

UNIDADE DE ENSINO SUPERIOR DE SÃO LUÍS DO MARANHÃO (UNISÃO LUÍS)
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS, SOCIAIS E APLICADAS SÃO LUÍS
CURSO DE DIREITO

Danilo Adelwal Mendes Reis

O controle popular do dinheiro público

São Luís

2006

Danilo Adelwal Mendes Reis

O controle popular do dinheiro público

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Faculdade São Luís, como requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Juraci Guimarães Júnior

São Luís

2006

Danilo Adelwal Mendes Reis

O controle popular do dinheiro público

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Faculdade São Luís, como requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Aprovado em

BANCA EXAMINADORA

Prof. Juraci Guimarães Júnior (Orientador)
Faculdade São Luís

Prof. João Batista Ribeiro Filho
Faculdade São Luís

Prof. Carlos Eduardo de Oliveira Lula
Faculdade São Luís

À minha família, pela paz que me propicia.

“Não é exagero se dissermos que a corrupção é o maior problema da Administração Pública brasileira. Negar isto é olhar sem querer enxergar, é negar o óbvio e corromper a consciência.”

José Ribeiro de Oliveira

RESUMO

Abordagem sobre a participação popular no controle da Administração Pública brasileira. Apresenta os fundamentos para o exercício do controle popular do dinheiro público. Identifica os instrumentos jurídicos e práticos para a realização desse controle.

Palavras-chave: Controle público. Dinheiro público. Controle popular. Controle social.

ABSTRACT

This essay is concerned with a popular participation on the brazilian public administration. Present the fundamentals to the exercise of the popular control of the public money. Identify the legals and practices instruments to the realization of this control.

Keywords: Public control. Public money. Popular control. Social control.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	FUNDAMENTOS	12
2.1	Históricos	12
2.2	Constitucional	13
2.3	Infraconstitucional	18
3	INSTRUMENTOS PARA O CONTROLE POPULAR DO DINHEIRO PÚBLICO	20
3.1	Instrumentos jurídicos	20
3.1.1	Transparência/direito à informação/direito de petição	20
3.1.2	Direito de participação na administração pública	28
3.1.3	Dever de prestação de contas	33
3.1.4	Direito ao exame das contas governamentais	34
3.1.5	Direito de denunciar	36
3.1.6	Direito à licitação não sigilosa	40
3.1.7	Direito de acompanhar o desenvolvimento da licitação	41
3.1.8	Direito de requerer os quantitativos e preços unitários	41
3.1.9	Direito de impugnar preço	42
3.1.10	Direito à publicidade de relação de compras	42
3.1.11	Direito à publicidade de edital licitação	43
3.1.12	Direito de impugnar edital	45
3.1.13	Direito à obtenção de cópia de processo licitatório e de instrumento de contrato	45
3.1.14	Direito de denunciar contrariedade à lei de licitações e contratos	46
3.1.15	Direito de denunciar execução de contrato	46
3.1.16	Obrigatoriedade de comunicação da liberação de recursos	47
3.1.17	Direito de vista e cópia de processos no Tribunal de Contas da União	48
3.1.18	Direito de propor ação popular	49
3.2	Instrumentos práticos	50
3.2.1	Consulta ao orçamento geral da União	53

3.2.2	Consulta dos montantes das transferências constitucionais e legais (exceto do SUS)	53
3.2.3	Consulta dos montantes do Sistema Único de Saúde - SUS	54
3.2.4	Consulta a convênios e a contratos de repasse federais	55
3.2.5	Consulta beneficiários do programa bolsa família	55
3.2.6	Consulta à regularidade fiscal	56
3.2.7	Consulta às compras do governo federal	57
3.2.8	Consulta às contas públicas	57
3.2.9	Para denunciar irregularidades	59
3.2.10	Consulta de processos contra gestores públicos	59
3.2.11	Consulta cadastro de contas irregulares com débito	60
3.2.12	Orientações sobre a criação de ONG para fiscalizar o dinheiro público	61
3.2.13	Consulta cartilhas de orientação.....	62
3.2.14	Outras informações	62
4	CONCLUSÃO	66
	REFERÊNCIAS	70

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a corrupção tem sido longa e íntima parceira da aplicação do dinheiro público. Revolvendo-se a história do país, temos que já no Brasil colônia a corrupção já era inquietante. O Padre Antônio Vieira em sermão proferido em meados do século XVII denunciava o saque às riquezas de nossa pátria e o empobrecimento do povo em favor dos colonizadores, ao dizer:

Alguns ministros de Sua Majestade não vêm cá buscar o nosso bem. Vêm cá buscar os nossos bens. O povo desfaz-se em tributos, em imposições e mais imposições, em donativos e mais donativos, e no cabo de tudo, nada aproveita porque o que se tira do Brasil, tira-se do Brasil; o Brasil o dá, Portugal o leva.

Num momento mais adiante da história nacional, em 1914, no início da República, Rui Barbosa, ao discorrer sobre as faces da injustiça, da desonestidade, da corrupção que assolava a vida do país, assim pronunciou-se:

De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto.

Desses tempos remotos para cá é contínuo o assalto aos cofres públicos. Diariamente o noticiário nacional estampa manchetes acerca de irregularidades na aplicação dos recursos relativos à gestão estatal, seja em âmbito federal, estadual ou municipal, seja no executivo, no legislativo ou no judiciário.

A exposição diuturna dessa chaga que é a corrupção não tem tido o efeito inibidor de novas ações dessa natureza, como seria lógico de se esperar. A corrupção, ao que parece, se retroalimenta na inércia do Estado. Se nenhum remédio mais eficaz for testado para o seu enfrentamento, a sua perpetuação, com sofisticação progressiva, é a real perspectiva que se apresenta.

A julgar pelas evidências, nada há público que esteja a salvo da corrupção. A corrupção encarece o custo do Estado, em desfavor de toda a sociedade que, alfim, o financia.

Os efeitos deletérios da corrupção não são traduzidos tão-só monetariamente. Vidas humanas são sacrificadas quando o socorro à saúde não se efetiva, por conta do desvio do predestinado dinheiro público; de tal sorte, crianças e adolescentes são formadas com deficiências, entre outras, de educação formal e de nutrição; de igual modo, investimentos em infra-estrutura para o progresso da nação ficam prejudicados. São exemplos de prejuízos imensuráveis causados pela corrupção.

Outros custos decorrentes da corrupção são os relativos aos esforços públicos para o seu combate. Há alto custo do legislativo na discussão e criação de um aparato legal para inibir a corrupção e punir seus agentes; do executivo, na estruturação de todo um aparelho administrativo para o embate desse mal; e, do judiciário, para penalizar seus autores.

Assim, há uma mega-estrutura direcionada, ainda que não exclusivamente, para o controle dos atos de administração pública, voltada para a prevenção das irregularidades, e, nos casos em que estas se concretizem, para a apuração dos danos decorrentes e para a identificação dos correspondentes responsáveis.

São partes dessa estrutura de controle: as Ouvidorias, as Corregedorias, as Secretarias de Controle Interno, as Auditorias Internas, a Controladoria-Geral da União (CGU), os Tribunais de Contas Estaduais, as Controladorias-Gerais nos Estados e Municípios, o Tribunal de Contas da União, os Ministérios Públicos Estaduais e Federal, a Polícia Federal, a Receita Federal, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), o Banco Central e outros.

O custo dessa estrutura (ou desestrutura) se torna ainda mais dispendioso porque não há entre esses órgãos uma integração de esforços para o combate à corrupção. Cada um por si, e a modo próprio, faz essa peleja, o que só determina a ineficácia de suas ações, em

detrimento do supremo interesse público de que seja econômica e eficazmente detida a dilapidação do patrimônio público.

É visível que os órgãos públicos de controle se mostram impotentes no embate contra a corrupção; seja porque esses entes estão politicamente atrelados a quem deveria controlar, seja porque dependem da vontade política do controlado para o suprimento dos meios de que necessitam para tornar efetivo tal mister. Vale dizer, direta ou indiretamente, o controlado subordina à sua vontade a iniciativa dos órgãos controladores, faltando a estes a autonomia necessária para exercitar com inteira eficiência e independência a missão que lhes compete, em detrimento do interesse maior da sociedade.

Conquanto a legislação aplicável à gestão dos recursos públicos encerra fragilidades de que se aproveitam os fraudadores, também disponibiliza instrumentos favoráveis ao controle dessa gestão ao alcance de qualquer cidadão que, se exercitados corretamente seriam eficazes inibidores dos assaltos aos cofres públicos.

Portanto, o propósito essencial desta monografia é apresentar os fundamentos do exercício do controle popular do dinheiro público e identificar os instrumentos normativos úteis para o esse exercício.

Assim, o desenvolvimento deste trabalho é de interesse de todos, pois é preciso conhecer, compreender e exercitar o controle popular do dinheiro público, para que haja uma maior vigilância sobre a ação estatal e, por conseqüência, uma potencial redução dos níveis de corrupção.

Ademais, a doutrina acerca dessa temática ainda não sistematizou os aspectos principais que serão aqui desenvolvidos. Desse modo, espera-se preencher parte dessa lacuna.

2 FUNDAMENTOS

2.1 Históricos

A seguinte passagem literária *in* Da República revela a contrariedade já existente no último século antecedente à era cristã com o tratamento dado pelos governantes (despóticos) à coisa pública, e inspira a assunção pelo povo das suas prerrogativas de titular do poder:

Quando, numa cidade, dizem alguns filósofos, um ou muitos ambiciosos podem elevar-se, mediante a riqueza ou o poderio, nascem os privilégios de seu orgulho despótico, e seu jugo arrogante se impõe à multidão covarde e débil. Mas quando o povo sabe, ao contrário, manter as suas prerrogativas, não é possível a esses encontrar mais glória, prosperidade e liberdade, porque então o povo permanece árbitro das leis, dos juízes, da paz, da guerra, dos tratados, da vida e da fortuna de todos e de cada um; então, ou só então, é a coisa pública coisa do povo (CÍCERO, 51AC, p.29).

Essa passagem literária mostra bem que já os governantes daquela época usurpavam das riquezas construídas pelo esforço de todos, garantindo, com isso, privilégios pessoais de proprietários desse patrimônio e, sob o império do poder, subjugavam os povos, para, desse modo, manter, por inércia, o *status quo* de seus “reinados”.

Inspirada nos ideais da Revolução Francesa, decorreu a proclamação da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, votada definitivamente em 2 de outubro de 1789, em que, inerente à temática do controle popular do dinheiro público, foram proclamados os seguintes direitos que reafirmam a soberania do povo na titularidade do poder de condução da coisa pública e o direito de exigir prestação de contas dessa gestão.

Nesse contexto, preleciona a referida Declaração que:

‘A sociedade tem o direito de exigir contas a qualquer agente público de sua administração’.

‘Cada cidadão tem o direito de constatar por ele mesmo ou por seus representantes a necessidade de contribuição pública, de consenti-la livremente, de acompanhar o seu emprego, de determinar a cota, a estabilidade, a cobrança e o tempo’.

