



UNIVERSIDADE GAMA FILHO

CURSO: Administração Pública – Contabilidade Pública

MARCUS VINICIUS MITRE CARTAXO

**O ACESSO ÀS INFORMAÇÕES ACERCA DA DESPESA PÚBLICA COMO
INCENTIVO AO CONTROLE SOCIAL**

Belém
2009

MARCUS VINICIUS MITRE CARTAXO

**O ACESSO ÀS INFORMAÇÕES ACERCA DA DESPESA PÚBLICA COMO
INCENTIVO AO CONTROLE SOCIAL**

MARCUS VINICIUS MITRE CARTAXO

**O ACESSO ÀS INFORMAÇÕES ACERCA DA DESPESA PÚBLICA COMO
INCENTIVO AO CONTROLE SOCIAL**

Monografia apresentada à Universidade Gama Filho como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Administração Pública – Contabilidade Pública.

Orientadora: Profª Eleci Teresinha Dias da Silva

MARCUS VINICIUS MITRE CARTAXO

**O ACESSO ÀS INFORMAÇÕES ACERCA DA DESPESA PÚBLICA COMO
INCENTIVO AO CONTROLE SOCIAL**

MONOGRAFIA JULGADA E APROVADA:

PROF. ORIENTADOR: ELECI TERESINHA DIAS DA SILVA

Para minha esposa, Sônia, e filha, Mariana.
Amo vocês.

AGRADECIMENTOS

Ao meu irmão, Mario Emilio Mitre Cartaxo, pelo constante incentivo.

À Professora Eleci Teresinha Dias da Silva, pela atenção e paciência no decorrer do processo de realização deste trabalho.

Aos colegas da Secretária de Controle Externo no Estado do Pará. Em especial, aos Auditores Federais de Controle Externo Nara Pinheiro, João Ribeiro, Francisco Furtado e Norberto Medeiros, pelos valiosos ensinamentos passados.

“A sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público pela sua administração” (Art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789)

RESUMO

CARTAXO, Marcus Vinicius Mitre. **O acesso às informações acerca da despesa pública como incentivo ao controle social.** Universidade Gama Filho. Monografia. 2009.

Orientador: Prof^a Eleci Teresinha Dias da Silva.

Esta monografia analisa o acesso às informações acerca da despesa pública como incentivo ao controle social. A metodologia empregada no levantamento de dados e informações compreendeu em consulta bibliográfica a livros e revistas especializadas, com vistas a obter o referencial teórico para embasamento do trabalho; a pesquisa acerca da legislação vigente referente ao tema e pesquisas em sítios de órgãos oficiais especializados, com o objetivo de identificar fontes de informações sobre os atos de gestão de governo. O estudo buscou identificar se há instrumentos disponíveis à sociedade para o acompanhamento da execução orçamentária e financeira do governo federal e, também, se há instrumentos que possibilitem ao cidadão exercer efetivamente o controle social sobre os gastos públicos. Pelos resultados da pesquisa, constatou-se que o cenário no Brasil é favorável ao exercício desse tipo de controle, pois o aparato jurídico estabelece a existência de instrumentos que permitem o exercício do controle social. Constatou-se, também, que há instrumentos que permitem ao cidadão ter acesso aos dados sobre a realização das despesas públicas, para saber de que forma os recursos da coletividade estão sendo empregados. Como exemplos, apresentamos o Portal da Transparência e a homepage Contas Públicas. Constatou-se, ainda, que há instrumentos que permitem ao cidadão exercer efetivamente o Controle Social. Como exemplos, apresentamos os instrumentos: Denúncia ao TCU, a Denúncia à CGU, a Representação ao TCU, a Ação Popular, a possibilidade de atuação em processos licitatórios e a participação em conselhos de gestão. No entanto, entendemos que tão importante quanto dar instrumentos que permitam o exercício do Controle Social é estimular esse controle. É fazer cada cidadão entender o quanto é importante a participação de todos nesse processo.

Palavras-chave: Controle da Administração Pública, Controle Social; Portal da Transparência; Denúncia; Conselho de Gestão.

ABSTRACT

CARTAXO, Marcus Vinicius Mitre. **O acesso às informações acerca da despesa pública como incentivo ao controle social.** Universidade Gama Filho. Monografia. 2009.

Orientador: Prof^a Eleci Teresinha Dias da Silva.

This monograph analyzes the access to information about public spending as an incentive to social control. The methodology used in compiling data and information consisted in bibliographic research in books and specialized magazines, in order to obtain the theoretical foundation for the work, the research on the national legislation about the subject and research in specialized sites of state agencies, intending to identify sources of information about the acts of government administration. The study sought to identify whether there are instruments available to society to monitor the budgetary and financial execution of the federal government and also whether there are instruments that allow citizens to effectively exercise social control over public spending. The results of the survey, found that the scenario in Brazil is favorable to the exercise of such control, because the legal system establishes the existence of tools that enable the exercise of social control. It was noted that there are instruments that allow the citizen to access the data on the performance of public expenditure, to know how the resources of the community are being employed. As examples, we present the "Transparency Portal" and "Public Accounts" homepage. It was also noted that there are instruments that allow citizens to effectively exercise social control. As examples, we present the instruments: "Complaint to TCU", "Complaint to CGU", "Representation to TCU", the "Popular Action", the possibility of action in bidding processes and participation in management boards. However, we understand that as important as providing the tools that allow the exercise of social control is to stimulate this control. Make every citizen to understand how important is the participation of all in this process.

Keywords: "Control of Public Administration", "Social Control", "Transparency Portal", "Complaint", "Management Board".

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

INTRODUÇÃO	11
1 – REFERENCIAL TEÓRICO	15
1.1 – Conceitos de Despesa Pública	15
1.2 – Conceitos de Controle da Administração Pública	17
1.2.1 – Classificação quanto ao órgão que exerce o controle	21
1.2.1.1 – Controle administrativo ou executivo	21
1.2.1.2 – Controle Legislativo ou parlamentar	21
1.2.1.3 – Controle Judicial	21
1.2.2 – Classificação quanto à localização do controlador	22
1.2.2.1 – Controle Interno	22
1.2.2.2 – Controle Externo	23
1.2.2.3 – Controle Social	24
1.3 – Conceitos de Controle Social	24
2 – INSTRUMENTOS PARA O ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA DO GOVERNO FEDERAL	32
2.1 – Portal da Transparência	32

2.2 – Homepage Contas Públicas	37
2.3 – Outros instrumentos disponíveis	39
2.3.1 – Divulgação no programa de rádio A Voz do Brasil	40
2.3.2 – Divulgação das contas dos entes governamentais	40
3 – INSTRUMENTOS PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL SOBRE AS DESPESAS PÚBLICA DO GOVERNO FEDERAL	42
3.1 – Denúncia ao Tribunal de Contas da União	42
3.2 – Denúncia à Controladoria Geral da União	44
3.3 – Ação Popular	45
3.4 – Controle sobre as aquisições realizadas pelo Governo	46
3.4.1 – Impugnação de Editais de Licitação	48
3.4.2 – Representação ao Tribunal de Contas da União	48
3.4.3 – Audiências Públicas	50
3.5 – Participação em conselhos gestores de políticas públicas	51
3.5.1 – Conselho do Fundo da Educação Básica (Fundeb)	52
3.5.2 – Conselho de Alimentação Escolar	53
3.5.3 – Conselho de Assistência Social	53
3.5.4 – Conselho Municipal de Saúde	53
4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
5 – BIBLIOGRAFIA	58

INTRODUÇÃO

O governo arrecada recursos por intermédio de tributos pagos pela sociedade. Esses recursos retornam ao cidadão na forma de políticas públicas relacionadas à saúde, à educação, ao saneamento básico, à habitação, etc. Para prestar esses serviços, o governo realiza gastos. São as despesas públicas.

Segundo Pascoal (2008, p. 3): É tarefa do Estado a realização do bem comum que se concretiza por meio do atendimento das necessidades públicas, como por exemplo: segurança, educação, saúde previdência, justiça, defesa nacional, emprego, diplomacia, alimentação, habitação, transporte, lazer etc. Para a realização dos seus objetivos fundamentais, definidos especialmente em sua Lei Maior, o Estado precisa obter fontes de recursos, extraíndo-os da própria sociedade – tributos e contribuições – recorrendo a empréstimos, alienando seu patrimônio, cobrando pela prestação de serviços. Necessita, ainda, planejar a aplicação destes recursos por meio do orçamento público e realizar o gasto público efetivamente.

A cartilha CONTROLE SOCIAL – Orientações ao cidadão para a participação na gestão pública e exercício do controle social – da Controladoria Geral da União (2008, p. 14), orienta:

Então, para que o Estado funcione é necessário que arrecade receitas. Essas receitas, na medida em que possibilitam a realização de programas, projetos e ações do Estado, se transformam em despesas. Para que esse processo seja eficaz, é preciso planejar antecipadamente, a fim de que não se estimem receitas abaixo das despesas necessárias e nem se arrecade além do necessário, causando sacrifícios à sociedade.

Para garantir que esses recursos sejam, de fato, destinados a atender as necessidades da população, além de participar da elaboração do orçamento, ajudando a definir as prioridades para os gastos do governo, a sociedade deve também fiscalizar a aplicação desse dinheiro, zelando pela boa e correta destinação do dinheiro público.

Pelo exposto, verifica-se que o mecanismo acima citado (arrecadação – realização de gastos) deve ser controlado e para isso há uma grande estrutura organizacional de controle externo e interno da administração pública. No entanto, esses órgãos de controle têm uma demanda muito superior a sua capacidade de atendimento.

Diante dessa limitação da estrutura organizacional é que surge a importância do Controle Social, pois é a sociedade, enquanto recebedora dos serviços públicos, quem melhor pode avaliar a qualidade da aplicação dos recursos e dos serviços disponibilizados pelo governo. Assim, a efetiva participação do cidadão exercendo o controle sobre a realização da despesa pública torna-se primordial.

A cartilha CONTROLE SOCIAL (2008, p. 9), afirma que o controle social revela-se como complemento indispensável ao controle institucional, exercido pelos órgãos fiscalizadores. Para que os cidadãos possam desempenhá-lo de maneira eficaz, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos.

Segundo Pascoal (2008, p. 30):

Os cidadãos, os verdadeiros proprietários dos recursos orçamentários, devem tomar conhecimento de todas as etapas que antecedem e sucedem a aplicação desses recursos. A transparência é um princípio decorrente de um princípio republicano. Daí porque as leis orçamentárias devem ser publicadas e divulgadas de forma clara (princípio da clareza) e precisa (princípio da exatidão), possibilitando assim o denominado controle social da Administração Pública.

Assim, para que o controle social possa existir, ao cidadão deve ser dado suporte jurídico e instrumentos que permitam o acompanhamento e a efetiva atuação no exercício da atividade de controle dos atos da administração pública.

