

## Contrato de prestação de serviços entre o poder público e as organizações sociais: relação jurídica entre o público e o privado e os mecanismos de controle social

**Service provision agreement between the public authorities and corporate organizations: legal relationship between the public and private parties and social control mechanisms**

Adriana da Silva Esquiavan, Patrícia Alves Martins dos Santos<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Faculdade Metropolitana, FAMEESP, Ribeirão Preto – SP, Brasil

### RESUMO

O objetivo do estudo foi identificar informações, na literatura, sobre as relações jurídicas realizadas entre os poderes público e privado, apontando os seus mecanismos de controle social, frente aos contratos públicos com as organizações sociais. Trata-se de um estudo de revisão bibliográfica, com abordagem qualitativa, de natureza exploratória. A construção do contrato de prestação de serviços está ligado à figura jurídica de maior significado no mercado. Sendo confeccionado com roupagem jurídica e segurança do Direito, contendo as operações econômicas. A criação das Organizações Sociais (OS), encontra-se regulamentada na Lei n. 9.637/98, que disciplina sua constituição e modo de funcionamento. Instituída nas pessoas jurídicas de direito privado, possui instrumentalização de instituições particulares sem fins lucrativos para exercer atividades públicas, via financiamento do erário. Na Constituição Federal de 1988, o direito ao controle social é regulamentado por diversas leis, Lei de Organização da Saúde, Lei da Criança e do Adolescente, Lei da Organização da Assistência Social e o Estatuto das Cidades. A incumbência de fiscalização e controle das contas públicas são auferidas aos Tribunais de Contas, que, de forma independente, auxiliam no aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade. É cedido que o êxito da atuação da sociedade, na vigilância do Estado, depende de inúmeras condições, citando como exemplo, o acesso às informações públicas; o conhecimento técnico para realizar a análise de dados e produzir informações; condições de disseminar ideias, críticas e reivindicações e, claro, a capacidade de mobilizar outras pessoas e entidades em torno delas.

**Palavras-chave:** poder público, relações jurídicas, contrato de prestação de serviços, organizações sociais



**Autor correspondente.** PAMS. Av. Presidente Castelo Branco, 2490 - Nova Ribeirânia - 14096-560 – Ribeirão Preto, SP, Brasil.

E-mail: patricia.alves@faculademetropolitana.edu.br

Recebido: Março de 2023

Aceito: Junho de 2023

GESTÃO, INOVAÇÃO E EMPREENDEDORISMO ISSN 2595-5861

© Faculdade Metropolitana.

## **ABSTRACT**

The objective of the study was to identify information, in the literature, about the legal relations between the public and private powers, pointing out their mechanisms of social control, in face of public contracts with social organizations. This is a bibliographic review study, with a qualitative approach, of an exploratory nature. The construction of the service provision contract is linked to the most significant legal figure in the market. Being, made with legal clothes and security of the Law, containing the economic operations. The creation of Social Organizations (OS) is regulated in Law n. 9,637/98, which governs its constitution and mode of operation. Established in legal entities governed by private law, it has the instrumentalization of private non-profit institutions to carry out public activities, via funding from the treasury. In the Federal Constitution of 1988, the right to social control is regulated by several laws, the Health Organization Law, the Child and Adolescent Law, the Social Assistance Organization Law and the Cities Statute. The task of inspection and control of public accounts is assigned to the Courts of Accounts, which, independently, assist in the improvement of Public Administration for the benefit of society. It is conceded that the success of society's performance, in the surveillance of the State, depends on numerous conditions, citing as an example, access to public information; the technical knowledge to perform data analysis and produce information; conditions to disseminate ideas, criticisms and claims and, of course, the ability to mobilize other people and entities around them.

**Key words:** public power, legal relations, contract for services, social organizations

## INTRODUÇÃO

A Administração pública é responsável pela elaboração e execução das metas estabelecidas por um governo, em face de um determinado modelo de Estado. É por meio das metas que os governantes buscam o ponto de equilíbrio entre o interesse público e o privado, para poder alcançar seu fim maior, que é suprir as necessidades da coletividade (CRISTÓVAM, 2019).

