

CADERNO DE ESTUDOS

Introdução ao Controle Social da

SAÚDE PÚBLICA MUNICIPAL



Ana Patrícia Sampaio de Almeida
Sonia Maria Pereira Marinho



CENTRAC

Caderno de Estudos - Introdução ao Controle Social da Saúde Pública
Municipal é uma publicação do Centro de Ação Cultural - CENTRAC
R. Rodrigues Alves, 672, Prata.
Campina Grande-PB
Fone: (83) 3341-2800
E-mail: centrac@centrac.org.br
Página: www.centrac.org.br

FICHA TÉCNICA

Texto: Ana Patrícia Sampaio de Almeida e Sonia Maria Pereira Marinho
Projeto Gráfico: Áurea Olimpia Figueiredo Rêgo
Ilustrações: Kenno Alex Pontes Nogueira
Revisão: Áurea Olimpia Figueiredo Rêgo, Suzana de Araújo e Thaynara Policarpo
Apoio: MISREOR
Impressão: Impressos Adilson
Tiragem: 500 unidades
ISBN: 978-85-98215-02-0

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL DA UFCG

A447i Almeida, Ana Patrícia Sampaio de.
Introdução ao controle social da saúde pública municipal / Ana Patrícia
Sampaio de Almeida, Sonia Maria Pereira Marinho. -
Campina Grande: CENTRAC, 2013.
45p. : il.

ISBN 978-85-98215-02-0 I

1. Saúde Pública. 2. Controle Social. 3. Participação Cidadã.
I. Marinho, Sonia Maria Pereira. II. Título.

CDU614:316.35

Realização:



CENTRAC
CENTRO DE AÇÃO CULTURAL

Apoio:

MISEREOR
IHR HILFSWERK

Permitida a reprodução total e/ou parcial deste material, desde que citada a fonte.

CADERNO DE ESTUDOS

Introdução ao Controle Social da
**SAÚDE PÚBLICA
MUNICIPAL**

Ana Patrícia Sampaio de Almeida
Sônia Maria Pereira Marinho



CENTRAC

Campina Grande
2013

Apresentação

O Centro de Ação Cultural – CENTRAC é uma entidade da sociedade civil que se define como uma organização não governamental, sem fins lucrativos, fundada em 1987, com sede no município de Campina Grande, Paraíba. Enquanto instrumento a serviço da cidadania, o CENTRAC tem buscado estimular à reflexão e procurado facilitar a capacitação dos novos atores sociais, visando à conquista da democratização do poder local, fazendo valer sua missão que é contribuir para a formação de uma cultura cidadã, com ênfase nas políticas públicas, junto à sociedade civil empenhada na consolidação da democracia com justiça social, através da participação e do controle social da gestão pública.

Foi com esse intuito que o CENTRAC, através do Programa Controle Social da Gestão Pública, construiu esta publicação, fruto do curso “Controle Social da Saúde Pública Municipal”, visando contribuir o estímulo à participação cidadã e ao controle social da gestão pública através da disseminação dos instrumentos e mecanismos legais existentes e contribuir para o aprofundamento do conhecimento sobre o processo orçamentário, especialmente quanto aos recursos para saúde pública, facilitando assim o importante trabalho desempenhado pelos cidadãos e cidadãs no exercício do controle social da saúde na sua comunidade.

Introdução ao Controle Social da
SAÚDE PÚBLICA
MUNICIPAL

Sumário

Controle Social na Saúde Pública.....	02
Receita Pública no Brasil.....	06
Planejamento Orçamentário.....	09
Fundos especiais: conceito, fontes de recursos, característica e gestão.....	18
Papel dos órgãos de controle	22
Controladoria-Geral da União.....	22
Tribunal de Contas da União.....	26
Tribunal de Contas Estaduais.....	30
Ministério Público.....	31
Ministério Público da União.....	33
Papel do Ministério público no combate a corrupção na administração pública.....	39
O Papel da Sociedade no Controle Social da Gestão Pública.....	44
Bibliografia.....	45

Controle Social na Saúde Pública

Para ter acesso a serviços de saúde de qualidade é preciso participar do controle social da saúde, o que significa o acompanhamento, fiscalização e controle das políticas públicas no Sistema Único de Saúde. Isso porque a participação popular, garantida na Constituição Federal de 1988 e incorporada pelo SUS, após a Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/90 e 8.142/90), possibilitou a construção de um novo cenário na saúde, mais democrático e aberto à participação da sociedade brasileira.

O que definimos como controle social?

Entendemos o controle social como sendo o entendimento, a participação e a fiscalização da sociedade sobre as ações do Estado. Esse controle deve visar o benefício do conjunto da sociedade, e deve ser permanente. Por isso, quanto mais os segmentos da sociedade se mobilizarem e se organizarem, maior será a pressão e o resultado, para que sejam efetivados os direitos.

Neste sentido, ele pode ser a resultante da articulação e da negociação dos interesses fracionados e específicos de cada segmento, a favor dos interesses e direitos de cidadania do conjunto da sociedade. Ao ser exercido pelas entidades e instituições da sociedade organizada, o controle tende a ser mais efetivo e legítimo, a favor de toda a sociedade. Portanto, para ter bons serviços prestados nos postos de saúde, para ter atendimento hospitalar de qualidade e para receber ações de prevenção a doenças, temos que estar atentos ao modo como os serviços de saúde estão sendo oferecidos.

Ao praticar o controle social, cidadãos e cidadãs podem interferir no planejamento, na realização e na avaliação das



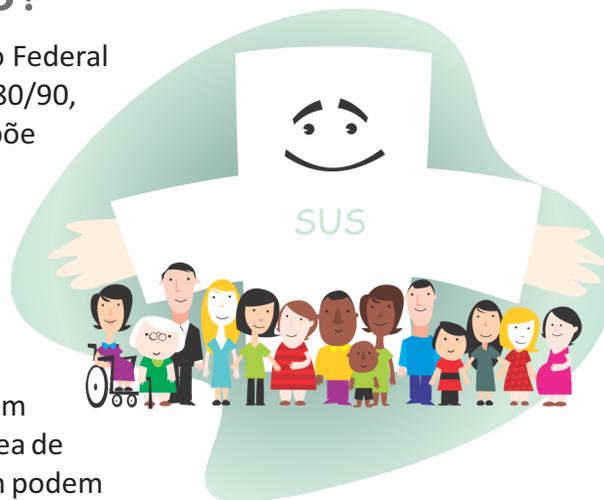
3

atividades do Estado. Diversas áreas do governo têm como um de seus princípios o controle social. Uma dessas áreas é a saúde, coordenada pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

E o que é o SUS?

O Sistema Único de Saúde foi criado pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado, depois, por meio da Lei 8.080/90, (Lei Orgânica da Saúde) e pela Lei 8.142/1990 (dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e das transferências intergovernamentais de recursos financeiros), dentre outras normas e regulamentos.

O SUS reúne em si todas as ações, os serviços e as unidades de saúde sob responsabilidade da União, dos estados e dos municípios, de forma integrada, a fim de beneficiar a todas as pessoas a partir de ações na área de saúde. As ações e serviços de atenção à saúde também podem ser prestados, **de forma complementar**, pela iniciativa privada conveniada e contratada (Lei 8.080/90, Art. 4º).



No passado...

Antes do SUS a saúde no Brasil era uma mistura de inúmeros componentes: medicina liberal com médicos e dentistas em consultórios particulares; medicina previdenciária com hospitais públicos e Postos de Assistência Médica (PAM) do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e, após 1977, do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), Delegacias Regionais do Trabalho (DRT's), delegacias Federais de Saúde, Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (SUCAM), programas especiais do Ministério da Saúde, centros e postos de saúde de secretarias estaduais e municipais, além das vigilâncias epidemiológica e sanitária centralizadas e separadas. Paralelamente, havia estruturas ligadas à medicina de grupo, cooperativas médicas, seguros-saúde, laboratórios, clínicas e hospitais privados, universitários, beneficentes e filantrópicos. A produção de vacinas e medicamentos era bastante restrita, concentrada em poucas empresas estatais e com dependência externa das multinacionais.

O SUS é um sistema que coordena as ações voltadas para o cuidado com a saúde da população brasileira. A função do SUS é garantir acesso integral, universal e igualitário à população brasileira, do simples atendimento ambulatorial aos transplantes de órgãos.

Acesso integral: tratamento adequado para o problema de cada indivíduo, considerando a saúde como um estado completo de bem-estar físico, mental e social dos indivíduos, que envolve não apenas o tratamento de problemas de saúde, mas também, ações de promoção da qualidade de vida e a prevenção de doenças.

Acesso universal: todos os cidadãos e cidadãs têm direito a serem atendidos/as.

Acesso igualitário: todos as pessoas têm direito a tratamento igual, sem preferências ou discriminações.

Existem, ainda, outros princípios que orientam a organização do SUS em todo o país:

Hierarquização: a organização e a gestão (administração) dos serviços prestados pelo SUS devem ocorrer com base em níveis crescentes de complexidade, ou seja, vão dos mais simples aos mais complexos:

1. Atenção Básica ou primária;
2. Média Complexidade ou atenção secundária;
3. Alta complexidade ou atenção terciária.

1. Atenção básica ou primária:

É a “porta de entrada” da população no SUS. A “casa” da atenção primária é a Unidade Básica de Saúde - UBS, e esse nível de atenção deve estar presente em todos os municípios (a Organização Mundial de Saúde recomenda a existência de uma UBS para cada 20 mil habitantes).

