



Controle Institucional e Social dos Gastos Públicos

Módulo **1** Entendendo os controles institucional e social dos gastos públicos

Brasília - 2017

Conteúdo para impressão

SUMÁRIO

1. Introdução.....	5
1.1 Educação Fiscal e Controle Social	5
1.2 A Qualidade do Gasto Público	6
1.3 A Função de Controle e o Combate à Corrupção	7
2. Controle Institucional dos Gastos Públicos.....	8
2.1 Controle Interno	9
2.2 Controle Externo	10
3. Controle Social dos Gastos Públicos	11
3.1 Participação e Controle Social	12
4. Controle Social Exercido pela Cidadania.....	13
4.1 Lei de Responsabilidade Fiscal	14
4.2 Lei da Transparéncia da Gestão Pública	15
4.3 Lei de Acesso à Informação	16
5. Controle Social Exercido pelos Conselhos Municipais.....	17
5.1 As Funções dos Conselhos Municipais	18
5.2 Os Principais Conselhos Municipais	19
6. Outros Mecanismos de Controle Social	21
7. Controle Social das Políticas Públicas	22
8. Revisando o Módulo	22
Referências.....	24

Enap
Enap

Enap

Enap
Enap

Módulo 1

Entendendo os controles institucional e social dos gastos públicos

1. Introdução

Olá! Seja bem-vinda, seja bem-vindo ao curso Controles Institucional e Social dos Gastos Públicos.



De que mecanismos a sociedade brasileira dispõe para controlar e fiscalizar a gestão dos bens e serviços públicos? Quais os impactos e consequências dessa ação tanto para o Estado quanto para nós, cidadãos e cidadãs?

Para responder a esses questionamentos, é necessário ampliar a participação da cidadania¹ no funcionamento e aperfeiçoamento dos instrumentos de controles social e institucional dos gastos públicos, bem como promover/fomentar o entendimento da gestão fiscal e orçamentária do país, em todas as suas etapas e níveis.

Neste curso abordaremos todos esses assuntos, pois é muito importante que você aprenda cada vez mais a acompanhar os gastos do governo, avaliar seus retornos à sociedade e conhecer os órgãos que trabalham para zelar pelo bom uso dos recursos arrecadados.

Neste primeiro módulo do curso veremos que todo orçamento (mesmo o pessoal) necessita de controle. No caso do Orçamento Público, que lida com o dinheiro da sociedade, essa gestão se faz ainda mais necessária. Fica evidente a importância dos mecanismos de controle para prevenir os prejuízos decorrentes de ações descuidadas e/ou até mesmo ilegais que possam ocorrer durante todo o ciclo orçamentário. É justamente nesse contexto que se insere o controle institucional e social dos gastos públicos, assunto do presente módulo.

Então, vamos começar?

1.1 Educação Fiscal e Controle Social



Você sabia que os gastos públicos devem ser controlados não só pelo Estado, mas também por você, cidadão e cidadã?

A Educação Fiscal é um processo que visa à construção de uma consciência acerca da importância social dos tributos e da necessidade do uso eficiente dos recursos públicos. Ela surge como possibilidade de despertar, na sociedade, a reflexão e a ação participativa; promove a ideia de educação para o exercício da cidadania, ou seja, para a percepção do contexto social no qual o cidadão está inserido e para o fornecimento de subsídios para uma atuação consistente contributiva para a melhoria das condições sociais vigentes.

Note que o cerne da educação fiscal é o papel da cidadania na gestão dos recursos públicos,

1. Termo genérico para dar significado real à representação das pessoas qualificadas como cidadãos e cidadãs.

ou seja, o controle social dos gastos públicos que toda a população deve exercer em seu cotidiano. Uma parcela significativa da população desconhece o fato de que o pagamento de tributos contribui para o financiamento dos serviços públicos, ou seja, ainda há pessoas que não sabem que a escola e o hospital são frutos dos tributos pagos por elas. Portanto, o debate sobre o pagamento de tributos e o uso eficiente dos recursos públicos contribui para o exercício da cidadania, pois sabemos que o sistema tributário de um país impacta na efetivação da justiça social e no bem-estar da população.

1.2 A Qualidade do Gasto Público

De forma resumida, podemos definir que o controle social dos gastos públicos é a participação da cidadania nas decisões referentes à gestão pública, cabendo-lhes controlar e fiscalizar as ações da administração pública. O cidadão e a cidadã têm o direito de saber onde será aplicado cada centavo do dinheiro público.

Mas, ao nos referirmos a dinheiro público, será que gastar mais é gastar melhor?

Para responder a esse questionamento, vamos relembrar, rapidamente, o problema da escassez.

No curso Introdução ao Estudo da Economia do setor Público (que integra a trilha de aprendizagem em Educação Fiscal) estudamos que o problema fundamental com o qual a Economia se preocupa é a escassez. Dadas as necessidades humanas ilimitadas, é necessário buscar a melhor utilização dos recursos físicos escassos (fatores de produção como terra, capital e trabalho) para tentar supri-las. No setor público, a realidade é a mesma, pois o gestor precisa gerenciar de maneira eficiente os recursos públicos escassos, visando atender às necessidades ilimitadas da população por bens e serviços públicos (educação, saúde e saneamento básico, e infraestrutura). Os três problemas econômicos relativos a “o quê produzir”, “como produzir” e “para quem produzir” existem em todas as sociedades, não importando seu grau de desenvolvimento ou sua forma de organização política. Muito embora os recursos produtivos sejam escassos, as necessidades humanas sempre se renovam, seja em países ricos, pobres ou em desenvolvimento.

É nesse contexto de escassez de recursos públicos que o cidadão precisa compreender cada vez mais a interligação entre Estado e sociedade, formando conceitos e ampliando conhecimentos para compatibilizar suas expectativas e necessidades com os serviços públicos prestados. A compreensão da função socioeconômica dos tributos e a prática do controle social dos gastos públicos são pontos fundamentais para estabelecer uma relação harmoniosa entre ambos.