A criação de defesa do bem comum como o escopo básico da Administração Pública decorre da própria existência do Estado, via ordenamento jurídico. Estampada pela Constituição Federal de 1988, através do artigo (art.) 37, os preceitos da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, são regidos pelos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Conforme, declina o art. 6, do mesmo diploma, são direitos sociais a educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados (BRASIL, 1988).

Com um extenso leque de políticas e programas sociais, o Estado se configura como o responsável por suas elaborações e fomentações, proporcionando a todos os indivíduos o acesso (SILVA et al., 2019). A finalidade é reduzir ao máximo as desigualdades econômicas e sociais que existem entre a população que vive em nosso país.

Quando Peters (1986) descreve as políticas sociais como sendo a soma de todas as atividades desenvolvidas e aplicadas pelos governos, reflete que são prol do desenvolvimento da sociedade. O próprio governo pode ser o executor das ações ou pode designar a terceiros.

Höfling (2001) acentua que as políticas públicas como sendo aquelas formadas por um agrupamento de ações e programas, criadas e preparadas pelos gestores públicos, para serem aplicadas em uma determinada grupo social, em

certos períodos específicos, visando promover, em especial, a qualidade de vida dos seus segurados.

Nos mesmos moldes Mendes e Gomes (2018), destacam que as políticas públicas aumentam a sua efetividade quando se entregam políticas sociais que garantam os direitos da população, por meio do controle de gastos públicos, com a indispensável regularidade jurídica dos procedimentos adotados. Ressalta-se ainda que, para a sua instalação, é indispensável que haja a participação efetiva dos três setores da sociedade que são: o Estado, a iniciativa privada e a sociedade civil.

Por sua vez, o Controle Social é uma forma de fiscalização e controle do dinheiro público, por parte da própria sociedade, sobre todas as ações desempenhadas pelo Estado, exigindo-se que o Estado preste contas sobre o uso e a aplicação de todos os recursos públicos. Barros (1998), descreve que o controle social está diretamente ligado às ações estatais, dentro de uma perspectiva de democratização dos processos decisórios, com vistas à construção da cidadania.

Destarte, a promoção social é apoiada pela geração de igualdades, oportunidades e resultados para indivíduos e/ou grupos sociais que são atribuições exclusivas do Estado (SILVA et al., 2013). Como medida de extrema urgência, cabe ao Estado equacionar os problemas econômicos e sociais, de maneira a viabilizar o crescimento e o desenvolvimento do país.

A participação da sociedade na execução e fiscalização das políticas públicas tem tomado proporções significativas e importantes (CARVALHO et al., 2022). Acompanhar como os recursos públicos vêm sendo direcionados e aplicados, e, considerando ainda que a transparência pública é um instrumento importante para o combate da corrupção, o controle social e a transparência pública têm demonstrado que ambos são importantes e se complementam.

Assim, a escolha do tema de estudo se justifica a partir da constituição das políticas

públicas adotadas pelo Brasil, onde o controle social está interligado a elas. O controle social é um instrumento com a capacidade para induzir o Estado a otimizar a execução das políticas públicas, em busca da plena efetividade dos seus fins constitucionais.

Por tais razões, o objetivo do estudo foi identificar informações, na literatura, sobre as relações jurídicas realizadas entre os poderes público e privado, apontando os seus mecanismos de controle social, frente aos contratos públicos com as organizações sociais.

## MATERIAL E MÉTODOS

Trata-se de um estudo de revisão bibliográfica, com abordagem qualitativa, de natureza exploratória, que corresponde a método de pesquisa da prática baseada em evidências, pois, pelas análises proferidas pelos autores, ela compreende as pesquisas disponíveis sobre um determinado assunto, corroborando em processos de conhecimento científico (SOUZA et al., 2010).