É nesse contexto que se encaixou a presente pesquisa: identificar e avaliar os instrumentos disponíveis ao cidadão para que este tenha acesso às informações referentes à realização da despesa pública e que esse acesso sirva de incentivo para a realização do controle social.

Em decorrência dos argumentos apresentados, o objetivo geral definido para esse estudo teve como característica o estabelecimento de uma diretriz para todas as atividades desenvolvidas na pesquisa: a busca de instrumentos de controle social?

Nesse sentido, o objetivo primordial do presente trabalho foi identificar e avaliar as formas de acesso de informações pela sociedade acerca da despesa pública, para a efetivação do controle social sobre os gastos do governo.

Tendo em vista a facilitação do alcance do objetivo geral, foram delineados objetivos específicos, que foram abordados durante as etapas do trabalho, visando a conhecer e avaliar os instrumentos disponíveis ao cidadão, para que este realize o acompanhamento da execução orçamentária e financeira. Visando, também, a conhecer e analisar os instrumentos que possibilitam ao cidadão exercer efetivamente o controle social sobre os gastos públicos;

A abrangência do trabalho ficou delimitada a identificar instrumentos para o exercício do controle social sobre os gastos públicos realizados envolvendo recursos do governo federal brasileiro.

A justificativa desta pesquisa está no fato de a doutrina ensinar que, em pleno funcionamento, o Controle Social é o tipo mais efetivo de controle dos atos da administração pública, porquanto quem o realiza é o próprio destinatário da política pública, que é também o principal financiador dos cofres públicos, o qual está mais próximo aos problemas e necessidades públicas. Outro fator relevante é a falta de limitação de pessoal para a realização dessa atividade, pois toda a sociedade é, de alguma forma, destinatária das políticas públicas.

Em um governo democrático, em que o poder é exercido pelo povo, o Controle Social deve ser estimulado. O Estado deve criar instrumentos que permitam e incentivem a participação do cidadão na gestão pública.

O tema é relevante, uma vez que o art. 1º da Lei Nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008 (Lei Orçamentária Anual – LOA 2009), que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009, estabelece a despesa total do governo no valor de R\$ 1.660.729.655.083,00 (um trilhão, seiscentos e sessenta bilhões, setecentos e vinte e nove milhões, seiscentos e cinquenta e cinco mil e oitenta e três reais).

A maior fonte de financiamento dessas despesas é proveniente da tributação. Estima-se que os brasileiros comprometam aproximadamente 40% de seu rendimento bruto para o pagamento de tributos diretos e indiretos. Por isso, o cidadão tem o direito de saber como os recursos são aplicados e o Estado deve oferecer instrumentos que permitam esse controle.

As hipóteses levantadas quando da elaboração dessa pesquisa pretenderam confirmar ou negar se há instrumentos disponíveis à sociedade para o acompanhamento da execução orçamentária e financeira do governo federal e, também, se há instrumentos que possibilitem ao cidadão exercer efetivamente o controle social sobre os gastos públicos.

A metodologia aplicada no desenvolvimento deste trabalho foi delineada, de modo genérico, em consulta bibliográfica a livros e revistas especializadas, com vistas a obter o referencial teórico para embasamento da pesquisa; pesquisa acerca da legislação vigente referente ao tema e pesquisas em sítios de órgãos oficiais especializados, com o objetivo de identificar fontes de informações sobre os atos de gestão de governo.

Quanto à organização, além desta introdução, este trabalho apresenta um capítulo destinado ao referencial teórico, onde são encontrados conceitos importantes acerca da despesa pública, do controle da Administração Pública e de Controle Social; um capítulo que apresenta os resultados da pesquisa acerca da identificação de instrumentos disponíveis à sociedade para o acompanhamento da execução da despesa pública no âmbito do governo federal; um capítulo onde são expostos os resultados da pesquisa referentes à identificação de instrumentos que possibilitem ao cidadão exercer efetivamente o controle social sobre os gastos públicos e, finalizando, o último capítulo faz o fechamento da presente pesquisa apresentando as conclusões obtidas.

1 – REFERENCIAL TEÓRICO

Neste tópico serão abordadas bases conceituais que darão suporte ao estudo, apresentadas em subtítulos, conforme a seguir exposto:

1.1 – Conceitos de Despesa Pública

As despesas públicas podem ser entendidas como os desembolsos efetuados pelo Estado para fazer face as suas diversas responsabilidades junto à sociedade.

Ao consultar glossário disponível no Portal da Transparência do Governo Federal, identifica-se a definição do termo Despesa Pública como a aplicação (em dinheiro) de recursos do Estado para custear os serviços de ordem pública ou para investir no próprio desenvolvimento econômico do Estado. É o compromisso de gasto dos recursos públicos, autorizados pelo Poder competente, com o fim de atender a uma necessidade da coletividade prevista no orçamento.

Segundo Pascoal (1998, apud BALEEIRO, 2008), despesa pública é a aplicação de certa quantia em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo.

Feijó, Albuquerque e Medeiros (2008, p. 285) ressaltam que quase todos os doutrinadores acatam o conceito de despesa pública, acima transcrito, formulado por Aliomar Baleeiro. Os autores apresentam, ainda, uma segunda definição também proposta por Baleeiro: o conjunto de dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos.

Reis e Machado Jr. (2008, p. 135) definem despesa pública como a aplicação de recursos autorizada por lei mediante a qual qualquer organização, independentemente da sua natureza jurídica, procura alcançar os seus objetivos e, conseqüentemente, cumprir sua missão.

Para Mota (2009, p. 123), a despesa pública consiste na realização de gastos, isto é, na aplicação de recursos financeiros de forma direta (em benefício próprio) na

aquisição que de meios (bens e serviços) que possibilitem a manutenção, o funcionamento e a expansão dos serviços públicos, ou de forma indireta (quando da realização de transferências a terceiros).

Conforme Piscitelli, Timbó e Rosa (1997, apud SANCHES, 2006), Segundo as abordagens dos tratadistas mais consagrados, constituem requisitos a serem atendidos pelas despesas públicas: UTILIDADE (contribuir de fator para o atendimento de uma necessidade pública), ADEQUAÇÃO (não exceder à capacidade de financiamento da sociedade, pois sobrecargas tendem a gerar novas necessidades, OPORTUNIDADE (atender primeiramente às necessidades de maior prioridade socioeconômica), PUBLICIDADE (ser decidida e executada através de processos abertos e transparentes), LEGITIMIDADE (ser decidida pelos representantes do povo sem interferências espúrias no funcionamento do Legislativo e executada por autoridades competentes) e LEGALIDADE (ser baseada em autorizações legais).

Conforme visto acima, uma das características citadas é a adequação. Os gastos públicos não devem exceder à capacidade de financiamento da sociedade. Giambiagi e Além (2008, p. 17) afirmam que a principal fonte de receita do setor público é arrecadação tributária.

Na mesma linha, VASCONCELLOS (2002, p. 393), aponta que o financiamento para que o Estado cumpra suas funções com a sociedade é feito por meio da arrecadação tributária, ou receita fiscal.

O Código Tributário Nacional – CTN, instituído pela Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, define tributo da seguinte forma:

Art. 3º - Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda, ou cujo valor, nela possa se exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Podemos observar nas diversas definições apresentadas alguns pontos comuns e que são fundamentais para este trabalho. São eles:

- Que a Despesa Pública deve ser realizada para atender uma necessidade pública. Ou seja, a atividade financeira do Estado diverge da atividade de uma empresa. Mota (2009, p. 123) aponta que o papel dos entes públicos é “gastar dinheiro”, enquanto o das empresas é “ganhar dinheiro”. Deve-se entender o “gastar dinheiro” anotado pelo autor como o atendimento das necessidades públicas, tais como saúde, educação, saneamento básico, programas de habitação, transporte, segurança, previdência, justiça, etc.

- Que a Despesa Pública deve estar previamente autorizada. Essa autorização acontece no orçamento público, que é peça de planejamento da ação estatal. Nele estão previstas as receitas a serem arrecadas e as despesas a serem realizadas. Conforme dito na introdução deste trabalho, para que esse processo seja eficaz, é preciso planejar antecipadamente, a fim de que não se estimem receitas abaixo das despesas necessárias e nem se arrecade além do necessário, causando sacrifícios à sociedade.

- Que a principal fonte de financiamento das despesas públicas é a arrecadação tributária. Ou seja, é a própria sociedade a principal financiadora da atividade financeira do Estado.

Diante do exposto, pode-se concluir que o cidadão deve acompanhar todo o processo de arrecadação e realização da despesa pública, pois é ele quem participa do financiamento do Estado e, ao mesmo tempo, é o destinatário da ação estatal. Então, ao cidadão deve ser garantido o direito de participar desse processo desde a elaboração do orçamento público (ajudando a decidir quais devem ser as prioridades do Estado) até o controle da realização dos gastos efetuados.

1.2 – Conceitos de Controle da Administração Pública

Este tópico visa identificar a definição e classificação de controle da Administração Pública.

Para Chiavenato (2006, p. 447), o controle consiste na função administrativa que monitora e avalia as atividades e os resultados alcançados para assegurar que o planejamento, organização e direção sejam bem-sucedidos. O autor identifica as seguintes fases do controle: estabelecimento de metas; observação do

desempenho; comparação do desempenho com as metas estabelecidas; e ação corretiva.

Posição semelhante à de Chaves (2007, p. 3), para quem controlar é uma das funções administrativas clássicas, quais sejam: planejar, coordenar, supervisionar, executar e controlar. Em síntese, controlar corresponde à atividade de verificar a ocorrência (realidade) e de compará-la a um determinado padrão (parâmetro).

Referente ao controle das atividades da Administração Pública, Alexandrino e Paulo (2007, p. 548) definem:

Pode-se conceituar controle administrativo como o conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece a fim de que a própria Administração, os Poderes Judiciário e Legislativo, e ainda o povo, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder-dever ou a faculdade de fiscalização, orientação e revisão da atuação administrativa de todos os órgãos, entidades e agentes públicos, em todas as esferas de Poder.

Garante-se mediante o amplo controle da administração, a legitimidade de seus atos, a adequada conduta funcional de seus agentes e a defesa dos direitos dos administrados.

Alexandrino e Paulo (2007, p. 547) ressaltam que a importância do controle das atividades da Administração Pública reside no fato de ser o povo o titular do patrimônio público, como podemos observar a seguir:

Mais precisamente, a idéia central, quando se fala em controle da Administração Pública, reside no fato de que o titular do patrimônio público (material e imaterial) é o povo, e não a Administração, razão pela qual ela se sujeita, em toda atuação, sem qualquer exceção, ao princípio da indisponibilidade do interesse público. Assim sendo, na qualidade de mera gestora da coisa alheia, sem que dela possa dispor, deve a Administração pautar a integralidade de suas condutas pela mais ampla transparência, a fim de que o efetivo titular da coisa pública possa, a todo tempo, ter condições de verificar se esta – a coisa pública – está sendo gerida da forma mais adequada ao interesse público.