Se, a partir desse primeiro contato, não forem encontrados meios para resolver o problema de saúde, a pessoa será encaminhada para outros serviços de maior complexidade (média e alta complexidade).

2. Média complexidade ou atenção secundária:

São procedimentos de saúde um pouco mais complexos que os da atenção básica. Opera a média complexidade quando há necessidade de consultas com especialistas, como, por exemplo, os de cardiologia, pneumologia, neurologia, exames complementares, terapias e internações hospitalares por agravos que não requerem grande uso de tecnologia. Se, ainda assim, não for possível solucionar o problema de saúde, a pessoa será encaminhada para a unidade de alta complexidade.

3. Alta complexidade ou atenção terciária:

É responsável por um número muito menor de condições, mas que demandam muitos recursos tecnológicos como, ressonâncias magnéticas e tomografias, e atuação de subespecialidades. Casos um pouco mais raros e com necessidade de cuidados mais específicos. Fazem parte da alta complexidade, também, outros procedimentos, tais como hemodiálises e programas de tratamento de câncer.

Além dessa classificação, existe a figura dos centros “quaternários”, como o Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de São Paulo, normalmente associados a núcleos acadêmicos, com disponibilidade de recursos muito além dos usuais, intensa produção científica, atuação de especialistas e atendimentos de casos muito raros e graves.

O fluxo de pacientes entre as unidades acontece pelos mecanismos de **Referência** (para níveis “acima”) e **Contra Referência** (para níveis “abaixo”).

Regionalização: Na prestação de serviços do SUS devem ser considerados o tamanho e as necessidades do território a ser atendido, bem como os serviços existentes.

Descentralização: significa que cada esfera de governo (União, estados e municípios) tem as suas atribuições específicas no que se refere às ações e à prestação de serviços de saúde à população. No caso, a esfera federal repassa algumas funções à esfera estadual que, por sua vez, também faz a transferência de funções à esfera municipal.



Os municípios são os entes que possuem a maior responsabilidade em relação à saúde da população, por estarem mais próximos à realidade local. Isso colabora para que a tomada de decisões possa ser feita de forma mais rápida.

Participação social

A população deve participar na definição, no controle e na fiscalização da execução das políticas de saúde. As diretrizes das políticas de saúde encontram-se detalhadas nos planos municipais e estaduais de saúde. A participação popular ocorre por meio de entidades e movimentos que representam a sociedade.

Esta característica fundamental do SUS é regulada pela Lei 8.142/90. As Conferências de Saúde e os Conselhos de Saúde são mecanismos criados para que a gestão do SUS conte com a participação direta dos seus usuários. Nos Conselhos, presentes em todos os níveis, metade das vagas pertence aos usuários, um quarto ao governo e um quarto aos trabalhadores. Para atuar exercendo o controle social da saúde nestes espaços é preciso saber como se dá o processo de financiamento das políticas, que instrumentos de planejamento são utilizados, como se constitui a Receita Pública no Brasil. Então vejamos...

Receita Pública no Brasil

Quem financia o Estado Brasileiro?

Todo o **dinheiro** que a Prefeitura, o Estado ou a União arrecada, vem **do povo**, de cada cidadão ou cidadã, através do pagamento de **tributos** que são 03: impostos, taxas e contribuições (Art. 145 da CF/88).

E o que são TRIBUTOS?

Uma exigência do Estado com objetivo de arrecadar dinheiro, viabilizando a transferência de recursos dos cidadãos e cidadãs para os governos.

Entendendo melhor os tributos:

1. Impostos: São cobrados por força de lei, e todos/as pagamos. O cidadão ou cidadã paga impostos sobre todas as mercadorias e serviços que consumir, sobre toda a renda ou salário que receber e sobre todos os imóveis (casas, prédios, terrenos) e bens (carro, moto). São classificados em:

Diretos: Aqueles que pagamos diretamente para a prefeitura, o governo estadual ou federal e que são cobrados pelo que possuímos (bens e renda), tanto de pessoas como de empresas.

Indiretos: Aqueles que pagamos sem perceber. Eles estão nos preços de tudo o que compramos no supermercado, na farmácia, na loja de roupas, em tudo mesmo!

2. Taxas: Cobradas pela prestação de um serviço público (taxa de limpeza pública, de expediente, de serviços diversos) ou pelo exercício do poder de polícia (taxa de licença para localização e funcionamento, taxa de publicidade, taxa de execução e demolição de obras, taxa pelo abate de animais).

3. Contribuições de Melhoria: cobrada somente se realizada uma obra pública que valorize o imóvel do contribuinte, como calçamento ou asfaltamento de ruas.

Outras Contribuições: são tributos que podem ou não ser vinculados a uma atividade estatal. Podendo ser: **social**, de interesse de categoria econômica ou profissional e, de intervenção do domínio econômico (CIDE), para favorecer o equilíbrio de determinado setor econômico. Incidem ainda sobre a folha de salários, faturamento e lucro das empresas.





Esses são os três elementos chaves do Sistema Tributário Brasileiro, que nos acompanham do nascimento à morte. Porém, o maior volume de dinheiro vem dos impostos que representam algo em torno de 95% da arrecadação.

Partilha dos impostos entre os três níveis de governo			
IMPOSTO	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
INDIRETO	Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) Imposto de Importação (II) Imposto de Exportação (IE)	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre os Serviços de Telecomunicações e Transporte Interestadual e Intermunicipal (ICMS)	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)
DIRETO	Imposto de Renda (IR) Imposto Territorial Rural (ITR) Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) ainda não regulamentado	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) Imposto de Transmissão "Causa Mortis" e Doações (ITCMD)	Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)
TOTAL	07	03	03

Vejamos as fontes de Receita Tributária dos Estados e Municípios

Estados

Receita própria	Receita transferida da união
ICMS IPVA ITCM	Repasse do Fundo de Participação dos Estados - FPE a todos os Estados do país, correspondente à participação de 22,50 % de cada um na arrecadação do IR e do IPI cobrados de em todo o país pela União, obedecendo a critérios de maior população e menor renda <i>per capita</i> .
	Outras transferências



Municípios

Receita Própria	Receita transferida do Estado	Receita transferida da União
IPTU ISS TAXAS Contribuição de Melhoria	Repasse a todos os municípios de 25% do ICMS que arrecada, obedecendo a critérios de proporcionalidade de arrecadação de cada um.	Repasse do Fundo de Participação dos municípios - FPM a todos os municípios do país, correspondente à participação de 21,50 % de cada um na arrecadação do IR e do IPI cobrados em todo o país pela União, obedecendo a critérios de maior população e menor renda <i>per capita</i> .
	Repasse de 50% do IPVA que o Estado arrecada com o emplacamento dos veículos no município	Repasse de 50% do ITR arrecadado em cada município.

Planejamento Orçamentário

Agora que sabemos de onde vem o dinheiro público, vamos entender como funciona e porque é importante participar do planejamento orçamentário.

Para isso é importante saber uma coisa. O que é **Orçamento Público**?

É a Lei onde está prevista a **receita** e a **despesa** de um determinado governo para o ano seguinte, ou seja, é um plano que visa relacionar à **previsão da receita** a fixação **de despesa** de um período de um ano.

O Orçamento Público é regido pela Lei federal 4.320/1964, a Constituição Federal/1988 e a Lei Complementar 101/2000 e deve obedecer a **princípios fundamentais que norteiam os gastos públicos**.

Vejamos os principais Princípios Orçamentários:

Universalidade: O Orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas da esfera governamental (União, Estados ou Municípios)

Anualidade: A vigência do orçamento é de um ano, coincidindo com o ano civil (1º janeiro a 31 de dezembro).

Unidade: O Orçamento deve ser uno, isto é, cada esfera governamental deve ter apenas um orçamento.

Exclusividade: A Lei Orçamentária Anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa.

Equilíbrio: O montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período.



O planejamento orçamentário municipal, estadual ou federal deve ser guiado por instrumentos legais onde os governos explicitam o que pretendem realizar no período determinado de gestão. Esses instrumentos são as **leis orçamentárias**.

E o que são Leis Orçamentárias?

Quais são as Leis Orçamentárias?

São as Leis que todos os entes da federação, ou seja, a União, os Estados e Municípios são obrigados a elaborar, objetivando o planejamento do uso dos recursos públicos. As Leis Orçamentárias são também poderosos instrumentos de participação cidadã.

!

! Plano Plurianual – PPA

! Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

! Lei Orçamentária anual – LOA

Plano Plurianual – PPA

O ciclo orçamentário começa com o **Plano Plurianual - PPA** que é a Lei que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA está voltado à programação da administração pública e é idealizado como guia de planejamento. Tem vigência de quatro anos, sendo elaborado no primeiro ano de mandato, com validade para os três últimos anos do/a gestor/a que a elaborou e mais o primeiro do futuro/a gestor/a. Sua elaboração é de responsabilidade do executivo (federal, estadual e municipal).

No município, este plano deve ser elaborado pelo/a prefeito ou prefeita e enviado a Câmara de Vereadores até 30 de setembro do 1º ano de governo e deve ser aprovado pela Câmara até a última sessão do ano, que em geral, acontece até o fim do mês de dezembro, para que a lei passe a valer a partir de primeiro de janeiro do ano seguinte.

O texto deve ser redigido em linguagem clara, apresentando:

- Os objetivos gerais (estratégicos) e as prioridades do governo;
- Os objetivos para o período;
- Demonstrativo de cálculo dos recursos disponíveis;
- Descrição dos programas priorizados para o período.

Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Depois do PPA, vem a **Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO** que define, a partir do PPA, as metas e prioridades da administração para um ano. Da mesma forma que o PPA, a LDO deve ser elaborada pelo executivo (federal, estadual e municipal). Nas metas e prioridades o governo determina quais programas e ações são prioritários na alocação de recursos e quais metas devem ser alcançadas.

O texto da LDO foi estabelecido pelo art. 165 da Constituição Federal de 1988, que dispõe, no seu § 2º, que a LDO compreenderá:

- As metas e as prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- As orientações para a elaboração da LOA.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000) ampliou o conteúdo da LDO criando dois anexos:

- Anexo de Metas Fiscais;
- Anexo de Riscos Fiscais.

No município, o prefeito ou prefeita envia o Projeto de Lei à Câmara até 30 de abril para ser aprovada antes do recesso parlamentar do meio do ano que, no geral, coincide com 30 de junho.

Lei Orçamentária Anual - LOA

É a LDO que vai orientar a elaboração da **Lei Orçamentária Anual – LOA** que é a Lei onde se tem a previsão de receita e fixação de despesa para o ano seguinte. É também o instrumento que transforma o discurso em prática, porque define em números quanto vai gastar no que chamamos de **prioridade**. Antes de ser um **instrumento técnico**, ele é **político**, por que explicita as prioridades das políticas públicas.

A LOA deve estar de acordo com o definido no PPA e LDO, seguindo as diretrizes neles determinadas e também deve ser elaborada pelo executivo (federal, estadual e municipal). A LOA define as obras e serviços separadamente pelos órgãos públicos (seja da Prefeitura, Estado ou União) seguida da definição da quantidade de recursos que o governo estipula para suas ações (atividade e/ou projeto).

Caso o executivo proponha isenções, remissões, anistias, subsídios e benefícios de naturezas tributárias, financeiras e creditícias, deverá apresentar medidas de compensação à renúncia de receita em documento que acompanhará a Lei Orçamentária.

Estrutura e organização da LOA segundo a LDO

A LDO determina o que o projeto da LOA deve conter: definição de programa, ação, atividade ou projeto, como deve estar organizado (especifica como identificar o que é o orçamento fiscal, da seguridade social ou de investimentos das estatais, quais são os tipos de receitas e de despesas e os anexos de metas fiscais e de riscos fiscais).

- Determina também como a proposta de LOA deve estar organizada: mensagem do chefe do Executivo, análise da conjuntura socioeconômica, texto da Lei, especificação de receitas e despesas;
- Elaboração de demonstrativos para dar transparência à situação financeira do governo, como os demonstrativos de dívidas públicas e gastos com saúde e educação;
- Critérios para início de novos projetos, após o adequado atendimento daqueles que estão em andamento;
- Critérios para contingenciamento financeiro e de dotações;
Regras para avaliar a eficiência das ações desenvolvidas; condições para transferência de recursos a entidades públicas e privadas;
- Condições complementares para transferências voluntárias entre a União e as demais esferas de governo;
- Especificações das ações de governo para facilitar o controle; organização visual e codificação da receita e despesa.

Aqui também se determina **limites de gastos com pessoal** que devem ser especificados pela LDO, já que ela deve autorizar qualquer alteração na política de pessoal .

Esfera	Limites (% da Receita Corrente Líquida)
União	50%
Estados	60%
Municípios	60%

Na esfera estadual, o percentual de 60% distribui-se da seguinte forma:

- 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados.

Quanto às **alterações** na Legislação Tributária, a LOA deve:

- Determinar o período de vigência do incentivo ou benefício;
- Cancelar despesas de valor equivalente pelo mesmo período;
- Informar a fonte da receita adicional para compensar a perda.

Conteúdos da LOA exigidos por lei (Constituição Federal/88 e Lei 4.320/64)

- Mensagem;
- Texto do projeto de lei;
- Sumário geral da receita por fontes e da despesa por função de governo;
- Quadro demonstrativo da receita e da despesa, segundo as categorias econômicas;
- Quadro discriminativo das receitas por fontes e respectiva legislação;
- Quadro das dotações por órgão de governo e por poder;
- Quadro demonstrativo da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;
- Quadro demonstrativo da despesa na forma dos anexos 6 a 9 da lei nº 4.320/64;
- Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços;
- Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão em colunas distintas e para fins de comparação:
 - Receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;
 - Receita prevista para o exercício a que se elabora a proposta;
 - Despesa realizada no exercício imediatamente anterior;
 - Receita fixada para o exercício em que se elabora a proposta;
 - Despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta;
 - Despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.

No município, a LOA deve ser elaborada pelo/a prefeito ou prefeita e enviada a Câmara de vereadores até 30 de setembro para que os/as vereadores/as votem até o início do recesso parlamentar em dezembro, para que a lei passe a valer a partir de primeiro de janeiro do ano seguinte.

Vale lembrar que o PPA, a LDO e a LOA devem ser elaboradas pelo executivo com o auxílio de Secretários/as e Ministros/as (no caso do executivo Federal) e sempre contando com a participação da sociedade, através do orçamento participativo ou de audiências públicas. Também a população tem o direito de participar quando as leis orçamentárias estão em discussão na Câmara de Vereadores (município) na Assembleia Legislativa e na Câmara Federal, através de Audiências Públicas convocadas pelo legislativo para este fim.

Vejamos como o Orçamento Público se apresenta em sua forma mais geral:

<p>1. RECEITA CORRENTE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Receita Tributária • Receita de Contribuição • Receita Patrimonial • Receita Agropecuária • Receita Industrial • Transferências Correntes • Outras Transferências Correntes 	<p>2. DESPESA CORRENTE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Despesa de Custeio • Transferências Correntes • Outras Transferências Correntes
<p>3. RECEITA DE CAPITAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Operações de Crédito • Alienação de Bens • Transferências de Capital 	<p>4. DESPESA DE CAPITAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Investimentos • Inversões Financeiras • Transferências de Capital

Classificação da despesa pública

O orçamento é apresentado de forma codificada. Sua leitura conduz à identificação das prioridades governamentais, o nível de responsabilidade na aplicação dos recursos públicos e o respectivo montante. A essa codificação chamamos de **classificação da despesa pública** e sua utilização no PPA, na LDO e na LOA considera os conceitos estabelecidos pela Portaria nº 42/1999 e Portaria nº 163/2001.

São três as classificações orçamentárias das despesas:

- Institucional
- Funcional
- Econômica

Classificação institucional

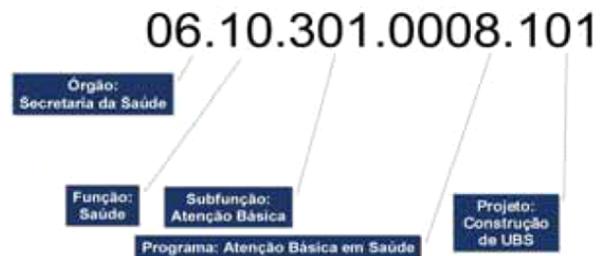
Exemplo de classificação de um determinado município. Os códigos que identificam os órgãos de governo são estabelecidos pela própria administração. Esta classificação estabelece nível de responsabilidade no interior do executivo.

Exemplo de classificação de um determinado município

	Poder Legislativo	300.000,00
01.00	Câmara Municipal	300.000,00
	Poder Executivo	7.879.730,00
02.00	Gabinete do Prefeito	212.400,00
03.00	Procuradoria Jurídica	106.200,00
04.00	Sec. de Administração	249.860,00
05.00	Sec. de Finanças	396.500,00
06.00	Sec. de Planejamento e Coordenação	26.700,00
07.00	Sec. de Educação e Cultura	3.117.780,00
08.00	Sec. de Saúde	1.923.860,00
09.00	Sec. Assist. e Serviço Social	244.850,00
10.00	Sec. de Obras, Urbanismo e Transporte	1.232.650,00
11.00	Sec. de Agricultura e Abastecimento	187.000,00
12.00	Sec. de Comunicação, Eventos e Turismo	81.930,00
13.00	Reserva de Contingência	100.000,00
	Total	8.179.730,00
DESPESAS DE OUTRAS FONTES DE ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA		
08.21	Fundo Municipal de Saúde	5.306.000,00
07.21	Fundação de Cultura e Esporte	901.000,00
	Total	6.207.000,00
	Total Geral	14.386.730,00

Classificação funcional

A classificação funcional é estabelecida em nível nacional para todos os entes da federação (Municípios, Estados e União). Códigos padronizados que vão da **Função** a **Subfunção**. A seguir tem-se um exemplo da Classificação Funcional:



Na classificação funcional ainda se apresentam os códigos dos Programas de governo e as Ações (atividade ou projeto) que recebem códigos atribuídos pela própria administração local.

Classificação Econômica da Despesa

Neste tipo de classificação, a despesa é evidenciada pela sua natureza econômica. É estabelecida nacionalmente padronizando todos os Orçamentos Públicos.

No exemplo abaixo o código **30** estabelece que a despesa é de **material de consumo**. Para esta natureza de despesa este código será o mesmo para os orçamentos de Municípios, Estados e União.