Nesta ótica, para a elaboração do presente estudo, foi realizado um levantamento bibliográfico entre os meses de janeiro a junho de 2023, delimitado nas seguintes fases: (i) definição da pergunta norteadora, estratégia de busca na literatura, identificação dos estudos e coleta de dados; (ii) análise dos estudos incluídos; (iii) discussão dos resultados (iiii) apresentação da revisão integrativa. (SOUZA et al., 2010).

As perguntas de pesquisa elaborada foram: Qual é a relação jurídica entre o público e o privado? Quais são os mecanismos de controle social, frente aos contratos públicos com as organizações sociais?

Quanto aos critérios de inclusão dos estudos selecionados neste estudo, foram delimitados os seguintes: artigos de delineamento descritivo, quantitativo e qualitativo, nos idiomas português, inglês e espanhol, e disponíveis nas bases de dados eletrônicas selecionadas. Já nos parâmetros de exclusão destacam-se: os artigos na modalidade de apostila, carta e/ou editoriais, pois não contemplam as bases fundamentais

para uma pesquisa científica, uma vez que o foco deste estudo é buscar proeminências científicas sobre o tema. Também foram excluídos os artigos que não estão disponíveis na íntegra e os em duplicidade.

O corte temporal para a busca dos artigos compreendeu os anos de 2017 a 2023. Foram encontrados no período, 17 artigos para a exploração, sendo eles retirados da base de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento Científico de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Tabela 1. Distribuição dos artigos por ano publicação. Balneário Camboriú, SC, Brasil (2023).

Ano de publicação	Número absoluto (n)	Frequência (%)
2017	02	11,76%
2018	04	23,52%
2019	02	11,76%
2020	02	11,76%
2021	01	5,88%
2022	04	23,52%
2023	02	11,76%
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pelas autoras.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

### Contratos públicos

A construção do contrato de prestação de serviços está inteiramente ligada à figura jurídica de maior significado no mercado. Sendo confeccionado com uma roupagem jurídica e de segurança do Direito, contendo todas as operações econômicas. O contrato traduz um acordo de vontade, com obrigações recíprocas, onde, nele, nenhum dos contratantes pode unilateralmente alterar ou extinguir o que resulta deste acordo (MELO, 2014).

Nas lições apresentadas por Beviláqua (1916, p. 245), contrato é “[...] o acordo de vontade de duas ou mais pessoas com a finalidade de adquirir, resguardar, modificar ou extinguir direito”.

Seguindo essa mesma linha de pensamento, Diniz, (2008, p. 30) descreve ele como sendo:

Um acordo de duas ou mais vontades, na conformidade da ordem jurídica, destinado a estabelecer uma regulamentação de interesses entre as partes com o escopo de adquirir, modificar ou extinguir relações jurídicas de natureza patrimonial.

No mesmo caminho Gomes (2007. p. 10.), define como:

Contrato é, assim, o negócio jurídico bilateral, ou plurilateral, que sujeita as partes à observância de conduta idônea à satisfação dos interesses que regulam. (...) O contrato e seus tipos esquematizados na lei serão estudados como instrumentos jurídicos para a constituição, transmissão e extinção de direitos na área econômica.

A vista disso, para ter validade jurídica, o art. 104, do Código Civil, estabelece os preceitos legais e obrigatórios dos contratos. Vejamos:

LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002  
LIVRO III  
Dos Fatos Jurídicos  
TÍTULO I  
Do Negócio Jurídico  
CAPÍTULO I  
Disposições Gerais  
Art. 104. A validade do negócio jurídico requer:  
I - agente capaz;  
II - objeto lícito, possível, determinado ou determinável;  
III - forma prescrita ou não defesa em lei.

Registra-se que no exercício das funções públicas administrativas, o Poder Público estabelece diversas relações jurídicas com

entes particulares, (pessoas físicas ou jurídicas), através de contratos e convênios, os quais estes são regulados pelo direito público, e tendo por objetivo principal uma atividade de interesse público.

O art. 22 da Constituição Federal (1988), inciso XXVII, descreve que:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII- normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Outrossim, ressalta-se que os contratos da administração pública são regidos pela Lei Federal nº 8.666/1993, a qual cuida-se de norma geral e abstrata. Em seu art. 54, reza sobre a sua especificação, vejamos:

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado (BRASIL, 1993).