Santos (2007, p. 39) afirma que o Controle da Administração Pública vincula-se intimamente ao Estado Democrático de Direito e pode ser concebido como a fiscalização exercida pelo Poder Público (controle estatal) ou pelo cidadão (controle social) quanto à atuação dos diversos órgãos que compõem a estrutura do Estado.

Pascoal (2008, p. 119) argumenta que a necessidade de um órgão de controle dos atos de índole administrativo-financeira surge com o próprio desenvolvimento do Estado, sobretudo no Estado em que os bens administrados pertencem à

coletividade, ao povo, como é o caso do Estado Republicano. O princípio do controle é, pois, corolário do princípio republicano.

Segundo Guerra (2007, p. 90), Controle é a fiscalização, quer dizer, inspeção, exame, acompanhamento, verificação, exercida sobre determinado alvo, de acordo com certos aspectos, visando averiguar o cumprimento do que já foi predeterminado ou evidenciar eventuais desvios com fins de correção, decidindo acerca da regularidade ou irregularidade do ato praticado. Conclui o autor que controlar é fiscalizar emitindo um juízo de valor.

Chaves (2007, p. 5) defende que o controle da Administração Pública está intimamente vinculado ao princípio da prestação de contas. Para o autor, um é reflexo do outro, podendo ser considerado como as duas faces da mesma moeda. Portanto, para se conhecer controle é necessária uma boa noção do que se entende por prestação de contas. E continua:

A prestação de contas do administrador público (lato sensu) é a demonstração, perante o Estado e a sociedade, de como foi a aplicação dos recursos públicos que teve sob sua responsabilidade. Espera-se que a aplicação seja boa e regular. O termo “boa” diz respeito aos resultados plenamente satisfatórios alcançados pela gestão e “regular” trata da conformidade entre os meios empregados e a aplicação dos recursos e a lei.

A noção de prestação de contas é amplamente difundida e reconhecida como regra universal. Todo aquele que gerir dinheiro público ou administrar bens e interesses da comunidade deve prestar contas ao órgão competente para a fiscalização. A obrigação de prestar contas decorre, inexoravelmente, da função de administrar bens e valores públicos, alcançando não somente gestores públicos, mas qualquer pessoa que esteja responsável por esses bens e valores.

Importante ressaltar que, ao pesquisar sobre o tema, observa-se que vários autores relacionam os assuntos: controle da Administração Pública, dever de prestar contas e Estado Republicano, e, como fato histórico, citam artigos da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que estabelecem:

Art. 14 – Todos os cidadãos têm o direito de verificar, por eles mesmos ou pelos seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de acompanhar-lhe o emprego, de lhe determinar a quota, a cobrança e a duração.

Art. 15 – A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.

Retomando a definição de controle adotada por Chaves – *controlar corresponde à atividade de verificar a ocorrência (realidade) e de compará-la a um determinado padrão (parâmetro)* – e buscando identificar quais os parâmetros a Administração Pública deve adotar, encontramos a orientação valiosa de ZYMLER (2006, p. 260):

Compreendendo-se a Administração Pública como instrumento de viabilização de Governo, é desejável que se imponha aos órgãos instituídos para desincumbirem-se de seus misteres a submissão aos princípios constitucionais insculpidos no art. 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, princípios esses basilares no Estado Democrático de Direito, servindo assim como parâmetro à atividade de controle.

Pelas definições apresentadas, podemos observar que não discordância entre os autores sobre o tema controle da administração pública. Podemos, sim, identificar definições semelhantes e que se complementam. Diante desse fato, adotaremos, apenas para facilitar a apresentação deste trabalho, a classificação de Controle proposta Evandro Martins Guerra, na obra *Os Controles Externo e Interno da Administração Pública* (2007, p. 90 a 105).

Guerra inicia o tema afirmando que o controle da Administração é gênero, de onde podemos retirar várias espécies, consoante a classificação desejada. Segundo o autor, a doutrina brasileira ainda não alcançou um modelo definitivo de classificação. Por isso, propõe um modelo de classificação, que apresentamos de forma resumida.

Guerra divide a classificação de controle de acordo com quatro critérios, conforme abaixo apresentado:

- Quanto ao órgão que exerce o controle, classifica-se em: Administrativo, Legislativo e Judicial.
- Quanto à localização do controlador, classifica-se em: Interno, Externo e Social.
- Quanto ao momento em que se efetua o controle, temos: Prévio, Concomitante e Posterior.
- Quanto à extensão do controle, classifica-se em: Controle de Legalidade e Controle de Mérito.

Neste trabalho, estamos interessados nos dois primeiros critérios de classificação utilizados por Guerra, que iremos abordar a seguir, utilizando a definição do próprio autor e complementando com conceitos adotados por outros autores.

1.2.1 – Classificação quanto ao órgão que exerce o controle

1.2.1.1 – Controle administrativo ou executivo – É o poder-dever exercido pela própria Administração Pública sobre os seus atos e decorre dos princípios da hierarquia e da autotutela, restando amplamente reconhecido pelo Poder Judiciário, conforme Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal (*A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial*).

Importante ressaltar o exposto por Alexandrino e Paulo (2007, p. 559), referente à ocorrência dessa forma também nos demais Poderes constituídos: “Controle Administrativo é o exercido pelo Poder Executivo e pelos órgãos administrativos do Legislativo e do Judiciário sobre suas próprias condutas, tendo em vista aspectos de legalidade ou de conveniência (mérito).”

1.2.1.2 – Controle Legislativo ou parlamentar – É o controle exercido pelos mandatários do povo e se divide em duas subespécies:

- Controle Político – exercido diretamente pelos membros do Poder Legislativo, mediante seus órgãos.
- Controle Financeiro – exercido de forma indireta através de órgãos especializados, os Tribunais de Contas, criados especificamente com a finalidade de exercer o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial de todos os órgãos e entidades do Estado.

1.2.1.3 – Controle Judicial – É o exercido exclusivamente pelo Poder Judiciário, alcançando especificamente a legalidade dos atos administrativos praticados no âmbito do Poder Executivo e na administração dos demais órgãos e entidades do Estado.

1.2.2 – Classificação quanto à localização do controlador:

1.2.2.1 – Controle Interno – É o controle decorrente de órgão integrante da própria estrutura na qual se insere o órgão fiscalizado. É inerente a cada um dos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que, mediante sistema integrado de controle interno, deverão exercer o controle sobre seus próprios atos e agentes.

Relacionando ao critério de classificação anterior, verificamos que se trata de controle administrativo.

No Brasil, a Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão central de controle interno do Poder Executivo Federal. Do sítio da internet www.cgu.gov.br podemos obter a seguinte informação:

“A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria”.

A CGU também deve exercer, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.”

As atividades da CGU visam atender o determinado pela Constituição Federal de 1988, conforme a seguir:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

1.2.2.2 – Controle Externo – É o controle exercido por um Poder ou órgão distinto, apartado da estrutura do órgão controlado.

Lima (2004, apud PARDINI, 2008) esclarece:

Controle externo sobre as atividades da Administração, em sentido orgânico e técnico, é, em resumo, todo controle exercido por um Poder ou órgão sobre a administração de outros. Nesse sentido, é controle externo o que o Judiciário efetua sobre os atos dos demais Poderes. É controle externo o que a administração direta realiza sobre as entidades da administração indireta. É controle externo o que o legislativo exerce sobre a administração direta e indireta dos demais Poderes. Na terminologia adotada pela Constituição, apenas este último é que recebe a denominação jurídico-constitucional de controle externo (CF arts. 31 e 70 a 74), denominação repetida especificamente em outros textos infraconstitucionais, como, por exemplo, a Lei nº. 443/1992.

Para ilustrar o que foi apresentado acima, vejamos o que estabelece a Constituição Federal de 1988 em alguns dos artigos citados:

Art. 70. 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, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)

Em resumo, no Brasil, em nível federal, o Controle Externo é exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU).

Em nossa pesquisa, identificaremos as competências e participação tanto do TCU como da CGU em relação ao tema acesso às informações referentes à realização da despesa pública como incentivo ao controle social.

Breder (2008, p. 2) ensina que no âmbito do TCU, o estímulo ao controle social passou a integrar o rol de objetivos institucionais estabelecidos pelos planos estratégicos editados a partir de 2003, dando ensejo à realização de diversas ações para seu fortalecimento.

1.2.2.3 – Controle Social – Também chamado de controle popular, é aquele que pode ser executado pelos próprios cidadãos, legítimos senhores do erário.

A partir da leitura dos autores que tratam do tema, podemos observar que a participação da sociedade nesse processo de controle é essencial.

Segundo Breder (1997, apud BRESSER PEREIRA, 2008), “o cidadão é cidadão na medida em que, além de ter seus direitos egoístas garantidos, assume responsabilidades, em relação ao interesse público, que podem estar em contradição com seus interesses particulares”

Ainda segundo Breder (1997, apud BRESSER PEREIRA, 2008), “os cidadãos serão tanto mais cidadãos quanto menos forem meros espectadores e maior for seu compromisso com o bem comum ou com o interesse público”

Importante frisar o pensamento de Santos (2007, p. 53) que entende o controle social como uma modalidade de controle externo cujo agente controlador é a sociedade civil organizada ou o cidadão, quando este age individualmente por meio de instrumentos jurídicos colocados à sua disposição, tais como as denúncias ou representações à Corte de Contas.

Por se tratar de ponto basilar de nossa pesquisa, dedicar-nos-emos, a seguir, ao tema Controle Social um tópico específico deste trabalho.

1.3 – Conceitos de Controle Social

Segundo o glossário disponível no Portal da Transparência do Governo Federal, Controle Social é a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados. O Controle Social das ações dos governantes e funcionários públicos é importante para assegurar que os recursos públicos sejam devidamente investidos em benefício da coletividade.

Na mesma linha está a definição apresentada na cartilha CONTROLE SOCIAL – Orientações ao cidadão para a participação na gestão pública e exercício do controle social – da Controladoria Geral da União (2008, p. 16), órgão de controle

interno do Poder Executivo Federal, que define: 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. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

Santos (2003, p.91) entende o exercício do controle social como verdadeiro exercício de cidadania ao afirmar que a dimensão da cidadania está ancorada na participação na esfera pública, sendo que a possibilidade de participação direta no exercício do poder político confirma a soberania popular como elemento essencial da Democracia.

Segundo Lima (2008, p. 20), numa democracia, o controle social é exercido desde o processo de elaboração das políticas públicas, por exemplo, mediante consultas e audiências públicas, até o acompanhamento e monitoramento de sua execução. Transparência e participação na gestão pública são fatores determinantes para o controle efetivo da sociedade sobre a gestão pública.