1603.12.306.3062.042 – 3.3.90.30.00		
1603.12.306.3062.042		
1603 Classificação Institucional		
16	Órgão	Secretaria de Educação
03	Unidade Orçamentária	Coordenadoria de Educação Infantil
12.306.3062 Classificação Funcional		
12	Função	Educação
306	Subfunção	Alimentação e Nutrição
006	Programa	Manutenção e Revitalização da Educação Infantil
2	Atividade	Aquisição de gêneros alimentícios e preparo de refeição
042	Numeração da atividade no cadastro	
3.3.90.30.00		
3.3.90.30.00 Classificação Econômica da Despesa		
3	Categoria Econômica	Despesa Corrente
3	Grupo de Natureza de Despesa	Outras Despesas Correntes
90	Modalidade de Aplicação	Aplicação Direta
30	Elemento de Despesa	Material de Consumo
00	A definir em nível local	

3.3.90.30 03 corresponde a outras despesas de custeio; **90** corresponde ao modo de aplicação que é direta da administração; e **30** corresponde à natureza da despesa, que é **material de consumo**.

E quais são as leis que garantem a participação da população na elaboração e fiscalização das leis orçamentárias?

Constituição Federal/1988 (Art. 29, inciso XII): assegura a cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF ou Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Art. 48, parágrafo único): determina a participação na elaboração do orçamento e a transparência na destinação e no uso dos recursos e acesso aos dados orçamentários.

Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001, Art. 4º, inciso II, alínea f): admite a gestão orçamentária participativa.

Lei Orgânica do Município a Constituição” do Município.

NÃO ESQUEÇA!

O PPA é elaborado a cada quatro anos. A LDO e LOA são elaboradas todos os anos. As três leis são elaboradas, discutidas e aprovadas sempre no ano anterior a sua validade.

Fundos Especiais: conceito, fontes de recursos, característica e gestão.

E o que são Fundos Especiais?

São recursos públicos destinados ao atendimento de políticas, programas e ações setoriais, distribuídos conforme deliberação do Conselho pertinente, nos diferentes níveis de governo.

De acordo com o **Artigo 71** da Lei 4.320/64, Fundos Especiais significam produtos de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação, ou seja, o Fundo Especial deve ser constituído por receitas específicas, devendo-se observar as normas quanto à aplicação dos recursos. Além disso, o fundo especial, ao ser criado, deverá ter explicitado a que programa, objetivo ou serviço de interesse da administração se destina.

No **Artigo 72** da mesma lei, explicita-se que a aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei Orçamentária Anual ou em créditos adicionais.

O que significa isso?

Significa que os recursos destinados ao fundo especial deverão constar em lei orçamentária ou ser garantidos através de um dos mecanismos de transferência/ remanejamento de recursos no orçamento. Em todo caso, é necessário um instrumento legal que garanta a alocação de recursos para o fundo especial. Os recursos a serem aplicados por um Fundo Especial deverão ser garantidos por Lei.

A implantação dos fundos permite:

- Controle dos recursos;
- Decisão colegiada da liberação de recursos;
- Plano de aplicação de recursos.



Importante

- O fundo Especial vincula-se a programas de interesse da Administração;
- O controle dos recursos é feito através do orçamento e contabilidade próprios;
- O Fundo Especial deverá dispor sobre as despesas que serão financiadas pelas receitas;
- As receitas dos fundos especiais devem estar legalmente vinculadas a determinados objetivos ou serviços.

Os fundos especiais deverão ter seus próprios orçamentos, onde constará:

- Receitas e Plano de Aplicação de Recursos
- As Despesas

O **artigo 73** da Lei 4.320/64 diz: salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Aconselha-se que os recursos dos fundos especiais sejam movimentados em contas bancárias especiais para possibilitar melhor controle das contas. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, suprimir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente, é o que diz no **Artigo 74** da Lei 4320/64.

Fontes de recursos

As fontes de recursos que podem constituir o fundo são várias, destacando-se, porém, as seguintes:

Dotações orçamentárias do executivo municipal – é a reserva, na Lei Orçamentária, de recursos destinados para o desenvolvimento dos programas e metas do Fundo. Essa reserva é feita quando o Conselho no qual o fundo está vinculado elabora o Plano de Aplicação, estabelecendo, inclusive, o cronograma de liberação de recursos. Feito isso, o Conselho envia tal proposta para ser incluída na Lei Orçamentária. Isso, porém, não significa que os recursos solicitados sejam disponibilizados, pois o próprio Executivo ou o Legislativo podem alterar esses valores. Portanto, o Conselho precisa estar vigilante e prestar atenção na votação da Lei Orçamentária.

21

Doações de pessoas físicas ou jurídicas – a pessoa física (indivíduo) ou a pessoa jurídica (empresa) pode doar ao fundo municipal um valor cujo percentual corresponde a um dado limite do imposto de renda devido. Esse percentual é definido em Lei. Esses valores podem ser reduzidos do imposto de renda apenas quando a doação é feita para um Fundo Municipal da Criança e do Adolescente.

Multas e penalidades administrativas – o valor pago por conta de determinada multa pode ser destinado para um Fundo. Nesse caso, a lei de criação do fundo deverá especificar a origem dos recursos, ou seja, de qual multa deverá ser encaminhado o recurso para o Fundo.

Transferência do governo federal, estadual ou órgãos internacionais – esses recursos provêm de transferências obrigatórias ou não para o Fundo.

Receitas de aplicações no mercado financeiro – as recursos existentes no fundo podem ser aplicados no mercado financeiro. Há casos, porém, em que isso não pode ser feito. Por exemplo, alguns convênios celebrados com Estados ou com a União não permitem esse tipo de aplicação. Assim, é necessário prestar bastante atenção sobre a origem dos recursos e o que se diz sobre a sua utilização.

Característica do fundo especial

As receitas dirigidas ao fundo especial não entram na conta única do governo, isto é, não entram para os cofres públicos pela via da Fazenda Pública.

O Fundo Especial é uma reserva específica de receita (reserva financeira) destinada a atender objetivos pré-determinados, ou seja, o fundo especial vincula a receita que o constituiu a determinados objetivos estabelecidos em lei. Por receita específica entende-se aquelas que são instituídas em lei, próprias ou transferidas, com destinação certa.

Importante

- O fundo especial não é um órgão ou pessoa jurídica;
- O fundo especial deve estar vinculado administrativamente a um órgão do poder público;
- A criação do fundo deverá estabelecer o órgão ao qual está vinculado, os objetivos, receita, a destinação dos recursos, a gestão e a execução for um conselho, isso quer dizer que cabe exclusivamente ao Conselho deliberar (decidir) sobre a aplicação dos recursos.

Gestão do Fundo Especial

A gestão contábil do Fundo Especial pode se dar sob duas formas:

Direta

A lei constitui o Fundo Especial como uma unidade orçamentária, o que lhe dá direito a um orçamento próprio e uma gestão direta dos recursos. Nesse caso o conselho poderá abrir uma conta bancária própria, utilizando, inclusive, o CNPJ do órgão ao qual está vinculado.

Indireta

Neste caso, a gestão contábil deverá ser feita pelo órgão ao qual o fundo esta vinculado. Tanto no caso da gestão direta quanto da indireta, a **deliberação** sobre a aplicação dos recursos cabe **exclusivamente** ao conselho. Isso significa que o/a conselheira/a deve tomar decisões sem se deixar pressionar pelo governo e jamais aceitar “pacotes”, isto é, programas, projetos ou atividades que não atendam os objetivos do conselho e aos interesses da maioria da população.

PAPEL DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Controladoria-Geral da União

Instituída pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, a Controladoria-Geral da União (CGU) é um órgão do Governo Federal ligado diretamente à Presidência da República, que tem a responsabilidade, nos termos da lei, de cuidar, no âmbito do Poder Executivo, dos assuntos relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. Para cumprir todas essas funções, a CGU está estruturada em quatro unidades finalísticas, de acordo com a área de atuação:

- Secretaria Federal de Controle Interno (SFC);
- Secretaria da Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI);
- Corregedoria-Geral da União (CRG);
- Ouvidoria-Geral da União (OGU).



Também integra a estrutura da CGU, como órgão colegiado e consultivo, o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPC). Em linhas gerais, as atribuições de cada área de atuação da CGU são as seguintes:

A **Secretaria Federal de Controle Interno** é a área responsável, entre outras funções, por fazer auditorias e fiscalizações para verificar como o dinheiro público está sendo aplicado. A SFC avalia a execução dos orçamentos da União, fiscaliza a implementação dos programas de governo e faz auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais aplicados diretamente ou sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados. Os resultados/constatações são encaminhados ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União (AGU), para que adotem as medidas cabíveis (punição e recuperação dos recursos) perante o Poder Judiciário. Também são enviados à Corregedoria-Geral da União.

A **Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas** atua no incremento da transparência, desenvolvendo mecanismos de prevenção, antecipando-se à sua ocorrência.

A **Corregedoria-Geral da União** atua também no combate à impunidade na administração pública federal, promovendo diretamente ou acompanhando a execução de ações disciplinares nos diversos órgãos que visem à apuração de responsabilidade administrativa de servidores públicos federais e também de empresas que cometam irregularidades contra a administração pública federal. Essa é a face repressiva da CGU. Para isso, a Corregedoria recebe os resultados das auditorias realizadas pela SFC, a fim de aplicar as punições de competência da própria Administração.

A **Ouvidoria-Geral da União** exerce a supervisão técnica e a orientação das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, examina manifestações referentes à prestação de serviços públicos, propõe a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público, contribui com a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos, promove capacitação e treinamento relacionados às atividades de ouvidoria. Atua também na coordenação do Sistema de Acesso à Informação implantado pela Lei nº 12.527/ 2011 Lei de Acesso à Informação.

