

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – FDUSP.

PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU* EM DIREITOS HUMANOS.

**DA NECESSIDADE DA INTEGRAÇÃO DE CONTROLES NA ÁREA GOVERNAMENTAL E SUA IMPORTÂNCIA PARA A IMPLEMENTAÇÃO E O CUMPRIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Professora Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO

Aluno: NORBERTO PEREIRA PLATERO

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, para conclusão do curso de Pós-graduação *lato sensu* em Direitos Humanos.

São Paulo  
Outubro, 2006.

## **DEDICATÓRIA**

À Rosária, minha mãe, guerreira destemida, que me ensinou os caminhos da  
retidão e da coragem.

À Marisa, minha esposa, pelo companheirismo e apoio.

Aos colegas da Controladoria Regional da União no Estado de São Paulo  
CGU – Regional/SP, pelos inestimáveis debates e contribuições.

## RESUMO

A Constituição Federal de 1988, reconheceu em seu artigo 6º, posteriormente reforçado com a edição da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, um conjunto de direitos sociais aos quais todos, brasileiros e estrangeiros residentes no país, deveriam ter acesso.

Sabe-se que esses direitos sociais não constituem meramente um conjunto de normas programáticas, uma carta de intenções, mas, sim, um conjunto de direitos subjetivos de cada cidadão, aos quais o aparelhamento estatal deve responder com ações positivas para seu cumprimento.

Sabe-se, também, que esses direitos sociais deveriam ser convertidos em políticas públicas, as quais seriam implementadas por meio de programas de governo, que deveriam estar previstos nas peças orçamentárias.

No entanto, o que se verifica na prática é que, embora assegurados na Constituição Federal, nem todos têm acesso a esses direitos, tendo, muitas vezes, que pleiteá-los em juízo, conseguindo-os por meio de sentença mandamental.

Os governantes argumentam que não existem recursos disponíveis para a implementação desses direitos sociais e, em razão disso, sua implementação é feita gradativamente, observando-se a “**Reserva do Possível**”.

Neste trabalho são discutidos:

- Os direitos sociais;
- As políticas públicas decorrentes desses direitos sociais, e sua conversão em programas de governo;
- A elaboração do Orçamento, como instrumento de previsão e programação de recursos e programação da viabilização dessas políticas públicas;
- Como são geridos os recursos públicos em nosso país;

- A existência dos Controles Internos e dos Controles Externos, e suas missões institucionais;
- O Ministério Público e sua missão institucional;
- O Controle Social previsto no parágrafo único do artigo 1º da CF/88;
- O Orçamento Participativo e as contribuições que poderiam ser feitas para a implementação e acompanhamento dessas políticas públicas.

O foco deste trabalho é mostrar que o aparelhamento estatal atua de forma não coordenada, desconexa, sem um acompanhamento efetivo das Receitas e Despesas que impactam as peças orçamentárias, além do fato de que os orçamentos têm forte caráter político e grande discricionariedade, favorecendo a ineficiência e a corrupção.

A hipótese assumida é que a integração dos Controles na área governamental pode contribuir efetivamente para o cumprimento dessas políticas públicas.

Esses controles seriam os seguintes:

- 1) Controle Interno;
- 2) Controle Externo;
- 3) Controle Social;
- 4) Os controles exercidos pelo Ministério Público na preservação dos direitos sociais e do patrimônio público.

Além disso, é feita uma análise sobre o processo orçamentário, e sobre como a implementação do Orçamento Participativo pode contribuir para a implementação dos direitos sociais.

Trata-se de uma contribuição para o esclarecimento das questões que envolvem os direitos sociais, e sugestões sobre atitudes que poderiam ser implementadas dentro do aparelhamento governamental que pudessem contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos já existentes, objetivando-se o cumprimento dos referidos direitos sociais.

## **ABSTRACT**

The 1988 Federal Constitution, by means of article 6<sup>th</sup>, subsequently supported by the 2000 Constitutional Amendment n<sup>o</sup>.26, legitimated a series of social rights which both brazilian and foreign people, resident in the country, should have access.

It is known that such social rights should not simply constitute a series of planned rules, nor a letter of intent, but a series of subjective rights that each citizen should be granted through positive accomplishments of Legal Authorities.

It is also known that these social rights should be converted into public politics to be implemented by means of government programs and should have already been included in government budgets.

Nevertheless, in practises, these rights have not been accessed by everybody, in spite of the rights foreseen in the Federal Constitution, generating a significant number of legal actions.

Government authorities justify that since there are no funds available to implement these social rights, they have to be accomplished gradually “**According to Possibilities**”.

The items below are discussed in this study:

- Social rights;
- Public politics resulted from these social rights, to be converted into government programs;
- Budget elaboration as an instrument to foresee and allocate government resources and a program to make such public politics effective;
- How public resources of our country are managed.

- The presence of both Internal and External controls, and their institutional missions;
- The Public Office and its institutional mission;
- The Social Control foreseen on sole paragraph of article 1st of CF/88;
- The Participator Budget and contributions that should be developed to implement and supervise such public politics.

The focus of this study is to demonstrate that the performance of the State machine has not demonstrated to be coordinated nor consistent, showing no effective control of its Revenues and Expenditures which reflects negatively on budget estimates, in addition to the fact that every budget represents a strong politic character and arbitration, which encourages the incompetence and corruption practises.

The hypothesis assumed is that the integration of Controls in the government area can effectively contribute to the accomplishment of such public politics.

These controls should be the following:

- 1) Internal Control;
- 2) External Control;
- 3) Social Control;
- 4) Controls performed by the Public Office to preserve the social rights and public wealth.

In addition, an analysis of the budgeting process should be developed, and the effect of the Participator Budget as a contribution for the implementation of these social rights.

This is intended to clarify some questions involving social rights and to suggest some attitudes that should be implemented by government institutions as a contribution not only to improve the existing mechanisms, but to effectively accomplish these social rights.

## SUMÁRIO

Capítulo	Tema	Página
1	Introdução: A Judicialização de causas objetivando-se o cumprimento dos Direitos Sociais previstos na Constituição Federal de 1988. Discussão do Problema .....	1
2	As Políticas Públicas decorrentes dos Direitos Sociais previstos na Constituição Federal de 1988 .....	11
3	O Orçamento como instrumento de previsão de recursos e programação da viabilização de políticas públicas .....	22
4	Da gestão dos recursos públicos .....	37
5	Do Controle Interno .....	44
6	Do Controle Externo .....	58
7	Do Ministério Público e sua missão institucional .....	63
8	Do Controle Social em face da Constituição cidadã .....	69
9	Do Orçamento Participativo e da possibilidade de implementação e acompanhamento de políticas públicas ...	73
10	Conclusões.	78
11	Bibliografia .....	84

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Programa de Governo como interface entre o Orçamento e os Direitos Sociais (que se traduzem em políticas públicas).....	23
Figura 2	Ciclo Orçamentário.....	32
Figura 3	Organograma da Controladoria-Geral da União.....	52

**CAPÍTULO 1)      Introdução - A Judicialização de causas objetivando-se o cumprimento dos Direitos Sociais previstos na Constituição Federal de 1988.**

*“O correr da vida embrulha tudo,  
a vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa,  
sossega e depois desinquieta.*

*O que ela quer da gente é coragem.”*

**(João Guimarães Rosa)**

Com o advento da Constituição de 05 de outubro de 1988, e emendas constitucionais posteriores, muitos princípios constitucionais foram reforçados e outros foram introduzidos na esfera jurídica brasileira, trazendo novo alento e novas possibilidades para o pleno exercício da cidadania e também dos direitos subjetivos.

Apenas a título exemplificativo, sem pretender exaurir o assunto, trata-se de princípios como:

- o da cidadania;
- a dignidade da pessoa humana;
- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- o primado do trabalho, do bem estar e da justiça social;
- a proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- a necessidade de se erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- a necessidade de se promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;
- a participação da comunidade;
- a prevalência dos direitos humanos;
- a igualdade perante a lei;
- a função social da propriedade;
- a defesa do consumidor;
- a defesa do meio ambiente;
- a busca do pleno emprego;

- aqueles ligados às garantias fundamentais do ser humano;
- o juiz natural;
- a ampla defesa e o contraditório;
- o devido processo legal;
- os princípios que devem reger a administração pública;
- a preservação da intimidade;
- os direitos políticos etc.

Ao mesmo tempo, e até por decorrência desses princípios, nossa Carta Constitucional estabelece um conjunto de direitos sociais, a exemplo de:

- educação;
- saúde;
- trabalho;
- moradia;
- lazer;
- segurança
- previdência social;
- proteção à maternidade e à infância;
- assistência aos desamparados, etc.

Os princípios são os grandes valores da vida social, plasmadores das relações jurídicas em sociedade, podendo ser considerados como mandamentos de otimização de toda a ordem jurídica e social.

A Constituição Federal de 1988 tratou, também, das políticas públicas que devem ser perseguidas incessante e sistematicamente, em face da inexauribilidade das necessidades permanentes de aperfeiçoamento do ser humano.

Essas políticas públicas encontram sustentação não apenas no texto constitucional, como também em legislação infra-constitucional específica.

Em face de tudo que foi dito, seria de se esperar que os direitos sociais e as políticas públicas tivessem aplicação imediata. No entanto, embora exista um imenso quantitativo de princípios constitucionais e de políticas públicas, que criam

possibilidades jurídicas de desenvolvimento do ser humano, está ocorrendo no país uma verdadeira corrida ao Poder Judiciário para que este proveja, por meio de ordem mandamental, os direitos constitucionalmente previstos e que, todavia, não estão sendo observados.

A quase totalidade dessas ações é movida contra o Estado, seja para a realização de uma cirurgia, seja para um tratamento médico específico, seja para o fornecimento de medicamentos, seja para se conseguir vagas em escolas públicas, seja para a criação de creches, ou alguma outra ação, que faz parte das políticas públicas constitucionalmente previstas.

Em sua defesa, os titulares de órgãos públicos costumam alegar que:

- Embora haja uma previsão constitucional específica para um dado direito social, nem sempre existe uma lei específica regulamentando a política pública que deveria ser adotada; ou
- Não existem recursos orçamentários disponíveis para atendimento ao pleito formulado; ou
- Por não haver previsão orçamentária, conseqüentemente também não há recursos financeiros disponíveis; ou ainda
- Que a referida previsão constitucional é meramente uma norma programática, algo a ser buscado, porém que não existem condições materiais de sua realização no curto prazo; etc.

Pretendem assim, limitar a ação do Estado à chamada “**Reserva do Possível**”, esquivando-se do cumprimento de obrigações constitucionalmente previstas.

Em conseqüência, verifica-se um crescente desrespeito aos direitos sociais e aos princípios constitucionais e, conseqüentemente, aos direitos subjetivos gerados por esses mesmos princípios.

Sabe-se da existência de um grande quantitativo de ações judiciais dessa natureza, gerando um desgaste muito grande na população que necessita da implementação dos referidos direitos sociais, que deveriam ser traduzidos na implantação de políticas públicas, e um quantitativo imenso de trabalho desnecessário tanto ao Ministério Público, quanto ao Poder Judiciário.

Essa é uma posição muito cômoda tanto para os titulares do Poder Executivo, nos três níveis de governo, bem como para seus gestores e representantes, pois:

- há previsões constitucionais para a implantação dos direitos sociais, que devem ser traduzidos em políticas públicas;
- há políticas públicas já definidas e regulamentadas;
- há previsões constitucionais e infra-constitucionais para a elaboração do Orçamento Público, com todas as suas etapas bem delineadas, a exemplo de:
  - PPA – Plano Plurianual (art. 84, inciso XXIII da CF/88);
  - LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 57 parágrafo 2º); e
  - LOA – Lei Orçamentária Anual (art. 35, parágrafo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).
- há previsão constitucional para a participação da sociedade na implementação e acompanhamento de políticas públicas, possibilitando o Controle Social;
- há comandos constitucionais bem definidos no sentido da participação dos órgãos de Controle Interno e do Controle Externo (Tribunais de Contas) no controle dos gastos públicos, quanto a aspectos de legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e efetividade;

- O Ministério Público tem a incumbência da defesa da ordem jurídica, do regime democrático de direito e dos direitos sociais e individuais indisponíveis; devendo zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados pela Constituição; podendo 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.

Se todos esses institutos existem e estão definidos constitucionalmente, e se o Agente Público deve observar estritamente os mandamentos legais, não há que se argumentar que não existem previsão orçamentária, recursos financeiros, ou leis específicas para esta ou aquela política pública, para cumprir os mandamentos constitucionais.

Assim sendo, este trabalho tem por finalidade fazer uma pesquisa bibliográfica buscando-se identificar os elementos e dispositivos que podem e que devem ser utilizados:

- para a discussão e a elaboração do orçamento público;
- para a utilização dos recursos no custeio da máquina pública;
- para a utilização de recursos orçamentários em investimentos;
- e nas políticas públicas previstas na Constituição Federal.

Assim deve-se, também, buscar identificar as possibilidades de participação do Controle Interno, do Controle Externo, do Controle Social e do Ministério Público, de forma a possibilitar à população o acesso às políticas públicas sem ter que recorrer ao Poder Judiciário para ter seus direitos subjetivos respeitados.

Ao final, creio, será possível pensar com mais clareza sobre a possibilidade de criação de alternativas ao modelo atualmente implantado e seu *modus operandi*.

Para tanto, será necessário:

- Realizar uma pesquisa sobre princípios constitucionais que conduzem à criação de direitos subjetivos com relação a uma prestação positiva por parte do Estado;
- Analisar quais são essas possíveis políticas públicas;
- Estabelecer uma visão simplificada, porém objetiva, do processo de elaboração de Orçamento na área pública, e sua conexão com as políticas públicas;
- Transmitir uma visão dos gastos públicos, tanto em Custeio quanto em Investimento, identificando-os com programas de governo e políticas públicas;
- Tratar sobre o conceito de Controle Interno, direcionando-o para o setor público, nos três poderes da República, e nas três esferas de governo: federal, estadual (incluindo o Distrito Federal) e municipal;
- Tratar sobre o conceito de Controle Externo no setor público, caracterizado pela atuação dos tribunais de contas, nas três esferas de governo;
- Tratar da questão do Controle Social, na participação para elaboração de políticas públicas, na elaboração do orçamento, na participação em Audiências Públicas, na participação em Conselhos Gestores, etc;
- Tratar da questão da Legalidade dos gastos públicos, envolvendo a Lei nº 4320/64; a Lei de Licitações nº 8.666/93; a Lei que instituiu o Pregão Eletrônico - Lei nº 10.520/2002; a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000; e demais legislação pertinente à espécie;
- Atuar sobre a questão da qualidade do gasto público, envolvendo métodos de Custeio que extrapolem a questão da legalidade, para adentrar em conceitos como Economicidade, Eficiência, Eficácia e Efetividade dos gastos públicos;

- Refletir com isenção de juízo sobre a necessidade, ou não, da criação de Controles Internos em todas as esferas de governo, objetivando dar mais transparência ao gasto público.

## **1.1 DEFINIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA**

A situação-problema consiste em saber se os direitos sociais constitucionalmente definidos têm, ou não, condição de serem implantados (e aperfeiçoados com o passar do tempo) conforme prevêem a Constituição Federal e legislação infra-constitucional, ou se os cidadãos brasileiros, estão, inexoravelmente, condenados a ter que provocar o Poder Judiciário sempre que necessitarem de uma contra-prestação mais específica por parte do Estado.

É possível o cumprimento desses direitos sociais, traduzidos em políticas públicas, diante das evidentes limitações orçamentárias?

## **1.2 PREMISSAS DO TRABALHO**

As premissas do trabalho são as seguintes:

- a) Os recursos financeiros recebidos de cada instituição, órgão ou Poder da República, dos Estados e dos Municípios devem ser efetivamente utilizados nos objetos aos quais foram destinados no Orçamento, utilizando os conceitos de Orçamento Participativo em sua elaboração e de Orçamento Impositivo em sua operacionalização;
- b) Os administradores, gestores dos recursos públicos, são agentes públicos capazes, conhecedores de suas atribuições e do funcionamento da máquina pública, buscando imprimir eficiência em todas as etapas de sua gestão;
- c) Tanto o governo federal quanto os governos Estaduais destinarão recursos para aplicação em Tecnologia de Informação, objetivando

o desenvolvimento de sistemas de informação que permitam: melhor utilização dos recursos públicos, maior eficiência na alocação desses mesmos recursos, e maior agilidade por parte da administração na resolução de problemas;

- d) Que esses sistemas de Tecnologia de Informação, posteriormente às etapas de testes, sejam repassados, a custo zero, para serem utilizados pelos municípios, melhorando o desempenho das unidades federativas como um todo.