Pascoal (2008, p. 170) entende que é a população quem mais possui legitimidade para solicitar a apuração dos fatos que lhes pareçam suspeitos ou irregulares, uma vez que os recursos geridos pelos administradores pertencem a ela.

Ponto comum entre os autores é a relação de existente entre o controle institucional e o controle social. Para esses autores, a um depende do outro.

O controle institucional depende da atuação da sociedade em virtude desta ser o alvo da ação estatal. Assim, possui ferramentas para avaliar a qualidade dos serviços prestados. Já o controle social depende do controle institucional em virtude deste possuir corpo técnico especializado capaz de atuar na verificação de possíveis irregularidades praticadas por gestores públicos.

Podemos ver essa relação apresentada no texto de renomados autores.

Santos (2003, p. 89) afirma que o controle estatal e o controle social não se antagonizam; ao contrário, complementam-se dentro do mesmo fenômeno: o controle da administração pública.

Segundo Zymler (2006, p. 314):

Em relação ao controle social, sua efetivação somente será eficaz se conseguir estabelecer vínculos sistêmicos com os entes controladores, municiando-os de informações coletadas diretamente pelos usuários dos serviços públicos. A menos da participação dos cidadãos nas comissões de fiscalização das concessionárias e no conselho de administração das Organizações Sociais, difícil é imaginar um controle social autônomo. Somente técnicos especialistas, como os que compõem os quadros estatais, podem canalizar eficazmente as demandas sociais. Daí a inafastável busca de integração que se espera entre os diversos tipos de controles de serviços públicos.

Podemos observar, também, que essa importante relação já foi assimilada pelos órgãos de controle de nosso país. É o que constata Breder (2008, p. 14), ao avaliar as contribuições do Tribunal de Contas da União para o fortalecimento do controle social:

O controle social há muito tem estado presente na agenda de discussões do Tribunal. A partir de 2003, reconhecendo a necessidade de incorporar a sociedade civil organizada em uma rede de controle para prevenir a corrupção e o desperdício e desenvolver, em cada cidadão, uma postura de co-responsabilidade no controle da coisa pública, o Tribunal passou a incluir em seus Planos Estratégicos, o estímulo ao controle social como objetivo institucional (Portarias TCU nºs 59/2003 e 002/2006), estabelecendo metas voltadas ao fortalecimento desse controle (Portaria nº 28/2005).

Diante dos argumentos apresentados, podemos constatar que os autores que tratam do tema controle da administração pública entendem o controle social como relevante ferramenta que deve ser utilizada pela sociedade em ações conjuntas com os órgãos institucionais de controle. Podemos constatar, também, que esses órgãos institucionais têm o interesse na participação do cidadão no processo controle da administração pública.

Quanto à legislação vigente no Brasil, em primeira análise, pode-se observar que a Constituição Federal de 1988, Lei Maior do Estado, em seu art. 1º, parágrafo único, consagrou o princípio da soberania popular: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Na cartilha CONTROLE SOCIAL da CGU (2008, p. 12) encontramos os seguintes comentários sobre o princípio da soberania popular na Constituição de 1988:

Na história sociopolítica do ocidente, as constituições evoluíram ao reconhecer os direitos sociais, ao lado dos direitos individuais civis e políticos, e ao promover a abertura do Estado à efetiva participação do povo em sua gestão e controle. Isso porque o povo é o titular legítimo do poder estatal, cujo exercício pode ser direto ou por meio de representantes.

O povo brasileiro, na vanguarda dessa história sociopolítica, decidiu que o Brasil deve ser um Estado Democrático de Direito. Esta decisão está impressa no Preâmbulo e no art. 1º de nossa Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988.

Por essa razão, aparecem como fundamentos de nossa República a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, nos incisos I, II e III desse mesmo dispositivo, cujo parágrafo único finaliza, consagrando o princípio da soberania popular: "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

Em suma, nossa democracia é participativa. Vale dizer, o povo brasileiro decidiu participar da gestão e do controle do Estado brasileiro. Mas não podemos exercer a gestão e o controle do que não conhecemos.

No art. 37 da Constituição Federal encontramos os princípios que norteiam a atuação da administração pública, dentre eles temos o princípio da publicidade, como a seguir transcrito:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Conforme ensinam Alexandrino e Paulo (2007, p. 142) o princípio da publicidade possui dupla acepção. A primeira refere-se ao princípio da publicação oficial dos atos administrativos a fim que possam produzir efeitos externos. Assim, enquanto não verificada a publicação do ato, não estará ele apto a produzir efeitos perante seus destinatários externos ou terceiros. A segunda acepção do princípio da publicidade, diz respeito à exigência de transparência da atividade administrativa como um todo. Este aspecto permite o controle, pelos administrados, das atividades da Administração.

Ainda referente ao princípio da publicidade, podemos citar dispositivos da Constituição Federal de 1988 que decorrem do princípio da transparência. Por exemplo, os incisos XXXIII e XXXIV do art. 5º, que estabelecem, respectivamente, o direito do cidadão receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral; o direito de petição e direito de obtenção de certidões em repartições públicas, nos seguintes termos:

Art. 5º (...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

A lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, tem como um de seus princípios a transparência, conforme exposto em seu § 1º do art. 1º:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Figueirêdo e Nóbrega (2007, p. 42) afirmam que a LRF está assentada sobre dois grandes pilares, um deles a transparência buscada incessantemente. Para os autores, parte-se do pressuposto de que é preciso mais do que divulgar informações, torna-se imperioso que essas informações sejam compreensíveis pela sociedade, de forma a estimular o controle social, a mais eficaz das formas de controle da Administração Pública. Argumentam, ainda, que a LRF obriga a adoção de procedimentos que conferem à gestão pública o máximo de transparência.

A LRF possui capítulo destinado especificamente ao estabelecimento de regras que garantam a transparência na gestão dos recursos públicos. Trata-se do Capítulo IX - Da Transparência, Controle e Fiscalização. A LRF foi recentemente alterada pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Com isso, ganhou

ainda mais força a regulamentação que trata da transparência no Brasil. Com a nova redação dos artigos, ficou estabelecido:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

...

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Importante ressaltar que a Lei Complementar nº 131/09 também alterou a LRF ao inserir o art. 73-B que estipula prazo para o atendimento das determinações previstas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A, da seguinte forma:

I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;
II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;
III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo.”

Como não poderia deixar de ser, a Lei Complementar nº 131/09 estabeleceu que se os prazos previstos no art. 73-B da LRF não forem atendidos, estará o ente governamental sujeito à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23, que veda o recebimento de transferências voluntárias.

Segundo a LRF, art. 25, entende-se transferências voluntárias como a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Em suma, são os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo.

No Portal da Transparência do Governo Federal encontramos informações que reforçam a importância das alterações ocorridas na LRF, pela edição da Lei Complementar 131/09. O texto coloca a transparência como instrumento de controle social, conforme a seguir transcrito:

O Estado deve aperfeiçoar e fortalecer continuamente seus mecanismos de prevenção e combate à corrupção. A promoção da transparência pública é um importante passo em direção a esse fim.

A transparência pública é tema que vem ganhando destaque nos cenários nacional e internacional, isso também porque permite o controle social, constituindo mecanismo de capacitação do cidadão e fortalecimento da gestão pública.

O Portal da Transparência (www.portaldatransparencia.gov.br), lançado pela Controladoria-Geral da União (CGU) em novembro de 2004, constitui-se em um canal pelo qual o cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas de governo, em âmbito federal. Nesse site estão disponíveis informações sobre os recursos públicos federais transferidos pelo Governo Federal a estados, municípios e Distrito Federal - para a realização descentralizada das ações do governo - e diretamente ao cidadão, bem como dados sobre os gastos realizados pelo próprio Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços, por exemplo.

A partir da iniciativa pioneira do Governo Federal, atualmente diversos estados e municípios também procuram dar transparência às suas contas por meio de Portais de Transparência. Destaque-se também que o Senado Federal e a Câmara dos Deputados recentemente criaram portais de transparência, devido a demandas internas e externas.

Contribuindo com esse aperfeiçoamento foi publicada, em 27 de maio de 2009, a Lei Complementar nº 131, que altera a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência pública, especialmente ao determinar a disponibilização de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa Lei estabelece que todos os gastos e receitas públicos deverão ser divulgados em meios eletrônicos. Municípios com mais de 100 mil habitantes, bem como órgãos estaduais e federais, têm o prazo de um ano para se adequarem à nova norma.

No Brasil, devido às suas dimensões e à complexidade político-social dos mais de cinco mil municípios existentes, é indispensável o fomento permanente à participação social, a fim de que os cidadãos possam tomar parte no controle dos gastos públicos e colaborar, assim, com a gestão pública.

Obtido em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/controlSocial/TransparenciaInstrumentoControle.asp>

Podemos observar que há no arcabouço jurídico brasileiro a previsão de instrumentos que possibilitem o exercício do controle social. No entanto, esses instrumentos ainda não alcançam o máximo de sua efetividade. Para confirmar nosso entendimento, apresentamos o exposto por Breder (2008, p. 1), que afirma:

O controle social no Brasil tem seu grande marco estabelecido pela Constituição Federal de 1988, a qual, pautando-se pelos princípios da descentralização e da participação popular, criou instrumentos para que a sociedade possa exercer o seu papel, participando e controlando as ações do Estado na busca do bem comum e do interesse público. Um abrangente arcabouço de normas legais e infra-legais, voltado para a implementação de mecanismos de democracia participativa, vem sendo produzido deste então. Contudo, passados já alguns anos, diversas dificuldades têm sido encontradas na utilização desses mecanismos, revelando uma lacuna entre o controle social idealizado pelo ordenamento jurídico e o controle efetivamente praticado pela sociedade.

Nos capítulos seguintes deste trabalho, iremos expor os resultados da pesquisa que visa identificar os instrumentos disponíveis à sociedade para o acompanhamento da execução orçamentária e financeira do governo federal e para que possibilitem ao cidadão exercer efetivamente o controle social sobre os gastos públicos.

2 – INSTRUMENTOS PARA O ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA DO GOVERNO FEDERAL

2.1 – Portal da Transparência

Em 10 de agosto de 2009, passou a ser divulgada, em rede de canais abertos, canais fechados e na internet, uma campanha publicitária para divulgar o Portal da Transparência do Governo Federal.

Intitulada “Direito de Saber”, a campanha é composta por três filmes de 30 segundos e tem como finalidade ensinar e divulgar o caminho para acompanhar a aplicação do dinheiro público por meio do Portal da Transparência.

O glossário disponível no próprio Portal Transparência apresenta a seguinte definição para este instrumento de controle:

É um canal pelo qual o cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas de governo, em âmbito federal. Estão disponíveis informações sobre os recursos públicos federais transferidos pelo Governo Federal a estados, municípios e Distrito Federal e diretamente ao cidadão, bem como dados sobre os gastos realizados pelo próprio Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços.