Áreas de atuação

Auditorias Anuais de Contas. Realizadas pelo Controle Interno visam verificar as informações prestadas pelos administradores públicos federais, bem como analisar os atos e fatos da gestão, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU). As Auditorias Anuais de Contas realizadas num determinado ano referem-se à prestação de contas dos gestores federais relativas ao exercício anterior.

Auditorias em função de demandas externas à CGU. Por força do disposto na Lei n.º 10.683/2003, é responsabilidade da Controladoria-Geral da União dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, cabendo à CGU, por meio da sua Secretaria Federal de Controle Interno, a execução das ações de controle pertinentes. A CGU recebe também demandas oriundas dos Ministérios Públicos Federal e Estadual, da Polícia Federal, do Tribunal de Contas da União, da Presidência da República, de membros do Congresso Nacional, de diversos órgãos públicos e da sociedade civil. Os resultados, além de constar dos Relatórios Anuais de Auditoria sobre a Prestação de Contas dos responsáveis pelas respectivas unidades/entidades, são enviados ao Tribunal de Contas da União e, ainda, se for o caso, à Polícia Federal e ao Ministério Público.

Auditorias investigativas. A SFC /CGU realiza auditorias especiais de caráter investigativo e, também, operações especiais, em conjunto com a Polícia Federal e o Ministério Público.

Auditorias de Tomadas de Contas Especiais. A Tomada de Contas Especial (TCE) é um instrumento de que dispõe a Administração Pública para ressarcir-se de eventuais prejuízos que lhe forem causados, sendo o processo revestido de rito próprio e somente instaurado depois de esgotadas as medidas administrativas para reparação do dano. Os processos de TCEs são feitos pelos próprios órgãos federais onde ocorreram os eventuais prejuízos. Compete à SFC /CGU, na emissão do Relatório e Certificado de Auditoria sobre esses processos de Tomadas de Contas Especiais, manifestar-se quanto à adequada apuração dos fatos, indicando, inclusive, as normas ou regulamentos eventualmente infringidos, a correta identificação do responsável e a precisa quantificação do dano e das parcelas eventualmente recolhidas.

Auditorias de pessoal. Visam verificar a legalidade dos pagamentos dos servidores públicos federais no âmbito do Poder Executivo. A despesa com pessoal representa o segundo maior dispêndio da União, perdendo apenas para a Previdência Social, o que requer da CGU atenção especial para a correta aplicação dos recursos públicos nesta área. A análise da consistência da Folha de Pagamento consiste na verificação da legalidade dos pagamentos dos servidores públicos federais das unidades jurisdicionadas, constantes do banco de dados do sistema de Administração de Recursos Humanos do Governo Federal (Siape), utilizando-se também outros sistemas corporativos do governo, como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

Auditorias sobre contratos de recursos externos. No campo da Auditoria de Recursos Externos e Projetos de Cooperação Técnica Internacional, a CGU é responsável pela realização de auditorias de avaliação de desempenho dos contratos e acordos com organismos internacionais de financiamento e projetos de cooperação técnica internacional firmados com os órgãos e entidades da administração pública federal.

Portal da Transparência

O Portal da Transparência do Governo Federal é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União, lançada em novembro de 2004, para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. O objetivo é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão e a cidadã acompanhem como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar. O Portal auxilia no combate a corrupção, já que ela induz os gestores públicos a agirem com responsabilidade e permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam. No Portal da Transparência (www.portaldatransparencia.gov.br) estão disponíveis informações sobre todos os órgãos do Poder Executivo Federal, podendo ser obtidos os seguintes dados:

- Gastos diretos do Governo Federal;
- Transferências de recursos a Estados e Municípios;
- Convênios com pessoas físicas, jurídicas ou entes governamentais;
- Previsão e arrecadação de receitas;
- Servidores do Governo Federal, inclusive a remuneração.



O Portal da Transparência abriga ainda três cadastros criados para centralizar informações sobre punições aplicadas a servidores públicos federais, empresas fornecedoras de bens ou serviços, e entidades privadas sem fins lucrativos. Esses cadastros consolidam dados úteis aos gestores públicos, bem como garantem maior transparência às atividades de controle e correição promovidas pela Administração Federal.

1- Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis): relaciona as empresas impedidas de participar de licitações ou celebrar contratos com a Administração Pública, por terem praticado irregularidades em suas relações anteriores com qualquer órgão público.

2- Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (Cepim): relaciona as entidades privadas sem fins lucrativos que estão impedidas de celebrar convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a administração pública federal e de receber transferências de recursos, em consequência de seu envolvimento em irregularidades.

3- Cadastro de Expulsões da Administração Federal (Ceaf): reúne as penalidades expulsivas (demissão, cassação de aposentadoria e destituição de cargo em comissão ou função comissionada) aplicadas, no âmbito do Poder Executivo Federal, a servidores civis, efetivos ou não.

Importante

O Portal da Transparência apresenta os dados que estão sob a competência da CGU, responsável pelo controle sobre o Poder Executivo Federal. Os dados relativos a outros poderes (Judiciário e Legislativo) e a outros níveis de governo (Estados e Municípios) não estão no Portal e devem ser buscados nas páginas dos respectivos órgãos.

Tribunal de Contas da União

O **Tribunal de Contas da União (TCU)** é instituição prevista na Constituição Federal para exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e administração indireta, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas.

27

Auxilia o Congresso Nacional no planejamento fiscal e orçamentário anual. Tanto pessoa física quanto pessoa jurídica, seja de direito público ou direito privado, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária tem o dever de prestar contas ao TCU. Conforme o art. 71 da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União é uma instituição com autonomia administrativa, financeira e orçamentária, ou seja, o TCU não está ligado diretamente a nenhum poder e isso faz com que o mesmo seja um órgão independente. Sua independência é comparada ao Ministério Público, um órgão que não está ligado a nenhum poder e exerce sua função constitucional.

A atividade de fiscalização do TCU é denominada **controle externo** em oposição ao controle interno feito pelo próprio órgão sobre seus próprios gastos. Seu objetivo é garantir que o dinheiro público seja utilizado de forma eficiente atendendo aos interesses públicos.

Os responsáveis pelo **controle interno**, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, devem comunicá-la ao Tribunal de Contas da União, ou serão considerados cúmplices (responsabilidade solidária) e penalizados na forma da lei (sendo possível a demissão).

Atenção!

O artigo 74 da Constituição Federal deixa claro que: ***Qualquer cidadão ou cidadã, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.***

O tribunal é integrado por nove ministros/as, que devem atender aos seguintes requisitos para serem nomeados:

- Mais de 35 anos e menos de 65 anos;
- Idoneidade moral e reputação ilibada;
- Notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;
- Mais de 10 anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no item anterior.

Quanto a sua escolha tem-se que um terço dos/as ministros/as é escolhido pelo/a Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois *alternadamente* dentre auditores/as e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, dentre os três nomes escolhidos pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento. Os outros dois terços serão escolhidos pelo Congresso Nacional e nomeados pelo/a presidente.

Os/as Ministros/as do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ), inclusive a vitaliciedade.

Embora o nome sugira que faça parte do Poder Judiciário, o TCU está administrativamente enquadrado no Poder Legislativo. Essa é a posição adotada no Brasil, pois em outros países essa corte pode integrar qualquer dos outros dois poderes. Sua situação é de órgão auxiliar do Congresso Nacional, e como tal, exerce competências de assessoria do Parlamento, bem como outras privativas. Não há submissão entre o Congresso e o TCU, pois cada qual detém prerrogativas próprias - diz-se que existe cooperação. Por não ser parte do Poder Judiciário, suas decisões são apenas administrativas e não fazem coisa julgada - logo, em regra, são recorríveis para a Justiça.

Atribuições

As principais competências do Tribunal de Contas da União estão dispostas na Constituição Brasileira de 1988 e são as citadas a seguir. Há instrumentos legais que também atribuem atividades específicas ao TCU, como a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) a Lei nº 4.320/1964 (Disposições sobre Direito Financeiro) e a Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos).

- Appreciar as contas prestadas anualmente pelo/a Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

- Julgar as contas dos/as administradores/as e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

- Apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- Realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário;
- Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, juste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- Prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- Aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras penas, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- Assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- Representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Tribunais de Contas Estaduais

No âmbito estadual, os Tribunais de Contas possuem sete membros que recebem o título de Conselheiros, devendo estas instituições observarem os preceitos estabelecidos na Constituição Brasileira, em atenção ao princípio da simetria.

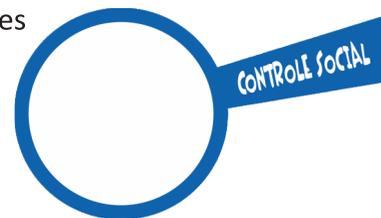
Cabe ao Tribunal de Contas Estadual acompanhar a gestão, fiscalizar e analisar os processos de prestações de contas, atos de admissão de pessoal, aposentadorias e pensões, licitações, contratos e convênios de órgãos da administração estadual, como secretarias; autarquias, fundações; sociedades de economia mista; empresas públicas; fundos; órgãos em regime especial; além de prefeituras municipais.

Com a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal, inaugura-se uma nova era na fiscalização e controle externo – deveres/direitos que a Constituição Federal outorga aos Tribunais de Contas, modificando o momento e a oportunidade do controle, permitindo a tomada de posição e a correção de rumos, aspectos centrais do ideário da LRF.

