

**FISCALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO:
ACCOUNTABILITY E CONTROLE SOCIAL DA
ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO**

FISCALIZATION OF THE PUBLIC BUDGET:
ACCOUNTABILITY AND SOCIAL CONTROL OF
THE FINANCIAL ACTIVITY OF THE STATE

Vincius Oliveira Braz Deprá*
Mônica Clarissa Hennig Leal**

* Professor Universitário do Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Mestre em Direito (UNISC). Especialista em Direito Tributário (Anhanguera). Bacharel em Direito (UNIFRA) e Bacharel em Ciências Militares - Área de Defesa Social (Brigada Militar). Possui Curso de Especialização em Bombeiro Militar (ABM) e em Gestão de Riscos (ABM). Capitão do Quadro de Oficiais de Estado-Maior do Corpo de Bombeiros Militar do RS. vinciusdepra@gmail.com

** Possui graduação em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999), mestrado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2001), doutorado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2005) e doutorado sanduíche pela Universität Heidelberg (Ruprecht-Karls) (2004); pós-doutorado pela Universität Heidelberg (Ruprecht-Karls) (2007). Professora da Universidade de Santa Cruz do Sul. Coordenadora adjunta do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz

Como citar: DEPRÁ, Vinicius Oliveira Braz. LEAL, Mônica Clarissa Hennig. Fiscalização do orçamento público: accountability e controle social da atividade financeira do Estado. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 12, n. 3, p.216-241, dez. 2017. DOI: 10.5433/1980-511X2017v12n3p216. ISSN: 1980-511X.

Resumo: A fiscalização do orçamento público tem permitido à sociedade lançar mão de mecanismos que permitam um melhor controle do gasto público. No entanto, como se desenvolve o controle social sobre o orçamento? Para que esse problema seja desenvolvido, a pesquisa adota o método de abordagem dedutivo. Além disso, como método de procedimento será aplicado o monográfico. Inicialmente, será abordado o orçamento público, e, em seguida, será investigada a fiscalização e o controle das finanças públicas. Posteriormente, será estudado o controle social da atividade financeira do Estado para, em seguida, aferir os fundamentos legais do controle social. Ao final,

conclui-se que o controle social está abrangido pelo contexto da *accountability* e possui mecanismos legais para o seu exercício, os quais estão à disposição da sociedade, fortalecendo o modo por meio do qual o planejamento e o gasto público possam ser fiscalizados.

Palavras-chave: Atividade Financeira do Estado. Controle Social. Orçamento Público.

Abstract: The fiscalization of the public budget has allowed the company to use mechanisms that allow a better control of public spending. However, how does social control over budget develop? For this problem to be developed, the research adopts the method of deductive approach. In addition, as a method of procedure, the monographic will be applied. Initially, the public budget will be addressed, and then public financial control and oversight will be investigated. Subsequently, the social control of the state's financial activity will be studied, and then the legal foundations of social control will be assessed. At the end, it is concluded that social control is covered by the context of accountability and has legal mechanisms for its exercise, which are at the disposal of society, strengthening the way in which public planning and spending can be monitored.

Keywords: Financial Activity of the State. Social Control. Public budget.

do Sul – UNISC. Membro do Conselho Superior e do Comitê Assessor da Área de Ciências Humanas e Sociais da FAPERGS.
moniah@unisc.br

INTRODUÇÃO

O estudo da fiscalização do gasto público ganhou relevo sobretudo pelos mecanismos de acompanhamento disponíveis à sociedade. Com efeito, essa circunstância pressupõe o conhecimento acerca das formas de controle do orçamento público, e a partir dele a sua evidência a partir do planejamento e da execução orçamentárias.

Nesse sentido, de que maneira se desenvolve o controle social sobre o orçamento público? Quais seus limites e alcance em face das leis orçamentárias?

Para enfrentar esse problema, a pesquisa adota o método de abordagem dedutivo. Além disso, como método de procedimento será aplicado o monográfico.