Criado em novembro de 2004, o Portal da Transparência é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU) para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. Na internet, o endereço eletrônico do Portal é <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. O cidadão não necessita de senha de acesso para utilizar o Portal e pesquisar as informações desejadas. O objetivo é aumentar a transparência da gestão pública e o combate à corrupção no Brasil.

Ao acessar informações do Portal, o cidadão pode acompanhar de que forma os recursos públicos federais estão sendo usados no município onde mora, ampliando as condições de controle desse dinheiro, que, por sua vez, é gerado pelo pagamento de impostos.

No sítio informado, há uma área destinada à divulgação de notícias relacionadas ao Portal da Transparência. Em 8 de setembro de 2009, foi divulgado que o Portal teve, no mês de agosto de 2009, um número recorde de visitantes em

um único mês. A notícia atribui o fato à veiculação da campanha publicitária Direito de Saber.

Em 2 de outubro de 2009, foi divulgado que em setembro de 2009 o número de acessos foi ainda maior. Nessa notícia podemos obter o número total de acessos registrados mês a mês, conforme a seguir exposto:

2009	Visitas
Janeiro	106.628
Fevereiro	96.499
Março	131.332
Abril	118.262
Maiο	124.401
Junho	126.039
Julho	127.882
Agosto	169.302
Setembro	181.184
Outubro	-
Novembro	-
Dezembro	-
Média Mensal	131.281

Obtido em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/noticias/DetalheNoticia.asp?noticia=83>

Sobre a origem dos dados disponibilizados no Portal, a atualização é feita mensalmente com a inserção de dados sobre a execução financeira dos programas e ações do Governo Federal. Os ministérios são responsáveis pela gestão das ações governamentais ligadas à sua área de atuação. Dessa forma, os dados divulgados no Portal da Transparência são de responsabilidade dos ministérios. A

CGU, por sua vez, reúne e disponibiliza as informações sobre a aplicação desses recursos federais no Portal da Transparência. O tema é tratado pelo Decreto Nº 5.482, de 30 de junho de 2005, que dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores (Internet), estabelece:

Art. 1º O Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, sítio eletrônico à disposição na Rede Mundial de Computadores - Internet, tem por finalidade veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União, compreendendo, entre outros, os seguintes procedimentos:

I - gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública federal;

II - repasses de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios;

III - operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas naturais ou de organizações não-governamentais de qualquer natureza; e

IV - operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento.

§ 1º A Controladoria-Geral da União, como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, fica incumbida da gestão do Portal da Transparência.

§ 2º Os órgãos e entidades da administração pública federal deverão fornecer à Controladoria-Geral da União, até o décimo quinto dia do mês subsequente ao da execução orçamentária, os dados necessários para a plena consecução dos objetivos do Portal da Transparência.

No período de 24 de setembro a 28 de outubro de 2009, a Controladoria Geral da União realizou o curso “Controle Social e Cidadania, na modalidade de ensino a distância, tendo como público-alvo conselheiros municipais, agentes públicos municipais, lideranças locais, professores, alunos e cidadãos em geral. Participamos do curso, pois o tema está intimamente ligado ao objetivo deste trabalho. Dentre os materiais didáticos fornecidos, havia o que tratava do Portal da Transparência. Julgamos interessante transcrever o texto:

O Portal da Transparência foi criado em novembro de 2004 para viabilizar o acompanhamento efetivo e facilitado da execução financeira de todos os programas e ações do Governo Federal, tanto pelo cidadão quanto pelo gestor público, sem necessidade de senha e em uma linguagem simples e compreensível.

São permitidas diversas formas de consulta, interativas e de fácil acesso, algumas das quais rapidamente demonstradas nesta apresentação.

A partir da consulta às “Informações Sobre Aplicações Diretas” é possível conhecer os gastos do Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços, por exemplo. Neste tipo de consulta, também podem ser pesquisados gastos em diárias e aqueles realizados por meio de “Cartões de Pagamentos do Governo Federal”, desde 2004.

Em “Diárias Pagas”, é possível ordenar a consulta alfabeticamente por nome do favorecido ou por órgão superior e também em ordem decrescente de valores das diárias, quando se pode visualizar, por exemplo, os servidores que receberam mais diárias em cada ano.

O Portal também permite a consulta de “Despesas por Órgão”, onde é possível saber quais são os gastos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal em aplicações diretas, por elemento de despesa, ou seja, quanto se gasta na compra de material, diárias, contratação de serviços. Permite-se saber até qual foi a pessoa física ou jurídica favorecida.

Em “Aplicações Diretas” também é possível consultar despesas por “Favorecidos” (Empresas Privadas e Pessoas Físicas) e saber qual o valor, por exemplo, que as empresas contratadas receberam, no ano escolhido. Assim, é possível realizar uma consulta sobre os valores recebidos por determinada empresa, no ano de 2006.

Na consulta aos “Cartões de Pagamento do Governo Federal”, conhecidos como Cartões Corporativos, é possível chegar ao nível de detalhamento de data, valor e nome da pessoa que realizou o saque ou pagamento.

A partir das “Informações Sobre Transferência de Recursos”, é possível conhecer como é feita a transferência do dinheiro público federal a Estados, Municípios, Distrito Federal ou diretamente ao cidadão.

É possível, também, consultar a distribuição de recursos de programas como o Bolsa Família e a merenda escolar, entre vários outros.

Na consulta às “Transferências de Recursos” pode-se saber quanto foi transferido pela União a cada uma das Unidades da Federação.

Dessa forma, ao saber quanto foi destinado ao seu município para atendimento do Bolsa-Família, gestores, cidadãos e conselheiros tornam-se aptos a realizar o controle dos gastos públicos.

A opção de consulta aos convênios celebrados pela União permite o fácil acesso a diversas informações detalhadas, tais como órgãos ou entidades convenientes, objeto pactuado, valor repassado e valores liberados.

O cidadão pode também receber essas informações sobre convênios via e-mail em um sistema de mala direta, de fácil cadastramento. Ele receberá uma mensagem sempre que houver liberações de recursos para o município cadastrado. Assim, por exemplo, você pode cadastrar o seu Município e, a cada vez que o Governo Federal liberar uma verba para sua cidade, você será avisado, via e-mail.

Na área de “Participação e Controle Social” é possível aprender como participar das discussões sobre o uso do dinheiro público e como controlar a sua aplicação, apresentando os canais constantemente abertos à participação cidadã e ao exercício do controle público. Nessa área também é explicado como poderão ser feitas denúncias à CGU.

No menu “Aprenda Mais”, o cidadão tem a oportunidade de ler textos em linguagem simplificada acerca dos Programas de Governo de maior interesse geral. Nessa seção é disponibilizado também um conjunto de procedimentos de fiscalização utilizados pelos auditores da Controladoria-Geral da União na fiscalização dos programas do Governo Federal. Informando-se, o cidadão também poderá atuar como fiscal do uso do dinheiro público.

Pelo que podemos observar, o Portal da Transparência oferece ao cidadão um amplo campo de consultas sobre os gastos do Governo Federal. É possível verificar os gastos realizados diretamente pelo governo em contratações de obras e serviços. Identificar os valores gastos com diárias pagas a servidores públicos. Identificar empresas que contrataram com a União (é possível, por exemplo, saber os valores pagos, o nome da empresa). É possível, também, verificar os valores gastos em programas sociais como o bolsa-família.

Interessante observar que o cidadão pode receber informações sobre convênios via e-mail em um sistema de mala direta, de fácil cadastramento. Para definir convênios, utilizamos o disposto no Decreto Nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências

Art. 1o Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco que envolvam a transferência de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

Os recursos são repassados aos Estados e Municípios na forma de transferências constitucionais obrigatórias (previstas na Constituição Federal) e que são receitas próprias desses entes governamentais. Os recursos podem ser repassados também na forma de transferências voluntárias, que são realizadas na forma de celebração de convênios.

O Governo Federal executa boa parte do orçamento de forma descentralizada, ou seja, realizando transferências voluntárias mediante a celebração de convênios. São esses os valores que podem ser acompanhados no Portal da Transparência.

Pelo exposto, podemos observar que o Portal da Transparência é uma importante ferramenta para o acompanhamento da execução da despesa pública do Governo Federal. A quantidade de informações disponibilizadas é ampla e os dados são confiáveis. Entretanto, há uma barreira a ser superada: a exclusão digital. Muitos brasileiros não possuem computadores, não possuem acesso à internet. Até municípios inteiros sofrem essa exclusão. Assim, o Portal está pronto para receber consultas e ser um forte instrumento de controle, porém os entes governamentais ainda precisam criar políticas de inclusão que permitam ao cidadão participarem da realidade da informação digital.

2.2 – Homepage Contas Públicas

A Lei Nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências, conforme a seguir exposto:

Art. 1º O Tribunal de Contas da União criará homepage na rede de computadores Internet, com o título "contas públicas", para divulgação dos seguintes dados e informações:

I – os montantes de cada um dos tributos arrecadados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, os recursos por eles recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio (caput do art. 162 da Constituição Federal);

II – os relatórios resumidos da execução orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (§ 3º do art. 165 da Constituição Federal);

III – o balanço consolidado das contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários (art. 111 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964);

IV – os orçamentos do exercício da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e os respectivos balanços do exercício anterior (art. 112 da Lei no 4.320, de 1964);

V – os resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior (caput do art. 26, parágrafo único do art. 61, § 3o do art. 62, arts. 116, 117, 119, 123 e 124 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993);

VI – as relações mensais de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta (art. 16 da Lei no 8.666, de 1993).

Para dar cumprimento à Lei nº 9.755/98, o Tribunal de Contas da União editou a Instrução Normativa nº 28, de 5 de maio de 1999, estabelecendo regras para a implementação e funcionamento da *homepage* Contas Públicas.

O art. 2º da Instrução Normativa TCU Nº 028, de 5 de maio de 1999, estabelece que todos os órgãos e entidades de todos os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, devem tornar disponível em seus sítios na Internet, em página específica, dados e informações especificadas no referido artigo.

Art. 2.º Para a consecução do objeto da homepage Contas Públicas, os dados e informações de que trata o art. 1º deverão ser colocados à disposição, para acesso via Internet, pelos órgãos e entidades responsáveis a seguir indicados, em páginas específicas de seus sites:

A *homepage* Contas Públicas apresenta as informações de forma diferente da forma como são apresentados os dados no Portal da Transparência.

No Portal da Transparência a consulta é direta e podemos buscar as informações sobre os gastos públicos de maneira padronizada. Há uma estrutura de pesquisa disponível ao cidadão.

Na *homepage* Contas Públicas a consulta se dá a partir de *links* disponíveis no sítio, para que o cidadão tenha acesso às informações.