Se por um lado, no exercício de sua função alocativa, o governo procura fornecer bens e serviços públicos à sociedade, por outro, existe uma restrição orçamentária dos recursos públicos. Nem sempre “gastar mais” significa “gastar melhor”; o que o governo precisa é fornecer esses bens e serviços públicos de maneira eficiente. No entanto, existe uma crença errônea de que, se investirem mais recursos em determinadas áreas do setor público, sua qualidade será melhor.

A qualidade do gasto e o uso eficiente dos recursos públicos é um conceito que a administração pública vem incorporando ao longo dos últimos anos. A busca por maior eficiência administrativa está associada à prestação de melhores serviços em uma situação de restrição de recursos. É necessário que se entenda que a boa gestão do gasto público permite reduzir desperdícios, o que aumenta os recursos públicos disponíveis para o Estado atender melhor a população. Além de reduzir gastos governamentais, a eficiência pode otimizar os recursos à disposição tanto do Estado quanto dos cidadãos.

1.3 A Função de Controle e o Combate à Corrupção

A função de controle é de suma importância para o aprimoramento da administração pública. É instrumento democrático que visa à limitação do poder e à busca de eficiência por meio de fiscalização, avaliação e monitoramento das ações governamentais. Outrossim, o exercício dos controles institucional e social é também significativo no combate a ilícitudes de naturezas diversas, tais como as fraudes e a corrupção.

Mas, o que é corrupção? Em um primeiro momento, quando escutamos a palavra corrupção, achamos que é algo que compete apenas ao campo político. Mas isso não é verdade. A corrupção se constitui, por exemplo, no suborno ao guarda de trânsito, na informação de dados falsos para obter algum benefício, ou até mesmo dentro de nossa própria casa, quando mentimos para nossos entes queridos com vistas a levar alguma vantagem.

Claro que é preciso ter cuidado para não misturar as coisas, porque nem tudo é visto como crime de corrupção. Por exemplo, ninguém é preso por furar a fila do supermercado, mas desviar a verba da merenda escolar e deixar milhares de crianças sem alimentação é crime e quem o pratica está sujeito às penalidades previstas em lei.

A palavra corrupção vem do latim *corruptione* e significa corromper, decompor. Em termos jurídicos, está no código penal, artigo 333 na modalidade ativa, e artigo 317 na modalidade passiva, com pena de 2 a 12 anos, mais multas. Vejamos:

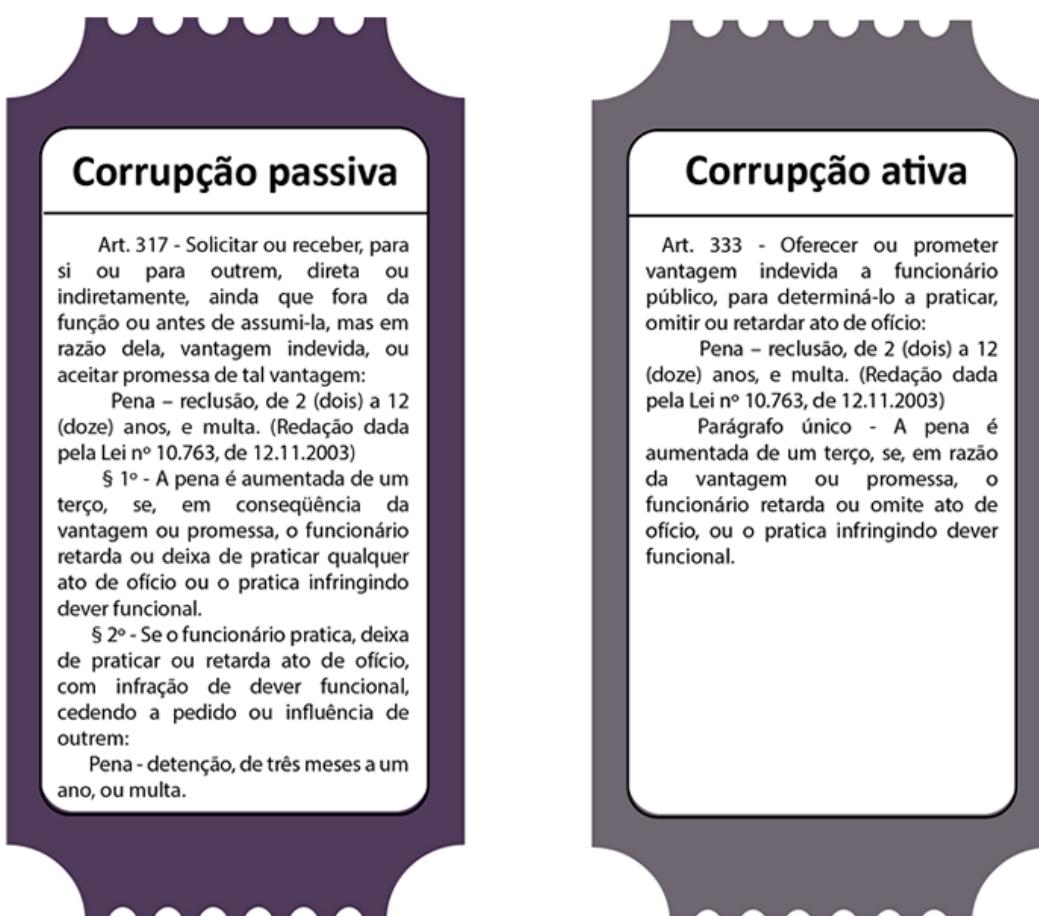


Figura 1: Corrupção passiva e corrupção ativa.

A corrupção traz uma série de prejuízos à sociedade, tais como o agravamento da desigualdade social e a perda de produtividade mediante a concorrência desleal. Mas os danos não param

Enap

por aí! A corrupção ainda causa outras distorções importantes.