A reflexão a qual obviamente se impõe, analisando essas duas passagens da história distantes no tempo, e observando ter sido proclamada a referida declaração de direitos num contexto revolucionário de mudança de um governo de privilégios, é que é da natureza dos governos despóticos o afastamento do povo na formulação da ação estatal e, muito mais, no acompanhamento e no controle dos atos decorrentes da correspondente execução.

Assim, a omissão do povo, titular de todas as riquezas decorrentes do seu esforço comum, na participação do governo e no controle dos atos deste, enseja o nascimento de um Estado regido por minorias privilegiadas, que governam sob a égide de interesses particulares, em detrimento da maioria que, com o tempo, se torna empobrecida, inferiorizada, desmotivada e incapacitada de expressar com ressonância suas insatisfações, propiciando, assim, por força inercial, a manutenção de tal estado de dominação pelas minorias governantes até que o povo não mais suporte; é chegada a hora da revolução.

2.2 Constitucional

A Constituição Federal em seu artigo 1º consagrou a República Federativa do Brasil como Estado Democrático de Direito fundamentada, dentre outros, nos valores da cidadania (inciso II).

Consta ainda, no parágrafo único do mesmo artigo primeiro da Constituição Federal, diz que: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (grifo nosso).

Portanto, quiseram os constituintes que a República Federativa do Brasil se conformasse num Estado Democrático de Direito tendo a cidadania dentre seus pilares.

Ao discorrer sobre a amplitude do sentido da palavra cidadania consignada na Carta Magna como fundamento do Estado brasileiro, conforme afirma Silva (2004, p.104):

A cidadania está aqui num sentido mais amplo do que o de titular de direitos políticos. Qualifica os participantes da vida do Estado, o reconhecimento do indivíduo como pessoa integrada na sociedade estatal (art. 5º, LXXVII). Significa aí, também, que o funcionamento do Estado estará submetido à vontade popular. E aí o termo conexas-se com o conceito de soberania popular (parágrafo único do art. 1º), com os direitos políticos (art. 14) e com o conceito de dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), com os objetivos da educação (art. 205), como base e meta essencial do regime democrático.

Agra (2002, p.123), também se posiciona sobre a amplitude da expressão cidadania colocada no texto constitucional:

É a participação dos cidadãos nas decisões políticas da sociedade. Porém, ela não se restringe ao voto, exaurindo-se de forma imediata – o voto é apenas uma etapa do processo de cidadania. Todas as vezes que um cidadão se posiciona frente à atuação estatal, criticando ou apoiando determinada medida, está realizando um exercício de cidadania.

Conforme mencionado, os constituintes inequivocamente delimitaram que, tal como na Democracia, todo poder que se constitua só terá validade se emanado da vontade do povo, seu único e exclusivo titular, podendo, no entanto, ser delegado o exercício desse poder para representantes eleitos (pela vontade do titular do poder - o povo), ou ser mesmo exercido diretamente (pelo próprio titular do poder - o povo). É o atributo de soberania popular derivado dos valores da cidadania.

Assim, por ato de cidadania, o poder é delegado por seu titular – o povo - a representantes escolhidos por vontade popular por meio de voto direto e secreto (art. 14, CF/88), ou esse mesmo povo - titular do poder – o exerce diretamente, também por ato de cidadania.

Dentre os representantes eleitos, distinguem-se os que exercem precipuamente funções executivas, os governantes – Presidente da República, Governadores e Prefeitos,

daqueles com funções legislativa e fiscalizadora, os parlamentares – Senadores, Deputados Federais e Estaduais, e Vereadores.

Aos governantes, compete, essencialmente, a tarefa de bem gerir o que pertence em comum a todos (e a ninguém, em particular), qual seja, a coisa pública, o patrimônio público formado pelo esforço difuso da população.

É a caracterização do princípio da indisponibilidade do interesse público que, na lição de Mello (2004, p.69), “significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público – não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever - na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis*”.

Por sua vez, aos parlamentares, cumpre não só a atribuição de criar leis favoráveis a essa gestão, mas também de fiscalizá-la e controlá-la.

Para esse mister - o zelo pelo que é do povo, tanto para as tarefas de execução como para as de fiscalização e controle, a Constituição garantiu aos governantes e parlamentares os meios de que necessitariam. E assim, lhes foi atribuído o comando de estruturas de poder próprias de execução, fiscalização e controle, que compõe a denominada “administração pública”.

No entanto, foram estabelecidos princípios norteadores para a atuação dessa administração pública. Desse modo, foi consignado na Constituição Federal, em especial no seu artigo 37, que deverão ser obedecidos nessa atuação os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

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 [...].

Funcionam esses princípios como marcos delimitadores da atuação dos que personalizam, ainda que circunstancialmente, essa administração pública, inclusive, e em especial, os governantes, que desses parâmetros não devem se afastar, em risco de extrapolação dos referidos limites constitucionais, e sob pena de responsabilização de quem para isso der causa.

Outra característica dessa outorga de poderes é a determinação constitucional do dever de prestação de contas daquele que gere o patrimônio público. A prestação de contas foi alçada a princípio constitucional sensível (CF, art. 34, inciso VII).

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

[...]

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

[...]

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

Para enfatizar a amplitude de sujeição desse dever, a Constituição Federal no parágrafo único do seu artigo 70 preceituou que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais os entes federativos respondam, ou que, em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária”.

Com isso, também para a tarefa dos representantes legislativos de fiscalizar e controlar a gestão executiva estão garantidos os meios coercitivos a que se submetem os fiscalizados, ou seja, os representantes executivos eleitos e toda os que compõem a máquina administrativa sob o comando dos mesmos.

No plano federal, a Constituição deixou assente o dever do Presidente da República de prestar contas anualmente ao Congresso Nacional (art. 84, inciso XXIV). A este, por sua vez, foi fixada competência exclusiva (art. 49) de julgar anualmente essas contas (inciso IX) e de fiscalizar e controlar os atos de execução de administração pública (inciso X).

Segundo ainda a Carta Magna, a tarefa do Congresso Nacional de fiscalização e controle dos atos executivos da gestão pública será exercida, mediante controle externo (art. 70), com o auxílio do Tribunal de Contas da União, cujas competências foram constitucionalmente estabelecidas (art. 71).

Nos planos estadual e municipal, a Constituição Federal assentou que a desobediência ao princípio da prestação de contas sujeitará os correspondentes entes federativos à intervenção, respectivamente, pela União (artigo 34, inciso VII, “d”) e pelo Estado (artigo 35, inciso II).

Como exposto, os atos de execução para materializar o cuidado sobre a coisa pública foram delegados aos governantes e, os de fiscalização e controle sobre aqueles atos, aos parlamentos, por iniciativa de seus membros, ou por ação institucional de órgãos “auxiliares” especificamente criados para esse fim.

Não obstante, essa repartição de tarefas, e como é típico das democracias, o titular do poder – o povo - manteve para si a prerrogativa de diretamente também exercer, a qualquer tempo, a fiscalização e o controle sobre os governantes quanto a seus atos de gestão do patrimônio público.

É no exercício desse direito de cidadania – direito esse que, por inapetência histórica demonstrada pelos governantes e pelos parlamentares em cumprir as atribuições que lhes foram delegadas pelo povo, transmutou-se para um dever - que aflora o controle popular do dinheiro público.

Para instrumentalizar o controle pelo povo, o constituinte (tanto o originário, como o derivado) proclamou na Carta Política de 1988, na forma do texto vigente, mecanismos de atuação da sociedade que favorecem eficaz vigilância sobre a coisa pública, que vão desde a participação na formação dos atos de governo, com a formulação de políticas para aplicação dos recursos públicos, propiciando que essa aplicação já no seu nascedouro se amolde aos legítimos interesses da população, passando também pelo acompanhamento

concomitante da destinação dada ao dinheiro público, de sorte a que seja tempestivamente propiciada a correção de eventuais desvios dos rumos idealizados, até a verificação *a posteriori* dos atos de gestão, valorando-os quanto à legitimidade e à regularidade, e pugnando, em qualquer dessas fases, por eventual responsabilização na inocorrência de zelo no trato do patrimônio público.

Sobre os instrumentos à disposição do exercício do controle popular do dinheiro público, insertos e dispersos tanto na Constituição Federal como na legislação infraconstitucional, é que haveremos de discorrer mais adiante.

2.3 Infraconstitucional

O exercício do controle popular do dinheiro público também se fundamenta em preceitos da legislação infraconstitucional, a ser mais extensivamente delineada adiante.

A Lei n. 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, que regulamentou o inciso LXXVII do artigo 5º, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania, descreveu as características que faz o ato ser tipificado como de cidadania.

Importa ressaltar que a lei não esgota a enumeração dos atos de cidadania, mas apenas distingue os albergados pela gratuidade ali declarada.

Define essa Lei (Lei n. 9.265/96) que, além dos atos que capacitam o cidadão ao exercício da soberania popular, os reportados no artigo 14 da Constituição Federal (inciso I), os referentes ao alistamento militar (inciso II), os relativos às ações de impugnação de mandato eletivo por abuso do poder econômico, corrupção ou fraude (inciso IV), estão alcançados pela gratuidade também os seguintes atos:

- inciso III: os pedidos de informações ao poder público, em todos os seus

âmbitos, objetivando a instrução de defesa ou a denúncia de irregularidades administrativas na órbita pública; (grifo nosso)

- inciso V: quaisquer requerimentos ou petições que visem às garantias individuais e à defesa do interesse público (grifo nosso).

O exercício do controle popular do dinheiro público se esteia no acesso às informações sobre a gestão administrativa do Estado e, a partir do exame dessas informações, na instrução de “denúncia” de eventuais irregularidades para apuração pelas autoridades competentes, e estas ações, como se constata, estão legalmente caracterizadas como atos de cidadania.

Importa ainda destacar que a referida lei sepultou qualquer dúvida sobre a natureza cidadã dos atos tendentes ao controle popular do dinheiro público.

3 INSTRUMENTOS PARA O CONTROLE POPULAR DO DINHEIRO PÚBLICO

Com a expressão “instrumentos para o controle popular do dinheiro público” designamos neste trabalho os mecanismos jurídicos insertos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, bem como os de ordem prática – como, por exemplo, endereços eletrônicos na Internet com informações sobre a gestão estatal acessíveis ao público - que dão efetividade a alguns daqueles mecanismos jurídicos, todos favorecem à fiscalização e ao controle dos gastos públicos por iniciativa do cidadão comum.

3.1 Instrumentos jurídicos

3.1.1 Transparência/direito à informação/direito de petição

O administrador público tem o dever de dar publicidade aos seus atos para permitir o exame e apreciação do conteúdo dos mesmos. É o que determina o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de [...] publicidade [...]”.

Acerca desse importante princípio Meirelles (1992, p.87) leciona:

A publicidade, como princípio de administração pública (CF, art. 37, *caput*), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isto é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais.

Também sobre o princípio da publicidade Agra (2002, p.328) orienta:

Este princípio é um instrumento de transparência da administração pública, fazendo com que os que lesam o patrimônio público possam ser punidos. Com a publicidade dos atos administrativos, os cidadãos poderão fiscalizar as atividades dos servidores públicos e impedir possíveis desvios. Ele desempenha o papel de coercitividade nos gestores da coisa pública, fazendo com que a administração do patrimônio coletivo ocorra nos moldes insculpidos pela lei.