Exemplificando, para tentar facilitar o entendimento. Supondo que o cidadão deseje identificar os gastos do governo federal feitos na forma convênios com o município de Belém/PA. Pelo Portal da Transparência, o cidadão pode filtrar a consulta e identificar, no próprio Portal, os valores transferidos por convênio para o município. Pela *homepage* Contas Públicas, o cidadão irá ter acesso ao link que leva à página que contém as informações do município de Belém/PA e lá realizar a busca pelos dados desejados.

A diferença acima demonstrada ocorre em virtude do estabelecido nos §§ 1º e 2º, do art. 2º da Instrução Normativa TCU Nº 028.

art. 2º. (...)

§ 1º O acesso estruturado aos dados e informações dos órgãos e entidades referidos nos itens I a XXIV deste artigo, dar-se-á por intermédio de links, disponíveis na homepage Contas Públicas, que remeterão às respectivas páginas específicas de cada órgão ou entidade.

§ 2º Os dados e informações pertinentes a cada órgão ou entidade também poderão ser acessados diretamente nos seus respectivos sites.

Ocorre que a *homepage* Contas Públicas apresenta deficiências. Ribeiro e Borborema (2006) realizaram ampla pesquisa sobre o tema. Ao fazer o resumo da monografia gerada, apontaram informações facilmente constatadas por quem utiliza essa ferramenta, quais sejam, a existência de *links* não operacionais e de *links* que, sendo operacionais, encaminham para informações defasadas. É o que podemos observar a do texto a seguir:

A sistemática da homepage é apresentar links que, por sua vez, levam a sites de cada ente da federação, que contém dados e informações sobre suas contas públicas. As pesquisas evidenciam links não operacionais, links que, apesar de funcionarem, não conduzem às informações desejadas ou bastante defasadas. Todavia, as pesquisas mostram, também, que existem sites que apresentam dados atualizados, sendo destacadas duas prefeituras municipais como exemplos. As pesquisas também revelam que quase nenhum órgão federal ou ente estadual divulga na homepage suas contas públicas e que a presença maior é a de municípios.

Para que o TCU possa oferecer, por meio da *homepage* Contas Públicas, o acesso as informações sobre a realização dos gastos públicos, é necessário o preenchimento de formulário para a identificação do órgão responsável, do nível de governo (Municípios e Estados) e dos endereços eletrônicos (links) que permitirão acesso às páginas específicas contendo os referidos dados e informações.

Trata-se de mais uma forma de acesso via rede mundial de computadores, que enfrenta a barreira que o Portal da Transparência, qual seja, a exclusão digital.

2.3 – Outros instrumentos disponíveis

Identificamos mais dois instrumentos disponíveis ao cidadão para exercer o acompanhamento da realização das despesas públicas. Assim subdividimos este tópico, conforme a seguir apresentado:

2.3.1 – Divulgação no programa de rádio A Voz do Brasil

A Lei Nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, que institui o Código Brasileiro de Telecomunicações, determina:

Art. 38. Nas concessões, permissões ou autorizações para explorar serviços de radiodifusão, serão observados, além de outros requisitos, os seguintes preceitos e cláusulas:

(...)

e) as emissoras de radiodifusão, excluídas as de televisão, são obrigadas a retransmitir, diariamente, das 19 (dezenove) às 20 (vinte) horas, exceto aos sábados, domingos e feriados, o programa oficial de informações dos Poderes da República, ficando reservados 30 (trinta) minutos para divulgação de noticiário preparado pelas duas Casas do Congresso Nacional;

O artigo acima citado trata do programa de rádio A Voz do Brasil. Atualmente, o formato do programa apresenta 25 minutos destinados às notícias do Poder Executivo, 5 minutos destinados às notícias do Poder Judiciário, 10 minutos destinados às notícias do Senado Federal e 20 minutos destinados às notícias da Câmara dos Deputados.

Durante a apresentação das notícias do Poder Executivo, são divulgados os valores de recursos repassados aos municípios brasileiros. Na presente pesquisa, não buscamos divulgar dados audiência do programa e o impacto gerado dessa ação. No entanto, podemos afirmar que se trata de mais uma fonte de informação disponível ao cidadão. E que o rádio tem historicamente maior amplitude de alcance do que os demais meios de comunicação. Assim, temos aqui uma forma de atingir os que estão excluídos do acesso à rede mundial de computadores.

2.3.2 – Divulgação das contas dos entes governamentais

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu artigo 31 que as contas dos municípios ficarão durante 60 dias à disposição de qualquer cidadão, conforme a seguir exposto:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

(...)

§ 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal essa regra foi ampliada, conforme podemos constatar ao fazer a leitura do artigo 49 da LRF:

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Analisando o artigo acima, observamos que a LRF ampliou a regra para todas as esferas de governo, durante todo o exercício, disponíveis no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela elaboração e para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Analisando o segundo capítulo deste trabalho, podemos concluir que ao cidadão são dados instrumentos para o acompanhamento da execução da despesa pública do governo federal. Esses instrumentos possuem amparo jurídico. As informações sobre os gastos públicos estão disponíveis na rede mundial de computadores, são divulgadas em noticiário radiofônico público e estão disponíveis para a consulta presencial por qualquer cidadão.

3 – INSTRUMENTOS PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL SOBRE AS DESPESAS PÚBLICA DO GOVERNO FEDERAL

3.1 – Denúncia ao Tribunal de Contas da União

Segundo a Constituição Federal de 1988:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

(...)

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

A denúncia é o instrumento que liga o controle social ao controle estatal. É o cidadão acionando o aparato do Estado para que este realize o exercício de controle sobre os atos de gestão praticados pela administração pública.

A forma de realizar a denúncia está bem descrita na Lei Nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências:

Art. 53. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

§ 1º (Vetado)

§ 2º (Vetado)

§ 3º A denúncia será apurada em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, e somente poderá ser arquivada após efetuadas as diligências pertinentes, mediante despacho fundamentado do responsável.

§ 4º Reunidas as provas que indiquem a existência de irregularidade ou ilegalidade, serão públicos os demais atos do processo, assegurando-se aos acusados a oportunidade de ampla defesa.

Art. 54. O denunciante poderá requerer ao Tribunal de Contas da União certidão dos despachos e dos fatos apurados, a qual deverá ser fornecida no prazo máximo de quinze dias, a contar do recebimento do pedido, desde que o respectivo processo de apuração tenha sido concluído ou arquivado.

Parágrafo único. Decorrido o prazo de noventa dias, a contar do recebimento da denúncia, será obrigatoriamente fornecida a certidão de que trata este artigo, ainda que não estejam concluídas as investigações.

Art. 55. No resguardo dos direitos e garantias individuais, o Tribunal dará tratamento sigiloso às denúncias formuladas, até decisão definitiva sobre a matéria.

§ 1º Ao decidir, caberá ao Tribunal manter ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia. (Expressão suspensa pela Resolução SF nº 16, de 2006)

§ 2º O denunciante não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou penal, em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé.

Lima (2008, p. 64) ensina quais os requisitos devem estar presentes na denúncia ao Tribunal de Contas da União:

A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e seu endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada. O Relator ou o Tribunal não conhecerá de denúncia que não observe tais requisitos e formalidades, devendo o respectivo processo ser arquivado após comunicação ao denunciante.

Do Relatório de Atividades 2008 do Tribunal de Contas da União (2009, p. 20) podemos encontrar a tabela que apresenta o quantitativo de processos autuados e de processos apreciados nos anos de 2006, 2007 e 2008:

Processos Autuados

Classe de Assunto	Autuados			Apreciados		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Auditoria, inspeção e levantamento	625	437	342	580	665	566
Consulta	66	85	67	59	87	68
Denúncia	378	486	459	267	429	491
Representação	2.092	2.159	2.491	1.642	2.203	2.863
Solicitação do Congresso Nacional	49	110	88	76	104	94
Tomada e Prestação de contas	1.546	1.673	1.737	1.366	1.337	1.773
Tomada de contas especial	1.344	1.409	1.304	1.712	1.527	1.924
Outros processos ¹	440	353	405	433	363	421
Total de processos autuados	6.540	6.712	6.893	6.135	6.715	8.200

¹ Acompanhamento, monitoramento, acompanhamento de desestatização, comunicação e declarações de bens e renda.

Podemos entender processos autuados como os processos que foram criados a partir de um processo externo ou documento passa a constituir processo do Tribunal após o recebimento de numeração específica e processos apreciados como aqueles que foram a julgamento no TCU.

Podemos observar que do total de 8.200 processos apreciados pela Corte de Contas no ano de 2008, 491 processos são do tipo Denúncia. Ou seja, 6% dos processos apreciados naquele ano. Esse também é o percentual aproximado de processos autuados em 2008 (459 de um total de 6.893).

Entendemos que esse número pode crescer ainda mais, pois, como afirma Pascoal (2008, p. 170), trata-se de uma das competências mais nobres do Tribunal de Contas, em manifesta sintonia com o sistema democrático-republicano.

As denúncias que cabem ao TCU podem ser encaminhadas das seguintes maneiras:

- Denúncia formal – mediante entrega da documentação junto ao protocolo do TCU, no Edifício Sede ou nas Secretarias Regionais

Há também a possibilidade de se realizar comunicações de irregularidades ao TCU. As comunicações de irregularidades diferem das denúncias formais, pois estas estão previstas na Lei Orgânica do TCU e assim que recebidas são autuadas como processos, enquanto aquelas são utilizadas para dar ciência ao Tribunal de um fato irregular e que poderá auxiliar nos trabalhos de fiscalização.

As comunicações de irregularidades podem ser encaminhadas das seguintes maneiras:

- Reclamação via Ouvidoria – mediante preenchimento de formulário eletrônico, disponível no site do TCU, www.tcu.gov.br link "Ouvidoria"
- Central de Atendimento (0800-6441500)
- Correspondência (SAFS, Q. 04, Lote 1, ed. Sede, 2º andar, sala 221, CEP: 70042-900).

3.2 – Denúncia à Controladoria Geral da União

Estabelece o art. 18 da Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, que Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências:

Art. 18. À Controladoria-Geral da União, no exercício de sua competência, cabe dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, velando por seu integral deslinde.

A CGU recebe denúncias relativas à defesa do patrimônio público, ao controle sobre a aplicação dos recursos públicos federais.

Sobre os requisitos exigidos pela CGU, a denúncia que não contiver fundamentação mínima não será considerada e a identificação do denunciante não é obrigatória, porém é desejável, na medida em que possibilita a eventual solução de dúvidas quanto aos fatos apontados.

A denúncia pode ser apresentada das seguintes maneiras:

- Por meio do preenchimento e envio do formulário eletrônico de denúncia disponível no site da CGU (www.cgu.gov.br/denuncias).
- Por correspondência enviada para o seguinte endereço: Controladoria-Geral da União, SAS Qd.1, Bloco "A" - Edifício Darcy Ribeiro - Brasília (DF) CEP 70070-905 ou para uma das suas unidades regionais.