Enap

Ela pode estar presente no âmbito político, influenciando os interesses de políticos na aprovação de projetos que gerem incentivos públicos em atividades não tão produtivas; ou inflando os custos da intervenção do governo. Por exemplo, se há corrupção, a construção de um hospital ou escola sai mais cara para o contribuinte, o que faz com que um mesmo montante arrecadado pelo Estado possa financiar a construção de menos hospitais e escolas.

Enap

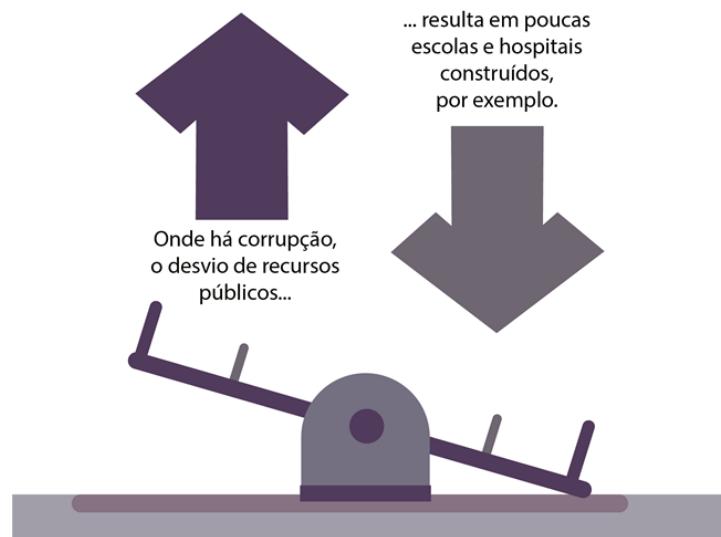


Figura 2: Efeitos da corrupção

2. Controle Institucional dos Gastos Públicos

Enap

O controle institucional dos gastos públicos é feito pelos próprios gestores públicos e entidades responsáveis pelos atos da Administração Pública, pelos órgãos específicos de controle interno de cada Poder, e pelo órgão de controle externo. A imagem abaixo representa essa inter-relação:



Figura 3: Inter-relação do Controle Institucional dos Gastos Públicos.

Adaptado de PAIVA (2004, p.3).

Enap

O controle institucional, no caso da Administração Pública, é a maneira de controle exercida por órgãos que têm a competência legal para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, como é o caso do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, por exemplo. Além da CGU e dos Controles Internos dos Estados e Municípios, o controle institucional também é exercido por órgãos como os Ministérios Públicos Federal e Estaduais, os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, a Polícia Federal, as Polícias Estaduais, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e determinadas organizações privadas.

Contudo, devido às dimensões continentais do Estado brasileiro - que tem quase 5.565 municípios -, é indispensável o fomento permanente à participação social, a fim de que, na condição de coautores da gestão dos recursos públicos, os cidadãos tenham mais informações sobre os gastos públicos.

A seguir, tomaremos como referencial e detalharemos os seguintes segmentos de controles: Controle interno, Controle externo e Controle social.

2.1 Controle Interno

É exercido pelo sistema de controle de cada poder, conforme definido na Constituição Federal de 1988, em seus artigos 31, 70, 71 e 74. Arruda e Teles (2010) informam que o controle interno é aquele exercido por órgão da própria administração. Ele deve auxiliar o controle externo e atuar como articulador entre as ações administrativas e a análise da legalidade; sobretudo, deve assegurar a observância da legislação e dos programas de governo, avaliar a atuação dos órgãos supervisionados e fiscalizar as aplicações dos recursos públicos. Já Castro (2007) argumenta que o sistema de controle interno não é apenas um ótimo e eficiente mecanismo gerencial e de transparência na atuação administrativa; ele também se constitui como um excelente instrumento de efetivação da cidadania, pois dificulta a adoção de práticas clientelistas ao vincular o gestor público à constante prestação de contas à população.

As atividades de controle interno encontram-se difundidas na estrutura da Administração Pública Federal, devendo ser adotadas não apenas em um órgão específico, mas em todos os níveis (inclusive nas chefias competentes e nos próprios órgãos de cada sistema, conforme determina o art. 13 do Decreto-Lei nº 200/67).

O Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, que disciplina o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, dispõe, em seu Art. 2º, as finalidades desse sistema:



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

II - Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação dos 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.

Enap Na esfera federal, esse papel é exercido pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), que é o órgão federal responsável pela defesa do patrimônio público e pelo incremento da transparência da gestão. As ações relacionadas são realizadas por meio de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, e ouvidoria. Como Órgão Central, a CGU também deve exercer a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição, e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando-lhes a orientação normativa necessária.



Enap “[...] Controle interno é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre o seu pessoal e os atos administrativos que pratiquem.” (MEIRELLES, 2000, p. 612).



Enap A imagem a seguir apresenta, de forma resumida, como está estruturado o Sistema de Controle na Administração Pública Federal:

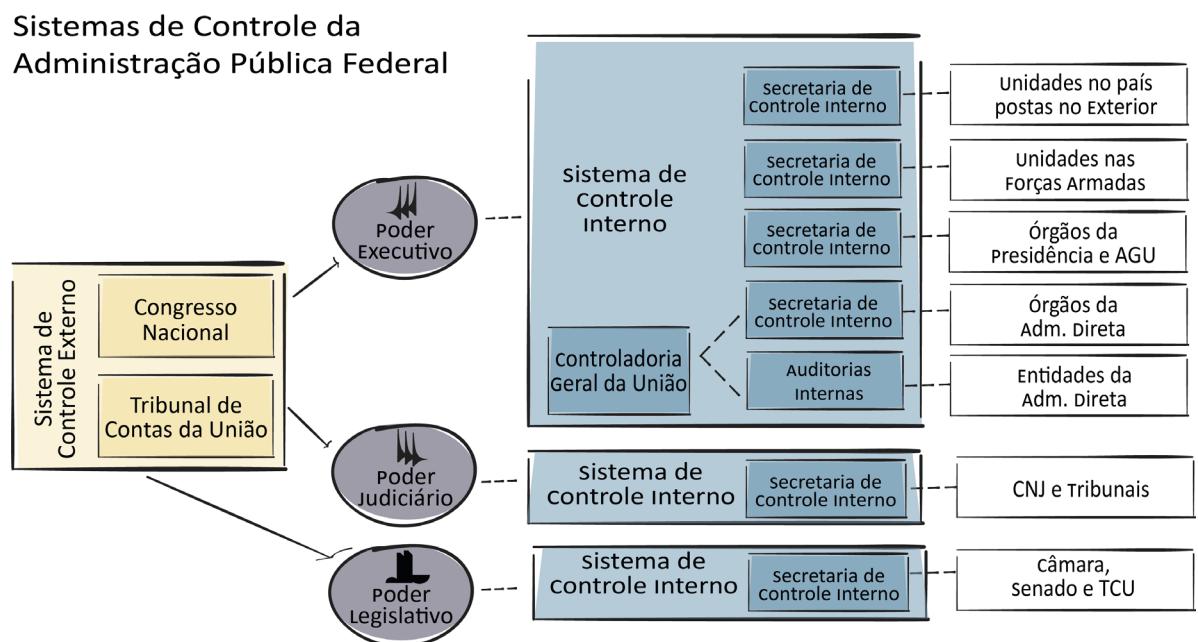


Figura 4: Sistemas de Controle da Administração Pública Federal

2.2 Controle Externo

Em suas várias modalidades e níveis de governo, o controle externo das entidades públicas é exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, quando existir, segundo o disposto nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal - o que é simetricamente aplicável a Estados e Municípios.

No caso do Governo Federal, conforme o mandamento constitucional, o Tribunal de Contas da União (TCU) é o responsável por auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo (atividade que deve ser apoiada pelo sistema de controle interno de cada poder).

A imagem a seguir representa o sistema de controle externo:

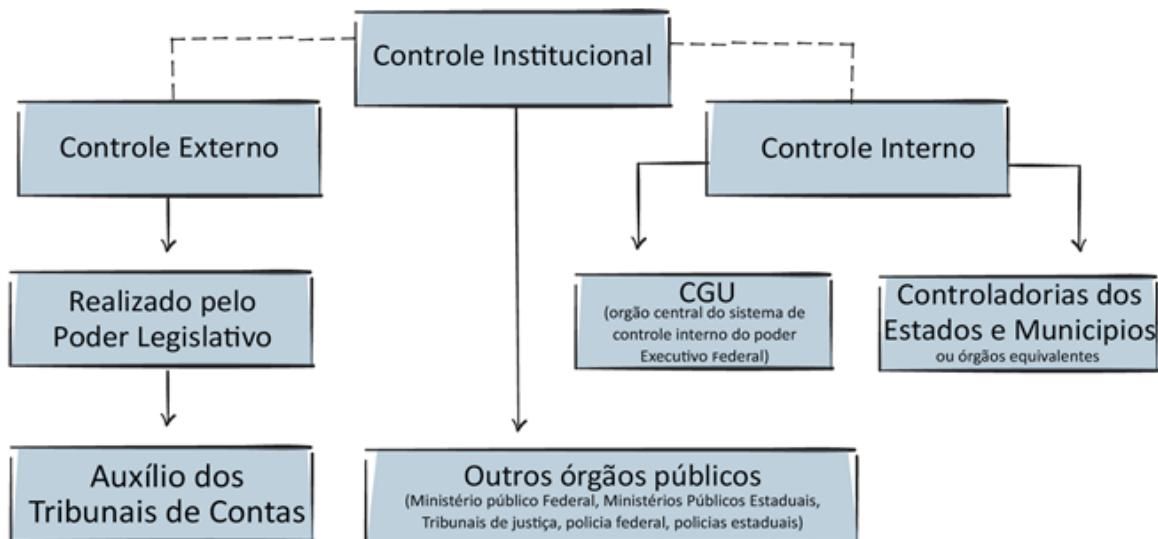


Figura 5: O controle institucional

3. Controle Social dos Gastos Públicos

Podemos definir cidadania fiscal como o exercício, pelo cidadão, do direito de ser adequadamente informado sobre a origem e aplicação dos recursos públicos; ou seja, como a fiscalização da transformação dos tributos pagos em obras e serviços de qualidade. É nesse contexto que se insere o controle social dos gastos públicos. Para que este se torne realidade, é necessário:



Figura 6: Necessidades do Controle Social

O Controle Social é aquele exercido pela cidadania. Significa o entendimento, a participação e a fiscalização da sociedade sobre as ações do Estado. É uma forma de realizar a democracia². No âmbito do controle social, os gastos podem ser acompanhados por organizações civis que lutam por mais acesso às informações públicas. Cada cidadão pode e deve, individual ou coletivamente, orientar a administração pública a adotar medidas que realmente atendam ao

2. É o sistema de governo no qual as decisões políticas seguem as necessidades e as orientações dos cidadãos e das cidadãs, por meio de representantes (vereadores, deputados e senadores) ou diretamente pelo povo.

Enap

interesse público, como também exigir que o gestor público preste contas de suas atuações. No que tange ao controle social, a Constituição Federal de 1988 não obriga a cidadania a fiscalizar e a controlar, mas assegura este direito.

“

“o exercício do controle social é fortalecido diretamente por cada cidadão ou entidades da sociedade civil organizada ao procurar conhecer as ações administrativas no âmbito de sua comunidade, seja através das publicações obrigatórias, informativas, publicitárias, noticiosas, verificação in loco ou pela rede mundial de computadores, ou, ainda, por outros meios utilizados pela Administração Pública para divulgar as realizações implementadas e como os recursos públicos estão sendo arrecadados e aplicados” (ARRUDA e TELES, 2010).