### **1.3 METODOLOGIA**

A metodologia será a seguinte:

- a) Inicialmente proceder a uma pesquisa bibliográfica sobre o assunto, identificando os principais marcos teóricos que darão sustentação ao trabalho;
- b) De posse dos marcos teóricos, direcioná-los para este trabalho específico, caracterizando o caso sob estudo;
- c) Uma vez realizadas as análises e formuladas as conclusões, elaborar sugestões para o aperfeiçoamento dos mecanismos de atuação e aferição da responsabilidade social dos poderes públicos.

### **1.4 LIMITAÇÕES DO ESTUDO**

Este, provavelmente, seria o trabalho de uma vida, pois envolve questões complexas ligadas a princípios e mandamentos constitucionais, legislação infra-constitucional, sistema de governo, uma anacrônica organização administrativa do aparelhamento estatal, capacitação dos agentes públicos, aplicação em tecnologia de informação, técnicas modernas de custeio e gestão, sistemas efetivos de Controle Interno, Controle Externo e Controle Social, etc.

No entanto, imediatamente, sua limitação encontra-se na exigüidade de tempo para a realização de pesquisas bibliográficas mais amplas e sua sistematização, trabalho que poderá ser melhor explorado em futuro curso de doutoramento.

## **1.5 JUSTIFICATIVAS**

Sabe-se que os programas de governo, em grande parte, são assistencialistas – no sentido negativo do assistencialismo - e não promovem a tão propalada inclusão social; o que só se dará, smj, pela implantação de mudanças profundas nas políticas econômica, tributária, monetária e fiscal, e em uma melhor distribuição de rendas.

No entanto, mesmo sendo assistencialistas e não promovendo efetivamente a inclusão social, o fato concreto é que bilhões de reais são destinados a esses programas de governo e, por conta disso, esses recursos devem ser geridos e controlados de forma mais eficiente, objetivando a salvaguarda do patrimônio público.

Em face do exposto, este trabalho, por si só, já se justificaria. Porém há mais:

- é absolutamente indispensável que os recursos públicos destinados aos programas de governo sejam distribuídos da maneira mais equânime possível, evitando-se favorecimentos ou discriminações políticas desta ou daquela legenda partidária;
- Os recursos públicos recebidos pelo aparelhamento estatal devem ser utilizados com o máximo de eficiência e eficácia, objetivando agregar valor aos tributos pagos pelos contribuintes por meio de uma gestão profissional;
- É inadiável que se promova um combate sistemático à corrupção e, com isso, assegurar a aplicação efetiva dos recursos recebidos nas atividades-fim dos programas de governo; e finalmente,

- Que os programas de governo promovam, efetivamente, a inclusão e o desenvolvimento sociais.

## **CAPÍTULO 2) As Políticas Públicas decorrentes dos Direitos Sociais previstos na Constituição Federal de 1988**

*“O senhor... Mire veja: o mais importante e bonito, do mundo, é isto: que as pessoas não estão sempre iguais, ainda não foram terminadas – mas que elas vão sempre mudando. Afinam ou desafinam.”*

**(João Guimarães Rosa)**

Ao elaborarem a Constituição Federal de 1988, os constituintes trouxeram um novo alento à sociedade brasileira, na medida em que, os cidadãos poderiam deixar de ser meros espectadores dos fatos políticos e sociais, passando a ter a prerrogativa de poderem exercer diretamente os seus direitos. Em razão disso, essa carta constitucional foi denominada de “**constituição cidadã**”.

O artigo 1º da CF/88 prevê que a República Federativa do Brasil tem como fundamentos:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e
- V - o pluralismo político.

O parágrafo único do artigo 1º de nossa carta constitucional determina que: “*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”. (grifei). Veja-se que o cidadão está constitucionalmente habilitado a exercer diretamente sua parcela de poder.

Em seu artigo 3º, a CF/88 arrola os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que são:

- I construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II garantir o desenvolvimento nacional;

- III erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Já o item II do artigo 4º da CF/88 prevê que a República Federativa do Brasil reger-se-á em suas relações internacionais observando a prevalência dos direitos humanos.

Nessa mesma direção, o parágrafo 2º do artigo 5º da CF/88 estabelece que *“Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”*.

É nesse cenário que o artigo 6º da CF/88 define os direitos sociais: *“São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”* (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000).

O artigo 5º da CF/88 que trata dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, de certa forma, incorpora e individualiza o espírito dos direitos sociais. É interessante observar-se que o parágrafo 1º do referido artigo estabelece que *“As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”*.

Veja-se que não se trata meramente de uma principiologia programática, vazia e demagógica: trata-se de um conjunto de direitos sociais constitucionalmente postos, que exigem uma conduta positiva por parte do Estado, para o cumprimento de seu objeto. Essa conduta positiva implica, inquestionavelmente, na implantação de políticas públicas que garantam a efetivação desses direitos sociais, dos quais o aparelhamento estatal não pode e não deve se esquivar.

Esses direitos sociais, que exigem uma conduta positiva por parte do Estado, além de constarem explicitamente como princípios, também se encontram diluídos ao longo de todo o texto constitucional.

Para um melhor detalhamento desses Direitos Sociais, podemos analisar o disposto nos seguintes artigos da Constituição Federal, bem como no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT:

Na classificação a seguir, foi utilizada a sistemática adotada no sítio do Senado ([www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)), no tópico Legislação, detalhamento da Constituição Federal.

a) **Assistência Social:**

Ações governamentais; Definição de Diretrizes – CF/88 art. 204;  
Entidades Beneficentes; Contribuição Social; Isenção – CF/88 art. 195, §7º;  
Entidades Filantrópicas e Sem Fins Lucrativos; Sistema Único de Saúde; Preferência – CF/88 art. 199, §1º;  
Instituições de impostos, proibição – CF/88 art. 150, VI, “c” e §4º;  
Objetos – CF/88 art. 203;  
Seguridade Social; direito assegurado – CF/88 art. 194.

b) **Educação:**

Acesso; competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios – CF/88 art. 23, V;  
Ambiental; níveis de ensino – CF/88 art. 225, §1º, VI;  
Analfabetismo; eliminação – CF/88 art. 214, I e ADCT, art. 60, caput;  
Atividades universitárias de pesquisa e extensão; apoio financeiro do Poder Público – CF/88 art. 213; §2º;

Bolsas de Estudo; destinação de recursos para o ensino fundamental e médio – CF/88 art. 213, §1º;

Colégio Pedro II; manutenção federal – CF/88 art. 242, §2º;

Deficiente; atendimento especializado – CF/88 art. 208, III;

Dever do Estado; educação – CF/88 art. 208;

Direito de todos e dever do Estado e da família; educação – CF/88 art. 205;

Ensino; acesso – CF/88 art. 206, I e art. 208, V e §1º;

Ensino; aplicação de recursos – CF/88 art. 212;

Ensino; fomento – CF/88 art. 218, §5º;

Ensino; História do Brasil, contribuições de culturas e etnias – CF/88 art. 242, §1º;

Ensino; princípios – CF/88 art. 206;

Ensino; qualidade – CF/88 art. 214, III;

Ensino fundamental – CF/88 art. 208, I, VII, §§2º e 3º, art. 212, §5º, e ADCT art. 60, caput;

Ensino fundamental e pré-escolar; Municípios – CF/88 art. 30, VI e art. 211, §2º;

Ensino médio; gratuidade – CF/88 art. 208, II;

Ensino noturno regular – CF/88 art. 208, VI;

Ensino obrigatório; não oferecimento – CF/88 art. 208, §2º;

Ensino particular; liberdade e condições – CF/88 art. 209;

Ensino público – CF/88 art. 206, IV e VI;

Ensino religioso; matrícula facultativa – CF/88 art. 210, §1º;

Escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas; recursos públicos – CF/88 art. 213, I e II, e ADCT, art. 61;

Escolas públicas; recursos públicos – CF/88 art. 213, caput;

Instituições, fundações de ensino e pesquisa; recursos públicos – CF/88 ADCT, art. 61;

Instituições oficiais, estaduais ou municipais; recursos públicos – CF/88 art. 242;

Magistério público; planos de carreira; ingresso; regime jurídico único – CF/88 art. 206, V;

Plano nacional de educação – CF/88, art. 214;

Pré-Escolas e creches; assistência – CF/88 art. 7º, XXV e art. 208, IV;  
Serviço Nacional de Aprendizagem Rural; criação – CF/88 ADCT, art. 62

Sistema de ensino; organização; assistência técnica e financeira da União – CF/88 art. 211, caput e §1º;

Superior; descentralizado – CF/88 ADCT, art. 60, parágrafo único;

Trabalhador adolescente; acesso – CF/88 art. 227, §3º, III;

Universidade; autonomia – CF/88 art. 207, caput.

c) **Maternidade:**

Proteção – CF/88 art. 201, III e art. 203, I.

d) **Menor:**

Adolescente; abuso; violência e exploração sexual; punição – CF/88 art. 227, §4º;

Adolescente; assistência à saúde – CF/88, art. 227, §1º;

Adolescente; atos infracionais; proteção especial – direito – CF/88 art. 227, §3º, IV;

Adolescente; direitos – CF/88 art. 227, caput;

Aprendiz; trabalho – CF/88 art. 7º, XXXIII;

Assistência pelos pais – CF/88 art. 229;

Criança; abuso, violência e exploração sexual; punição – CF/88 art. 227, §4º;

Criança; assistência à saúde – CF/88 art. 227, §1º;

Criança; assistência social – CF/88 art. 203, I e II e art. 227, §7º;

Criança; creche e pré-escola – CF/88 art. 7º, XXV e art. 208, IV;

Criança; direitos – CF/88 art. 227, caput;

de 18 anos; menor; inimputabilidade – CF/88 art. 228;

de 18 anos; menor; voto facultativo – CF/88 art. 14, §1º, II, c;

Dependente de entorpecentes ou drogas afins – CF/88 art. 227, §3º, VII;

Direitos trabalhistas e previdenciários – CF/88 art. 227, §3º, II;

E juventude; normas de proteção; legislação concorrente – CF/88 art. 24, XV;

Órfão ou abandonado; guarda – CF/88 art. 227, §3º, VI;

Proteção especial – CF/88 art. 203, I e art. 227, §3º.

e) **Moradia:**

Busca e apreensão; estado de sítio – CF/88 art. 139, V;

Casa; asilo inviolável do indivíduo – CF/88 art. 5º, XI;

Diretrizes; competência da União – CF/88 art. 21, XX;

Ex-combatente; aquisição – CF/88 ADCT, art. 53, VI;

Programas de; competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios – CF/88 art. 23, IX;

Trabalhador rural – CF/88 art. 187, VIII.

f) **Previdência Social:**

Benefícios; atualização – CF/88 ADCT art. 58;

Contribuição e benefícios – CF/88 art. 201;

Débitos dos Estados e dos Municípios; liquidação; parcelamento – CF/88 ADCT art 57;

Legislação concorrente; competência da União, Estados e Distrito Federal – CF/88 art. 24, XII;

Livre participação – CF/88 art. 201, §1º;

Menor – CF/88 art. 227, §3º, II;

Planos; atendimento – CF/88 art. 201, I a V;

Seguridade social; direito assegurado – CF/88 art. 194;

Trabalhadores domésticos; integração à – CF/88 art. 7º, parágrafo único.

**g) Saúde:**

Ações e serviços de; CF/88 art. 198;

Assistência à; empresas ou capitais estrangeiros; participação – CF/88 art. 199, §3º;

Assistência à; iniciativa privada; livre participação – CF/88 art. 199, caput;

Assistência à criança e ao adolescente – CF/88 art. 227, §1º;

Assistência ao educando; recursos – CF/88 art. 212, §4º;

Assistência ao ex-combatente – CF/88 ADCT, art. 53, IV;

Assistência materno-infantil; recursos – CF/88, art. 227, §1º, I;

Competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios – CF/88 art. 23;

Direito de todos e dever do Estado – CF/88 art. 196;

Instituição privada; recursos públicos – CF/88 art. 199, §2º;

Municípios; serviços de atendimento – CF/88 art. 30, VII;

Orçamento; seguridade social; destinação – CF/88 ADCT art. 55;

Proteção e defesa; legislação concorrente – CF/88 art. 24, XII;

Seguridade social; direito assegurado – CF/88 art. 194;

Trabalho; norma de proteção – CF/88 art. 7º, XXII;

Transplante de órgãos humanos; transfusão de sangue – CF/88 art. 199, 4º.

**h) Segurança Pública:**

Dever do Estado; direito e responsabilidade de todos – CF/88 art. 144, caput;

Órgãos de; atribuições – CF/88 art. 144, I a V, §§1º ao 5º;

Órgãos de; organização e funcionamento – CF/88 art. 144, §7º.

i) **Seguridade Social:**

Contribuição – CF/88 art. 195, I a III, e §§6º ao 8º, e art. 240;  
Criação de benefícios ou serviços – fontes de custeio – CF/88 art. 195, §5º;  
Débito de pessoa jurídica; consequência – CF/88 art. 195, §3º;  
Estados, Distrito Federal e Municípios; receita – CF/88 art. 195, §1º;  
Legislação; competência privativa da União – CF/88 art. 22, XXIII;  
Orçamento – CF/88 art. 165, §5º, III, art. 195, §2º, art. 204, caput, e ADCT art. 55;  
Organização; planos de custeio e de benefício; implantação – CF/88 ADCT art. 59;  
Receita; FINSOCIAL – CF/88 ADCT art. 56;  
Recursos – CF/88 art. 195, caput e §4º;  
Saúde, previdência e assistência social; direitos assegurados – CF/88 art. 194;  
Sistema Único de Saúde; recursos da – CF/88 art. 198, parágrafo único e ADCT art. 55;  
Acidente de Trabalho – CF/88 art. 7º, XXVIII;  
Agrícola – CF/88 art. 187, V;  
Coletivo; previdência social – CF/88 art. 201, §7º;  
Criação de; proteção da economia popular – CF/88 art. 192, VI;  
Desemprego – CF/88 art. 7º, II e art. 239;  
Estabelecimento de; autorização e funcionamento – CF/88 art. 192, II;  
Fiscalização das operações de; competência da União – CF/88 art. 21, VIII;  
Política de; legislação; competência privativa da União – Cf/88 art. 22, VII.

j) **Trabalho:**

Ação; prazo de prescrição – CF/88 art. 7º, XXIX;  
Acidente de Trabalho; seguro e indenização – CF/88 art. 7º, XXVIII;

Aposentadoria – CF/88 art. 7º, XXIV e art. 202;  
Automação do trabalho; proteção aos – CF/88 art. 7º, XXVII;  
Aviso Prévio – CF/88 art. 7º, XXI;  
Benefícios da previdência social; Reajuste – CF/88 art 201, §2º;  
Cargo de direção de comissões internas de prevenção de acidentes;  
dispensa – proibição – CF/88 ADCT art. 10, II, a;  
Colegiados dos órgãos públicos; participação – CF/88 art. 10;  
Contribuição Social – CF/88 art. 195, II e §8º;  
De baixa renda; ajuda aos dependentes – CF/88 art. 201, II;  
Desemprego involuntário; proteção – CF/88 art. 201, IV;  
Despedida arbitrária ou sem justa causa; indenização compensatória –  
CF/88 art. 7º, I e ADCT art. 10;  
Discriminação; proibição – CF/88 art. 7º, XXX;  
Dissídios individuais e coletivos; conciliação e julgamento – CF/88 art.  
114;  
Doença, invalidez, morte, velhice e reclusão; benefícios da previdência  
social – CF/88 art. 201, I;  
Domésticos; direitos – CF/88 art. 7º, parágrafo único;  
Empregada gestante; dispensa – proibição – CF/88 ADCT art. 10, II, b;  
Empregado; produtividade; participação nos ganhos – CF/88 art 218,  
§4º;  
Férias remuneradas – CF/88 art 7º, XVII;  
Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – CF/88 art. 7º, III;  
Greve – CF/88 art 9º;  
Igualdade de Direitos – CF/88 art. 7º, XXX, XXXI, XXXII e XXXIV;  
Licença à gestante – CF/88 art 7º, XVIII;  
Licença-paternidade – CF/88 art. 7º, XIX;  
Participação nos lucros e gestão da empresa – CF/88 art. 7º, XI;  
Repouso semanal – CF/88 art 7º, XV;  
Representação legal nas empresas – CF/88 art. 11;  
Rurais; habitação – CF/88 art. 187, VIII;  
Rurais e urbanos; direitos assegurados – art. 7º;  
Salário e remuneração – CF/88 art. 7º, IV a X, XII, XVI, XVII, XVIII,  
XXIII, XXX e XXXI;

Salário de contribuição; previdência social – CF/88 art. 201, §§3º, 4º e 5º, e art. 202 caput e I, II e III;  
Seguro-desemprego – CF/88 art. 7º, II;  
Setor privado; dirigentes e representantes sindicais; anistia – CF/88 ADCT art 8º, §2º;  
Sindicatos – CF/88 art. 8º;  
Acidentes do; previdência social; assistência – CF/88 art. 201, I;  
Base da ordem social – CF/88 art. 193;  
Convenções e acordos coletivos – CF/88 art. 7º, XXVI;  
Do menor – CF/88 art. 7º, XXXIII e art. 227, §3º, I, II e III;  
Formação para; plano nacional de educação – CF/88 art. 214, IV;  
Insalubre ou perigoso – CF/88 art. 7º, XXIII;  
Inspeção do; competência da União – CF/88 art. 21, XXIV;  
Jornada de – CF/88 art. 7º, XIII e XIV;  
Manual técnico e intelectual; distinção; proibição – CF/88 art. 7º, XXXII;  
Mercado de; assistência social; integração – CF/88 art. 203, caput e III;  
Noturno; remuneração – CF/88 art. 7º, IX;  
Ofício, profissão ou atividade econômica; livre exercício – CF/88 art. 5º, XIII e art. 170, parágrafo único;  
Segurança e higiene do; normas – CF/88 art. 7º, XXII;  
Serviço extraordinário; remuneração – CF/88 art. 7º, XVI;  
Valores sociais do – CF/88 art. 1º, IV.