Nas lições apresentadas por Nery Junior (2004, p. 32), o contrato administrativo pode ser entendido como sendo:

“[...] O ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração”.

Destarte, mostra-se, portanto, que os contratos são acordos de vontade em que as partes assumem compromissos e estabelecem direitos recíprocos. No âmbito da gestão pública, os acordos distinguem-se daqueles celebrados no âmbito do direito privado. Isto porque, no campo do direito privado, as partes têm ampla liberdade de contratar, ao passo que ao celebrar contratos a Administração Pública necessita apresentar toda sua atuação vinculada à plena realização do interesse público.

#### *Organizações sociais (OS)*

A criação das Organizações Sociais (OS), encontra-se regulamentada na Lei n. 9.637/98, que disciplina sua constituição e modo de funcionamento. Instituída nas pessoas jurídicas de direito privado, possui instrumentalização de instituições particulares sem fins lucrativos para exercer atividades públicas, via financiamento do erário. Vejamos:

Lei n. 9637, de 15 de maio de 1998

#### CAPÍTULO I

#### DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

#### Seção I

#### Da Qualificação

Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

O mesmo diploma ainda acrescenta:

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º.

Art. 6º O contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social.

Parágrafo único. O contrato de gestão deve ser submetido, após aprovação pelo Conselho de Administração da entidade, ao Ministro de Estado ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada.

Adicionalmente, a definição de Organizações Sociais (OS), segundo Paes (2000, p. 67), descreve:

[...] as Organizações Sociais (OS) são um modelo ou uma qualificação de organização pública não estatal criada dentro de um projeto de reforma do Estado, para que as associações civis sem fins lucrativos e fundações de direito privado, possam absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica de lei.

Nos mesmos moldes, Modesto (2003) afirma que as Organização Social (OS) são dirigidas apenas para as entidades privadas, fundações ou associações, sem fins lucrativos. Diante de tais expectativas, a participação das OS já é uma realidade vivenciada em nosso país, com boas perspectivas de aceitação da sociedade.

A respeito do tema, Alves (2000, p. 186), acrescenta:

As Organizações Sociais, segundo o modelo federal proposto, também não se identificam com a privatização dos entes públicos. A privatização se caracteriza pela transferência de domínio. Nela ocorre a passagem de um ente de domínio estatal para o domínio privado empresarial, consubstanciada numa transação de natureza econômica.

Posta assim a questão, mostra-se o importante papel que o Estado tem em suas mãos, condutor dos projetos, associado ao seu tamanho e as suas funções que se vincula, a sua relação com a sociedade. Essa perspectiva é bem acentuada por Laurell (2002, p. 151-178), quando afirma que

[...] ao descentralizar funções públicas para o setor privado, esta representa uma resposta do governo para a sociedade, frente ao alinhamento de estratégias de redução do papel do Estado e a transferência para o mercado de diversas de suas atribuições e responsabilidades com a oferta e financiamento de bens e serviços públicos.

#### *Controle social*

As prerrogativas conferidas à Administração Pública são indispensáveis para a satisfação do interesse público. Destarte, a compreensão da política como uma ação pública, denota-se iniciativas que visam equalizar os problemas públicos, da qual dela se encontra uma variedade de elementos, atores e representações da sociedade civil.

Na Constituição Federal, o direito ao controle social é regulamentado por diversas leis, como a Lei de Organização da Saúde (LOS), a Lei da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei da Organização da Assistência Social (LOAS) e o Estatuto das Cidades (BRASIL, 1988).

Nas lições apresentadas por Di Pietro (1998, p. 478), o controle da Administração Pública é visto como sendo: “O poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos do poder Judiciário, Legislativo e o Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico.”

