas. Curitiba: Juruá, 2015.
- BOBBIO, N. O cultivo da democracia: uma defesa das regras do jogo. 5 Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União 1988; 05 out.
- CAMPOS, Edval Bernadino. Controle sociais das políticas públicas. Disponível em: <http://www.cressmg.org.br/Textos/Controle%20Social%20das%20Políticas%20Publicas.pdf>. Acesso em: 16 de jul. de 2019.
- CORREIO BRAZILIENSE. Fiscalização falha no Fundeb. Correio Braziliense, 2015. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/ensino\\_educacaobasica/2015/12/07/ensino\\_educacaobasica\\_interna,509671/fiscalizacao-falha-no-fundeb.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/ensino_educacaobasica/2015/12/07/ensino_educacaobasica_interna,509671/fiscalizacao-falha-no-fundeb.shtml). Acesso em: 18 de jun. de 2019.
- CGU. Portal da transparência. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/PortalTransparenciaListaUFs.asp?Exercicio=2015>. Acesso em: 28 de set. de 2016.
- CGU. Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9011.pdf>. Acesso em: 16 de jul. de 2019.
- CGU. Cartilha Integridade para Pequenos Negócios. CGU. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/integridade-para-pequenos-negocios.pdf>. Acessado em: 19 de jun. de 2019.
- CGU. Notícias. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias>. Acesso em: 22 de jun. de 2019.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.
- GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 1999.
- GOHN, Maria da Glória. Teorias dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.
- JURBERG, Claudia; OLIVEIRA, Eloy Macchiute de and OLIVEIRA, Eloiza da Silva Gomes de. Capacitação para quê? O que pensam conselheiros de saúde da região Sudeste. Ciênc. saúde coletiva [online]. 2014, vol.19, n.11, pp.4513-4523. ISSN 1413-8123. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232014001104513&script=sci\\_arttext\\_plus&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232014001104513&script=sci_arttext_plus&tlng=pt). Acessado em: 17 de jun. de 2019.
- LAKATOS, Eva; MARCONI, Marina. Metodologia do Trabalho Científico. São Paulo: Atlas, 1992.
- MASLOW, A. Introdução à psicologia do ser. Rio de Janeiro: Eldorado, 1962.
- MALHOTRA, Naresh K. Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada. 3 .ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro. 22ª Ed. Atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.
- MÉSZÁROS, Istvan. A montanha que devemos conquistar: reflexões acerca do Estado. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social; tradução de Paulo Neves —Porto

Alegre: L&PM, 2010.

SANTOS JÚNIOR, O. Alves dos. Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

TEIXEIRA, E.C. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; EQUIP;UFBA, 2001.

TERRA, J. C. C. (2005). Gestão do conhecimento: O grande desafio empresarial. São Paulo, SP, Brasil: Elsevier

WOOD, E. M. As origens do capitalismo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.