”

A participação cidadã na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública é um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania. Trata-se de uma forma de melhorar a prevenção contra a corrupção e, ao mesmo tempo, sensibilizar a população em relação à função socioeconômica do tributo. Também incentiva o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos pela sociedade, criando condições para uma relação mais harmoniosa entre o Estado e a cidadania.

O controle social é uma forma muito importante de controle externo. A figura a seguir apresenta a integração entre controle externo, controle interno e controle social.

Controle Interno Integrado

Enap

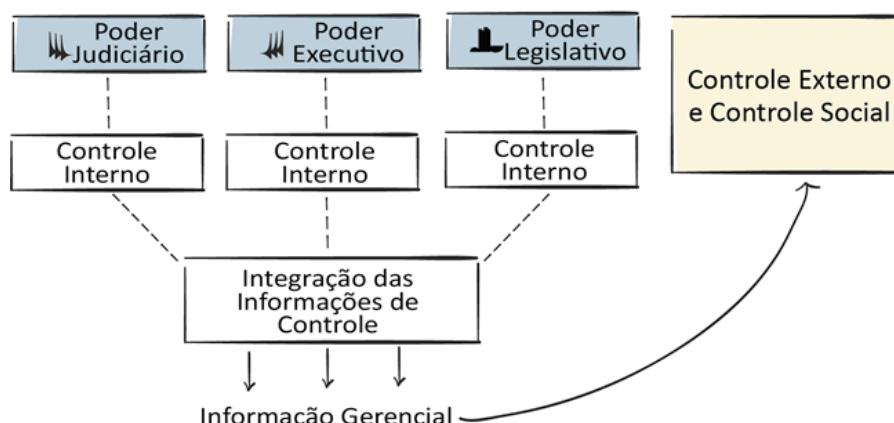


Figura 7: Integração entre controle interno, externo e social

3.1 Participação e Controle Social

Conforme argumentam Arruda e Teles (2010), a Constituição Federal de 1988 assegurou a conquista de direitos que também estão relacionados ao controle social (por exemplo, o acesso às contas públicas junto ao Poder Legislativo e a denúncia de irregularidades e ilegalidades perante os tribunais de contas, junto ao Ministério Público). Esse controle da sociedade sobre as ações governamentais é, contudo, ainda incipiente no Estado Democrático de Direito, implementado no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988,

o qual impõe a *accountability*³ aos gestores públicos, exigindo a transparência administrativa do Estado e facultando a participação popular como direito fundamental para o exercício da cidadania. O gestor público deve prestar contas na forma da lei, dar transparência aos atos de gestão, informar a população e oferecer condições de participação e fiscalização através do controle social e dos órgãos competentes.

Conforme o site oficial da CGU,

As ideias de participação e controle social estão intimamente relacionadas, pois, por meio da participação na gestão pública, os cidadãos e as cidadãs podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público; ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação⁴.

De modo geral, o controle social pode ser exercido diretamente pela cidadania ou por meio dos conselhos municipais, conforme será visto a seguir. A participação e o controle social não são apenas direitos assegurados pela Carta Magna; são, principalmente, deveres. Por essa razão, é muito importante que todos fiscalizem de forma contínua a aplicação dos recursos públicos.

4. Controle Social Exercido pela Cidadania

A democracia participativa compreende a participação da população na gestão e no controle sobre os recursos públicos, garantindo que estes sejam aplicados corretamente e de modo a atender o planejado.

Nos próximos tópicos, apresentaremos aspectos importantes do controle social na legislação, no que tange à Constituição Federal e às leis de Responsabilidade Fiscal, da Transparéncia da Gestão Pública e de Acesso à Informação.

3. É um termo da língua inglesa, sem tradução exata para a língua portuguesa, que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo quanto à prestação de contas a instâncias controladoras ou a seus representados. Outro termo usado é responsabilização. Nesse caso, *accountability*, em seu sentido mais abrangente, pode ser definida como a responsabilidade do governante quanto à prestação de contas de suas ações - o que significa apresentar o que faz, como faz, por que faz, quanto gasta e o que irá fazer em seguida. Não se trata, portanto, apenas de prestar contas em termos quantitativos, mas também de avaliar a obra feita, de oferecer conhecimento acerca do que se conseguiu fazer e de justificar aquilo em que se falhou.

4. Fonte: (<http://www.transparencia.gov.br/controlesocial/>)

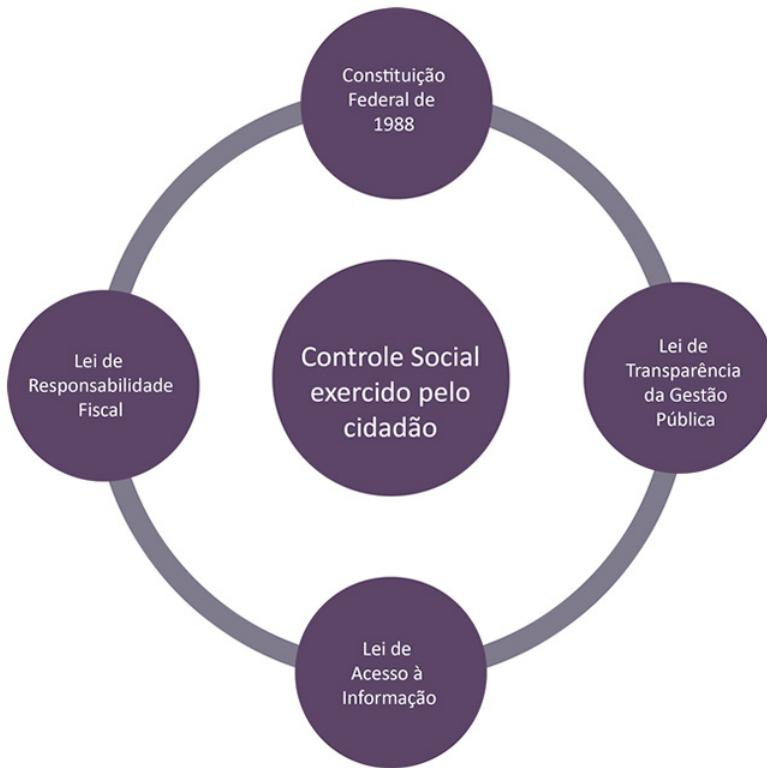


Figura 8: Controle social exercido pelo cidadão

4.1 Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2000, assegura ao cidadão o direito de verificar o que o governo está fazendo com os recursos públicos:



Art. 48. São instrumentos de transparéncia da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

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



Como pode ser observado, a LRF garante a participação social em audiências públicas por ocasião da elaboração do planejamento governamental, o que incentiva a inserção popular nos processos de elaboração e discussão do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual (conhecido como orçamento).

Todos os governos municipais e estaduais também devem fazer esses procedimentos. Caso tenha interesse em acompanhar esse processo no seu município ou estado, informe-se sobre onde e quando esses eventos ocorrem. Caso sua participação seja proibida ou dificultada, faça uma denúncia no Ministério Público.

Além disso, mediante ampla divulgação - inclusive em meios eletrônicos -, a LRF aumentou a transparência da gestão fiscal e o acesso público aos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; também às prestações de contas e ao respectivo parecer prévio; ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária e ao Relatório de Gestão Fiscal, assim como a versões simplificadas desses documentos.

Na LRF, temos os seguintes dispositivos que reforçam a cidadania fiscal:

Municípios com mais de 50.000 habitantes são obrigados a realizar audiências públicas demonstrando como foram arrecadados e aplicados os recursos públicos, e se as metas orçamentárias traçadas com a participação popular foram atingidas.

As contas públicas, nos três níveis de governo, devem ficar à disposição da população para consultas (art. 49 da LRF)

Relatório de Gestão Fiscal: Contém o valor da dívida do município, a relação dos empréstimos tomados e as medidas que estão sendo adotadas para se adequarem os limites da Lei (art. 54)

Relatório Resumido de Execução Orçamentária: Demonstra a receita e a despesa de cada bimestre (art. 165, Parágrafos 3º da CF e art. 52 da LRF). De maneira específica, a Constituição Federal de 1988 estabelece que o Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária (RREO). A Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, determina as normas para a elaboração e publicação do RREO. Por fim, o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) produzido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) estabelece regras de harmonização a serem observadas de forma permanente pela Administração Pública para a elaboração do Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

Recursos públicos só podem ser repassados para o setor privado se estiverem previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na Lei Orçamentária Anual e, ainda, se autorizados por lei específica.

A Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), com as alterações advindas da edição da Lei Complementar nº 131/2009, consagra importantes princípios de transparência pública, a saber:

- (a) Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos.
 - (b) Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento pela sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

4.2 Lei da Transparéncia da Gestão Pública

A Lei Complementar Federal nº. 131, de 27/05/2009, conhecida como Lei da Transparéncia da Gestão Pública, acrescenta dispositivos à LRF e determina aos entes da federação a obrigação de disponibilizarem a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso às despesas e receitas. Essa disponibilização deve conter informações referentes a 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.

Enap

Também devem disponibilizar o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários, sem contar com o direito de consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade, das contas públicas, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável por sua elaboração (ARRUDA e TELES, 2010).

SAIBA MAIS

Caso tenha interesse em conhecer a **Lei da Transparência da Gestão Pública**, acesse: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em 08 de fevereiro de 2017.

4.3 Lei de Acesso à Informação



Acesso à Informação

A Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011) - regulamenta o direito, previsto na Constituição, de qualquer pessoa solicitar e receber dos órgãos e entidades públicos, de todos os entes e Poderes, informações públicas por eles produzidas ou custodiadas. Trata-se de um importante instrumento para o controle social e o aprimoramento da democracia brasileira.

A LAI representa uma importante conquista para a sociedade brasileira pois, além de ser um direito fundamental em si, o acesso à informação pública é um meio imprescindível para a garantia de outros direitos humanos. Com a promulgação da LAI, o cidadão brasileiro e as organizações da sociedade civil passam a contar com mecanismos e procedimentos claros que fazem valer seu direito de acessar dados e informações públicas.

Essa lei teve a sua origem em debates no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e tem o propósito de regulamentar o direito assegurado no Art. 5º, inciso XXXIII do Capítulo I – dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, da Constituição Federal de 1988. Vejamos:



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

(...)

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



Essa legislação alcança órgãos e entidades da administração direta e indireta dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), em todos os níveis de governo. As entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante

subvenções sociais, contratos de gestão, termos de parceria, convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, também estão sujeitas a divulgar informações sobre esses recursos e sua destinação.

Destacamos alguns artigos da referida Lei. Confira:

De acordo com o art. 4º, inciso I, informações são dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, registrados em qualquer suporte ou formato.

A publicidade passou a ser a regra e o sigilo, a exceção. Dessa forma, as pessoas podem ter acesso a qualquer informação pública produzida ou custodiada pelos órgãos e entidades da Administração Pública. Mas, há exceções no acesso às informações, notadamente àquela cuja divulgação indiscriminada possa trazer riscos à sociedade ou ao Estado.

De acordo com o art. 10, § 8º, é proibido exigir que o solicitante informe os motivos de sua solicitação. Entretanto, o órgão/entidade pode dialogar para entender melhor essa demanda, de modo a fornecer à pessoa a informação mais adequada.

Conforme dispõe o art. 12, o serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito. Entretanto, podem ser cobrados os custos dos serviços e materiais utilizados na reprodução e envio de documentos. Nesse caso, o órgão ou entidade deverá disponibilizar ao solicitante uma Guia de Recolhimento da União (GRU) ou documento equivalente para que ele possa realizar o pagamento.

Sobre a classificação de sigilo, a lei indica que "os órgãos e entidades deverão reavaliar as informações classificadas no grau ultrassecreto e secreto, no prazo máximo de dois anos". Caso isso não seja feito no período, as informações serão "automaticamente desclassificadas".

O texto determina que, além das informações que podem ser solicitadas pelo público em geral, órgãos e entidades devem divulgar em seus sites informações sobre estrutura organizacional, programas e ações em desenvolvimento, repasses ou transferências de recursos financeiros, licitações realizadas e em andamento, remuneração e subsídios de postos públicos (incluindo ajudas de custo ou jetons).



SAIBA MAIS

Se quiser saber mais sobre a Lei de Acesso à Informação, acesse <<http://www.acessoainformacao.gov.br/>>. Acesso em 08 fevereiro 2017.

Gostaria de realizar um curso sobre o tema? A Enap possui em seu catálogo o curso Lei de Acesso à Informação. Acesse o portal e faça sua inscrição!

5. Controle Social Exercido pelos Conselhos Municipais

Você já ouviu falar nos Conselhos Municipais? São órgãos mistos, compostos por representantes do governo e integrantes da sociedade civil, que são responsáveis por formular políticas públicas e fiscalizar se elas são realizadas de forma adequada.

Enap

Enap

A primeira referência ao poder de fiscalização dos Conselhos Municipais se faz presente na Lei 8.742, de 7.12.1993 - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) -, quando o § 2º do art. 9º dispõe que cabe ao Conselho Municipal de Assistência Social e ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal a fiscalização das entidades e organizações de assistência social. Após a LOAS, foram editados vários normativos de criação de conselhos nos diversos seguimentos em que se verificam transferências de recursos para Estados e Municípios em áreas como educação e saúde.

Enap

Enap

5.1 As Funções dos Conselhos Municipais

Enap

Enap

É importante mencionar que, conforme o caso, os conselhos podem desempenhar funções de fiscalização, mobilização, deliberação ou consultoria (BRASIL, 2009, p. 53). A saber:

Enap

Enap</

Para que serve?

- Controle o dinheiro destinado à Saúde;
 - Acompanha as verbas que chegam ao Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses de programas governamentais federais;
 - Participa da elaboração das metas para a Saúde;
 - Controle da execução das ações na Saúde;
 - Deve se reunir pelo menos uma vez por mês.

Quem faz parte?

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

Para saber mais...

- Telefone para contato: 0800-61-1997.

Figura 9: Resumo das Informações sobre Conselho Municipal de Saúde

5.2 Os Principais Conselhos Municipais

A seguir, apresentamos breve resumo sobre os principais conselhos municipais existentes:

Conselho da Alimentação Escolar (CAE)

A exigência de constituição do CAE pelos estados, municípios e DF, em 1994 - ano em que se iniciou o processo de descentralização dos recursos para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - representou uma grande conquista no âmbito deste Programa, pois é considerado um instrumento de controle social. Ele é responsável por acompanhar e monitorar os recursos federais repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) à alimentação escolar, e garantir boas práticas sanitárias e de higiene dos alimentos.



SAIBA MAIS

Para saber mais, acesse: <[http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/
alimentacao-escolar-conselho-de-alimentacao-escolar](http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-conselho-de-alimentacao-escolar)> Acesso em 08 fevereiro 2017.

Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

Órgão colegiado que tem como função principal acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito das esferas municipal, estadual e

Enap

federal. Como não é uma unidade administrativa do governo, sua ação deve ser independente e, ao mesmo tempo, harmônica com os órgãos da administração pública local.



SAIBA MAIS

Para saber mais, acesse: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-consultas/item/593>> Acesso em 08 fevereiro 2017.

Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)

Órgão colegiado deliberativo paritário, previsto no art. 16 da Lei Federal 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS). Tem por finalidade construir políticas públicas sobre exclusão social, discutindo sua origem estrutural e efeitos no município. O objetivo é contribuir para a construção da cidadania, e para o combate à pobreza e à desigualdade social.



SAIBA MAIS

Para saber mais, acesse: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/nucleo/Desen/conselho-municipal.html>> Acesso em 08 fevereiro 2017.

Conselho de Controle Social do Programa Bolsa Família (ou Instâncias de Controle Social – ICS)

A gestão do Programa Bolsa Família se fundamenta nos princípios da intersetorialidade, da participação comunitária e do controle social, que partem do entendimento de que a sociedade deve ser envolvida nesse processo. Para viabilizar tais preceitos, os municípios que aderiram ao Programa designaram conselhos (genericamente denominados de Instâncias de Controle Social do PBF (ICS)), de forma a garantir a participação social no acompanhamento da gestão do PBF.



SAIBA MAIS

Para saber mais, acesse:

<<https://www.youtube.com/watch?v=YiyR8IYcEjQ>> Acesso em 08 fevereiro 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=o18fo2yjY_k> Acesso em 08 fevereiro 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=UX7_D0QcKgw> Acesso em 08 fevereiro 2017.

Agora que você conheceu os principais conselhos municipais existentes no Brasil, é importante ressaltar que a função de controle é de suma importância para o aprimoramento da administração pública. Ela é um instrumento democrático que visa à limitação do poder e à busca de eficiência por meio da fiscalização, da avaliação e do monitoramento das ações governamentais.

6. Outros Mecanismos de Controle Social

Além dos conselhos, existem outros mecanismos legais dos quais a sociedade dispõe para participar e influenciar ativamente nas etapas de planejamento e elaboração orçamentária. São eles:

Ouvintes

São canais diretos de diálogo da cidadania com o Estado, que dão sentido individual à participação social. Têm por objetivo possibilitar a busca de informações, a avaliação, a crítica e o aperfeiçoamento dos serviços e das políticas públicas.

Conferências

São espaços públicos de debate entre o Estado e a sociedade civil, e simbolizam a ampliação da participação popular na gestão das políticas públicas. As conferências nacionais são grandes fóruns organizados em que os diversos segmentos da sociedade brasileira debatem as políticas públicas do país.