A Constituição delimitou a amplitude dessa publicidade atribuindo-lhe caráter educativo, informativo ou de orientação social, para afastar o seu aproveitamento a título de promoção pessoal do agente público. É o que diz o § 1º do art. 37:

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

A Constituição Federal explicitou em seu artigo 162 e parágrafo único o caráter público das informações sobre os valores arrecadados e recebidos dos tributos por entidade da Federação ordenando plena divulgação desses dados, conforme menciona o citado artigo:

Art. 162. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.

Parágrafo único. Os dados divulgados pela União serão discriminados por Estado e por Município; os dos Estados, por Município.

Esse mesmo diploma legal também enfatizou o dever de publicidade do estudo prévio de impacto ambiental relativamente à instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de poluição ambiental, de modo a que haja o controle prévio da sociedade sobre eventuais riscos à coletividade, conforme dispõe o seu artigo 225:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

A determinação legal do dever de transparência da gestão pública fica ainda mais enfatizada com a edição a Lei Complementar n. 101/2000 – a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – que disciplinou mais amíúde o tema e o fez em especial em seu artigo 48, a seguir transcrito:

Artigo 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.

O dever de transparência não restringe sua aplicação nem mesmo às informações sobre as dívidas públicas. É o que dizem os § 4º do artigo 31 e o § 4º do artigo 32 da LRF:

Art. 31, § 4º O Ministério da Fazenda divulgará, mensalmente, a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária.

Art. 32, § 4º Sem prejuízo das atribuições próprias do Senado Federal e do Banco Central do Brasil, o Ministério da Fazenda efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantido o acesso público às informações, que incluirão:

I - encargos e condições de contratação;

II - saldos atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

Ainda sobre o dever de transparência, a Carta Magna no capítulo da “Seguridade Social” estabeleceu restrições à contratação com o poder público dos que estejam em débito com a Previdência Social, conforme se verifica do § 3º do artigo 195: “A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar

com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios”.

Para dar efetividade a esse instrumento, a Lei n. 8.212/1991, que trata da Organização da Seguridade Social e Plano de Custeio, consignou em seu artigo 81 o seguinte:

Art. 81. O Instituto Nacional do Seguro Social-INSS divulgará, trimestralmente, lista atualizada dos devedores das contribuições previstas nas alíneas "a", "b" e "c" do parágrafo único do art. 11, bem como relatório circunstanciado das medidas administrativas e judiciais adotadas para a cobrança e execução da dívida.

§ 1 O relatório a que se refere o *caput* deste artigo será encaminhado aos órgãos da administração federal direta e indireta, às entidades controladas direta ou indiretamente pela União, aos registros públicos, cartórios de registro de títulos e documentos, cartórios de registro de imóveis e ao sistema financeiro oficial, para os fins do § 3º do art. 195 da Constituição Federal e da Lei n. 7.711, de 22 de dezembro de 1988.

Com essa disposição do art. 81 da Lei 8.212/1991 está estatuída a publicidade da relação nominal dos devedores da Previdência Social, configurando-se, assim, importante instrumento de controle do dinheiro público, à medida que pode qualquer cidadão confrontar informações dessa lista com as de contratação com o poder público, de modo a denunciar eventual contratação irregular.

A mesma Lei n. 8.212/1991 define o caráter público das informações sobre as receitas e despesas do regime geral de previdência social, ordenando a publicidade desses dados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), conforme se vê do seu artigo 80, inciso VII, com redação dada pela Lei nº. 10.887/2004:

Art. 80. Fica o Instituto Nacional do Seguro Social-INSS obrigado a:

[...]

VII - disponibilizará ao público, inclusive por meio de rede pública de transmissão de dados, informações atualizadas sobre as receitas e despesas do regime geral de previdência social, bem como os critérios e parâmetros adotados para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

Fica, então, assente o dever de publicidade, de transparência do administrador público através de ampla divulgação das informações que materializam o gerenciamento da coisa pública.

Destaque deve ser dado também à disposição do parágrafo único do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal que cuida da participação popular na formulação dos planos, das leis que, ao fim, redundarão na aplicação do dinheiro público:

Art. 48, Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Mais ainda, o artigo 51 da LRF ordena a divulgação de informações consolidadas sobre as contas dos entes federativos:

Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

No entanto, se assim não o faz, ou seja, se o administrador não se conduz com transparência que lhe é imposta pela Constituição Federal, a todos é garantido o direito de requerer informações que sejam necessárias para fomentar o controle social dessa administração.

Para propiciar o acesso à informação para tanto indispensável, o legislador ordenou na Constituição Federal o que a doutrina tem denominado direito à informação.

Assim, o inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal consigna:

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.

Júnior (2005, p.55), acerca do direito à informação, afirma:

O que a Constituição quer garantir aqui é a publicidade dos atos de governo, impedindo uma administração sigilosa ou secreta. O cidadão, que se quer cada vez mais participativo da vida do Estado, pode requerer informações em que tenha interesse particular, mas também pode fazê-lo em relação àquelas em que tenha interesse remoto, posto que interessam à coletividade, à sociedade.

Desse modo, resta inequívoco o direito do cidadão em obter do Estado as informações de interesse coletivo ou geral, como o são as relativas aos atos de gestão da coisa pública, e devem ser prestadas no prazo que a lei determina.

Em reforço, a Constituição Federal também previu o que a doutrina denomina direito de petição. Assim, o artigo 5º, inciso XXXIV, da Constituição Federal consigna:

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.

Temer (1997, p.201) esclarece: “Peticionar (fazer petição) significa *ação de pedir, rogo, súplica, requerimento*”.

Sobre o direito de petição Moraes (2001, p.183) escreve:

O direito de petição possui eficácia constitucional, obrigando as autoridades públicas endereçadas ao recebimento, ao exame e se necessário for, à resposta em prazo razoável, sob pena de configurar-se violação ao direito líquido e certo do peticionário, sanável por intermédio de mandado de segurança. Note-se que, apesar da impossibilidade de obrigar-se o poder Público competente a adoção de medidas para sanar eventuais ilegalidades ou abusos de poder, haverá possibilidade, posterior, de responsabilizar o servidor público omissor, civil, administrativa e penalmente.

O Ministro Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal, ao examinar acerca do direito de petição na ADI 1.247-MC, jurisprudenciou:

O direito de petição, presente em todas as Constituições brasileiras, qualifica-se como importante prerrogativa de caráter democrático. Trata-se de instrumento jurídico-constitucional posto a disposição de qualquer interessado — mesmo daqueles destituídos de personalidade jurídica —, com a explícita finalidade de viabilizar a defesa, perante as instituições estatais, de direitos ou valores revestidos tanto de natureza pessoal quanto de significação coletiva.

De conteúdo bastante abrangente, essa disposição constitucional serve também para fundamentar requerimento de informações acerca da gestão administrativa dos governantes, a fim de propiciar o controle do Estado pelos cidadãos.

A despeito da Lei n. 9.051/95 ter sido dirigida ao cumprimento do mandamento expresso na letra “b” do inciso XXXIV do artigo 5º da Constituição, entendemos ser a mesma aplicável ao disposto na letra “a” do mesmo referido inciso, visto que o artigo 1º da mencionada Lei não restringe sua eficácia à defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal, como o faz a primeira das disposições citadas.

A citada Lei estipula o prazo improrrogável de 15 (quinze dias) para atendimento dessas solicitações dirigidas ao Estado, *in verbis*:

Art. 1º As certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações, requeridas aos órgãos da administração centralizada ou autárquica, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às fundações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverão ser expedidas no prazo improrrogável de quinze dias, contado do registro do pedido no órgão expedidor.

Art. 2º Nos requerimentos que objetivam a obtenção das certidões a que se refere esta lei, deverão os interessados fazer constar esclarecimentos relativos aos fins e razões do pedido.

Como visto, contraposto aos direitos de informação e ao de petição está o dever de o Estado oferecer resposta aos pedidos em prazo legal previsto.

Noutra passagem da Carta Magna foram atribuídos à administração pública a guarda e os cuidados para a preservação da documentação governamental, bem como a adoção de medidas para fraquear o seu acesso, restando, desse modo, incontestado o direito a todos ao exame dessas informações.

Como se verifica, o § 2º do artigo 216 da Constituição Federal consigna: “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

Para disciplinar os preceitos constitucionais do acima transcrito (§ 2º do art. 216), foi editada a Lei n. 8.159/1991 dispondo sobre a política nacional de arquivos públicos.

O art. 7º dessa Lei contém a definição de arquivos públicos, a saber:

Art. 7º Os arquivos públicos são os conjuntos de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias.

§ 1º - São também públicos os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por instituições de caráter público, por entidades privadas encarregadas da gestão de serviços públicos no exercício de suas atividades.

A mesma lei, em seu artigo 5º, reafirma o dever da administração em permitir a consulta aos documentos públicos: “A Administração Pública franqueará a consulta aos documentos públicos na forma desta lei”.

Essa Lei identifica como permanentes os documentos públicos de valor histórico, probatório e informativo, como o são os decorrentes da gestão da coisa pública, que devem ser definitivamente preservados e atribuem aos mesmos as características de inalienabilidade e imprescritibilidade, como se verifica dos dispositivos abaixo transcritos:

Art. 8º, § 3º Consideram-se permanentes os conjuntos de documentos de valor histórico, probatório e informativo que devem ser definitivamente preservados.

Art. 10º Os documentos de valor permanente são inalienáveis e imprescritíveis.

Tem-se ainda, para destacar, por sua importância, a disposição do artigo 22 da Lei 8.159/91 que referenda a acessibilidade plena aos documentos públicos, conforme se constata: “É assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos”.

Importa destacar, no entanto, que essa lei restringe o acesso a documentos sigilosos, assim considerados:

§ 1º Os documentos cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas são originariamente sigilosos.

Ainda que sigilosos, é possível o cidadão, em regra, ter acesso a dados e informações dessa natureza, conforme dispõe a mencionada lei nos dispositivos a seguir:

Art. 37. O acesso a dados ou informações sigilosos em órgãos e entidades públicos e instituições de caráter público é admitido:

[...]

II - ao cidadão, naquilo que diga respeito à sua pessoa, ao seu interesse particular ou do interesse coletivo ou geral, mediante requerimento ao órgão ou entidade competente.

3.1.2 Direito de participação na administração pública

A Constituição Federal estabeleceu as bases para a participação dos cidadãos na Administração Pública, ora como usuários dessa administração, ora na condição de trabalhadores ou empregadores na composição de conselhos gestores, ou ainda como membros de conselhos de acompanhamento e controle social da execução de programas de políticas públicas, como se evidencia a seguir:

a) O § 3º do art. 37 da Constituição Federal consigna:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Por esse instrumento, o cidadão, aqui tratado como usuário do serviço público, está credenciado a interagir com a administração apresentando reclamações quanto à prestação do serviço, representando contra a atuação negligente ou abusiva de servidor público.

Destaca-se, ainda, a previsão do inciso II acima que também fundamenta o dever de transparência da administração e os direitos de informação e petição acima vistos.

