



**FACULDADES INTEGRADAS DE PONTA PORÃ
SHERILYN MARJOE FERRIOL DE ANDRADE BENITES**

**O CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO
MECANISMO DE COMBATE À IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

PONTA PORÃ-MS
2017

SHERILYN MARJOE FERRIOL DE ANDRADE BENITES

**O CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO
MECANISMO DE COMBATE À IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão apresentado à Banca Examinadora das Faculdades Integradas de Ponta Porã – como exigência parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Me. Marko Edgard Valdez

PONTA PORÃ-MS
2017

SHERILYN MARJOE FERRIOL DE ANDRADE BENITES

**O CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO
MECANISMO DE COMBATE À IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão apresentado à Banca Examinadora das Faculdades Integradas de Ponta Porã – como exigência parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Me. Marko Edgard Valdez

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Me. Marko Edgard Valdez
Faculdades Integradas de Ponta Porã

Prof. Lyzian Carolina Valdes Silva
Faculdades Integradas de Ponta Porã

Ponta Porã, 02 de março de 2018.

Faculdades Integradas de Ponta Porã – FIP – Magsul

Dedico esse trabalho a todos aqueles que de alguma forma sofreram e virão a sofrer em razão da imoralidade na atuação administrativa e na destinação do dinheiro público.

“A menos que modifiquemos a nossa maneira de pensar, não seremos capazes de resolver os problemas causados pela forma como nos acostumamos a ver o mundo.”

Albert Einstein.

RESUMO

O presente trabalho aborda o tema da Improbidade Administrativa e o Controle Social da Administração Pública. Inicialmente são delineados os conceitos da Improbidade Administrativa no direito brasileiro e dos princípios constitucionais regentes da atividade administrativa, quais sejam, o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. São traçados os aspectos principais da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992). Após a apresentação da tipologia e classificações do Controle Administrativo da gestão pública, é apresentada a conceituação e relevância do Controle Social, aquele exercido pela sociedade civil organizada, no combate a improbidade administrativa. Ao final do trabalho é apresentada a atuação e resultados da Rede de Observatório Social do Brasil, composta por cidadão voluntários empenhados em esculpir uma gestão pública proba e eficiente.

PALAVRA CHAVE: Administração Pública, Improbidade Administrativa, Lei nº 8429/1992, Controle Social, Observatório Social.

ABSTRACT

This paper deals with the issue of Administrative Improbability and Social Control of Public Administration. Initially, the concepts of administrative improbity in Brazilian law and the constitutional principles governing administrative activity, such as legality, impersonality, morality, publicity and efficiency, are outlined. The main aspects of the Administrative Improbability Law (Law 8,429 / 1992) are outlined. After presenting the typology and classifications of the Administrative Control of public management, it is presented the concept and relevance of Social Control, that exercised by organized civil society, in the fight against administrative improbity. At the end of the work is presented the performance and results of the Network of Social Observatory of Brazil, composed of citizen volunteers committed to sculpt a proba and efficient public management.

KEYWORD: Public Administration, Administrative Improbability, Law n ° 8429/1992, Social Control, Social Observatory.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	3
2.1. Improbidade administrativa no direito brasileiro.....	3
2.2. Princípios que regem a probidade: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência.....	10
2.2.1. Princípio da legalidade administrativa.....	13
2.2.2. Princípio da impessoalidade.....	15
2.2.3. Princípio da moralidade.....	17
2.2.4. Princípio da publicidade.....	18
2.2.5. Princípio da eficiência.....	19
3. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - Lei n. 8.429/1992	20
3.1. Elementos constitutivos do ato de improbidade administrativa.....	24
3.1.1. Sujeito passivo da improbidade administrativa	24
3.1.2. Sujeito ativo da improbidade administrativa.....	25
3.1.3. Ocorrência do ato danoso: modalidades de atos de improbidade administrativa.....	28
3.1.4. O elemento subjetivo na improbidade administrativa: dolo ou culpa.....	32
3.2. Sanções por ato de improbidade administrativa.....	33
3.3. Prescrição.....	36
4. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	37
4.1. Tipologia de controle na administração pública.....	37
4.2. Da classificação do controle da administração pública.....	39
4.3. Controle social.....	42
5. REDE DE OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL (OSB)	47
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
REFERÊNCIAS	53
ANEXO	55

1. INTRODUÇÃO

Os poderes que detêm o Estado decorrem da soberania popular, a qual os delegou a fim de que aquele administre tais poderes para garantir a segurança e os direitos de cada cidadão.

O ordenamento jurídico brasileiro exige uma atuação responsável, proba e sincera dos agentes públicos, administradores ou não, no trato com a coisa pública, precipuamente uma atuação que tenha por finalidade única alcançar o interesse público.

Assim, compete ao Estado exercer o Poder de administrar com probidade e lealdade para com seus administrados. Nesse sentido, a Constituição da República estabeleceu diversos princípios de observância obrigatória estruturadores da atividade administrativa.

Evidente que quaisquer atos emanados da Administração Pública influenciam direta ou indiretamente a vida particular de cada cidadão, bem como, muitas vezes, atingem diretamente os direitos fundamentais resguardados constitucionalmente.

A improbidade administrativa consiste na designação técnica para a corrupção administrativa. Assim, todo ato, omissivo ou comissivo, praticado por agente público que for contrário à moralidade e às leis, bem como aquele que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições será ímprobo.

A Lei n. 8.429/1992, intitulada como Lei de Improbidade Administrativa, estabeleceu três espécies de atos de improbidade, quais sejam, o enriquecimento ilícito, a lesão ao erário e a violação aos princípios da Administração Pública, com sanções civis determinadas a cada modalidade de ato.

Esta corrupção administrativa apresenta-se como um devastador problema que arruína a administração pública brasileira e, por conseguinte, a efetivação dos direitos constitucionalmente garantidos aos cidadãos, além de dilapidar o erário resultando em serviços públicos insatisfatórios e muitas vezes inexistentes.

Por certo, os cidadãos brasileiros diariamente convivem com a ausência de qualidade nos serviços públicos, que em certa medida, é resultado da sistêmica corrupção, má gestão e má aplicação dos recursos públicos, à medida que os sistemas de controles oficiais da Administração Pública não são suficientemente eficazes para promover uma atuação estatal direcionada, única e exclusivamente, ao bem comum.

Nesse sentido, a participação social no controle dos atos administrativos é essencialmente relevante, uma vez que os órgãos encarregados do controle da Administração Pública frequentemente não alcançam seus objetivos de maneira célere e eficaz, como se observa hodiernamente na sociedade brasileira.

O controle social administrativo exercido pela sociedade civil organizada possui imensurável poder de reprimir os atos imperfeitos, falhos e abusivos praticados por parte dos agentes públicos. Entretanto, este poder somente produzirá resultados se houver um maior envolvimento das parcelas da sociedade, através do exercício da cidadania.

Assim, a presente pesquisa pretende demonstrar a importância da participação popular no combate à improbidade administrativa, buscando a cientificação dos cidadãos quanto a responsabilidade pessoal de participação e intervenção ativa na Gestão Pública a fim de reconstrução de instituições transparentes, probas e eficientes através dos meios legais existentes.

2. DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

2.1. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO DIREITO BRASILEIRO

A improbidade é oposto de probidade, a qual significa integridade, honestidade, honradez e retidão. Dessa forma, a acepção mais clara de improbidade administrativa é desonestidade, deslealdade, falta de probidade.

O Estado Democrático de Direito exige a existência de uma gestão pública honesta, eficiente e zelosa com o patrimônio público. Para a democracia a presença de uma estrutura organizacional dada por uma Constituição é insuficiente, pois refere-se apenas à um viés formar do Estado Democrático.

Em verdade, a democracia é aquela em que se pode vivenciá-la na prática, decorrente de um eficiente desempenho das funções estatais que não se afastaram da busca pelos grandes objetivos da nossa República delimitados no art. 3º, da Constituição Federal de 1988, quais sejam: a construção de um sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza; a redução das desigualdades e a promoção do bem estar de todos.

E para que a verdadeira democracia seja estabelecida, dentre inúmeros pressupostos, é certo que um deles seja a existência de um governo proba, que cuide do patrimônio público e que pautar suas práticas nos princípios da boa administração: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência (art. 37, CF/88). Por esse motivo conclui-se que “a probidade administrativa é da essência da democracia” (ANDRADE, ADRIANO, 2017, p. 693).

A displicência com o patrimônio público e social brasileiro reinou até a década de 1980, apenas após e principalmente a partir da promulgação da Constituição da República de 1988, é que estabeleceu-se mecanismos institucionais mais efetivos direcionados ao controle e fiscalização dos atos emanados pela Administração Pública.

Conforme Andrade, Adriano (2017) representam instrumentos maiores nesse controle a Lei da Ação Popular (4.717/1965), a Lei da Ação Civil Pública (7.347/1985), a

Lei de Improbidade Administrativa (8.429/1992), a Lei de Licitações e Contratos (8.666/1993), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), Lei Anticorrupção Empresarial (12.846/2013) e, principalmente, a posição constitucional obtido pelo Ministério Público, como instituição permanente de defesa do patrimônio público e social, e de outros interesses difusos ou coletivos.

A Constituição Federal dispôs expressamente, em seu art. 37, *caput*, cinco princípios mínimos a serem observados pela administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quais sejam, o princípio de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, a prescrição abarca todas as pessoas administrativas que compõem aqueles entes federativos, ou seja, os agentes públicos em geral.

Tais princípios constitucionais básicos da Administração Pública possuem objetivos mesmos: assegurar a honestidade na gestão da *res pública* e oportunizar a responsabilização dos agentes públicos que se distanciarem desses preceitos obrigatórios (MORAES, 2009), os quais serão oportunamente delineados.

Portanto, toda a atividade administrativa deve ser ordenada pela legalidade e obediência aos princípios constitucionais e infraconstitucionais administrativos, pois se os agentes públicos no exercício de suas funções desviarem de seus objetivos sociais estarão sujeitos às sanções no âmbito administrativo, civil e penal.

Tem-se que a Administração Pública, enquanto atividade administrativa, possui natureza de “*múnus público*, de encargo para quem a exerce, caracterizando como um dever de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade, não se admitindo a liberdade para a perseguição de outros interesses” (MARINELA, 2014, p.19).

Entretanto, verifica-se que esta natureza é intensamente violada por inúmeros agentes públicos desonestos todos os dias no país.

O “Estado é uma entidade que, como todas as outras pessoas jurídicas, é administrada por pessoas, seres humanos, que manifestam sua vontade” (MARINELA,

2014, p. 1053). Dessa forma ele está sujeito a falibilidade, inclusive quanto ao aproveitamento dos cargos e poderes, por parte dos agentes, para auferirem vantagens pessoais, como demasiadamente ocorre.

Fabio Medina Osório descreve que a corrupção – não só na literatura especializada, como também nos escritos do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional – em geral, como “toda aquela ação ou omissão do agente público que o leva a desviar-se dos deveres formais e materiais de seu cargo, com o objetivo de obter benefício privados”. E destaca o autor que tais benefícios privados “podem ser pecuniários, políticos, ou de posição social, assim como qualquer utilização em benefício pessoal ou político de informação privilegiada, influências, atribuições públicas ou oportunidades” (2010, p. 57/58).

Nesse sentido Emerson Garcia diz que a corrupção trata-se de fenômeno social que emerge e se desenvolve na mesma proporção do meio e da interpenetração de interesses entre os componentes do grupo. Explicando que “os desvios comportamentais que infrinjam a normatividade estatal ou os valores morais de determinado setor em troca de uma vantagem correlata, manifestar-se-ão como formas de degradação dos padrões ético-jurídicos que devem reger o comportamento individual nas esferas pública e privada” (2010, p. 3/4).

Pode-se afirmar então, que o constituinte, ciente dessa realidade, optou por sistematizar expressamente os cinco princípios mínimos a serem observados pela Administração Pública, além dos diversos princípios implícitos delineados nas disposições constitucionais, quais sejam: princípio da supremacia do interesse público, da razoabilidade e da proporcionalidade, da motivação e da boa administração.

Conquanto existente alongado rol de princípios, expressos e implícitos, que regulam a atividade administrativa, entende Emerson Garcia que os princípios da legalidade e da moralidade são os que merecem maior relevância. Segundo o autor, o princípio da legalidade fortalece os comandos normativos que delineiam a atividade estatal. Já o princípio da moralidade congrega as características do bom administrador, do agente probo cuja atividade encontra-se sempre direcionada à consecução do

interesse comum. Assim, conforme ele, “da conjunção dos dois extrai-se o alicerce quase que integral do princípio da probidade, o qual deflui da observância das regras e princípios próprios do sistema” (2010, p. 63).

O princípio da moralidade administrativa constitui novidade no ordenamento jurídico após a promulgação da Constituição da República de 1988. Di Pietro esclarece que a inserção desse princípio na Constituição Federal “foi um reflexo da preocupação com a ética na Administração Pública e com o combate à corrupção e à impunidade no setor público” (2010, p. 817).

Conforme Marinela (2014) o princípio da moralidade exige que os agentes públicos procedam de acordo com os princípios éticos admissíveis socialmente. Relaciona-se, dessa forma, com a concepção de honestidade ao mesmo tempo em que exige o restrito respeito aos preceitos éticos, de boa-fé, de lealdade e de todas as normas que garantem a eficiente administração.

Por conseguinte, além do respeito à legalidade os agentes públicos devem guiar seus atos segundo as regras morais e éticas, não sendo suficiente, portanto, que sua conduta seja legal, sendo indispensável da mesma forma o respeito à honestidade e boa-fé.

Segundo Meirelles, citando Maurice Hauriou, o sistematizador do conceito da moralidade, diz que “não se trata da *moral comum*, mas sim de uma *moral jurídica*, entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”. E concluindo o autor, ensina que:

[...] o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E ao atuar não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo do injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno do inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto (2002, p. 90).

Diante da importância que o princípio apresenta, os atos que atentem contra ele foram reconhecidos como danosos à Administração Pública pela Constituição Federal

de 1988, a qual estabeleceu sanções aos agentes públicos que atuassem de maneira ímproba no trato da coisa pública em seu artigo 37, §4º:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

O conceito de improbidade administrativa está estritamente ligado ao princípio constitucional da moralidade administrativa, uma vez que se origina deste princípio. Nessa acepção, Moraes (2009, p. 102) explica que “o princípio da moralidade está intimamente vinculado à ideia de probidade, dever inerente do administrador público.”

Por essa razão, não há conformidade sobre o conceito de improbidade administrativa. A doutrina brasileira, em geral, na complexa tarefa de estabelecer a sua verdadeira definição e o exato alcance, busca partir das distinções dos sentidos de *probidade* e de *moralidade*, haja vista que ambas são mencionadas na Constituição da República (ANDRADE, ADRIANO, 2017).

Nesse sentido, discorrendo sobre a dificuldade da conceituação de *moralidade administrativa* e *probidade administrativa*, Di Pietro afirma que ambas as expressões se associam a concepção de honestidade na Administração Pública. E, esclarece, que “nessa Constituição, quando se quis mencionar o **princípio**, falou-se em moralidade (art. 37, *caput*) e, no mesmo dispositivo, quando se quis mencionar a lesão à moralidade administrativa, falou-se em **improbidade** (art.37, §4º)” (2010, p. 816).

Tal entendimento também é adotado pelo doutrinado José dos Santos Carvalho Filho, vejamos:

De um lado, é indiscutível a associação de sentido das expressões, confirmadas praticamente por todos os dicionaristas; de outro, parece-nos desnecessário buscar diferenças semânticas em cenário no qual foram elas utilizadas para o

mesmo fim – a preservação do princípio da moralidade administrativa. Decorre, pois, que diante do direito positivo, o agente ímprobo sempre se qualificará como violador do princípio da moralidade (2012, p. 1059).

Mendes (2009) enfatiza que o respeito ao princípio da moralidade administrativa confere um grau tão alto de segurança e proteção ao conteúdo das atos jurídicos que a sua inobservância constitui improbidade administrativa possibilitando, então, a aplicação das sanções previstas no artigo 37, §4º, da Constituição Federal.

Entretanto, para outros doutrinadores a probidade administrativa abarca um conceito mais amplo que a moralidade, uma vez que aquela não alcançaria apenas elementos morais, pois denota, além do dever de observância ao princípio da moralidade administrativa, o respeito aos demais princípios regentes da Administração Pública (ANDRADE, ADRIANO, 2017).

Pazzagliani (2009, p. 02) ensina que o “vocábulo latino *improbitate* tem o significado de “desonestidade” e a expressão *improbus administrator* quer dizer “administrador desonesto ou de má-fé”.

Para José Afonso da Silva a improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada, em suas palavras:

[...] a *probidade administrativa* consiste no dever de o ‘funcionário servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer’. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem (2010, p. 669).

Com efeito, a improbidade administrativa é conhecida como sendo uma conduta, ativa ou passiva, praticada pelo agente público no desempenho da função que viola as regras morais e legais, os deveres de honestidade, imparcialidade e de lealdade às instituições públicas, indicando a ausência de honradez e atuação íntegra.

Segundo Flávio Sátiro Fernandes (1997 apud ANDRADE, ADRIANO, 2017, p. 700) “todo ato contrário à moralidade administrativa é ato configurador de improbidade.

Porém, nem todo ato de improbidade administrativa representa violação à moralidade administrativa”.

Nesse sentido, na qualidade de ato ilícito, a definição de improbidade administrativa torna-se muito mais ampla e precisa, segundo lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Isso em razão de não se limitar a abarcar apenas os atos administrativos que atentem contra o princípio da moralidade (atos desonestos ou imorais), mas também compreender principalmente os atos ilegais. Ressaltando a autora que na Lei n. 8.429/1992 “a lesão à imoralidade é apenas uma das inúmeras hipóteses de atos de improbidade” ali previstas (2010, p. 818).