Para tanto, o presente estudo inicia contextualizando o orçamento público e a maneira pelo qual é abordado no direito brasileiro, sobretudo a partir de suas diretrizes constitucionais.

Em seguida, será abordada a fiscalização e o controle das finanças públicas, tratando sobre as maneiras de controle (externo e interno), para, no capítulo seguinte, ser aferido o controle social e a maneira pela qual tem se desenvolvido no Estado.

Finalmente, serão apresentados os fundamentais legais do controle social e a maneira por meio da qual ele se desenvolve em relação ao orçamento público.

1 ORÇAMENTO PÚBLICO: CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A necessidade de participação do povo nas discussões sobre o programa financeiro do governo remonta à Constituição do próprio

Estado moderno. Com efeito, esse tema foi central na vitória do povo inglês quanto ao direito de criar o imposto e indicar a sua destinação, o que culminou com a Magna Carta de 1215:

Data de 1215 o princípio do direito de criar o imposto e indicar a sua destinação. Foi na época uma vitória do povo inglês, traduzida na Magna Carta, concedida por João Sem Terra. Através dela, ficava garantido o direito do povo, pelos seus representantes, vetar as despesas de seu soberano, controlando a entrada e a saída do dinheiro da Nação Inglesa. O princípio que reforça o sistema livre de um povo é esse direito de participar das discussões do programa financeiro do Governo, apoiando ou não, através de sus legítimos representantes, a execução total ou parcial das obras previstas ou dos impostos a serem instituídos. Foi, sem duvida alguma, a participação direta do povo na administração do próprio país com a característica de soberania que somente assim podemos compreender. (PACCIULI, 1977, p. 199)

Desde essa concepção, “o Estado Orçamentário surge com o próprio Estado Moderno” (TORRES, 2011, p. 171). Tanto é assim que, “com o advento do liberalismo e das grandes revoluções é que se constitui plenamente o Estado Orçamentário, que procura através do orçamento fixar a receita tributária” (TORRES, 2011, p. 172).

Mais recentemente, no âmbito da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, houve diversas inovações no tratamento do orçamento, especialmente pela disciplina trazida nos artigos 165 ao 169, destacando-se a “criação de instrumentos normativos de planejamentos orçamentários integrados, constituídos pelas leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais” (ABRAHAM, 2015, p. 250)

O orçamento, inclusive, é estudado a partir da concepção referente ao federalismo brasileiro, no sentido de que o seu entendimento parte da autonomia deliberativa e da repartição de competências. Nesse contexto, o federalismo corresponde a “um tipo de configuração orgânica de uma organização política maior” (RECK, 2011, p. 69). Veja-se:

O federalismo opera com um símbolo que representa autonomia, liberdade e cooperação. As operações de comunicação do sistema são ligadas com esse ideário, e são reforçadas pelo modo pelo qual os processos de decisão do Direito adquirem legitimidade. O direito se responsabiliza por estabelecer procedimentos, matérias e órgãos de decisão. (RECK, 2011, p. 69)

Desse modo, “os orçamentos documentam expressivamente a vida financeira de um país ou de uma circunscrição política em determinado período, [...] [e] a sua importância, [...], é imensa, como a própria evolução das ideias orçamentárias” (BALEEIRO, 2015, p. 525)

O orçamento público, portanto, se desenvolve na Administração Pública a partir de três instrumentos, isto é, leis de iniciativa do Poder Executivo: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

Essas três leis correspondem ao manejo adequado dos recursos públicos, voltados a implementar os elementos para a “transformação das estruturas econômicas e sociais do país, algo que se justificaria quase que exclusivamente frente ao histórico e à contemporaneidade das heterogeneidades, desigualdades e injustiças” (CARDOSO JÚNIOR, 2015).

O PPA é previsto explicitamente no artigo 165, I, da Constituição Federal, e estabelecerá, “de forma regionalizada, as diretrizes, os

objetivos e as metas da Administração Pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BULOS, 2014, p. 201).

Identifica-se enquanto “um plano de médio prazo, por intermédio do qual o governo procura ordenar suas ações para o alcance de metas e objetivos fixados para um período de quatro anos, compreendendo o segundo ano de mandato até o primeiro ano do mandato seguinte” (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 70).

A LDO está prevista no artigo 165, II, da Constituição Federal, e “precede à elaboração do orçamento, pois será ela própria que irá fornecer as metas e as prioridades que deverão constar no orçamento anual” (BULOS, 2014, p. 201).

Ainda, dispõe o artigo 165, §2º, da Constituição Federal, que compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LDO, portanto, é um “instrumento de planejamento de curto prazo, novidade trazida pela Constituição de 1988, inspirado nas constituições da Alemanha e da França” (GUERRA, 2012, p. 55).

De todo modo, trata-se de estipular “metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, além de orientar a elaboração da lei orçamentária anual” (MENDES; BRANCO. 2014. p. 1726), dentre outras finalidades.

Prevista no artigo 165, inciso III, da Constituição Federal, a LOA é compreendida de três orçamentos – fiscal, de investimento e da seguridade social:

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Além disso, a LOA é subordinada ao PPA e à LDO, devendo estar em simetria com esses instrumentos legais, e é definida no texto constitucional pela negativa: “a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa” (art. 165, § 8º, da Constituição Federal).

Assim, a LOA busca evidenciar “a política econômico-financeira e o programa do Governo (art. 2º da Lei 4.320/64). É com base nas autorizações da LOA que as despesas do exercício são executadas” (RAMOS FILHO, 2012, p. 254).

A propósito, a importância do estudo das leis orçamentárias repousa, em última análise, em sua relação com a subsistência do serviço público, isto é, nos custos para a manutenção da máquina pública, tendo em conta, inclusive, que o serviço público adequado é um

direito materialmente fundamental, especialmente por sua finalidade em assegurar o acesso aos direitos sociais (HACHEM, 2014, p. 132)

Ocorre que, seja no âmbito do planejamento, seja no âmbito da execução do orçamento público, desenvolvem-se sobre as finanças públicas mecanismos de controle, os quais serão abordados a seguir.

2 FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

A fiscalização e o controle das finanças públicas no Brasil tratado, inicialmente, pelo artigo 70 da Constituição Federal, nestes termos:

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

Como se pode observar, a fiscalização “ter por objeto três elementos distintos: legalidade, legitimidade e economicidade relativos despesa pública (PISCITELLI, 2012, p. 210). Objetivamente, a legalidade est relacionada com a observância dos requisitos normativos para a realização do gasto público; a legitimidade est relacionada com a eficiência do gasto; e, ainda, a economicidade se refere ao menor custo para a realização da despesa.

Além disso, o parágrafo único do mencionado artigo, com a redação dada pela Emenda Constitucional n 19 de 1998, trata daqueles

que deverão prestar contas, nesse sentido:

Art. 70 - Omissis

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

A expressa disposição quanto a necessidade de um controle da atividade financeira decorre do desenvolvimento do Estado, na medida em que os bens administrados decorrem da coisa pública, razão pela qual o controle corolário do próprio princípio republicano:

A necessidade de um órgão de controle dos atos de índole administrativo-financeira surge com o próprio desenvolvimento do Estado, sobretudo no Estado em que os bens administrados pertencem coletividade, ao povo, como o caso do Estado Republicano. O princípio do controle, pois, corolário do princípio republicano. (PASCOAL, 2008, p. 119)

Além disso, possível identificar estruturas para o exercício desse controle, ou seja, a maneira pela qual esse controle se desenvolve. No Brasil, possível identificar duas formas de controle, o controle externo e o controle interno, ou seja, “o controle externo exercido pelo Poder Legislativo de cada ente, auxiliado pelo respectivo Tribunal de Contas; e o controle interno desempenhado pelo sistema de controle específico que cada poder deve ter dentro da sua própria estrutura (ABRAHAM, 2012, p. 313).

A Constituição Federal disciplina o controle externo da atividade

financeira no seu artigo 71, dispondo que esse controle fica a cargo do Congresso Nacional, e que ser exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, cuja competência elencada nos seus onze incisos subsequentes.

Sobre a finalidade do controle externo, ensina Meirelles (1993, p. 445):

[o controle externo] visa comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, e a fiel execução do orçamento. , por excelência, um controle político e de legalidade contábil e financeira, o primeiro aspecto a cargo do Legislativo, o segundo, do Tribunal de Contas.

Além disso, a Lei 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes da Federação, também dispõe expressamente sobre o controle externo, consoante se deduz dos artigos 81 e 82, nestes termos:

Capítulo III – Do Contrôlo Externo

Art. 81. O contrôlo da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, ter por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento.

Art. 82. O Poder Executivo, anualmente, prestar contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios.

1 As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com Parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

2 Quando, no Município não houver Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poder designar peritos contadores para verificarem as contas do prefeito e sôbre elas emitirem parecer.

Nesse contexto, deve-se observar que o “controle efetuado pelo Poder Legislativo, sobretudo, um controle político (FARIA, 2014, p. 283), tanto assim que o parecer prévio “sobre as contas anuais do Governo oferecido pelo Tribunal de Contas, embora indispensável, pode ser rechaçado, não vinculando a decisão (política) do Parlamento (FARIA, 2014, p. 283).

Outrossim, o controle interno também encontra expressa previsão constitucional, conforme pode ser observado no artigo 74 da Constituição Federal:

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 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.

Apesar da identificação quanto a estrutura descentralizada para o controle interno, observa-se que não houve uma estrutura formalmente definida para o exercício desse controle, o que não afasta a ação integrada e multidisciplinar dos subsistemas de fiscalização:

O sistema de controle interno versado no art. 74 da Constituição Federal, sem estrutura formal constitucionalmente definida, o conjunto de órgãos descentralizados de controle interligados a uma unidade central, com vistas fiscalização e avaliação da execução orçamentária, contábil, financeira, patrimonial e operacional, formado por vários subsistemas que devem agir de forma integrada e multidisciplinar. (ABRAHAM, 2012, p. 314-315)

Quanto importância do controle interno, assim assinala Peixe (2002, p. 103):

O controle interno de vital importância para que o titular do órgão tenha conhecimento do que está acontecendo na administração, devendo ser capaz de produzir análise de como está ocorrendo a execução dos programas, servindo de base para permitir às unidades operacionais a correção dos eventuais desvios entre os objetivos e as realizações, ou fazer adaptações necessárias face análise de custo/benefício.

A Lei 4320/64 dispõe sobre o controle interno nos seus artigos 76 a 80, conforme pode ser observado:

CAPÍTULO II Do Contrôlo Interno

Art. 76. O Poder Executivo exercer os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária ser prévia, concomitante e subsequente.

Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poder haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caber o controle estabelecido no inciso III do artigo 75. Parágrafo único. Esse controle far-se-, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.

Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.

Muito embora a mencionada lei faça menção ao controle interno ser exercido apenas pelo Poder Executivo, essa diretriz estava em conformidade com o artigo 71 da então Constituição de 1967. Desse modo, sua leitura deve estar em harmonia com a atual disposição do artigo 74 da Constituição Federal de 1988, o qual “remete instituição do sistema de controle interno pelo Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, de forma integrada. (FARIA, 2014, p. 271). Significa dizer, portanto, que o controle interno “passa a ser incumbência atribuída a todos os Poderes da República, aos quais se devem incluir, ainda, os órgãos autônomos de extração constitucional como Ministério Público e os próprios Tribunais de Contas (FARIA, 2014, p. 271).

Ocorre que, a despeito da necessidade do fortalecimento e da manutenção dos sistemas de controle interno e externo tradicionalmente apresentados não correspondem originariamente com a descentralização dos mecanismos de controle e o efetivo exercício da cidadania. Essa descentralização, portanto, ser abordada no ponto seguinte.

4 O CONTROLE SOCIAL DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Conforme referido no tópico anterior, o exercício da cidadania pressupõe a democratização da sociedade, cuja descentralização permite uma maior participação da sociedade organizada no fortalecimento da própria democracia. Tanto assim que “a cidadania organizada por influenciar não apenas o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, como também cobrar melhor desempenho do serviço público (SILVA, 1995, p. 103).

De todo modo, não se deve olvidar que o controle da Administração Pública “surge dessa necessidade de correção de rumos frente aos interesses da sociedades, que foram legitimados nas propostas dos candidatos vencedores nas eleições, e da obrigação ética de utilização regular dos recursos públicos (SILVA, 2001, p. 27).

Nesse sentido, Francisco Carlos da Cruz Silva, citando Bresser Pereira, refere que além da evidência de um controle hierárquico e administrativo, o qual exercido no âmbito das instituições, haveria ainda um controle democrático ou social, o qual exercido sobre as organizações e sobre os indivíduos, de modo que esse controle democrático seria exercido por meio da democracia representativa (ou democracia direta), o que entendido como sendo o controle social (SILVA, 2001, p. 30).

Além disso, “a necessidade de estabelecimento de mecanismos automáticos, difusos e eficientes de controle da administração colocam em evidência das possibilidades do controle social (BRESSER PEREIRA apud SILVA, 2001, p. 35).

Tanto assim que foram incluídos diversos dispositivos, tanto na Constituição Federal quanto em leis esparsas, quando a possibilidade de maior controle social dos recursos públicos.

Um exemplo disso foi o advento da Emenda Constitucional n 19, de 05 de junho de 1998, a qual provocou profundas modificações no

regime da administração pública, inclusive no que se refere ao controle de despesas e de finanças públicas. A referida Emenda introduziu três incisos no parágrafo terceiro do artigo 37, ao dispor sobre a participação na administração pública direta e indireta, conforme pode ser observado:

Art. 37 – [...]

3 A lei disciplinar as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional n 19, de 1998)

I - as reclamações relativas prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;(Incluído pela Emenda Constitucional n 19, de 1998)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional n 19, de 1998)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional n 19, de 1998)

Menciona-se, ainda, a Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, a qual acrescentou dispositivos Lei Complementar 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A LC 131/09 incluiu o artigo 73-A na LC 101/2000, legitimando qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato a fazer denúncias aos Tribunais de Contas e ao Ministério Público, visando a responsabilização por eventual descumprimento da LC 101/2000.

Veja-se:

Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

Com isso, observa-se que “a cidadania organizada pode influenciar não só o processo de identificação de necessidade e canalização de demandas, como também pode cobrar melhor desempenho do serviço público” (SILVA, 2001, p. 53).

Essa possibilidade de controle social deve ser entendido “como uma das vertentes da participação popular [...] de cooperação no aprimoramento da decisão do Poder Público, durante sua concepção e ao longo de sua execução” (VALLE, 2001, p. 87), sendo uma medida de bastante importância para a sociedade:

Aliado à adoção do princípio da subsidiariedade, que extrai o Estado da esfera de execução direta de determinadas atividades a ele confiadas, o controle social cresce muitíssimo em importância, como mecanismo assecuratório em favor da sociedade de que seus interesses – seja quem for o tutor – hão de estar sendo adequadamente observados. É nesse sentido – e com essa amplitude – que se empreenderá à análise das perspectivas dessa ferramenta (VALLE, 2001, p. 87).

Ainda, o controle social é corolário da própria democracia, tendo em vista que é por meio dela que se desenvolve a liberdade e a consciência democrática:

A verdade é – e disso não se pode perder a perspectiva – que quando se fala em controle social, inequivocamente estamos nos referindo à democracia, já que nesse exercício só é possível (especialmente num sentido verdadeiramente substantivo, e não meramente formal) em existindo liberdade e consciência democrática (VALLE, 2001, p. 136).

É possível identificar os limites e a eficácia do controle social por meio do quadro abaixo:

Quadro 1: O Controle Social sobre a Administração Pública

Quem controla?	Qualquer ator, seja individual ou coletivo, que atue em função de interesses públicos ou suscetíveis de serem defendidos como tal.
Como controla?	Monitoramento e reação sobre ações e decisões, tanto passadas (resultados) quanto futuras (processos decisórios). Em qualquer circunstância, em condições de autonomia.
Com o que controla?	Recursos efetivos para forçar a observância dos deveres administrativos, sejam diretos (poder de veto, eleições, deliberação pública) ou indiretos (ações consagradas juridicamente e recursos administrativos suscetíveis de serem ativados por uma instituição controladora e judicial).
De onde controla?	Separadamente do núcleo estratégico da Administração Pública e dos serviços públicos (individuais ou em rede, estatais ou não estatais), considerando os tipos de estrutura organizativas.

Fonte: SANTOS; CARDOSO, 2001, p. 228.

Registra-se, inclusive, que a ampliação do controle social, além de buscar maior transparência diante do gasto público, visa sobretudo a contribuir com o enfrentamento da corrupção (SANTOS; CARDOSO, 2001, p. 246).

De fato, o controle social revela uma característica dialógica entre o Estado e a sociedade civil, especialmente por fatores ligados com a prestação de contas, a responsabilidade dos agentes e também a burocracia estatal, fatores esses que assentam, em última análise, a consolidação da nossa democracia:

Essa característica dialógica, de constante permuta de informações entre a sociedade civil e o Estado, permite a construção de arenas de democracia direta dentro de um regime predominantemente representativo, onde a participação política popular, a prestação continuada de contas, a responsabilidade dos agentes políticos e da burocracia estatal transformam-se em requisitos básicos para um efetivo controle social. E, muito mais que isso, permite a consolidação da democracia brasileira. (FERREIRA, 2006, p. 31)

Na verdade, tanto o controle institucional das finanças públicas (controle externo e interno) bem como o controle social, decorrem de um conceito mais amplo, oriundo da concepção de *accountability*. Com efeito, a *accountability* está relacionada com a responsabilização democrática referentes a dois mecanismos: a vertical (controle social) e a horizontal (controle institucional). Veja-se:

A *accountability* vertical, na qual os cidadãos controla de forma ascendente os governantes, por

meio do voto para escolher seus representantes, em plebiscitos sobre matérias substantivas ou ainda pelo controle social [...]; de outro, os vinculados à *accountability* horizontal, que se efetivam mediante a fiscalização mútua entre os poderes (*checks and balances*) ou por meio de outras agências governamentais que monitoram e fiscalizam o poder público, como os tribunais de contas e o Ministério Público brasileiro. (ARANTES; LOUREIRO; COUTO; et al, 2010, p. 115)

Com isso, “o controle social depende, em linhas gerais, das mesmas condições que garantem a qualidade da democracia representativa” (p. 118), o que pode ser verificado em variados dispositivos legais, conforme será destacado no próximo ponto.

5 OS FUNDAMENTOS LEGAIS DO CONTROLE SOCIAL EM RELAÇÃO AO ORÇAMENTO PÚBLICO

Especificamente com relação ao orçamento público, é possível identificar o arcabouço jurídico que fundamenta o controle social.

E isso pode ser visto, inicialmente, a partir do artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, quando aduz que todo poder emana do povo e que ele próprio pode exercê-lo diretamente. O exercício direto desse poder, corolário da democracia direta, pode ser desenvolvido nos termos do artigo 5º, XXXIII, XXXIV e LXXII, da Constituição Federal, quando assinalam a transparência na administração pública em favor do interesse pessoal ou coletivo, garantindo aos cidadãos o acesso a essas informações:

Art. 5 – [...]

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

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

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

Quanto ação popular, prevista no inciso LXXIII retrocitado, observa-se que também pode ser considerado um recurso do controle social, tendo em vista que “visa possibilitar ao cidadão solicitar a cessação de qualquer ato que este considere lesivo ou abusivo ao patrimônio público. (CONCEIÇÃO, 2010, p. 10).

Ainda no âmbito constitucional, ressalta-se o já mencionado artigo 37, §3º, da Constituição Federal, quando dispõe sobre a participação da sociedade na administração pública direta e indireta, bem como dos seguintes dispositivos:

O art. 58, em seus incisos II e IV prevê a participação popular no processo legislativo pelas audiências públicas e queixas contra órgãos ou autoridades públicas e, complementarmente, tem-se o art.61 que em seu §2º prevê a iniciativa popular para a produção das leis; o §2º do art. 74 possibilita a provocação do Tribunal de Contas da União por meio de denuncia de

popular; o art. 89 prevê a participação de cidadãos no Conselho da República; temos ainda o inciso IX, do artigo 92, que imprime o princípio da transparência também às decisões do Poder Judiciário; e o art. 94 a participação de entidades de classe para a escolha do quinto constitucional para os Tribunais Federais, dos Estados e do Distrito Federal. (CONCEIÇÃO, 2010, p. 10).

Sobre a publicidade e transparência das contas públicas, imprescindíveis ao exercício do controle social, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), possui diversos dispositivos nesse sentido, destacando-se especialmente o artigo 48, que trata especificamente da transparência da gestão fiscal:

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

Além disso, o parágrafo único do referido artigo 48 dispõe sobre o incentivo à participação popular na elaboração dos orçamentos públicos, bem como sobre o acesso público a informações sobre execução financeira.

O artigo 56, §3º, da LC 101/2000, disciplina expressamente que “será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas”, visando ao controle social quanto às contas prestadas pelos Chefes do poder Executivo e dos demais Poderes.

Deve-se citar, ainda, a criação do Conselho de Gestão Fiscal (art. 67 da LC 101/2000), que é integrado, dentre outros órgãos, por entidades

representativas da sociedade, com a finalidade de acompanhar e avaliar a política e a operacionalidade da gestão fiscal do Estado.

Especificamente em relação ao orçamento público, isto é, em relação às leis orçamentárias – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual, a Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, publicou uma cartilha denominada “Controle Social - Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social”, na qual assevera que “a sociedade tem o direito e o dever de participar da elaboração desses instrumentos de planejamento da vida do Estado” (BRASIL, 2012, p. 20), ou seja, incentiva o exercício do controle social em relação às leis orçamentárias:

No PPA, pode participar das reuniões de elaboração e apreciação, para que sejam contempladas suas necessidades no quadriênio a que o planejamento se refere. Na LDO, igualmente, pode e deve participar da decisão que elege os programas a serem executados no exercício seguinte, pois somente assim será garantida uma governança democrática, que melhor atenda às necessidades da comunidade. A sociedade deve também participar da deliberação que aloca os recursos públicos para a execução do programa de trabalho do governo de sua unidade federativa. Como vimos, essa decisão é impressa na LOA, a peça orçamentária mais concreta. (BRASIL, 2012, p. 20).

Mas o controle social pode ir além das contribuições no planejamento do orçamento. Com efeito, “A sociedade deve participar não apenas da elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), mas, inclusive, do processo de apreciação e votação nas casas legislativas” (BRASIL, 2012, p. 20)

CONCLUSÃO

A presente pesquisa permitiu compreender melhor a fiscalização do orçamento público, tendo como pano de fundo a *accountability* e o controle social da atividade financeira do Estado.

Nesse sentido, no Brasil, o orçamento público se desenvolve por meio de três instrumentos legais, a saber: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Essas três leis constituem a maneira pela qual o Estado realiza o planejamento e a execução do orçamento público, e sobre elas recaem os mecanismos de controle, seja ele externo ou interno.

A despeito disso, advém uma descentralização da fiscalização da atividade financeira do Estado, e a partir dela o controle social aparece como maneira de fortalecimento da própria democracia diante do seu exercício direto pela sociedade.

Ainda, pode-se concluir que existem mecanismos legais que fundamentam o controle social, razão pela qual o seu exercício est disposição da sociedade fortalecendo a maneira pela qual o gasto público pode ser fiscalizado.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

ARANTES, Rogério Bastos; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Cláudio; et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz;

PACHECO, Regina Silvia. **Burocracia e Política no Brasil**. Rio de Janeiro, FGV, 2010.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução ciência das finanças**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Controle Social - Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. 2012. Disponível em: Acesso em: 10 de nov. de 2016.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARDOSO JÚNIOR, Jos Celso Pereira. **Estado, Planejamento, Gestão e Desenvolvimento: Balanço da. Experiência Brasileira e Desafios do Séc. XXI**. Disponível em: http://www.enap.gov.br/files/130701_pdf_curso_planejamento_estrategico.pdf. Acesso em: 29 jul. 2015.

CONCEIÇÃO, Antonio Cesar Lima da. **Controle Social da Administração Pública: Informação & Conhecimento – interação necessária para a efetiva participação popular nos orçamentos públicos**. Novembro / 2010 - TCU (Tribunal de Contas da União). Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0ADED2B42F79>. Acesso em: 10 de nov. de 2016.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. Do Controle da Execução Orçamentária. In: CONTI, José Maurício. (Org) **Orçamentos Públicos: A lei 4320/1964 Comentada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FERREIRA, Dimas Enéas Soares. **Experiências Recentes de Controle Social Sobre o Processo de Orçamentação Pública Municipal no Brasil**. Brasília: ESAF, 2006.

FREITAS, Juarez. **O Controle Social do Orçamento Público**. Interesse Público n 11. 2010. Disponível em: www.amdjus.com.br/

doutrina/administrativo/155.htm Acesso em: 10 de nov. de 2016.

GUERRA, Evandro Martins. **Direito financeiro e controle da atividade financeira estatal**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso luz da igualdade material. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014.

HEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2014.

PACCIULI, José. **Direito Financeiro**. São Paulo: Bushatsky, 1977.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

PEIXE, Blênio César Severo. **Finanças Públicas: controladoria governamental: em busca do atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Curitiba: Juru, 2002.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro Esquemático**. 2. ed. São Paulo: Método, 2012.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2012.

RECK, Janri Rodrigues. Observação Pragmático-Sistêmica da Personalização dos Entes Federativos e suas Competências em Política Públicas. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. (Orgs) **Direitos Sociais & Políticas Públicas – Desafios Contemporâneos**, Tomo 11. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Manual do Gestor**

Público: Um guia de orientação para o gestor público. Porto Alegre: CORAG, 2013.

SANTOS, Luiz Alberto dos; CARDOSO, Regina Luna Santos. Perspectivas para o controle social e a transparência da Administração Pública. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras. **Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública.** Brasília: TCU, 2002

SILVA, Cláudio Barros. Seguridade Social, Controle Social e o Ministério público. In: RODRIGUES, Hugo Thamir (Org.). **Revista do Direito – n 3.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1995.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras. **Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública.** Brasília: TCU, 2002

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro:** Teoria da Constituição Financeira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Controle Social: Promovendo a aproximação entre administração pública e a cidadania. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras. **Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública.** Brasília: TCU, 2002.

Como citar: DEPRÁ, Vinicius Oliveira Braz. LEAL, Mônica Clarissa Hennig. Fiscalização do orçamento público: accountability e controle social da atividade financeira do Estado. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 12, n. 3, p.216-241, dez. 2017. DOI: 10.5433/1980-511X2017v12n3p216. ISSN: 1980-511X.

Recebido em: 21/02/2017

Aprovado em: 23/11/2017