- b) O art. 10 da Constituição Federal consigna: “Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”.

Veja-se que esse instrumento é uma garantia de que o cidadão, aí representado pelo trabalhador e pelo empregador, participe das discussões e deliberações sobre a gestão da coisa pública de modo que essa participação represente a fiscalização e o controle preventivos sobre a utilização dos meios públicos cuidando-se para que esta se dê dentro da estrita e legal finalidade.

- c) O inciso VII do parágrafo único do art. 194 da Constituição Federal consigna:

Art. 194. Compete ao Poder Público nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

[...]

VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores e do Governo nos órgãos colegiados;

Dessa forma, a Constituição Federal garantiu a administração democrática da seguridade social, garantindo ao cidadão, como empregado e como empregador, assento nos

seus colegiados deliberativos. Trata-se, evidentemente, de mais um controle prévio sobre a gestão do patrimônio público.

d) O inciso III do art. 198 da Constituição Federal diz que:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

III - participação da comunidade.

Por seu turno, a Lei n. 8.142/1990 dispõe sobre a participação da comunidade – representantes de segmentos sociais, profissionais de saúde e usuários, na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), desde a formulação de políticas até o controle da execução destas, na forma a seguir:

Art. 1º O Sistema Único de Saúde (SUS), de que trata a Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas:

[...]

§ 1º A Conferência de Saúde reunir-se-á a cada quatro anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por esta ou pelo Conselho de Saúde.

§ 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo.

Desse modo, os preceitos legislativos acima sustentam a participação do cidadão no controle dos gastos com a saúde, tanto a *priori*, na formulação de políticas públicas, como nas demais etapas de execução das ações.

e) O inciso II do art. 204 da Constituição Federal determina:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

[...]

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Por esse instrumento, está garantida a participação da população nas ações de controle preventivo e repressivo quanto à aplicação de recursos públicos na área de assistência social.

f) O inciso VI do art. 206 da Constituição Federal estabelece que:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

Este instrumento constitucional garante a participação da sociedade por meio de representantes de segmentos diretamente vinculados à gestão do ensino público.

Relativamente, à gestão do ensino fundamental, a Lei n. 9.424/1996 que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) trouxe disposições normativas quanto ao acompanhamento e ao controle social da gestão dos recursos desse Fundo. São as seguintes:

Art. 4º O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei.

Art. 5º Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos, à conta do Fundo a que se refere o art. 1º, ficarão, permanentemente, à disposição dos conselhos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização, no âmbito do Estado, do Distrito Federal ou do Município, e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo.

Essas prescrições legais configuram instrumento valioso de controle da gestão dos recursos do FUNDEF. Segundo a referida lei, os conselhos devem ter permanentemente à sua disposição a documentação de registro e comprovação da aplicação dos recursos do Fundo.

g) a Lei n. 10.836/2004 que dispõe sobre o Programa Bolsa-Família consigna:

Art. 5º O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família contará com uma Secretaria-Executiva, com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

[...]

Art. 8º A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

[...]

Art. 9º O controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal, na forma do regulamento.

Parágrafo único. A função dos membros do comitê ou do conselho a que se refere o caput é considerada serviço público relevante e não será de nenhuma forma remunerada.

[...]

Art. 13. Será de acesso público a relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios do Programa a que se refere o caput do art. 1º.

Parágrafo único. A relação a que se refere o caput terá divulgação em meios eletrônicos de acesso público e em outros meios previstos em regulamento.

Como se constata, o controle popular e a participação comunitária no Programa Bolsa-Família estão legalmente preceituados.

Importa ressaltar a disposição do artigo 13 acima que estabelece o caráter público da identificação dos beneficiários e respectivos benefícios, tudo de modo a favorecer o controle popular do dinheiro público envolvido nesse programa.

h) a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000) contém disciplinamento quanto ao acompanhamento e a avaliação da política e operacionalização da gestão fiscal por conselho de gestão fiscal, com a participação de representantes da sociedade, como vemos a seguir:

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

[...]

II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social.

Dos preceitos da LRF acima vistos destaca-se a adoção de instrumentos de gestão fiscal que efetivem a transparência e o controle social do dinheiro público.

3.1.3 Dever de prestação de contas

A letra “d” do inciso VII do art. 34 da Constituição Federal consigna:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

[...]

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

[...]

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

Assim, a Constituição Federal atribuiu categoria de princípio sensível ao dever de prestar de contas. Quem, em nome de alguém, exerce um mandato, tem o dever de apresentar o resultado de sua atuação. É o que acontece com o governante que é escolhido pelo povo

para gerir o seu patrimônio. Haverá de haver por parte do administrador escolhido a apresentação das suas contas para exame e apreciação por aqueles que lhe confiaram um patrimônio para bem zelar.

Em um outro momento, a Constituição Federal assentou sobre a obrigatoriedade de os municípios prestarem contas. É o que diz o inciso III do seu artigo 30:

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei.

Ainda sobre o dever de prestar contas, a Constituição Federal no parágrafo único do seu artigo 70, conforme já visto no subitem 2.2. retro, especifica sobre quem recai esse dever, que vai além dos entes governamentais para alcançar também o privado:

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

Desse modo, por essa previsão constitucional, quem quer – público ou privado - que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre o patrimônio público, recai sobre si o dever de prestar contas.

A previsão do artigo 75 da Constituição Federal estendeu a aplicação dessa norma aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

3.1.4 Direito ao exame das contas governamentais

O §3º do art. 31 da Constituição Federal consigna: “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”.

Esta disposição constitucional é mais um instrumento em que o legislador reafirma a sua vontade de que o administrador público ofereça suas contas para exame e para apreciação do povo.

O legislador infraconstitucional, através da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, ampliou significativamente o alcance desse preceito constitucional de sorte a fazer alcançar com a norma não só o governo municipal, mas todas as esferas de governo, que terão o dever de colocar suas contas à disposição do povo. Assim, o art. 49 da Lei Complementar n. 101/2000 afirma:

Artigo 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.

Importa observar que, com essa disposição da Lei de Responsabilidade Fiscal, as contas do governante devem permanecer durante todo o exercício, e não por 60 (sessenta) dias, conforme previsão acima vista da Constituição Federal, à disposição da população para exame e apreciação pelo povo.

Essas contas devem ser encaminhadas ao poder legislativo por cópia tal qual o original encaminhado ao Tribunal de Contas competente, ou seja, devam constar das mesmas toda a documentação de comprovação das receitas e das despesas, incluídos recibos, notas fiscais, processo licitatórios, extratos de movimentação bancária, empenhos etc., documentos esses que propiciem ao examinador – o cidadão – toda a possibilidade de informação sobre a gestão do seu patrimônio.

Ainda como determina essa lei, o cidadão também poderá promover essa consulta no órgão técnico responsável pela elaboração das contas.

O art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a seguir transcrito, esclarece a abrangência das contas apresentadas pelo chefe do poder executivo:

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

§ 1º As contas do Poder Judiciário serão apresentadas no âmbito:

I - da União, pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais;

II - dos Estados, pelos Presidentes dos Tribunais de Justiça, consolidando as dos demais tribunais.

Assim, as contas a serem apresentadas, embora pelo chefe do poder executivo, são as relativas à gestão pública havida por todos os poderes, executivo, legislativo e judiciário. A disposição legal vista acima ainda especificou a inclusão das contas do Ministério Público.

Merece destaque, ainda nesse mesmo artigo, a previsão do seu § 3º: “Será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas”. Essa previsão legal propicia ao cidadão o monitoramento sobre os órgãos responsáveis pelo julgamento das contas, bem como o resultado o municia para o julgamento político do administrador perante a sua comunidade, e ainda lhe permite acompanhar as providências dos órgãos competentes no caso de decisão pela irregularidade das contas.

3.1.5 Direito de “denunciar”

A esse respeito o § 2º do seu artigo 74 da Constituição Federal consigna: “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”.

Este instrumento é um aliado do cidadão que, exercendo o seu direito de acesso à informação sobre a gestão da coisa pública, eventualmente constata alguma inadequação no proceder do administrador estatal, estará legitimado para representá-lo por sua falta perante o Tribunal de Contas. Vale ressaltar que a norma insculpida no art. 75 da Constituição Federal ampliou a abrangência da disposição em foco às esferas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – Lei n. 8.443/1992 – disciplinou ainda mais o exercício desse instrumento de “denúncia”, através dos seguintes dispositivos:

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

[...]

Parágrafo 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.

Parágrafo 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.

Artigo 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.

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

Parágrafo 1º: Ao decidir, caberá ao Tribunal manter ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia.

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

Ressalve-se, por importante, que o Supremo Tribunal Federal ao julgar o MS 24405/DF deferiu a segurança e declarou, *incidenter tantum*, a inconstitucionalidade da expressão do § 1º do artigo 55 da Lei 8.443/92, acima transcrito, “manter ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia” e ao contido no disposto no regimento Interno do TCU que, quanto à autoria da denúncia, estabelece que será mantido o sigilo. Vale dizer,

tendo decidido o TCU pela procedência da denúncia, entendeu o STF, no caso julgado, que não mais devia ser mantido o sigilo do seu objeto e da autoria da mesma.

Como visto das disposições da Lei n. 8.443/1992, no âmbito do Tribunal de Contas da União, para o instituto da “denúncia” está estabelecido, além do caráter sigiloso de sua apuração, até que seja comprovada a sua procedência, a emissão de certidão dos despachos e dos fatos apurados, bem como a previsão de não sujeição do denunciante a qualquer sanção, exceto em caso de comprovada má-fé.

O direito de noticiar contra o mau trato da coisa pública também pode ser exercido perante as Comissões do Congresso Nacional, conforme previsão do inciso IV do parágrafo 2º do artigo 58 da Constituição Federal, conforme se transcreve a seguir:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

[...]

§ 2º - às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

[...]

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas.

Ainda sobre a possibilidade de o cidadão representar contra atos atentatórios ao patrimônio público, a Emenda Constitucional n. 45/2004 fez incluir no texto constitucional as disposições dos artigos 103-B e 130-A acerca das atribuições dos Conselhos Nacional de Justiça e do Ministério Público, respectivamente, a saber:

Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de quinze membros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e seis anos de idade, com mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

[...]

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

[...]

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos

prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

[...]

§ 5º O Ministro do Superior Tribunal de Justiça exercerá a função de Ministro-Corregedor e ficará excluído da distribuição de processos no Tribunal, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, as seguintes:

I receber as reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos magistrados e aos serviços judiciários;

[...]

§ 7º A União, inclusive no Distrito Federal e nos Territórios, criará ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça.

Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

[...]

§ 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe:

[...]

III receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

[...]

§ 3º O Conselho escolherá, em votação secreta, um Corregedor nacional, dentre os membros do Ministério Público que o integram, vedada a recondução, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, as seguintes:

I - receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos membros do Ministério Público e dos seus serviços auxiliares.

Do modo visto, tanto o Ministério Público, como o Poder Judiciário são aliados do cidadão no exercício do controle popular do dinheiro público. No entanto, se denúncias recaírem sobre os serviços prestados por membros ou serviços administrativos desses órgãos, a Constituição Federal abre a possibilidade de que o cidadão venha endereçá-las aos referidos Conselhos Nacionais para as apurações ali competentes.