Nesse sentido ao invés de dedicar-se à análise da execução do orçamento, na fase da prestação de contas anual, passar pelos exames de rotina, agindo preventivamente no que diz respeito ao Acompanhamento da Gestão, via edição de Resoluções Normativas.

O acompanhamento da gestão, no exercício, permite ao relator das contas emitir alertas quando da análise dos demonstrativos a ele encaminhado mensalmente e não mais após o término da gestão.

No âmbito da administração estadual, por exemplo, o relator das contas encaminha cópia dos pronunciamentos sobre o Relatório de Gestão Fiscal e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referentes aos períodos respectivos, às autoridades estaduais, Presidentes de Poderes e órgãos, Governador do Estado, Secretários do Planejamento e das Finanças, nos quais consigna os avanços qualitativos nos relatórios expedidos pelo Governo do Estado e indica os resultados da Gestão Fiscal.



Ministério Público

O Ministério Público não defende o Estado, nem os governos, nem o particular. Sua função é fiscalizar o cumprimento da lei, defendendo os direitos da sociedade. Para isso defende as causas que são de interesse coletivo, e não aquelas que possam beneficiar apenas uma pessoa ou um grupo isolado de pessoas.

Protege os direitos individuais indisponíveis, como o direito à vida, à liberdade e à saúde, e os direitos difusos e coletivos, que dizem respeito a todos, como a proteção do meio ambiente, do consumidor e do patrimônio público. Também é responsável por defender a Democracia e garantir que as leis não contrariem o estabelecido na Constituição da República, que é a lei maior do país.

O Ministério Público é uma instituição independente do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário com o claro objetivo de manter os seus membros livres de qualquer interferência de autoridades ou grupos econômicos, fortalecendo-os na concretização das promessas veiculadas na Constituição e nas leis.

É comum a confusão entre o Ministério Público e o Poder Judiciário, pois ambos fazem parte do sistema de Justiça do Brasil. Atuam no Ministério Público os Promotores de Justiça e os Procuradores de Justiça. Já no Poder Judiciário atuam Juízes de Direito e Desembargadores. Os Promotores e Procuradores de Justiça propõem ações e emitem pareceres em processos judiciais. Os/as Juízes/as de Direito e Desembargadores/as apreciam e julgam as ações. Para o Ministério Público agir, basta que tome conhecimento do fato, enquanto o Poder Judiciário precisa ser provocado pelo Ministério Público ou por alguém que proponha uma ação.

Áreas de atuação

O Ministério Público atua nas áreas Constitucional, Criminal, Cível e de Defesa da Coletividade. Quando a atuação se dá no campo da Defesa da Coletividade, essa ocorre tanto na esfera constitucional quanto na cível e na criminal.

Constitucional

- Constitucionalidade (controle da constitucionalidade de leis e atos normativos municipais e estaduais).
- Eleitoral (registros de candidaturas; inelegibilidade de candidatos; abusos de poder econômico, político e dos meios de comunicação nas eleições; propaganda eleitoral irregular).

Criminal

- Supervisão e fiscalização das investigações feitas pela Polícia, por meio da análise dos inquéritos policiais.
- Desenvolvimento de investigações próprias em crimes de grande interesse social, especialmente que envolvam organizações criminosas.
- Elaboração e encaminhamento das denúncias de crimes (ações penais públicas) aos Juízes que atuam nas varas criminais.
- Acompanhamento e instrução de processos criminais (colheita e apresentação de provas em juízo), pareceres, arrazoados (peças processuais) e recursos em matérias criminais.
- Atuação em casos criminais de menor potencial ofensivo (com pena máxima prevista de dois anos), que envolvem transações penais (acordos com o réu para antecipação de pena).
- Atuação perante o Tribunal do Júri.
- Ordem tributária (sonegação e fraude fiscal, cobrança irregular de impostos, pirataria e falsificação de produtos com reflexos tributários).

Cível

- Família (processos de separação e divórcio, inventários e divisões de bens que envolvam crianças e adolescentes; declarações de óbito; habilitações de casamento).
- Sucessões (inventários, partilhas, arrolamentos).
- Registros públicos (registros de nascimento e óbito fora do prazo, habilitações de casamento, loteamentos e desmembramentos, usucapião, suscitações de dúvida).
- Acidentes de trabalho (ações envolvendo auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, nos serviços público e privado).
- Ações em geral envolvendo interesses de incapazes (pessoas com menos de 18 anos, interdições e interesses de pessoas interditas).
- Mandados de segurança, mandados de injunção e *habeas data*.

Defesa da Coletividade

- Cidadania (Sistema Único de Saúde; fiscalização das internações psiquiátricas involuntárias; dependência química; idosos; pessoas com deficiência; direitos humanos).
- Consumidor (qualidade, quantidade e preços de produtos e serviços públicos e privados; vigilância sanitária; publicidade enganosa e abusiva; cartéis).
- Fundações (fiscalização da criação, do patrimônio, da contabilidade e da extinção de fundações de interesse público e social).
- Infância e juventude (processos de guarda e adoção, suspensão e extinção do poder familiar; proteção dos direitos de crianças e adolescentes e apuração de atos infracionais - ilícitos penais - cometidos por pessoas com menos de 18 anos de idade).
- Meio ambiente (patrimônio natural - recursos hídricos e minerais, fauna e flora; patrimônio histórico e cultural; poluição em geral).
- Moralidade administrativa (irregularidades e fraudes na aplicação de recursos públicos e em processos de licitação; nepotismo; irregularidades no acesso a cargos e empregos públicos; promoção pessoal com uso de recursos públicos; apropriação e desvio de recursos, bens e serviços públicos).

Como é a organização do Ministério Público?

Existe o Ministério Público da União e o Ministério Público de cada Estado da Federação. O Ministério Público da União divide-se em Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Eleitoral, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

O Ministério Público da União

Ministério Público Federal - defende os interesses da sociedade nos casos que envolvam órgãos, bens, serviços, verbas, áreas ou interesses da União. Atua na Justiça Federal, integrada, no Primeiro Grau, pelas Varas Federais e, no segundo grau, pelo Tribunal Regional Federal (TRF). Também atua nos graus superiores, junto ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) e ao Supremo Tribunal Federal (STF). Seus membros são chamados Procuradores da República.

Ministério Público do Trabalho - atua em questões trabalhistas que tenham interesse público, envolvendo trabalhadores de órgãos públicos e privados. É mediador de conflitos, como dissídios coletivos e greves. Também atua, por exemplo, no combate ao trabalho escravo e infantil, e na fiscalização do trabalho de adolescentes e índios.

Ministério Público Militar - é responsável pelas investigações e pela proposição das ações em casos de crimes militares cometidos por integrantes das Forças Armadas. Os crimes militares cometidos por integrantes da Polícia Militar são investigados pelo Ministério Público estadual.

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - tem as mesmas funções e áreas de atuação do Ministério Público Estadual, mas pertence à estrutura do Ministério Público da União. Seus integrantes também são chamados de Promotores de Justiça e Procuradores de Justiça.

Ministério Público Eleitoral - atua em todos os processos que tramitam na Justiça Eleitoral. Não possui quadro próprio, por isso são designados Promotores de Justiça dos Estados e Procuradores da República (do Ministério Público Federal) para atuarem extraordinariamente na área. Eles ocupam a função pelo período de dois anos, em sistema de rodízio, acumulando-a com o cargo original. Os Promotores de Justiça designados atuam junto aos Juízes de Primeiro Grau, e os Procuradores da República, junto ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE) e ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Como o Ministério Público defende a sociedade?

O Ministério Público pode atuar tanto judicial quanto extrajudicialmente. Atua extrajudicialmente quando busca resolver questões por meio de reuniões com a comunidade, audiências públicas, termos de ajustamento de conduta (TAC, que são acordos extrajudiciais) e recomendações para o Poder Público. Em muitos casos, isso resolve o conflito em espaço de tempo muito mais curto do que poderia ocorrer caso uma ação fosse ajuizada. Quando não for possível um acordo, ou este não for cumprido, o Promotor de Justiça entra com uma ação judicial.

Existem casos em que a ação é obrigatória, como em processos criminais, pois a lei não admite acordo (exceto em ilícitos penais chamados de “menor potencial ofensivo”, cuja pena máxima não ultrapasse 2 anos).

Na esfera judicial, o Ministério Público também atua como fiscal da lei. É o que se chama, na linguagem jurídica, de *custos legis*. Nesse caso, não é o Promotor de Justiça o autor da ação, mas ele acompanha todas as fases do processo para garantir o equilíbrio entre as partes, como, por exemplo, nos processos de separação de casal com filhos, para proteger os direitos e interesses das crianças e dos adolescentes.

Atuação na esfera extrajudicial

Fora dos tribunais, o Ministério Público possui uma série de instrumentos importantes para a proteção da sociedade. São eles:

Audiência pública - é um encontro que reúne os segmentos interessados e a comunidade para debaterem sobre determinado assunto de interesse social. Serve para colher opiniões e deliberações da sociedade a respeito do assunto. O Promotor de Justiça pode aproveitar subsídios e depoimentos de uma audiência pública para uma apuração que estiver conduzindo.

Reuniões - servem para as tratativas e os esclarecimentos de questões de interesse social, envolvendo o Ministério Público, a comunidade, autoridades e partes interessadas em determinado assunto. As reuniões também servem para que o Promotor de Justiça tome conhecimento de demandas da sociedade.

