

IV MOSTRA DE TRABALHOS ACADÊMICOS

Betieli da Rosa Sauzem Machado¹

UM ESTUDO FRENTE AO PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NO ÂMBITO DO CONTROLE ORÇAMENTÁRIO NA BUSCA PELA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO

A Constituição de 1988, estabeleceu como fundamental a dignidade da pessoa humana, bem como, confirmou os direitos fundamentais ou prestacionais, os quais também podem ser denominados como direitos de segunda geração, conforme estão dispostos no art. 6º (BRASIL, 1988).

Sendo considerado o modelo do Estado, democrático-republicano, como o ponto essencial para boa aplicação de recursos públicos, o qual enfrenta por desafio o fortalecimento das instituições e o aperfeiçoamento de mecanismos que estão ligados ao controle da administração pública, encontrando-se inserida a atuação do Tribunal de Contas.

A presente pesquisa se justifica, por buscar averiguar como se dá a atuação do Tribunal de Contas na proteção dos direitos fundamentais, de saúde e educação, no exercício do controle externo.

Deste modo, questiona-se: qual o papel do Tribunal de Contas? E qual o instrumento mais eficaz, utilizado pelo órgão de contas, na busca pela efetivação dos direitos fundamentais ou prestacionais de saúde e educação?

A pesquisa foi elaborada através de estudos bibliográficos acerca da temática e de diplomas legais. Sendo que, o método de investigação utilizado é o hipotético-dedutivo.

¹Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Advogada. E-mail: betielisauzem@yahoo.com.br



Apoio Programa de
Pós Graduação em Direito
Mestrado e Doutorado

UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

IV MOSTRA DE TRABALHOS ACADÊMICOS

Quanto aos direitos fundamentais estes não se manifestaram todos juntos, eis que, “são direitos históricos, que foram nascendo aos poucos, dentro de um contexto caracterizado pela busca de proteção de novas liberdades” (BOBBIO, 1992, p. 5), os quais passaram a ser examinados sob a ótica das dimensões.

Com o crescimento econômico e a transformação da sociedade aumentou a concentração da renda, por isso, mesmo no final do século XIX aflorou-se os movimentos sociais, bem como, no início do século XX, estes direitos ganharam previsão constitucional (SARLET, 1998).

Com a evolução do Estado para Estado Social, iniciou-se a segunda dimensão de direitos fundamentais, os quais, necessitavam para sua concretização uma ação positiva do Estado na ordem social e econômica. (PESSANHA, 2006).

Nessa geração se encontram os direitos à saúde, à educação, ao trabalho, à moradia, à segurança, ao lazer, à previdência social, a proteção à infância, à maternidade e à assistência aos desamparados, estando eles, quase todos elencados no artigo 6º da Constituição. (SARLET, 1998).

Desta forma, quanto aos direitos sociais, estes são entendidos como prestações positivas realizadas pelo Estado, podendo ser direta ou indiretamente, com fulcro em normas constitucionais, buscando melhorar as condições de vida dos mais fracos para igualar as situações sociais que são desiguais, ou seja, são direitos que se interligam ao direito de igualdade. (SILVA, 2000).

Quanto ao direito saúde este vem reforçado pelo art. 196 da CF/88, o qual aduz que, a saúde é direito de todos e dever do Estado, devendo ser garantido mediante as políticas sociais e econômicas que tenham como escopo



Apoio Programa de
Pós Graduação em Direito
Mestrado e Doutorado

UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

IV MOSTRA DE TRABALHOS ACADÊMICOS

à redução do risco de doenças e de outros agravos, e ainda, o acesso igualitário e universal às ações e serviços para sua proteção, promoção e recuperação. (BRASIL, 1998).

Já o direito à educação tem previsão no art. 6º da CF/88 como um direito social, tendo a União competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação, e legislar concorrentemente entre à União, os Estados e o Distrito Federal, sobre a educação, conforme disposto nos arts. 22, XXIV e 24, IX, ambos da CF/88. (BRASIL, 1988).

O art. 205 da CF/88, deixa clara a obrigatoriedade da atuação do Estado em conjunto com a família, do dever de não oferecer apenas à educação de forma gratuita nos estabelecimentos de ensino oficiais, como, também, o Estado deve estabelecer políticas públicas que busquem ampliar esse sistema. (BRASIL, 1988).

Para que sejam estabelecidas as políticas públicas é necessário a previsão orçamentária. Assim, o orçamento público é considerado um ato, onde o Poder Legislativo prevê e autoriza o Poder Executivo, a investir, por um determinado período, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e políticas econômicas, e as receitas criadas em lei. (BALEIRO, 1960 citado por HARADA, 2016)

Desse modo, conforme estabeleceu o art. 165 da CF/88, compete ao Poder Executivo elaborar três leis de cunho orçamentário e que se complementam entre si: a lei do plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA). (BRASIL, 1988).