Como se pode verificar, os direitos sociais que se apresentam de forma genérica do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, se encontram diluídos ao longo de todo o texto constitucional, traduzindo-se, necessariamente, em possibilidades de políticas públicas a serem implantadas por meio de programas de governo.

A implantação dessas políticas públicas depende diretamente da existência de uma legislação infra-constitucional, de recursos orçamentários para sua implementação e, principalmente, de uma participação ativa da sociedade organizada e das instituições.

Como será visto nos capítulos seguintes, para o pleno funcionamento do Estado Democrático de Direito, é absolutamente indispensável que haja uma ampla participação das instituições, em regime de normalidade.

É da própria natureza do Estado Democrático de Direito que as instituições públicas funcionem adequadamente; que os órgãos de Controle Interno, os órgãos de Controle Externo, e o Ministério Público exerçam o controle sobre o patrimônio público; e que a sociedade organizada, com seus cidadãos, imprensa e agentes políticos, exerçam o Controle Social sobre a coisa pública.

### **CAPÍTULO 3) O Orçamento como instrumento de previsão de recursos e programação da viabilização de políticas públicas**

*“O demônio na rua, no meio do redemunho...*

*O senhor não me pergunte nada.*

*Coisas dessas não se perguntam bem.”*

**(João Guimarães Rosa)**

Por Orçamento entende-se o instrumental por meio do qual o Estado exprime, em determinado período de tempo, qual será o seu programa de ação, discriminando a origem e o montante dos valores a serem arrecadados, bem como os gastos que serão realizados.

Não se trata de uma palavra unívoca, podendo assumir duas possibilidades distintas:

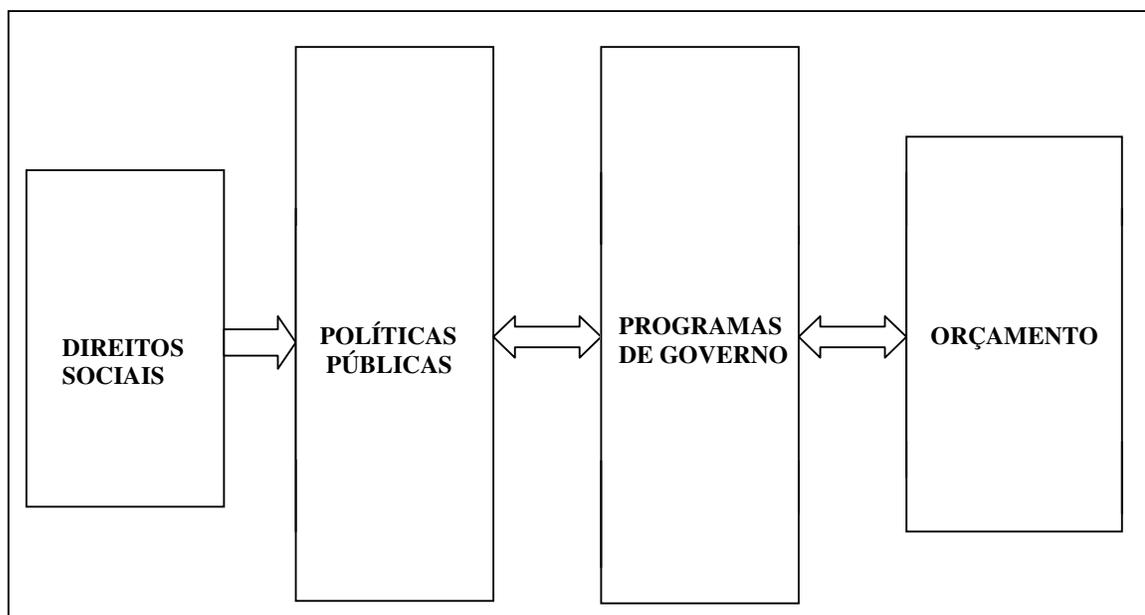
- a primeira, é o processo, o conjunto de normas e procedimentos encadeados em uma ordem lógica que, colocados em funcionamento produzem, ao final, um quadro, um retrato, daquilo que o governo pretende desenvolver em um determinado período de tempo;
- a segunda possibilidade, é a peça orçamentária propriamente dita, produto de todo esse esforço, de todo esse trabalho desenvolvido ao longo do processo de orçamentação.

Ao longo desta monografia, o termo Orçamento será usado indistintamente, ora como processo elaborativo, ora como peça orçamentária, de tal forma que haverá uma distinção entre os conteúdos, quando necessário para melhor esclarecimento do leitor.

Elementos absolutamente indispensáveis para a administração do aparelhamento estatal, o Orçamento Público e suas teorias e princípios necessitam ser melhor conhecidos, tanto pelos agentes públicos quanto pelos agentes políticos, de forma a contribuir com maior efetividade para o cumprimento dos direitos sociais previstos na Constituição Federal.

Sabe-se que para o atendimento dos direitos sociais previstos na Constituição Federal são elaboradas políticas públicas que, por sua vez, são organizadas em programas de governo.

Assim, os programas de governo são a interface entre as políticas públicas (e conseqüentemente, os direitos sociais) e a peça orçamentária.



**Figura 1 – Programa de Governo como interface entre o Orçamento e os Direitos Sociais (que se traduzem em políticas públicas)**

Em razão disso, é essencial que se conheça o processo de elaboração do Orçamento, bem como a peça orçamentária confeccionada, para buscar sua correlação com os programas de governo que, por sua vez, irão nos dar indicativos sobre o cumprimento dos direitos sociais previstos na Constituição Federal.

A peça orçamentária, bem como a teoria que lhe dá fundamentação, podem ser analisadas sob os seguintes aspectos:

- a) Como instrumento de planejamento (orçamento programa);
- b) Como um aspecto importante da Política Fiscal;
- c) Como um instrumento de Controle Político (orçamento tradicional);
- d) Como um sistema de informação;

- e) Como instrumento da gestão governamental; e
- f) Como instrumento de avaliação do gasto público.

O orçamento deve ser o mais transparente possível, tanto em sua fase elaborativa, quanto na fase de controle e avaliação, o que torna indispensável a observação minuciosa dos seguintes princípios:

**Princípios Fundamentais:**

- a) Princípio da Legalidade;
- b) Princípio da Periodicidade;
- c) Princípio da Exclusividade;
- d) Princípio da Unidade; e
- e) Princípio da Universalidade.

**Princípios Operacionais:**

- a) Princípio do Equilíbrio Orçamentário;
- b) Princípio da Publicidade;
- c) Princípio da Especificação;
- d) Princípio da Não-Vinculação da Receita; e
- e) Princípio da Tipicidade.

Sem pretender esgotar o assunto, pode-se verificar que os principais princípios orçamentários utilizados no Brasil são os seguintes:

**a) Princípio da Unidade:**

Por este princípio, cada ente da federação deve possuir apenas um orçamento.

No caso específico da União, o que existe é um Sistema Integrado de Planejamento, que gera os seguintes orçamentos:

- Orçamento Fiscal;
- Orçamento da Seguridade Social; e
- Orçamento de Investimentos em empresas (nas quais a União detenha a maioria do capital votante)

Essa divisão foi feita com o objetivo de evitar desvios de recursos de uma para outra área, objetivando a proteção dos recursos ali presentes, a exemplo do Orçamento da Seguridade Social.

Contudo, para os demais entes federados, vale o princípio da Unidade, ou seja, cada ente federado deve apresentar apenas um orçamento.

#### **b) Princípio da Universalidade:**

Por esse princípio, o orçamento deve conter **todas** as receitas e despesas referentes aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta.

A previsão legal para isso se encontra nos artigos 2º, 3º, 4º e 6º da Lei nº 4.320/64, além do artigo 165, §5º, I, da CF/88.

No entanto, devem ser excluídas do orçamento as receitas e despesas extra-orçamentárias, ou seja, aquelas que, embora transitem pelo fluxo de caixa do aparelhamento estatal, efetivamente, não pertencem ao ente público. A previsão legal para isso encontra-se no parágrafo único do artigo 3º da Lei nº 4320/64.

#### **c) Princípio do Orçamento Bruto:**

Este princípio está previsto no artigo 6º da Lei 4.320/64, e determina que todas as receitas e despesas devem aparecer no Orçamento pelos seus valores brutos.

Assim, objetiva-se apresentar e discriminar eventuais abatimentos e descontos aos valores brutos, visando atender ao que dispõe o princípio da transparência.

**d) Princípio da Periodicidade:**

Este princípio está previsto no artigo 2º da Lei n° 4320/64.

Existe a previsão de que os orçamentos obedecem a uma certa periodicidade, que na maioria das vezes é anual, em razão de coincidir com o ano civil.

É um período que possibilita a interferência do Poder Legislativo para alteração de rumos em face da necessidade de se corrigir a peça orçamentária em razão de desvios no limite previsto de receitas ou nos desvios nos limites de gastos.

Essas correções devem observar rigorosamente o que dispõem a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

**e) Princípio da Anualidade;**

Em complemento ao princípio da periodicidade, o princípio da anualidade prevê que o período para a estimativa da receita e a fixação de despesas deve coincidir com o ano civil, de 1º de janeiro a 31 de dezembro de um mesmo ano.

A previsão legal para a adoção da anualidade encontra-se no art. 34 da Lei n° 4.320/64.

O artigo 35 da mesma lei determina que:

*“Pertencem ao exercício financeiro:*

*I - as receitas arrecadadas; e*

*II - as despesas nele legalmente empenhadas”*

**f) Princípio da Não-Afetação (Não-vinculação das Receitas a Destinações ou Despesas Específicas):**

Por esse princípio nenhuma parcela das receitas de impostos poderia ficar vinculada, ou reservada, para o cumprimento de dispêndios específicos. O objetivo seria o de garantir liberdade para que o gestor gerisse os recursos de acordo com as circunstâncias

No entanto, hoje as exceções são tantas, que não há que se falar na aplicação pura e simples desse princípio.

Isso reflete uma estrutura rígida de gastos do governo, com muitas despesas de natureza obrigatória.

Talvez fosse o caso de se pensar que as políticas públicas decorrentes dos direitos sociais, que são expressas por meio de programas de governo específicos, também deveriam constituir exceções ao Princípio da Não-Afetação.

**g) Princípio da Discriminação ou Especificação:**

Por este princípio, as receitas e despesas do orçamento devem ser feitas com o máximo de detalhamento e especificação possíveis, de forma a dar maior transparência à peça orçamentária.

A adoção desse princípio é uma exigência legal. Encontra-se no parágrafo 4º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como no art. 5º da Lei 4320/64.

As únicas exceções ao uso desse princípio estão previstas no inciso III, do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e se referem a Programas especiais de Trabalho e Reserva de Contingência.

#### **h) Princípio da Exclusividade:**

A rigor, o orçamento deve conter somente receitas e despesas, e está fundamentada no § 8º, do artigo 165, da CF/88, nos seguintes termos “*a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para a abertura de créditos suplementares e contratação de crédito, ainda que por antecipação de receitas, nos termos da lei*”.

#### **i) Princípio do Equilíbrio:**

É absolutamente imprescindível que haja um equilíbrio entre a somatória das receitas e a somatória das despesas. Nisso se traduz o princípio do Equilíbrio.

Um desequilíbrio nesta relação poderia induzir a erro, e vir a provocar endividamento no longo prazo. O objetivo é evitar-se o pagamento de despesas correntes por meio de endividamento.

Existem inúmeras situações que poderiam conduzir a esse desequilíbrio, e por conta disso, são expressamente proibidas pelo artigo 167 da CF/88.

Esse princípio orçamentário é tratado também pela Lei nº 4320/64 e pelo parágrafo 2º do artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**j) Princípio da Reserva Legal:**

A CF/88 estabelece que a iniciativa para propor a Lei do Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e a Lei Orçamentária Anual – LOA, é exclusiva do Poder Executivo. É essa exclusividade que caracteriza a Reserva Legal.

O Plano Plurianual - PPA, bem como o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, e as propostas da Lei Orçamentária – LOA, estão previstos no art. 84, XXIII da CF/88, no parágrafo 2º do art. 57 da CF/88 e no parágrafo 2º do art. 35 do ADCT.

É certo que as prerrogativas legais para a condução do processo orçamentário pertencem ao Poder Executivo, porém, como será visto mais à frente, nada impede que os órgãos de Controle Interno, os Tribunais de Contas, O Ministério Público, e a sociedade organizada participem ativamente dessas atividades, buscando assegurar que os direitos sociais constitucionalmente expressos estejam contemplados nas peças orçamentárias, em benefício de toda a sociedade.

Sem entrar em questões de historicidade, que não é o objeto deste trabalho, pode-se afirmar que o tipo de orçamento vigente no país, hoje, é o Orçamento-Programa.

Fruto do Decreto-Lei nº 200/67, o Orçamento-Programa vinculou o orçamento público a uma fase anterior de planejamento, ou seja, impôs-se a necessidade de planejar as ações de governo antes da execução dos gastos. Daí a necessidade de fases distintas de planejamento e execução orçamentárias.

Por essa lógica, antes do processo de se fixar despesas e estimar receitas, ficou indispensável conhecer-se as reais necessidades da população e definir as ações de governo que seriam necessárias visando a correção ou minimização do problema.

Por assim dizer, o aparelhamento governamental necessitaria conhecer os problemas e elaborar políticas públicas para solucioná-los, estabelecendo programas de governo com objetivos e metas específicas, e fazendo alocação de recursos para sua execução.

Esse método envolve fases distintas e precisas com relação a:

- O Que Fazer?
- Como Fazer (Ações necessárias);
- Quanto Fazer?
- Quanto vai Custar?

Assim, pode-se pensar que as necessidades, associadas às disposições constitucionais, gerariam políticas públicas, que seriam convertidas em programas de governo, e esses encontrariam suporte financeiro na peça orçamentária.