Procedimento Administrativo Preliminar (PAP) – é uma investigação preliminar, para apurar indícios de irregularidades (violação de direitos coletivos e do patrimônio público), por meio de busca de informações, coleta de dados, requisição de documentos, perícias e depoimentos. O prazo para conclusão é de 90 dias. Ao comprovar o indício de irregularidade, o Promotor de Justiça instaura (inicia) o inquérito civil ou, se considerar que as provas coletadas durante o PAP são suficientes, pode adotar diretamente as medidas cabíveis, como a proposição de termo de ajustamento de conduta (TAC) ou de ação civil pública (ACP). Caso contrário, deve arquivá-lo.

Inquérito Civil (IC) - é similar a um inquérito policial e deve ser instaurado por uma portaria (ato administrativo) assinada pelo Promotor de Justiça responsável. Diferente do PAP, além de apurar se houve irregularidade, busca investigar sua extensão e identificar o responsável, por meio da coleta de informações, dados, documentos, perícias e depoimentos.

Seu prazo de conclusão também é de 90 dias, mas pode ser prorrogado, conforme a necessidade e a complexidade da investigação. Se o IC comprovar as irregularidades, o Promotor de Justiça poderá celebrar termo de ajustamento de conduta (TAC) ou propor ação civil pública (ACP). Caso contrário, deverá arquivá-lo.

Procedimento Investigatório Criminal (PIC) - serve para investigar crimes e contravenções penais por meio de coleta de dados, informações, documentos, perícias e depoimentos. É instaurado (iniciado) por portaria assinada pelo Promotor de Justiça e tem prazo de conclusão de 90 dias, podendo ser prorrogado, conforme a necessidade e a complexidade da investigação. É independente da investigação policial ou sindicância de outros órgãos da Administração Pública.

Durante o PIC, o Promotor de Justiça poderá requisitar a instauração de inquérito pela Polícia. Se a investigação apontar a ocorrência de crime, o Promotor de Justiça deverá propor a ação penal pública (ação criminal). Caso contrário, pode requerer o arquivamento.

Recomendação - se o Promotor de Justiça verificar que é possível reverter ou prevenir algum dano apenas com a iniciativa de um agente público, pode emitir uma Recomendação. O instrumento serve para alertar sobre a necessidade de providências para resolver uma situação irregular ou que possa levar a alguma irregularidade. Não é uma obrigação, mas, se a Recomendação não for acatada por quem deve prevenir ou resolver o problema, o Promotor de Justiça pode tomar outras providências na esfera judicial e extrajudicial.

Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) - é um acordo com compromissos que devem ser cumpridos pela parte que cometeu alguma irregularidade ou dano. Evita uma demanda judicial, tornando mais rápida a busca de soluções. Se não for cumprido, pode dar início a uma ação judicial de execução. Precisa determinar o fim ou alteração de uma situação irregular. Quando a situação gerou algum dano, o TAC precisa prever uma forma de o responsável repará-lo ou de compensá-lo, sempre em benefício da sociedade.

Atuação na esfera judicial

As ações, salvo exceções, são iniciadas nos fóruns das comarcas e podem ser propostas perante as varas cíveis ou criminais. Dependendo da irregularidade ou do crime cometido, o Promotor de Justiça tem à disposição certos tipos de ação:

Ação Civil Pública (ACP) – requer a reparação de um dano causado à sociedade ou o cumprimento de um dever relativo a direitos difusos e coletivos. Nesse tipo de ação, o Promotor de Justiça pode pedir, por exemplo, que uma Prefeitura garanta creche às crianças do município, que um poluidor deixe de agredir e recupere o meio ambiente, ou que um administrador público devolva aos cofres públicos dinheiro gasto irregularmente.

Ação Penal Pública - busca a punição para quem praticou um crime, como, por exemplo, roubo, estelionato, homicídio ou estupro. Somente o Ministério Público pode ajuizar a ação penal pública, que também pode ser chamada jornalisticamente de ação criminal. Quando o Promotor de Justiça remete a ação penal pública ao Juiz, no fórum da comarca, faz isso por meio de uma peça processual chamada denúncia. Se o Juiz aceitar a denúncia, a ação penal é iniciada. Existem crimes cuja ação penal não é de atribuição do Ministério Público, e sim da própria vítima, como calúnia e difamação. Nestes casos, o prejudicado deve procurar um advogado e propor uma ação penal privada.

Ação Cautelar - pede uma decisão provisória, chamada de medida liminar (logo no início) ou incidental (quando o processo já está em curso), para evitar que um dano irreversível seja causado antes do julgamento do caso pelo Juiz. Por exemplo: se uma espécie de medicamento deixa de ser fornecido pelo Estado, atingindo um número expressivo de pessoas que necessitam dele, o Promotor de Justiça pode pedir seu fornecimento imediato, antes da decisão que dirá se é ou não dever do Estado fornecê-lo. Dessa forma, o Promotor de Justiça garante o direito à vida e à saúde do universo de pessoas interessadas.

Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI ou ADIN) - nenhuma lei ou norma pode ser superior ou se opor à Constituição da República e às Constituições dos Estados. Quando não estiverem de acordo com as Constituições, o Ministério Público propõe a ADIN para que essas leis ou normas não tenham validade.

Acordo judicial - é proposto pelo Promotor de Justiça quando a ação já foi ajuizada e quando o réu tem interesse em resolver a situação, sem que seja necessário aguardar o julgamento. Da mesma forma que o TAC, ele é um instrumento mais rápido para resolver o problema. O acordo judicial traz imposições que deverão ser cumpridas pelo réu, sob pena de a ação voltar a tramitar. Além disso, precisa ser homologado pelo Juiz.

Transação penal - em caso de crime com pena máxima de dois anos (de “menor potencial ofensivo”), o Promotor de Justiça pode propor ao infrator um acordo, chamado de transação penal. O infrator assume o compromisso de reparar possíveis prejuízos causados à vítima ou à sociedade e pode, ainda, pagar multa ou prestar serviços à comunidade. O Promotor de Justiça, por sua vez, deixa de oferecer a denúncia ao Juiz, que precisa homologar a transação. Em caso de descumprimento, o Promotor de Justiça formaliza a denúncia, que, se for aceita pelo Judiciário, dará início ao processo criminal.

Também lhe foi conferida a atribuição de zelar pelo patrimônio público, propiciando a **adequada destinação dos recursos financeiros e orçamentários no atendimento das necessidades básicas da população**.

Nesta concepção, a sociedade é parceira imprescindível do processo de controle das atividades da Administração Pública, através de segmentos civis organizados. Utiliza os mecanismos de controle social disponíveis, entre eles a provocação ao Ministério Público para que investigue e promova a responsabilização de autoridades públicas que se omitem na execução das políticas públicas a que estão constitucionalmente obrigados. Atua também junto aos agentes que desviam recursos públicos em proveito próprio ou de outrem, enriquecendo de forma ilícita, às custas do sacrifício tributário a que está obrigada a população que paga tributos e preços públicos para formação da receita estatal.

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu artigo 71, a existência de órgão do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, com a missão de fiscalizar e promover, perante aquelas cortes de contas, providências com o objetivo de zelar pela correta aplicação do dinheiro públicos e os atos dos agentes que manejam recursos públicos. Dentre suas atribuições estão: a emissão de manifestação em parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelos agentes públicos e nos julgamentos de tais contas; avaliar a economicidade, legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência.

As parcerias entre o Ministério Público ordinário e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas propiciam a formulação de políticas preventivas visando evitar o mau uso ou dilapidação de recursos públicos.

Tal iniciativa se dá pela formulação de recomendações, realização de seminários e ajuizamento de ações tendentes a bloquear recursos para garantir a sua fiel destinação ou mesmo para afastar gestores que praticam atos de desonestidade, conceituados como improbidade administrativa, de acordo com as disposições da Lei Federal Nº 8.429 – Lei da Improbidade Administrativa.

Papel do Ministério público no combate a corrupção na administração pública

Mediante denúncia, o Ministério Público pede o processamento criminal de agentes que praticarem crimes contra a Administração Pública de acordo com o catálogo de infrações previstas nos artigos 312 a 327, do Código Penal Brasileiro, e, em se tratando de crimes da mesma espécie, praticados por prefeitos/as municipais, nas condutas delituosas previstas no Decreto-lei Nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.

O Ministério Público também pode responsabilizar os gestores públicos por atos de desonestidade, utilizando-se, para tanto, da Lei de Improbidade Administrativa que prevê penas de suspensão de direitos políticos por até 10 anos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens do agente público, o ressarcimento dos recursos desviados aos cofres públicos, proibição de contratos com o Poder Público.

Veja algumas condutas consideradas como improbidade administrativa:

- a) Atos que causam enriquecimento ilícito:** recebimento de vantagens ilegais para facilitar qualquer interesse de terceiros, utilização em obra ou serviço particular de veículos e equipamentos públicos, receber vantagens (propinas) para tolerar a prática de crimes ou contravenções, receber vantagens para falsear dados sobre perícias de obras públicas, aumento desproporcional do patrimônio do agente público e outras condutas que importem em enriquecimento ilícito.
- b) Atos que causem prejuízo aos cofres públicos:** facilitar a apropriação de recursos públicos por terceiros, concessão de benefícios ilegais, irregularidades em licitações, realizar despesas não autorizadas em lei, deixar de conservar o patrimônio público, dentre outras condutas.
- c) Atos que afrontem os princípios da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência):** praticar ato visando fim proibido em lei, retardar ou deixar de participar ato a que está obrigado, devassar sigilo, negar publicidade aos atos oficiais, deixar de prestar contas no prazo legal dentre outras condutas.