Ainda, segundo Alexandre de Moraes os atos de improbidade administrativa são aqueles que “possuindo natureza civil e devidamente tipificados em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário” (2002, p. 320).

Com o objetivo de regulamentação do artigo 37, §4º, e da tutela da moralidade administrativa, visando a reparação da lesão causada à Administração Pública pelo agente ímprobo e a sua punição, bem como a prevenção da prática reiterada de condutas que atentem contra a moralidade administrativa, foi editada a Lei Federal nº 8.429, de 02 junho de 1992, também conhecida como a Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

A Lei nº 8.429/1992 define os atos de improbidade administrativa, assim como o procedimento a ser utilizado para o julgamento do ímprobo. Em seus artigos 9º a 11, estabelece três espécies de atos de improbidade administrativa, quais sejam: a) atos que importam enriquecimento ilícito; b) atos que causam prejuízo ao erário; e c) atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Importante ressaltar que as disposições da Lei nº 8.429/1992 também são aplicáveis ao particular que induza ou concorra para a prática do ato ímprobo, bem como àquele que dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (art. 3º).

Isto posto, nota-se que a improbidade administrativa constitui em uma conduta desonesta realizada por gente público ou particular, considerada ilegal ou contrária aos princípios constitucionais da Administração Pública, além de importarem enriquecimento ilícito ou danos ao erário.

Por isso, mostra-se importante elucidar quais são os princípios constitucionais que, se violados, implicam em improbidade administrativa.

2.2. PRINCÍPIOS QUE REGEM A PROIBIDADE: LEGALIDADE, MORALIDADE, IMPESSOALIDADE, PUBLICIDADE, EFICIÊNCIA.

A Constituição Federal de 1988 inovou ao dedicar um capítulo inteiro à organização da Administração Pública, determinando-a como estrutura governamental e como uma função, assim devendo desenvolver suas atividades visando um único objetivo, qual seja, a satisfação do interesse coletivo. Nesse sentido, Moraes (2002, p. 91) leciona:

A Administração Pública deve ser definida *objetivamente* como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e *subjetivamente* com o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Marinela (2014, p. 15) conceitua função como “a atividade exercida em nome e no interesse de terceiros”, ressaltando que “se essa função for pública, a atividade deverá ser prestada em nome e no interesse do povo”.

Portanto, a Administração Pública deve atender todas as necessidades coletivas, objetivando a concretização dos direitos fundamentais individuais e coletivos contidos no texto constitucional.

Estas necessidades coletivas poderão ser satisfeitas através da prestação de serviços públicos de modo direto ou indireto. Bandeira de Mello (2010, p. 139) explica que o “Estado tanto pode desenvolver por si mesmo as atividades administrativas que tem constitucionalmente a seu cargo, como pode prestá-las através de outros sujeitos”.

Quando a prestação de serviços públicos se dá de maneira direta estes são realizados pelo conjunto de órgãos e entes estatais dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. As autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades de direito privado também poderão prestar determinados serviços públicos desde que a Administração Pública transfira sua titularidade ou execução das funções para elas, observando sempre as prescrições legais. Neste caso, trata-se da chamada administração indireta.

Insta salientar que ambas espécies de prestação de serviço público estão afetas a observância dos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública.

Os princípios contidos no caput do artigo 37 da Constituição da República são expressos e determinados, fazendo nascer para a Administração Pública a obrigatoriedade de segui-los, sob pena de cometimento de ato ilegal, divorciado do que vem assentado na Constituição.

Entretanto, convém ressaltar os ensinamentos de Bandeira de Mello no sentido de que tais princípios expressos constitucionalmente não possuem caráter taxativo e sim, exemplificativo. Assim, destaca o autor:

O art. 37, *caput*, reportou de modo expresso à Administração Pública (direta e indireta) apenas cinco princípios: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (este último acrescentado pela EC 19/98). Fácil é ver-se, entretanto, que inúmeros outros mereceram igualmente consagração constitucional: uns, por constarem expressamente da Lei Maior, conquanto não mencionados no art. 37 *caput*; outros, por nele estarem abrigados logicamente, isto é, como consequências irrefragáveis dos aludidos princípios; outros, finalmente, por serem implicações evidentes do próprio Estado de Direito e, pois, do sistema constitucional como um todo (2010, p. 95).

No campo do Direito Administrativo, onde sempre se analisa a validade de atos emanados pelo Poder Público, o assunto em comento toma maior relevância, pois é mais do que evidente que se o foco do poder não for controlado ele vira uma arbitrariedade, onde a vontade pessoal do agente retira o vulto da legalidade.

No campo público os princípios foram exteriorizados expressamente para não dar margem a divagações ou especulações. Os princípios, são normas fundamentais para a boa gestão da coisa pública, sendo certo, que constitui ato de improbidade administrativa quem violar, por ação ou omissão, os respectivos princípios, consoante lição do art. 11, da Lei nº. 8.429/1992.

Qualquer agente público deve sempre guiar-se pelo bem comum, a utilizar o exercício das competências que detém de maneira imparcial e transparente e adotar parâmetros legais e morais para propiciar a efetivação dos objetivos que cabe a Administração Pública em geral alcançar.

Nesse sentido, o legislador ordinário seguiu o mesmo caminho, ao estabelecer no artigo 4º da Lei nº 8.429/92, que os agentes públicos são obrigados a velar pela estrita observância destes princípios:

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Emerson Garcia, ao discorrer sobre o caráter normativo dos princípios, ensina que todo ato contrário ao padrão normativo que eles representam será considerado inválido, acrescentando ainda que por terem um maior grau de generalidade deverão ser observados, quando identificada sua exigência, juntamente com as regras existentes, acarretando tanto um dever positivo quanto negativo, nesta hipótese. E quando inexistente regra específica os princípios terão uma maior importância. Assim, o autor ensina:

Os princípios, a exemplo das regras, carregam consigo acentuado grau de imperatividade, exigindo a necessária conformação de qualquer conduta aos seus ditames, o que denota o seu caráter normativo (*dever ser*). Sendo cogente a observância dos princípios, qualquer ato que deles destoe será inválido, consequência esta que representa a sanção para a inobservância de um padrão normativo cuja relevância é obrigatória.

Em razão de seu maior grau de generalidade, os princípios veiculam diretivas comportamentais que devem ser aplicadas em conjunto com as regras sempre que for identificada uma hipótese que o exija, o que, a um só tempo, acarreta um dever positivo para o agente – a qual deve ter seu atuar direcionado à consecução dos valores que integram o princípio – e um dever negativo, consistente na interdição da prática de qualquer ato que se afaste de tais valores.

Constatada a inexistência de regra específica maior importância assumirão os princípios, os quais servirão de norte à resolução do caso apreciado (2010, p.49).

Para Celso Antônio Bandeira de Mello:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou de inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isso porque, ao ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada (2010, p. 53).

Verifica-se, assim, que a violação de um princípio afronta não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema jurídico, e no caso da improbidade administrativa, desacata o interesse público e desgasta a credibilidade da Administração Pública.

Diante do exposto, verifica-se que a Administração Pública tem por dever a observância dos princípios básicos constitucionais que regem a Administração em geral. Assim, neste capítulo, serão consignados os princípios que possuem maior relevância ao tema em questão.

2.2.1. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ADMINISTRATIVA

O princípio da legalidade consiste na diretriz da atuação dos agentes públicos, por essa razão é deveras relevante para o processo de verificação da prática de improbidade administrativa.

Pazzagliani Filho (2000, p. 20) entende que o princípio da legalidade administrativa consubstancia-se num “princípio nuclear do sistema jurídico brasileiro”. Explicando que “é a base e a matriz de todos os demais princípios constitucionais que instruem, condicionam, limitam e vinculam as atividades administrativas”. Concluindo ainda o autor, que o desrespeito a tal princípio constitui ato de arbítrio.

José dos Santos Carvalho Filho (2012, p. 20) explica que o princípio da legalidade administrativa “implica a subordinação completa do administrador à lei, todos os agentes públicos desde o que lhe ocupe cúspide até o mais modesto dele, devem ser instrumentos de fiel e dócil da realização das finalidades normativas”. Quer dizer, o gestor público somente está autorizado fazer o que a lei disciplina, sob pena de ser ilegítima a atuação do administrador. Ainda, denota o autor que todos os agente públicos, sem qualquer exceção, estão afetos à lei.

Hely Lopes Meirelles completa, dizendo que:

A Legalidade (...) como princípio da administração, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e a exigência do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (2010, p. 89, grifo do autor).

Assim, o administrador público está vinculado à Lei, vedado, portanto, qualquer conduta que seja contrária à ela ou que ultrapasse seus limites. Alexandre de Moraes (2002, p. 99), entende que:

O tradicional princípio da legalidade, previsto no artigo 5º, II, da Constituição Federal e anteriormente estudado, amplia-se normalmente na Administração Pública, porém de forma mais rigorosa e especial, pois o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade objetiva, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferente da esfera particular, onde será permitida a realização de tudo que a lei não proíba. Esse princípio coadunase com a própria função administrativa, de executor do direito, que atua sem finalidade própria mas sim em respeito à finalidade imposta pela lei, e com a necessidade de preservar a ordem jurídica.

Isto é, enquanto o particular pode fazer tudo o que não é proibido, aos agente públicos, e à Administração, evidentemente, só é permitido fazer pontualmente o que é autorizado expressamente pela lei. “De modo que, no estado *de* Direito, que é também Estado *do* Direito, qualquer autoridade que decida, sem observar os lindes estabelecidos por uma lei em sentido material, estará desenganadamente subvertendo as finalidades administrativas” (FRAZZIO JUNIOR, 2008, p. 8).

O princípio da legalidade administrativa é particularidade do Estado de Direito e possui como objetivo o controle de qualquer excesso dos administradores da coisa pública.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Este princípio e o controle da administração pelo poder judiciário, se iniciou com o Estado de Direito constituindo-se em uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais, pois a lei, ao mesmo tempo que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade (2010, p.63).

Assim, a limitação de direitos imposta à Administração Pública em geral é realizada visando o benefício da sociedade.

Ao que se refere a parte específica da improbidade administrativa, Fazzio Júnior (2008, p. 10) diz que “a legalidade é o indício exterior e imediato da improbidade. Coordenada com os demais princípios, intensamente com a moralidade administrativa, a legalidade integra o conceito de probidade administrativa ou modo probado de administrar”.

Assim, observa-se que o princípio da legalidade administrativa ultrapassa a noção de simples aplicação dos mandamentos legais, haja vista que a gestão pública deve compor-se de ações materialmente justas, não só formalmente justas.

2.2.2. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

O Princípio da Impessoalidade tem por escopo garantir a neutralidade, de modo que a Administração Pública empregue seus atos apenas ao alcance e efetivação dos interesses públicos, jamais do interesse privado, seja para beneficiar a terceiros ou a ela própria, seja para prejudicar determinada pessoa.

Segundo o princípio da impessoalidade o administrador e os agentes públicos devem atuar de forma impessoal e abstrata, a fim de assegurar a todos os administrados iguais direitos e garantias. Pois que a gestão da coisa pública, evidentemente, é uma atividade institucional e não pessoal.

Nesse sentido, Moraes (2002, p.100) explica que “o administrador é um executor do ato, que serve de veículo de manifestação da vontade estatal e, portanto, as realizações administrativo governamentais não são do agente público, mas da entidade pública em nome da qual atuou”.

Hely Lopes Meirelles (2010, p. 93), ao discorrer sobre o princípio da impessoalidade, ensina que:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, *caput*), nada mais é que o clássico princípio da *finalidade*, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu *fim legal*. E o *fim legal* é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, *de forma impessoal*. [...] E a *finalidade* terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o *interesse público*. Todo ato que se apartar desse objetivo sujeitar-se-á a invalidação por *desvio de finalidade* [...] (2010, p. 93, grifo do autor).

Como observa-se, para que o ato administrativo seja válido é imprescindível que haja uma finalidade, qual seja, o interesse público. Não basta somente tenha uma aparência de legalidade, é necessário que o ato seja impessoal, ou seja, que busque o benefício social. Isso em razão do referido princípio estar “relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda atividade administrativa” (DI PIETRO, 2013, p.67).

De forma mais clara, Bandeira de Mello (2012) diz que esse princípio traduz a ideia de que a Administração deve tratar a todos administrados sem discriminação, benéficas ou detrimenrosas. Que favoritismo, nem possíveis perseguições são tolerados por ele. Na atividade administrativa é defeso a existência de interferências e de qualquer espécies de simpatia ou animosidade pessoal, política ou ideológica. E conclui o autor que o princípio da Impessoalidade é o próprio princípio da igualdade (ou isonomia).

Segundo Emerson Garcia (2010) o princípio da impessoalidade tem uma dupla perspectiva, pois pode ser direcionada tanto à Administração Pública, quanto aos administrados em geral. Primeiramente, o doutrinador ensina que o autor dos atos estatais é o órgão ou a entidade, e não a pessoa do agente (acepção ativa), aqui os atos devem ser atribuídos apenas ao ente legitimado à sua prática. Sob a outra perspectiva, o autor explica que o princípio impõe à Administração Pública que dispense igual

tratamento aos administrados, de forma a gerar idênticos efeitos a atingir todos aqueles que estejam em idêntica situação fática e jurídica, assim caracterizando a imparcialidade do agente público (acepção passiva).

Diante destas colocações, conclui-se que conforme imposição do princípio da impessoalidade a conduta administrativa deve ser objetiva, ou seja, direcionada ao interesse público, portanto, livre de subjetivismo.

2.2.3. PRINCÍPIO DA MORALIDADE

O princípio da moralidade consiste em um dos princípios mais importantes da Administração Pública, o qual impõe ao agente público o respeito aos preceitos éticos e morais em sua atuação, respeitando as disposições legais, no entanto de maneira ética. E como já mencionado, o princípio da moralidade é a premissa para verificação da probidade.

Alexandre de Moraes (2002) afirma que pelo princípio da moralidade administrativa, que é de difícil conceituação doutrinária, não é suficiente que o administrador cumpra estritamente aquilo que está na lei no exercício da função pública, mas deve também, observar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, explicando que a moralidade, a partir da Constituição de 1988, constituiu pressuposto de validade de todo ato emanado pela Administração Pública.

Celso Antônio Bandeira de Mello discorrendo sobre o princípio da moralidade, ensina que:

[...] a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando *ilicitude* que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foro de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição. compreendem-se em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da *lealdade* e da *boa-fé*, tão oportunamente encarecidos pelo mestre espanhol Jesus Gonzales Peres em monografia preciosa. Segundo os cânones da lealdade e boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos (2008, p.119/120, grifo do autor).

Assim, mais do que legal, a atuação da Administração Pública deve estar em conformidade com a lealdade e boa-fé, sob pena de invalidação do ato emanado.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles explica:

A moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (CF, art. 37, caput). Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – de moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como ‘o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração’. Desenvolvendo sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto (2010, p.90, grifo do autor).

Em outras palavras, deve o agente público além de examinar a conveniência e a oportunidade bem como a legalidade e a ilegalidade de sua atuação, deve verificar se suas condutas são honestas ou desonestas. Caso tais preceitos não sejam observados a atividade pública será ilegítima, importando, conseqüentemente em ato de improbidade administrativa.

2.2.4. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

O princípio da publicidade expressa a exigência da publicação de todos os atos emanados pela Administração Pública. Publicidade consiste na divulgação oficial dos atos à ciência pública, bem como é condição para produção de efeitos externos.

Este princípio é de grande relevância para o controle da Administração Pública, pois que possibilita aos cidadãos o acesso à informações referentes a atividade administrativa, conferindo transparência à gestão da coisa pública. Dessa forma, os administrados e autoridades competentes possuem maiores condições de acompanhar e controlar os atos de gestão.

Nessa perspectiva Fazzio Junior ensina que a publicidade:

[...] é dos meios, na medida em que os fins só podem ser públicos. Isso Significa dizer que administrar pressupõe atuar com transparência de critérios e procedimentos, isto é, que o serviço administrativo só se desenvolve por meios públicos. Nesse contexto, a opacidade torna-se incompatível com o exercício de qualquer prestação republicana. (2008, p. 16).

De acordo com Meirelles (2010) a publicidade é um requisito de eficácia e moralidade. O princípio deve ser observado por todos os entes da administração pública de qualquer dos Poderes e de todas as esferas da Federação, salvo nos casos previstos na própria Constituição da República.

Ao discorrer sobre o tema, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves explica:

Inexistindo transparência, não seria passível de aferição a necessária adequação que deve existir entre os atos estatais e a consecução do interesse público, razão de ser do próprio Estado. Tal culminaria em impedir que os interessados zelassem por seus direitos, pois, se não conhecessem os motivos que embasaram o agir da administração, tornar-se-ia tarefa assaz difícil impugná-los, o que torna obrigatória a declinação dos substratos fáticos e jurídicos que motivaram a conduta. A publicidade haverá de ser ampla, sendo ilícitas as omissões ou incorreções eventualmente detectadas. O princípio, ademais, é de observância obrigatória por todos os entes da administração pública, direta ou indireta, de qualquer dos Poderes e de todas as esferas da Federação (2010, p. 66).

Assim, verifica-se que os atos praticados pela Administração devem ser divulgados de forma mais ampla possível entre a população. Porquanto, somente com a efetiva transparência da atuação da Administração será possível o controle e fiscalização da legalidade e da eficiência pelos administrados.

2.2.5. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência foi inserido entre os princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no artigo 37, caput, através da Emenda Constitucional nº 19/98.