3.3 – Ação Popular

Estabelece a Constituição Federal de 1988:

Art. 5º. (...)

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

A ação popular é uma garantia constitucional regulada pela Lei Nº 4.717, de 29 de junho de 1965, que assegura a qualquer cidadão o direito de ser um controlador dos gastos públicos. A presença desse instrumento na Lei Maior solidifica o conceito de que a coisa pública é patrimônio do povo.

A Lei Nº 4.717, de 29 de junho de 1965, foi editada em data anterior a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988. A referida Lei apresenta em seu art. 1º o seguinte conceito:

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista, de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

Trata-se de um instrumento a ser utilizado pela via judiciária. O art. 5º da Lei Nº 4.717, de 29 de junho de 1965, determina que *“Conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la o juiz que, de acordo com a organização judiciária de cada Estado, o for para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município.”*

3.4 – Controle sobre as aquisições realizadas pelo Governo

Os entes públicos para realizarem seus gastos (despesas públicas) devem obedecer a regra insculpida na Constituição Federal de 1988:

Art. 37. (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, é a regra geral que os entes governamentais devem obedecer para realizar as contratações, conforme estabelecido em seu artigo 1º:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Já o artigo 3º estabelece os princípios que norteiam as Licitações Públicas:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Do artigo 3º depreende-se que as Licitações são regidas, principalmente, pelo princípio da impessoalidade (pois garante que a Administração contrate com qualquer interessado) e pelo princípio da eficiência (busca da proposta mais vantajosa para a Administração). Em vista disso, a regra geral para a contratação por parte dos órgãos públicos é licitar. Não pode o gestor direcionar por interesse próprio a contratação. Não pode o gestor optar por propostas que sejam prejudiciais aos cofres públicos (por exemplo, contratação com preços superfaturados). Assim, o cidadão tem o direito de acompanhar os processos da Administração que visam às contratações no âmbito de qualquer dos Poderes de qualquer ente governamental.

Nessa Lei podemos encontrar regras que asseguram a participação do cidadão no controle sobre os gastos públicos. É o que podemos evidenciar a partir das regras gerais estabelecidas nos artigos 4º, 7º e 15 (a seguir expostos), baseadas no princípio da publicidade:

Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

(...)

§ 8º *Qualquer cidadão* poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada.

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

§ 6º *Qualquer cidadão* é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.

Sobre o § 8º, art. 7º da Lei 8.666/93, Marçal Justen Filho (2008, p. 147) ensina:

O § 8º reafirma o princípio da publicidade. Atribui a qualquer “cidadão” a faculdade de obter informações acerca das licitações e contratações. O dispositivo destina-se a viabilizar o exercício da ação popular, o que se confirma pela utilização do vocábulo “cidadão”. A negativa da Administração Pública em fornecer informações caracteriza ilicitude, assujeitando o agente público à responsabilização civil, pena e administrativa cabível. Esse entendimento aplica-se inclusive no tocante a orçamento e planilhas de custo, os quais muitas vezes são mantidos em sigilo pela Administração Pública sob o pretexto de que seus termos podem induzir os interessados a elevar suas propostas. O raciocínio é destituído de razoabilidade, inclusive porque se supões que as estimativas adotadas pela Administração refletem custos de mercado. Se os levantamentos prévios realizados pela Administração superam os preços de mercado, isso induz sua imprestabilidade. Logo, o problema não está em divulgar ao público as estimativas de custo realizadas pela Administração, mas em realizar estimativas adequadas em face dos preços de mercado.

Na Lei, encontramos, também, regras específicas, bem detalhadas, sobre a participação do cidadão no exercício do controle sobre as contratações realizadas pelo governo. Assim, subdividimos este tópico de acordo com os instrumentos analisados.

3.4.1 – Impugnação de Editais de Licitação

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.
(...)

Há jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre o assunto:

“6. Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da lei de licitações.” (Acórdão nº 2.147/2006, Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer).

3.4.2 – Representação ao Tribunais de Contas da União

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

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

§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

Referente à Representação ao TCU, Marçal Justen Filho (2008, p. 867) argumenta:

É atribuída a qualquer pessoa, física ou jurídica, a legitimidade para exercer o direito de petição ao Tribunal de Contas ou aos órgãos de controle interno, envolvendo irregularidade na atividade subordinada à lei de licitações e contratos administrativos. O dispositivo evita que se deixe de sem apuração alguma denúncia sob o argumento de ilegitimidade no exercício do direito de representação.

Do quadro 1 constante de página xx, podemos extrair os tipos de processos existentes no Tribunal de Contas da União. A denúncia e a representação são instrumentos similares, mas diferenciados por particularidades significativas, dentre elas a que trata da legitimidade de para propor cada uma das espécies de processo no âmbito do TCU.

O rol de legitimados para propor a representação não está presente na Constituição Federal e, também, não está presente na Lei Orgânica do TCU. O assunto é tratado na Resolução Nº 155, de 4 de dezembro de 2002, que aprova o Regimento Interno do TCU. O assunto está disciplinado da seguinte forma:

Art. 237. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas da União:

I – o Ministério Público da União, nos termos do art. 6º, inciso XVIII, alínea c, da Lei Complementar nº 75/93;

II – os órgãos de controle interno, em cumprimento ao § 1º do art. 74 da Constituição Federal;

III – os senadores da República, deputados federais, estaduais e distritais, juizes, servidores públicos e outras autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem;

IV – os tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, as câmaras municipais e os ministérios públicos estaduais;

V – as equipes de inspeção ou de auditoria, nos termos do art. 246;

VI – as unidades técnicas do Tribunal; e

VII – outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de lei específica.

Podemos observar que o rol de legitimados para propor a representação inclui as autoridades públicas, enquanto a denúncia pode ser feita por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. No entanto, o artigo 113 da Lei nº 8.666/93 prevê a legitimação para que qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica represente ao TCU sobre irregularidades na aplicação da Lei de Licitações e Contratos.

Assim, é possível supor que parte do quantitativo dos processos de representação constantes do quadro 1 tenha tido como proponente o cidadão, por força do artigo 113 da Lei nº 8.666/93. O presente trabalho não buscou identificar esse percentual, mas ressaltamos que é possível ao cidadão, perante o Tribunal de Contas da União, denunciar irregularidades ou ilegalidades e representar referentes a fatos decorrentes dos processos de licitações e contratações públicas. Ou seja, junto ao TCU, o cidadão dispõe de dois instrumentos reais para o exercício do controle social.

3.4.3 – Audiências Públicas

Está previsto no art. 39, da Lei nº 8.666/93:

Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

O limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" é o que obriga à Administração utilizar a modalidade de licitação concorrência. O valor de referência é R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais). Assim, contratações em valores acima de 100 (cem) vezes o valor de referência exigem a realização de Audiência Pública prévia. A seguir, transcrevemos o previsto do Art. 23 da Lei de Licitações:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

- I - para obras e serviços de engenharia: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)
- (...)
- c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

3.5 – Participação em conselhos gestores de políticas públicas

Outra forma eficiente de participação popular e exercício do controle social disponível à sociedade são os conselhos gestores de políticas públicas. Esses conselhos são formados por agentes públicos e membros da sociedade civil e atuam em áreas ou setores de governo, tais como Saúde, Educação, Assistência Social, Transportes, Meio-Ambiente.

Sobre os conselhos gestores, Santos (2007, p. 112) afirma que “constituem-se instrumentos de expressão, representação e participação da população, de natureza interinstitucional, exercendo papel de mediadores na relação sociedade/Estado”.

Os conselhos podem ser classificados conforme as funções que exercem. Assim, os conselhos podem desempenhar conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria.

A função fiscalizadora dos conselhos refere-se ao acompanhamento e o controle dos atos de gestão praticados pelos governantes.

A função mobilizadora pressupõe o estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas.

A função deliberativa trata da prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de competência de cada conselho.

A função consultiva envolve a emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos correlatos às atividades desempenhadas pelos conselhos.

A seguir, apresentaremos, de forma resumida, informações sobre quatro conselhos gestores de políticas públicas, selecionados em razão da grande quantidade de recursos envolvidos em suas respectivas áreas de atuação. São eles: Conselho do Fundo da Educação Básica (Fundeb), Conselho de Alimentação Escolar, Conselho de Assistência Social e o Conselho Municipal de Saúde.

3.5.1 – Conselho do Fundo da Educação Básica (Fundeb)

O Conselho do Fundo da Educação Básica (Fundeb) realiza as seguintes atividades: examina os gastos realizados com recursos do Programa; supervisiona o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros e acompanha a aplicação dos recursos federais referentes ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, e, ainda, recebe e analisa as prestações de contas referentes a esses Programas, formula pareceres conclusivos sobre a aplicação desses recursos e encaminha-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A composição desse conselho é dada por:

- Representantes do Poder Executivo Municipal (Prefeitura), dos quais pelo menos 1 (um) deve ser da Secretaria Municipal de Educação ou de órgão educacional equivalente;
- Representante dos professores da educação básica pública;
- Representante dos diretores das escolas básicas públicas;
- Representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
- Representante(s) dos pais de alunos da educação básica pública;
- Representante(s) dos estudantes da educação básica pública, um é indicado pela entidade de estudantes secundaristas.
- Representante(s) do respectivo Conselho Municipal de Educação; e
- Representante do Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente, indicados por seus pares, quando houver no município.

3.5.2 – Conselho de Alimentação Escolar

O Conselho de Alimentação Escolar realiza as seguintes atividades: controla o dinheiro para a merenda. Parte da verba vem do Governo Federal. A outra parte vem da prefeitura; verifica se o que a prefeitura comprou está chegando às escolas; analisa a qualidade da merenda comprada; examina se os alimentos estão bem guardados e conservados.

A composição desse conselho é dada por:

- Representante(s) da prefeitura;
- Representante(s) da câmara municipal;
- Representante(s) dos professores;
- Representante(s) de pais de alunos; e
- Representante(s) de um sindicato ou associação rural (cada órgão ou entidade indica seu representante).

3.5.3 – Conselho de Assistência Social

O Conselho de Assistência Social desempenha atividades em programas voltados para as crianças, idosos, portadores de deficiências físicas. Para isso, acompanha a chegada do dinheiro e a aplicação da verba para os programas de assistência social; aprova o plano de assistência social feito pela prefeitura.

A composição desse conselho é dada por representantes indicados pela prefeitura e pelas entidades que fazem assistência social no município, como creches, associações de apoio ao adolescente, ao idoso, associações comunitárias.

3.5.4 – Conselho Municipal de Saúde

O Conselho de Alimentação Escolar realiza as seguintes atividades: controla o dinheiro destinado à saúde; acompanha as verbas que chegam pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses de programas federais; participa da elaboração das metas para a saúde e controla a execução das ações na saúde.