Mesas de diálogo, fóruns, audiências públicas e consultas públicas

Contribuem para estimular parcerias e ampliar a participação efetiva da sociedade civil - não só a dos movimentos populares, mas também as do empresariado, dos trabalhadores, das igrejas, das universidades etc. - na formulação e avaliação de políticas públicas.

Observatórios Sociais (OS)

São espaços para o exercício da cidadania. Devem ser democráticos e apartidários, além de reunir o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil, com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública. Cada Observatório Social é integrado por cidadãos que transformaram o seu direito de se expressar em atitudes a favor da transparência e da qualidade da aplicação dos recursos públicos. Participam empresários, profissionais, professores, estudantes, funcionários públicos e outros cidadãos que, voluntariamente, entregam-se à causa da justiça social.

Acesse os endereços abaixo para conhecer exemplos de observatórios sociais:

www.osbrasil.org.br

www.nossosaopaulo.com.br



SAIBA MAIS

Para aprimorar seus conhecimentos quanto ao Controle Social, assista ao vídeo disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=Avdqg3Q3p1E>>. Acesso em 08 fevereiro 2017.

Enap

7. Controle Social das Políticas Públicas

Sabemos que a maior parte dos direitos previstos na Constituição Federal de 1988 e em outras legislações são concretizados por meio de políticas públicas, as quais dependem de recursos públicos.

Podemos perceber que o controle social é extremamente necessário para o acompanhamento das políticas públicas em todos os níveis de governo (seja federal, estadual ou municipal), uma vez que ele consiste na participação organizada da sociedade civil nas instâncias de decisão que fiscalizam os programas governamentais, convênios, projetos e repasses constitucionais entre os entes federados.



Figura 10: Manifestação pública

O controle social das políticas públicas é importante, pois pode, por exemplo, prevenir e combater a corrupção, favorecendo uma gestão transparente dos recursos financeiros em todos os níveis de governo. Isso contribui para a eficácia da gestão pública e para o uso eficiente dos recursos públicos.

Por meio da participação na gestão pública, é possível intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a administração pública para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público; ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação.

8. Revisando o Módulo

Nos últimos anos, no âmbito da Administração Pública, alguns mecanismos democrático-participativos foram introduzidos na agenda pública com a finalidade de estimular a participação popular e de resgatar a legitimidade das instituições fazendárias perante a sociedade. Muito se fala atualmente sobre educação fiscal, transparência, acesso à informação pública, controles institucional ou social, dentre outros instrumentos.

A educação fiscal, além de fortalecer a coesão social e o valor da solidariedade, enseja a construção de uma reflexão participativa sobre a função dos tributos e a eficiente gestão de recursos públicos. Em outras palavras, a educação fiscal tem papel central na promoção da qualidade do gasto público.

A sociedade exerce o controle sobre os gastos públicos por meio de mecanismos constitucionais e legais criados por ela mesma dentro do Estado (controle institucional), ou fora dele (controle social). No entanto, para alcançar o exercício pleno do controle social ainda é preciso avançar mais, pois é necessária a transparência dos atos da Administração Pública em uma extensão capaz de fomentar, educar e motivar a sociedade sobre a importância desse controle. O controle social precisa de dispositivos formais a partir dos quais a sociedade brasileira possa agir. Conforme argumenta Di Pietro (1998), o desenvolvimento de controles sociais eficientes

Enap

Referências

ARRUDA, A. F.; TELES, J. S. A importância do controle social na fiscalização dos gastos públicos. Revista Razão Contábil e Finanças, v. 1, n. 1, 2010. Disponível em: <<http://institutoateneu.com.br/ojs/index.php/RRCF/article/view/3/5>>. Acesso em: 22 abril 2015.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Controle social: orientações aos cidadãos para a participação na gestão pública e exercício do controle social. Coleção Olho Vivo. Brasília, 2012a.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF). Gestão democrática e controle social dos recursos públicos. 4ª edição, Brasília: ESAF, 2009. 72p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Sofinha e sua turma apresentam: como o governo deve gastar o dinheiro pago pela sociedade. 2ª Edição. Brasília, 2012b. 30p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Cadastro Nacional de Conselhos de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde (série B: textos básicos de saúde), 2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Orientações para conselhos da área de assistência social. 2ª Edição. Brasília: TCU, 2009. 113 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). 5ª Edição. Brasília: TCU, 2010a. 50 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Orientações para conselheiros de saúde. Brasília: TCU, 2010b. 127 p.

CASTRO, R. A. Sistema de controle interno – uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2007.

CONTROLE SOCIAL. Sintest TV. Programa de TV. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=lylXU8tG-zM>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

CONTROLE SOCIAL DO BOLSA FAMÍLIA: CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa de TV. Disponível em:<<https://www.youtube.com/watch?v=bIglAtuW2So>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 9a Edição, São Paulo, Atlas, 1998.

O OLHO DO CIDADÃO: CONSELHOS E CONTROLE SOCIAL. Controladoria-Geral da União. Programa de TV. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=8ZuxhbIVwPc>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

PAIVA, R. M. M. O controle social na administração pública: propostas para estruturar e estimular o seu desenvolvimento. Monografia (Curso de Especialização em Controladoria Aplicada ao Setor Público). João Pessoa: Escola de Contas Otacílio da Silveira (ECOSIL)/Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB)/Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA)/Universidade Federal da Paraíba/UFPB, 2004.

SILVA, Z. P.; BARRETO JR., I. F.; SANT'ANA, M. C. A política municipal de saúde em dados: a experiência da pesquisa municipal unificada — PMU 1992, 1995 e 1997 da Fundação Seade. *Saúde e Sociedade*, v. 9, n. 1-2, p. 151-162, 2000.

SOUZA, R. A. A.; SALIBA, O. A saúde bucal em pauta: análise de registros dos conselhos municipais de saúde de municípios pertencentes a 17a Regional de Saúde do Estado do Paraná, Brasil. *Caderno de Saúde Pública*, v. 19, n. 5, p. 1381-1388, Rio de Janeiro, 2003.

Enap

Enap