As ações de improbidade administrativa contra prefeitos/as e outros agentes públicos, pelo Ministério Público são manejadas perante o juízo da Comarca onde ocorreu o ato desabonador, tendo em vista que somente em matéria criminal é que os chefes de Executivos Municipais possuem foro privilegiado nos Tribunais de Justiça.

O Ministério Público de Contas junto aos Tribunais de Contas e o Ministério Público Estadual

Detentor de destacada atuação dentro dos Tribunais de Contas (TCs), o Ministério Público de Contas, embora sendo órgão de natureza especial, tendo em vista a **especificidade** do trabalho do próprio Tribunal possui, em sua essência, função idêntica à dos demais órgãos do Ministério Público do Estado e da União, mas com atribuições diversas. Sua atividade é direcionada à fiscalização legal quanto à aplicação orçamentária, financeira, operacional e patrimonial dos recursos públicos, ou seja, o Ministério Público de Contas é fiscal da lei dentro do exame das Contas Públicas. A natureza institucional do Ministério Público junto aos TCs é consagrada pelo **art.130** da Constituição Federal.

O que são contas públicas e quem tem obrigação de prestá-las?

São todos os registros matemáticos (contábeis/financeiros), ou seja, receitas e despesas públicas que, em conjunto, integram as contas públicas.

Têm obrigação de prestar contas todos àqueles que detêm, de alguma forma, dinheiro, bens e valores públicos. Quais sejam:



No Poder Executivo: Presidente da República e seus ministros/as; governadores/as de Estado e do Distrito Federal; prefeitos/as municipais e seus secretários/as, respectivamente.

No Poder Legislativo: Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das Assembleias Estaduais e das Câmaras Municipais.

No Poder Judiciário: Presidentes do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, dos Tribunais Federais e dos Tribunais Estaduais e demais ordenadores de despesas.

A atuação administrativa dos Tribunais de Contas engloba vistoria das contas anuais de Governo dos chefes do Poder Executivo, análise e acompanhamento da execução da receita e despesa das contas de gestão dos responsáveis por valores públicos (ditos ordenadores de despesa), bem como a tomada das contas quando não prestadas no prazo legal assinalado.

O papel do Ministério Público de Contas é emitir parecer jurídico, levando em conta tanto a adequação do procedimento administrativo às normas legais, bem como observando se foi assegurado ao gestor público “investigado” direito à ampla defesa e ao contraditório. É seu dever também a análise propriamente dita dos fatos e irregularidades verificadas na prestação ou tomada de contas, sugerindo, a partir daí, a aplicação das penalidades cabíveis.

Como curador da lei, o Ministério Público de Contas opina em todos os processos que tramitam nos TCs, fiscalizando a legalidade e formalidade dos mesmos, inclusive comparecendo a todas as sessões de julgamento – seja do Pleno ou de uma das Câmaras do Tribunal. Deve ter como fim mediato a garantia de uma atuação administrativa dentro dos parâmetros legais e a prestação de serviços públicos condizentes com as necessidades sociais, pautada nos princípios da moralidade, eficiência e economicidade.

Além da função de fiscal da lei, característica do Ministério Público de forma geral, o Ministério Público de Contas possui legitimidade para requisitar documentos e informações para melhor instruir os feitos administrativos. Pode ainda apresentar quaisquer dos recursos previstos em lei, questionando decisões tomadas dentro dos processos sob a tutela administrativa e controladora do Tribunal de Contas.

Outro trabalho do Ministério Público de Contas é o de efetuar Representações a outros Poderes da República, tendo por objetivo informar esses órgãos acerca das ações e irregularidades apuradas pelos TCs, a fim de que sejam analisadas e tomadas as medidas necessárias.

Essas Representações são realizadas de acordo com a gravidade da irregularidade praticada, podendo ser sanções de imputação de débito, nota de improbidade administrativa (Lei Nº. 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa), crime de responsabilidade (Decreto-lei Nº. 201/67), crime de apropriação indébita previdenciária (art. 168 – A, Código Penal Brasileiro).

Estas sanções poderão ter repercussões no Poder Judiciário em nível criminal, civil e eleitoral. A iniciativa para propor as ações cabíveis e a consequente responsabilização dos agentes públicos envolvidos, comumente pertence à Procuradoria Geral de Justiça ou à Procuradoria Regional Eleitoral. É bom deixar claro que nada impede que as representações sejam feitas a outros poderes ou órgãos ministeriais. A comunicação é feita dependendo da origem dos recursos e do tipo do ato administrativo analisado.

O controle e a fiscalização empreendidos pelos Tribunais de Contas, com a devida intervenção do Representante do Ministério Público de Contas, constituem-se não só do exame da legalidade dos atos administrativos praticados, mas também da apreciação da motivação, moralidade e proporcionalidade do mesmo, sempre em função da utilização mais eficaz e econômica possível dos recursos e bens públicos. O objetivo é buscar a justiça social, além de conferir aos atos de governo e de gestão das Administrações maior lisura, probidade e transparência.

Neste ponto, o papel exercido pelo Ministério Público de Contas se dá por meio da emissão de pareceres jurídicos de caráter eminentemente opinativo, endereçados ao Tribunal de Contas, a quem pertence a competência constitucional para julgamento, caso se trate de contas de gestão, ou para emissão de Parecer Prévio, a ser julgado pelo Poder Legislativo competente, quando a matéria tratar de contas de Governo.

Desse modo, torna-se fácil a percepção de que o trabalho empreendido pelo Ministério Público de Contas, em parceria com o Tribunal de Contas e a Procuradora-Geral de Justiça, na análise quanto à legalidade, eficiência, probidade e supremacia do interesse público no que diz respeito às despesas, se constituem em garantia efetiva dos direitos sociais do cidadão, previstos no artigo 6º e no Título VIII (“Da Ordem Social”) da Constituição Federal.

Otimizar recursos públicos, acompanhar irregularidades que possam comprometer a efetivação de políticas sociais de real interesse da sociedade e facilitar a concretização de uma maior transparência, probidade, legitimidade e participação popular nas administrações públicas fazem parte do agir do Ministério Público de Contas.

43

Pode-se dizer que o trabalho exercido pelo Ministério Público de Contas possui uma função de caráter pedagógico, voltado ao administrador público, ao firmar entendimentos que contribuem para um atuar administrativo mais probo e eficiente, como também quando sugere a aplicação de sanções em face das pechas apontadas, inibindo que a mesma prática irregular seja reiterada nas prestações de contas seguintes.

O teor público do processo administrativo instaurado sob a tutela dos Tribunais de Contas, do qual faz parte o parecer da Procuradoria de Contas, possibilita ao cidadão e a cidadã tomar ciência da gestão dos recursos públicos envolvidos, viabilizando um controle social mais participativo sobre a administração estatal e materializando o Princípio da Soberania Popular, previsto no art. 1º, § único da Constituição Federal: **“Todo o poder emana do Povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição”**.

Papel da Sociedade no Controle Social da Gestão Pública

A consolidação dessas instituições torna-se mais vigorosa quando os segmentos sociais podem intervir e estabelecer parcerias objetivando conhecer como e onde são aplicados os recursos públicos, quais as prioridades da comunidade (orçamento participativo ou democrático), verificar a ocorrência de desvios de finalidade, superfaturamento de obras e aquisições de materiais, sinais exteriores de riqueza dos gestores públicos e outras irregularidades.

O cidadão e a cidadã podem exercitar, de perto, a vigilância contínua da administração pública, solicitando a atuação do Ministério Público, sempre que houver suspeitas de mau uso do dinheiro público, pois se de um lado o Ministério Público é, por excelência, a instância natural de controle social dos **Poderes Públicos**, o cidadão e a cidadã podem ser os vigilantes, as testemunhas, parceiros e construtores dessa simbiose. Sendo o alvo de atenção do trabalho da instituição ministerial é correto concluir que cada partícipe da sociedade é um elo precioso da corrente que fortalece a cidadania.



Bibliografia

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n^{os} 1/92 a 39/2002 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n^{os} 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003. 382p.

BRASIL. Lei n^o 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. 2 ed., atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002. 80p.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portfólio CGU**. Disponível em:
<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/Portofolio/index.asp>>. Acesso em 20 de março de 2013.

FRANÇA, Socorro; FEITOSA, Leilyanne Brandão. **Controle Social das Contas Públicas**. Universidade Aberta do Nordeste. Disponível em: <www.controlesocial.fdr.com.br>. Acesso em: 18 de março de 2013.

Fundação Prefeito Faria Lima, CEPAM - Centro de Estudos e pesquisas de Administração Municipal. **O Município em perguntas e respostas**. São Paulo: Malheiros Editores, 1997. 192p.

MARINHO, Sonia Maria Pereira, et al. **Orçamento Público é coisa séria! Participação popular, também**. Campina Grande: Centro de Ação Cultural, 1997.

OLIVEIRA, Maria do Socorro; SARAIVA, Ivony. **Orçamento público: o outro lado da moeda**. Campina Grande: Centro de Ação Cultural, 1997. 31p.

REIS, Heraldo da Costa; RODRIGUES, Alcides R; FONTES, Ângela. **Entendendo e participando do orçamento municipal: o que é preciso saber sobre orçamento público**. Rio de Janeiro: IBAM, 1998. 56p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em:
<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/historia>. Acesso em 20 de março de 2013.