Com relação ao papel desenvolvido pelo Tribunal de Contas, com o advento da Constituição de 1988, este órgão surgiu com maiores distinções,



Apoio Programa de
Pós Graduação em Direito
Mestrado e Doutorado

UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

IV MOSTRA DE TRABALHOS ACADÊMICOS

tendo as suas competências e a sua jurisdição ampliada, recebendo competências que não estavam presentes nas Constituições anteriores.

Assim, a Corte de Contas é um considerado um órgão independente e autônomo, o qual, não pertence a nenhum dos três poderes da República, exercendo magistratura *sui generis*, como um órgão fiscalizador. (SODRÉ, 2006).

Ou seja, o Tribunal de Contas é um órgão público e especializado em auxiliar e orientar o Congresso Nacional no controle externo dos gastos públicos, isto é, visa orientar o Poder Legislativo no que tange às atividades financeiras e orçamentárias da União, sem, contudo, subordinar-se a ele, conforme disposto no art. 71, caput da CF/88 e no art. 1º do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. (JUSTEN FILHO, 2013).

Em síntese, a natureza de orientação do Tribunal de Contas, é administrativa, pois trata-se de um órgão consultivo e que orienta a administração pública, onde ressalta-se que a Corte de Contas possui uma atribuição implícita, pois no momento em que este órgão decide, ele acaba influenciando a administração pública.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101/2002, a qual instituiu normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal na administração pública, o papel do órgão de contas passou a ter relevância acentuada. (TORRES, 2008).

Isto é, o papel institucional do órgão de contas foi fortalecido, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, porque uma vez sendo reconhecido a necessidade de equilibrar as finanças públicas como parte garantidora da integridade dos direitos fundamentais. (ZYMLER, 2001).



Apoio Programa de
Pós Graduação em Direito
Mestrado e Doutorado

UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

IV MOSTRA DE TRABALHOS ACADÊMICOS

Desta forma, não basta para que seja realizada a implementação das políticas públicas que se limite os gastos aos percentuais mínimos que devem ser investidos em cada área, os quais são determinados pelo Estado como essenciais para o atendimento das necessidades sociais. (MENEQUIN E FREITAS, 2013).

Ao passo, que é crescente a importância da valorização das políticas públicas, ou seja, deve-se analisar os motivos que tornam determinada intervenção necessária, o planejamento das ações para que se desenvolva a iniciativa, como se dá a definição dos agentes que são encarregados de implementá-las, também realizando um levantamento das normas disciplinadoras e uma avaliação de impactos. (MENEQUIN E FREITAS, 2013).

Quanto o processo fiscalizatório realizado pelo órgão de contas, este é feito através das auditorias governamentais e operacionais, que se expande, progressivamente, com a análise da legalidade e da regularidade na promoção e na execução das receitas. Eis que, tais auditorias buscam acompanhar, contribuir e aprimorar a efetivação das políticas públicas, isto é, buscam a garantia e a efetividade dos direitos fundamentais. (FERNANDES, 2016).

Ante o exposto, observa-se que o Tribunal de Contas tem um papel socialmente importante e fundamental, o qual vem sendo exercido quando as auditorias operacionais são realizadas, pois a sociedade e o Poder Legislativo podem verificar como são aplicados os valores referentes aos percentuais mínimos e como são executados os programas governamentais referentes à educação e à saúde, eis que, as auditorias operacionais são consideradas como um instrumento ou um mecanismo na busca pela efetivação das políticas públicas dos direitos fundamentais de saúde e educação.



Apoio Programa de
Pós Graduação em Direito
Mestrado e Doutorado



IV MOSTRA DE TRABALHOS ACADÊMICOS

REFERÊNCIAS

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

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

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. 4. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 25. ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 9. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MENEGUIN, Fernando B; FREITAS, Igor Vilas Boas de. *Aplicação em avaliação de políticas públicas: metodologia e estudos de casos*. In: *Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado*, n. 123, mar de 2013. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html>>. Acesso em: 05. out 2017.

PESSANHA, Érica. A eficácia dos direitos sociais prestacionais. Campos: Revista da Faculdade de Direito, n. 8, 2006. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/24792/eficacia_direitos_sociais_prestacionais.pdf>. Acesso em: 05 out. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

2006. Disponível em: <<http://www.tce.ba.gov.br/Publicacoes/conteudo/artigo1.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2017.

SODRÉ, Mariana Priscila Maculan. Controle de Constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União. In: SOUZA JUNIOR, José Geraldo de (Org.). *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário - O Orçamento na Constituição*. 3. ed., atual. e ampl. São Paulo: Renovar, 2008.

ZYMLER, Benjamin. *O controle externo: o tribunal de contas da união*. Revista da Advocacia Geral da União, ano II, 12 jul. 2001. Disponível em: <<http://www.escola.agu.gov.br>>. Acesso em: 05 out. 2017.



GRUPO DE PESQUISA:
Intersecções Jurídicas entre
o Público e o Privado

Apoio Programa de
Pós Graduação em Direito
Mestrado e Doutorado

UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL