

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE DIREITO

ANTÔNIO JOSÉ GADELHA DE ALBUQUERQUE JÚNIOR

O CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS:
um enfoque na eficiência dos gastos e na concretização dos direitos sociais

RECIFE
2018

ANTÔNIO JOSÉ GADELHA DE ALBUQUERQUE JÚNIOR

O CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS:
um enfoque na eficiência dos gastos e na concretização dos direitos sociais

Monografia apresentada à Faculdade Damas da Instrução Cristã como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a. Dr.^a. Bruna Estima Borba.

RECIFE
2018

Catálogo na fonte
Bibliotecário Ricardo Luiz Lopes CRB-4/2116

Albuquerque Júnior, Antônio José Gadelha de.
A345c O controle dos gastos públicos: um enfoque na eficiência dos gastos e na concretização dos direitos sociais / Antônio José Gadelha de Albuquerque Júnior. - Recife, 2018.
52 f.

Orientador: Prof^a. Dr^a. Bruna Estima Borba.
Trabalho de conclusão de curso (Monografia - Direito) – Faculdade Damas da Instrução Cristã, 2018.
Inclui bibliografia

1. Direito. 2. Gastos públicos. 3. Direitos sociais. I. Borba, Bruna Estima. II. Faculdade Damas da Instrução Cristã. III. Título

340 CDU (22. ed.)

FADIC (2018-121)

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ

CURSO DE DIREITO

ANTONIO JOSÉ GADELHA DE ALBUQUERQUE JÚNIOR

**O CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS: UM ENFOQUE NA EFICIÊNCIA DOS GASTOS
E NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS**

Defesa Pública em Recife, _____ de junho de 2018

BANCA EXAMINADORA:

Presidente:

1º Examinador:

2º Examinador:

Dedico este trabalho ao meu Deus e ao meu rei Jesus

Aos meus Pais

À Luciana, minha amada esposa e companheira

Às minhas riquezas na Terra: Antonio, Iago e Caio

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus que me proporcionou a dádiva da vida e me permitiu concluir essa etapa com saúde e alegria.

Esse agradecimento se estende:

A todos os funcionários da instituição Faculdade Damas de Instrução Cristã, em especial Teresa, Exedito, Fred e Esmeraldo, sempre prestativos com nossas demandas.

Aos meus pais que sempre me incentivaram e me ensinaram a importância da educação.

A todos os meus queridos professores que dividiram seus conhecimentos comigo. De forma destacada agradeço aos mestres: Renata Celeste, Renata Andrade, Fábio Sá, Leonardo Siqueira, Danielle Spencer e a minha orientadora Bruna Borba.

Aos meus colegas de classe que dividiram comigo os melhores momentos da vida acadêmica.

Ao meu amigo e irmão em Cristo Edzard Gomes (Zazá), que nesses anos me ensinou o verdadeiro Evangelho, a fonte das minhas forças quando enfrentava as batalhas da vida.

À minha família, que soube compreender os momentos de minha ausência e me deu apoio nos momentos difíceis. Em especial à minha doce, amada, batalhadora, companheira, confidente e amiga, Luciana, que cuidou dos nossos filhos e de nosso lar enquanto eu estudava. Sem ela eu não teria conseguido.

Porque estou certo de que, nem a morte, nem a vida, nem os anjos, nem os principados, nem as potestades, nem o presente, nem o porvir, nem a altura, nem a profundidade, nem alguma outra criatura nos poderá separar do amor de Deus, que está em Cristo Jesus nosso Senhor.

(Romanos 8:38,39)

RESUMO

O presente trabalho cuida de analisar o controle dos gastos públicos sob um enfoque na eficiência e concretização dos direitos sociais. A necessidade de mudança nos parâmetros utilizados pelos órgãos constitucionalmente legitimados a exercer o controle da administração pública se dá pelo atual fracasso em termos de resultados alcançados. Um controle que não leva em conta os aspectos da eficiência e da eficácia dos serviços oferecidos pelo Estado está fadado a não atingir seus objetivos. Ao mesmo tempo, para que os direitos sociais, sobretudo os mais básicos como a educação e a saúde, não passem de meras previsões constitucionais, urge a necessidade de um controle mais efetivo em relação aos gastos públicos. O tema se faz relevante em virtude do momento pelo qual passa o país, com uma grave crise econômica e política, várias denúncias, escândalos de corrupção e uma pesada carga tributária que impede uma nova elevação de impostos, prática comumente utilizada pelos governos ao longo da história nacional quando os recursos ficavam escassos. A crise fiscal vivida pode gerar um retrocesso nos direitos sociais conquistados pela população. Por isso, o presente estudo analisa como o controle dos gastos pode garantir a concretização dos direitos sociais da população e ao mesmo tempo mensurar os resultados alcançados. A metodologia adotada para pesquisa é hipotética dedutiva e terá como escopo a formação de uma abordagem geral sobre o tema até uma abordagem mais específica, trazendo ao contexto atual do país. Apresenta ainda as consequências positivas que podem advir de uma prática de controle dos resultados, bem como a sua premente necessidade como meio garantidor de direitos em uma conjuntura de crise que atinge o Brasil.

Palavras chave: Controle. Gastos públicos. Direitos sociais.

ABSTRACT

This paper intends to analyze the control of public expenditures under a focus on the efficiency and concretization of social rights. The need of changing the parameters used by the departments constitutionally legitimized to perform the control of public administration is due to the current failure in terms of results achieved by the used methods. A control that does not take into account the efficiency and effectiveness aspects of the services offered by the state is bound to fail on achieving its goals. At the same time, in order for social rights, especially the most basic ones, such as education and health, to be more than mere constitutional forecasts, comes a need for more effective control over public spending. The issue becomes relevant because of the moment the country is undergoing, with a serious economic and political crisis, several cases and corruption scandals and a high tax burden that prevents a rise in taxes, a practice commonly used by governments throughout history when resources were scarce. The fiscal crisis experienced can lead to a setback in the social rights won by the population. Therefore, this paper analyzes how the control of expenditures can guarantee the concretization of the population's social rights and at the same time measure the results achieved. The methodology adopted for research is hypothetical deductive, which have as its goal the formation of a general approach on the subject to a more specific approach to the current context of the country. It also presents the positive consequences that can result from a practice of controlling the outcomes, as well as its pressing need as a mean of guaranteeing rights in a crisis scenario that affects Brazil.

Keywords: Control. Public spending. Social rights.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO.....	12
2.1 Significado e importância da atividade financeira	14
2.2 Etapas de realização da atividade financeira	15
2.3 Compreendendo o controle da atividade financeira	17
3 A IMPORTÂNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS	19
3.1 Conceito, tipos e classificação das despesas	19
3.2 Concretização dos direitos sociais como consequência dos gastos públicos	20
3.3 A inafastável necessidade de controle dos gastos de saúde e educação em virtude da importância dos mesmos	23
3.4 A má gestão e a corrupção como fatores da ineficiência dos gastos públicos na concretização dos direitos sociais com educação e saúde	26
4 AS FORMAS DE CONTROLE DA ATUALIDADE	30
4.1 Compreendendo as alternativas de controle dos gastos públicos	30
4.2 Tipos e abrangência dos controles: um enfoque legal e meritório dissociado da concretização de direitos sociais.....	35
4.3 A conscientização social como meio auxiliar do controle por resultados	39
4.4 A ineficácia do Tribunal de Contas e do Ministério Público quanto ao controle dos gastos públicos em referência aos resultados.....	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERÊNCIAS.....	47

1 INTRODUÇÃO

A nossa Carta Magna objetivou garantir uma ampla gama de direitos fundamentais à população. Após um longo período de ditadura, o constituinte originário não apenas quis assegurar os classificados direitos de 1ª geração ou dimensão (ligados aos valores de liberdade, com caráter negativo, que exigem uma abstenção do Estado), mas também os direitos de 2ª dimensão (de titularidade coletiva e que exigem uma atuação do Estado).

Enquanto os direitos de 1ª geração são supridos com o não agir do Estado, os de 2ª geração impõem ao mesmo uma atuação, uma prestação de políticas públicas, uma obrigação de fazer, uma necessidade de disponibilizar aos indivíduos saúde, educação, habitação, trabalho, previdência social, entre outras garantias.

Essa perspectiva de um Estado provedor das necessidades de sua população, aliada a uma sociedade com milhões de pessoas carentes desses direitos, gerou uma imensa máquina estatal. A arrecadação passou a ter uma importância fundamental na administração pública no Brasil. O enfoque da gestão pública no país nunca foi na qualidade dos gastos ou em seu controle, mas principalmente na criação de novos tributos quando os recursos se demonstravam insuficientes.

A discussão do controle dos gastos públicos em um país que não consegue suprir seus nacionais das necessidades básicas torna-se de suma importância diante da escassez de recursos vislumbrada na quase totalidade dos entes estatais. A situação de “falência” de Estados e Municípios, alguns não conseguindo honrar a folha mensal de pagamentos de seus funcionários, bem como os desvios do erário, diariamente anunciados em nossos meios de comunicação, tornam esse tema de grande relevância para nossa sociedade.

Nos últimos anos, a sensação é de que o controle dos gastos no Brasil é inexistente devido aos numerosos escândalos acompanhados pelos noticiários. Os órgãos responsáveis pelo controle não conseguem proteger a nossa sociedade da corrupção e dos maus gestores. A evolução dos mecanismos de combate aos desvios de verbas públicas parece sempre estar um passo atrás dos corruptos.

De acordo com a Constituição, o controle externo será exercido pelo Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas. Além disso, cada Poder deve instituir o seu Controle Interno, devendo os responsáveis, sob pena de responsabilidade solidária,

informar aos respectivos Tribunais de Contas quaisquer irregularidades de que tomarem conhecimento no exercício de suas funções. Na ótica atual, os sistemas de controle são acionados quando o crime já foi realizado e o recurso desviado, tornando sua recuperação de difícil efetivação.

O sistema predominante de controle de resultados veio como uma resposta ao sistema anterior, onde o controle de processos (a priori), em um modelo burocrático, tentava se contrapor ao patrimonialismo e ao clientelismo existentes. O novo modelo gerencial passou a ter um enfoque no controle de resultados (a posteriori).

Nesse processo necessário de evolução, onde cada sistema procurou atacar as disfunções do sistema antecedente, percebe-se que nem o modelo burocrático de controle de processos, nem o modelo gerencial de controle de resultados, foram capazes de vencer a cultura patrimonialista da política nacional.

Portanto, em virtude do fracasso de ambos, urge a necessidade de um enfoque mais moderno, baseado no envolvimento de novos atores. Uma sociedade precisa participar das decisões que dizem respeito ao seu futuro e exigir resultados. Esta cobrança não deve se resumir à eficiência dos gastos, mas antes de tudo priorizar a eficácia das políticas públicas. A relevância desse tema diz respeito à própria legitimação do exercício do poder estatal.

Para Rousseau (1762), através de um contrato social prevaleceria a soberania da sociedade e da vontade coletiva, sendo o povo ao mesmo tempo parte passiva e ativa nesse acordo. A alienação total da vontade particular teria como contrapartida a condição de igualdade entre todos. Essa igualdade deve ser antes de tudo, na sociedade contemporânea, uma igualdade de dotações de direitos sociais, notadamente aqueles relacionados à renda, educação e saúde. Ao Estado, para não se tornar parte ilegítima nesse contrato, resta atender a essas orientações.

Formula-se como hipótese de pesquisa deste trabalho apontar a necessidade e a possibilidade de implantar um novo modelo de controle de gastos públicos com enfoque nos resultados e que considere a concretização dos direitos sociais.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa a ser realizada pelo método científico hipotético-dedutivo, envolvendo levantamento bibliográfico, documental e entrevistas, no intuito de explorar e discutir o tema de forma a proporcionar um resultado mensurável e conclusivo. A base teórica é fundamentada em artigos jurídicos, legislação nacional, jurisprudência, legislação específica sobre a temática, livros e

dissertações, que abordem o tema de forma profunda e investigativa, além de outras fontes que sirvam como fundamento e alicerce para os argumentos trazidos.

Pretende-se, portanto, demonstrar que o controle da atividade financeira do Estado deve se dar pela via da aferição de resultados. Sendo assim, o primeiro capítulo tem por objetivo específico analisar o significado e a importância da atividade financeira do Estado, as etapas de realização dessa atividade e a necessidade de um controle sobre a mesma.

No segundo capítulo, como objetivos específicos, são examinados o conceito, os tipos e a classificação das despesas públicas, além das dimensões dos direitos sociais à luz da Constituição de 1988, bem como a relevância dos gastos públicos na concretização desses direitos. Também serão analisados os limites mínimos constitucionais reservados à educação e à saúde e o impacto que a Emenda Constitucional (EC) 95/2016, que limitou os gastos públicos, pode ocasionar na efetivação desses direitos sociais.

Por fim, no terceiro capítulo, nos deteremos na análise de uma solução que envolva a sociedade nas diversas etapas do gasto público, visando um controle de resultados, diminuindo as distorções do modelo atual, onde os destinatários do dinheiro público esperam em vão e quase sempre são frustrados pelos desvios e mau uso dos recursos.

Espera-se, com a presente pesquisa, indicar a importância do controle por resultados, procurando avaliar se o volume de recursos utilizados com educação e saúde tem se refletido em melhor concretização de direitos sociais. Nesse contexto, se investiga elementos comparativos entre a evolução dos gastos sociais e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da União.

2 ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

A concepção do papel do Estado é de suma importância para delimitarmos o conceito de Atividade Financeira. O liberalismo vivenciado no século XIX pregava uma atuação estatal mínima, relevando a atuação estatal e ignorando as definições de receitas, despesas e orçamento. Sobre esse período Freitas e Bevilacqua (2016) afirmam:

O tributo apresentava função meramente fiscal, objetivando arrecadar tão somente o suficiente ao adimplemento das despesas. A despesa era um mal necessário e deveria, portanto, ser mínima, apenas nas áreas essenciais, como segurança — interna e externa —, justiça, parlamento, diplomacia, enfim, somente em setores de atividade estatal típica. Por fim, o orçamento era considerado uma peça técnico-contábil com previsão de receita e fixação de despesa, tendo como dogma o equilíbrio.

De acordo com essa visão, o Estado não deveria intervir no livre jogo do mercado onde os contratos entre os particulares iriam reger as relações. Defendia-se no liberalismo um Estado pouco interventor, que agiria apenas em casos de disputas quando os interesses dos indivíduos se chocassem.

Após a segunda guerra mundial, surge uma nova concepção de Estado, o intervencionista ou *Welfare State*. A atividade financeira do estado passa a ser vista como um mecanismo propulsor da economia. O tributo começa a ser utilizado não apenas pela necessidade de se arrecadar, mas também pelo seu caráter extrafiscal, podendo atuar tanto no estímulo a algumas atividades econômicas quanto no desestímulo ao consumo de produtos ou, até mesmo, no incentivo à algumas regiões ou setores econômicos.

As despesas passam a ser vistas como um elemento capaz de fomentar a economia. Nesse sentido Freitas e Bevilacqua (2016) afirmam:

As despesas públicas, antes vistas apenas como um mal necessário, improdutivas e que, portanto, deveriam ser combatidas, passam a ser visualizadas como elemento de fomento do desenvolvimento; o Estado efetuando despesas para fazer crescer a economia, criar empregos (teoria do pleno emprego de Keynes), conceder benefícios sociais diversos tais como os das áreas da saúde, da assistência e da previdência social, enfim o gasto público como mola propulsora das políticas públicas de garantia dos direitos fundamentais.

De acordo com essa concepção, o mercado por si só não é capaz de um equilíbrio, exigindo do Estado uma constante intervenção visando o estímulo da

economia, o aumento do consumo e conseqüentemente a geração de empregos. Essa interferência do Estado, de como e onde gastar e do quanto arrecadar e gastar, é uma decisão eminentemente política.

Os indivíduos possuem interesses próprios e variados e criam em seu conjunto o que se chama necessidade social ou demanda coletiva. Considerando que essas necessidades se revestem de um caráter de infinitude e se contrapõem à escassez dos recursos públicos, sejam esses de natureza financeira, humana ou tecnológica, há uma imposição de que o Estado faça escolhas de prioridades através de um processo político.

A própria Constituição define como objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. E um dos instrumentos de que o Estado dispõe para atingir essas metas é a Atividade Financeira do Estado.

Segundo o conceito de Baleeiro (1969, p. 18), “[...] atividade financeira consiste em obter, criar, gerir e despender o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu àqueloutras pessoas de direito público”. Após a realização dessas escolhas, elas são fixadas normativamente criando um dever para o Estado.

De acordo com Costa (2011, p.11):

[...] uma vez fixado normativamente o **dever** do Estado em realizar apenas algumas **demandas coletivas** politicamente determinadas — as políticas públicas-, o que ocorre modernamente por meio dos **orçamentos**, as mesmas se convolam e transmudam em **necessidades públicas**, a serem satisfeitas por meio dos **serviços públicos**, os quais se qualificam como o conjunto de bens e pessoas sob a responsabilidade do Estado. Os serviços públicos, que são instrumentos do Estado para o alcance dos fins a que se propõe, se realizam, atualmente, quase que exclusivamente, por meio da utilização da **atividade financeira** do Estado.

É a atividade financeira o mecanismo de que dispõe o Estado para perseguir os objetivos estipulados e os resultados esperados pela sociedade. A ação mais próxima e perceptível da população é o chamado serviço público. Quando a Constituição, instrumento de criação de um Estado, determina a divisão de competências e define a prestação de determinada atividade, gera o serviço público e faz surgir um dever.

Não há que se falar em discricionariedade na prestação dessa atividade pelo Estado. É seu dever agir conforme os ditames constitucionais.

Ao atribuir competências, a Constituição não está apenas definindo repartições entre os entes federados, ela está fixando deveres e impondo comportamento. Segundo Oliveira (2013), não há mera repartição de competência, que seria pressuposto do exercício da atividade, mas, em tese, não obrigaria à ação. Há uma imposição do dever de agir e uma fixação de comportamento ativo e obrigatório.

Portanto, a definição de serviço público leva em consideração as necessidades e é matéria estritamente legal. As necessidades são estipuladas por escolhas que são essencialmente políticas e variáveis no tempo e no espaço. É por meio da Atividade Financeira do Estado que a Administração transforma essas escolhas em realidade e faz essa intenção se concretizar em ações.

2.1 Significado e importância da atividade financeira

Oliveira (2013) define necessidade pública como tudo aquilo que é incumbência do Estado prover em virtude de uma decisão política inserida em uma norma jurídica. Cabe à Atividade Financeira do Estado a busca pela obtenção de recursos que atendam tais necessidades. Como as necessidades precedem a Atividade Financeira, temos três momentos distintos: a obtenção dos recursos, a gestão desses recursos e o gasto, sendo a junção dessas etapas o próprio conceito da Atividade Financeira.

A satisfação dessas necessidades implica na criação de gastos que, por sua vez, em um Estado intervencionista e protetivo como o brasileiro, tende a se tornar crescente. Saber quais são efetivamente as necessidades é o grande dilema. Segundo Deodato (1987) as necessidades são infinitas. No mesmo sentido, Scaff (2006) afirma que as necessidades humanas são infinitas e os recursos são escassos.

A atuação do Governo em áreas como assistência social, previdência e seguridade tornam essenciais o gerenciamento e o controle, evitando o desequilíbrio entre receitas e despesas, algo comumente vivenciado no Brasil e que põe em risco a própria razão de existir do Estado.

Neste sentido, Oliveira (2003, p.19) leciona:

com o agigantamento do Estado e sua intervenção em quase todas as atividades humanas, cresce de importância o estudo das necessidades públicas. Cuida-se, antes de mais nada, de uma decisão política. O Estado é quem vai dizer, para usar verbo vicário, no texto constitucional e nas leis posteriores, quais necessidades vai encampar como públicas.

Isso torna a tarefa da escolha de suma importância e influenciada por pressões sociais e econômicas. A decisão de alocação de recursos é política e sofre interferência do ambiente externo ao Governo.

Conforme Bevilacqua e Freitas (2016): [...] “a atividade financeira visa precipuamente dotar o ente estatal de condições para suprir as necessidades coletivas, alcançando o bem comum”. De acordo com esses autores, a escolha de como realizar essa atividade é política e o Estado age como um juiz quando escolhe as necessidades a serem satisfeitas e as prioridades a serem atingidas.

Vê-se que para atingir sua finalidade, o bem comum de determinado povo, o Estado desenvolve uma gama de atividades administrativas que carecem de recursos financeiros. Sem esses recursos seria impossível o desenvolvimento dessas atividades e, conseqüentemente, a realização dessas necessidades. Para suprir essas carências é de suma importância uma gestão em todas as etapas, desde a arrecadação desses recursos até o gasto e a prestação de contas dos mesmos.

2.2 Etapas da realização da atividade financeira

De acordo com Oliveira (2013), após definidas as necessidades públicas, a Atividade Financeira do Estado passa a ter três estágios distintos: o da obtenção de recursos, o de sua gestão, compreendendo a aplicação e exploração dos bens do Estado, e o do gasto, quando se satisfazem as necessidades previstas.

Uma atuação estatal de qualidade na obtenção, gestão e aplicação de recursos vai proteger os direitos fundamentais da população e em especial os conquistados direitos sociais. Isso garantiria o não retrocesso de conquistas, um dos princípios basilares dos direitos humanos.

A escassez dos recursos exige um planejamento orçamentário que permita um melhor aproveitamento e, conseqüentemente, resultados mais satisfatórios nos serviços prestados. Neste sentido, Freitas e Bevilacqua (2016) afirmam que, sem essa atuação, as ações governamentais de tutela dos direitos sociais tornam-se objetos de discursos vazios e de viés populista.

Na primeira etapa dessa atividade tem-se a obtenção dos recursos; apesar de a receita tributária ser a principal fonte financeira de arrecadação, ela não é a única, tendo a entrada de dinheiro via receitas originárias, patrimoniais, em virtude das privatizações ocorridas, assumindo relevante destaque nas últimas décadas. Além

dessas formas mencionadas, o ingresso de receitas também se dá pelo crédito público decorrente de empréstimos.