Para ilustrar esse pensamento, cito o exemplo dado no curso de Elaboração e Execução do Orçamento Público, da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP – coordenado por PEDRO LUIZ DELGADO NOBLAT (2005):

“ **O Problema:** a ocorrência de trabalho escravo;  
**O Programa:** Erradicação do Trabalho Escravo;  
**O Indicador de Performance:** Número de trabalhadores libertados;  
**Fórmula de cálculo do Indicador:** Somatório do número absoluto de trabalhadores em situação de trabalho escravo libertados no ano;  
**A Fonte:** Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego;  
**A Situação Inicial x A Situação Desejada:** de 1741 trabalhadores libertados para 5.000 ao final do PPA, ou seja 2007;  
**Os Órgãos envolvidos:** Justiça do Trabalho, Ministério do Trabalho e Emprego e Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República;

**As Ações e seus Produtos:**

- a) *Assistência Emergencial a Trabalhadores Vítimas de Trabalho Escravo (Trabalhador Assistido);*
- b) *Atendimento ao Trabalhador Libertado de Trabalho Escravo (Trabalhador Atendido);*
- c) *Capacitação de Recursos Humanos para a Prevenção e a Repressão ao Trabalho Escravo (Pessoa Capacitada);*
- d) *Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo (Fiscalização Realizada);*
- e) *Gestão e Administração do Programa;*
- f) *Implantação de Vara do Trabalho Itinerante (Vara de Trabalho Itinerante instalada);*
- g) *Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo (Trabalhador Beneficiado); e,*
- h) *Publicidade de Utilidade Pública.”*

Pelo exemplo, percebe-se que a resolução de problemas aparentemente simples envolve um conjunto de procedimentos, nem sempre muito evidentes e nem sempre conexos, que exigem condutas objetivas por parte do aparelhamento estatal e implicam na utilização de recursos financeiros, que devem estar previstos na peça orçamentária.

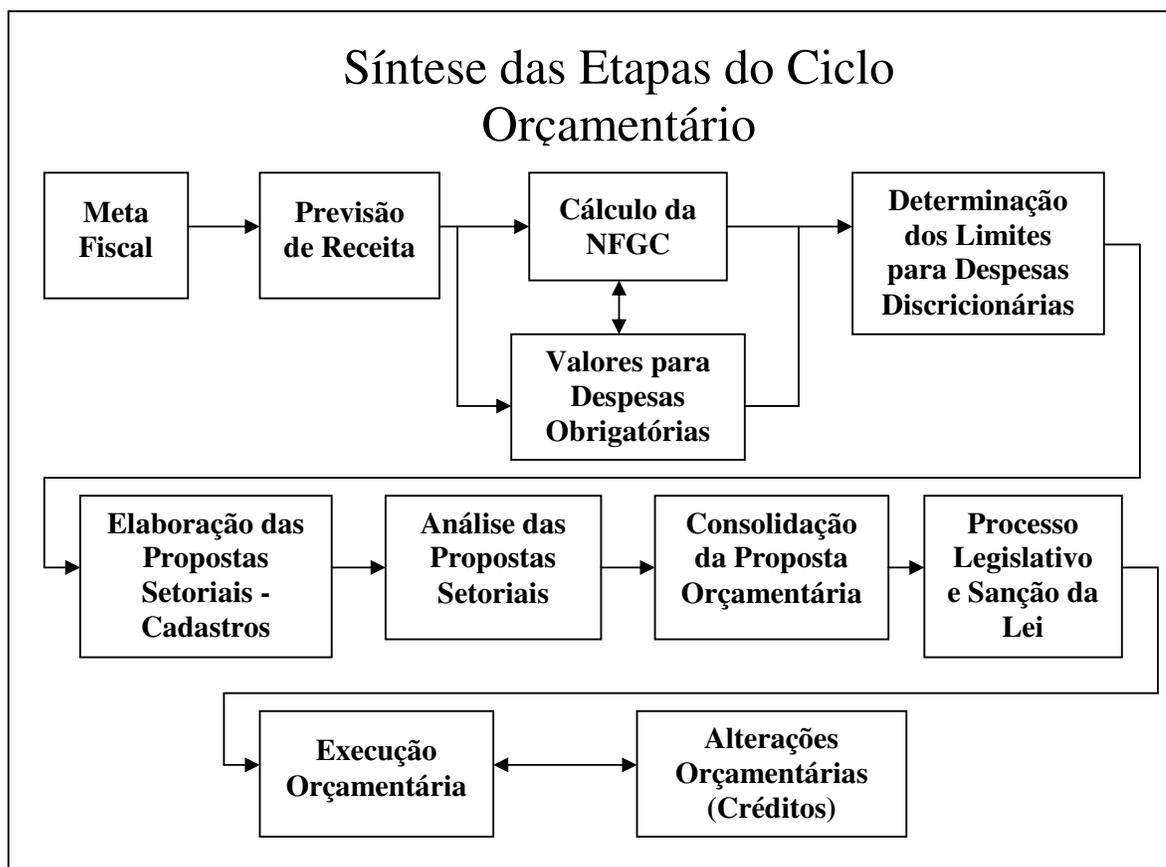
Daí a elevadíssima complexidade de se elaborar o orçamento:

- a) identificar todas as necessidades das pessoas e do aparelhamento estatal;
- b) identificar todas as exigências constitucionais e infra-constitucionais em termos de direitos sociais;
- c) identificar todas as políticas públicas a serem desenvolvidas e implantadas,
- d) identificar todos os programas de governo e todas as suas etapas;
- e) identificar todos os custos envolvidos;
- f) identificar todas as fontes de recursos, etc.

Por conta de tudo que já foi dito, há a necessidade de um levantamento de todas as possíveis receitas ao longo do ano vindouro, de se fixar todas as despesas,

e apurar o resultado. Caso esse resultado seja negativo, haverá aí uma Necessidade de Financiamento do Setor Público, que em nível federal se traduz como Necessidade de Financiamento do Governo Central - NFGC, cujos valores o governo irá captar no mercado financeiro.

Esse processo de captação de recursos, em um passado não muito distante, levou a um forte endividamento, tanto na área interna quanto na área externa do país. Esse forte endividamento em décadas passadas induziu um grande processo inflacionário que prejudicou profundamente as famílias e dificultou sobremaneira o próprio processo de planejamento e orçamentação.



**Figura 2 – Ciclo Orçamentário**

Assim, pode-se afirmar que a compreensão do processo de elaboração do orçamento, bem como das peças orçamentárias, é fundamental para o pleno

entendimento da questão relativa à escassez dos recursos orçamentários e sua destinação.

Por outro lado, conhecendo-se a importância do Orçamento, os agentes políticos poderão, de alguma forma, interferir em seu processo de elaboração objetivando a inserção de programas de governo que contemplem os direitos sociais previstos na Constituição Federal.

Penso que essa interferência da sociedade organizada deve ser feita **a priori**, a montante, na fase de elaboração do orçamento, e **não a posteriori**, a jusante, quando a peça orçamentária já está pronta e acabada.

As ações a montante são preventivas, enquanto que as ações a jusante apenas e tão somente irão tentar corrigir os males já acontecidos. Veja que não estamos falando de corrigir situações gravosas dos casos concretos, mas sim de planejar adequadamente as ações dos órgãos públicos, no sentido que os direitos sociais estejam amplamente contemplados no orçamento público, e independam de sentença mandamental para sua implantação.

Como foi visto, o processo de elaboração do orçamento, bem como seu conteúdo, suas fases, seus elementos constitutivos e *modus operandi*, se encontram diluídos ao longo de todo o texto constitucional, além de legislação infra-constitucional específica.

Na esfera federal, uma vez elaborada a peça orçamentária, cada programa de governo é administrado por um gestor, que fará o acompanhamento das metas previstas e aquilo que, efetivamente foi alcançado. Cabe, também, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, fazer acompanhamentos dessa natureza.

Com relação à Constituição Federal, pode-se citar:

## **Orçamento:**

Acompanhamento e fiscalização – execução; consequência da Comissão Mista Permanente – CF/88 art. 166, § 1º, II;

Administração pública; despesa com pessoal – CF/88 art. 169 e ADCT art. 38; Anual; competência do Congresso Nacional – CF/88 art. 48, II;

Anual; elaboração e organização – CF/88 art. 165, III, § 9º, I, art. 166, § 6º, e ADCT, art. 35, § 2º;

Anual; lei – conteúdo – CF/88 art. 165, III e §§ 5º e 8º;

Créditos Adicionais – CF/88 art. 166, caput e § 1º, I;

Créditos especiais; abertura e vigência – CF/88 art. 167, V e § 2º;

Créditos especiais; recursos; utilização – CF/88 art. 166, § 8º e art. 168;

Créditos extraordinários; abertura e vigência – CF/88 art. 167, §§ 2º e 3º;

Créditos ilimitados; concessão e utilização – CF/88 art. 167, VII;

Créditos suplementares; abertura – CF/88 art. 167, V;

Créditos suplementares – recursos; utilização e transposição – CF/88 art. 166, § 8º e art. 168;

Criação de cargos e concessão de vantagens; condições – CF/88 art. 169, parágrafo único;

Da Seguridade Social – CF/88 art. 165, § 5º, III, art. 167, VIII, art. 195, art. 198, parágrafo único, e ADCT, art. 55;

De Investimentos das Empresas Estatais – CF/88 art. 165, § 5º, II;

Despesas não autorizadas; esclarecimento perante Comissão Mista – CF/88 art. 72;

Diretrizes Orçamentárias; competência do congresso nacional – CF/88 art. 48, II;

Diretrizes Orçamentárias; elaboração e organização – CF/88 art. 165, II e § 9º, I;

Diretrizes Orçamentárias; legislação; indelegabilidade – CF/88 art. 68, § 1º, III;

Diretrizes Orçamentárias; lei – conteúdo – CF/88 art. 165, II e § 2º;

Diretrizes Orçamentárias; projeto de lei – elaboração e organização – CF/88 art. 165, II e § 9º, I, art. 166, § 4º, e ADCT ar. 35, caput e § 2º, II;

Diretrizes Orçamentárias; tribunais – CF/88 art. 99, § 1º;

Dos Estados, criação; despesas com pessoal – CF/88 art. 235, XI;

Dotações orçamentárias; transposição de recursos – CF/88 art. 167, VI e art. 168;

Execução; relatório; publicação – CF/88 art. 165, § 3º;

Fiscal; Poderes da União – CF/ 88 art. 165, § 5º, I;

Fiscal; recursos: utilização – CF/88 art. 167, VIII;

Fiscal e de Investimento das empresas estatais – CF/88 art. 165, §§ 1º e 7º , e ADCT art. 35, caput e § 1º;

Legislação concorrente; competência da União, Estados e Distrito Federal – CF/88 art. 24, II;

Operações de créditos excedentes às despesas de capital – CF/88 art. 167, III e ADCT, art. 37;

Plano Plurianual; compatibilização com outros planos – CF/88 art. 165, I e §4º;

Plano Plurianual; competência do Congresso Nacional – CF/88 art. 48, II;

Plano Plurianual; diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal – CF/88 art. 165, I e § 1º;

Plano Plurianual; elaboração e organização – CF/88 art. 165, I e § 9º, I;

Plano Plurianual; Investimento; Inclusão obrigatória – CF/88 art. 167, § 1º;

Plano Plurianual; legislação; indelegabilidade – CF/88, art. 68, § 1º, III;

Plano Plurianual; projeto; encaminhamento e sanção; prazo; vigência – CF/88 art. 35, § 2º, I;

Plano Plurianual; proposta; encaminhamento; competência privativa do Presidente da República – CF/88 art. 84, XXIII;

Plano e programas nacionais, regionais e setoriais; elaboração e apreciação – CF/88 art. 165, § 4º e art. 166, § 1º, I;

Programas de projetos não incluídos na lei do – CF/88 art. 167, I;

Proibição – CF/88 art. 167;

Projeto de lei; apreciação pelo Congresso Nacional – CF/88 art. 166, caput;

Projeto de lei; diretrizes orçamentárias; encaminhamento – CF/88 art. 84, XXIII;

Projeto de Lei; emendas – CF/88 art. 166, §§ 2º ao 4º;

Projeto de lei; modificação – proposta – CF/88 art. 166, §5º;

Projetos de lei; processo legislativo – aplicação – CF/88 art. 166, §7º;

Projeto de lei orçamentária; demonstrativo – CF/88 art. 165, § 6º;

Projeto de lei orçamentária anual; encaminhamento e deliberação – CF/88 art. 166, § 8º;

Receita tributária – vinculação; proibição e ressalvas – CF/88 art. 167, IV;

Recursos; transposição, remanejamento ou transferência; condições – CF/88 art. 167, VI;

Sistema de Controle Interno; finalidade – CF/88 art. 74, I a III;

Títulos da dívida agrária; reforma agrária – CF/88 art. 184, § 4º;

União – despesa e receita; variação; projeto de revisão da lei orçamentária – ADCT art. 39, caput.

## CAPITULO 4) Da gestão dos recursos públicos

*“Ah, eu estou vivido, repassado.  
Eu me lembro das coisas,  
antes delas acontecerem.”*  
**(João Guimarães Rosa)**

No setor privado, a busca incessante do lucro, e sua obtenção, se traduzem em indicadores seguros de eficiência e eficácia. Mais eficiente é aquele gestor que consegue agregar maior resultado para a organização, sendo que esse resultado normalmente se traduz em lucro.

No setor público não se fala em lucro, fala-se em *superávit*. Por *superávit* entende-se a diferença entre os valores arrecadados e os valores que foram, efetivamente, utilizados.

No entanto, lucro e *superávit* são duas coisas diferentes, pois, se o lucro mede a eficiência no uso dos recursos, o *superávit* não mede nada. No máximo, mostra que o governo arrecadou mais que gastou, e isso não é indicador de eficiência administrativa. Não se pode afirmar que a arrecadação de tributos está ocorrendo no limite do que deveria efetivamente ser arrecadado, nem que o volume de gastos efetuados esteja dentro de patamares razoáveis para a administração.

Lamentavelmente, a idéia de resultado ou, em última instância, de lucro, foi demonizada no setor público, e isso acaba sendo quase que um estímulo à inoperância administrativa, uma vez que não há indicadores eficientes de desempenho para a área pública.

O grande argumento utilizado por gestores anacrônicos e ineficientes é que no setor privado vale o princípio da legalidade ampla e que isso beneficia as atitudes dos gestores privados e lhes facilita a gestão, na medida em que têm liberdade de buscar melhores alternativas no mercado; enquanto que no setor público, onde impera o princípio da legalidade restrita, os gestores estariam atrelados a leis

retrógradas – a exemplo da Lei de Licitações, Lei nº 8.666/93, que os impediriam de gerirem com mais eficiência os recursos públicos.

Trata-se de um rosário infindável de justificativas desprovidas de fundamento, que vai sendo desfiado ao longo dos anos, sem que esses servidores busquem, honestamente, conhecer o aparelhamento público, suas regras de funcionamento, suas possibilidades de atuação, e como poderiam, efetivamente, se capacitar e agregar valor às atividades desenvolvidas pelos órgãos nos quais trabalham.

Cumprir a Lei é o mínimo que se espera de um servidor público; principalmente de gestores responsáveis pela utilização dos recursos públicos que provêm da arrecadação de tributos e que, em última análise, pertencem a toda a sociedade brasileira.

Não há que se falar que o setor público não é eficiente porque estaria submetido a um cipoal de legislação ultrapassada que impede o gestor de mostrar seu lado arrojado. Se, em algum caso concreto, a legislação se mostra prejudicial ao interesse público, o gestor que detectar essa situação deve encaminhar suas sugestões para os órgãos superiores para que sejam discutidas outras alternativas possíveis, objetivando o aperfeiçoamento da lei.

A ninguém é dado alegar o desconhecimento da Lei, particularmente o servidor público responsável pela gestão de recursos públicos. Como será visto, gerir recursos públicos está muito distante do simples conhecimento e aplicação da lei.

O gestor público deve conhecer a **missão** de seu órgão, ou seja, a principal razão da existência daquela unidade. O conhecimento da missão corresponderia a responder à seguinte questão *“Para quem nós existimos?”* ou ainda *“Qual a grande finalidade de nossa existência, enquanto unidade de uma instância de governo?”*. Se ficar evidenciado que não há nenhuma razão para que um determinado órgão ou unidade de alguma repartição pública exista, ela deveria, simplesmente ser extinta, e seus servidores redistribuídos para outras áreas mais carentes.

Conhecida a missão da unidade (ou do órgão), deve-se conhecer profundamente qual a sua clientela, que é aquela parte da comunidade que demanda seus serviços. Saber qual sua composição, se são alunos em uma escola, se são pacientes em um hospital ou posto de saúde, se são contribuintes em uma repartição responsável por tributos, etc.

Conhecendo-se a clientela e também suas necessidades, é possível ao órgão público, dimensionar qual será a demanda que deverá atender, com um padrão adequado de qualidade, e assim, estabelecer suas **metas de gestão**.

- Quantos alunos necessitam ser ensinados?
- Quantos pacientes necessitam de tratamento?
- Quantos quilômetros de asfaltamento devem ser feitos?
- Quantos milhares de metros cúbicos de esgoto necessitam de tratamento?

Ao conhecer sua missão e as metas que devem ser atingidas, o órgão deverá prover recursos humanos capacitados, recursos tecnológicos, e recursos financeiros suficientes para o cumprimento de sua missão institucional no quantitativo previamente conhecido. Os recursos financeiros que darão suporte para essas atividades devem estar previstos na peça orçamentária.

Assim, a referida unidade ou órgão, deverá informar suas necessidades para que essas sejam transformadas em demandas orçamentárias, e se convertam nos recursos financeiros necessários para o cumprimento daquilo que foi previamente planejado.

É evidente que na esfera pública, os recursos humanos diretamente envolvidos com a atividade-fim do órgão, devem ser concursados, como exige o Artigo 37 da Constituição Federal de 1988; assim como é evidente que as aquisições a serem feitas devem se submeter ao processo licitatório previsto na Lei nº 8666/93, ou ao Pregão Eletrônico – Lei nº 10.520/2002, e o gestor deve prever essas possíveis demoras e fazer um planejamento adequado de forma a minimizar os problemas causados à população.

Mas não basta cumprir a Lei. Cumprir a Lei é uma obrigação do gestor público. Além de cumprir a Lei, o gestor deve desenvolver atividades que busquem, efetivamente, trazer bons serviços à sua clientela.

Para tanto, além de conhecer sua missão e quantificar adequadamente as metas a serem atingidas, o gestor público deverá ser eficaz e eficiente.

Por **Eficácia**, entende-se o cumprimento efetivo de sua missão. Será eficaz aquele gestor que conseguir atingir suas metas, as quais devem estar adequadamente mensuradas.

Por **Eficiência**, entende-se a relação existente entre a quantidade de recursos consumidos pelo quantitativo de trabalho concretizado. Será mais eficiente aquele gestor que consumir menos recursos para atingir as mesmas metas, com o mesmo grau de qualidade.

É importante observar-se que a Eficiência está vinculada aos Custos operacionais. O gestor necessita desse conhecimento para quantificar com precisão o montante de recursos despendidos para os resultados que obteve.

Assim sendo, por exemplo, não basta cumprir o processo licitatório da Lei nº 8.666/93, ou do Pregão Eletrônico - Lei nº 10.520/2002, na aquisição de um bem ou serviço. É preciso ser eficiente. Será mais eficiente aquele gestor que contratar os mesmos bens ou serviços por um custo menor, em quantidade e qualidade, observando-se os prazos legais.

Veja-se que as **Metas** devem estar umbilicalmente ligadas à **Missão** da Unidade ou do Órgão. Se a missão de um dado órgão ou unidade é educar crianças, e seu gestor foi muito eficiente na aquisição de equipamentos para montagem de acampamentos, por exemplo, para auxiliar o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, na verdade essa eficiência é extremamente questionável pois suas atitudes não são conexas à missão do órgão, e caracterizam desvio de função ou de finalidade.

Além da Eficiência e Eficácia há, também, o conceito de **Efetividade**, ou seja qual o impacto que esses bens ou serviços oferecidos à sociedade têm na vida da comunidade? Qual sua importância ao longo do tempo? Trata-se de um levantamento feito a *posteriori*, que normalmente é realizado pelo Controle Interno.

Como a idéia de Eficiência está diretamente relacionada com a idéia de Custo por unidade produzida, fica a pergunta:

\_\_\_ Qual seria a medida, o indicador, de que um dado órgão ou unidade do setor público estaria sendo Eficiente ao ofertar à comunidade um produto ou um serviço?

Para responder a perguntas como essa, o Professor Doutor Armando Catelli (2001), da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP – FEA/USP, desenvolveu uma metodologia denominada GECON – Gestão Econômica, que busca identificar as várias áreas envolvidas em uma dada atividade e como cada área específica influi na formação dos custos.

Essa metodologia, assim como outras, a exemplo de *Balance Scorecard*-BSC, também poderia ser utilizada no setor público.

No caso do setor público, inicialmente, deveria ser feita uma separação entre as atividades que efetivamente são de Estado e quais as atividades que poderiam ser desenvolvidas indistintamente por servidores públicos ou pelo setor privado.

Para essas atividades que não são típicas de Estado, a melhor medida de eficiência seria responder positivamente à seguinte questão:

\_\_\_ “*Os bens ou serviços que estamos fornecendo à sociedade são compatíveis com os bens ou serviços que as organizações da sociedade privada oferecem, em termos de qualidade, quantidade e custo?*”

Por exemplo, se o gestor de uma escola pública consegue oferecer um ensino de qualidade compatível com as escolas privadas da região, em termos de quantidade, qualidade e custo, é possível afirmar-se que sua gestão é eficiente.

Para a confrontação dos custos, deve-se considerar a totalidade dos custos mensais da referida escola para o aparelhamento público e dividi-los pelo número de alunos. Esse quociente irá nos fornecer o custo mensal por aluno, daquela unidade.

Esse custo unitário por aluno deve, no máximo, ser igual à mensalidade que uma escola privada iria cobrar de seus alunos.

Se esse custo mensal for superior àquele que seria pago em uma escola privada, de mesma qualidade, fica evidenciado que a gestão é ineficiente e necessita, urgentemente, passar por uma análise detalhada de custos, ser capacitada e dotada de instrumentos para sua melhoria.

Quanto às atividades típicas de Estado, essas devem passar por análise semelhante, porém, as alternativas a serem adotadas implicariam, necessariamente, em capacitação, planejamento, gerenciamento, auditorias e trabalhos permanentes de aperfeiçoamento institucional.

Para serem competitivos com o setor privado, os produtos ou serviços oferecidos pelo setor público à sociedade devem ser, no mínimo, compatíveis com aqueles, em espécie, em quantidade, em qualidade e custo.

Daí a necessidade de se gerir os recursos públicos com eficiência, eficácia e efetividade, que estão muito além dos indispensáveis aspectos da legalidade e legitimidade.

Nunca é demais lembrar que a Constituição Federal impõe a todos o dever de prestar contas, conforme previsto no parágrafo único do Art. 70, nos seguintes termos:

*“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, assuma obrigações de natureza pecuniária.”*

Essa mesma obrigação prevista na Constituição para a União Federal também encontra disposições semelhantes nas constituições das demais esferas de governo.

Esse é o conceito de *accountability*, ou seja, o gestor deve prestar contas, com transparência, dos recursos utilizados, e essa prestação de contas deve ser verificável, constatável, em termos práticos.

## **CAPÍTULO 5)      Do Controle Interno**

*“Quem mói no aspr'o não fantaseia.”*

**(João Guimarães Rosa)**

As organizações, em geral, visam ao cumprimento de sua missão e, sobretudo, sua própria continuidade no tempo.

De fato, além do cumprimento da missão institucional, a continuidade no tempo é o fim último das organizações, públicas ou privadas, objetivem ou não o lucro.

Nas organizações que visam ao lucro, esse é o melhor aferidor de seu desempenho e um dos elementos determinantes de sua continuidade.

Quando se pensa em Controle Interno, imediatamente surgem à mente duas grandes áreas:

- a primeira é a área da Pesquisa Acadêmica, com pensamentos doutrinários, e aspectos organizacionais envolvidos; e
- a segunda é o Plano Organizacional utilizado para a condução de suas atividades, associado à sua área interna que irá implementá-lo, controlá-lo e promover as alterações que se fizerem necessárias.

O Controle Interno está afeto à área de Controladoria, e cabe ao controlador a condução dos interesses da organização, a qual se cerca de um verdadeiro batalhão de administradores organizacionais, psicólogos industriais, analistas de sistemas, especialistas em computação, estatísticos, economistas, matemáticos, etc., que têm a tarefa de analisar e dirigir, à luz de cada uma de suas especialidades, um imenso volume de informações necessárias ao cumprimento da função Controladoria.

Embora os conceitos e atividades de Controladoria e Controle Interno tenham surgido, e tenham uma aplicação mais evidente, no setor privado, não é menos

verdade que podem ser amplamente aplicados no setor público, com ganhos evidentes para toda a sociedade.

As funções básicas do controlador são implantar e dirigir os sistemas de:

- Informação;
- Motivação;
- Coordenação;
- Avaliação;
- Planejamento; e
- Acompanhamento.

No entanto, para que a Controladoria possa exercer plenamente suas funções, é necessária a existência de um Controle Interno bem estruturado.

O Controle Interno se caracteriza por ser o Plano da Organização e todos os métodos e medidas coordenados, aplicados em uma organização, a fim de proteger seus bens, conferir a exatidão e a fidelidade de seus dados contábeis, promover a eficiência e estimular a obediência às diretrizes administrativas estabelecidas.

De fato, o Controle Interno, inclui controles que são utilizados por diferentes áreas da organização, mas que, em função de sua essência, podem ser classificados em Controles Contábeis ou Controles Administrativos.

- a. Os controles contábeis compreendem o plano de organização e todos os métodos e procedimentos referentes e diretamente relacionados com a salvaguarda do ativo e a fidedignidade dos registros financeiros.
- b. Os controles administrativos são os que compreendem o plano de organização e todos os métodos e procedimentos referentes principalmente à eficácia e eficiência operacionais e obediência às diretrizes administrativas.

O que se verifica é que as organizações em geral necessitam exercer controles sobre um conjunto de elementos, confrontando a realidade objetiva com o que foi planejado, identificando desvios e corrigindo-os, na busca de assegurar a continuidade organizacional.

Com essa atividade as organizações buscam direcionar atitudes, reformulando estratégias, restringindo comportamentos, e realizando os ajustes necessários, no sentido de buscar realmente atingir seus objetivos.

Para tanto, as organizações devem elaborar um Plano Organizacional, definindo com clareza deveres e responsabilidades, e um plano de contas que possibilite capturar a realidade, e registrar seus diversos aspectos para o aperfeiçoamento do processo decisório.

Este plano organizacional que caracteriza grande parte do conjunto de controles internos, tem por objetivos:

- Proteger os ativos da organização;
- Aumentar a exatidão ou a fidedignidade dos dados e relatórios;
- Comunicar as diretrizes empresariais a seu corpo funcional;
- Avaliar a aderência do corpo funcional às diretrizes empresariais.

Ao se elaborar este plano organizacional que define o Controle Interno, deve-se levar em consideração o risco envolvido e o custo do próprio sistema.

O nível de abrangência do sistema de Controle Interno deve ser compatível com o risco potencial representado por cada operação, e com o custo de se controlar esta mesma operação. Quanto maior o risco potencial, e maiores os valores envolvidos, maior deve ser o controle, embora isso possa exigir custos crescentes.

Para minimizar o risco potencial na atividade organizacional, as instituições, deveriam observar ao menos alguns dos seguintes itens:

- 1 Fixar responsabilidades inequivocamente;
- 2 Segregar funções;
- 3 Criar mecanismos de provas documentais (pistas de auditoria);
- 4 Segregação de função (Nenhuma pessoa pode deter a totalidade de um processo, envolvendo uma transação do começo ao fim);
- 5 Criar ou desenvolver um programa de treinamento bem estruturado;
- 6 Criar um mecanismo de rodízio de pessoal, com uma periodicidade que não prejudique a qualidade dos serviços realizados;
- 7 Observar que haja regularidade de férias das pessoas que ocupam cargos de confiança;
- 8 As instruções operacionais sejam colocadas de forma inequívoca e por escrito;
- 9 Exigir carta de fiança dos ocupantes de cargo de confiança (procedimento que, em grande parte, inibe atitudes desonestas);
- 10 Ampliar as contas de controle;
- 11 Buscar uma migração rápida e segura para novas tecnologias, particularmente no que concerne à informatização dos serviços, etc.

Por outro lado, não se justifica um Controle Interno muito abrangente, e portanto, de custo significativo, em operações onde o nível de risco potencial seja pequeno.

A definição do nível de abrangência do Controle Interno é uma opção ponderada, onde se corre um risco calculado, tendo como parâmetros os riscos potenciais envolvidos e os custos do sistema.

O Controle Interno passa por etapas distintas em momentos específicos, a saber:

- 1 Definição: É atribuição do mais alto grau decisório da organização, envolvendo o Controlador e um comitê da alta administração;
- 2 Implantação: É feita pelo controlador da organização, ou das subdivisões;

- 3 Monitoração: Cabe à Auditoria Interna fazer a monitoração de uso e aderência do corpo funcional ao Controle Interno;
- 4 Avaliação: É atribuição da Controladoria avaliar a utilização do Controle Interno, e o próprio Controle Interno.

Para muitas pessoas, e mesmo organizações, existe uma confusão conceitual, ou mesmo uma dificuldade para delimitar as fronteiras entre as áreas de Controladoria e Auditoria Interna.

Argumentam alguns que a existência de uma Controladoria dispensaria a existência de uma Auditoria Interna, e vice-versa, uma vez que ambas teriam a mesma área de atuação, porém, isso não corresponde à verdade.

Embora a Controladoria e a Auditoria Interna tenham papéis diretamente ligados à otimização do resultado global das organizações, ambas têm áreas e preocupações distintas dentro das empresas.

A Controladoria é responsável pela gestão econômica dos recursos da empresa, enquanto a Auditoria Interna é responsável pela verificação e comprovação dos sistemas de informações e do Controle Interno.

Inicialmente serão tecidas considerações sobre a Auditoria Interna.

Auditoria Interna é o órgão da organização responsável pela avaliação das operações contábeis, financeiras, e de outras naturezas, que é responsável pela atividade de controle administrativo, com a função de mensurar e avaliar a eficácia de outros controles da organização.

Tendo caracterizado a Auditoria Interna, convém ressaltar suas principais atividades:

- 1 Executar a revisão e avaliação da eficácia, da eficiência, e da aplicação dos controles contábeis, financeiros e operativos;

- 2 Diagnosticar o nível de profundidade do cumprimento das normas, dos planos e procedimentos da organização;
- 3 Determinar a extensão dos controles existentes sobre os ativos da organização, e medidas para sua proteção contra perdas;
- 4 Determinar o nível de confiabilidade dos dados e informações, contábeis ou não, gerados dentro da empresa;
- 5 - Avaliar a qualidade alcançada nas operações da organização e os responsáveis pelas áreas específicas.

Semelhantemente ao que acontece na esfera privada, no setor público também há a atuação do Controle Interno. No Poder Executivo Federal, a função de Controle Interno é exercida pela Controladoria-Geral da União, órgão vinculado à Presidência da República, e pelos Controles Internos Setoriais – CISETs. Nos governos estaduais e municipais, essa função é exercida por órgãos de Controle Interno ou de Auditoria Interna.

## **SISTEMA DE CONTROLE INTERNO FEDERAL**

O Sistema de Controle Interno Federal está assim definido nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal de 1998:

*”Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

*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, assuma obrigações de natureza pecuniária.*

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

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

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

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

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

*§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.*

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

Tais atribuições foram reiteradas no Decreto nº 3.591, de 6 de setembro 2000, que estruturou o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, definindo assim os seus componentes:

*I. a Secretaria Federal de Controle Interno, como órgão central, incumbido da orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos*

*que compõem o sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados;*

*II. as Secretarias de Controle Interno (CISSET) da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, como órgãos setoriais;*

*III. as unidades de controle interno dos comandos militares, como unidades setoriais da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa.*

Naquele momento a Secretaria Federal de Controle Interno – SFC - se situava dentro da estrutura do Ministério da Fazenda.

Posteriormente, em 02 de abril de 2001, foi criada a Corregedoria-Geral da União, por meio da Medida Provisória n.º 2.143-31, no âmbito da Presidência da República, com o objetivo de dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que vier a receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público.

Esse movimento de saída da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC - do âmbito do Ministério da Fazenda culminou com o Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002, que a transferiu para a Corregedoria-Geral da União.

Finalmente, em 16 de julho de 2002, por meio do Decreto nº 4.304, a Corregedoria-Geral da União passa a se chamar, “**Controladoria-Geral da União**”.

## **A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

A Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que trata da organização da Presidência da República e dos Ministérios, dispõe em seu artigo nº 17:

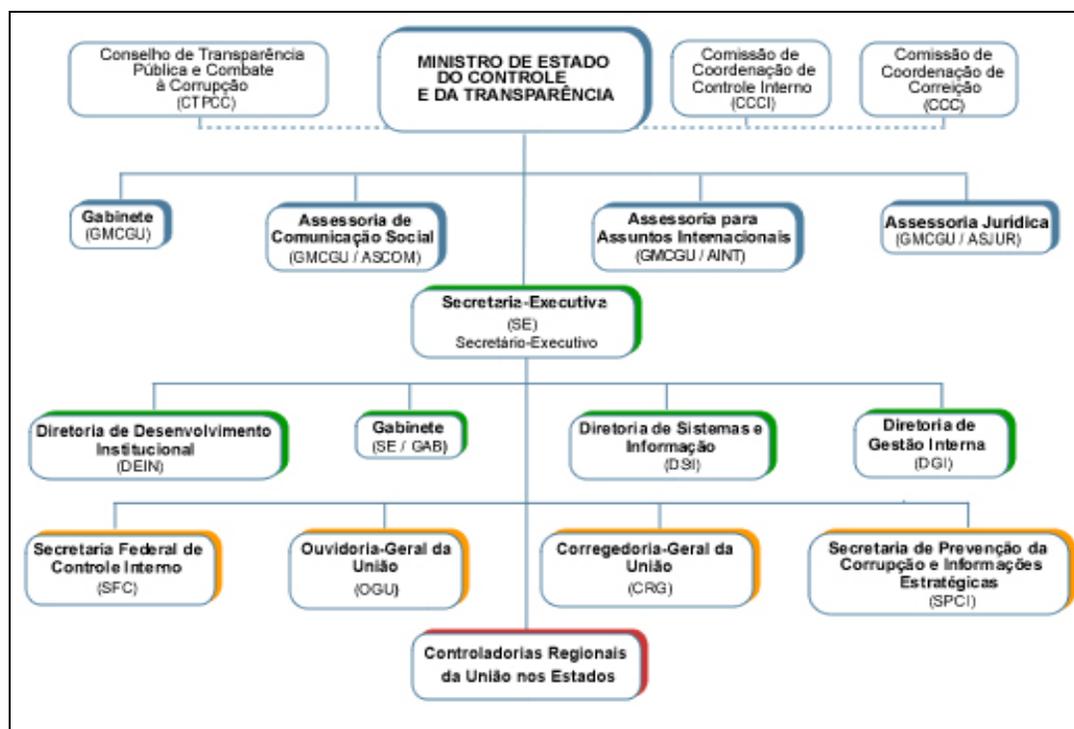
*“À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas*

*atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, às atividades de ouvidoria-geral e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal”.*

O artigo nº 18 dessa mesma Lei atribui à Controladoria-Geral da União – CGU/PR - a competência para apuração de denúncias de lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público:

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

A figura a seguir ilustra o atual organograma da Controladoria-Geral da União:



**Figura 3 – Organograma da Controladoria-Geral da União.**

Os principais órgãos da Controladoria-Geral da União são:

I – Órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado:

- a) Gabinete;
- b) Assessoria Jurídica;
- c) Assessoria Internacional;
- d) Assessoria de Comunicação Social;
- c) Secretaria Executiva, que é composta por:
  - 1) Assessoria Especial de Desenvolvimento Institucional;
  - 2) Diretoria de Gestão Interna;
  - 3) Diretoria de Sistemas e Informação;

II – Órgãos específicos singulares:

- a) Ouvidoria-Geral da União;
- b) Corregedoria-Geral da União;
  - b1) Corregedoria-Adjunta da Área Econômica, com 7 Corregedorias Setoriais.
  - b2) Corregedoria-Adjunta da Área Social, com 8 Corregedorias Setoriais.
  - b3) Corregedoria-Adjunta da Área de infra-Estrutura, com 8 Corregedorias Setoriais.
- c) Secretaria de Prevenção à Corrupção e de Informações Estratégicas;
  - c1) Diretoria de Prevenção à Corrupção; e
  - c2) Diretoria de Informações Estratégicas.
- d) Secretaria Federal de Controle
  - d1) Diretoria de Auditoria da Área de Produção e Emprego.

III– Unidades descentralizadas: Unidades da Controladoria-Geral da União nos Estados:

IV – Órgãos Colegiados:

- a) Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção; e
- b) Comissão de Coordenação de Controle Interno.

A Controladoria-Geral da União tem como missão : “Zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos federais”.

Suas principais atividades estão relacionadas com:

- a) Fiscalização;  
Sobre a utilização Recursos Federais pela Administração Pública (Direta e Indireta).
- b) Auditoria;
  - b1) Sistemática  
De Acompanhamento; e  
De Prestação de Contas.
  - b2) Assistemática ou Especial  
Provenientes de Denúncias ou Operações Especiais.
- c) Fiscalização a partir de Sorteios Públicos

Apenas a título exemplificativo, a Controladoria-Geral da União realiza trabalhos de fiscalização e auditoria, nos seguintes programas de governo:

- a) **Transferências Legais Automáticas:**
  - Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE;
  - Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE;
  - Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação de Jovens e Adultos – EJA.
- b) **Transferências Legais Fundo a Fundo:**
  - Fundo Nacional de Assistência Social.
- c) **Transferências destinadas ao Sistema Único de Saúde, Fundo a Fundo:**
  - Fundo Nacional de Saúde – FNS;
  - Piso de Atenção Básica – PAB;

- Programas de Saúde da Família – PSF e de Agentes Comunitários de Saúde – PACS;
- Assistência Farmacêutica Básica;
- Ações Básicas de Vigilância Sanitária;
- Programa de Combate às Carências Nutricionais.

d) **Transferências Diretas ao Cidadão:**

- Programa Bolsa Família;
- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; etc.

Além de cumprir sua missão institucional, a Controladoria-Geral da União vem estimulando o Controle Social, objetivando dissuadir a corrupção e estimular a cultura da gestão pública honrada e criteriosa por meio de programas de capacitação de gestores públicos.

Assim, compete à Controladoria-Geral da União, como órgão central do Sistema de Controle Interno:

1) **Avaliar**

- 1.1) O cumprimento das Metas Previstas no Plano Plurianual;
- 1.2) A Execução
  - 1.2.1 Dos Programas de Governo;
  - 1.2.2 Dos Orçamentos da União.

2) **Comprovar a Legalidade** (Administração Direta e Indireta)

- 2.1 Da gestão Orçamentária;
- 2.2 Da Gestão Financeira;
- 2.3 Da Gestão Patrimonial; e
- 2.4 Da Gestão de Recursos Humanos.

3) **Avaliar Resultados** (Eficiência, Eficácia e Efetividade, na Administração Direta e Indireta)

- 3.1 Da gestão Orçamentária;
- 3.2 Da Gestão Financeira;

- 3.3 Da Gestão Patrimonial; e
- 3.4 Da Gestão de Recursos Humanos.

4) Controlar

- 4.1 Operações de Crédito;
- 4.2 Avais;
- 4.3 Garantias;
- 4.4 Direitos e Haveres de Estado.

5) Apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional

É importante destacar que, para o pleno cumprimento de sua missão institucional, a Controladoria-Geral da União firmou termos de Convênio com o Ministério Público Federal e com todos os Ministérios Públicos Estaduais objetivando a salvaguarda do Patrimônio Público.

Com relação ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, o artigo 19, da Lei nº 10.180, de 06/02/2001, assim se expressa:

*“O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”.*

Suas competências estão, também, previstas no art. 17 da Lei nº 10.683, de 28/05/2003, nos seguintes termos:

*“À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, às atividades de ouvidoria-geral e ao incremento da transparência na gestão no âmbito da Administração Pública Federal”.*

O Controle Interno envolve os seguintes dispositivos da Constituição Federal de 1988:

**Controle Interno:**

Exercício Integrado dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário;

Finalidade – CF/88 art. 74;

Fiscalização; Município – CF/88 art. 31.

Irregularidade ou Ilegalidade Ciência ou Denúncia ao Tribunal de Contas – CF/88 art. 74, §§ 1º e 2º.

## **CAPÍTULO 6) Do Controle Externo**

*“Sertão é isto: o senhor empurra para trás,  
mas de repente ele volta a rodear o senhor dos lados.*

*Sertão é quando menos se espera.”*

**(João Guimarães Rosa)**

De acordo com o art. 1º da CF/88, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo um Estado Democrático de Direito.

O art. 2º da CF/88, define que os Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário; assim, trata-se de um Estado uno e indivisível, cuja função estatal distribui-se entre os três Poderes retro-mencionados.

Em princípio e precipuamente, caberia ao Poder Legislativo a função legiferante, ao Poder Judiciário, a prestação jurisdicional; e ao Poder Executivo a execução de programas de governo.

Trata-se de uma visão limitada, pois sabemos todos que o Poder Executivo também legisla quando elabora Medidas Provisórias (art. 62 da CF/88) e também julga, quando da conclusão de processos administrativos.

Por sua vez, o Poder Judiciário, também edita normas, por exemplo, quando edita regimentos e normas internas, e o Poder Legislativo também julga quando, por exemplo, processa e julga o Presidente da República, por crime de responsabilidade.

Dessa forma, percebemos que os Poderes exercem controles recíprocos entre si, que é o mecanismo conhecido por freios e contrapesos. De certa forma, os poderes exercem Controles Externos uns sobre os outros, conforme previsto na Constituição e na doutrina.

No entanto, por questões didáticas, quando falamos de Controle Externo de uma forma mais específica, neste trabalho, estamos nos referindo àquele controle que o Poder Legislativo exerce sobre si e sobre os demais Poderes, objetivando a proteção do patrimônio público.

O artigo 31 da CF/88, assim se expressa: “*A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.*”

*§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.*

*§ 2º - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.*

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

*§ 4º - É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais.”*

Para o caso específico dos municípios, cabe esclarecer que somente os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro possuem Tribunais de Contas específicos. O parágrafo 4º, retro, proibiu expressamente a criação de novos Tribunais de Contas municipais.

As contas dos demais municípios são julgadas pelos Tribunais de Contas estaduais, ou, Tribunais de Contas **dos** Municípios, conforme nomenclatura mais recente.

Já as contas dos agentes públicos federais, constituídos pelas Administração Direta e Administração Indireta, e particulares que fizeram uso, geriram ou administraram recursos públicos federais, são julgadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU , nos termos dos artigos 70 a 74, inclusive, da Constituição Federal de 1988.

No caso da existência de Territórios, ainda não divididos em municípios, portanto, sem a atuação de Tribunal de Contas dos Municípios, prevalece o entendimento do parágrafo segundo do art. 33 da CF/88 que estabelece: “*As contas do Governo do Território serão submetidas ao Congresso Nacional, com parecer prévio do Tribunal de Contas da União*”.

Observa-se que a prerrogativa constitucional para o exercício do Controle Externo, no sentido em que o estamos empregando, é competência exclusiva do Poder Legislativo, que o exerce com o apoio dos Tribunais de Contas.

Devemos ter sempre em mente que o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, **com o apoio** dos Tribunais de Contas.

Os Tribunais de Contas, ao realizarem suas fiscalizações ou auditorias, estarão atentos a aspectos específicos, tais como Legalidade, Legitimidade, Economicidade, e Aplicação de Subvenções, com relação a:

- Gestão contábil;
- Gestão Financeira;
- Gestão Orçamentária;
- Gestão Operacional; e
- Gestão Patrimonial.

Esses trabalhos podem ser realizados previamente, concomitantemente ou posteriormente à aplicação dos recursos públicos.

Na esfera federal, grande parte dos trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas da União – TCU – tem seu início nos relatórios de auditoria e fiscalização da Controladoria-Geral da União – CGU, como está previsto no inciso IV do art. 74 da CF/88, no sentido de que o Sistema de Controle Interno deve apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional.

Os Tribunais de Contas são órgãos colegiados, independentes, com orçamento próprio, que exercem funções fiscalizadoras, consultivas, informativas, judicantes, sancionadoras, corretivas e de ouvidoria, além da função normativa que lhes faculta expedir instruções e demais normativos.

Como os Tribunais de Contas não pertencem ao Poder Judiciário, suas decisões não fazem coisa julgada material, estando sujeita a recurso ainda na esfera administrativa.

Cabe à Advocacia Geral da União – AGU – promover a execução da dívida constante do referido Acórdão. Nesse caso, o Acórdão passa a ser um título executivo extra-judicial.

Ao ser executado judicialmente pela AGU em face do Poder Judiciário, a parte que se julgar prejudicada poderá opor Embargos à Execução.

Os Tribunais de Contas têm papel importantíssimo nos quadros da República, podendo contribuir de forma decisiva para a plena execução da peça orçamentária, zelando pela qualidade do gasto público.

O Controle Externo envolve os seguintes dispositivos da Constituição Federal de 1988;

### **Controle Externo:**

Apoio – CF/88 art. 74, IV;

Congresso Nacional; Competência – CF/88 art. 71;

Fiscalização; Município – CF/88 art. 31.

Exercício Integrado dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário;

Finalidade

## **CAPÍTULO 7) Do Ministério Público e sua missão institucional**

*“Deus escritura só os livros-mestres.”*

**(João Guimarães Rosa)**

Ao tratar das funções essenciais à Justiça, a Constituição de 1988, em seu capítulo IV, Seção I, tratou especificamente do Ministério Público.

O artigo 127 da CF/88 assim se expressa: *“O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”*.

Trata-se de instituição independente, com autonomia funcional e administrativa, vinculada administrativamente ao chefe do Poder Executivo, desempenhando funções de Estado, com orçamento próprio, e que representa um grande avanço para a sociedade brasileira na defesa dos interesses sociais.

O art. 128 da CF/88 assim se expressa:

*“O Ministério Público abrange:*

*I - o Ministério Público da União, que compreende:*

- a) o Ministério Público Federal;*
- b) o Ministério Público do Trabalho;*
- c) o Ministério Público militar;*
- d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;*

*II - o Ministério Público dos Estados.”*

O artigo 129 da CF/88 prevê as funções institucionais do Ministério Público, nos seguintes termos:

*“São funções institucionais do Ministério Público:*

- I promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;*
- II zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias para a sua garantia;*
- 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;*

*(...).” (grifei)*

Assim, como demonstrado, cabe ao Ministério Público zelar pelos Direitos Sociais previstos na Constituição Federal de 1988, bem como zelar pelo patrimônio público e social, promovendo as medidas necessárias para sua garantia. É nesse viés que será analisada a participação do Ministério Público.

O Ministério Público, que sempre teve uma marcante atuação na defesa do patrimônio público, passou a atuar de forma mais intensa e direcionada após a assinatura de Convênios de fornecimento de informações, que foram firmados com a Controladoria-Geral da União.

Hoje, grande parte das Ações Cíveis Públicas e inquéritos civis, promovidos pelo Ministério Público, no Estado de São Paulo, e possivelmente em outras unidades da federação, decorre diretamente dos trabalhos finalísticos da Controladoria-Geral da União, cujas informações são fornecidas mediante solicitação formulada oficialmente pelo Ministério Público.

No entanto, o Ministério Público poderia atuar de forma mais sistemática e incisiva na proteção dos direitos sociais e do patrimônio público.

No que concerne à proteção dos direitos sociais e do patrimônio público, o Ministério Público, que é uma instituição da maior importância no concerto

institucional do País, além de todas as prerrogativas que lhe asseguram a Constituição e a legislação infra-constitucional, poderia agregar à sua atuação as seguintes sugestões:

a) **Atuação a priori**

Participar ativamente durante todo o processo de elaboração da peça orçamentária (PPA, LDO e LOA), objetivando garantir que os direitos sociais constantes da CF/88 estejam ali previstos e assegurados, com definição clara das políticas públicas e programas de governo a serem implementados (com a identificação dos órgãos e servidores responsáveis por sua implantação), e ainda com a quantificação das metas a serem cumpridas;

b) **Atuação concomitante**

Acompanhar, sistematicamente, as realizações dos programas de governo e o cumprimento das metas previstas.

Esse acompanhamento já é realizado em nível federal pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, relativamente a informações prestadas pelos gestores de cada programa de governo.

Não há uniformidade em relação a esse procedimento em nível estadual, podendo ser feito pela Secretaria Estadual dos Negócios da Fazenda, ou ainda pela Secretaria do Planejamento, dependendo do caso.

A participação efetiva do Ministério Público, nesta fase é da maior importância, na medida em que assegura que os direitos sociais constitucionalmente previstos, que foram traduzidos em políticas públicas e programas de governo, e que receberam verbas

orçamentárias, sejam efetivamente implantados, e cumpram as metas previstas na fase orçamentária.

c) **Atuação a posteriori**

Nesta fase, o Ministério Público pode solicitar informações: (a) dos responsáveis pela implementação dos programas de governo; (b) dos responsáveis pelo acompanhamento das metas (MPOG, Secretarias de Fazenda de Estado ou de Planejamento); (c) dos órgãos de Controle Interno; e (d) dos Tribunais de Contas, de forma a verificar se as metas finais foram cumpridas, e se houve malversação na aplicação dos recursos públicos.

Em se identificando o não cumprimento das metas por questões meramente operacionais, seria possível pensar-se em firmar um Termo de Ajuste de Conduta – TAC – objetivando a correção de rumos para o próximo ano.

Em se identificando malversação de recursos públicos, caberia a abertura de Inquérito Civil, e mesmo de Ação Civil Pública, e também do que estiver previsto na Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/92, objetivando assegurar os direitos sociais previstos na CF/88, bem como salvaguardar o patrimônio público.

A Ação Civil Pública está prevista na Lei nº 7.347/85, e possibilita ao Ministério Público o ajuizamento de ação de natureza civil contra aqueles que causarem danos ao meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor estético, histórico, turístico e paisagístico, patrimônio público e qualquer outro interesse difuso; ou ainda em razão de infração da ordem econômica .

**Os dispositivos constitucionais relativos ao Ministério Público são os seguintes:**

Abrangência; Ministério Público da União e dos Estados – CF/88 art. 128, I e II;

Ações civis; legitimação – CF/88 art. 129, §1º;

Autonomia funcional e administrativa – CF/88 art. 127, § 2º;

Comissão Parlamentar de Inquérito; conclusões – CF/88 art. 58, § 3º;

Crimes comuns e de responsabilidade de seus membros; julgamento pelos Tribunais de Justiça – CF/88 art. 96, III;

Da União; membros; crimes comuns e de responsabilidade; processo e julgamento – CF/88 art. 108, I, a;

Da União – Procurador-Geral da República; nomeação – CF/88 art. 128, § 1º;

Definição e Competência – CF/88 art. 127, caput;

Dívida externa; irregularidade; ação – CF/88 ADCT art. 26, § 2º;

Do Distrito Federal; organização judiciária – CF/88 art. 22, XVII e art.48,IX;

Do Trabalho e Militar; quadro suplementar; integração no quadro da carreira – CF/88 ADCT, art. 29, §4º;

Estados; representação judicial da União; causas fiscais – CF/88 ADCT art. 29, § 5º;

Dos Estados, Distrito Federal e Territórios; organização; lei; iniciativa – CF/88 art. 61, § 1º, II, d;

Dos Estados, Distrito Federal e Territórios – Procurador-Geral; nomeação e destituição – CF/88 art. 128, §§ 3º e 4º;

Exercício das atividades – CF/88 ADCT art. 29;

Funções institucionais – Cf/88 art. 129, I a IX;

Ingresso na Carreira; concurso público – CF/88 art. 129, §3º;

Interveniência; atos de processo; direitos e interesses dos indígenas – CF/88 art 232;

Membros; funções – exercício; residência – CF/88 art. 129, §2º;

Membros; garantias e proibições – CF/88 art. 128, §5º, I e II;

Membros; regime; opções – CF/88 ADCT, art. 29, §3º;

Membros; processo e julgamento nos crimes comuns e de responsabilidade – CF/88 art. 105, I. a;

Membros; promoção e aposentadoria; lei complementar – CF/88 art. 129, §4º;  
Membros; Tribunais de Contas – direitos, vedações e investidura – CF/88 art. 130;  
Organização; lei; indelegabilidade – CF/88 art. 68, §1º, I;  
Organização; lei; iniciativa – CF/88 art. 61, §1º, II, d;  
Organização, atribuições e estatutos; lei complementar – CF/88 art. 128, §5º;  
Organização administrativa; projeto sobre aumento de despesas – CF/88 art. 63, II;  
Organização administrativa e judiciária; atribuição do Congresso Nacional – CF/88 art. 48, IX;  
Organização e manutenção; competência da União – CF/88 art. 21, XIII;  
Princípios Institucionais – CF/88 art. 127, §1º;  
Procurador-Geral da República; nomeação e destituição – CF/88 art. 128, §§ 1º e 2º;  
Procuradores-Gerais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios; nomeação e destituição – CF/88 art. 128, §3º e 4º;  
Proposta orçamentária; elaboração – CF/88 art. 127, §3º;  
Recursos; dotação orçamentária; prazo de entrega – CF/88 art. 168;  
Territórios – mais de cem mil habitantes; estrutura – CF/88 art. 33, §3º;  
Territórios; organização administrativa e judiciária – CF/88 art. 22, XVII e art. 48, IX.

## CAPÍTULO 8) Do Controle Social em face da Constituição cidadã

*“Qualquer amor já é um pouquinho de saúde,  
um descanso na loucura.”*

**(João Guimarães Rosa)**

O parágrafo único do Artigo 1º da Constituição Federal de 1988, torna explícito que *“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”*. (grifei)

Ao criar a possibilidade de exercício direto do poder pelo próprio povo, a Constituição Federal de 1988, que, em razão disso ficou conhecida como **“Constituição Cidadã”**, ganhou uma dimensão mais ampla que a constituição anterior, possibilitando ao povo interferir diretamente nos serviços públicos dos quais tenha interesse.

É muito mais que o controle da população sobre a atividade pública, trata-se da possibilidade de interferir diretamente na quantidade, na qualidade, e na legalidade do serviço público que é colocado ao seu dispor; e, é claro, essa interferência deve ocorrer nos estritos termos da legalidade.

Daí decorre, com uma ênfase até então não manifestada em constituições anteriores, implicando em um fortalecimento das possibilidades do Controle Social.

Esse Controle Social se traduz em várias possibilidades de participação dos cidadãos, que podem impor uma nova dinâmica no trato com a coisa pública, a saber:

- a) A mídia, ao publicar matérias de interesse social, inibe comportamentos desonestos por parte de agentes públicos, ou de agentes políticos, no exercício de suas funções;
- b) A possibilidade de participação dos setores organizados da sociedade, e do público em geral, em **Audiências Públicas**, sejam de natureza

consultiva ou ainda de natureza deliberativa, conforme prevê a legislação específica;

- c) A possibilidade de participação dos cidadãos nos **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**, podendo interferir em áreas da maior importância, a exemplo de: Saúde, Assistência Social, Criança a Adolescente, Educação, etc;
- d) Possibilidade de que o Ministério Público atue decisivamente no sentido de que sejam instalados os Conselhos Gestores retro-mencionados.

As Audiências Públicas são instrumentos eficientes de participação popular, de tal forma que os municípios têm muito a ganhar, coletando a manifestação e opinião dos diversos atores sociais, em um processo amplamente democrático.

Semelhantemente, os Conselhos gestores são instâncias populares de poder pois, embora não participem diretamente da atividade-fim de um dado programa de governo, opinam e fiscalizam sua realização. Os Conselhos Gestores são órgãos da maior importância para a participação democrática e devem ser incentivados e capacitados para uma participação efetiva junto à máquina pública.

Caso o Conselho Gestor venha a tomar conhecimento de fato que comprometa a qualidade dos serviços públicos prestados, ou de prejuízo ao patrimônio público, deve representar junto ao titular do Poder Executivo para o saneamento dos problemas apontados; ou, ainda, junto ao Ministério Público para que esse exerça sua missão institucional.

Como foi visto, o Ministério Público, entre outras coisas, deve zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, devendo promover as medidas necessárias para sua garantia.

O parágrafo terceiro do art. 31 da CF/88 reforça tudo que aqui foi afirmado, quando cria a possibilidade de que qualquer contribuinte opine e questione a legitimidade das contas públicas, junto aos órgãos competentes.

Senão, vejamos:

§ 3º, Art. 31, CF/88: *“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”*.

Isso posto, fica evidente a necessidade de capacitação dos contribuintes, dos participantes dos Conselhos Gestores, e do próprio Ministério Público, para criar e fortalecer as mais amplas possibilidades do Controle Social em nosso país, em benefício dos Direitos Sociais, das Políticas Públicas e do patrimônio público.

Além disso, o Terceiro Setor, constituído por Organizações Não-Governamentais - ONGs, Organizações Sociais – OS, Organizações Sociais de Interesse Público – OSCIPs, que ocupam espaços importantes no vazio institucional deixado pela não atuação do Estado, como grupamento organizado que é, tem amplas possibilidades de fomentar o Controle Social, exercendo um papel fiscalizatório importante, particularmente em relação a relações de corrupção e confusão entre o público e o privado.

Esse Controle Social pode ser exercido mediante representação ou denúncia junto aos órgãos de Controle Interno, aos órgãos de Controle Externo, ao Ministério Público, e à mídia em geral.

**Os dispositivos constitucionais relativos a Controle Social e Audiência Pública são os seguintes:**

Assistência Social; Ações Governamentais; participação da população; CF/88 art. 204, II;

Elaboração de Legislação; Comissões. CF/88 art. 58, parágrafo 2º;  
Meio ambiente; defesa; coletividade. CF/88 art. 225;  
Planejamento Municipal; Associações cooperativas; – CF/88 art. 29, XII;  
Saúde Pública; Gestão; Participação; CF/88 art. 198, III;  
Seguridade Social; Comunidade; participação; CF/88 art. 194, parágrafo único, VII;

**Demais Legislações:**

Lei nº 6938/81 - Política Nacional de Meio Ambiente;  
Lei nº 9748/99 – Lei de Processo Administrativo;  
Lei nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal;  
Lei nº 10257/01 – Estatuto da Cidade.

## **CAPÍTULO 9) Do Orçamento Participativo e da possibilidade de implementação e acompanhamento de políticas públicas**

*“Homem como eu, tristeza de perto de pessoa amiga afrac.  
Eu queria mesmo algum desespero.  
Desespero quieto às vezes é o melhor remédio que há.  
Que alarga o mundo e põe a criatura solta.”*

**(João Guimarães Rosa)**

Desde a década de 70 até hoje, existe um movimento crescente no sentido de que a sociedade opine e, mais que isso, que participe concretamente das decisões da vida na pólis.

Há uma verdadeira necessidade de que haja, cada vez mais, uma gestão democrática da coisa pública, seja por meio da elaboração de um Orçamento Participativo, seja por meio de participação dos cidadãos nos Conselhos Gestores.

Trata-se de um processo em desenvolvimento que, ao final, pode contribuir significativamente para assegurar a implantação de políticas públicas que contemplem os direitos sociais previstos na Constituição Federal, possibilitando a indicação de prioridades pelos próprios cidadãos interessados, e salvaguardando o patrimônio público.

Ana Cláudia Chaves Teixeira et al (2003), na obra ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – Democratização da gestão pública e controle social, trata essa questão com muita lucidez e clareza, quando afirma que:

*“O Orçamento Participativo pode ser um instrumento eficaz para importantes conquistas políticas, econômicas e sociais:*

- *Maior transparência na elaboração e execução do orçamento;*
- *Maior controle social do orçamento e das finanças públicas;*
- *A criação de um novo padrão para a distribuição dos recursos que possibilite atender aos mais pobres;*

- *Mudanças no sistema de arrecadação que permitam o aumento dos recursos municipais;*
- *O enfrentamento da corrupção e do clientelismo;*
- *O aumento da legitimidade da Administração Municipal;*
- *A partilha do poder entre poder público e sociedade;*
- *O fortalecimento da cooperação e da solidariedade;*
- *Afirmção da cultura do diálogo e do compromisso mútuo entre governantes e população para com os recursos públicos;*
- *Mobilização de setores sociais organizados e não organizados;*
- *A educação para a cidadania;*
- *A ampliação da esfera pública ”.*

O processo do Orçamento Participativo envolve vários aspectos importantes para seu pleno funcionamento, que são, entre outros:

- 1) Eleição de Delegados e Conselheiros, pessoas articuladas, com capacidade de diálogo com os cidadãos, com a máquina pública, com parlamentares, etc.;
- 2) Capacidade de auto-regulamentação, dentro desse processo de aperfeiçoamento continuado;
- 3) Definição de regras claras de funcionamento, constantes na Lei orgânica do município, ou em leis ordinárias específicas;
- 4) Realização de Plenárias regionais para a discussão das prioridades de cada região;
- 5) Realização de Fóruns de interesse de todas as regiões;
- 6) Realização de Plenárias temáticas, buscando discutir temas importantes para o município como um todo;

- 7) Eleição do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, buscando-se definir não apenas a indicação dos nomes, como também a periodicidade dos encontros, objetivando-se garantir a regularidade de seu funcionamento ;
- 8) As reuniões para discussão do Orçamento Participativo, cujo caráter pode ser tanto consultivo, quanto deliberativo, dependendo do caso, podem acontecer, também, com a presença de representantes da sociedade civil, de entidades empresariais, do governo, etc.;
- 9) Os conselheiros, bem como os delegados, e membros do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, devem acompanhar sistematicamente a tramitação da lei orçamentária, procurando envolver o Poder Legislativo de forma a terem considerados os seus pleitos;
- 10) Além da tramitação da lei orçamentária, é fundamental que também haja uma participação efetiva no processo de execução orçamentária, de tal forma que os recursos financeiros sejam realmente utilizados nas atividades-fins aos quais foram destinados na peça orçamentária.

Em nível federal existem vários episódios de nossa história não muito distante, nos quais ficaram registradas as formas pouco republicanas com que os orçamentos eram elaborados, beneficiando empreiteiras, grupos econômicos, laboratórios, a exemplo dos “*Anões do Orçamento*”, etc. Esse quadro não deve ser diferente nos níveis estaduais e municipais.

Não estou aqui discutindo a seriedade nem a competência dos técnicos que trabalharam na elaboração da peça orçamentária, todos sérios e altamente capacitados.

O que estou discutindo é a grande fragilidade do processo de elaboração do orçamento em face dos grupos de pressão empresariais, e a altíssima discricionariedade que a peça orçamentária outorga ao gestor dos recursos públicos.

A peça orçamentária, como ela é elaborada hoje, tem um caráter fortemente autorizativo, cabendo aos gestores dos recursos públicos o poder discricionário de escolha entre que programas implantar, em que ordem, em que montante, etc.

Além disso, é comum um Órgão ou uma Unidade ter em seu orçamento um determinado valor para a realização de atividades específicas, e não ter a liberação dos recursos financeiros para sua utilização; de tal forma que o financeiro venha a ser liberado somente no fim do ano, e a Unidade não tenha tempo hábil para a elaboração dos processos licitatórios necessários para sua utilização.

Os recursos financeiros não utilizados até o final do ano são revertidos, contribuindo dessa forma para a obtenção de um maior *superávit* primário.

Esse retardo na liberação dos recursos financeiros compromete significativamente a operacionalização da peça orçamentária e o atingimento das metas das unidades que necessitam desses recursos; atingindo, também, indiretamente todos aqueles cidadãos que têm necessidades a serem atendidas, necessidades essas que estão contempladas nos direitos sociais previstos na Constituição Federal.

Em razão disso, penso que a peça orçamentária deve ter um caráter menos autorizativo e mais impositivo. As decisões tomadas quando do processo de elaboração da Lei Orçamentária **devem ser** implementadas, sob pena de responsabilidade a quem der causa ao seu não-cumprimento, sem razões muito bem fundamentadas.

Outro aspecto importante são as emendas parlamentares, que os membros do Poder Legislativo apresentam às peças orçamentárias, muitas vezes desprovidas de qualquer interesse social.

Atualmente estamos vivendo essa tragédia em nosso país, com a fraude das ambulâncias, conhecida como Escândalo das Sanguessugas, onde parlamentares apresentavam emendas ao Orçamento, para a aquisição de ambulâncias, que eram superfaturadas, adquiridas com sobrepreço, fraudando o processo licitatório, e

beneficiando os grupos envolvidos na aquisição e a si próprios, em prejuízo de toda a nação brasileira.

O momento de se discutir o conteúdo do orçamento é durante o próprio processo orçamentário, ou seja, PPA, LDO e LOA. Nesses momentos é que o parlamentar deve fazer constar do orçamento os gastos que julgar necessários ao país, à sua unidade federativa, ou ao seu município, submetendo suas emendas à apreciação dos demais representantes populares, Conselheiros e Delegados, quanto ao atendimento do interesse público.

Por tudo isso, seria altamente recomendável a utilização do Orçamento Participativo, nos três níveis da federação, com princípios republicanos inequívocos, com a participação conjunta de toda a sociedade civil organizada, por meio de seus representantes eleitos (delegados e conselheiros), de grupos que necessitam de atendimentos específicos (saúde, a educação, a segurança, ...), dos representantes dos grupos econômicos, dos parlamentares, etc.

Veja que não se trata de tirar do parlamentar sua prerrogativa de votar o orçamento. Trata-se de possibilitar à nação a participação direta na elaboração da peça orçamentária, juntamente com o Parlamento, como, aliás, prevê o Parágrafo Único, do Artigo 1º, da Constituição Federal de 1988.

Todo esse processo deve ser acompanhado de perto pela mídia, por técnicos da área orçamentária, por representantes do Controle Interno e do Controle Externo, e por representantes do Ministério Público, no cumprimento de suas missões institucionais.

As peças orçamentárias resultantes de todo esse processo, devem ter um caráter impositivo, que não admita emendas parlamentares, e que devem ser implementadas sob pena de responsabilidade.

## CAPÍTULO 10) Conclusões.

*“Mestre não é quem sempre ensina,  
mas quem de repente aprende.”*

**(João Guimarães Rosa)**

Por tudo que foi visto, lido, discutido, e refletivo, pode-se concluir que:

- a) Ao elaborarem Constituição Federal de 1988, os constituintes realmente inovaram ao possibilitar o exercício do poder, diretamente pelo povo, como previsto no Parágrafo Único do Artigo 1º da Carta Magna;
- b) Os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, mais que meras normas programáticas como querem alguns, são, efetivamente, direitos subjetivos que requerem ações positivas do Estado para seu cumprimento;
- c) Os direitos sociais, que em primeiro momento se traduzem em políticas públicas e, posteriormente, em programas de governo, devem estar amplamente previstos nas peças orçamentárias para sua concretização;
- d) Provém da Ciência Econômica o conceito de que “*os recursos são limitados*”. Em razão dessa limitação, argumentam alguns, que não haveria a possibilidade de contemplar nas peças orçamentárias os referidos direitos sociais previstos na Constituição Federal. Essa limitação de recursos e essa argumentação são conhecidas como “**Reserva do Possível**”;
- e) Realmente, existem limitações de recursos, e não as estou negando. No entanto, existem possibilidades que ainda não foram exploradas em seu limite para ampliar essa “*Reserva do Possível*”.
  - 1) Do lado da Receita, o Estado deve se empenhar ao máximo, para:
    - evitar a elisão e evasão fiscais, ampliando o quadro de Auditores Fiscais concursados e capacitados;

- evitar a renúncia de receitas;
  - combater firmemente a corrupção, de tal forma que cada pessoa física ou jurídica pague os tributos que efetivamente são devidos;
  - fiscalizar as contas da Dívida Ativa, e promover o acompanhamento dos processos de Execução da Dívida Ativa, objetivando evitar prescrições, perdas de prazo e defesas frouxas que, eventualmente, não protejam o patrimônio público.
- 2) Do lado da Despesa, o Estado deve se empenhar ao máximo para:
- Cumprir o que está previsto nas peças orçamentárias;
  - Realizar o processo licitatório, seja pela forma tradicional da Lei nº 8.666/93, seja pelo Pregão Eletrônico - Lei nº 10.520/2002, capacitando servidores para essas atividades, objetivando salvaguardar o interesse público;
  - Cada Órgão ou Unidade deve procurar cumprir sua missão institucional e suas metas, observando a eficácia, a eficiência, a economicidade e a efetividade de suas ações;
  - Combater a corrupção, evitando gastos desnecessários ou pagamentos de valores que excedem o que é realmente devido;
  - Os órgãos repassadores dos recursos financeiros para os órgãos ou unidades devem fazer esses repasses em tempo hábil para que sejam utilizados, conforme previsto na peça orçamentária.
- f) Que a Advocacia-Geral da União cumpra, efetivamente, o disposto no § 3º, do art. 131, da Constituição Federal, evitando prescrições e zelando pelo recebimento dos valores que são devidos ao aparelhamento estatal;
- g) Esse mesmo mecanismo deve acontecer em nível estadual e municipal pelas Procuradorias regionais, e igualmente, devem ser fiscalizados;
- h) Ao receber os valores que lhe são devidos e realizar seus gastos com a observação dos critérios de eficiência, eficácia, economicidade, e

efetividade, o Estado deve aumentar seus Resultados e, conseqüentemente, a referida “*Reserva do Possível*”, podendo destinar mais recursos para investimentos em direitos sociais;

- i) O Estado deve ampliar o quadro de servidores técnicos para uma atuação mais ampla e mais rigorosa do Controle Interno e do Controle Externo, zelando pelo recebimento dos valores que lhe são devidos e pela qualidade do gasto público, atuando firmemente no combate à corrupção, que tem um custo social extremamente danoso para todos. O aumento em Despesas Correntes resultante dessas contratações é totalmente absorvido pelas economias de escala que a atuação desses Controles têm sobre a Corrupção;
- j) O Sistema de Controle Interno, que atua na área federal, poderia e deveria contribuir para a criação e capacitação dos Controles Internos em nível estadual e municipal, sendo que já está atuando na área de capacitação;
- k) Que tanto o Controle Interno quanto o Controle externo fiscalizem os valores da Dívida Ativa e seus processos de cobrança entrando, inclusive no mérito das defesas apresentadas;
- l) Por outro lado, o Estado deve incentivar o Controle Social, conforme previsto no Parágrafo Único do artigo 1º, bem como o previsto no § 3º, do artigo 31, ambos da Constituição Federal, capacitando os cidadãos, os Conselheiros Gestores, e o terceiro setor, inclusive com conhecimentos relativos a matérias orçamentárias, a atuarem firmemente na defesa dos interesses sociais;
- m) Com Controles Internos e Controles Externos (que atuam com o apoio dos Tribunais de Contas) mais capacitados; com a participação mais efetiva do Terceiro Setor; com a mobilização dos cidadãos para o exercício do Controle Social, cria-se um ambiente mais favorável para a implantação do Orçamento Participativo;

- n) O processo de Orçamento Participativo, como foi visto, não visa alijar o Poder Legislativo de suas prerrogativas constitucionais, mas sim, em consonância com o parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, possibilitar que a sociedade como um todo participe de forma mais atuante desse processo, que é de interesse de todos;
- o) Assim, a sociedade deve estar representada por Delegados e Conselheiros eleitos, pelo Terceiro Setor, pela mídia, pelos grupos econômicos interessados; assim como o Estado deve estar representado por seus servidores técnicos na área orçamentária e por parlamentares;
- p) É importante que agentes públicos ligados ao Controle Interno, ao Controle Externo, e ao Ministério Público estejam presentes em todas as fases da elaboração das peças orçamentárias, objetivando garantir que os direitos sociais previstos na Constituição Federal, traduzidos em políticas públicas, estejam ali contemplados;
- q) Esse mecanismo deve acontecer em todas as fases do processo legiferante relacionado ao orçamento, envolvendo o Plano Plurianual – PPA; a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; e a Lei Orçamentária Anual – LOA;
- r) Dessa forma, uma vez que tanto a sociedade, quanto o Poder Legislativo participaram ativamente da elaboração dos orçamentos, as Emendas Parlamentares deveriam ser submetidas a votação dos Conselheiros e Delegados populares para sua implementação;
- s) Veja-se que essas sugestões dependem de mudanças profundas na legislação infra-constitucional para sua implementação;
- t) Considerando a existência de gestores para os programas de governo implantados, o Controle Interno, o Controle Externo e o Ministério Público deveriam, sistematicamente, diligenciar no sentido de acompanhar o cumprimento das metas inicialmente previstas;

- u) Quaisquer mudanças ou ajustes nos valores das peças orçamentárias, devem ser informados ao Controle Interno, ao Controle Externo, ao Ministério Público e ao Conselho do Orçamento Participativo, com o objetivo de se assegurar o cumprimento dos Direitos Sociais previstos na Constituição Federal;
- v) Que o Ministério Público solicite tanto do Controle Interno e quanto dos Tribunais de Contas, que são órgãos de apoio do Controle Externo, informações relativas a pareceres com “**Irregularidade**” ou “**Regularidade com Ressalvas**”, bem como seus respectivos Relatórios, objetivando cumprir suas funções institucionais, em especial o previsto nos incisos II e III do artigo 129 da Constituição Federal de 1988;
- w) Se apesar de tudo isso, os recursos disponíveis para a aplicação em direitos sociais ainda forem insuficientes, ou seja, se a “**Reserva do Possível**” ainda persistir, aí sim, estaremos diante de um **Dilema Moral**, no sentido de que alguma escolha deverá ser feita quanto à alocação de recursos pelos participantes do Orçamento Participativo, e toda escolha, por melhor intencionada que seja, pode trazer algum tipo de discriminação ou causar algum tipo de prejuízo a algum cidadão;
- x) Se, finalmente, algum cidadão necessitar de que o Estado cumpra um direito social específico, previsto na Constituição Federal, e não houver previsão e recursos orçamentários para a sua implementação, cabe-lhe, ainda o direito de provocar o Poder Judiciário, para que esse proveja uma sentença mandamental para que seu direito subjetivo seja atendido, nos termos da letra **a**, inciso XXXIV, e do inciso XXXV, ambos do artigo 5º da Constituição Federal:

*“Art. 5º – Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos seguintes termos:*

*(...)*

*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;*

*(...)*

*XXXV a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a Direito;*

*(...) “*

Essa petição, ainda, poderá ser elaborada pela Defensoria Pública, para aqueles cidadãos que não disponham de recursos para o pagamento de honorários advocatícios.

Com tudo o que foi exposto, é possível contribuir para o cumprimento dos Direitos Sociais, que serão traduzidos em Políticas Públicas, as quais serão convertidas em Programas de Governo, que, finalmente, deverão estar presentes em peças orçamentárias.

A legalidade dos gastos é inafastável, e a integração dos Sistemas de Controle Interno, Controle Externo, Controle Social, Gestão Pública, Orçamento Participativo e Ministério Público é indispensável para que o cidadão tenha assegurado um mínimo de direitos sociais.

Com isso, é possível o cumprimento, com maior eficácia e transparência, dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, com uma conseqüente desoneração do Poder Judiciário.

## BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, Cláudio Weber. **Os custos da corrupção**. Cadernos Adenauer. Nº 10. São Paulo. Konrad Adenauer Stiftung. 2000.

ALVES, Alaor Caffé. **Estado e Ideologia. Aparência e Realidade**. São Paulo. Brasiliense. 1987.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Modelo conceitual de decisão e apuração de resultados: Uma contribuição para a avaliação da eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos**. 2002. Dissertação de Mestrado. FEA/USP.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro. Campus. 1992.

BONTEMPO, Alessandra Gotti. **Direitos Sociais – Eficácia e Acionabilidade à Luz da Constituição de 1988**. Curitiba. Juruá. 2005.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília. Instituto Pólis. 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. Projeto de Manual. Fluxo Operacional**. Brasília. 2005.

BRASIL. FÓRUM SOCIAL MUNDIAL 2005. **Mobilização Cidadã e Inovações Democráticas nas Cidades**. São Paulo. 2005.

BRASIL. Lei 8.666, de 21/06/1993 – **Lei das Licitações e Contratos Administrativos**.

BRASIL. **REVISTA DO TCU**. Ano 34. Número 96. Abril/Junho de 2003.

BRASIL. **REVISTA DO TCU**. Ano 35. Número 101. Julho/Setembro de 2004.

BRASIL. **REVISTA DO TCU**. Ano 35. Número 102. Outubro/Dezembro de 2004.

CATELLI, Armando. **Controladoria – Uma abordagem da Gestão Econômica – GECON**. São Paulo. Atlas. 2001.

CHAHIN, Ali; CUNHA, Maria Alexandra; KNIGHT, Peter T.; PINTO, Sólton Lemos. **E-gov.br. A próxima revolução brasileira. Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo**. São Paulo. Prentice Hall. 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo. Saraiva. 2001.

- \_\_\_\_\_. **Direito Público – Estudos e Pareceres.** São Paulo. Saraiva. 1996.
- CORE, Fabiano Garcia. **Reforma gerencial dos processos de orçamento e gestão.** Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Brasília. 2001.
- CROCE, Benedetto; CARR, E.H.; ARON, Raymond. **Declarações de Direitos.** Brasília: Senado Federal. 2002.
- DALLARI, Dílson de Abreu. **O que são direitos da pessoa.** São Paulo. Brasiliense. 1985.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 14. ed. São Paulo. Atlas. 2002.
- \_\_\_\_\_. **Discricionariedade administrativa na constituição de 1988.** São Paulo. Atlas. 1991.
- \_\_\_\_\_. **Parcerias na Administração Pública:** concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. São Paulo. Atlas. 1999.
- FARIA, Hamilton. **Agenda cultural para o Brasil do presente.** São Paulo. Cadernos Pólis. Nº 6. 2003.
- FEIJÓ, Paulo Henrique (organizador). **Administração Financeira e Orçamentária & Noções de Finanças Públicas.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Brasília. 2005.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves; GRINOVER, Ada Pellegrini; FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Liberdades públicas: parte geral.** São Paulo. Saraiva. 1978.
- GALLIANO, A. Guilherme. **O Método Científico – Teoria e Prática.** São Paulo: Hbra, 1979.
- GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. **Dos crimes contra o patrimônio.** São Paulo. Saraiva. 1998.
- GONÇALVES DA SILVA, Marcos Fernandes. **A economia política da corrupção no Brasil.** São Paulo. Senac. 2001.
- GRACIANO, Mariângela (org.). **Educação também é direito humano.** Rio de Janeiro. PIDHDD – Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento. 2005.
- KHAIR, Amir Antônio. **Gestão pública e novos modelos organizacionais.** Apostila. Curso: MBA Controladoria na Gestão Pública – FIPECAFI. São Paulo. 2004.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Proteção dos direitos humanos na ordem interna e internacional.** Rio de Janeiro. Forense. 1984.

MANGABEIRA UNGER, Roberto. **O Direito na Sociedade Moderna – Contribuição à Crítica da Teoria Social**. Rio de Janeiro. Editora Civilização Brasileira. 1979.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos humanos, constituição e os tratados internacionais: estudo analítico da situação e aplicação do Tratado na ordem jurídica brasileira**. São Paulo. Juarez de Oliveira. 2002.

MORAES Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. São Paulo. Atlas. 1997.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Lei Complementar nº 101/2000. Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. Apostila **Administração Financeira e Orçamentária**. Brasília. Editora Vestcon. 2005.

NETO, Joffre. **Câmaras Municipais no Brasil – ascensão e declínio**. Taubaté, Draw Graphics. 2003.

NOBLAT, Pedro Luiz Delgado; BARCELOS, Carlos Leonardo Klein; SOUZA, Bruno César Grossi de. **Elaboração e Execução de Orçamento Público** – Apostila de Apoio ao Treinamento On-Line. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e-cursos. Brasília. 2005.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria geral da constituição e direitos fundamentais**. São Paulo. Saraiva. 2002.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Direitos humanos: construção da liberdade e da igualdade**. São Paulo. 2000.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. Atlas. São Paulo. 2001.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil Período de 1997 a 2000**. Rio de Janeiro. Vozes. 2003.

ROSA, João Guimarães. **GRANDE SERTÃO: VEREDAS**. São Paulo. Círculo do Livro. 1984.

SAULE JÚNIOR, Nélon. **Marco Legal da Participação Popular no Brasil**. Apostila. Curso de Especialização em Direitos Humanos – Faculdade de Direito da USP. 2006.

SERRA, José. **Orçamento no Brasil. As raízes da crise**. São Paulo. Atual. 1994.

SERRANO, Raul Maurício Moreano. **Estudo Sobre Auditoria Interna**. Dissertação de Mestrado. FEA/USP.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. **Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade**. Brasília, UNACON, 2002.

Sítio da FUNDAÇÃO SEADE ([www.seade.sp.gov.br](http://www.seade.sp.gov.br)).

Sítio do INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)).

Sítio do PORTAL DA TRANSPARÊNCIA ([www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br)).

Sítio do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)).

Sítio do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – TCE/SP ([www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br)).

Sítio do TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – TCM/SP ([www.tcm.sp.gov.br](http://www.tcm.sp.gov.br)).

Sítio do TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL EM SÃO PAULO ([www.trf3.gov.br](http://www.trf3.gov.br)).

TEIXEIRA, Hélio Janny. **Desafios à nova gestão pública brasileira no contexto internacional**. Apostila. MBA – Controladoria na Gestão Pública. FIPECAFI. São Paulo. 2004

TEIXEIRA, Hélio Janny; SANTANA, Solange Maria. **Remodelando a gestão pública**. Editora Edgard Blücher Ltda. São Paulo. 2003.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves et al. **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – Democratização da Gestão Pública e Controle Social**. Rio de Janeiro. Fórum Nacional de Participação Popular. 2003.

TORRES, Ricardo Lobo (org.) **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro. Renovar. 2001.

ZUCCHI, Alberto Luiz. **Contribuição ao Estudo da Auditoria de Gestão**. 1992. Dissertação de Mestrado. FEA/USP.