Segundo Raichelis (1998), na esfera de uma democracia efetivamente participativa, o controle social perspicaz é um subterfúgio constitutivo da esfera pública, sob as bases sociais e políticas. Não obstante, há de se

considerar que os princípios constitucionais prescrevem a participação da sociedade na condução das políticas públicas, via legislações específicas, que regulamenta o repasse de recursos federais à sua existência e do processo de descentralização, das quais eles se disseminam pelos municípios e estados brasileiros.

Para Martins (1989), o Controle Social é firmado a partir da noção de suas singularidades, onde há nele a divisão de Estado e sociedade, para que então, seja possível compreender todas as relações de controle existentes na vida social. O autor classifica esse controle de 04 formas: - Controle Social é exercido pela sociedade sobre si mesma; - Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado; - Controle Social cumprido pelo Estado sobre a sociedade, e - Controle Social emanado pelo Estado sobre si mesmo.

No mesmo seguimento, Correia, (2006) destaca que o controle social é devidamente constituído com o propósito de especificar as ações que se voltam para o domínio da ordem social, disciplinando a sociedade, tendo como consequência, a especificação de determinados padrões sociais e princípios morais, via ordenamento jurídico.

Não obstante, vale lembrar que o processo de implementação e acompanhamento das políticas públicas, via controle social, é concedido pela participação da sociedade civil na sua formulação destes, garantindo assim, a sua devida efetividade.

Para Raichelis (2008, p. 43), significa que:

O acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados.

Nos mesmos moldes, Campos (2009) entende que o controle social pode ser visto como um aparato de ações que se voltam para discussões e deliberações sobre as contas públicas, associadas ao controle e fiscalização das operações sociopolítico, concebidas pelo poder público a sociedade civil, por meio do exercício efetivo da cidadania.

*Contrato de prestação de serviços entre o poder público e as organizações sociais: relação jurídica entre o público e o privado e os mecanismos de controle social*

A participação do setor privado na execução de serviços caracterizados como de relevância Pública vem atingindo grandes proporções internacionais, e no Brasil, essa realidade já vem sendo vivenciada em muitas cidades do país.

Criada a partir da Lei n. 9637/98, as Organizações Sociais (OS), vem ganhando cada vez mais espaços nos setores da administração pública, via celebração de contratos de gestão, onde são estabelecidos as metas e os objetivos que devem ser alcançados pela OS contratada. A modalidade de contratação de uma OS proporciona ao Estado uma nova forma de parceria com as instituições privadas, para a implementação e complementação de ações ligadas aos setores públicos de sua responsabilidade.

Nas lições bem desenhadas por O'Brien e Clark, (2015) as OS são classificadas como sendo entidades civis de interesse social e de utilidade pública, de direito privado, sem fins lucrativos, que têm sua relação estabelecida com o poder público através de um contrato de gestão. Nos contratos de gestão são estabelecidos os resultados esperados, as prestações de contas, os processos de fiscalização, entre outros pontos acordados na prestação de serviços.

A incumbência de fiscalização e controle das contas públicas são auferidas aos Tribunais de Contas, que, de forma independente, auxiliam no aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade. A Constituição Federal, disciplina nos artigos 70 a

75, as normas que se aplicam à determinação de competências e organização das Cortes de Contas da União, dos Estados e do Distrito Federal (BRASIL, 1988).

Assim, quando o Estado estabelece acordos com o setor privado, via Organizações Sociais (OS), serão devidamente acompanhados pelo poder público, via Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado ou da União, de acordo com os contratos de gestão ora formalizados.

O acompanhamento das contas públicas, também se estende à sociedade civil, que, através da sua participação, exerce um papel fundamental na identificação de fraudes, ou ainda, nos contratos de desvios de finalidades, que impedem o crescimento e o desenvolvimento do país.

Como bem destaca Castro (2008, p. 346), o Controle Social não se resume apenas ao voto, ou seja, "a democracia não se reduz apenas a eleger os governantes, e tampouco a lhes dar um cheque em branco. Ela impõe que os cidadãos controlem e busquem a transparência da gestão pública".

Portanto, Assis e Villa (2003), para que a sociedade alcance uma administração transparente e organizada é primordial a sua participação no acompanhamento e controle de todos os atos desempenhados pela administração pública. Porém, segundo os autores, para que se alcance resultados satisfatórios, se torna essencial que todos os sujeitos tenham o pleno conhecimento sobre os preceitos legais que a administração pública deve zelar para o seu cumprimento. É necessário o devido acesso pela sociedade a todas as informações referentes à administração das receitas públicas, que permita a verificação dos gastos públicos, a utilização correta dos recursos financeiros e o atendimento dos interesses coletivos.

No mesmo seguimento, Slomski et al. (2010) ressalta que a participação social na fiscalização e no controle de gastos públicos é uma forma de vincular o cidadão a seus resultados, exigindo-se, portanto, que os gestores apliquem em seus processos modelos

de eficiência, transparência e, sobretudo, na busca da qualidade na prestação dos serviços públicos oferecidos à sociedade.

Há de se considerar que a adoção desses princípios aproxima a sociedade do poder público, fortalecendo a democracia e a participação social. Por outro lado, a falta de controle e fiscalização, resulta na dificuldade que a sociedade tem de identificar se as ações desenvolvidas pelo setor público cumprem com todos os aspectos legais definidos, e, também, se alcançaram todas as necessidades sociais estabelecidas em Lei.

A respeito do tema, Bizerra, (2011) afirma que a administração pública adota princípios como a transparência e a contabilidade, com a finalidade de propiciar boas práticas de controle e acompanhamento de sua administração e, também, de evitar eventuais problemas referentes à relação existente entre seus agentes.

Como bem define Bobbio (1987, p. 194), para o efetivo exercício de uma democracia, é primordial que todas as ações desempenhadas por seus governantes sejam devidamente divulgadas e disponibilizadas, com acesso fácil às suas informações, para que então, elas possam ser “esmiuçadas, julgadas e criticadas”.

No mesmo caminho, Pires (2011), acentua que o processo da participação social na gestão pública é de suma importância, visto que colabora para impulsionar as instituições a serem mais assertivas, transparentes, conferindo legitimidades em todos os seus atos e processos públicos.

Tanto é verdade que, somente com o fortalecimento e a cobrança por parte da sociedade civil surgem as ferramentas que possibilitam o acompanhamento das ações e da prestação de contas públicas. Desde a constituição do Portal da Transparência disponibilizado na internet até a participação dos cidadãos nas audiências/consultas públicas, nas discussões dos orçamentos participativos, além da participação em colegiados administrativos e em conselhos setoriais de gestão, dentre outros.

Sacramento (2007), destaca que o processo de transparência é uma ferramenta essencial que colabora para a redução ou eliminação da corrupção nos espaços públicos e amplia o processo democrático entre o Estado e a própria sociedade. O seu acesso aumenta as possibilidades de participação no debate público e na gestão do país.

Destarte, mostra-se, portanto, que a participação da sociedade civil no controle das contas públicas, se torna elementar. A participação dos cidadãos possibilita o acompanhamento e elaboração do planejamento de todas as ações públicas, a sua execução orçamentária, o acompanhamento na prestação de contas, e, também, participação na avaliação dos resultados das ações governamentais ofertadas à sociedade.

A Constituição Federal ainda prevê a participação popular direta ou por meio de organizações representativas quando da formulação das políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis. Os conselhos municipais de políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente etc.), são um bom exemplo de participação e controle social (BRASIL, 1988).

## **CONCLUSÃO**

No estudo ficou evidenciado que há vários instrumentos de participação social, como por exemplo, os conselhos de políticas públicas, observatório social, orçamento participativo, ouvidoria, audiências públicas, entre outros, que são titulados como mecanismos de aproximação do cidadão com o poder público, muito embora não conhecidos por toda a sociedade.

O controle social é um grande passo para a sociedade civil. A participação dos cidadãos viabiliza a condução das agendas governamentais, possibilitando identificar quais as prioridades sociais, além de monitorar a implementação de todos os serviços e políticas públicas e participar de processos de avaliação de seus resultados.