A composição desse conselho é dada por:

- Representante(s) das pessoas que usam o Sistema Único de Saúde;
- Profissionais da área de saúde (médicos, enfermeiras);
- Representantes de prestadores de serviços de saúde (hospitais particulares).
- Representantes da prefeitura.

Sobre a eficácia dos conselhos gestores, a literatura demonstra que um longo caminho ainda deve ser percorrido para que esses instrumentos sirvam efetivamente para a prática do exercício de controle. É o que podemos observar da leitura de Santos (2007, p.90):

Dentre as razões de ineficácia dos controles promovidos pelos conselhos, podem ser mencionados os seguintes fatores: falta de definição precisa das competências e atribuições dos conselhos; ausência de instrumentos jurídicos de apoio às suas decisões; falta de publicidade das informações necessárias para efetivar uma mobilização social para acompanhamento e participação nesses Conselhos; reduzido nível de consciência política da grande massa da população; carência técnico-educacional dos conselheiros para lidarem com informações de natureza jurídico-contábil.

Na mesma linha de Santos, Breder (2008, p. 12 e 13) realizou um levantamento da jurisprudência do TCU que registra diversas fiscalizações onde a atuação dos conselhos de controle social foi objeto de exame. Com base em relatórios de auditorias realizadas nas áreas de saúde, assistência social e educação a autora identificou no elenco de falhas verificadas pelas equipes de auditoria, aquelas que são comuns aos conselhos avaliados, as quais podem ser assim agrupadas:

(a) quanto à constituição/composição: inobservância do princípio da segregação de funções, ingerência do Poder Executivo ou de representantes de entidades beneficiárias na atuação dos conselhos e/ou na designação dos seus componentes, falta de independência dos colegiados e instituição de conselhos sem a representatividade de todos os segmentos previstos pela legislação;

(b) quanto à atuação: existência de colegiados meramente formais, que não realizam fiscalizações; acompanhamento insatisfatório da aplicação dos recursos (baixa realização de fiscalizações e auditorias, falta de metodologia, enfoque restrito a aspectos qualitativos e procedimentais, que não permitem a avaliação do emprego dos recursos); análise insatisfatória

das prestações de contas, ensejando a aprovação indevida das mesmas pelos órgãos repassadores dos recursos; falta de integração com os órgãos de controle oficial; e omissão na comunicação de irregularidades constatadas;

(c) quanto aos conselheiros: falta de conhecimento técnico e/ou dos objetivos e procedimentos do programa ou fundo, despreparo, desinteresse ou baixo grau de motivação por parte de alguns membros; indisponibilidade de tempo para as atividades do colegiado, em face do caráter voluntário do trabalho ou da participação em mais de um conselho; não comparecimento sistemático às reuniões.

(d) quanto às condições de trabalho: falta de condições logísticas para funcionamento (local para reuniões e guarda de documentos, deslocamento de conselheiros); ausência de treinamento ou deficiência das ações destinadas à capacitação de conselheiros; falta de informações necessárias ao exercício das competências; dificuldades de compreensão da linguagem utilizada em modelos de relatórios gerenciais; deficiências nas orientações dirigidas aos conselhos municipais por conselhos estaduais, nacionais ou pelos órgãos repassadores.

Ainda que a jurisprudência do TCU aponte diversas falhas e visão dos autores tenha um perfil pessimista, é preciso acreditar que avanços estão sendo feitos. É fundamental para a sociedade que os conselhos gestores de políticas públicas estejam previstos em lei e em funcionamento, ainda que de forma ineficiente. Isso significa que a população possui um forte instrumento de controle social a sua disposição. Resta educar, incentivar e prover de meios para a participação do cidadão.

Nesse sentido, devemos valorizar a atuação da Controladoria Geral da União. No sítio da internet dessa instituição, podemos localizar diversas cartilhas disponíveis ao cidadão, para que esse possa aprender a forma de participar e contribuir com o controle social sobre as despesas públicas em diversas área de atuação do governo.

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observamos ao longo do presente trabalho o quão importante é o exercício do controle social, por parte de cada cidadão, para assegurar que os recursos públicos sejam devidamente investidos em benefício da coletividade.

Ao cidadão, para que este possa realizar o Controle Social sobre os gastos públicos, devem ser dados os instrumentos que permitam acompanhar a execução da despesa pública e, também, instrumentos que permitam exercer efetivamente esse controle.

Pelo exposto nos capítulos anteriores, pode-se concluir que:

1. Há no Brasil o aparato jurídico que estabelece a existência de instrumentos que permitam o exercício do controle social. Essas regras estão presentes na Constituição Federal de 1988, em leis complementares, leis ordinárias e decretos.
2. Há no Brasil instrumentos que permitem ao cidadão ter acesso aos dados sobre a realização das despesas públicas, para, com isso, saber de que forma os recursos da coletividade estão sendo empregados. Como exemplos, apresentamos o Portal da Transparência, a *homepage* Contas Públicas, a divulgação de dados por meio do programa de rádio “A Voz do Brasil” e pela obrigatoriedade dos entes governamentais de disponibilizarem as informações sobre a execução da despesa pública ao cidadão.
3. Há no Brasil instrumentos que permitam ao cidadão exercer efetivamente o Controle Social. É que verificamos a partir dos instrumentos apresentados neste trabalho: a Denúncia ao TCU, a Denúncia à CGU, a Representação ao TCU, a Ação Popular, a possibilidade de Impugnar Editais de Licitação, a possibilidade de participar de Audiência Públicas prévias à contratações que envolvam valores elevados e a possibilidade de participação em conselhos de gestão.

Pelo exposto, podemos observar que há no Brasil um cenário favorável ao exercício do Controle Social. Mas, na realidade, sabe-se que esta não é prática habitual do cidadão brasileiro.

Assim, entendemos que tão importante quanto dar instrumentos que permitam o exercício do Controle Social é estimular esse controle. É fazer cada cidadão entender o quanto é importante a participação de todos nesse processo.

Entendemos que a melhor forma de trazer o cidadão para esse controle é educá-lo. É na escola que a cultura deve começar. A criança e o adolescente devem, desde cedo, ter o conhecimento sobre o que é a coisa pública e a importância de preservá-la.

Para concluir este trabalho, vale citar a importante colaboração de Guerra (2007, p. 94 e 95), a seguir transcrita, que está de acordo com nossa proposta:

A Constituição atual prescreve o controle social em diversos dispositivos, propiciando efetiva participação da sociedade no acompanhamento das ações governamentais e das atividades administrativas do Estado (...)

Apesar disso, sabemos que não existe o desenvolvimento de políticas públicas educacionais no sentido de formar uma cultura fiscal, isto é, não há programas voltados à educação básica e aos ensinos fundamental e médio tendentes à necessária formação da criança e do adolescente, o que, sem dúvida, possibilitaria o surgimento de uma sociedade participativa, interessada em acompanhar as ações estatais e exercer, efetivamente, a cidadania. Agustín Gordillo defende a necessidade de uma sociedade participativa, de modo tal que sua influência não se limite à eleição de candidatos.

Nossa sociedade capitalista valoriza sobremaneira o dinheiro que possui, até porque, em sua grande maioria, é formada por cidadãos que recebem baixa remuneração. Paradoxalmente, quando recolhemos aos cofres públicos parcelas de elevado valor, haja vista a pesada carga tributária existente no Brasil, temos por hábito, após o pagamento, guardarmos o instrumento de quitação e darmos as costas àquele dinheiro.

Assim, não adianta propiciar os mecanismos para a participação social no controle da Administração, é imperativa a criação de programas voltados à formação do cidadão consciente de seu papel na sociedade.

5 – BIBLIOGRAFIA

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm

Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal.

Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm

Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm

Lei Nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Código Brasileiro de Telecomunicações.

Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4117.htm

Lei nº 4.320/64 de 17 de março de 1964. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm

Lei Nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Ação Popular. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4717.htm

Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Lei de Licitações e Contratos. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm

Lei Nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Lei Orgânica do TCU. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm

Lei Nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9755.htm

Lei 10.683, de 28 de maio de 2003. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm

Decreto Nº 5.482, de 30 de junho de 2005. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/ Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm>

Decreto Nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm

Resolução Nº 155, de 4 de dezembro de 2002, Regimento Interno do TCU.

Disponível em:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/BTCU_ESPECIAL_01_D E_13_02_2007.pdf

Instrução Normativa TCU nº 028, de 5 de maio de 1999. Disponível em:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/contas_publicas/inicio

Brasil. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades: 2008** – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2009.

RIBEIRO, Cyro de Castilho; BORBOREMA, Ernani Avelar. **A homepage Contas Públicas: um diagnóstico de contribuição para o controle social**. 2006.

BREDER, Jane Carvalho. **CONTROLE SOCIAL – um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União**. 2008. Obtido no sítio da internet:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/documentos?perspectiva=501627

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **CONTROLE EXTERNO DA GESTÃO PÚBLICA**. 1 ed. Niterói/RJ: Impetus, 2007.

CHIAVENATTO, Idalberto. **ADMINISTRAÇÃO GERAL E PÚBLICA**. 1ed, 3ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FEIJÓ, Paulo Henrique; ALBUQUERQUE, Claudiando; MEDEIROS, Márcio. **GESTÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS – Fundamentos e Práticas de**

Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal. 2ª Ed, Brasília, 2008.

GUERRA, Evandro Martins. **OS CONTROLES EXTERNO E INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.** 2 ed, 2ª tiragem, revista e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **FINANÇAS PÚBLICAS.** 3ª ed. rev. e atual, 2º reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. **LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.** 5 ed, atualizada até a emenda nº 53/2006. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.** São Paulo: Dialética – 2008.

LIMA, Luiz Henrique; **CONTROLE EXTERNO,** 2ª ed, revista, ampliada e atualizada até a súmula vinculante nº 3 – STF e a emenda constitucional nº 55/2007 . Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

REIS, Heraldo da Costa; MACHADO Jr, José Teixeira. **A LEI 4.320 COMENTADA.** 32ª Ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2008.

MOTA, Francisco Glauber Lima Mota. **CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO.** 1ª Ed, Brasília, 2009.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **DIREITO FINANCEIRO E CONTROLE EXTERNO.** 6 ed, 2º reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

SANTOS, Jair Lima. **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E CONTROLE ESTATAL SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.** 1 ed, 5ª tiragem. Curitiba: Juruá, 2007.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **DIREITO ADMINISTRATIVO DESCOMPLICADO.** 14ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **CONTABILIDADE PÚBLICA – Uma abordagem da Administração Financeira Pública**. 9ª Ed, Revista e Atualizada até janeiro de 2006. São Paulo: ATLAS, 2008.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. **ECONOMIA – Micro e Macro**. 3ª Ed. São Paulo: ATLAS, 2002.

ZYMLER, Benjamim. **DIREITO ADMINISTRATIVO E CONTROLE**. 1 ed, 2ª tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2006.