Sobre o direito de “denunciar”, é importante asseverar que o cidadão está legitimado a representar contra irregularidades não só nos Tribunais de Contas, nas Comissões do Congresso e nos Conselhos Nacional de Justiça e do Ministério Público, mas em todo e qualquer órgão público com legitimidade para dar encaminhamento à denúncia, como é o caso do Ministério Público, por excelência fiscal da lei, da Controladoria Geral da União (CGU) e de outros.

3.1.6 Direito à publicidade da licitação

A Lei de Licitações e Contratos - Lei n. 8.666/1993 – regulamentou o instituto da licitação e dos contratos públicos.

Segundo a definição do seu 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 (grifo nosso).

Atendendo ao princípio da publicidade ao qual, por definição acima vista, a licitação, bem como todo ato da Administração Pública, deve conformidade, restou também definido na Lei de Licitações e Contratos o acesso público aos atos de seu procedimento, na forma prescrita no § 3º do seu artigo 3º, a saber: “A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura”.

Pietro (2003, p.306), discorrendo sobre o princípio da publicidade incerto no artigo 3º acima transcrito, afirma que esse “diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da

Administração praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade”.

Conforme mencionado anteriormente, a publicidade é um princípio informador da Administração Pública, e a licitação, como conjunto de atos administrativos, segue a mesma regra da transparência. Assim sendo, qualquer cidadão poderá compulsar e examinar toda a documentação que componha os atos de procedimento da licitação, ressalvado o teor das propostas enquanto não abertas.

3.1.7 Direito de acompanhar o desenvolvimento da licitação

Todo e qualquer cidadão tem o direito de acompanhar o desenvolvimento da licitação, não podendo, no entanto, interferir para perturbar ou inviabilizar os trabalhos. É o que diz o artigo 4º da Lei de Licitações e Contratos, a seguir:

Artigo 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.

A permanência do cidadão no local da realização das licitações certamente inibiria muitas irregularidades, inclusive uma bastante comum nas administrações municipais brasileiras que é a simulação da realização dos certames.

3.1.8 Direito de requerer os quantitativos e preços unitários

A Lei de Licitações e Contratos também garantiu ao cidadão o direito de peticionar e ser informado pela Administração Pública sobre os quantitativos e preços

unitários de qualquer obra executada. É o que assevera a disposição do artigo 7º em seu parágrafo 8º: “Qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada”.

Esse instrumento viabiliza, por exemplo, o cidadão examinar comparativamente os preços praticados com os de mercado para os mesmos itens de serviços. Também poderá ser verificado se as quantidades pagas estão compatíveis com as necessárias e com as executadas.

3.1.9 Direito de impugnar preço

O artigo 15 da Lei 8.666/93, em seu parágrafo 6º, prescreve o direito de qualquer cidadão impugnar preço constante em quadro geral que sirva de referência da Administração para suas compras, *verbis*: “Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado”.

Cuidou o legislador de oportunizar ao cidadão a possibilidade de contrastar o preço praticado pela Administração com o preço corrente do mercado. Trata-se de mais um importante instrumento a favor do controle pela sociedade das gestões públicas, mas que sua utilização pressupõe a transparência dessas informações.

3.1.10 Direito à publicidade de relação de compras

A Lei de Licitações e Contratos previu em seu artigo 16 o direito do cidadão em ver publicado mensalmente pela Administração o rol das compras realizadas, conforme dispõe o mencionado artigo:

Artigo 16: Será dada publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela Administração Direta ou Indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação.

Trata-se de valiosíssimo instrumento a favor do controle popular do dinheiro público por propiciar que, com a divulgação mensal das compras, a fiscalização desses atos se efetive o quanto antes, evitando que eventuais situações irregulares venham acumular-se no tempo com maior dificuldade de controle e, conseqüentemente, em maior prejuízo potencial ao erário.

Como haveremos de ver mais adiante no subitem 3.2.8, a Lei nº.9.755/1998, que determinou a criação do site www.contaspublicas.gov.br, estabeleceu mecanismos práticos para a centralização e divulgação das informações previstas no artigo 16 da Lei de Licitações e Contratos.

3.1.11 Direito à publicidade de edital licitação

O administrador público deverá dar, com a antecedência necessária, ampla publicidade à ocorrência de licitação, de modo a garantir a maior participação de interessados e o controle da população a partir do conhecimento dos termos do seu edital. É o que garante os instrumentos jurídicos da Lei de Licitações e Contratos a seguir transcritos:

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;

II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração

Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

§ 1º O aviso publicado conterá a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação.

No caso da licitação na modalidade convite, o seu instrumento convocatório também deverá ser divulgado, na forma disposta no parágrafo 3º do artigo 22 da Lei de Licitações e Contratos, *verbis*:

§ 3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

A realidade tem demonstrado que os meios de divulgação utilizados para a publicidade dos editais de licitações não têm sido os mais eficazes para garantir o interesse da comunidade no acompanhamento desses procedimentos.

Se uma licitação é realizada em uma cidade em que não circula um determinado jornal, não tem sentido prático divulgar nessa mídia o edital correspondente. Haveria de ser utilizado o meio que mais alcançasse os munícipes que seriam, em tese, os mais aptos a manifestar interesse no acompanhamento do certame. Assim, deveria ser divulgado o edital via carro de som ou via rádio, por exemplo.

Certo é a pouca atenção que é dada ao valioso poderio desse instrumento, haja vista que à ocorrência da grande maioria dos gastos públicos precede a licitação. E se bem vigiada essa porta, muitas irregularidades seriam prevenidas.

3.1.12 Direito de impugnar edital

A disposição do artigo 41, em seu parágrafo 1º, assegura a qualquer cidadão o direito de impugnar, antes da abertura da licitação, edital de licitação que contenha vício de irregularidade, como se constata do texto legal:

Parágrafo 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.

A utilização dessa ferramenta jurídica pressupõe conhecimento prévio do cidadão da realização da licitação. Como essa publicidade não tem se dado na intensidade devida, o uso desse meio de impugnação não tem sido comum.

3.1.13 Direito à obtenção de cópia de processo licitatório e de instrumento de contrato

Pela previsão do artigo 63, qualquer interessado pode requerer cópia autenticada dos autos do processo licitatório e do decorrente contrato, conforme menciona o artigo:

Artigo 63: É permitido a qualquer licitante o conhecimento dos termos do contrato e do respectivo processo licitatório e, a qualquer interessado, a obtenção de cópia autenticada, mediante o pagamento dos emolumentos devidos.

O presente instrumento tanto serve ao licitante para que lhe propicie recorrer ou representar contra decisão da Comissão de Licitação que lhe seja contrária, como ao cidadão também para examinar com mais propriedade os procedimentos havidos e ensejando eventual representação contra contrariedades detectadas.

3.1.14 Direito de representar por contrariedade à lei de licitações e contratos

A Lei de Licitações e Contratos prescreve em seu artigo 101 que qualquer cidadão pode levar ao conhecimento do Ministério Público fato, sua autoria, e circunstâncias sobre questões que impliquem contrariedade aos ditames ali inseridos, conforme se verifica da transcrição a seguir:

Art. 101: Qualquer pessoa poderá provocar, para os efeitos desta Lei, a iniciativa do Ministério Público, fornecendo-lhe, por escrito, informações sobre o fato e sua autoria, bem como as circunstâncias em que se deu a ocorrência.

Não poderia ser diferente, já que o Ministério Público é o fiscal da Lei, sob todos os seus aspectos. Não obstante, o legislador fez bem ao enfatizar essa legitimação do cidadão, pois lhe dá mais segurança em eventual atitude dessa natureza.

3.1.15 Direito de noticiar a inexecução contratual

Realizada a licitação e pactuado o seu objeto, cabem à administração e ao contrato a execução do estabelecido.

Constatando alguma irregularidade na execução desse contrato o cidadão poderá acionar o Tribunal de Contas ou órgãos do controle interno para as providências cabíveis. É o que diz a Lei de Licitações e Contratos em seu artigo 113 parágrafo 1º:

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.

Ao Ministério Público também é devida representação contra irregularidades em licitações e contratos, objeto do disciplinamento da Lei n. 8.666/93. O instrumento em questão tem sido bem utilizado pelos licitantes quando se sentem prejudicados quanto aos resultados dos certames.

3.1.16 Obrigatoriedade de comunicação da liberação de recursos

Prevê a Lei 9.452/1997, em seu artigo 1º, que a liberação de recursos federais efetuada a município será, pelo titular transferidor, notificada à respectiva câmara municipal, como se verifica a seguir:

Artigo 1º: Os órgãos e entidades da administração federal direta e as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista federais notificarão as respectivas Câmaras Municipais da liberação de recursos financeiros que tenham efetuado, a qualquer título, para os Municípios, no prazo de dois dias úteis, contado da data da liberação.

Está previsto no artigo 2º da referida Lei que a Prefeitura beneficiária da liberação a comunicará aos partidos políticos, aos sindicatos de trabalhadores e às entidades empresariais, com sede no Município, dispondo que:

Artigo 2º: A Prefeitura do Município beneficiário da liberação de recursos, de que trata o art. 1º desta Lei, notificará os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no Município, da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis, contado da data de recebimento dos recursos.

Acrescenta o artigo 3º dessa Lei que, em caso de descumprimento dos preceitos da Lei 9.452/1997, as Câmaras representarão ao Tribunal de Contas da União: “As Câmaras Municipais representarão ao Tribunal de Contas da União o descumprimento do estabelecido nesta Lei”.

As fiscalizações realizadas pelos órgãos de controle não têm sistematizado verificações quanto ao cumprimento dessa norma.

3.1.17 Direito de vista e cópia de processos no Tribunal de Contas da União

A Resolução n. 136/2000 do Tribunal de Contas da União, em seu artigo 55, parágrafo 3º, abaixo transcrito ordena legitimidade a qualquer pessoa para solicitar vista e cópia de processos encerrados perante aquele Órgão:

Artigo 55, parágrafo 3º: Qualquer pessoa é parte legítima para solicitar, à Presidência, vista e cópia de processos encerrados, que tenham sido objeto de deliberação pelo Tribunal com decisão definitiva ou terminativa e da qual não caiba mais recurso, ressalvados os casos em que os autos tenham sido mantidos em sigilo pelo órgão Colegiado.

É despropósito jurídico a manutenção dessa regra. Trata-se de uma afronta aos princípios da publicidade e transparência da administração pública. Já devia ter sido repudiada nos tribunais essa disposição regulamentar.

Vemos como exacerbada a proteção dos dados constantes desses processos. Chega-se até a se imaginar um viés elitista no conteúdo dessa norma. Aos pobres que estão mais propícios a cometer crimes contra o patrimônio particular – furto, roubo, latrocínio etc. – seus processos perante a Justiça não têm, em regra, sigilo a guardar. Ao contrário, aqueles que ocupam funções públicas, em regra de direção, mais abastados, têm a proteção do Estado para não terem seus delitos publicizados. O Ministério Público Federal bem que poderia questionar a constitucionalidade dessa norma.

3.1.18 Direito de propor ação popular

O art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal consigna:

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;

Sobre o instituto da ação popular, Silva (2004, p.460) explicita:

Trata-se de um remédio constitucional pelo qual qualquer cidadão fica investido de legitimidade para o exercício de um poder de natureza essencialmente política, e constitui manifestação direta da soberania popular consubstanciada no art. 1º, parágrafo único, da Constituição: todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente. Sob esse aspecto é uma garantia constitucional política. Revela-se como uma forma de participação do cidadão na vida pública, no exercício de uma função que lhe pertence primariamente. Ela dá a oportunidade de o cidadão exercer diretamente a função fiscalizadora, que, por regra, é feita por meio de seus representantes nas Casas Legislativas.

Tem-se, com a ação popular, disciplinada pela Lei nº. 4.717/65, mais um instrumento de controle do patrimônio comum do povo, desta feita, em âmbito jurisdicional.

3.1.19 Direito de peticionar pela ação civil pública

O art. 129, inciso III, da Constituição Federal prescreve:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Acerca da ação civil pública, Pietro (2003, p.664) explicita:

A denominação justifica-se quer pela titularidade da ação (que compete ao Ministério Público, a pessoas jurídicas de direito público e às de direito privado que integram a Administração Indireta e, excepcionalmente, a entidades particulares) quer pelo seu objeto, que é sempre a defesa de interesse público ou, mais especificamente, de interesses difusos.

A ação civil pública está disciplinada pela Lei n. 7.347/85 e sua utilização também tem se dado como meio judicial cabível para punir os responsáveis por atos de improbidade administrativa, nos termos do artigo 37, § 4º, da Constituição e da Lei n. 8.429/92.

3.2 Instrumentos práticos

Sob este título, estamos denominando alguns mecanismos que, materializando, em parte, o dever de transparência da administração, facilitam o acesso a informações úteis ao exercício do controle popular do dinheiro público. São endereços eletrônicos da rede mundial de computadores – a Internet – mantidos por entidades públicas que disponibilizam dados diversos relacionados à gestão da coisa pública e que facilitam o cidadão na sua tarefa de informar-se para bem controlar a coisa pública.

A tarefa de vigilância da coisa pública pelo cidadão não só tem suporte na disponibilidade da informação, mas pressupõe também que o cidadão saiba lidar com os dados desse acesso. Tais informações compõem um saber técnico próprio – contabilidade, finanças e administração públicas - e, por isso, é necessário que o cidadão se capacite o mínimo necessário para realizar esse exercício. Para tanto, relacionamos diversos endereços da *internet* em que estão acessíveis publicações técnicas que habilitam o cidadão nesse conhecimento acerca da administração pública ajudando-o a lidar com o objeto da sua tarefa de controle.

Antes, porém, se faz necessário esclarecermos que verbas públicas são normalmente administradas pelos governantes. A principal fonte de recursos do Estado é a decorrente da arrecadação de impostos. A Constituição Federal prevê as regras referentes à repartição das receitas tributárias entre os entes federativos, bem como as de financiamento de certos serviços como a saúde, a educação e outras.

As transferências de recursos federais a estados e municípios podem ser classificadas segundo as seguintes modalidades:

- a) constitucionais;
- b) legais;
- c) voluntárias;
- d) direta ao cidadão.

As constitucionais são as transferidas por determinação da Carta Magna, a exemplo do FPM (CF, art. 159), do FPE (CF, art.159) e do ITR (CF, art. 158).

As legais são as previstas em leis específicas, como exemplo as transferências relativas ao FUNDEF e ao SUS, estas depositadas fundo a fundo, ou seja diretamente do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde estaduais, do Distrito Federal e municipais.

Já as transferências voluntárias materializam-se em repasses de recursos correntes ou de capital a outro ente federado, ou entidade privada, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, não decorrente de determinação constitucional ou legal, na forma de convênios ou contratos de repasses. Ressalve-se que os recursos do SUS são movimentados via convênios.

Finalmente, as transferências diretas ao cidadão referem-se àquelas destinadas à cobertura de programas concessores de benefícios financeiros mensais à população-alvo do programa. Aos entes federativos cabem o cadastramento das pessoas que preenchem os requisitos legais de concessão, a instituição de conselhos de controle social e outras tarefas administrativas. Os recursos, no entanto, são repassados diretamente aos beneficiários.

As despesas públicas geralmente são tituladas tendo em conta a sua vinculação a algum tipo de aplicação. São as seguintes rubricas mais comuns:

- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);
- Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos (EJA);
- Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE);
- Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS);
- Sistema Único de Saúde/Fundo Nacional de Saúde (SUS/FNS), incluindo:
 - Programa de Agentes Comunitários (PACS);
 - A Assistência Farmacêutica Básica;
 - Programas de Saúde da Família (PSF);
 - Programa de Combate às Carências Nutricionais;
 - Ações de Vigilância Sanitária;
- Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério (FUNDEF);
- Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE);
- Fundo Especial de Petróleo (FEP);
- Imposto Territorial Rural (ITR);
- Salário Educação (SAE-FNDE);

- Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações (FEX) oriundo do Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX);
- Departamento Nacional de Produção Mineral (CFM);
- Convênios e Contratos de Repasse estaduais e federais.

3.2.1 Consulta ao orçamento geral da União

Os dados do orçamento geral da União e da sua execução podem ser consultados no seguinte endereço eletrônico na Internet:

- <https://siga.senado.gov.br/siga/scripts/login/webiHome.jsp>;
- <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>.

É de suma importância o acompanhamento da execução orçamentária do governo federal pois, embora não tenhamos no Brasil a instituição do orçamento impositivo, que garantiria o fiel cumprimento das despesas ali estipuladas, a previsão de gastos sinaliza para os preparativos da sua fiscalização por quem pretenda exercê-la.

3.2.2 Consulta dos montantes das transferências constitucionais e legais (exceto do SUS)

Os valores mensais repassados pela União por determinação constitucional e legal aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a título de FPM, FPE, FEP, FUNDEF, SAE-FNDE, CIDE, FUS, ITR, CFM e FEX podem ser encontrados nos seguintes endereços eletrônicos na Internet:

- <https://www13.bb.com.br/appbb/portal/gov/ep/srv/daf/index.jsp>;

- http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp;
- <http://www.portaltransparencia.gov.br/Portal.asp>.

São de excepcional utilidade essas ferramentas. A grande maioria das prefeituras do país sobrevive quase que exclusivamente das receitas de transferência informadas nesses endereços eletrônicos. O interesse dos vereadores nessas informações também é considerado pois do seu montante depende o repasse às câmaras municipais. E a divulgação desses valores a toda a comunidade diretamente vinculada à sua aplicação seria de enorme valia para o controle popular do dinheiro público.

Assim, pelo grande interesse que despertam essas informações, o seu acesso deveria ser muito mais facilitado do que é, pois não é fácil para o leigo descobrir nas páginas principais dos órgãos informantes o atalho para se chegar àquelas, além da necessidade de ser dada a máxima publicidade dos endereços eletrônicos do respectivo atalho.

3.2.3 Consulta dos montantes do Sistema Único de Saúde - SUS

Os valores mensais dos recursos repassados a prestadores de serviços em âmbito federal, estadual e municipal provenientes do Sistema Único de Saúde (SUS) podem ser consultados no seguinte endereço eletrônico na Internet:

- <http://w3.datasus.gov.br/datasus/datasus.php?area=360A2B0C0D0E0F360G2H0I1Jd2L3M0N&VInclude=../site/texto.php>;
- http://portal.saude.gov.br/portal/saude/area.cfm?id_area=352;
http://portal.saude.gov.br/portal/saude/Gestor/area.cfm?id_area=347;
- http://portal.saude.gov.br/portal/saude/area.cfm?id_area=185.

Outra importante fonte de gasto do Estado é a Saúde. Como essas despesas são de natureza bastante específica, com legislação própria, a fiscalização das mesmas acaba sendo um tanto complexa, tanto mais para o leigo.

Desse modo, para viabilizar o controle popular das despesas da saúde seria necessário fazer a comunidade ser participada sobre as regras de aplicação desses recursos.

3.2.4 Consulta a convênios e a contratos de repasse federais

Para consultar informações sobre a execução desses instrumentos acesse o seguinte endereço eletrônico na Internet:

- <http://www.cgu.gov.br/sfc/convenio/convenios.asp>
- <http://www.obrasnet.gov.br/>

Por meio do acesso a esses endereços eletrônicos é possível obter, ainda que mínimas, informações sobre a celebração e execução dos convênios e contratos de repasses.

É claro que maior divulgação desses instrumentos deveria ser dada para que o cidadão pudesse acompanhar desde a liberação dos recursos para objeto desses convênios e contratos de repasses, o que possibilitaria, a tempo, representação por irregularidade eventualmente constatada.

3.2.5 Consulta beneficiários do programa bolsa família

Para consultar os beneficiários cadastrados no programa Bolsa Família do governo federal acesse o seguinte endereço eletrônico na Internet:

- <https://webp.caixa.gov.br/bancosocial/empresa/BES/hom//totalizadores/BESPWT0030.ASP?strOrigem=L>.

Acaso mais facilitado o acesso a essas informações, poderia os municípios, conhecendo o nome dos beneficiários, verificar, dentre os contemplados na sua cidade, se os mesmos ostentam as condições requeridas para figurarem como tal, o que possibilitaria a notícia de eventual contrariedade à norma aos órgãos competentes.

3.2.6 Consulta à regularidade fiscal

Para contratar regularmente com o Estado, para o fornecimento de bens ou serviços, ou mesmo para receber recursos públicos a qualquer título, o contratado ou conveniado deve ostentar regularidade perante a Fazenda Pública.

Para consultar a regularidade fiscal perante as fazendas estaduais, a Receita Federal, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), a Previdência Social e a Dívida Ativa da União, consulte os seguintes endereços eletrônicos na Internet:

- <http://www.sintegra.gov.br>;
- <http://www.receita.fazenda.gov.br/Grupo2/Certidoes.htm>;
- <http://www010.dataprev.gov.br/cws/contexto/cnd/cnd.html>;
- <https://webp.caixa.gov.br/cidadao/Crf/FgeCfSCriteriosPesquisa.asp>;
- <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/default.asp?Centro=/serpro/certidao/default.asp>.

Aquele que contratar, sob qualquer forma, com o Estado deverá ostentar regularidade perante as fazendas públicas. Desse modo, conhecendo o cidadão a identificação de quem tenha contratado ou esteja em vista de contratar com um ente público, poderá

consultar sua regularidade fiscal nesses endereços e acaso descubra alguma anomalia nesse pertinente representar ao poder competente.

3.2.7 Consulta às compras do governo federal

O site Comprasnet traz informações sobre licitações no âmbito do governo federal podendo ser consultado no seguinte endereço eletrônico na Internet:

- <http://www.comprasnet.gov.br>.

O sítio em questão não centraliza, como deveria, as informações sobre compras de todos os órgãos públicos, mas já contempla dados que servem de balizamento para as aquisições da administração pública de um modo geral.

3.2.8 Consulta às contas públicas

A Lei n. 9.755/1998 atribuiu ao Tribunal de Contas da União a criação e a manutenção de uma *homepage* com endereço na Internet 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).