Segundo Carvalho Filho (2012) o objetivo deste princípio é a busca de produtividade e economicidade, a fim de frear os desperdícios de dinheiro público,

impondo, dessa forma, a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento.

Assim, o princípio da eficiência se consubstancia em um dos deveres da Administração Pública, o qual impõe a todo agente público o dever de realizar suas funções com presteza, perfeição e rendimento funcional (MEIRELLES, 2010, p.98).

Conforme Emerson Garcia (2010,) este princípio consagra a tese de que a atividade administrativa será direcionada por critérios de economia e de celeridade na gestão dos recursos públicos. Esclarecendo que a utilização dos meios materiais disponíveis pelo gestor não deverá ser direcionada ao alcance de um bom resultado, mas, sim, do melhor resultado.

Discorrendo sobre o tema, Alexandre de Moraes afirma que o princípio da eficiência pode ser entendido como sendo aquele que:

[...] impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca de qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social (2002, p. 108).

De modo geral, este princípio exige do serviço público resultados positivos e um satisfatório suprimento das necessidades e interesses públicos.

3. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - Lei n. 8.429/1992

Dois diplomas de caráter genérico acerca de atos de improbidade administrativa, ambos editados sob o esteio da Constituição de 1946, anteriores à Lei n. 8.429/1992, se destacaram, quais sejam: a Lei n. 3.164/1957 (Lei Pitombo-Godói Ilha) e Lei n. 3.502/1958 (Lei Bilac Pinto), desconsiderando, pois, as esparsas previsões existentes nos regimes jurídicos do funcionalismo público de categorias específicas e dos diferentes entes da federação.

Ambas legislações se mostraram ineficazes no combate da malversação administrativa e da corrupção, porquanto limitavam os atos de improbidade administrativa aos casos de enriquecimento ilícito. Além disso, estabeleciam exigências ao autor da ação para a incidência da sanção de perdimento de bens, quais sejam, a necessidade de comprovação da efetiva ocorrência de um ato de corrupção, do enriquecimento ilícito do servidor e do nexos causal entre ambos. Esse pesado ônus associado às imprecisões técnicas e às lacunas dos textos destas legislações as retirou toda eficácia prática (ANDRADE, ADRIANO, 2017).

Já a Constituição da República de 1988 outorgou apropriado tratamento à matéria da improbidade administrativa. Estabeleceu outras sanções além do simples perdimento de bens, atribuindo relevante punição de natureza política: a suspensão dos direitos políticos.

Assim, em seu artigo 37, §4º, a Constituição Federal estabeleceu que os atos de improbidade administrativa importarão: a suspensão dos direitos políticos; a perda da função pública; a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. Cominou, portanto, sanções de natureza política, civil e administrativa.

A fim de regulamentar referido §4º do artigo 37 da Constituição Federal foi editada a Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992, conhecida como Lei da Improbidade Administrativa (LIA), a qual “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”.

Entretanto, nota-se que a abrangência da Lei da Improbidade Administrativa é bem mais ampla, haja vista que nem todos os atos de improbidade administrativa importam em enriquecimento ilícito bem como sua edição teve pôr fim a regulamentação do artigo 37, §4º, da Constituição Federal.

Em síntese, sua estrutura é composta por cinco pontos principais: 1 - sujeito passivo; 2- sujeito ativo; 3 - a tipologia da improbidade; 4 - as sanções; 5 - os procedimentos administrativos e judiciais.

Nesse sentido, a Lei 8.429/1992 está organizada em 8 capítulos, totalizando vinte e cinco artigos. Pode-se subdividi-la do seguinte modo: a-) artigos 1º, 2º e 3º: sujeitos dos atos de improbidade; b-) artigos 4º, 5º e 6º: consequências civis (ressarcimento do dano, perdimento de bens, indisponibilidade cautelar) e dever jurídico de observar os princípios regentes da atividade estatal, de não causar dano ao patrimônio e de não enriquecer ilicitamente; c-) artigo 7º: possibilidade de indisponibilidade dos bens do ímprobo e a legitimidade do Ministério Público para requerê-la em juízo; d-) artigo 8º: responsabilidade patrimonial do ímprobo; e-) artigos 9º, 10 e 11: tipologia dos atos de improbidade; f-) artigo 12: sanções cominadas; g-) artigo 13: obrigatoriedade de todos os agentes públicos apresentarem declaração de bens; h-) artigos 14 e 15: procedimento administrativo para apuração dos atos de improbidade administrativa; i-) artigos 16 e 17: disposições processuais relativas às medidas cautelares e à ação principal passíveis de serem julgadas em face do ímprobo; j-) artigo 18: ente a quem reverterão os bens retirados do ímprobo ou a indenização paga por este; l-) artigo 19: tipo penal em que incorrerá aquele que formular representações cujo conteúdo souber ser inverídico; m-) artigo 20: momento de eficácia das sanções e possibilidade de afastamento cautelar do agente de seu cargo; n-) artigo 21: irrelevância da ocorrência de dano e do fato de serem aprovadas as contas do agente pelo Tribunal de Contas para fins de aplicação da lei; o-) artigo 22: providências a serem adotadas pelo Ministério Público; p-) artigo 23: lapso prescricional para o ajuizamento de ações em face do ímprobo; q-) artigo 24: vigência da lei; r-) artigo 25: revogação das disposições em contrário.

Carvalho Filho (2012) define a ação de improbidade administrativa como um instrumento que busca o reconhecimento judicial de condutas ímprobas na Administração, cometidas por administrador público e terceiros, e a devida aplicação das sanções estabelecidas na lei, com o propósito de tutelar o princípio da moralidade administrativa.

Nesse sentido, Alexandre de Moraes alude que a Lei da Improbidade Administrativa, ao zelar pela manutenção da retidão e da honestidade na gestão da coisa pública, representou a defesa e prevenção da moralidade no âmbito administrativo brasileiro:

Assim para que se evite o perigo de uma administração corrupta caracterizada pelo descrédito e ineficiência, o legislador editou a Lei nº 8.429/92, com o intuito de prevenir a corrosão da máquina burocrática do Estado. No dizer de Wallace Paiva Martins Júnior, “a Lei Federal 8.429/92 instituiu no direito brasileiro um autêntico código da moralidade administrativa” (2002, p. 321).

No que se refere a natureza da ação de improbidade administrativa não resta dúvidas que é cível, haja vista que a independência da responsabilidade civil fora afirmado constitucionalmente porquanto o constituinte dispôs no §4º do art. 37, da Constituição Federal que as medidas sancionatórias ali prescritas ocorrerão “*sem prejuízo da ação penal cabível*”. O legislador ordinário seguiu tal determinação constitucional ao dispor que a ação de improbidade administrativa será processada no juízo cível em rito ordinário (artigos 17 e 18 da Lei 8.429/92).

Por outro lado, a própria natureza das medidas sancionatórias previstas naquele dispositivo constitucional indica que a improbidade administrativa representa um ilícito de natureza cível e político.

Marinela (2010) destaca outro ponto relevante acerca da natureza da ação de improbidade administrativa. A autora menciona que as relativas sanções, por possuírem natureza civil e política, não poderão ser aplicadas pela Administração Pública pois não pertencem a sua alçada. Entretanto, salienta que este fato não impede a instauração concomitante de processo adequado para apuração de ilícito administrativo e aplicação das penalidade previstas no respectivo Estatuto dos Servidores, bem como não impede o processamento criminal do ímprobo se o ato praticado também corresponder a um ilícito penal.

Ainda, cumpre mencionar que considerando a adoção, como regra, do princípio da irretroatividade das leis pelo Constituição Federal e a ausência de disposição na Lei 8.429/92 acerca de sua retroatividade, é imperioso concluir que apenas os atos de

improbidade praticados após a sua vigência estarão sujeitos às suas sanções (ANDRADE, ADRIANO, 2017).

3.1. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

3.1.1. SUJEITO PASSIVO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A violação do mandamento proibitivo prevista na norma ocasiona a lesão ao bem jurídico por ela tutelado e, reflexamente, ao direito de outrem. Nesse caso, o detentor do bem jurídico que, pela conduta ilícita, fora ameaçado ou violado recebe a intitulação de sujeito passivo material.

Assim, no âmbito do direito material, no caso específico dos atos de improbidade administrativa, o sujeito passivo será a pessoa jurídica efetivamente atingida pela conduta ímproba e desde que inserida no rol previsto no artigo 1º da Lei 8.429/92, *verbis*:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Segundo Carvalho Filho (2012), o caput do artigo 1º da LIA elenca os *sujeitos passivos principais*, podendo ser divididos em três grupos: 1 – pessoas da administração direta: União, Estado, Distrito Federal e Municípios; 2 – pessoas da administração indireta: autarquias fundações governamentais, empresas públicas e sociedade de economia mista; 3 – pessoa cuja criação o erário haja contribuído (criação) ou contribua (custeio) com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual.

Já o parágrafo único do referido dispositivo enumera o *sujeitos passivos secundários*, são entidades que não compõe a Administração Pública, direta ou indireta, nem podem ser enquadradas como entidades públicas de qualquer natureza, e conforme o autor, podem ser divididos em dois grupo: 1 – entidades que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público; 2 – entidades para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de 50% do patrimônio ou da receita anual.

Nessa categoria, pode-se incluir as entidade do tipo de serviços sociais autônomos, as organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse público bem como qualquer entidade que fora criada ou é mantida com recursos públicos (DI PIETRO, 2010).

“O núcleo diferencial desse grupo reside em que a tutela incide apenas sobre seu patrimônio e a *sanção patrimonial se limita exclusivamente à repercussão do ilícito sobre a parcela oriunda do erário*” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 1062). Ou seja, o ato de improbidade administrativo irá se caracterizar apenas quando a atuação do agente ocasionar dano ao patrimônio das entidades ali referidas e a sanção patrimonial será apenas sobre a parcela proveniente do erário, dessa forma, as demais sanções poderão ser aplicadas ordinariamente.

Nota-se que a LIA estabeleceu como parâmetro de seu alcance a existência de recursos públicos tanto na formação do capital como no custeio destas entidades. “Em outras palavras, onde houver um único centavo de dinheiro público envolvido, a Lei terá incidência, independentemente de a entidade exercer atividade de natureza pública ou privada” (ANDRADE, ADRIANO, 2017, p. 704).

3.1.2. SUJEITO ATIVO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

No sistema adotado pela Lei de Improbidade Administrativa o sujeito ativo, submetido aos efeitos sancionatórios da lei, será aquele que praticar o ato de improbidade administrativa, concorrer para a sua prática – induzindo ou oferecendo sua

colaboração ciente da desonestidade do comportamento – ou aquele que auferir benefícios advindos do ato ímprobo.

Além do agente público, autor ímprobo da conduta, responsabiliza-se os terceiros que induzem, concorrem ou se beneficiem da improbidade.

A Lei de Improbidade Administrativa, em seu art. 2º, define o agente público, para fins da própria lei, como sendo todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função na Administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da Federação, em empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, ou seja, nas entidades abarcadas como sujeito passivo do ato de improbidade.

Nota-se, portanto, que o enquadramento como sujeito ativo do ato de improbidade não exige a existência de vínculo empregatício. Assim, qualquer pessoa que preste serviço ao Estado será considerado agente público para efeitos da lei (DI PIETRO, 2010).

Nesse sentido, Carvalho Filho explica que é imprescindível que o agente público integre qualquer das entidades compreendidas como sujeito passivo pela lei, e que a definição dada ao agente público por esta é mais ampla que a noção comum apresentada pelo próprio Direito Administrativo. E completa o autor:

Com esta última fisionomia, abrangem a categoria: (1º) os agente políticos; (2º) os agentes colaboradores; (3º) os servidores públicos em geral. Sujeitam-se, portanto, à Lei de Improbidade Administrativa os Chefes do Executivo, Ministros e Secretários; os integrantes das Casas legislativas (Senadores, Deputados e Vereadores); os magistrados e membros do Ministério Público; os servidores públicos de qualquer regime (estatutário, trabalhista e especial). No que concerne, porém a agentes políticos, há ressalvas quanto a aplicação da Lei n. 8.429/1992 [...] (2012, p. 1064).

Importante destacar que, no que tange a incidência ou não da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, há uma polêmica no que toca a

previsão constitucional de regime especial de julgamento por crimes de responsabilidade regulamentados pela Lei 1.079/1950, quais sejam, Presidente e Vice-Presidente da República, Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, o Advogado-Geral da União, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União, os chefes de missão diplomática de caráter permanente, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros do Conselho ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais.

O Superior Tribunal de Justiça, consolidando sua jurisprudência, passou a entender que a Lei de Improbidade Administrativa será aplicada aos agentes políticos supramencionados, excluindo-se apenas o Presidente da República, cujo julgamento possui regime especial, devendo ser realizado pelo Senado Federal conforme disposição constitucional expressa no art. 86 (STJ, Rcl 2.790-SC, Corte Especial, j. 02.12.2009).

A fundamentação de tal entendimento encontra-se no fato da Constituição não ter criado qualquer imunidade para os agentes políticos à luz de seu art. 37, §4º, e, desse modo, qualquer ato infraconstitucional não o pode fazê-lo. Contudo, caso haja foro especial por prerrogativa de função este deverá ser respeitado.

Como mencionado, sujeição ativa pelo ato de improbidade também é voltado aos terceiros conforme dispõe o art. 3º da Lei de Improbidade Administrativa, desde que induzam ou concorram para a prática de ato de improbidade administrativa ou dele se beneficie direta ou indiretamente. Vale ressaltar que “o terceiro somente recebe o influxo da Lei de Improbidade se tiver de algum modo vinculado ao agente [...], significa dizer, por via de consequência, que o terceiro jamais poderá figurar no sozinho no polo passivo da ação de improbidade” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 1068).

3.1.3. OCORRÊNCIA DO ATO DANOSO: MODALIDADES DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Para a caracterização de um ato de improbidade disciplinado pela Lei 8.429/1992, além do sujeito passivo e do sujeito ativo é necessário também a efetiva ocorrência de, ao menos, um dos atos danosos delineados na lei como ato de improbidade.

Apesar da Lei 8.429/1992 utilizar a terminologia “ato de improbidade” importante evidenciar que o vocábulo “ato” não é utilizado na acepção de ato administrativo nestes dispositivos. Assim, para fins da lei, o ato de improbidade poderá corresponder a uma conduta, a uma omissão e a um ato administrativo (DI PIETRO, 2010).

A Lei de Improbidade Administrativa classificou os atos de improbidade administrativa em três categorias distintas, levando em conta os valores jurídicos atingidos pela conduta ímproba e suscetíveis de tutela, quais sejam: enriquecimento legítimo, justo e moral; preservação do patrimônio público; e observância dos princípios constitucionais.

Assim, a lei traz em seus artigos 9º, 10 e 11 um rol exemplificativo das condutas consideradas ímprobas e aptas a possibilitar a responsabilização civil do sujeito que as realizar.

São modalidades de atos de improbidade: a-) atos que importam enriquecimento ilícito do agente (art. 9º); b-) atos lesivos ao erário (art. 10 e 10-A); c-) atos que importam violação de princípios (art. 11)¹.

¹ **Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:**

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente; (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei; (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

XVIII - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

XIX - frustrar a licitude de processo seletivo para celebração de parcerias da administração pública com entidades privadas ou dispensá-lo indevidamente; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

XIX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014, com a redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

XX - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014, com a redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XXI - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular. (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

Art. 10-A. Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016) (Produção de efeito)

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço;

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014)

IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015)

O rol de condutas tipificadas nos três dispositivos não é exaustivo, trazem enumeração apenas exemplificativa do que seja ato de improbidade administrativa, quer dizer, o ato de improbidade administrativa consiste na prática da conduta genérica descrita no caput de cada artigo. Assim, os diversos incisos apenas robustecem estas condutas, “nada mais são do que situações jurídicas exemplificadoras da conduta genérica estabelecida no caput” (ANDRADE, ADRIANO, 2017, p.720).

Desta forma, para que ocorra a caracterização do ato de improbidade administrativa não é necessário a modulação da conduta do agente à hipótese de algum daqueles incisos, bastando a subsunção à conduta abstratamente prevista no caput do artigo invocado.

Ainda, cumpre mencionar que a mesma conduta praticada pelo sujeito ativo pode enquadrar-se em uma, duas ou nas três modalidades de atos que a lei estabeleceu (DI PIETRO, 2010).

3.1.4. O ELEMENTO SUBJETIVO NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: DOLO OU CULPA

A Lei 8.429/92 condicionou a caracterização do ato de improbidade administrativa à existência dos elementos subjetivos de dolo ou culpa na conduta do sujeito ativo. Considerando que todo ato de improbidade administrativa deriva da exteriorização da vontade do agente público, em razão de ser um ato humano exterioriza um querer, revela-se a necessidade de examinar o elemento subjetivo.

Assim, a Lei nº 8.429/92 estabeleceu a responsabilidade subjetiva do sujeito ativo quando nos casos de enriquecimento ilícito (art. 9º) e dos atos que atentem contra os princípios administrativos (art. 11) exigiu a presença do dolo, e nos casos de atos de improbidade lesivos ao erário (art. 10) a responsabilização por culpa ou dolo.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010), para que haja o enquadramento do ato na lei de improbidade administrativa exige-se um mínimo de má-

fé que revele efetivamente a presença de um comportamento desonesto a fim de justificar a aplicação das severas sanções previstas na Constituição Federal, uma vez que a quantidade de leis, regulamentos, portarias, e outros atos normativos, torna praticamente impossível a aplicação do princípio de que todos conhecem a lei.