No segundo estágio, a gestão envolve o direito financeiro e uma importante ferramenta: a Lei Orçamentária. Através dessa lei, em sentido formal serão definidas as áreas e a quantidade de recursos que serão disponibilizados para cada ação. A execução desse Orçamento definirá uma boa ou má gestão fiscal. Embora essa análise não considere os resultados alcançados com as políticas públicas e a eficácia das mesmas, será uma ferramenta gerencial na alocação e na efetivação dos direitos sociais.

Por fim, em um terceiro campo, tem-se a despesa pública, que é a aplicação da receita arrecadada e gerida. Baleeiro (2004, p.75) define despesa pública em dois sentidos: “Em primeiro lugar, designa o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de Direito público, para o funcionamento dos serviços públicos”. De acordo com esse conceito, todos os gastos realizados pelo Estado, objetivando a satisfação de necessidades públicas, são despesas públicas.

Uma segunda definição, dada pelo mesmo autor, seria: “a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte de autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para a execução de fim a cargo do governo”. Esses dois conceitos são complementares entre si.

Atualmente, há uma preocupação com o bom funcionamento das contas públicas em todos esses três aspectos. Reza a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 1º:

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

Apenas com uma gestão fiscal equilibrada e responsável é possível atingir os fins almejados. Uma Atividade Financeira Estatal coordenada e planejada irá propiciar um ambiente favorável à concretização das políticas públicas e, conseqüentemente, a garantia da fruição dos direitos sociais. O controle dessa atividade vai proporcionar o amparo financeiro necessário para a consecução dessas metas.

2.3 Compreendendo o controle da atividade financeira

Bliacheriene (2014) elege alguns sentidos possíveis para a função controle: o controle como função administrativa, o controle como forma política, o controle jurídico e o controle social.

O controle como função administrativa surgiu com a necessidade de alguma forma de controle sobre a organização social do trabalho e desde as primeiras teorias de Administração era tida como uma função essencial. A ideia central da Escola Clássica era que o homem, em sua essência, era mau e precisava ter suas atividades controladas permanentemente.

Com o aparecimento de novas teorias e de uma visão mais sistêmica surge a necessidade de adaptação às mudanças do ambiente e o controle passa a exercer um papel de retroalimentador e de garantidor da eficácia dos sistemas. O controle político seria aquele exercido pelas instituições políticas sobre os atos dos administradores públicos. A base desse controle nasce na própria Constituição e objetiva preservar os valores de uma sociedade democrática.

O controle jurídico é o exercido pelo Poder Judiciário sobre os atos administrativos e também decorre da Carta Magna e da tripartição dos Poderes. Em virtude do princípio da inafastabilidade da jurisdição, que garante que nenhuma lesão ou ameaça a direito poderá ser excluída da apreciação do judiciário, esse controle tornou-se de relevo fundamental na limitação dos excessos dos outros Poderes. O controle jurídico tem como principais objetivos assegurar os direitos e garantias, evitando os abusos do Estado, sendo uma verdadeira conquista das sociedades democráticas.

Já o controle social vem ganhando força com a crise de credibilidade que atinge as instituições do Estado. É caracterizado por uma participação direta do cidadão no controle da atividade estatal e tem origem nas primeiras democracias do mundo. Além dessa crise de confiabilidade, outro fator que impulsionou a participação popular foi a revolução tecnológica e a democratização da informação que permitiram a divulgação imediata dos atos e ações governamentais. Nesse sentido, Bliacheriene (2014, p. 03) afirma:

Destacamos as possibilidades de aumento da *accountability*, que a tecnologia da informação trouxe para as atividades do Estado, o que o torna possível a divulgação quase imediata de todos os atos e ações dos diversos governos, *on line* e quase *real time*.

Importante salientar que a estrutura institucional vigente no Brasil vem se demonstrando incapaz de exercer um controle adequado do gasto público. A teoria montesquiana de fiscalização mútua entre os Poderes tem fracassado em nosso país.

Não se deve descartar a estrutura vigente, mas aperfeiçoá-la com uma participação popular mais efetiva, visto que a concretização do bem comum e a efetivação dos direitos sociais atravessam a possibilidade de controle dos gastos públicos com vistas a atender o bem comum.

Inúmeros são os dispositivos constitucionais que legitimam o controle democrático, assim como as leis infraconstitucionais que incentivam tal prática. Resta apenas que essa participação seja de fato efetivada e não sirva apenas para legitimar ações governamentais sem um mínimo de controle de aplicação e de resultados alcançados.

3 A IMPORTÂNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

A concretização dos direitos sociais necessariamente passa por um melhor uso dos recursos públicos. O controle surge como uma das soluções para o melhor aproveitamento e direcionamento das receitas disponíveis do Estado. Os direitos sociais consagrados na Constituição Federal seriam um passaporte para uma vida digna dos nacionais se aplicados de forma inequívoca pelo Governo. O desvio de recursos e sua má utilização são fatores impeditivos da plena execução desses direitos.

Desta forma, a finalidade precípua do Estado de prover o bem-estar social e dar dignidade aos seus administrados resta prejudicada, tanto pela corrupção existente quanto pelo uso descontrolado e o desperdício de recursos públicos. Os direitos básicos à vida, à dignidade, à moradia, ao trabalho, à saúde, à educação, à alimentação, entre outros, são postos em cheque, principalmente, em virtude dos desvios de recursos públicos.

A corrupção se torna um entrave e um perigo à democracia. Neste sentido, Oliveira (2013, p. 311) leciona:

[...] consequência evidente da corrupção é a agressão aos direitos humanos. Na medida em que os recursos públicos são desviados para o pagamento de propinas, para extorsão de servidores, para fraudes, para a compra de consciências, para liberação acelerada de verbas, para ganho em licitações, para não pagamento de tributos, para sonegação, enfim, para deturpação de qualquer espécie, o lesado não é o governo, mas o ser humano.

Resta evidente que os recursos desviados poderiam ser investidos em hospitais, creches, obras de infraestrutura, merenda escolar, capacitação de professores, medicamentos, entre outros benefícios para a sociedade.

É indiscutível o prejuízo imposto à sociedade pelos desvios de conduta observados nos processos de corrupção. Os efeitos decorrentes são trágicos ao desenvolvimento de qualquer democracia, especialmente àquelas ainda em processo de maturação, como é o caso da brasileira.

3.1 Conceito, tipos e classificação das despesas

As despesas públicas podem ser conceituadas como o conjunto de dispêndios do Estado ou de outras pessoas de direito público, autorizados pelo Poder Legislativo,

que objetivam o funcionamento dos serviços públicos e o atendimento de necessidades coletivas. Esses dispêndios devem estar previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) e devem sempre ter em foco o bem-estar social da coletividade.

Uma das classificações doutrinárias distingue as despesas em Ordinárias e Extraordinárias, sendo esta última as despesas não programadas, decorrentes de situações urgentes, de calamidade pública e que não foram previstas na lei orçamentária anual; já as despesas ordinárias são aquelas que constituem os serviços rotineiros, são previstas na LOA e renovadas a cada ano.

Em uma ótica legal, as despesas podem ser classificadas em função do modo como afetam o Patrimônio Público. É verificado se houve diminuição patrimonial ou se ocorreu apenas uma mudança nos elementos patrimoniais quando a despesa é realizada. Desta forma, as despesas podem ser classificadas em despesas correntes e despesas de capital.

As despesas correntes são aquelas que ocasionam, no momento de sua realização, redução patrimonial no ente e não contribuem de forma direta na formação ou aquisição de um bem. Constituem fatos contábeis modificativos diminutivos e decorrem, geralmente, de dispêndios na manutenção e no funcionamento de serviços públicos. São exemplos de despesas correntes: compra de medicamentos, aquisição de merenda escolar, pagamento de folhas salariais, manutenção de equipamentos e prédios, entre outros.

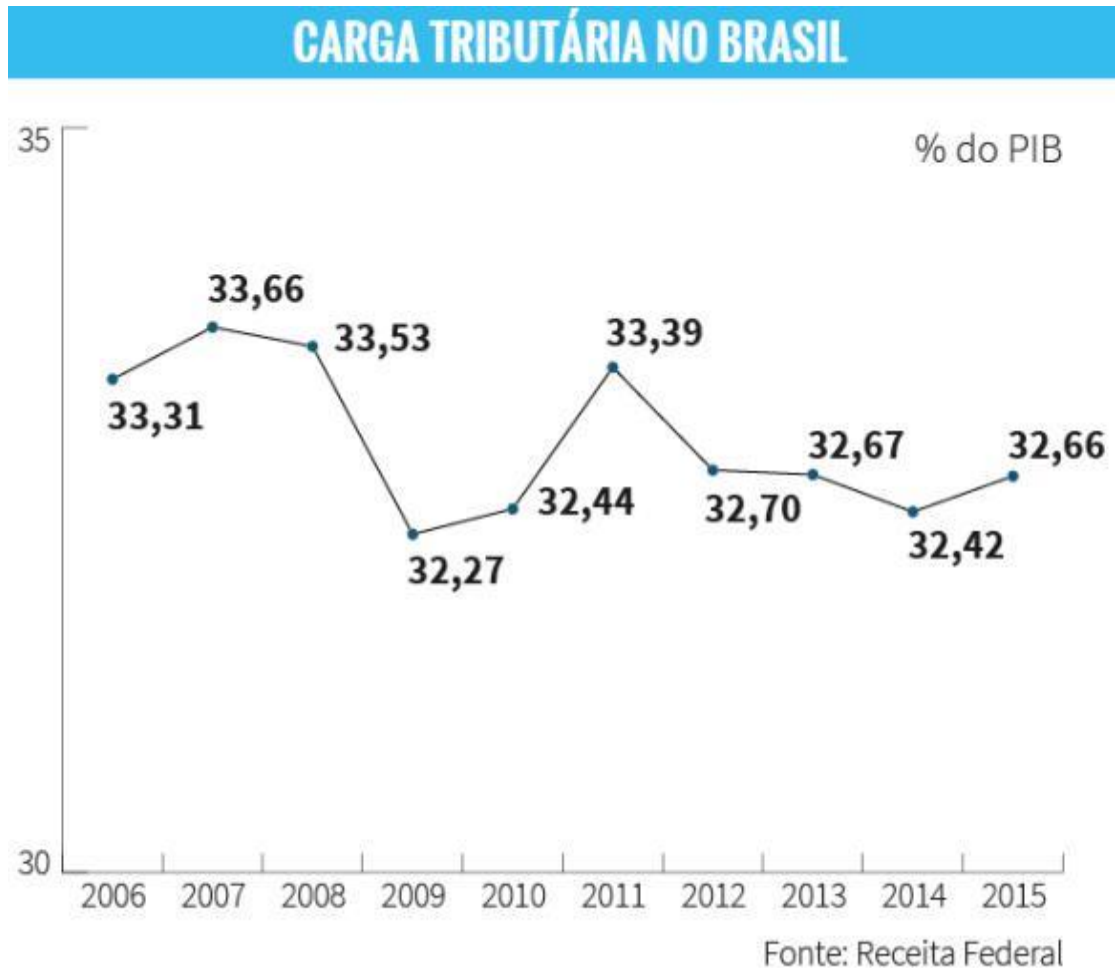
As despesas de capital são as que ocasionam aumento no patrimônio público no momento de sua realização. Constituem fatos contábeis permutativos e decorrem, em regra, de gastos relacionados à aquisição ou constituição de bens de capital. São exemplos de despesas de capital: construção de escolas, hospitais, rodovias, entre outros.

3.2 A concretização dos direitos sociais como consequência dos gastos públicos

Em um país que tem uma das maiores cargas tributárias do mundo, sendo a maior da América Latina, com uma cobrança de impostos no patamar de países desenvolvidos e com uma prestação de serviços digna do terceiro mundo, resta o bom uso dos recursos arrecadados como solução da escassez de dinheiro.

Segundo a Receita Federal, a carga tributária do Brasil está acima dos 32% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, um pouco mais que a Argentina, porém

distante de outros vizinhos como Chile e Equador, os quais estão em um patamar de 19% do PIB. A carga tributária nacional está em um patamar equivalente a países como o Reino Unido e a Nova Zelândia, que possuem uma qualidade de vida e de serviços públicos prestados bem acima dos existentes no Brasil.



Apesar de nos últimos anos o indicador que demonstra a relação entre a arrecadação de tributos e o PIB não ter variado muito em termos percentuais, a crítica se dá em virtude de esses valores não se refletirem em melhorias de serviços para a população.

Outro importante aspecto a ser analisado foi a EC nº 95, promulgada em dezembro de 2016. Essa Emenda limitou os gastos e objetivava o equilíbrio das contas públicas através de um rígido controle. Embora algumas despesas relacionadas à saúde e educação tenham inicialmente um tratamento diferenciado, resta estipulado que a partir de 2018 passarão a seguir o mesmo critério de correção estipulado pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPCA) para os demais gastos.

Essa E.C. foi alvo de muitas críticas em razão de atingir a camada mais carente da sociedade, em especial ao restringir os gastos nos setores sociais, diminuindo ou dificultando o acesso da maior faixa populacional aos serviços básicos de saúde e educação. Em relação ao tema, Sarlet (2016) discorre em artigo as possíveis consequências dessa Emenda:

[...] poderá gerar um descumprimento do dever de progressividade na realização dos direitos sociais, tal como estabelecido pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e, portanto, já poderá ser considerado um retrocesso, mas também pelo fato de que a manutenção de valores nominais, ainda mais tendo em conta o aumento descontrolado e inflacionário do custo de medicamentos e outros produtos na seara médica, por si só já implicará uma redução na cobertura. Assim, em sendo demonstrado que restará afetado o núcleo essencial dos direitos sociais à saúde e à educação também aspectos da EC 95, espera-se sejam declarados inconstitucionais.

Desta forma, apesar da boa intenção do legislador e da necessidade de se buscar um equilíbrio das contas públicas, se faz necessário um monitoramento anual, de forma que essa lei não venha a inviabilizar algumas políticas públicas, especialmente as relacionadas aos direitos sociais básicos, como a saúde e o ensino fundamental, sem no entanto descartar, caso isso venha a ocorrer, o controle via Supremo Tribunal Federal (STF) da constitucionalidade dessa Emenda.

É imprescindível uma Atividade Financeira responsável e equilibrada para a concretização das políticas públicas relacionadas aos direitos sociais. Em estudo que discorre sobre a importância das políticas públicas para a efetivação dos direitos humanos, Freitas e Bevilacqua (2016) afirmam que a atividade financeira do Estado deve ser exercida de forma legal, impessoal, moral, econômica e transparente. Não há como dissociar essa atividade estatal da consecução das políticas públicas de proteção aos direitos fundamentais sociais.

Há uma verdadeira demanda reprimida de serviços essenciais no Brasil, mas é fato que a educação e a saúde sempre são eleitos pela sociedade como os mais importantes. Como solução, é rotineiramente apresentada a necessidade de investimentos, ou seja, o aumento de gastos nessas áreas. Recentemente, em 2014, foi editada a lei do Plano Nacional de Educação (PNE) que estipulava como meta para o Governo atingir gastos equivalentes a 10% do PIB em educação, em um prazo de 10 anos.

Em relação ao setor de saúde, a EC 86/2015 garantiu um gasto de 13,2% da receita Corrente Líquida (RCL) para os serviços de saúde, devendo esse percentual gradativamente se elevar até atingir 15% da RCL em 2020. Nota-se uma atenção especial do Governo nessas duas áreas, mas apesar do crescente gasto verificado nas últimas décadas, pouco se percebeu em termos de qualidade nos serviços oferecidos no âmbito de saúde e de educação.

3.3 A inafastável necessidade de controle dos gastos de saúde e educação em virtude da importância dos mesmos

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e sua ampla declaração de Direitos Fundamentais, restou a preocupação na efetivação desses valores para que a mesma não se tornasse letra morta. Surgiu dessa forma uma inquietação de que essa carta não apenas fosse declaratória, mas que servisse de instrumento garantidor efetivo dos direitos conquistados.

Grande parte dos juristas passou a se preocupar com a aplicação imediata e direta dos dispositivos constitucionais. De acordo com essa corrente, não seria necessária a edição de legislação infraconstitucional para a efetivação do que já estava garantido pela Constituição. As disposições que declaravam os direitos fundamentais, em especial os direitos sociais, antes eram vistas como normas meramente programáticas, desprovidas de coercibilidade, servindo apenas como linhas diretrizes dos poderes públicos e dotadas de eficácia limitada (BONAVIDES, 2003).

Segundo Barroso (2006), os Direitos Fundamentais previstos no corpo da Constituição gozam de exequibilidade plena e permitem aos jurisdicionados a cobrança de sua realização pelo Estado. A discussão, dessa forma, passa para outro patamar, ou seja, não mais se discute se ditas normas podem ser exigíveis, mas o que pode ser exigido do Estado. Nesse sentido:

[...] há novo deslocamento do eixo da questão, que antes gravitava em torno da aptidão para a produção dos efeitos jurídicos passa a orbitar sobre quais efeitos jurídicos podem ser produzidos, de forma a identificar as posições jurídicas que seus titulares estão investidos e, portanto, quais prestações podem ser exigidas dos poderes públicos, que passam a não se escusar do oferecimento (MOURA; RIBEIRO, 2010, p. 226).

Tal posicionamento esbarra na insuficiência de recursos dos entes políticos, gerando uma prestação de serviços aquém da necessidade da população e uma baixa efetividade na implantação dos direitos sociais. Essa limitação criou certa hierarquia nos Direitos sociais previstos na Carta Magna, figurando de um lado os direitos exigíveis independentemente de reserva orçamentária e legislação regulamentadora e, de outro, os relacionados à justiça social e dependentes da existência de recursos suficientes.

Como exemplo, o ensino fundamental e a saúde básica podem ser exigidos sem restrições pelos cidadãos quando acionam o Judiciário, pois fazem parte de um núcleo essencial de Direitos Fundamentais e objetivam garantir um mínimo de dignidade humana. Por outro lado, o ensino superior e a medicina curativa são exemplos de direitos que dependem de uma otimização progressiva dos recursos públicos.

Apesar de parte da doutrina defender uma ampliação material dos direitos sociais e de sua fundamentalidade, no intuito de garantir não só as condições mínimas de dignidade, mas também as condições necessárias para suas escolhas futuras, exercendo substancialmente sua autonomia (SOUZA NETO, 2008); esse intuito esbarra nas limitações orçamentárias, na baixa qualidade dos serviços já disponibilizados e no controle deficiente dos gastos públicos, impedindo assim a almejada expansão desses direitos.

O Constituinte tentou amenizar o problema das limitações quando garantiu percentuais mínimos do Orçamento Público em ações relacionadas ao ensino fundamental e à saúde básica:

Art. 198. [...] § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - no caso da União, na forma definida nos termos da lei complementar prevista no § 3º;

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.[...]

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em virtude da importância da saúde e da educação no desenvolvimento de uma nação, é imprescindível o controle dos gastos relacionados a essas despesas para tornar possível sua concretização. É de fácil visualização que o grau de educação de uma sociedade é uma grandeza diretamente proporcional ao seu desenvolvimento econômico. Grandes potências econômicas conseguiram manter-se no topo global investindo maciçamente na educação de seus nacionais. Além disso, a natureza básica de ações na área de saúde, como compra de vacinas, de medicamentos, tratamentos médicos ambulatoriais, assistência básica, entre outros, tornam os gastos dessa natureza por demais relevantes.

O prejuízo decorrente da falta de controle é perceptível no dia a dia dos noticiários nacionais, seja pela má utilização dos recursos, seja pelos desvios, como examinado no item a seguir. Segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) publicado em 2015, os gastos brasileiros em educação e saúde estão entre os mais ineficientes do mundo. O estudo relacionou o volume de desembolsos na área social em diferentes países com o grau de escolaridade e a expectativa de vida.

Os pesquisadores adotaram como referência o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) criado pela Organização das Nações Unidas (ONU) nos anos 90 e que leva em conta a longevidade, a educação e a renda da população em análise. Apesar de ser um índice que pouco revela em relação à qualidade da educação e da saúde, não deixa de ser um parâmetro para se cobrar resultados. Esse estudo concluiu que o desempenho brasileiro poderia ser melhor, levando-se em conta o gasto per capita em saúde e educação.

A ineficiência dos gastos brasileiros fica constatada quando em uma amostra com 83 países em 2011, o Brasil se situa em 43^a e 46^a posição entre os de maior gasto público nos ensinos primário, secundário e superior. No entanto, ocupa a 54^a posição no IDH-Educação, consideradas as médias de anos de estudo da população adulta e a expectativa de escolarização das crianças.

Apesar do baixo investimento quando comparado com a média internacional, pode-se constatar um nível maior de investimentos do Brasil em relação aos países da América Latina, especialmente quando se constata que o investimento por estudante no ensino superior supera duas vezes o despendido nos graus inferiores.

Países vizinhos com orçamentos menores no setor educacional conseguem melhores resultados. Um exemplo é o Peru, que gasta 25% do montante despendido

pelo Brasil no setor e tem um índice de eficiência de 61,60% comparado a 13,63% brasileiro.

Quando comparado com o IDH-Educação da Bolívia (0,749), que investe 19% do valor brasileiro em educação, o IDH-Educação do Brasil (0,663) demonstra a ineficiência dos gastos educacionais no país. Desta forma, a justificativa não pode ser a quantidade de recursos.

Em relação à saúde, o Brasil (15,74%) se encontra entre os países de mais baixa eficiência, ocupando a 163ª posição entre 183 nações pesquisadas, apesar de ser o 65º que mais gasta com o setor. Apesar destes gastos, ocupa a 80ª posição no ranking IDH-Saúde.

Considerando o Índice de Desenvolvimento Humano Eficiente (IDHE), uma média dos índices de saúde, educação e renda, levando em consideração a eficiência dos gastos, o Brasil tem uma queda em seu índice de 0,718 para 0,530. Deve-se essa queda aos baixos valores de eficiência nos gastos com saúde e educação, que alcançam índices irrisórios de 13,63% e 15,74% respectivamente.

Esse alto grau de ineficiência entre os gastos/investimentos fez os pesquisadores (DALBERTO, 2015, p.359) concluírem que:

[...] a ineficiência aqui representa em quanto a sociedade é penalizada em termos de perda de bem-estar social para além da mera riqueza monetária. Desta forma, mesmo destacando-se como país emergente, muito deve ser feito para que os recursos destinados aos serviços essenciais sejam melhor geridos, proporcionando resultados visíveis tanto na sociedade, quanto nos indicadores oficiais.

Desta forma, não há mais como negligenciar o controle dos gastos públicos com enfoque nos resultados, sendo o IDH um parâmetro, entre outros, a ser utilizado nessa mensuração.

3.4 A má gestão e a corrupção como fatores da ineficiência dos gastos públicos na concretização dos direitos sociais com educação e saúde

De acordo com o Portal G1 de notícias, em reportagem recente:

[...] Polícia Civil de Pernambuco desencadeou, nesta quarta-feira (21), a Operação Ratatouille, que investiga fraude no fornecimento de merendas para escolas municipais do Cabo de Santo Agostinho. Segundo a corporação, os alimentos que eram entregues nas escolas vinham em menor quantidade

do que o estabelecido no contrato e com qualidade inferior ou até apodrecidos.

Outros escândalos permeiam o cotidiano brasileiro e têm, muitas vezes, reflexo direto na vida e na saúde da população, causando perplexidade e apreensão; nesta mesma plataforma os brasileiros tomaram conhecimento recentemente de mais uma operação de combate à corrupção:

[..] Ministério Público (MP), que deflagrou uma operação na manhã desta quinta-feira (30) com o cumprimento de 33 mandados de busca e apreensão e seis de prisão em sete municípios do estado de São Paulo, afirmou que os desvios de recursos públicos na área da saúde "chegam a milhões". A Promotoria ainda afirmou que existem evidências de que a organização criminosa atuava em outros estados do país (grifo nosso).

A consequência da corrupção resulta em sério prejuízo à população. O dinheiro desviado deixa de ser aplicado em áreas vitais do serviço público, impedindo sua regular destinação. A Organização das Nações Unidas (ONU) estima que no mundo se desperdiça entre 5% e 10% do Produto Interno Bruto (PIB) com a corrupção. Isso significa algo em torno de US\$ 4 a US\$ 8 bilhões de dólares perdidos ou desviados do setor público. No Brasil essa estimativa chega a alarmantes 5% do PIB nacional.

O Brasil, segundo estudo feito pela Organização Não Governamental (ONG) Transparência Internacional (TI) em 180 países, aparece, em 2017, na 96ª posição do índice de percepção da corrupção no mundo, com uma nota de apenas 37 pontos, em uma contagem de 0 (mais corrupto) a 100 (menos corrupto) pontos.

Segundo essa pesquisa, divulgada pelo El País, o Brasil

[...] fica atrás de países como Timor Leste, Sri Lanka, Burkina Faso, Ruanda e Arábia Saudita. Desde 2014, o índice de percepção da corrupção (IPC) vem piorando no Brasil, que também deteriorou sua posição relativa a outras nações em desenvolvimento, como, por exemplo, os Brics. O país está agora à frente apenas da Rússia, que alcançou 29 pontos.

Resta evidente que esse desvio impede a construção de mais hospitais, creches, escolas, entre outros investimentos públicos, além de impedir uma melhoria na distribuição de merenda, leite, medicamentos, cestas básicas, entre outras ações sociais.

Em relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), fruto de auditoria realizada no ano de 2013 em 116 hospitais localizados nos diversos Estados e no Distrito Federal, restou exposto que não apenas a questão da corrupção impede a

consecução de bons resultados no serviço público, também a má gestão é um dos grandes entraves. O Globo, em seu editorial, repercutiu a questão:

[...] Num quadro em que se misturam mau atendimento, déficit de profissionais, desleixo e leniência, revela-se uma realidade inquestionável: talvez mais do que a falta de verbas, alegação sempre presente quando se trata de “justificar” a ineficiência da rede oficial, a estrutura sofre do mal generalizado de gestão inepta.

Um mal tão grave quanto à corrupção é a má gestão dos recursos públicos, algo tão difícil de ser detectado no atual sistema de controle realizado pelos órgãos incumbidos e também de tão rara punição aos responsáveis. A péssima gestão de recursos é notória no cotidiano do Brasil. Reportagem de outro grande veículo de comunicação, o Correio Brasiliense, reforça esse aspecto:

O gasto indiscriminado, o desperdício do dinheiro público, a ineficiência das instituições e a falta de planejamento e controle do governo provocam tantas aberrações no Brasil que o tornam o país dos absurdos. Obras caras, mal planejadas ou inacabadas por conta da má gestão e da corrupção geram bilhões em prejuízos. Decisões políticas que se sobrepõem a critérios técnicos e uma legislação confusa, com constantes modificações, causam atrasos em projetos estratégicos e afastam investidores. Para completar, a burocracia e as normas obsoletas ainda em vigor também emperram o crescimento.

O descaso com o erário é constatado em todo o serviço público, tornando a tarefa de controle cada vez mais difícil. Apesar do rigor nas punições, a batalha contra a corrupção está longe de ser vencida. Segundo levantamento da Controladoria Geral da União (CGU), apenas no 1º trimestre de 2018, 142 funcionários públicos foram expulsos por irregularidades, um recorde da série histórica iniciada em 2003.

Desses casos catalogados, 89 pessoas (63%) foram demitidas por usarem os cargos para proveito pessoal, por receberem propina ou causarem prejuízo aos cofres públicos. Em recente caso de grande repercussão, o presidente do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) foi demitido após reportagem do Globo denunciar que o órgão contratou, mesmo após parecer contrário à área técnica, uma empresa fornecedora de programas de computador.

O contrato de 8,8 milhões de reais, firmado com uma empresa com dois funcionários e cujas instalações eram de uma firma distribuidora de bebidas, ainda contou com a benevolência do gestor que liberou 4 milhões de reais sem a comprovação de serviços prestados. O editorial do jornal conclui:

A enorme máquina do Estado brasileiro continua a gerar casos de corrupção impensáveis em qualquer país minimamente organizado, com leis e instituições eficazes. A compra pelo gigantesco INSS, gestor da aposentadoria dos assalariados da iniciativa privada, de software junto a uma pequena empresa cujas instalações eram de uma firma distribuidora de bebidas é um caso exemplar do ponto a que chega a desfaçatez quando se trata de roubar o contribuinte.

Verifica-se, portanto, que a má gestão e a corrupção se associaram para fragilizar os esforços estatais, gerando a premente necessidade de implantação de novo sistema de controle.

4 AS FORMAS DE CONTROLE DA ATUALIDADE E SUA INEFICÁCIA QUANTO AOS RESULTADOS

As formas de controle da atividade financeira do Estado vêm se demonstrando insuficientes na atualidade. Apesar da revolução tecnológica e de todos os benefícios decorrentes dos avanços no compartilhamento de informações, ainda há um longo caminho no que diz respeito à qualidade da informação prestada pelos órgãos públicos no que concerne à transparência.

Além disso, um grande abismo cultural se sobrepõe entre a linguagem utilizada na divulgação dessas informações e a usada no cotidiano das grandes massas. Não há no Brasil, como se observa em países desenvolvidos, uma cultura de cobrança aos representantes eleitos, junte-se a esse fato o combalido sistema eleitoral existente no país que dificulta a renovação dos seus quadros políticos.

O fato de a constituição determinar limites mínimos de aplicação de recursos em áreas como a educação e a saúde não é suficiente para garantir um bom desempenho nesses setores. É nesse sentido que se propõe o controle dos gastos públicos pela via dos resultados.

O atual sistema enfoca a quantidade de gastos sem se preocupar com a qualidade dos serviços prestados pelo Estado. A fiscalização dos órgãos de controle se preocupa estritamente com a legalidade dos atos e com a execução orçamentária, deixando em segundo plano os resultados alcançados.

4.1 Compreendendo as alternativas de controle dos gastos públicos

De acordo com Chiavenato (2000), Administração é o processo de planejar, organizar, dirigir e **controlar** o uso de recursos a fim de atingir objetivos. O Controle é uma das atividades inerentes à administração de qualquer organização. Em se tratando de uma Organização Pública, o Controle se torna de suma importância e a atividade financeira do Estado adota contornos essenciais.

Em um Estado Democrático de Direito, o povo é o titular do poder e elege seus representantes e deles exige uma correta aplicação dos recursos arrecadados através de seus impostos. Segundo Di Pietro (2010, p. 729):

[...] pode-se definir o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

A administração pública no Brasil vem acompanhando a evolução da Administração ocorrida no Mundo e as mudanças nas formas de Governo ao longo da história. No início da monarquia, a gestão pública era caracterizada pelo patrimonialismo, onde prevaleciam os favores, a corrupção e a total falta de controle. Não havia na administração pública órgãos de controle e a palavra do rei era absoluta.

Os servidores públicos existentes eram os amigos e parentes do monarca e os poderes não gozavam de autonomia. A ascensão na carreira pública dependia mais das amizades e da família a qual o indivíduo pertencia do que de seus próprios méritos. O poder Moderador, exercido pelo Imperador, prevalecia sobre os demais poderes, não existindo o sistema de freios e contrapesos. O Imperador interferia diretamente nos outros Poderes, podendo nomear e demitir ministros, revogar leis, modificar decisões judiciais, entre outras ações possíveis. A Constituição de 1824 estabelecia:

Art. 98 O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos (BRAZIL, 1824).

Inicialmente com a República, apesar do desaparecimento da figura absoluta do Monarca e do poder Moderador, pouca coisa mudou em relação ao Controle e a forma de provimento dos cargos públicos, bem como a promoção na carreira. Apenas na década de 30, no governo de Getúlio Vargas, ocorreu uma mudança mais profunda em relação à gestão pública no Brasil.

Nesse período o país começou a acompanhar a evolução da Administração e suas teorias implantadas principalmente nos EUA e na Europa. Com a gestão pública burocrática, opção assumida na era Vargas, a figura do mérito na carreira pública e o controle rígido nos processos administrativos passaram a ser a tônica do serviço público. Getúlio Vargas criou o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), com intuito de estruturar uma nova administração pública. Rezava a Carta Magna nessa época:

Art. 67 - Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições:

- a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;
- b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
- c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária (Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1937).

Com o passar do tempo, apesar do avanço da burocracia, a mesma se demonstrou insuficiente para atender as demandas e acompanhar a evolução econômica e o crescimento da máquina estatal. Novas demandas surgiram e o modelo puro de Burocracia idealizado por Max Weber na realidade nunca foi implantado. Além de não resolver o problema do favorecimento e do compadrio no serviço público, a burocracia virou sinônimo de ineficiência e de lentidão.

A evolução de gestão no mundo exigia atitudes mais dinâmicas, mais autonomia dos funcionários, um maior controle nos resultados e uma menor rigidez dos meios; dessa forma, o controle nos processos, característica forte no modelo weberiano, foi cedendo espaço à Administração por resultados. Em 1967 foi publicado o Decreto-Lei nº 200, um marco quando se fala em reforma administrativa. Sobre esse decreto Costa (2008, p.851) discorre:

Em primeiro lugar, prescrevia que a administração pública deveria se guiar pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. Em segundo, estabelecia a distinção entre a administração direta — os ministérios e demais órgãos diretamente subordinados ao presidente da República — e a indireta, constituída pelos órgãos descentralizados — autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Em terceiro, fixava a estrutura do Poder Executivo federal, indicando os órgãos de assistência imediata do presidente da República e distribuindo os ministérios entre os setores político, econômico, social, militar e de planejamento, além de apontar os órgãos essenciais comuns aos diversos ministérios. Em quarto, desenhava os sistemas de atividades auxiliares-pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais. Em quinto, definia as bases do controle externo e interno. Em sexto, indicava diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos. E finalmente, estatuiu normas de aquisição e contratação de bens e serviços (Costa, 2008, p. 851).

Acontecia ao final da década de 60 os primeiros passos para um a Administração Gerencial, voltada mais para os resultados em detrimento dos processos. O controle destes (a priori) cedia espaço ao controle de resultados (a posteriori) e a um maior relaxamento nas regras de contratação de funcionários com certa flexibilização na questão dos concursos públicos e na execução de procedimentos administrativos.

Surgiram nesse período várias entidades da administração indireta como Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Autarquias enquanto alternativas para o Governo fugir do engessamento da máquina pública. A burocracia, tão importante em seu início para organizar e uniformizar os serviços, passou a ser encarada como o problema do serviço público, o entrave, o causador de todos os males. Para se alcançar a eficiência seria importante a desburocratização, sendo essa uma visão quase unânime à época.

Apesar de não ter alcançado sucesso em todas as metas traçadas, o Decreto-Lei nº 200 de 1967 teve sua importância, sendo considerado o pontapé inicial de uma reforma gerencial que marcou a transição entre um modelo clássico de administração por um modelo moderno.

Na década de 80 nada ocorreu, a princípio, em termos de evolução; pelo contrário, uma certa involução em termos de contratação de pessoal e algumas regras mais rígidas, principalmente em se tratando da administração indireta. As regras do concurso público, para preenchimento das vagas, passaram a ser exigidas na Administração Indireta nos mesmos moldes da Direta, sendo considerada do ponto de vista administrativo como um retrocesso.

Com o advento da Constituição de 88, uma Carta elaborada em um contexto histórico peculiar, em que o país, após um longo período de ditadura militar conquistava a tão sonhada democracia, o Constituinte originário tentou garantir uma ampla gama de Direitos fundamentais e sociais. Não bastava a proteção ao cidadão, garantindo os direitos de 1ª geração ou direitos negados; era também preciso garantir ao povo o usufruir das conquistas sociais vislumbradas em outras democracias ao redor do mundo.

Esses direitos sociais com status constitucional e uma necessidade de agir do Estado, aliados a uma imensa população carente, deram origem a uma imensa máquina estatal. Os déficits orçamentários, em uma nação com gastos crescentes e com uma cultura de pouco controle sobre os mesmos, sempre se mostraram fatais

para o crescimento do país e para a concretização desses direitos. A fórmula fácil encontrada pelos governantes de aumentar ou criar tributos tornou o Brasil um dos países com a maior carga tributária do planeta. O controle dos gastos públicos foi historicamente uma opção negligenciada nas decisões políticas.

Essa mudança de função do Estado e o processo de globalização foram consideradas justificativas para uma nova reforma gerencial. Tal atribuição ficou a cargo do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Com a reforma do estado promovida pelo governo de FHC, o enfoque passou para a diminuição da máquina pública com as privatizações, uma das formas válidas de evitar a ineficiência, mas que não significou uma mudança em relação aos controles de gastos no restante da máquina que não foi privatizada. A Reforma da Gestão Pública de 1995 foi um marco na administração pública no Brasil com o claro objetivo de melhorar a eficiência da máquina estatal.

Segundo seu idealizador Bresser Pereira, à época Ministro da Administração Federal, a reforma compreendia três dimensões: uma Institucional, que objetivava uma estrutura mais descentralizada, com a criação, através de lei, de novas formas de organizações denominadas Agências Executivas, Agências Regulatórias e Organizações Sociais; uma dimensão de Gestão, com maior autonomia e com novas formas de avaliação dos gestores, caracterizada por uma administração voltada aos resultados, não apenas pela eficiência, mas especialmente pela eficácia de seus resultados e excelência de seus serviços, com um enfoque mais ativo no controle social, estimulando a participação popular; e por fim, uma dimensão Cultural, onde a mudança fosse assimilada pelos servidores públicos e pela população e a desconfiança na Administração Pública fosse substituída pelo otimismo de um novo modelo gerencial mais participativo e dinâmico. Nesse sentido Abu-El-Haj (2005, p.36):

As técnicas utilizadas na concepção gerencial se aproximaram do setor privado e, em grande parte, repetiram a lógica da reforma de 1967 (Decreto-lei-200). Três metas básicas guiavam as instituições governamentais na delimitação das suas prioridades: definir com exatidão o público alvo, garantir a autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros para atingir os objetivos contratados, e cobrar resultados estabelecidos num contrato de gestão (Abu-El-Haj, 2005, p. 36).

Esse novo modelo pretendia diminuir a participação do Governo em áreas não exclusivas e que não envolvessem o emprego do poder de Estado; no entanto, essa redução não poderia atingir a área social e as garantias conquistadas pela população. As novas formas de organizações teriam a tarefa de tornar os serviços oferecidos mais ágeis e mais eficientes e estariam sendo monitoradas pelo Governo com o Controle de Resultados e pelo povo e sociedade civil organizada com o Controle Social.

Atualmente, a administração pública brasileira possui traços de todos os modelos gerenciais experimentados ao longo da história. Em graus diferentes encontram-se características patrimonialistas em diversos segmentos do setor público, notadamente no excessivo quantitativo de cargos comissionados em nosso país quando comparados com os existentes em nações desenvolvidas. Ademais, o enfoque em meios e processos gerados por uma legislação licitatória pré-reforma administrativa, pode ser listado como uma característica do modelo burocrático ainda existente na atualidade.

Portanto, o Controle é parte do próprio conceito de Administração, sendo possível vislumbrar todas as demais tarefas do administrador. Através do controle o administrador público tem uma visão geral do processo de planejar, organizar e dirigir, permitindo a aferição de resultados e o recomeço de um novo ciclo.

4.2 Tipos e abrangência dos controles: um enfoque legal e meritório dissociado da concretização de direitos sociais

A doutrina classifica de diversas formas os tipos de controle; quanto ao órgão que o exerce o controle, ele pode ser Administrativo, Legislativo ou Judicial. O Controle Administrativo é o que decorre do princípio da autotutela, tão bem definido na súmula 473 do Supremo Tribunal Federal (STF), em que o Estado pode anular os próprios atos diretamente quando eivados de vícios ou revogá-los quando estes se tornem inconvenientes.

Esse controle em relação aos seus próprios atos quanto à legalidade ou ao mérito pode advir de iniciativa própria ou de provocação e abrange todos os órgãos da administração Direta e as demais pessoas jurídicas da Administração Indireta. O primeiro decorre do poder hierárquico e de autotutela. O segundo, conhecido como tutela, é exercido sobre as entidades da Administração Indireta (Autarquias, Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas) e se caracteriza como um

controle finalístico que visa que essas entidades não se desviem dos objetivos que motivaram as suas criações.

De acordo com Di Pietro (2010, p. 728):

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Em relação ao Controle Legislativo, trata-se daquele exercido pelos representantes do povo sobre a atividade financeira do executivo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, conforme determina a Constituição Federal em seu artigo 71. Pode ser dividido em Controle Político - em que os aspectos da legalidade e do mérito são analisados (convocação de Ministros para prestar esclarecimentos no Congresso Nacional, criação de Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar irregularidades, pedidos de esclarecimentos, etc.) - e Controle Financeiro, em que o Congresso Nacional exerce a fiscalização contábil, financeira e orçamentária com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Segundo o posicionamento de Carvalho Filho (2008, p. 835):

De um lado temos o controle político, aquele que tem por base a necessidade de equilíbrio entre os Poderes estruturais da República – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Nesse controle, cujo delineamento se encontra na Constituição, pontifica o sistema de freios e contrapesos, nele se estabelecendo normas que inibem o crescimento de qualquer um deles em detrimento de outro e que permitem a compensação de eventuais pontos de debilidade de um para não deixá-lo sucumbir à força de outro. São realmente freios e contrapesos de Poderes políticos.

Esse sistema de freios e contrapesos foi idealizado pelo pensador francês Montesquieu no século XVIII e ainda se demonstra eficiente, mesmo que na atualidade, com o enfraquecimento da classe política no Brasil, ocorra uma sobreposição do Poder Judiciário frente aos demais poderes.

No que se refere ao Controle Judicial, fundamentado no artigo 5º, XXXV, desse mesmo diploma legal, o qual preconiza que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, o conhecido princípio da inafastabilidade de jurisdição, que tem apenas o limitador de não entrar no mérito da ação administrativa, analisando apenas o aspecto da legalidade.

O Judiciário, quando provocado, irá se pronunciar apenas sobre os aspectos legais do ato analisado, se o mesmo obedeceu aos ditames em relação à forma, se o agente é competente para a realização do mesmo e se a finalidade do ato está sendo observada.

Não cabe ao Controle Judicial se manifestar em relação aos aspectos que motivaram a ação do gestor, ou seja, o motivo e o objeto fazem parte da esfera discricionária do gestor e estão relativamente imunes a esse tipo de controle. A exceção se dá apenas quando a Administração, apesar de não ser obrigada a declarar os motivos de seu ato; uma vez declarado o motivo, ficará vinculada a observá-lo. É a conhecida como a Teoria dos Motivos Determinantes, consagrada pela doutrina e jurisprudência pátria.

Quanto ao momento em que se efetua, o Controle pode ser classificado em prévio, concomitante ou posterior. O Controle prévio ou *a priori* é o realizado antes da expedição do ato ilegal ou inconveniente ao interesse público e tem como objetivo evitar que esse ato nasça ou produza qualquer efeito. A finalidade preventiva é o que caracteriza esse tipo de controle e é realizado essencialmente pelo controle interno do órgão e se efetiva com a orientação dos gestores e a correção de falhas.

É de suma importância, nesse estágio, o bom funcionamento do controle interno do ente. Algumas atividades, como o processo de liquidação da despesa antes do pagamento ou a necessidade de autorização do Senado quando a União, Estados e Municípios querem contrair empréstimos, são exemplos de controle prévio.

Em relação ao controle concomitante, aquele exercido durante o ato e que acompanha sua realização, visando atestar sua regularidade, tem-se como exemplos a fiscalização na execução de determinado contrato, as auditorias na execução orçamentária, entre outros.

O Controle concomitante é aquele realizado ao mesmo tempo da execução do ato e visa a sua perfeita realização de acordo com o planejado e com os objetivos traçados. Geralmente essa ação decorre de auditorias, denúncias, fiscalização, atuações dos Tribunais de Contas e do Ministério Público.

Já o Controle posterior ou *a posteriori* se caracteriza por ser realizado após a completa execução do ato visando confirmar se sua realização foi de acordo com o planejado ou almejado, se houve alguma irregularidade cometida por algum agente, se é preciso desfazê-lo ou até mesmo confirmá-lo.

É o mais comum dessas modalidades e sua efetivação pode gerar anulação de atos, revogação, cassação, devolução de recursos, entre outras medidas; possui caráter corretivo e, por vezes, sancionador. Acontece em um momento após a conclusão do ato e visa corrigir defeitos, declarar a nulidade ou ratificar sua legalidade. O ato de homologação de uma licitação pública é um exemplo de controle *a posteriori*.

Quanto à localização do órgão controlador, dependendo se o órgão que exerce o controle seja integrante ou não da estrutura do órgão controlado, o Controle pode ser Interno ou Externo. O Controle Interno é o exercido por cada poder dentro de sua própria estrutura sobre os seus próprios atos.

Ainda sobre o controle interno dispõe a Carta Magna:

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 é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades 10 perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

O controle externo é o exercido por um poder sobre o outro através de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, conforme estabelece o artigo 70 da Constituição federal, que prevê o controle externo a cargo do Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas de União:

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 (BRASIL, 1988).

Vê-se nesse artigo a amplitude do controle a cargo do Congresso Nacional. Corroborando o conceito de controle externo, afirma Jacoby (2012, p. 120):

O sistema de controle externo pode ser conceituado como sendo o conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimento, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção de atos.

Conclui-se que o conceito de controle externo, como não poderia ser diferente, está intrinsecamente relacionado à necessidade de o órgão fiscalizador pertencer a outra estrutura administrativa e ter independência financeira e organizacional.

Quanto ao aspecto da atividade administrativa a ser controlada, o Controle é dividido pela doutrina em dois tipos: de Mérito ou de Legalidade; o Controle de Mérito é realizado pela própria administração, onde é analisada a conveniência do ato e se o mesmo é oportuno. Nesse caso a administração pode revogar seu ato, se em virtude do interesse público for constatada sua inconveniência.

Em relação à Legalidade, o controle será exercido com a verificação da conformidade do ato com o ordenamento jurídico; em caso de desconformidade, o ato deverá ser anulado. A conhecida súmula do STF (473), anteriormente citada, trata do tema:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Vê-se, portanto, que o controle não contempla a concretização de resultados pretendidos pelo ente, principalmente quanto à efetivação dos direitos à educação e saúde.

4.3 A conscientização social como meio auxiliar do controle por resultados

O controle social, após a Constituição Federal, foi amplamente previsto nos mais diversos diplomas legais. Depois de décadas de regime autoritário, o constituinte objetivou garantir uma gama de instrumentos para uma participação mais ativa da sociedade nos destinos do país. Conforme o art. 74 da Constituição:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

A conscientização da sociedade se faz presente por meio do controle popular que é complementar ao controle oficial, pois o mesmo não substitui o controle dos órgãos, mas informa as irregularidades ao próprio poder público ou denuncia aos órgãos fiscalizadores, como os tribunais de contas e ministério público. A eficácia desse controle dependerá de uma sintonia entre a sociedade e o Estado, podendo se concretizar com o cidadão comum exercendo sua cidadania ou com a sociedade civil organizada.

De acordo com Castro (2007), o Controle Social é um instrumento disposto pelo constituinte para permitir a atuação da sociedade no controle das ações do Estado e dos gestores, podendo para este fim utilizar quaisquer das vias previstas na Carta. Esse controle se manifesta com a própria evolução democrática, através do voto, na escolha dos governantes e dos representantes junto ao Legislativo.

Outra forma de controle social pode ser exercida com os institutos previstos na Constituição Federal, como o Habeas Corpus, Habeas Data, Mandado de Segurança, Ação Popular e Ação Civil Pública, além do direito de obter certidões e informações quando requeridas.

Através da Ação Popular qualquer cidadão pode pleitear a anulação de atos lesivos ao patrimônio público ou ao patrimônio de entidade ao qual o Estado participe. Em relação à Ação Civil Pública, é um importante mecanismo que o Ministério Público detém na defesa da proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Dois importantes diplomas legais foram de suma importância para fomentar a participação social e garantir uma maior efetividade na previsão constitucional: a Lei Complementar nº 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei nº 131/2009, também cognominada de Lei de Acesso à Informação. Essas leis ampliaram a obrigação do Estado de prestar contas à população, bem como de divulgar os dados e de agir de forma mais transparente em suas ações. Conforme a LRF em seu artigo 48, §§ 1º e 2º e o artigo 49:

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.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – **incentivo à participação popular e realização de audiências públicas**, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - **liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas** sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão **ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público**.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação **disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações** referentes a:

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

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

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

A LRF tornou-se uma lei de grande relevo no controle de despesas e na transparência dos órgãos, dando respaldo a uma maior participação popular. Outra importante ferramenta de controle vem sendo exercida pelos meios de comunicação e pelas mídias sociais que denunciam as irregularidades descobertas.

A pressão popular incentivada pela imprensa com as matérias jornalísticas e com a rápida propagação nas redes sociais vem se demonstrando uma forte aliada no combate à corrupção e ao desperdício dos recursos públicos. Neste sentido, a lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regulamentou o direito constitucional de acesso às informações públicas, foi uma conquista. A lei reza que:

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§ 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

Dessa forma, o Controle Social pode ser definido como um conjunto de mecanismos postos à disposição da sociedade visando impedir que seus interesses sejam violados e que são realizados com a intervenção social na gestão estatal. Sempre que o interesse público se encontre ameaçado, seja pela atuação estatal ou até mesmo pela sua omissão, o cidadão dispõe de aparato jurídico suficiente para intervir e impedir que o ato abusivo ou lesivo se concretize.

A eficácia dessa ação dependerá do bom funcionamento das instituições responsáveis pela fiscalização e acompanhamento desses órgãos públicos. A sintonia entre a sociedade e os órgãos de controle é um dos pilares para o efetivo funcionamento do Controle Social. Se as respostas forem rápidas e os resultados se reverterem em benefícios ou reconhecimento, a tendência é de formação de um clima de cooperação entre a sociedade e o poder público e de um crescimento e incentivo a uma maior participação. Contudo, um grande desafio precisa ser enfrentado no Brasil em relação à cultura de Controle Social. Os números demonstram que a população tem uma participação muito aquém da necessidade e do tamanho do país.

Muitos são os aspectos a considerar para justificar esse baixo envolvimento popular. De acordo com Pessoa (2009), a falta de confiança na classe política em decorrência de inúmeros escândalos, a dificuldade do povo no acesso aos mecanismos de controle em virtude da burocracia existente no serviço público, a complexa legislação sob a ótica do cidadão comum, a falta de uma prática de participação popular nas decisões, o baixo nível de escolaridade do povo brasileiro, a pouca transparência e publicização dos atos administrativos e por fim a ineficiência dos mecanismos formais dispostos na legislação.

Essas dificuldades não são de rápida resolução e dependem de uma mudança que deve ser implementada de forma contínua e firme. Antes de se criar novos mecanismos, é preciso garantir que os já existentes sejam de fato concretizados e que a população se sinta parte desse processo. A informação se torna fator chave para o sucesso dessas medidas. O cidadão bem informado tem melhores condições de cobrar serviços de qualidade e exigir do gestor o cumprimento da legislação.

O direito à informação tem sido alçado à condição de direito fundamental em diversos países desenvolvidos. É dever do Estado fomentar atitudes proativas em relação à transparência e à participação popular na gestão pública. Mecanismos conhecidos como o Orçamento Participativo devem ser incentivados, pois sua prática

envolve os cidadãos e permite aos mesmos a participação direta em decisões e escolhas que envolvem e influenciam diretamente o seu cotidiano.

Uma participação efetiva nos destinos da sociedade requer uma paridade de armas entre os atores. O acesso à informação é condição básica para o exercício de uma série de direitos fundamentais da sociedade. Por isso, não é possível dissociar o próprio conceito de democracia na sociedade moderna do conceito de controle social, nem concretizar esse direito sem informações claras, precisas e confiáveis.

4.4 A ineficácia do Tribunal de Contas e do Ministério Público quanto ao controle dos gastos públicos em referência aos resultados

À medida que a atividade financeira do Estado é realizada em etapas, urge a necessidade de controle dessas fases. A Constituição Federal elegeu alguns órgãos com a tarefa específica de auxiliar o Legislativo na tarefa de controle. Nesse sentido foi criado o Tribunal de Contas da União, um órgão de controle externo que tem sua competência estabelecida pela própria Constituição e que apesar de ser auxiliar do Poder Legislativo na função inerente ao controle externo, é um órgão administrativo autônomo e independente, não tendo o Congresso poder de revisar suas decisões e nem o Judiciário de rever os critérios de julgamento que lhe são próprios, apenas de analisar a legalidade de suas decisões.

Os Órgãos constitucionalmente responsáveis pela fiscalização dos gastos públicos, isto é, os Tribunais de Contas e o Ministério Público, atuam, notadamente, depois de realizada a despesa, o que dificulta a prevenção da malversação dos recursos públicos. É por demais necessária a avaliação de resultados que se integre aos mecanismos de controle já existentes. É notório que o Legislativo em todos os seus níveis da Federação não cumpre o seu papel de fiscal do Executivo com eficiência.

A Constituição Federal de 1988 conferiu aos Tribunais de Contas o papel de auxiliar do Poder Legislativo na tarefa do Controle Externo. Essas competências estão expressamente previstas no corpo da Carta em diversos artigos. Cabe ao TCU, por exemplo, apreciar as contas anuais do Presidente da República, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro e bens públicos, apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias e pensões civis e militares, apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão,

partido político, associações ou sindicatos sobre irregularidades na aplicação de recursos federais, entre outras atribuições dispostas.

Tais normas afeitas ao TCU são aplicáveis, no que couber, à organização, à composição e à fiscalização dos Tribunais de Contas do Estado (TCE's) e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais de Contas dos Municípios (TCM's). Esses órgãos vêm nos últimos anos estreitando os laços com a sociedade, abrindo canais de comunicação como as ouvidorias, onde o cidadão pode fazer sua denúncia, bem como promovendo palestras nas cidades, distribuindo cartilhas educativas, exigindo dos gestores o pleno funcionamento dos Conselhos Municipais e divulgando os dados de cada cidade em seus sites.

Em relação ao papel do Ministério Público, também definido na Constituição, há de se destacar sua independência funcional e a importância que suas ações tomaram nas últimas décadas. A aproximação do Ministério Público com a sociedade vem gradativamente crescendo e não é pouco comum a procura de ajuda quando algum direito previsto na Constituição é violado. Funcionando como um verdadeiro fiscal das leis e amparado por instrumentos como os Termos de Ajuste de Condutas (TAC's) e as Ações Cíveis Públicas, é cada vez mais frequente a atuação desse órgão nos mais diversos assuntos quando envolvem direitos fundamentais.

Por se tratar geralmente de ações que atingem diretamente o dia a dia da população, seja a falta de um medicamento essencial para a sobrevivência de um paciente, seja a recusa de uma autoridade de fornecer uma informação, ou qualquer direito fundamental sendo desrespeitado, a ação rápida e o forte poder de pressão de que dispõe o Ministério Público frente aos gestores públicos, colaboram com o crescente prestígio dessa instituição. Apesar desse avanço, a atuação desses órgãos não tem sido suficiente para garantir resultados efetivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho cumpriu a finalidade de analisar primariamente a necessidade de um enfoque mais moderno com o envolvimento de novos atores e de novos mecanismos de controle que garantam não só a eficiência dos gastos públicos, mas especialmente a eficácia das políticas públicas.

No decorrer do estudo, constata-se que a legitimação do poder estatal depende do alcance dos objetivos desejados pelo titular do poder: o povo. Não se concebe mais o conceito de direitos previstos na constituição dissociados de sua concretização. Ao Estado resta atender esses anseios e implantar um modelo de controle que considere a implementação dos direitos sociais conquistados e o acompanhamento de resultados efetivos.

A aferição de resultados torna-se urgente em uma sociedade que possui uma elevada carga tributária e uma má qualidade de serviços públicos oferecidos. O controle em todas as etapas da despesa pública tem seus méritos, mas tem se demonstrado insuficiente quando constatamos os baixos índices de avaliação dos serviços prestados, em especial os relacionados aos direitos sociais básicos, como a saúde e a educação.

Os esforços realizados pelos Tribunais de Contas e pelo Ministério Público, bem como os procedimentos dispostos em lei, se concentram na tarefa de evitar o mau uso dos recursos públicos, mas se demonstram insuficientes, principalmente, quando não dispõe de mecanismos que avaliem os resultados e a eficácia da gestão dos recursos, resumindo sua atuação, na grande maioria das vezes, ao louvável combate aos atos de corrupção.

Nos Tribunais de Contas ainda não há uma prática consolidada de fiscalizar a eficiência e a eficácia dos gastos; há uma predominância em se analisar apenas o aspecto formal da despesa, o que não se admite em uma sociedade moderna e com as tendências de uma administração pública gerencial.

Apesar do avanço em termos de legislação nas últimas décadas e com a exigência de um planejamento coordenado entre os entes federados, com os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias, bem como a participação popular prevista nos diplomas legais, muito há que se avançar em termos de uma gestão mais profissional no Brasil.

Diante deste quadro, foi analisada a importância da Atividade Financeira do Estado, suas etapas e a necessidade de controle em todas as suas fases. Além disso, foi traçado um histórico da função de controle desde a época do Brasil Imperial até os dias atuais, bem como os tipos de controle predominantes em cada período administrativo e os princípios e a legislação que norteiam o controle externo pátrio.

Através de um exame, foi demonstrada a importância da despesa pública na concretização dos direitos sociais previstos na Constituição de 1988. Foi estudado elementos comparativos entre a evolução dos gastos e o IDH nacional. Cumpre salientar que apesar de a legislação destinar relativa proteção às áreas de saúde e de educação, estabelecendo limites mínimos de aplicação de recursos, pouco se tem percebido de melhoria nesses setores e no bem-estar geral da população.

Em fases de crise econômica, a solução rápida encontrada pelos Governos para suprir a falta de recursos sempre foi o aumento de impostos. Contudo, o brasileiro já não suporta a carga tributária imposta e a relação fisco-contribuinte chegou a seu limite. A única opção viável é um melhor controle dos escassos recursos públicos.

O aprimoramento da qualidade dos gastos públicos deve se tornar uma obsessão a ser perseguida pela Administração Pública. A mudança implementada aos poucos, substituindo um modelo de gestão burocrático, focado nos procedimentos, por um modelo de administração pública gerencial, mais moderno e eficiente, com metas e objetivos traçados, é um caminho sem volta.

Diante do exposto, confirma-se a hipótese de ser necessária e possível a implantação de um modelo de controle dos gastos públicos com enfoque nos resultados, tendo como parâmetros a concretização dos direitos sociais e a avaliação do IDH nacional relativos à saúde e a educação.

REFERÊNCIAS

ABU-EL-HAJ, J. (2005). Da era Vargas à FHC: transições políticas e reformas administrativas. **Revista de Ciências Sociais**, 36, 33-51.

ARAÚJO SOBRINHO, Reginaldo Pereira de. **Controle social dos recursos públicos no Distrito Federal**. Escola de Administração Fazendária. Brasília: Curso de Especialização em Educação Fiscal e Cidadania, 2010. p. 13-35.

ARRUDA, Ângela; TELES José. **A importância do controle social na fiscalização dos gastos públicos**. Revista razão contábil & finanças, 2010. Disponível em: www.institutoateneu.com.br/ojs/index.php/RRCF/article/view/3/5. Acesso em: 22 de maio de 2018.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16^a. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 16^a Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, pag. 75.

BATISTA, Vagner de Souza. **Gestão pública no Brasil: modelos e formas de controle na busca pela ética e eficiência**. Portal Conteúdo Jurídico, 2015. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,gestao-publica-no-brasil-modelos-e-formas-de-controle-na-busca-pela-etica-e-eficiencia,52600.html>. Acesso em: 25 de maio de 2018.

BLIACHERINE, Ana Clara; RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Direito Financeiro Atual**. 1^a ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm. Acesso em: 27 de maio de 2018

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CARREIRO, Rodrigo. **Participação política local através da internet e os ganhos democráticos para o cidadão online**. Repositório, Salvador: UFBA, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/8016/1/Rodrigo%20Carreiro.pdf>. Acesso em: 25 de maio de 2017.

CASTOR, Belmiro. **Fundamentos para um novo modelo do setor público no Brasil.** Revista de administração pública, 1994. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8599/7337>. Acesso em: 23 de maio de 2018.

Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. (1937, 10 de novembro) Rio de Janeiro. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 31 de maio de 2018.

CONTI, José Maurício. **Não falta dinheiro à administração pública, falta gestão.** Publicado em 31 de julho de 2012, 8h00. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-jul-31/contas-vista-nao-falta-dinheiro-administracao-publica-falta-gestao>. Acesso em: 30 de maio de 2018.

COSTA, Leonardo de Andrade. **Direito Tributário e Finanças Públicas I.** Fundação Getúlio Vargas. Direito Rio, 2011.

COSTA, F. L. (2008). Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, 42(5), 829-874.

DALBERTO, Cassiano Ricardo et. al. Índice de Desenvolvimento Humano Eficiente: uma mensuração alternativa do bem-estar das nações. In: **Pesquisa e Planejamento Econômico** – PPE. v. 45, nº 2, ago. 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6009/1/PPE_v45_n02_%C3%8Dndice_de_Desenvolvimento_Humano.pdf. Acesso em: 24 de maio de 2018.

DEODATO, Alberto. **Manual de ciência das finanças.** 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 1987.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 9ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.

EDITORIAL **O Globo.** Saúde pública do país sofre de má gestão. Publicado em 28/03/2014 0:00. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/saude-publica-do-pais-sofre-de-ma-gestao-12010246#ixzz5FIT7KaHa>. Acesso em: 25 de maio de 2018.

EDITORIAL **O Globo.** Escândalo no INSS é retrato do Estado brasileiro. Publicado em: 17/05/2018 0:00. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/escandalo-no->

inss-retrato-do-estado-brasileiro-22689254#ixzz5G4JzTONK. Acesso em: 26 de maio de 2018.

FIGUEIREDO, Vanuza; SANTOS, Waldir. **Transparência e controle social na administração pública**: Revista temas de administração pública. Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf>. Acesso em: 17 de maio de 2017.

FREITAS, Leonardo Buissa; BEVILACQUA, Lucas. Atividade financeira do Estado, transferências intergovernamentais e políticas públicas no federalismo fiscal brasileiro. **R. Fórum Dir. Fin. e Econômico – RFDFFE** | Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 45-63, mar./ago. 2016. Disponível em: http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/18700/material/D_RFDFFE9_LBs_AtividadeFinanceiraEstado_Federalismo_Pol%C3%ADticasP%C3%BAblicas.pdf. Acesso em: 27 de maio de 2018.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 110 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil).

GOMES, Emerson Cesar da Silva. **Responsabilidade Financeira**: uma teoria sobre a responsabilidade no âmbito dos tribunais de contas. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2012.

G1PE. **Polícia investiga fraudes no fornecimento de merenda no Cabo de Santo Agostinho**. Publicado em 21/03/2018, 06h18. Atualizado 21/03/2018, 19h47. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/policia-investiga-fraudes-no-fornecimento-de-merenda-no-cabo-de-santo-agostinho.ghtml>. Acesso em: 16 de abril de 2018.

G1 Campinas e Região. **Operação do MP apura desvios de dinheiro da saúde e apreende R\$ 1,2 milhão e carros de luxo em Campina**. Publicado em 30/11/2017, 06h56. Atualizado 30/11/2017, 18h41. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/operacao-ouro-verde-apura-desvios-de-recursos-publicos-na-saude-hospital-de-campinas-e-alvo.ghtml>. Acesso em: 16 de abril de 2018.

KAFRUNI, Simone. **Ineficiência e pouco planejamento provocam má gestão do dinheiro público.** Postado em 06/09/2015 08:07 / atualizado em 05/09/2015 21:43. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2015/09/06/internas_economia,497482/ineficiencia-e-pouco-planejamento-provoca-ma-gestao-do-dinheiro-public.shtml. Acesso em: 29 de maio de 2018.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal.** 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDONÇA, Heloísa. **Brasil piora 17 posições no ranking de corrupção da Transparência Internacional.** Publicado em 21 FEV 2018 - 21:02 CET. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/20/politica/1519152680_008147.html. Acesso em: 28 de maio de 2018

MOURA, Emerson Affonso da Costa; RIBEIRO, Jamir Calili. **Direitos fundamentais sociais, orçamento público e reserva do possível: o dever de progressividade nos gastos públicos:** Revista de direito brasileira, 2017. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/317256828_DIREITOS_FUNDAMENTAIS_SOCIAIS_ORCAMENTO_PUBLICO_E_RESERVA_DO_POSSIVEL_O_DEVER_DE_PROGRESSIVIDADE_NOS_GASTOS_PUBLICOS. Acesso em: 03 de março de 2018.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro.** 5ª ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão. **Manual de Direito Financeiro.** 6ª ed. São Paulo: RT, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **RETROSPECTIVA 2016:** Direitos fundamentais viveram série de retrocessos no plano fático e jurídico. Publicado em 30 de dezembro de 2016, 8h10. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-dez-30/retrospectiva-2016-direitos-humanos-viveram-serie-retrocessos>. Acesso em: 16 de abril de 2018.

SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TORRES, Heleno Taveira (Org.). **Princípios de Direito Financeiro e Tributário** – Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro/São Paulo/Recife: Renovar, 2006.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A justiciabilidade dos direitos sociais: críticas e parâmetros. In: _____; SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **RELATÓRIO SISTÊMICO DE FISCALIZAÇÃO DA SAÚDE**. Secretaria de Controle Externo da Saúde. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=6995663>. Acesso em: 27 de maio de 2018.