Os dados e informações objeto de divulgação pelo TCU em cumprimento à Lei nº. 9.755/1998 são os disponíveis no seguinte endereço eletrônico na Internet:

- www.contaspublicas.gov.br

Esse sítio eletrônico não teve a adesão dos órgãos públicos pretendida pela citada Lei. Uma pena que o TCU, com seu poder normativo, não viabilize, com inteireza, sua utilização dessa ferramenta.

Destaque-se que por meio desse instrumento estariam concretizados diversos dos direitos a informações coligidos nesta monografia.

3.2.9 Para “denunciar” irregularidades

As constatações de irregularidades na gestão do erário podem ser noticiadas à Controladoria-Geral da União (CGU), ao Ministério Público Federal (MPF), ao Tribunal de Contas da União (TCU), ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), seguindo-se orientação constante nos seguintes endereços eletrônicos na Internet:

- http://www.presidencia.gov.br/cgu/form_main.htm;
- http://www.pgr.mpf.gov.br/pgr/idades_mpf/index1.jsp;
- http://www2.tcu.gov.br/portal/page?_pageid=33,602561&_dad=portal&_schema=PORTAL;
- http://www.cnj.gov.br/pages/anonimo/fale_conosco.htm;
- <http://www.cnmp.gov.br/denuncie>.

É importante a disponibilidade desses instrumentos de representação contra desvios na aplicação do dinheiro público, visto que, em regra, as repartições desses órgãos situam-se nas capitais dos estados e muitos cidadãos que ali não residem poderiam ter dificuldades de oferecer eventual notícia dessa natureza. A internet veio facilitar essa tarefa à população. Estes, como todos os demais instrumentos aqui relacionados, precisam ser mais divulgados.

3.2.10 Consulta de processos contra gestores públicos

Os processos de contas de gestores públicos que tenham administrado recursos federais podem ser consultados no banco de dados mantido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) através do seguinte endereço eletrônico na Internet:

- <https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>

Outro instrumento de grande valia para o acompanhamento das prestações de contas regularmente apresentadas ao TCU e daquelas instauradas por constatação de eventual irregularidade na aplicação dos recursos públicos.

O rotineiro acompanhamento dessas informações traria ao cidadão maior conscientização política que lhe serviria quando do julgamento popular nas urnas daqueles com responsabilidades em apreciação naquela Corte de Contas.

3.2.11 Consulta cadastro de contas irregulares com débito

O Tribunal de Contas da União mantém cadastro de pessoas físicas e jurídicas que tendo estado na condição de gestores do patrimônio público federal e tenham tido suas contas julgadas irregulares por decisão definitiva transitada em julgado. Essas informações são encaminhadas para os Tribunais Regionais Eleitorais. Esse cadastro pode ser acessado no seguinte endereço eletrônico na Internet:

- http://www2.tcu.gov.br/portal/page?_pageid=33,512633&_dad=portal&_schema=PORTAL.

Mais um instrumento de conscientização política dos cidadãos. Neste caso, os responsáveis perante o TCU já tiveram suas contas julgadas irregulares e não mais lhes cabe qualquer recurso naquela instância.

Se houvesse uma maior divulgação dessas informações, maior chance de que os cidadãos rejeitassem nas urnas a reeleição de gestores que já demonstrarem inaptidão para o exercício de funções públicas.

3.2.12 Orientações sobre a criação de ONG para fiscalizar o dinheiro público

Não obstante o exercício do controle popular do dinheiro público possa ser exercido por qualquer cidadão, é interessante que a sociedade se organize em grupos ou até mesmo formalize organizações não governamentais – as ONGS – para desenvolver a tarefa de controle do Estado com possibilidade de mais eficácia.

Atua nos Estados brasileiros o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral e Administrativa (MCCEA) composto por entidades representativas de segmentos sociais que podem ser contatados para denúncias de irregularidades.

Num trabalho inédito, a União dos Auditores do TCU (AUDITAR) desenvolveu o projeto “Adote um Município” que presta orientações sobre a constituição de ONGS para tal fim e oferece acompanhamento técnico de um “padrinho” para as ações de fiscalização a serem realizadas. Para maiores informações consulte o seguinte endereço eletrônico na Internet:

- <http://adoteummunicipio.locaweb.com.br>.

Diversas ONGs já desenvolvem trabalhos voltados para o controle popular do dinheiro público e o conhecimento quanto à atuação das mesmas orienta o iniciante para essa tarefa. As ações dessas organizações podem ser consultadas nos seguintes endereços eletrônicos:

- Transparência Brasil – www.transparenciabrasil.org.br;
- Amarribo - www.amarribo.org;
- Contas abertas – www.contasabertas.com.br;
- Controle Popular - <http://www.controlepopular.org.br>;
- Fiscal - <http://www.fiscal.org.br>;
- Piracicaba 2010 - <http://www.piracicaba2010.com.br>;

- Transparência Capixaba - <http://transparenciacapixaba.zeta.8x.com.br>.

3.2.13 Consulta cartilhas de orientação

Com vista a orientar o cidadão na sua tarefa de controle da administração pública, alguns órgãos públicos e entidades não governamentais desenvolveram cartilhas e manuais técnicos cujo aprendizado favorece o melhor desempenho do exercício do controle popular do dinheiro público.

Esses documentos podem ser consultados nos seguintes endereços eletrônicos:

- Cartilha “O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil” de autoria da Amigos Associados de Ribeirão Bonito – Amarribo, podendo ser acessada no seguinte endereço eletrônico na Internet:
 - <http://www.amarribo.org.br/mambo/images/stories/organizar/ocacnpdb3ed.pdf>.
- Cartilha “Gestão de Recursos Federais – manual para os agentes municipais” de autoria da Controladoria-Geral da União, podendo ser acessada no seguinte endereço eletrônico na Internet:
 - http://www.cgu.gov.br/cgu/cartilha_CGU.pdf.
- Cartilha “Olho Vivo no Dinheiro Público” de autoria da Controladoria-Geral da União, podendo ser acessada no seguinte endereço eletrônico na Internet:
 - <http://www.cgu.gov.br/sfc/9dez/cartilha/index.html>.

- Cartilha “O que você precisa saber sobre transferências constitucionais” de autoria da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, podendo ser acessada no seguinte endereço eletrônico na Internet:
 - <http://www.stn.fazenda.gov.br/servicos/download/cartFPEeFPM.pdf>.

- Cartilha “Cartilha de Fiscalização Financeira e Controle – um manual de exercício da cidadania”, de autoria da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, podendo ser acessada no seguinte endereço eletrônico na Internet:
 - <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cffc/cartilha.pdf>.

- Cartilha “Lei de Responsabilidade Fiscal - Guia de Orientação para as Prefeituras” de autoria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, podendo ser acessada no seguinte endereço eletrônico na *internet*:
 - http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/lrf/publicacoes/guia_orientacao.pdf.

- Publicação “Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal” de autoria da Secretaria do Tesouro Nacional, podendo ser acessada no seguinte endereço eletrônico na Internet:
 - <http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>.

Publicação “Manual de Obtenção de Recursos Federais para Municípios - sem intermediação de terceiros, orientação aos prefeitos” de autoria do Senado Federal, podendo ser acessada no seguinte endereço eletrônico na Internet:

- http://www.senado.gov.br/ilb/materialaberto/manual_tudo.htm.

- Publicação “Repasse de Recursos do Orçamento Geral da União – Manual de Orientações Técnicas aos Municípios” de autoria da Caixa Econômica Federal, podendo ser acessado no seguinte endereço eletrônico na Internet:

- http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/orcamento_geral/municipios/Manual_V006_15_03_2005.pdf.

- Publicação “Transferências Constitucionais e Legais” de autoria do Tribunal de Contas da União (TCU), podendo ser acessada no seguinte endereço eletrônico na Internet:

- http://www.contaspublicas.gov.br/Download/Cartilha_Transf_Const_Leg.pdf.

- Publicação “Convênios e Outros Repasses” de autoria do Tribunal de Contas da União (TCU), podendo ser acessada no seguinte endereço eletrônico na Internet:

- http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAO/CONVENIOS/CONVENIOS_E_OUTROS_REPASSSES.PDF.

- Publicação “Licitações e Contratos – orientações básicas” de autoria do Tribunal de Contas da União (TCU), podendo ser acessada no seguinte endereço eletrônico na Internet:

- http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAO/LICITACOES_CONTRATOS/LICITACOES_CONTRATOS_3A_ED.PDF.

- Publicação “Cartilha de Licenciamento Ambiental” de autoria do Tribunal de Contas da União (TCU), podendo ser acessada no seguinte endereço eletrônico na Internet:
 - http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAO/MEIO_AMBIENTE/CARTILHA_DE_LICENCIAMENTO_AMBIENTAL.PDF.

- Publicação “Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE” de autoria do Tribunal de Contas da União (TCU), podendo ser acessada no seguinte endereço eletrônico na Internet:
 - http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/LISTAPUBLICACOES/CCPNAE3_INTERNET.PDF.

Observação: consulta errata:

- http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/LISTAPUBLICACOES/CCPNAE3_ERRATA_JUL_2005.PDF.

3.2.14 Outras informações

O autor desta monografia é idealizador do site www.dinheiropublico.com.br a partir do qual podem ser diretamente acessadas a grande maioria das informações constantes nos endereços públicos na Internet aqui relacionados, bem como ali podem ser consultadas orientações jurídicas e técnicas básicas para o exercício do controle popular do dinheiro público.

4 CONCLUSÃO

O sentimento que nos envolve ao concluirmos o presente trabalho é o de que a corrupção pode sim ser perfeitamente refreada com o uso adequado do instrumental jurídico e prático retro apresentado.

Restou demonstrado ser a legislação brasileira profícua em normas fomentadoras da iniciativa de controle popular do dinheiro público.

Será preciso, entretanto, despertar na sociedade a necessidade de se apropriar desse conhecimento, para, só assim, viabilizarem-se ações cidadãs voltadas para a proteção do patrimônio público.

Com o quadro de corrupção há anos desenhado no Estado brasileiro, deste será difícil esperar que desempenhe o papel de estimulador da sociedade na adoção de iniciativas de vigilância das ações estatais.

A sociedade civil organizada, através de sindicatos, igrejas, organizações não-governamentais, conselhos de profissionais liberais, grupos informais, e outros, haverá de reunir esforços para a consecução das condições de capacitação dos cidadãos necessárias a tornar rotineira, efetiva e eficaz ações de controle social do Estado.

Diz um adágio popular que a parte mais sensível do corpo humano é o “bolso”. Ao que parece, o cidadão ainda não despertou para a relação de equivalência que há entre os gastos públicos e o seu dinheiro pessoal. Caso contrário, haveria de perceber que, quanto mais o governo depende para a manutenção de suas atividades, menos dinheiro sobra no seu “bolso”. Se consciente disso, cada um de nós deveríamos exigir daqueles que elegemos para administrar o patrimônio comum do povo o mesmo zelo pessoalmente dispensado para cuidarmos dos nossos bens individuais.

Chamemos a atenção, no entanto, que o controle social da administração pública não dispensa as atribuições dos órgãos instituídos de fiscalização, antes se vale destes para promover as devidas apurações das notícias de irregularidades decorrentes das iniciativas populares de controle e a conseqüente persecução penal, civil e administrativa dos responsáveis.

Por conta disso, seria uma ação proativa na esfera desse controle a exigência da sociedade civil dirigida aos governantes para o aparelhamento adequado dessas instituições oficiais possibilitando-as o cumprimento efetivo de suas missões, inclusive no oferecimento rápido e eficaz das demandas originadas em decorrência de iniciativas populares de controle.

Importante também é papel que poderia ser assumido pela Imprensa brasileira no embate à corrupção. Acreditamos que seria tanto mais consagrador o resultado desse enfrentamento se a mídia nacional, principalmente as de alcance das massas populares, a exemplo da rádio AM e da televisão, reservasse igual ou maior espaço, ao dedicado às notícias de ocorrência de corrupção, para a divulgação dos resultados das apurações levadas a termo pelas instituições oficiais de controle. Mais educativa e conscientizadora é a notícia da punição.

Ainda que a realidade seja o sentimento de impunidade a predominar quando se trata de verificar os resultados advindos do combate ao mau emprego do dinheiro público, não podemos nos abater e nos considerarmos vencidos ante a insistência desse fenômeno em se apresentar como um acontecimento natural da vida social do país.

Faz parte das ações populares de controle do Estado examinar profundamente as razões dos piores resultados quanto à penalização dos responsáveis por desvios de recursos do erário, através do acompanhamento das atividades dos órgãos administrativos, legislativos e judiciários envolvidos nessa temática, questionando-lhes seu empenho, seus procedimentos, sua independência, seus meios, a legislação aplicável etc., para, enfim, exigir as correções que efetivamente traduzam em mudança da atual realidade.

A comodidade é da natureza do ser humano e só se evidencia um mal se desmedida e inseqüente. Assim o é quando os pais entregam seus filhos para serem

“educados” pela escola pública, mesmo sabendo que a escola, se muito, só instrui, e a família, esta sim, educa. De semelhante modo, quando entregamos a terceiros, sem a efetiva exigência de “prestação de contas”, o cuidado pelo nosso dinheiro.

Essa prestação de contas não se encerra só num ato formal de entrega, de tempos em tempos, de papéis aos órgãos oficiais de controle. A satisfação a ser dada ao povo tem que fazer parte do cotidiano dos governantes com a efetiva disponibilidade de informações úteis ao pronto exercício do controle popular. É a aplicação do princípio da transparência da administração pública.

Sobre a importância da aplicação do princípio da transparência como instrumento de combate à corrupção, Oyhanarte (1998 apud REIS, 1999, p.46), ao tratar dessa temática na Argentina, em seu artigo “La Información debe ser livre”, escreveu:

La gente está harta de la corrupción. También está cansada y distanciada de sus representantes y de los políticos en general . Todas las encuestas, desde hace años, muestran que la ciudadanía no tiene confianza en quienes dicen administrar la cosa pública. A esta profunda frustración por el funcionamiento de las instituciones básicas de la democracia se suma el escepticismo entendible ante la posibilidad de que algo cambie. Los discursos vacíos de propuestas concretas y muchas veces profundamente hipócritas causan casi tanto daño a la democracia como la corrupción misma. Los ciudadanos esperamos acciones concretas para combatir la hipercorrupción que afecta a la Argentina: ya no nos conforma la mera retórica. Cada poder del Estado puede realizar acciones concretas para atacar las causas estructurales de la corrupción. Una, quizá la más prioritaria, es aumentar la transparencia de los actos de gobierno. La corrupción es un hongo que crece en la oscuridad. El ojo de la ciudadanía puede iluminar las conductas de quienes gobiernan en su nombre para evitar que consideren propio lo que es de todos: los fondos públicos y el poder del Estado. Ahora, ¿cómo puede ser efectiva esa mirada si se le impide acceder a la información que aquél maneja? Ejemplo de transparencia.

O Estado é nada, se não recolhe da população os recursos para o financiamento de suas atividades. Portanto, o povo sendo o exclusivo titular do poder estatal não pode abdicar de suas prerrogativas de “patrão” para exigir dos governantes que lhes dê satisfação quanto ao uso desse dinheiro. Nesse pertinente, a omissão do povo é outra face da corrupção.

Para concluirmos, enfatize-se que a Constituição vigente garante a participação direta dos administrados no curso do processo de formação da vontade administrativa, tanto na sua preparação, como na fiscalização de sua execução, de modo a minimizar os riscos de não alcance do interesse público pré-idealizado. Para tanto, os cidadãos dispõem do “arsenal” jurídico e prático aqui coligido e que precisa ser efetivamente testado quanto a sua eficácia, antes de bradarmos aos quatro cantos: o combate à corrupção é inútil!

REFERÊNCIAS

AGRA, Walter de Moura. **Manual de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ALMEIDA, Maria do Rosário Guimarães (Org.). **Caminhos para a normalização de monografias**. São Luís: Faculdade São Luís, 2004.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14724**: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro, 2005.

BATISTA, Lygia Maria de Godoy. Cidadania e Controle Popular: meios políticos. **Revista do Tribunal Regional da 21ª Região**, v.7, n.7, n.1, p.29-37, abr. 2000.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, 1988.

_____. **Decreto-Lei n. 00**, de 25 de fevereiro de 1967.

_____. **Decreto-Lei n. 201**, de 27 de fevereiro de 1967.

_____. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 e alterações posteriores**. Brasília, 1993.

_____. **Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992**. Brasília, 1992.

_____. **Lei n. 101, de 4 de maio de 2000**. Brasília, 2000.

_____. **Lei n. 9.452, de 20 de março de 1997**. Brasília, 1997.

_____. **Lei n. 9.051, de 18 de maio de 1995**. Brasília, 1995.

_____. **Cartilha de fiscalização financeira e controle**: um Manual de Exercício da Cidadania. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

_____. **Cartilha de licenciamento ambiental**. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), 2004.

_____. **Cartilha para conselheiros do programa nacional de alimentação escolar**. Brasília: TCU, 6ª Secretaria de Controle Externo, 2004.

_____. **Convênios e outros repasses**. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), 2003.

_____. **Entendendo a lei de responsabilidade fiscal.** Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2000.

_____. **Gestão de recursos federais. manual para os agentes municipais.** Brasília: Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle, 2005.

_____. **Licitações e contratos – orientações básicas.** Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), 2006.

_____. **Manual de obtenção de recursos federais para municípios sem intermediação de terceiros.** Brasília: Senado Federal, 2004.

_____. **Lei de responsabilidade fiscal - guia de orientação para as prefeituras.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000.

_____. **Olho vivo no dinheiro público:** um guia para o cidadão garantir os seus direitos. Brasília: Controladoria – Geral da União. Secretaria Federal de Controle, 2004.

_____. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais.** Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2005.

_____. **Repasse de Recursos do Orçamento Geral da União – Manual de Orientações Técnicas aos Municípios.** Brasília: Caixa Econômica Federal, 2005.

_____. **Transferências Constitucionais e Legais.** Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), 2005.

BRITTO, Maísa F.G.Kalatzis; FILHO SILVA, Milton Gomes da; FARIAS, Maria Aparecida Gonçalves. **Controle externo e controle social da administração pública:** uma análise das oportunidades de interação. Aracajú, 2004.

BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle dos gastos públicos no Brasil:** instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

CAMPELO, Valmir. Controle social da gestão pública. **Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará**, n.16, p.119-123, jan./dez. 2004.

CONTROLE SOCIAL UM ALIADO DO CONTROLE OFICIAL. 23 maio 2003. **Palestra proferida pelo Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul no Seminário Transparência e Controle Social promovido pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc no Auditório Nereu Ramos da Câmara dos Deputados.** Brasília.. Disponível em: < <http://www.inesc.com.br>>. Acesso em 19 mar. 2002.

FREITAS, Juarez. O controle social do orçamento público. **Interesse Público**, v.3, n.11, p.13-26, jul./set. 2001.

- FREITAS, Juarez. O princípio da democracia e o controle do orçamento público brasileiro. **Interesse Público**, v.4, p.11-23, jan./dez. 2002.
- FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo : Malheiros, 2004.
- GANDRA, Evandro Martins. O Controle e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, v.1, n.4, p.396-402, abr. 2002.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1987.
- JÚNIOR, Gabriel Dezen. **Curso Completo de Direito Constitucional**. Brasília: Vestcon, 2005.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 4. ed. São Pulo: Atlas, 1992.
- MANUAL, de fundos públicos 2003: controle social e acesso aos recursos públicos. São Paulo Abong: Peirópolis, 2003. (série desenvolvimento institucional). ISBN 8575960091.
- MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; PEREIRA, José Matias. Controle social no Brasil: confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 34, n.98, p.63-72, out./dez. 2003.
- MEIRELES, Helly. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed., São Paulo: Malheiros, 2002.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed., São Paulo: Malheiros, 2004.
- MESQUITA, Ronaldo S. de. A Emenda Constitucional 25, a Lei de responsabilidade fiscal e o controle social. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, v.22, n.51, p.21-23, jan./mar. 2001.
- MILESKI, Hélio Saul. Transparência do poder público e sua fiscalização. **Interesse Público**, v.4, p.24-36, jan./dez.2002. n.Especial.
- MONTEIRO, Geraldo Tadeu Monteiro; SAVEDRE, Mônica Maria. **Método da Pesquisa Jurídica**: manual para elaboração e apresentação de monografia. Rio de Janeiro: Renoar, 2001.
- MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2001
- OLIVEIRA, José Ribeiro de. **A corrupção entrava o Brasil**. Imperatriz, MA: Ética, 2005.
- OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de. **Monografia jurídica**: orientações metodológicas para o Trabalho de Conclusão de Curso. 3.ed. Porto Alegre: Síntese,2003.

OYHANARTE, Marta. La Información debe ser livre. **Diário Clarín**, Lunes, 12 de out. 1998

PARIZI FILHO, João. Controle popular das licitações. **Advocacia Pública**, v.1, n.2, p.12, out. 1995.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2003.

REIS, Danilo Adelwal Mendes. **A aplicação do princípio constitucional de publicidade e o controle social da administração pública**. 1999. Monografia (Curso de Ciências Contábeis) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 1999.

RODRIGUES, Anadyr de Mendonça. O combate à corrupção. **Consulex: Revista Jurídica**, v.6, n.136, p.8-10, 15 set. 2002.

SANTOS, Jair Lima. O TCU e os controles estatal e social da administração pública. **Revista do tribunal de Contas da União**, v.33, n.94, p.13-47, out./dez. 2002.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 23 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade**. Campinas: Unicamp, 2002.

TAVEIRA NETO, Francisco; CARCURE, Mônica França de Sousa. Princípio da publicidade e controle social. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, v.3, n.31, p.4021-4025, jul.2004.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1996.

TREVISAN, Antoninho Marmo. Cartilha. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2004.

VAZ, Sérgio. **Lei das licitações, princípios e situações de fraude e corrupção nas licitações**: lei n. 8.666, de 21/06/93. Presidente Prudente: Data Juris, 1993.