Dessa forma, a incompetência ou incapacidade do agente público, desacompanhada de má-fé ou de enriquecimento ilícito e danos ao erário, não são abarcadas pela tutela da Lei nº 8.429/92, porquanto não adotou a teoria da responsabilidade objetiva.

Por outro lado, Emerson Garcia (2010) ao mencionar que o elemento subjetivo do agente deve ser analisado como um dos aspectos pessoais e circunstanciais delineadores do critério da proporcionalidade quando houver a transição da denominada *improbidade formal* para a *improbidade material*, pois existindo, ou não, a má-fé a *improbidade formal* estará configurada, e a sua configuração contribui para a delimitação da *improbidade material*, e, dessa forma, o desencadeamento dos instrumentos de persecução. E nesse sentido, o autor alerta:

Na atualidade, o grande desafio é compatibilizar a relevância atribuída à má-fé com a escusa da incompetência, não raro invocada pelos agentes públicos que tem sua conduta enquadrada na Lei n. 8.429/1992. Conquanto seja exato afirmar que a ideia de incompetência mais se ajusta ao conceito de culpa, não podemos esquecer que o dever de eficiência emana das normas constitucionais, alcançando tantos quantos se habilitem a desempenhar um múnus público.

Concluindo o autor, que a escusa da incompetência deverá ser reconhecida com sobriedade a fim de evitar a sua vulgarização.

3.2. SANÇÕES POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Um dos pontos mais importante acerca da Lei de Improbidade Administrativa são as sanções, porquanto quando aplicadas efetivam o propósito da lei, qual seja, a correção do ato lesivo praticado pelo sujeito ativo e a pertinente punição civil deste.

A Constituição Federal estabeleceu em seu art. 37, § 4º as mínimas e obrigatórias sanções aplicáveis ao ímprobo, quais sejam: a-) suspensão dos direitos

políticos; b-) perda da função pública; c-) indisponibilidade de bens; e d-) Ressarcimento ao erário.

Entretanto a Lei de Improbidade Administrativa por meio de seu artigo 12 ampliou tal rol, estabelecendo a sua gravidade de acordo com as modalidades de atos de improbidade, vejamos:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - **na hipótese do art. 9º**, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, **suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos**, pagamento de **multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial** e **proibição de contratar com o Poder Público** ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, **pelo prazo de dez anos**;

II - **na hipótese do art. 10**, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, **suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos**, pagamento de **multa civil de até duas vezes o valor do dano** e **proibição de contratar com o Poder Público** ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, **pelo prazo de cinco anos**;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, **suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos**, **pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente** e **proibição de contratar com o Poder Público** ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, **pelo prazo de três anos**.

IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e **multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício** financeiro ou tributário concedido. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016).

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Observa-se então que além das sanções estabelecidas no texto constitucional o legislador estabeleceu também a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; multa civil, estabelecida sobre o acréscimo patrimonial no caso de

enriquecimento ilícito, valor do dano no caso de lesão ao erário e valor da remuneração percebida pelo agente no caso de violação aos princípios; além da proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Considerando a gravidade das sanções, pode-se afirmar que o ato de improbidade que possui menos potencialidade lesiva será o que importa em violação aos princípios, haja vista as sanções mais leves estabelecidas.

Nesse sentido, os atos que importam em prejuízo ao erário tem uma posição intermediária enquanto os atos que envolvem enriquecimento ilícito são os mais graves. Entretanto, em recentemente alteração legislativa da lei incluiu-se o inciso IV que comina a sanção referente ao art. 10-A, aplicando apenas três espécies de penas porém aumentando o valor da multa civil comparado ao inciso III.

Conforme o caput e o parágrafo único do referido artigo o magistrado deverá considerar a gravidade do fato, a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente ao fixar as relativas sanções ao ato.

Assim, o legislador impôs ao magistrado o dever de se utilizar da proporção e razoabilidade para a fixação da sanção dentro da pena mínima instituída para aquela modalidade de ato. Assim, a majoração da sanção será conforme a extensão da lesividade do ato, devendo o juiz realizar “uma valoração da conduta do agente tanto no plano quantitativo quanto no plano qualitativo, com especial atenção para os bens jurídicos tutelados pela Constituição, pela LIA e por outras normas aplicáveis à espécie” (ANDRADE, ADRIANO, 2017, p. 805).

O artigo em comento também estabelece que as sanções “podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato”. Dessa forma, o magistrado diante das circunstâncias próprias do caso, poderá aplica-las na medida adequada, observando o princípio da razoabilidade e proporcionalidade.

3.3. PRESCRIÇÃO

Os prazos prescricionais para a propositura da ação de improbidade administrativa estão regulados no art. 23 da LIA, *in verbis*:

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei.

Verifica-se pela sua leitura que “a individualização do lapso prescricional nos dois primeiros incisos é associada à natureza do vínculo jurídico mantido pelo agente público com o sujeito passivo em potencial” (ANDRADE, ADRIANO, 2017, p. 852). Em outras palavras, os critérios utilizados a determinar os prazos prescricionais estão relacionados a natureza da investidura do agente improbo.

Dessa forma, conforme o inciso I, em caso de vínculo temporário a prescrição ocorrerá em cinco anos a contar de sua dissolução. Nos casos de vínculo permanente, no inciso II não há expressamente a fixação de prazo, será esta a mesma estabelecida em lei específica para as faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público.

Em que pese a LIA ter optado pela segurança jurídica, em detrimento da punição do ímprobo, a ação de improbidade administrativa que possui como objeto o ressarcimento do dano ao erário, que fora causado tanto por agente público quanto por terceiro, é imprescritível conforme disposição constitucional (art. 37, §5º, CF/88).

4. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4.1. TIPOLOGIA DE CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nos vigentes estados democráticos de direito, o legítimo titular do patrimônio público como um todo, ou seja, o patrimônio material e imaterial, é o povo. Por essa razão, a Administração Pública consubstancia-se apenas como gestora do patrimônio popular e toda e qualquer atividade por ela desenvolvida deve ter como objetivo a tutela do interesse público.

Nesse sentido, é certo que o Estado é uma entidade composta por bens e pessoas com o fim de realizar os direitos fundamentais do cidadão e tendo por único objetivo a concretização do bem comum. Devido a Administração Pública ser gestora da coisa pública sua atuação não é livre, está diretamente ligada à legalidade.

Existem mecanismos jurídicos designados a aferir a regularidade dos atos emanados pelo Estado e a reprimir os desvios ocorridos, como é o caso do controle da atividade estatal.

O Controle do Estado pode ser dividido em dois blocos, considerando a espécie de atividade exercida pelo Estado, quais sejam: o controle da atividade política, denominado Controle Político do Estado, e o controle da atividade administrativa, identificado como Controle da Administração Pública.

O Controle Político do Estado, que nasceu da teoria das separações dos poderes de Montesquieu, tem por objetivo a preservação e o equilíbrio das instituições democráticas do país.

O Controle da Administração Pública possui linhas distintas. Nele não há qualquer medida destinada a estabilizar os poderes políticos, pelo contrário, pretende atingir os órgãos que exercem a função administrativa do Estado. Ou seja, “enquanto o controle político se relaciona com as instituições políticas, o controle administrativo é direcionado às instituições administrativas” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 928). A sua abrangência é,

dessa forma, ampla, pois que alcança os diversos órgãos na atividade de administrar de todas as esferas de todos os Poderes do Estado.

O controle da Administração Pública é um instituto legal positivado pela Constituição Federal da República de 1988 em seus artigos 70 a 75. Assim, o artigo 70 estabelece que o controle é a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas”.

Segundo Fernanda Marinela este instituto constitucional representa um “mecanismo de ajustamento ou correção de atos praticados por aqueles que estão no exercício da atividade administrativa, pois, como nosso país é prodigo em exemplos, a sua ausência gera desperdício e mau uso dos recursos públicos, facilitando inclusive a corrupção e os desvios” (2014, p.1053).

Dessa forma, observa-se que o controle da Administração Pública representa um importante mecanismo de combate à ineficiência e, principalmente, à ilegalidade política e administrativa.

De acordo com Marinela (2014) o controle da Gestão Pública, é um poder-dever, constituído por um conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos, outorgado pela lei à Administração para o fim de análise, fiscalização, revisão e validação ou não de um ato administrativo realizado em qualquer esfera do Poder. Este poder-dever não poderá ser renunciado, muito menos retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu (DI PIETRO, 2010).

Carvalho Filho (2012), aponta dois elementos básicos do controle, quais sejam: a fiscalização e revisão. A fiscalização é realizada através da análise de adequação às normas legais e constitucionais de dados e informações para produção, ao final, de um juízo de valor tendo sempre por base os princípios da Administração Pública. Já a revisão é realizada posteriormente ao ato administrativo, consiste em uma nova análise deste ato

para verificação dos motivos que o fundamentaram e se não há falhas legais ou procedimentais, podendo o competente revisor corrigi-lo.

Assim, observa-se que o controle da Administração é voltado especificamente aos setores do Poder que exercem uma função administrativa e tem por fim verificar a observância da legalidade nesta função, bem como o propósito dos atos praticados, que, frise-se, deverá sempre ser o alcance do bem comum. Nesse sentido, 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; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa (DI PIETRO, 2010, p. 728).

Este instituto jurídico garante a regularidade na prestação da atividade administrativa. É, portanto, um dever do Poder Público e direito de qualquer cidadão na busca da efetivação e concretização de uma gestão responsável do patrimônio público.

O Controle da Administração Pública divide-se em legislativo, judicial e administrativo, este último será o objeto de debate no presente trabalho.

4.2. DA CLASSIFICAÇÃO DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme Fernanda Marinela (2014), não existe na doutrina nacional um padrão de classificação dos controles da Administração Pública, afirmando que toda forma de classificação que se apresente coerente está correta. Assim ao delimitar a classificação dos controles a autora utilizou-se restritivamente das formas de classificação mais utilizadas pela doutrina pátria, por este motivo apresentar-se-á neste trabalho a classificação delimitada pela autora.

A primeira classificação é quanto a natureza do órgão controlador. O controle é subdividido em legislativo, judicial e administrativo:

- **Controle Legislativo:** é aquele executado pelo Poder Legislativo em face dos demais poderes do Estado, bem como sobre sua própria administração. É realizado sob os aspectos político e administrativo;
- **Controle Judicial:** é o levado a efeito pelo Poder Judiciário, na sua atividade judicante e mediante provocação, sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário, quando realiza atividade administrativa. Este controle é realizado exclusivamente sob a ótica da legalidade, ou seja, está restrito a verificação da conformidade do ato administrativo praticado com a legislação e com a Constituição. São diversas as ações judiciais aptas a deflagrar esse meio de controle, quais sejam: mandado de segurança (individual e coletivo), habeas corpus, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data, ação direta de inconstitucionalidade, ação de improbidade administrativa;
- **Controle Administrativo:** é aquele que se origina da própria Administração. Consiste no poder que têm os órgãos que a compõe de controlar e rever seus próprios atos, poder denominado de *autotutela*.

A segunda classificação, que mais interessa ao presente trabalho, refere-se à extensão do controle. É classificado em controle externo, controle interno e controle externo popular:

- **Controle Interno:** é aquele exercido por órgãos ou entidades de um Poder sobre os atos administrativos produzidos no âmbito de sua própria esfera, traduz-se em um controle hierárquico. Conforme o artigo 74 da Constituição Federal os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devem manter de forma integrada um sistema de controle interno, dessa forma, este tipo de controle prescinde de lei expressa.
- **Controle Externo:** é exercido por órgão fiscalizador, criado por lei ou pela Constituição Federal, estranho à Administração responsável pelo ato controlado.

- **Controle Externo Popular:** é aquele exercido por qualquer cidadão quando questiona-se a legalidade dos atos administrativos emanados pelo Poder Público, bem como quando pugna-se por sua validade.

A terceira classificação é quanto à natureza do controle, que pode ser controle de legalidade ou controle de mérito:

- **Controle de Legalidade:** consiste na verificação da conformidade do ato ou do procedimento administrativo praticado com as normas legais e constitucionais que o regem, a fim de verificar tratar-se de conduta legítima, caso não seja, o ato está sujeito a anulação. Tal controle pode ser realizado pela própria Administração, de ofício ou mediante recurso administrativo, pelo Legislativo em casos constitucionais expressos, e pelo Judiciário através de ações judiciais adequadas.
- **Controle de Mérito:** atinge diretamente a discricionariedade do Administrador, representa o controle de conveniência e oportunidade do ato emanado pela Administração.

A quarta classificação delimita a oportunidade (ou modo) do controle, consiste na linha do tempo em que ele é realizado. O controle pode, portanto, ser preventivo (ou prévio), concomitante (ou sucessivo) e subsequente (ou corretivo):

- **Controle preventivo ou prévio:** este controle antecede a conclusão ou operatividade do ato, ou seja, antes de consumar-se o ato administrativo, consiste em um requisito para sua eficácia.
- **Controle concomitante ou sucessivo:** é aquele que a fim de verificar a regularidade da formação do ato administrativo acompanha a sua realização, possui aspecto preventivo e repressivo.
- **Controle subsequente ou corretivo:** é aquele que efetiva-se somente após a conclusão do ato administrativo, com o objetivo de corrigir eventuais defeitos, declarar sua nulidade, ou conceder-lhe eficácia.

Por fim, a quinta e última classificação delimitado por Fernanda Marinela refere-se à hierarquia do controle, que pode ser hierárquico ou finalístico:

- **Controle hierárquico:** esta forma de controle resulta naturalmente do escalonamento vertical em que os órgãos ou entidade administrativas estão organizados, independente de norma que o estabeleça, pressupõe as faculdades de supervisão, coordenação, orientação, fiscalização, aprovação, revisão e avocação das atividade controladas.
- **Controle finalístico:** consiste em um controle limitado e externo, é estabelecido em lei a autoridade controladora, as faculdades a serem exercitadas e as finalidades objetivadas.

Outra classificação que merece menção, mesmo não estando dentre as espécies delimitadas por Fernanda Marinela, é referente à iniciativa. Nesse sentido, o controle da Administração Pública pode ser *de ofício*, quando executado pela próprio órgão administrativo no exercício regular de suas funções, ou *provocado*, quando desencadeado por terceiro mediante postulação de pedido revisional (CARVALHO FILHO, 2012).

4.3. CONTROLE SOCIAL

Conforme já mencionado e considerando as diversas classificações de controle expostas, observa-se que a abrangência do instituto constitucional de Controle da Administração abarca toda a atividade administrativa estatal.

Entretanto, levando em consideração a extensa estrutura da Administração Pública brasileira relevante notar que a falibilidade do Estado e a prática de atos ímprobos podem ocorrer em todas as esferas e graus do Poder, uma vez que a estrutura dos órgãos públicos conta com serviços administrativos, ainda que apenas de apoio, e muitas vezes com poderes para aplicação de recursos públicos, como de fato sistematicamente ocorre em todo país.

Por este ângulo, é certo que frequentemente os órgãos detentores do poder de controle não atingem sua finalidade de modo célere e eficaz, quanto a fiscalização ou revisão dos atos administrativos e a efetiva aplicação das sanções cabíveis. Seja pelos numerosos processos de análise, muitas vezes, demasiadamente complexas e extensas, as quais geralmente envolvem vultuosas quantias de dinheiro público, ou seja pela ausência de comunicação aos órgãos controladores da existência de atos administrativos viciados e, até mesmo, pela limitação do próprio sistema advindos da fraqueza burocrática dos mecanismos de controle existentes.

Por certo, a razão dos inúmeros atos de improbidade administrativa e da generalizada corrupção pública no país é a vultuosa quantia de dinheiro público em poder dos entes políticos da Federação. Assim, a pouca fiscalização fornece um ambiente propício para que os agentes pratiquem atos que violem os princípios da administração pública, causem danos ao erário e enriqueçam ilicitamente.

Além da limitação do próprio sistema de controle estabelecido pela Constituição da República a ausência da democracia facilita a multiplicação dos atos ilícitos contrários ao interesse público, pois que os agentes públicos se aproveitam da carência de mecanismos capazes de manter a administração pública adstrita a legalidade e da arbitrariedade dos poderes que detêm para se beneficiarem indevidamente.

Assim, forçoso evidenciar que a participação popular no controle da Administração Pública é de suma importância. Através do exercício da cidadania, a sociedade civil organizada tem imenso potencial para combater a improbidade administrativa que tanto deteriora o patrimônio público brasileiro.

Evidencia-se, então, a necessidade de uma maior participação da sociedade civil no controle externo da Administração Pública, o qual é denominado pela doutrina como controle social ou controle externo popular.

Não obstante, a Constituição Federal não empregar o termo controle social, ela vale-se de dispositivos que materializam a democracia direta e representativa, dado que a participação popular é inerente ao Estado Democrático de Direito por ela afirmado.

A Constituição da República trouxe em seu texto inúmeras passagens, seja de forma direta ou indireta, que ratificam a instituição do Controle Social. O artigo 1º, parágrafo único, da Carta Magna sintetiza de maneira geral as demais passagens que fazem alusão a este instrumento: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

O Controle Popular, segundo Marinela (2014, p.13), “é a forma de controle dos atos administrativos através do qual qualquer pessoa pode, na qualidade de cidadão, questionar a legalidade de determinado ato, e pugnar pela sua validade”.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010) ensina que apesar do controle da Administração Pública ser uma atribuição estatal o administrado pode e deve participar dele por meio da provocação do procedimento de controle, seja na defesa de seus interesses individuais, ou seja na proteção do interesse coletivo através dos diversos instrumentos de ação outorgados pela Constituição para essa finalidade. Nesse sentido, a autora conclui que o controle popular é o mais eficaz meio de controle da Administração Pública.

A Controladoria-Geral da União reconhece o controle social como um importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania, apresentando a seguinte conceituação e conclusão acerca deste controle:

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. (...) O controle social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Essa participação é importante porque contribui para a boa e correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente.

Assim, o controle social consiste no envolvimento do cidadão na gestão pública, através da fiscalização e monitoramento de diversos atos administrativos, principalmente aqueles que dizem respeito a utilização e aplicação dos recursos públicos, e através da participação – formulação e avaliação – e acompanhamento das políticas públicas.

O envolvimento do cidadão na gestão administrativa atribui a ela maior racionalidade, legitimidade e eficiência, combatendo a má aplicação e desvios de recursos públicos, a utilização da coisa pública para alcance de fins particulares pelos agentes públicos e, de maneira geral, a improbidade administrativa.

Conforme Carvalho Filho (2012) a efetivação do controle social pode ocorrer basicamente de duas formas, quais sejam, o controle natural e o controle institucional, este exercido pelas entidades e órgãos do Poder Público instituído para a defesa de interesses gerais da coletividade, como o Ministério Público, Procons, Defensorias Públicas, órgãos de ouvidoria e outros desse gênero. Já o controle natural, segundo o autor, é aquele executado diretamente pelas comunidades, seja através dos próprios indivíduos que as integram, ou seja através de entidades representativas, como as associações, fundações, sindicatos e outras pessoas do terceiro setor.

É certo que para ter resultados efetivos a sociedade civil organizada quando do exercício do controle administrativo da gestão pública depende do controle externo e interno, ou seja, dos controles oficiais, uma vez que são eles quem possuem os meios e atribuições jurídicas formais para revisar, alterar ou anular os atos administrativos viciados, bem como os meios para a promoção da responsabilização dos agentes públicos.

Nesse sentido, o controle social se consubstancia em um aliado ao controle oficial, o qual deve ter uma atuação conjugada para alcance de maiores resultados no combate a improbidade administrativa.

Assim, o controle social se mostra como um valoroso mecanismo democrático de participação da sociedade no processo de exercício do Poder para a gestão do interesse público, bem como na prevenção e combate aos atos ímprobos.

Este tipo de controle vem gradativamente aumentando desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 através de leis infraconstitucionais voltadas para a participação popular em processos decisórios, para transparência da Gestão Pública e acesso a informações pelos administrados. Contudo, é relevante que a sociedade

assuma um papel ativo utilizando dos instrumentos existentes para ampliá-los e consequentemente combater satisfatoriamente a má Gestão Pública.

Justem Filho (2010) salienta que os instrumentos de controle social devem ser informais e difusos para alcançar seu objetivo de forma adequada e satisfatória, pois na proporção que esses instrumentos são menos eficientes maior importância possui o controle jurídico formal, e este jamais será suficiente sem a participação popular. Dessa forma, o doutrinador ressalta que o meio mais eficiente para o controle da Administração Pública é a democracia.

O exercício do controle social demanda acesso às informações necessárias acerca da atividade administrativa. Assim, o ordenamento jurídico brasileiro, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, vem se declinando no sentido de fornecer condições que sejam efetivas para a participação e fiscalização pelo administrado, através de meios para propor, acompanhar, avaliar e controlar a ação dos Gestores Públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), assim como a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009) alicerçam em nível infraconstitucional as iniciativas para as ações de controle social.

Dentre as diversas formas de atuação do administrado junto a gestão pública, além das leis citadas, pode-se destacar os conselhos municipais, as audiências públicas, as conferências, as ouvidorias implantadas por diversos Tribunais de Contas, o orçamento participativo adotado por alguns estados e municípios, o portal na Internet com informações sobre a arrecadação de tributos e compras de bens e serviços mantido pelo TCU (Lei nº 9.755/1998).

Através destes mecanismos, a sociedade civil organizada já alcança significantes resultados no controle da administração pública, como é o caso da Rede de Observatórios Sociais – OBS.

5. REDE DE OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL (OSB)

Conforme o Portal Oficial do Observatório Social do Brasil (OSB), o Observatório Social (OS) consiste em um espaço para o exercício da cidadania, que deve ser democrático e apartidário e reunir o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com a finalidade de contribuir para a melhoria da gestão pública.

Assim cada Observatório Social é integrado por cidadãos brasileiros que, voluntariamente, entregam-se à causa da justiça social, transformando o seu direito de indignar-se em atitude: em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos.

O Observatório Social, atua como pessoa jurídica em forma de associação. Se divide em organizações locais fundadas e mantidas pela sociedade civil. Foi instituído inicialmente na cidade de Maringá no Estado do Paraná no ano de 2008, denominado em seu estatuto social como Instituto da Cidadania Fiscal –ICF e hoje já está em 126 cidades brasileiras espalhadas em 16 estados brasileiros.

Possuem como princípio geral a justiça social, a qual, de acordo com o portal oficial, será alcançada no momento em que todos os agentes econômicos recolherem seus tributos de maneira correta e os agente públicos os destinarem com ética e eficácia.

Preconizando o apartidarismo, a cidadania, o comprometimento com a justiça social, a atitude ética, técnica e proativa, a ação preventiva e a visão de longo prazo como valores o Observatório Social do Brasil possui a missão de despertar o espírito de cidadania fiscal na sociedade organizada, tornando-a proativa a fim de exercer a vigilância social na sua comunidade através do seu próprio Observatório Social.

O Observatório Social do Brasil tem como visão tornar-se uma rede nacional propulsora do controle social para o aperfeiçoamento da gestão pública e integridade empresarial.

Ainda, de acordo com o seu portal oficial, o objetivo do Observatório Social do Brasil é a fomentação e apoio a consolidação da rede, através da padronização dos procedimentos de monitoramento e controle da gestão pública, bem como da difusão de instrumentos de educação fiscal e de integração das micros e pequenas empresas no rol de fornecedores das prefeituras.

Conforme a quarta alteração de seu estatuto social o Observatório Social do Brasil possui como finalidade:

“A atuação no controle social sobre recursos públicos das esferas Federal, Estadual, Distrital e Municipal, bem como a gestão, manutenção e ampliação da Rede de Observatórios Sociais em todo o Brasil, visando o cumprimento de sua missão que é ‘estimular Estados, Distrito Federal e Municípios a criarem o seu próprio Observatório Social dotando-os com metodologia capaz de orientar o trabalho local de forma padronizada”

Assim, o Observatório Social do Brasil (OSB) coordena os Observatórios Sociais, que são organizados em rede, assegurando a disseminação de uma metodologia padronizada para a atuação de cada observador. Além disso, promove capacitação, oferece suporte técnico e firma parcerias estaduais para o melhor desempenho da atuação local dos Observatórios Sociais.

Nesse sentido, o Observatório Social utiliza-se trabalho técnico, possui uma metodologia de monitoramento em âmbito municipal das compras pública. A fim de agir preventivamente no controle dos gastos públicos acompanha a aquisição de produtos e serviços pela administração municipal de a publicação do edital de licitação até a entrega do produto ou serviço.

Além dessa metodologia de monitoramento, o Observatório Social atua em frentes como a educação fiscal – demonstrando a relevância social e econômica dos tributos e a necessidade do cidadão acompanhar aplicação dos recursos públicos derivados dos impostos –, na inserção da micro e pequena nos processos licitatório – contribui para a geração de emprego, aumenta a concorrência e melhora a qualidade e preço das compras públicas – e na construção de Indicadores da Gestão Pública – com base na execução orçamentária e nos indicadores sociais do município.

Dessa forma, o Observatório Social monitora diariamente os atos do Legislativo e Executivo, as informações públicas publicadas nos portais de transparência e diários oficiais, os editais de licitações, a execução de contratos, as receitas dos municípios e a produção legislativa, assegurando a qualidade da aplicação dos recursos públicos. E realiza diversos projetos que semeiam a educação fiscal e o pensamento crítico, dinamizando a cidadania fiscal.

Observa-se que o controle da Administração pelo Observatório Social consiste na identificação em tempo real de possíveis irregularidades, divergências e manipulação de dados nas publicações.

No que se refere a fiscalização das compras públicas, o Observatório Social monitora as publicações no diário oficial do município, e quando da publicação de um edital de licitação ele realiza a verificação, estando o edital regular o Observatório Social divulga o certame às empresas locais e, assim, reduz as chances de fraude e direcionamentos na licitação, além de melhores propostas.

Na hipótese do Observatório Social detectar alguma irregularidade no edital, o procedimento consiste no envio de ofício ao gestor público solicitando a correção da irregularidade e republicação do edital. Se não ocorrer a correção, envia-se um ofício com o relato dos fatos a cada Vereador do município, se mesmo assim não houver regularização do certame o Observatório Social deverá oficiar o Ministério Público sobre o caso.

É certo que para que o controle da Administração Pública seja efetivo e eficaz deve atuar no fluxo do processo que origina os atos administrativos. Dessa forma, a Rede de Observatório Social do Brasil alcança resultados relevantes ao mesmo tempo em que provoca os controles oficiais (internos e externos) a executarem seus papéis legais.

Como mencionado, o Observatório Social também atua na propagação e conscientização da educação fiscal dos cidadãos. Através de ações culturais, realizações de parcerias com universidades, palestras, atuação nos conselhos municipais, etc. o Observatório Social busca a ampliação de cidadãos conscientes e capacitados a

monitoração dos atos públicos a fim de contribuírem para a minimização dos desvios de conduta e dano ao patrimônio público, bem como exigirem maior qualidade dos serviços públicos.

A Rede de Observatório Social do Brasil conta com cerca de 3 mil voluntários que trabalham para a efetivação da justiça social na sociedade brasileira. Conforme seu portal oficial, em quatro anos de atuação (2013 - 2016) os Observatórios Sociais contribuíram para uma economia de mais de R\$ 1,5 bilhão para os cofres municipais, sendo que a cada ano deixam de ser gastos desnecessariamente R\$ 300 milhões do dinheiro público. Entretanto, de acordo com o portal oficial o mais importante é a nova cultura que se forma, a cultura da participação do cidadão de olho no dinheiro público.

Caso próximo, consiste na atuação do Observatório Social do Município de Campo Grande – Mato Grosso do Sul, o qual, conforme seu Relatório Quadrimestral de maio a agosto de 2016, desde sua implementação em maio de 2015 já cadastrou e divulgou 302 (trezentos e duas) licitações no Sistema Informatizado de Monitoramento de Licitação – SIM. E durante o período de janeiro à agosto de 2016 cadastrou 110 (cento e dez) licitações com 36.312 (trinta e seis mil e trezentos e doze centavos) e-mails enviados a distribuidores de todo o país.

Os resultados experimentados pela Rede de Observatório Social do Brasil demonstra a importância e a força que a sociedade civil organizada tem no combate aos desvios de conduta e do dinheiro público, que derivam dos atos de improbidade administrativa e corrupção.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inserção da moralidade administrativa como um dos princípios constitucionais da Administração Pública e como pressuposto de validade de toda atuação dos agentes públicos foi um avanço ao combate a improbidade administrativa no país. E, da mesma forma, foi a previsão no texto constitucional das sanções mínimas aplicadas aos agentes ímprobos (artigo 37, § 4º, CF).

A Lei nº 8.429/1992, Lei de Improbidade Administrativa, foi editada com o objetivo de regulamentação do artigo 37, §4º, da Constituição da República e da tutela da moralidade administrativa, visando a reparação da lesão causada à Administração Pública pelo agente ímprobo e a sua punição, assim como a prevenção da prática reiterada de condutas que atentem contra a moralidade administrativa.

O enriquecimento legítimo, justo e moral, a preservação do patrimônio público e a observância dos princípios constitucionais foram os valores jurídicos que a Lei de Improbidade Administrativa considerou quando do estabelecimento das modalidades de atos de improbidade administrativa.

Pelo exposto, verifica-se que a improbidade consiste em um dos grandes problemas da gestão pública que deve, portanto, ser prevenido e combatido, pois atrasa, em grande proporção o desenvolvimento econômico, político e social do Brasil.

Entretanto, os meios de controle oficiais instituídos pela Constituição Federal de 1988 se revelam ineficazes no combate efetivo da corrupção administrativa sistêmica no Brasil, seja na fase de revisão ou fiscalização, ou seja na fase de punição do agente ímprobo. Isso demonstra a importância da complementaridade entre controles administrativos ao controle social.

Verificou-se que o controle social não concorre com o Controle Oficial, o qual é composto pelo Controle Interno, aquele exercido dentro de cada órgão, e o Externo, exercido pelo Poder Legislativo auxiliado pelo Tribunal de Contas. O Controle Social é, portanto, complementar ao Controle Oficial.

É certo que para ter resultados efetivos a sociedade civil organizada quando do exercício do controle administrativo da gestão pública depende do controle externo e interno, ou seja, dos controles oficiais, uma vez que são eles quem possuem os meios e atribuições jurídicas formais para revisar, alterar ou anular os atos administrativos viciados, bem como os meios para a promoção da responsabilização dos agentes públicos.

A necessidade de uma indignação coletiva, com a reflexão das posturas adotadas perante o patrimônio público e o bem comum é emergente. Além disso, a consolidação de uma consciência coletiva que a ética e a moralidade representam princípios gerentes de uma sociedade capaz de efetivar a justiça social, de uma sociedade capaz de construir um verdadeiro Estado Democrático de Direto.

Nesse sentido, constatou-se que a Rede de Observatório Social do Brasil é uma associação civil que exerce o Controle Social, atuando através de Observatórios Sociais instalados em municípios brasileiros, hoje em 116 cidades. Verificou-se resultados impressionantes, 1,5 bilhão de reais em quatro anos de atuação (2013-2016).

Assim, é evidente que uma atuação ética e moral da Administração Pública, mesmo que por pouco tempo, gera resultados surpreendentes como constatados nas cidades que possuem Observatórios Sociais.

Verifica-se que o amadurecimento da consciência popular deve ser constante, para que o Controle Social seja o principal meio de controle da gestão pública, uma vez que se mostra muito mais eficiente.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, LANDOLFO. **Interesses difusos e coletivos**. 7 ed. Rio de Janeiro: Método, 2017
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2008.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 17 de set. 2017.
- BRASIL. Lei 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8429.htm. Acesso em 13 de out. 2017.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual De Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – GRU. **Controle Social**. Coleção Olho Vivo no Dinheiro Público. 3ª ed. Brasília, 2012.
- DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 15ª ed. São Paulo: Saraiva 2010.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MADAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 8ª ed. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2004.

MARCIO, Pestana. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 8ª ed. Niterói: Impetus, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. **Como funciona**. Disponível em: <http://osbrasil.org.br/como-funciona/>. Acesso em: 21 de out. 2017.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. **Documentos OSB**. Disponível em: <http://osbrasil.org.br/documentos-osb/>. Acesso em: 21 de out. 2017.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. **O que é observatório social do Brasil (OSB)**. Disponível em: <http://osbrasil.org.br/o-que-e-o-observatorio-social-do-brasil-osb/>. Acesso em: 21 de out. 2017.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. **Observatórios pelo Brasil**. Disponível em: <http://osbrasil.org.br/observatorios-pelo-brasil/>. Acesso em: 21 de out. 2017.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. **Relatórios**. Disponível em: <http://osbrasil.org.br/relatorios/>. Acesso em: 05 de mar. 2018.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa : má gestão pública : corrupção : ineficiência**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios constitucionais reguladores da administrativo pública**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

ANEXO

7062/1

7062/1

Observatório Social do Brasil – OSB

08 MAI 2015



ESTATUTO SOCIAL

Quarta alteração estatutária

CAP. I – DENOMINAÇÃO, SEDE, FORO E DURAÇÃO

Art. 1º – O Observatório Social do Brasil – OSB é pessoa jurídica de direito privado, constituída em forma de associação, de fins não econômicos, com sede e foro na Cidade de Curitiba-PR, sito a Rua Heitor Stockler de França, 356, sala 304, Centro Cívico - CEP 80.030-030, regida pelo presente estatuto, pelo Código Civil Brasileiro, pela Lei 9.790/99 e por outras disposições legais aplicáveis, com prazo de duração indeterminado.

CAP. II – FINALIDADE E OBJETIVOS

Art. 2º – O Observatório Social do Brasil – OSB tem como finalidade a atuação no controle social sobre recursos públicos das esferas Federal, Estadual, Distrital e Municipal, bem como a gestão, manutenção e ampliação da Rede de Observatórios Sociais em todo o Brasil, visando o cumprimento de sua missão que é “estimular Estados, Distrito Federal e Municípios a criarem o seu próprio Observatório Social dotando-os com metodologia capaz de orientar o trabalho local de forma padronizada”.

O OSB tem como objetivos gerais:

- I. Atuar como organismo de apoio à comunidade para pesquisa, análise e divulgação de informações sobre o comportamento de entidades e órgãos públicos com relação à aplicação dos recursos, ao comportamento ético de seus funcionários e dirigentes, aos resultados gerados e à qualidade dos serviços prestados.
- II. Congregar, localmente, representantes da sociedade civil organizada, executivos e profissionais liberais de todas as categorias, sem vinculação político-partidária, dispostos a contribuir no processo de difusão do conceito de cidadania fiscal, servindo a seu grupo profissional e à sociedade em geral.
- III. Possibilitar o exercício do direito de influenciar o processo pelo qual se discute, delibera e implementa qualquer política que de alguma forma afeta a comunidade ou até mesmo o cidadão em sua vida profissional ou privada, conforme está assegurado pelo artigo 1º da Constituição Federal de 1988: “todo poder emana do povo”.
- IV. Incentivar e contribuir com o aprimoramento pessoal e profissional de membros da comunidade e de profissionais ligados às áreas de interesse do OSB, por meio de cursos, seminários, palestras, debates, grupos de estudos, entre outras atividades.
- V. Incentivar e promover projetos e eventos artísticos e culturais que possam disseminar os conhecimentos pertinentes e contribuir para a criação da cultura da cidadania fiscal e popularização das ferramentas de participação dos cidadãos na avaliação e monitoramento da gestão dos recursos e serviços públicos.
- VI. Contribuir, diretamente, para que haja maior transparência na gestão dos recursos públicos, de acordo com o previsto no artigo 5º, incisos XIV, XXXIII e XXXIV e no artigo 37, parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988, além da Lei 12.527/2011 e do Decreto 7.724/2012.
- VII. Promover o desenvolvimento permanente nas relações entre empresas, governo, instituições públicas e privadas e sociedade civil organizada.

2º OFÍCIO DISTRIBUIDOR
 Registro de Títulos e Documentos
 Registro Civil de Pessoas Jurídicas
 Rua Mal. Deodoro, 60 - Sala 604
 Fone: (41) 3226-3906 - Curitiba - PR

1

7062/1 08 MAI 2015



- VIII. Promover o intercâmbio com entidades similares no âmbito estadual, internacional, inclusive por meio de parcerias, acordos, convênios, dentre outras formas.
- IX. Estimular a participação da sociedade civil organizada no processo de avaliação da gestão dos recursos e serviços públicos, visando defender e reivindicar a austeridade necessária na sua aplicação, dentro de princípios éticos e constitucionais, com vistas à paz e à justiça social.
- X. Incentivar e promover o voluntariado nas ações educativas e operacionais em favor dos direitos do cidadão e contra a corrupção.
- XI. Cooperar com os órgãos da administração pública em assuntos de interesse da sociedade de forma geral, em consonância com os objetivos regimentais do OSB.
- XII. Realizar e divulgar estudos relativos a atividades governamentais e empresarias de interesse da comunidade.
- XIII. Criar, manter e disseminar metodologia apropriada e as respectivas ferramentas de trabalho, como o Observatório Social, que organizem e facilitem o cumprimento dos objetivos do OSB.
- XIV. Instituir e acompanhar o desenvolvimento de comissões temáticas destinadas a trabalhar de forma articulada com o OSB, visando tratar de assuntos específicos e de relevância para os objetivos do Observatório Social.
- XV. Implantar o processo de filiação e franquia social de organizações que formarão a rede de ação do movimento nacional pela cidadania fiscal e controle social.
- XVI. Instituir um sistema de certificação das organizações que reproduzem, nas suas localidades, as ferramentas de trabalho criadas e oferecidas pelo OSB, em regime de concessão e de Franquia Social, para o cumprimento dos objetivos da Rede OSB de Controle Social, conforme estabelecido nos Manuais do Sistema de Franquia Social.
- XVII. Reverter o quadro de desconhecimento, por parte de indivíduos, empresas e entidades, de mecanismos capazes de possibilitar o exercício da cidadania fiscal e o controle da qualidade na aplicação dos recursos públicos.
- XVIII. Apresentar propostas para o desenvolvimento de projetos, atividades, estudos, que contemplem a promoção de mudanças fundamentais e essenciais no processo de gestão dos recursos públicos, principalmente nas áreas de saúde, educação, recursos humanos, licitações, gastos do poder legislativo e assistência social.

Parágrafo Primeiro – A fim de cumprir suas finalidades, o OSB poderá atuar em todo território nacional, organizando-se em unidades de trabalho independentes, denominadas filiais e filiadas/franqueadas como Observatórios Sociais Estaduais, Locais e Distrital, com autonomia administrativa e financeira, regidos por estatuto social próprio e normas operacionais específicas, com atuação em sua área de abrangência, recebendo certificação do OSB, conforme Sistema de Franquia Social, organizado de acordo com a Lei 8.995 de 15.12.1994.

Parágrafo Segundo – A atuação dos Observatórios Sociais - OS se dará por meio de padrões, previamente estabelecidos e previstos nos manuais do Sistema de Franquia Social do OSB.

Parágrafo Terceiro – Com o objetivo de coordenar em cada Estado os OS Locais, poderão ser criados os OBSERVATÓRIOS SOCIAIS ESTADUAIS e o DISTRITAL, com o consentimento dos OS Locais daquele Estado, os quais poderão também auxiliar no controle social das contas do Governo do Estado e da Assembleia Legislativa, conforme suas possibilidades técnicas e operacionais, trabalho regido por estatuto social próprio e normas operacionais específicas, alinhados as estratégias do OSB e ao Manual de Franquia Social.

Parágrafo Quarto – Os Observatórios Sociais Estaduais e Distrital serão criados como filiais do OSB, tendo autonomia administrativa-financeira, regidos por estatuto próprio, devendo cumprir os princípios do estatuto do OSB.

2º OFÍCIO DISTRIBUIDOR
 Registro de Títulos e Documentos
 Registro Civil de Pessoas Jurídicas
 Rua Mal. Deodoro, 380 - Sala 504
 Fone: (41) 3225-3905 Curitiba - PR

[Handwritten signature]
 2

7062/1 08 MAI 2015



Art. 3º – Para alcance dos seus objetivos, o OSB poderá firmar convênios, contratos, termos de parceria, termos de cooperação e articular-se pela forma conveniente, com órgãos ou entidades públicas e privadas, empresas nacionais e estrangeiras, bem como participar de comissões e conselhos municipais, estaduais e federais e compor câmaras setoriais ou técnicas.

CAP. III – DOS ASSOCIADOS

Art. 4º – O direito de participar como associado do OSB é concedido aos OS Estaduais, Locais e Distrital, a entidades de classe, organizações sociais ou de representação comunitária e empresas, por meio de cidadãos de ilibada conduta, não filiados nem diretamente relacionados a partidos políticos, que as integrem de forma voluntária e por elas sejam nomeados e que venham a contribuir para a consecução da missão do OSB.

Parágrafo Único – O ingresso de pessoas jurídicas como associadas ao OSB, deverá ser feito através de manifestação formal das interessadas, na qual conste concordância plena com as condições estabelecidas no presente Estatuto e Código de Conduta do OSB.

Art. 5º – O OSB é constituído por número ilimitado de associados, distribuídos nas seguintes categorias:

- I. Associado fundador,
- II. Associado efetivo,
- III. Associado institucional,
- IV. Associado mantenedor,
- V. Associado benemérito.

Parágrafo Único – Pelo princípio de absoluta isenção político-partidária, é expressamente vedada a participação, independentemente da categoria de associado, contratados como funcionários, dirigentes ou voluntários que:

- a) Estejam filiados a Partidos Políticos;
- b) Ocupem cargos ou funções em órgãos públicos objeto de controle social do sistema OSB.
- c) Tenham se desfilado de Partido Político há menos de seis (06) meses.

Art. 6º – É associado fundador, pessoa física e ou jurídica presente na assembleia de constituição, ou que venha associar-se no prazo máximo de trinta (30) dias corridos, após a assembleia de constituição.

Art. 7º – É associado efetivo, o associado institucional, pessoa jurídica, que tenha participado das atividades do OSB, por prazo não inferior a um ano, sem faltas ou sanções administrativas.

Parágrafo Primeiro – É também considerado associado efetivo, todo Observatório Social regularmente filiado até outubro de 2011, com direito a votar e ser votado por meio de um representante indicado por sua diretoria, estando em dia com suas obrigações em relação ao OSB.

Parágrafo Segundo – Após outubro de 2011, será considerado associado efetivo todo Observatório Social com um (01) ano de constituição e devidamente filiado ao OSB, com os mesmos direitos consignados no parágrafo anterior.

Art. 8º – Na categoria de associado institucional enquadram-se os Observatórios Sociais Locais, passando a denominar-se filiados, conforme Cap. XIII.

Art. 9º – O associado mantenedor é pessoa jurídica que patrocina as atividades da associação, de forma constante ou periódica.

2º OFÍCIO DISTRIBUIDOR
 Registro de Títulos e Documentos
 Registro Civil de Pessoas Jurídicas
 Rua Mal. Deodoro, 60 - Sala 504
 Fone: (41) 3226-3900 Curitiba - PR

3

7062/1 08 MAI 2015



Art. 10 – O associado benemérito é pessoa física que tenha prestado serviços relevantes ao OSB, quer seja por atividade voluntária, quer por doações e contribuições, estando isento de pagamento de anuidades, não tendo direito a voto.

Parágrafo primeiro – Uma pessoa poderá pertencer a mais de uma categoria de associado.

Parágrafo Segundo – Todos os associados têm direito a voto nas assembleias, desde que em dia com suas obrigações conforme a categoria a que pertence, sendo que o direito a ser votado cabe somente aos associados fundadores e efetivos.

CAP. IV – DA ADMISSÃO, SUSPENSÃO, EXCLUSÃO E DEMISSÃO.

Art. 11 - Para admissão, o associado deverá preencher uma ficha cadastral, a qual será analisada pelo Conselho de Administração e, uma vez aprovada, o novo associado será informado do seu número de matrícula e categoria a que pertence.

Art. 12 - Quando um associado infringir o presente estatuto ou venha a exercer atividades que comprometam a ética, moral ou aspecto financeiro do OSB, o mesmo será passível de sanções da seguinte forma:

- I. advertência por escrito,
- II. suspensão dos seus direitos por tempo determinado,
- III. exclusão do quadro de associados.

Art. 13 - A advertência, por escrito, será elaborada pelo Conselho de Administração, com aviso de recebimento, informando o motivo.

Art. 14 - Perdurando o fato que provocou a advertência, o associado terá seus direitos suspensos temporariamente por determinação do Conselho de Administração.

Art. 15 – Na hipótese de cometimento de outras transgressões, no período de doze (12) meses corridos, o Conselho de Administração solicitará a instauração pela Assembleia Geral Extraordinária do processo de exclusão do associado.

Art. 16 – Instaurado o processo de exclusão será assegurado ao associado o exercício do direito de defesa perante a Assembleia Geral Extraordinária.

Art. 17 - O associado excluído poderá retornar ao quadro de associados, após três (03) anos de afastamento.

Art. 18 - Para demissão espontânea, basta ao associado encaminhar a solicitação do seu afastamento temporário ou definitivo, através de correspondência dirigida à Diretoria do OSB.

CAP. V – DOS DIREITOS E DEVERES DO ASSOCIADO

Art. 19 - São direitos do associado:

- I. frequentar a sede do OSB,
- II. usufruir os serviços oferecidos pelo OSB,
- III. participar das assembleias,
- IV. manifestar-se sobre os atos e decisões e atividades do OSB,

2º OFÍCIO DISTRIBUIDOR
 Registro de Títulos e Documentos
 Registro Civil de Pessoas Jurídicas
 Rua Mal. Deodoro, 320 - Sala 804
 Fone: (41) 3225-3905 - Curitiba - PR

4

7062/1

08 MAI 2015



V. aos associados fundadores e efetivos, o direito de candidatar-se ao processo eleitoral nos termos previstos neste Estatuto e nos Manuais do Sistema de Franquia Social, desde que seja associado atuante no OSB, nos Observatórios Estaduais, Locais e Distrital.

Art. 20 - São deveres do associado:

- I. acatar as decisões das assembleias,
- II. atender aos objetivos do OSB,
- III. zelar pelo nome do OSB,
- IV. participar das atividades do OSB,
- V. contribuir na apresentação das propostas, projetos e programas,
- VI. pagar anuidades, segundo sua categoria,
- VII. manter em dia o pagamento das contribuições e serviços utilizados.

CAP. VI – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Art. 21 – A estrutura organizacional do OSB é constituída por associados, na forma deste estatuto, denominados Conselheiros, e que compõem os diversos órgãos administrativos.

Art. 22 - São órgãos do OSB:

a) Deliberativos:

- I – Assembleia Geral
- II – Conselho Superior
- III – Conselho Fiscal

b) Executivos:

- I – Conselho de Administração

c) Consultivos e de apoio:

- I – Conselho Consultivo

Parágrafo Primeiro – O Conselho de Administração poderá criar, mediante homologação do Conselho Superior, outros órgãos de apoio ou de caráter executivo como núcleos, comissões, câmaras técnicas, diretorias, departamentos, de acordo com a necessidade de estruturação das atividades do OSB.

Art. 23 – Os Conselheiros serão admitidos conforme cada categoria de associado, na forma deste Estatuto.

Parágrafo Primeiro – Os membros integrantes dos órgãos administrativos e associados não respondem, solidária nem subsidiariamente, pelos ônus financeiros e obrigações regularmente assumidas pelo OSB, salvo quando agirem comprovadamente com culpa ou dolo, nos termos da Lei.

Parágrafo Segundo – É vedada a distribuição de lucros, superávites, bonificações, remunerações e quaisquer outras vantagens aos Conselheiros, pelo exercício de suas funções.

Parágrafo Terceiro – A administração do OSB deverá observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência em todos os seus atos.

Art. 24 – Os Conselheiros dos órgãos administrativos podem pedir a renúncia, a qualquer tempo, mediante pedido por escrito e protocolado, não implicando a renúncia em exclusão

2º OFÍCIO DISTRIBUIDOR
 Registro de Títulos e Documentos
 Registro Civil de Pessoas Jurídicas
 Rua Mai. Deodoro, 60 - Sala 504
 Fone: (41) 3226-3806 - Curitiba - PR

7062/1 08 MAI 2015

das obrigações assumidas pelo Conselheiro ou a responsabilidade pelos atos praticados no seu cargo.



CAP. VII – ASSEMBLEIA GERAL

Art. 25 – A Assembleia Geral é o órgão máximo do OSB, soberana em suas decisões, dela participando os associados no gozo de seus direitos.

Art. 26 – A Assembleia Geral Ordinária reúne-se ordinariamente, uma vez por ano, no 1º trimestre, em 1ª convocação com a presença de metade mais um dos conselheiros e dos associados e, em segunda convocação, 30 minutos depois, com qualquer número de conselheiros, deliberando por maioria simples dos votos.

Parágrafo Primeiro – A convocação da Assembleia Geral Ordinária é feita pelo presidente do Conselho de Administração, publicada em edital em jornal de circulação diária local e por meio eletrônico, com pelo menos 10 (dez) dias de antecedência e em, no máximo, 30 dias da data de sua realização.

Parágrafo Segundo – O Edital de Convocação deverá conter data, horário, local (endereço completo) e pauta.

Parágrafo Terceiro – Assembleias Gerais Extraordinárias poderão ser convocadas:

- a) pelo Conselho Superior
- b) pelo Conselho de Administração
- c) pelo Conselho Fiscal
- d) por um quinto (1/5) de associados em pleno gozo dos seus direitos.

Parágrafo quarto – A convocação motivada pela iniciativa dos associados deverá ser feita através de requerimento dirigido ao Conselho de Administração que, constatada a regularidade dos associados signatários, efetuará a convocação em prazo máximo de 15 (quinze) dias.

Parágrafo quinto – Na hipótese de não acatamento por parte do Conselho de Administração, caberá recurso ao Conselho Superior e sucessivamente ao Conselho Fiscal que, observando a regularidade prevista, poderão efetuar a convocação.

Art. 27 – Compete a Assembleia Geral Ordinária:

- I. Apreciar o relatório de atividades e de operações financeiras do Conselho de Administração, relativo ao exercício findo, após parecer do Conselho Fiscal;
- II. Apreciar e julgar o plano de atividades e a previsão orçamentária anual, apresentados pelo Conselho de Administração;
- III. Eleger os membros dos Conselhos de Administração e Fiscal, quando convocada especialmente para tal fim e no prazo previsto neste Estatuto.

Art. 28 – Compete a Assembleia Geral Extraordinária:

- I. Aprovar propostas de alteração de estatuto;
- II. deliberar sobre exclusão de associado;
- III. destituir membros do seu organograma quando comprovada administração fraudulenta ou afronta às disposições deste estatuto;
- IV. deliberar sobre a dissolução do OSB, proposta pelo Conselho de Administração ou Superior;

2º OFÍCIO DISTRIBUIDOR
 Registro de Títulos e Documentos
 Registro Civil de Pessoas Jurídicas
 R. La. Mal. Deodoro, 323 - Sala 504
 Fone: (41) 3225-3902 - Curitiba - PR

7062/1

V. deliberar sobre qualquer matéria de interesse social ou do OSB para a qual tenha sido convocada.

08 MAI 2015



Parágrafo Único – Para as deliberações a que se referem os itens I e III é exigido o voto concorde de 2/3 (dois terços) dos presentes a Assembleia especialmente convocada para este fim, não podendo ela deliberar, em primeira convocação, sem a maioria absoluta dos associados, ou com menos de 1/3 (um terço), nas convocações seguintes.

CAP. VIII – CONSELHO SUPERIOR

Art. 29 – O Conselho Superior é o órgão deliberativo e de orientação estratégica do OSB, composto pelo mínimo de 13 (treze) membros, constituído por associados fundadores e efetivos e por membros convidados integrantes da Rede de Observatórios Sociais.

Parágrafo Primeiro – Nas demais gestões, a composição do Conselho Superior seguirá o determinado neste Estatuto, passando pelo processo eleitoral, conforme descrito nos próximos capítulos.

Parágrafo Segundo – São membros natos do Conselho Superior, respeitado o previsto no parágrafo primeiro do artigo 5º, todos os ex-presidentes do Conselho de Administração que cumpriram integralmente o seu mandato, sendo que suas participações não incidirão no quadro quantitativo previsto no caput deste artigo.

Art. 30 – Compete ao Conselho Superior:

- I. Propor diretrizes para o cumprimento dos objetivos do OSB;
- II. Avaliar e referendar o Plano de Ação Anual proposto pelo Conselho de Administração;
- III. Auxiliar o Conselho de Administração nas ações estratégicas e na composição de alianças que visem à sustentabilidade do OSB;
- IV. Avaliar relatórios e prestação de contas do Conselho de Administração;
- V. Zelar pela consistência institucional, orgânica e funcional do OSB;
- VI. apoiar o Conselho de Administração no acompanhamento do fiel cumprimento do disposto nos Manuais do Sistema de Franquia Social, junto às filiais do OSB e aos OS filiados/franqueados;
- VII. Propor e opinar sobre alterações estatutárias, alienação de bens e outros assuntos propostos pelo Conselho de Administração;
- VIII. Representar o OSB em eventos nacionais e internacionais e realizar outras ações por solicitação do Conselho de Administração;
- IX. Propor homenagens e concessão de prêmios a pessoas físicas e jurídicas de destaque nos assuntos de controle social, cidadania fiscal e gestão pública;
- X. Referendar o presidente do Conselho Consultivo;
- XI. Deliberar sobre outros assuntos omissos neste estatuto social.

Art. 31 - Entre os conselheiros, deverá ser nomeado um membro com a função de Presidente do Conselho Superior, com mandato de dois (02) anos, com direito à recondução.

Parágrafo único – Os demais membros serão todos denominados como vice-presidentes do Conselho Superior.

Art. 32 – O Presidente do Conselho Superior poderá participar das reuniões do Conselho de Administração.

Art. 33 - O Conselho Superior deverá reunir-se quadrimestralmente, de forma presencial ou virtual, consignando em ata suas discussões e propostas.

2º OFÍCIO DISTRIBUIDOR
 Registro de Títulos e Documentos
 Registro Civil de Pessoas Jurídicas
 Rua Mal. Deodoro, 320 - Sala 504
 Fone: (41) 3225-3905 - Curitiba - PR

7062/1

08 MAI 2015



Art. 34 – Compete ao Presidente do Conselho Superior:

- I – representar este Conselho perante o Conselho de Administração,
- II – propor e acompanhar projetos e programas,
- III – auxiliar no encaminhamento de estratégias, parcerias e alianças,
- IV – representar o OSB em eventos oficiais quando se fizer necessário,
- V – convocar e presidir as reuniões do Conselho.

CAP. IX – CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Art. 35 – O Conselho de Administração é órgão executivo do OSB, composto por 07 (sete) membros assim distribuídos:

- a) Presidente
- b) Vice-presidente para Assuntos Administrativo-financeiros
- c) Vice-presidente para Assuntos Institucionais e de Alianças
- d) Vice-presidente para Assuntos de Produtos, Metodologia e Certificação
- e) Vice-presidente para Assuntos de Tecnologia de Gestão
- f) Vice-presidente para Assuntos de Tecnologia da Informação
- g) Vice-presidente para Assuntos de Controle e Defesa Social

Parágrafo Único – Os membros do Conselho de Administração terão mandato de dois (02) anos, podendo ser reconduzidos.

Art. 36 – O Conselho de Administração reunir-se-á a cada dois meses, de forma presencial ou virtual, para avaliação das atividades do OSB, aprovar planos de ação e os balancetes mensais do OSB e, extraordinariamente, sempre que necessário, por convocação do seu Presidente ou por maioria simples dos seus membros, consignando em ata suas decisões.

Art. 37 - Compete ao Conselho de Administração:

- I. administrar o OSB, criando projetos/programas e promovendo a sua execução;
- II. definir sua forma de organização e funcionamento;
- III. elaborar o relatório anual de suas atividades;
- IV. propor alterações no presente estatuto;
- V. criar outros órgãos de apoio e de caráter executivo;
- VI. constituir o quadro administrativo e proporcionar as condições necessárias ao desempenho do seu trabalho;
- VII. contratar e demitir funcionários ou delegar tais poderes ao Diretor Presidente;
- VIII. promover as condições necessárias e respeitar o trabalho e as decisões do Conselho Superior.
- IX. propor a criação de outras categorias de associados;
- X. decidir sobre admissão e desligamento de associados;
- XI. zelar pelo cumprimento das regras e orientações constantes dos Manuais do Sistema de Franquia Social, junto às suas filiais e aos OS filiados/franqueados;
- XII. propor a concessão de títulos beneméritos a pessoas que tenham prestado relevantes serviços ao OSB, quer seja por atividade voluntária, quer por doações e contribuições;
- XIII. realizar a prestação de contas e o balanço de cada exercício, bem como a proposta orçamentária para o exercício subsequente, até o final do primeiro bimestre, para que sejam submetidos à apreciação do Conselho Fiscal, bem como a Assembleia Geral.

Art. 38 – O Conselho de Administração poderá, a seu critério, convidar os associados a compor grupos de trabalho, independentes da estrutura administrativa, para desenvolver atividades, como:

2º OFÍCIO DISTRIBUIDOR
 Registro de Títulos e Documentos
 Registro Civil de Pessoas Jurídicas
 Rua Mal. Deodoro, 320 - Sala 504
 Fone: (41) 3225-3905 - Curitiba - PR

8

7062/1

08 MAI 2015



- I. serviços de voluntariado,
- II. realização de eventos, congressos, seminários e feiras,
- III. grupos de estudos e pesquisas,
- IV. demais atividades de interesse dos associados, que não firmam os objetivos do OSB.

Art. 39 - Compete ao Presidente do Conselho de Administração:

- I. realizar a gestão executiva do OSB, responsabilizando-se pelo cumprimento dos objetivos e do plano de ação do OSB, aprovado pelo Conselho Superior;
- II. cumprir e fazer cumprir o presente estatuto e a legislação pertinente, bem como as deliberações da Assembleia Geral e do Conselho Superior do OSB;
- III. compor e gerenciar a Diretoria Executiva, bem como contratar terceiros, de modo a organizar, dirigir e delegar as atividades executivas do OSB, conforme suas diretrizes;
- IV. representar o OSB ativa e passivamente, em juízo ou fora dele, em suas relações com a administração pública e qualquer terceiro, praticando todos os atos referentes à realização de seus fins e à defesa e proteção dos direitos e interesses do OSB;
- V. presidir as reuniões do Conselho de Administração;
- VI. celebrar acordos e convênios que venham a favorecer o cumprimento das diretrizes e objetivos do OSB;
- VII. em conjunto com o Vice-presidente para Assuntos Administrativo-financeiros:
 - a) administrar diligentemente as receitas, as despesas e o patrimônio do OSB, promovendo a adequada aplicação dos recursos do OSB, observadas as disposições do presente estatuto;
 - b) elaborar relatório e prestação de contas sobre a gestão do orçamento do OSB;
 - c) assinar contratos e constituir procuradores "ad judicium" e "ad negotia", especificando os poderes nos respectivos instrumentos;
 - d) abrir, movimentar e encerrar contas bancárias, assinando cheques, ordens e requisições;
 - e) assinar correspondências que de qualquer modo obriguem o OSB.

Art. 40 - Aos Vice-presidentes compete:

- I. propor planos de ação para suas áreas específicas,
- II. propugnar pelo alcance dos objetivos do OSB,
- III. cumprir e fazer cumprir o presente estatuto,
- IV. substituir o Presidente em suas faltas e impedimentos.

Parágrafo Primeiro – As competências específicas de cada vice-presidente serão descritas no Manual do Sistema de Franquia Social.

Parágrafo Segundo – O Vice-presidente para Assuntos Administrativo-financeiros é o substituto imediato do Presidente nas suas faltas e impedimentos.

Parágrafo Terceiro – Nas faltas e impedimentos do Presidente ou do Vice-presidente para Assuntos Administrativo-financeiros, qualquer um dos demais Vice-presidentes poderá substituir um (Presidente) ou outro (Vice-presidente para Assuntos Administrativo-financeiros) na assinatura de cheques e outros documentos.

Parágrafo Quarto – Os membros do Conselho de Administração não poderão acumular cargos no Conselho Fiscal.

CAP. X – CONSELHO FISCAL

Art. 41 - O OSB terá um Conselho Fiscal, composto de três (03) membros, com mandato concomitante aos demais Conselhos, de dois (02) anos, com direito à recondução.

2º OFÍCIO DISTRIBUIDOR
 Registro de Títulos e Documentos
 Registro Civil de Pessoas Jurídicas
 Rua Mal. Deodoro, 323 - Sala 504
 Fone: (41) 3226-3905 - Curitiba - PR

7062/1 08 MAI 2015



Parágrafo Único - O Conselho Fiscal reunir-se-á, ordinariamente, a cada quatro meses, de forma presencial ou virtual e, extraordinariamente, quando convocado pelo Conselho de Administração ou sempre que as ações do OSB venham a requerer.

Art. 42 - Compete ao Conselho Fiscal:

- I. examinar e proferir parecer sobre o balanço patrimonial e demonstrações financeiras;
- II. opinar sobre atos de caráter econômico e financeiro, sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres, quando solicitado pelo Conselho de Administração;
- III. examinar os livros e escrituração do OSB;
- IV. acompanhar os trabalhos de eventuais auditores externos independentes;
- V. analisar e emitir parecer sobre o relatório trimestral do OSB;
- VI. Acompanhar as ações de monitoramento, pelo Conselho de Administração, do fiel cumprimento do disposto nos Manuais do Sistema de Franquia Social, junto às filiais do OSB e aos OS filiados/franqueados;
- VII. convocar extraordinariamente a Assembleia Geral.

Parágrafo Único - É prerrogativa do Conselho Fiscal a contratação de auditoria externa, para avaliação das contas e balanço do OSB, em cumprimento aos dispositivos legais.

CAP. XI – DO CONSELHO CONSULTIVO

Art. 43 - O Conselho Consultivo, de caráter consultivo, é composto por associados representantes de entidades sociais, de instituições representativas de classe, de outras organizações do Terceiro Setor, de empresas privadas e autarquias legalmente constituídas e em atividade comprovada, que integrem o quadro de associados institucionais ou mantenedores, ou outros Órgãos e Entidades cujos objetivos estejam alinhados com os valores e princípios do OSB, convidados após aprovação dos Conselhos Superior e de Administração.

Art. 44 - Compete ao Conselho Consultivo:

- I – promover e consolidar alianças com diversas organizações para fortalecimento da rede da cidadania fiscal e para o cumprimento dos objetivos do OSB,
- II – propor a implantação de programas e projetos de interesse do movimento nacional pela cidadania fiscal,
- III – auxiliar na disseminação da cultura da cidadania fiscal e na irradiação das metodologias propostas pelo OSB, junto às organizações representadas no Conselho,
- IV – apoiar novos programas e projetos de interesse do OSB, bem como indicar fontes de financiamento;
- V – apoiar e difundir o Sistema de Franquia Social.

Art. 45 - Entre os conselheiros será indicado um membro com a função de Presidente do Conselho Consultivo, que deverá ser referendado pelo Conselho Superior do OSB, com mandato de dois (02) anos, com direito à recondução.

Parágrafo Único – os demais membros serão todos denominados como vice-presidentes do Conselho Consultivo.

Art. 46 – O Presidente do Conselho Consultivo poderá participar das reuniões do Conselho Superior.

2º OFÍCIO DISTRIBUIDOR
 Registro de Títulos e Documentos
 Registro Civil de Pessoas Jurídicas
 Rua Mal. Deodoro, 304 Sala 504
 Fone: (41) 3225-3905 - Curitiba - PR

10

7062/1

08 MAI 2015



Art. 47 - O Conselho Consultivo deverá reunir-se ao menos uma vez por ano, consignando em ata suas discussões e propostas.

Art. 48 – Compete ao Presidente do Conselho Consultivo:

- I – representar este Conselho perante o Conselho Superior,
- II – auxiliar no encaminhamento de parcerias e alianças,
- III – acompanhar projetos e programas.

Art. 49 – A constituição do Conselho Consultivo é facultativa para o funcionamento do OSB.

CAP. XII – DAS FILIAIS

Art. 50 - Por filiais entende-se os Observatórios Sociais Estaduais e Distrital, que de modo integrado, cumprem as finalidades previstas no Artigo 2º deste Estatuto, observadas suas competências específicas, de acordo com a base jurisdicional.

Art. 51 – As filiais deverão respeitar o presente estatuto e as normas regimentais do OSB, bem como os Manuais do Sistema de Franquia Social.

Parágrafo Primeiro – Os Observatórios Sociais Estaduais e Distrital, embora organizados nos moldes determinados pelo OSB, ao qual se subordinam, são regidos conforme Código de Conduta do OSB e Manuais do Sistema de Franquia Social referente à administração de seus serviços, gestão de seus recursos, regime de trabalho e relações empregatícias, entre outros.

Parágrafo Segundo – Os Observatórios Sociais Estaduais e Distrital são dirigidos por diretoria própria e mantidos por entidades mantenedoras, com independência e autonomia, sem qualquer vínculo funcional, técnico, administrativo ou hierárquico com qualquer órgão da Administração Pública, direta ou indireta.

Art. 52 – O Conselho de Administração, na primeira gestão do OS Estadual e Distrital será composto no mínimo pelos seguintes cargos: presidente do conselho de administração e vice presidente administrativo-financeiro, sendo os mesmos sugeridos pelos OS Locais do respectivo Estado e nomeados pelo Conselho de Administração do OSB.

Parágrafo Único – Competirá aos membros do Conselho de Administração nomeados, o preenchimento de todos os demais cargos previstos no estatuto.

CAP. XIII – DAS FILIADAS/FRANQUEADAS

Art. 53 - Os Observatórios Sociais Locais são filiados mediante o cumprimento do Art. 11 deste estatuto e após aprovação do Conselho Superior do OSB e, doravante, também registrados no OSB como franqueados, respeitando os Manuais do Sistema de Franquia Social.

Parágrafo Primeiro – Os Observatórios Sociais Locais tem como finalidade a atuação no controle social sobre serviços e recursos públicos na esfera municipal, podendo ampliar a abrangência da sua atuação quando forem habilitados pelo OSB como OS Regionais.

Parágrafo Segundo – São também objetivos dos Observatórios Sociais Locais, aqueles elencados no Artigo 2º deste Estatuto.

Parágrafo Terceiro – Para a constituição de Observatórios Sociais Locais, deverão ser seguidas as orientações constantes nos Manuais do Sistema de Franquia Social, cujos fins não são comerciais, mas de padronização da Rede OSB.

2º OFÍCIO DISTRIBUIDOR
 Registro de Títulos e Documentos
 Registro Civil de Pessoas Jurídicas
 Rua Mai. Deodoro, 320 - Sala 604
 Fone: (41) 3225-3805 - Curitiba - PR

11

7062/1 08 MAI 2015



Art. 54 – O processo de reconhecimento da afiliação dos Observatórios Sociais Locais será de competência do Conselho Superior.

Parágrafo Único – Os Observatórios filiados/franqueados manterão sua condição mediante renovação anual, na forma prevista nos Manuais do Sistema de Franquia Social.

Art. 55 - Os Observatórios Sociais Locais estarão sob coordenação dos Observatórios dos seus respectivos Estados e, na ausência destes, sob coordenação direta do OSB.

Art. 56 - Os cargos da Diretoria dos Observatórios Sociais Estaduais, Locais e Distrital, apresentam atribuições e composição equivalentes às do OSB.

CAP. XIV – DAS ELEIÇÕES

Art. 57 - O presidente do Conselho de Administração do OSB convocará Assembleia Geral Ordinária a cada biênio, para a eleição dos Conselhos Superior, de Administração e Fiscal do OSB.

Parágrafo Primeiro – A convocação será feita por meio de Edital onde haverá a indicação de Comissão Eleitoral constituída por três conselheiros indicados, publicando-o uma vez em jornal de circulação diária local e por meio eletrônico, devendo a publicação ser feita no mínimo 30 dias antes das eleições.

Parágrafo Segundo – Somente poderão ser candidatos os representantes nomeados pelo Conselho de Administração dos Observatórios Sociais filiados, os associados fundadores e efetivos, desde que estejam em pleno gozo dos seus direitos.

Parágrafo Terceiro – Terão direito a voto todos os associados no exercício das condições previstas nos **Cap. III e V** deste Estatuto.

Parágrafo Quarto – Cada associado terá direito a um voto, facultado o voto por correio e não permitido o voto por procuração. Cada Observatório Social deverá indicar oficialmente o nome do seu representante para a votação.

Art. 58 - O registro das chapas deverá ser feito na sede do OSB, mediante protocolo, até 10 (dez) dias antes das eleições, obedecidos os seguintes critérios:

I. pedido de registro de chapa contendo a indicação dos associados-candidatos que comporão no mínimo 13 (treze) membros do Conselho Superior, os 07 (sete) membros do Conselho de Administração e os 03 (três) membros do Conselho Fiscal;

II. o pedido de registro será assinado pelo presidente do Conselho Superior e de Administração da chapa, sendo vedada a inclusão de um mesmo candidato em mais de uma chapa;

Parágrafo Primeiro – Os candidatos da chapa eleita, para fins de registro em cartório, deverão apresentar:

I. declaração individual assinada pelos candidatos de que não estão impedidos de exercerem cargos eletivos no OSB, não são filiados a partidos políticos ou cometeram crimes dolosos;

II. cópia de documento de identidade, do cadastro de pessoa física perante a Receita Federal e comprovante de residência.

2º OFÍCIO DISTRIBUIDOR
Registro de Títulos e Documentos
Registro Civil de Pessoas Jurídicas
R. La. Mai. Deodoro, 320 - Sala 504
Fone: (41) 3225-3805 - Curitiba - PR

12

7062/1 08 MAI 2015



Parágrafo Segundo – Para exercer o direito de candidatura, o pretendente deverá enquadrar-se no Art. 5º, nas categorias I e II desde que estejam quites com as contribuições e anuidades junto ao OSB até sessenta (60) dias antes das eleições, bem como não estar filiado a algum partido político.

Art. 59 - Ocorrendo qualquer irregularidade no registro, o candidato a conselheiro será comunicado por escrito para que proceda à regularização dentro de 24 (vinte e quatro) horas, sob pena de impugnação da mesma.

Parágrafo Primeiro – O pedido de impugnação da chapa deverá ser realizado por escrito, até 02 (dois) dias corridos após a assembleia e deverá ser protocolado junto à Diretoria do OSB.

Parágrafo Segundo – O pedido de impugnação será analisado pela Comissão Eleitoral, que terá o prazo máximo de 03 (três) dias corridos para fornecer o parecer.

Parágrafo Terceiro – Ocorrendo a impugnação, será prorrogado automaticamente o mandato da gestão em exercício, até a nova Assembleia de Eleição.

Art. 60 - As eleições serão realizadas na sede do OSB, durante o horário estipulado no edital de convocação, sendo ato contínuo a realização da apuração dos votos.

Art. 61 - A eleição ocorrerá em Assembleia Geral Ordinária, convocada para o fim específico, da seguinte forma:

- I. serão indicados dois membros entre os presentes para condução da assembleia de eleição que não sejam candidatos,
- II. um dos membros será o presidente da mesa e outro o secretário,
- III. para cada chapa candidata, será destinado um período para apresentação da sua plataforma de trabalho,
- IV. a votação será secreta, aberto para todos associados de pleno gozo dos seus direitos,
- V. os votos serão depositados em uma urna lacrada, exposta na mesa do presidente da assembleia,
- VI. encerrada a votação, será realizada a contagem dos votos e, após o escrutínio, será proclamada a chapa eleita.

Parágrafo Primeiro – A apuração dos votos será realizada nas próprias mesas eleitorais, com presença dos fiscais indicados pelas chapas concorrentes e dos membros da Comissão Eleitoral, sendo o resultado divulgado através de edital afixado na sede do OSB.

Parágrafo Segundo – Ressalva-se que a assembleia poderá decidir pelo procedimento de votação por aclamação, no caso de haver inscrição de chapa única.

Art. 62 - Terminada a apuração dos votos ou realizada a aclamação da chapa única, os membros da comissão eleitoral farão a lavratura da ata, contendo o resultado da votação.

Art. 63 - Será considerada nula a votação, devendo ser novamente realizada, quando apresentar número de votos diverso do número de conselheiros e associados votantes.

Art. 64 - Em caso de empate na votação, será eleita a chapa cujo candidato a Presidente do Conselho de Administração for o mais idoso, cuja prova deverá ser feita assim que terminada a apuração, para a declaração do vencedor.

Art. 65 - Os eleitos poderão ser empossados imediatamente após a apuração dos votos ou em solenidade a ser realizada até 30 dias após as eleições.

2º OFÍCIO DISTRIBUIDOR
 Registro de Títulos e Documentos
 Registro Civil de Pessoas Jurídicas
 Rua Mal. Deodoro, 320 - Sala 504
 Fone: (41) 3225-3905 - Curitiba - PR

13

7062/1

08 MAI 2015



Parágrafo Primeiro – Em caso de vacância de qualquer cargo em quaisquer dos Conselhos a vaga será preenchida por aprovação do respectivo Conselho, desde que atendidas as prerrogativas necessárias para o preenchimento do cargo.

Parágrafo Segundo – A cada processo eleitoral, em havendo apenas uma (01) chapa concorrente, deverá ser assegurado que haja renovação de pelo menos um terço (1/3) dos membros que cumpriram o mandato vigente, em todos os Conselhos da estrutura administrativa do OSB.

CAP. XV – DO PATRIMÔNIO

Art. 66 - Constituem patrimônio do OSB:

I. As contribuições, doações, subvenções, legados e auxílios de pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras, representado por bens móveis e imóveis.

II. Os bens móveis ou imóveis por ela adquiridos ou recebidos na realização de seus fins e as rendas deles auferidas e usufrutos que lhe forem conferidos.

Parágrafo Primeiro – O patrimônio do OSB, constituído de bens imóveis, será identificado em escritura pública, tendo sido adquirido ou recebido em doação, livre e desembaraçado de ônus.

Parágrafo Segundo – Os bens imóveis, bem como, os bens móveis de relevante valor, somente poderão ser alienados por decisão do Conselho de Administração, após parecer do Conselho, devendo sempre o resultado ser revertido para os fins do OSB.

CAP. XVI – DAS RECEITAS

Art. 67 – As receitas do OSB deverão corresponder ao volume de recursos necessários para o funcionamento da estrutura administrativa proposta e sua composição deverá ser feita pelas contribuições periódicas dos Observatórios Sociais filiados/franqueados, definidos pelos Manuais do Sistema de Franquia Social.

Art. 68 – O OSB poderá captar recursos de outras fontes visando custear e ampliar o suporte técnico aos Observatórios Sociais filiados. Assim, constituem receitas do OSB:

I. Valores decorrentes das contribuições, doações e legados oferecidos por terceiros.

II. Recursos financeiros, taxas, anuidades ou mensalidades, oriundos das contribuições feitas pelos associados nos termos do Cap. III deste Estatuto, bem como de outras entidades públicas ou provadas.

III. Valores decorrentes das doações, subvenções, legados e auxílios de pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras.

IV. As decorrentes das rendas e usufrutos auferidos de bens móveis ou imóveis de sua propriedade ou de terceiros ou que venham a constituir por meio de contrato ou termo de acordo ou parceria.

V. As resultantes da prestação de serviços, comercialização de produtos e ou receitas de produção de bens ou mercadorias, ou ainda de publicações e inscrições de cursos, palestras e outros eventos.

2º OFÍCIO DISTRIBUIDOR
Registro de Títulos e Documentos
Registro Civil de Pessoas Jurídicas
Rua Mal. Deodoro, 389 - Sala 504
Fone: (41) 3225-3955 - Curitiba - PR

14

7062/1

08 MAI 2015



VI. As dotações, subvenções eventuais ou resultados de termos de parceria recebidos diretamente da União, dos Estados e Municípios ou por meio de órgãos públicos de administração direta ou indireta, resguardado o parágrafo primeiro do item décimo deste artigo.

VII. Os produtos de operações de crédito, internas ou externas, para financiamento de suas atividades, bem como os rendimentos decorrentes de títulos, ações ou papéis financeiros de sua propriedade e de seu patrimônio.

VIII. As rendas em seu favor constituídas por terceiros, juros bancários e outras receitas de capital.

IX. As doações de pessoa física ou jurídica a título de incentivo fiscal ou renúncia fiscal, em conformidade com legislação específica.

X. Outras contribuições e taxas diversas.

Parágrafo Primeiro – É vedado ao OSB receber recursos oriundos de órgãos públicos que estejam sujeitos à sua ação de controle social ou da ação dos Observatórios Sociais filiados.

Parágrafo Segundo – A contratação de empréstimo financeiro que venha a contrair de bancos ou através de particulares, que venha agravar de ônus o patrimônio do OSB, dependerá de aprovação do Conselho Superior e Fiscal.

Parágrafo Terceiro – As receitas auferidas pelo OSB serão aplicadas, integralmente, no país e na manutenção e desenvolvimento de suas atividades, bem como na manutenção do seu patrimônio e consecução dos seus objetivos.

Parágrafo Quarto – Na ocorrência de "superávit" financeiro, o valor apurado será utilizado exclusivamente para o atendimento das finalidades do OSB, sejam elas cumpridas através de estrutura própria ou pela estrutura de organizações afins conveniadas, contratadas ou patrocinadas pelo OSB.

Parágrafo Quinto – É vedada a remessa ou transferência de recursos do OSB para o exterior ou a distribuição de eventuais lucros ou dividendos aos associados.

Parágrafo Sexto – O OSB poderá constituir o Fundo de Reserva Social e Fomento a Cidadania Fiscal, o qual será regido por normas específicas e pelas legislações pertinentes.

CAP. XVII – EXERCÍCIO E DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

Art. 69 - O exercício financeiro corresponde ao ano civil, encerrando-se em 31 de dezembro, em cuja data será fechado o balanço anual e demais demonstrações financeiras, na conformidade da legislação vigente.

Parágrafo Primeiro – O Conselho de Administração do OSB, na administração das suas contas, deverá observar os princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade.

Parágrafo Segundo – Publicar em jornal de circulação, local da sede e por meio eletrônico no encerramento do exercício fiscal e após a homologação pela Assembleia Geral Ordinária, relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, que deverão acompanhar a prestação de

2º OFÍCIO DISTRIBUIDOR
Registro de Títulos e Documentos
Registro Civil de Pessoas Jurídicas
Rua Mai. Deodoro, 3205 Sala 504
Fone: (41) 3225-3905 - Curitiba - PR

15

7062/1

08 MAI 2015



contas e ser colocados à disposição para exame de qualquer conselheiro, membro da estrutura administrativa do OSB.

Parágrafo Terceiro – Promover a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes, se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos públicos, objeto de termo de parceria, conforme previsto na Lei 9.979/99.

Parágrafo Quarto – Realizar a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos, em conformidade com o que determina o § único do art. 70 da Constituição Federal.

CAP. XVIII – DOS LIVROS E REGISTROS

Art. 70 - O OSB manterá seguintes registros:

- I. de presença das assembleias e reuniões,
- II. de ata das assembleias e reuniões,
- III. livros fiscais e contábeis,
- IV. demais livros exigidos pelas legislações.

Art. 71 - Os livros poderão ser confeccionados em folhas soltas, numeradas e arquivadas.

Art. 72 - Os livros estarão sob a guarda do Vice-presidente para Assuntos Administrativo-financeiros do Conselho de Administração do OSB, devendo ser conferidos anualmente pelo seu presidente e pelo Conselho Fiscal.

CAP. XIX – DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 73 - Os integrantes de quaisquer dos Conselhos da estrutura organizacional do OSB não serão remunerados pelo exercício de suas funções, ficando expressamente vedado por parte de seus membros o recebimento de qualquer lucro, gratificação, bonificação ou vantagens, pelos cargos exercidos junto ao OSB, ressalvado o ressarcimento das despesas realizadas, quando em serviço da entidade.

Parágrafo Único – A qualquer Conselheiro é vedado qualquer ato ou prática que venha a trazer benefício e ou vantagem pessoal, diretos ou indiretos, individuais ou coletivos, em decorrência da participação no respectivo processo decisório.

Art. 74 - Em casos de constatados problemas de conduta ética do associado ou mau uso do nome do OSB, o Conselho de Administração poderá propor a formação de uma comissão de sindicância, formado pelos associados, com o mínimo de cinco (05) membros, para análise da situação e fornecer pareceres para decisão administrativa.

Art. 75 - O OSB deverá manter em caixa o numerário estritamente necessário à realização de pagamentos imediatos, bem como conservar em conta bancária as importâncias destinadas ao cumprimento das obrigações em curto prazo.

Art. 76 - As compras efetuadas pelo OSB, em razão dos serviços por ele executados, deverão seguir as normas do Manual da Franqueadora.

Art. 77 - A escrituração deverá abranger todas as operações do OSB e as receitas e despesas deverão ser contabilizadas com base no regime de competência.

Art. 78 - A prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelo OSB será realizada conforme determinado Cap. XVII do presente Estatuto.

2º OFÍCIO DISTRIBUIDOR
 Registro de Títulos e Documentos
 Registro Civil de Pessoas Jurídicas
 Rua Mal. Deodoro, 3225, Sala 504
 Fone: (41) 3225-3905 - Curitiba - PR

16

7062/1

08 MAI 2015



Art. 79 - O OSB poderá contratar com terceiros a prestação de serviços técnicos especializados, desde que praticados os valores de mercado correspondentes à região de sua atuação.

Art. 80 - A fim de cumprir seus objetivos, o OSB poderá contratar estagiários, oferecendo campo de estágio para estudantes, bem como abrir projetos e programas à participação de voluntários, nos termos da Lei.

Art. 81 - Para se alterar o presente Estatuto é necessário que a reforma seja aprovada em Assembleia Geral Extraordinária, desde que não contrarie a finalidade do OSB.

Art. 82 - O OSB extinguir-se-á, por deliberação unânime da Assembleia Geral Extraordinária, nos casos previstos em Lei ou quando verificada a impossibilidade de realizar seus fins.

Art. 83 - Extinto o OSB, o seu patrimônio será transferido à outra pessoa jurídica, qualificada nos termos da Lei 9790/99, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social do OSB.

Parágrafo Único - Da mesma forma, na eventualidade do OSB perder a qualificação de OSCIP, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que durou aquela qualificação, será transferido à outra pessoa jurídica qualificada, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social.

Art. 84 - As funções de membro do Conselho Fiscal não poderão ser exercidas por parentes até o terceiro grau dos membros do Conselho de Administração.

Art. 85 - Os casos omissos, se não regulados por este Estatuto ou pela Lei, serão dirimidos pelo Conselho de Administração, com homologação do Conselho Superior do OSB.

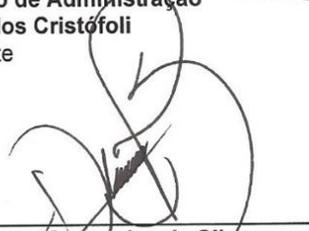
Parágrafo Único - O Código de Conduta do OSB e o Manual da Franqueadora substituem o Regimento Interno.

Art. 86 - O presente estatuto entra em vigor a partir da sua publicação, devendo-se proceder ao trâmite legal para registro e demais providências cabíveis.

Art. 87 - A presente alteração estatutária entra em vigor a partir do registro em cartório da ata de sua aprovação em Assembleia convocada especificamente para este fim.

Curitiba-PR, 28 de março de 2015.


 Conselho de Administração
 Ater Carlos Cristófoli
 Presidente


 Dr. Leandro Marcondes da Silva
 OAB/PR 47.999

2º OFÍCIO DISTRIBUIDOR
 Registro de Títulos e Documentos
 Registro Civil de Pessoas Jurídicas
 Rua Mai. Deodoro, 3204 - Sala 504
 Fone: (41) 3225-3905 - Curitiba - PR


 Conselho de Administração
 Enezito Ruppel
 Vice-presidente p/ Ass. Adm.-financeiros

**SERVIÇO DE REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS
 E CIVIL DAS PESSOAS JURÍDICAS**
 Rua Ébano Pereira, 60 - 21ª andar - conj. 2185 - Fone (041) 3233-3267 - CFP 88.418-902 - Curitiba - PR
 Eniete Eliana Scheffer Nicz - Titular
 E-mail: tercioortd@ig.com.br

Selo: w85fx . KsmSN . Y8ngt - BRc9F . E5US
 Consulte esse selo em <http://funarpen.com.br>
 Apontado nesta data sob nº 18096 do Protocolo "A7"
 Inscrito sob nº 7062/1 do livro "A10" de Pessoas Jurídicas.
 Curitiba, 8 de maio de 2015. 
 Substitutos: Rozilda Braga Ribeiro - Marcos Aurelio Peressuti
 Claudia M.S.N. Assumpcao



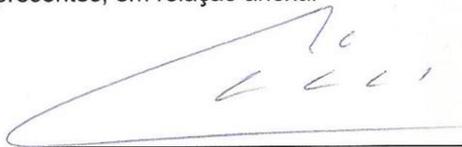
7062/1
 Observatório
 SOCIAL DO BRASIL

08 MAI 2015

Ata da Assembléia Geral Extraordinária para 4ª Alteração do Estatuto Social do Observatório Social do Brasil

No dia 28 de março de 2015, às 10 horas, no auditório da Paróquia do Verbo Divino, SGAN (Setor Grande Área Norte) 609, Módulo C, L2 Norte - Asa Norte, na cidade de Brasília, Distrito Federal, reuniram-se os associados do Observatório Social do Brasil, para assembléia geral extraordinária para alteração do Estatuto Social, conforme Edital de Convocação publicado em jornal local, com o objetivo de analisar e aprovar as alterações estatutárias necessárias face à implantação do sistema de Franquia Social. Para instalação da Assembléia, assumiu a presidência da mesa o Sr. Ater Carlos Cristófoli, tendo como secretária a Sra. Roni Enara T. Rodrigues, que, em constatando a presença de 1/3 dos associados, quorum exigido em estatuto em segunda convocação, deu início aos trabalhos. Tendo procedido à leitura das alterações estatutárias propostas pelo Conselho de Administração do Observatório Social do Brasil, a secretária da assembleia, assessorada pelo conselheiro Pedro Kenne Gabril da Silva, passou a palavra ao presidente que colocou em discussão o referido texto. Em havendo registrado no corpo do texto do estatuto social as sugestões apresentadas, o presidente coloca em votação as alterações propostas, as quais foram aprovadas por unanimidade. Assim acordado, as referidas alterações ficam registradas no documento próprio que vai a registro em cartório juntamente com a presente ata, assinada pelos associados presentes. Sendo o que se apresentava em pauta, a assembléia foi encerrada pelo presidente, que agradeceu aos presentes e orientou os encaminhamentos para os devidos registros dos documentos, para que sofram os efeitos legais, indicando que fosse lavrada a presente ata, que vai assinada por mim, secretária desta Assembléia e por todos os presentes, em relação anexa.


 Roni Enara T. Rodrigues
 Secretária da Assembléia


 Ater Carlos Cristófoli
 Presidente da Assembléia


 Dr. Leandro Marcondes da Silva
 OAB/PR 47.999

2º OFÍCIO DISTRIBUIDOR
 Registro de Títulos e Documentos
 Registro Civil de Pessoas Jurídicas
 R. La. Mal. Deodoro, 320 - Sala 504
 Fone: (41) 3225-3465 - Curitiba - PR