As Organizações Sociais (OS), entidades de direito privado, vem desempenhando um

papel de extrema importância para a sociedade. Com o objetivo de auxiliar e aprimorar a gestão pública. As OS é concedida à responsabilidade para a execução de funções sociais que o Estado deve garantir à sociedade, porém, por inúmeras razões, não possui condições de fazê-lo. Ao firmar a gestão com as OS, o Estado aumenta a sua capacidade de implementar, de forma eficiente, políticas públicas contínuas e igualitárias.

Destarte, as Organizações Sociais (OS), devem guardar compatibilidade com a Constituição Federal e com as demais leis infraconstitucionais. Possibilitada mediante assinatura de contratos públicos, o processo de publicidade e da sua transparência são elementos essenciais para uma boa administração exercida entre os setores público e privado.

Por sua vez, a participação social é um instrumento essencial de conscientização e mobilização da sociedade, com vista a construir um país sólido e igualitário, em prol do desenvolvimento de uma nação democrática.

É cedido que o êxito da atuação da sociedade, na vigilância do Estado, depende de inúmeras condições, citando como exemplo, o acesso às informações públicas; o conhecimento técnico para realizar a análise de dados e produzir informações; condições de disseminar ideias, críticas e reivindicações e, claro, a capacidade de mobilizar outras pessoas e entidades em torno delas.

### CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

ASE participou da concepção, delineamento, análise e interpretação dos dados, e redação do artigo. PAMS orientou o trabalho, participou da redação, revisão crítica e aprovação final da versão final do artigo.

### CONFLITO DE INTERESSES

As autoras declaram não haver conflito de interesses.

### REFERÊNCIAS

ALVES, F. A. **Fundações, organizações sociais e a agências executivas**. São Paulo: LTr, 2000.

ASSIS, M. M. A.; VILLA, S. T. C. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. **Rev. Latino-Am. Enfermagem**, v. 11, n. 3, p. 376-382, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rlae/a/H6d6yTVBKtLtyjxYFN6bSKk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 29 jun. 2023.

BARROS, M. E. D. O controle social e o processo de descentralização dos serviços de saúde. *In*: BRASIL, Ministério da Saúde. (org.) **Incentivo à Participação Popular e Controle Social no SUS: textos técnicos para conselheiros de saúde**. Brasília: IEC, 1998. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/0216.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

BEVILÁQUA, C. **Código Civil [1916]**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. v. 5. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1926.

BIZERRA, A. L. V. **Governança no setor público**: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2011. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/8063>. Acesso em: 16 jun. 2023.

BOBBIO, N. **Estado governo**: por uma teoria geral da política. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL Lei nº **9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19637](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637).

- htm#:~:text=Dispõe%20sobre%20a%20qualificação%20de,sociais%2C%20e%20dá%20outras%20providências. Acesso em: 15 jun. 2023.
- BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002.
- CAMPOS, E. B. O protagonismo do usuário da Assistência Social na implementação e controle social do SUAS. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de Textos: Subsídios para debates: participação e controle social do SUAS**. Brasília: CNAS, MDS, 2009. p. 17-24.
- CARVALHO, J. S. O.; SAMPAIO, F. L. B.; BIZARRIA, F. P. A.; PEREIRA, M. E. R.; ALVES SOBRINHO, F. S. O. Controle social e conselhos de políticas públicas: análise sobre a assistência social brasileira. **Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal**, v. 22, n. 38, e0024, 2022. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Fabiana-Pinto-De-Almeida-Bizarria/publication/370057008\\_DAAPGE\\_38\\_22\\_DaSilvaOliveiraetal/links/643c435a1b8d044c632ba14b/DAAPGE-38-22-Da-Silva-Oliveira-et-al.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Fabiana-Pinto-De-Almeida-Bizarria/publication/370057008_DAAPGE_38_22_DaSilvaOliveiraetal/links/643c435a1b8d044c632ba14b/DAAPGE-38-22-Da-Silva-Oliveira-et-al.pdf). Acesso em: 10 jun. 2023.
- CASTRO, J. N. O controle social nos consórcios públicos. *In*: PIRES, M. C. S.; BARBOSA, M. E. B. (coord.). **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 339-353.
- CORREIA, M. V. C. Controle social. *In*: ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIO – EPSJV. (org.). **Dicionário da educação profissional em saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2006. p. 66-73.
- CRISTÓVAM, J. S. S. Sobre a noção de bem comum no pensamento político ocidental: entre becos e encruzilhadas da dimensão ancestral do moderno conceito de interesse público. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 6, p. 107-134, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/P6SykqXCqzPN9DYRQvbDyyq/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 28 maio 2023.
- DINIZ, M. H. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. v. 3. São Paulo: Saraiva, 2008.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- GOMES, O. **Contratos**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- HÖFLING, E. M. Estado e políticas públicas sociais. **Cadernos CEDES**, ano XXI, n. 55, p. 29-41, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/pqNtQNWnT6B98Lgjjpc5YsHq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 fev. 2023.
- LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. *In*: LAURELL, A. C. (org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- MARTINS, C. Governabilidade e controles. **Revista de Administração Pública**, v. 23, p. 5-20, 1989.
- MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MENDES, L. M.; GOMES, Â. Q. Desvendando as políticas públicas: noções introdutórias sobre o campo de análise. **Revista FSA**, v. 15, n. 6, p. 78-94, 2018. Disponível em: <http://www4.unifsa.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/1666>. Acesso em: 14 fev. 2023.
- MODESTO, P. **Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil**. Disponível em: <https://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=474>. Acesso em: 19 jun. 2023.
- NERY JÚNIOR, N. **Teoria geral dos recursos**. 7. ed., São Paulo: RT, 2014.
- O'BRIEN, S.; EDGE, N.; CLARK, S. A strategy to reposition the South Australian health system for quality and value. **Aust. J. Primary Health**, v. 22, p. 26-33, 2015. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/26616253/>. Acesso em: 19 jun. 2023.
- PAES, J. E. S. **Fundações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários**. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.
- PETERS, B. G. **American Public Policy**. Nova Jersey: Chatham House, 1986.
- PIRES, A. K. **Gestão pública e desenvolvimento**. v. 6. Brasília: Ipea, 2011.
- RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.
- SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rcontabilidade/article/view/2579/1822>. Acesso em: 20 jun. 2023.

SILVA, M. M. A.; MALTA, D. C.; MORAES NETO, O. L.; LIMA, C. M.; CARVALHO, M. G. O. Violência e promoção da saúde. In: MELO, E. M.; SILVA, J. M.; AKERMA, M.; BELISÁ, S. A. (org.). **Promoção de Saúde: Autonomia e Mudança**. v. 1. Belo Horizonte: Folium, 2016. (Coleção Promoção de Saúde e Prevenção da Violência).

SILVA, M. Z.; CAYRES, D. C.; SOUZA, L. A. M. Desastre socioambiental e Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) como instrumento de política pública: o caso da barragem de Fundão, MG. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 19, p. 464-488, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/civitas/a/VrwdWjkBSHWcyyVXBsF4yQB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 jun. 2023.

SLOMSKI, V.; CAMARGO, G. B.; AMARAL FILHO, A. C. C.; SLOMSKI, V. G. A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria Geral do Município de São Paulo. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 4, p. 933-937, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/VwpbtnKx9jmNTb67GbytgLq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 jun. 2023.

SOUZA, M. T. D.; SILVA, M. D. D.; CARVALHO, R. D. Integrative review: what is it? How to do it? **Einstein**, v. 8, n. 1, p. 102-106, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/eins/a/ZQTBkVJZqcWrT34cXLjtBx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 jun. 2023.

#### **COMO CITAR ESSE ARTIGO (ABNT)**

ESQUIAVAN, A. S.; SANTOS, P. A. M. Contrato de prestação de serviços entre o poder público e as organizações sociais: relação jurídica entre o público e o privado e os mecanismos de controle social. **Revista Gestão, Inovação e Empreendedorismo**. Ribeirão Preto, v. 6, n. 1, p. 69-80, 2023.