

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO-UEMA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS-CCSA
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO BACHARELADO

GLAYCE KELLY DA CONCEIÇÃO

CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: um estudo sobre o modelo do
Sistema Orçamentário Brasileiro.

São Luís
2018

GLAYCE KELLY DA CONCEIÇÃO

CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: um estudo sobre o modelo do
Sistema Orçamentário Brasileiro.

Monografia apresentado ao Curso de
Administração da Universidade Estadual do
Maranhão para obtenção do grau de Bacharel em
Administração.

Orientador: Prof^ª. Ma. Tatiana Alves de Paula

São Luís

2018

Conceição, Glayce Kelly da.

Controle na administração pública: um estudo sobre o modelo do sistema orçamentário brasileiro/ Glayce Kelly da Conceição. – São Luís, 2018.

71 f.

Monografia (Graduação) – Curso de Administração, Universidade Estadual do Maranhão, 2018.

Orientador: Profa. Ma. Tatiana Alves de Paula.

1. Administração pública. 2. Controle. 3. Sistema orçamentário.

I. Título.

CDU35.073.52(81)

GLAYCE KELLY DA CONCEIÇÃO

CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: um estudo sobre o modelo do
Sistema Orçamentário Brasileiro

Monografia apresentada ao curso de Administração da Universidade Estadual do
Maranhão, para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Aprovado em: / /

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Ma. Tatiana Alves de Paula (Orientadora)
Universidade Estadual do Maranhão

Prof. Me. Celso Antônio Lago Beckman
Universidade Estadual do Maranhão

Prof^a. Ma. Elizabeth Ferraz Barros
Universidade Estadual do Maranhão

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por me guiar, me fortalecer e sustentar com todo o Seu amor em todos os momentos que passei até aqui. Por me dar a graça de ter forças materiais e espirituais que me ajudaram a concluir esse estudo.

À minha mãe, Lázara Isabel, pelo total apoio e suporte que necessitei em todos os momentos da minha vida e por sempre me incentivar aos estudos, sou grata por seu amor e fé em mim.

Ao meu pai, Hidelberto, que mesmo já tendo partido para estar com Cristo, deixou em mim gravado seus conselhos sobre a importância dos estudos e desenvolvimento intelectual.

À minha amiga de infância, Bárbara Cavalcante, por todo o apoio moral durante o curso e durante a minha vida, que foram cruciais em diversos momentos.

A todos os amigos que ganhei no ensino médio, com quem partilho das mesmas ideologias e valores, que me deram suporte, amor e conselhos sempre que necessário e que fazem parte da minha história até aqui. Em especial a este momento, Kamyla Diniz, que me ajudou com algumas correções que identificou necessárias neste trabalho, José Pedro, que recuperou meu notebook, instrumento chave para o desenvolvimento do trabalho, diversas vezes. Agradeço por sempre somarem em minha vida positivamente e serem os presentes que Deus me deu.

Às minhas amigas, Aline Samira, Anna Paula e Laize Maciel, que tive a bênção de dividir esses cinco anos de curso, com quem passei todas as alegrias e aflições que a vida acadêmica proporciona, nessa amizade houve ajuda mútua em todos os percalços do caminho.

Aos meus padrinhos, Wanda e Pedro, e primos Flávia e Thalysson, que são minha família com quem sempre encontro amor, apoio e conselhos.

À minha queridíssima orientadora, professora Ma. Tatiana Alves de Paula, quem tenho como uma das melhores professoras que tive na vida acadêmica, a quem tenho grande admiração intelectual e profissionalmente. A escolha do tema já fazia parte dos meus planos e as aulas ministradas pela prof^a Tatiana me ajudaram na especificação do mesmo. Portanto, sou imensamente grata e feliz por todo seu apoio na construção desse trabalho.

“Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda”

(Paulo Freire)

RESUMO

A presente pesquisa trata-se de uma revisão literária explorando o papel da Administração Pública e sua função essencial para a sociedade e, assim, buscou destacar importância e necessidade do devido controle nas finanças, embasada no modelo do sistema orçamentário brasileiro vigente, analisando como a devida fiscalização pode contribuir para obtenção de excelência nos resultados das metas estabelecidas pelos gestores públicos. Tendo em vista que a administração pública é o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado que atua para satisfazer as necessidades da coletividade como a saúde, a segurança, a educação, a cultura, dentre outras, e que no Brasil, o modelo do sistema orçamentário consta na Carta Magna de 1988 em seu art. 165, incisos I, II e III que atribui, respectivamente, três principais instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Deste modo, o objetivo geral foi identificar qual a importância do controle dentro desse modelo de sistema orçamentário, de que forma a efetiva aplicabilidade do mesmo pode contribuir para o cumprimento das metas estabelecidas no PPA e como objetivos específicos contemplou-se elucidar os conceitos da administração pública e funcionalidade do sistema orçamentário brasileiro. A pesquisa teve uma abordagem qualitativa, cujos objetos de investigação foram bibliográficos que permitiram evidenciar qual a importância do controle no modelo de sistema orçamentário brasileiro e para a sociedade e, sugeriu-se uma ferramenta para promover o controle das metas executivas de maneira mais sintética.

Palavras-chave: Administração Pública. Controle. Sistema Orçamentário.

ABSTRACT

The present research is a literary review exploring the role of Public Administration and its essential function for society and so, throughout this study, it was sought to highlight the importance and necessity of due control in finance, based on the model of the current Brazilian budget system, analyzing how the due diligence can contribute to achieving excellence in the results of the goals established by public managers. Considering that the public administration is the set of organs, services and agents of the State that acts to satisfy the needs of the collectivity such as health, safety, education, culture, among others, and that in Brazil, the model of the budget system appears in the 1988 Constitution in its art. 165, subsections I, II and III, respectively, which assigns three main instruments: the Pluriannual Plan (PPA), the Budgetary Guidelines Law (LDO) and the Annual Budgetary Law (LOA). So, the general objective was to identify the importance of control within this budget system model, in what way the effective applicability of the same can contribute to the achievement of the goals established in the PPA and as specific objectives, it was contemplated to elucidate the concepts of the administration and functionality of the Brazilian budget system. The research had a qualitative approach, whose objects of investigation were bibliographical that allowed to highlight the importance of the control in the model of Brazilian budget system and for the society and, it was suggested a tool to promote the control of the executive goals in a more synthetic.

Keywords: Public Administration. Control. Budgetary System.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Etapas do Planejamento	22
Figura 2: Os Pilares que Sustentam a Administração	24
Figura 3: Percentual de domicílios com esgotamento sanitário, Brasil, Nordeste e Maranhão – 2001 a 2013	28
Figura 4: Percentual de domicílios com abastecimento de água da rede geral, Brasil, Nordeste e Maranhão – 2001 a 2013.....	29
Figura 5: Programa de Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário	30
Figura 6: Anexos de Metas Fiscais do Estado do Maranhão 2016	31
Figura 7: Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior	32
Figura 8: Relatório Resumido da Execução Orçamentária	33
Figura 9: Instrumentos de Planejamento Orçamentário Brasileiro	35
Figura 10: Resumo Geral da Receita Estimada para o Estado do Maranhão 2016 ...	36
Figura 11: Resumo Geral da Despesa Fixada para o Estado do Maranhão 2016	36
Figura 12: Ciclo Orçamentário.....	37
Figura 13: O Controle Interno e Externo	40
Figura 14: Relação entre Controle Governamental e Controle Social.....	42
Figura 15: Opinião dos Entrevistados Sobre as Informações Disponíveis	44

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Os três Poderes e suas funções.....	16
Quadro 2: Evolução dos Modelos de Administração Pública no Brasil	20
Quadro 3: Conteúdo da LDO.....	34
Quadro 4: Conteúdos Adicionados à LDO e LOA Segundo LRF	46
Quadro 5: Avaliação dos Programas de Governo	60

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
DL	Decreto Lei
LC	Lei Complementar
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PPA	Plano Plurianual
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 OPAPPEL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	14
2.1 A Tripartição dos Poderes da União e suas Funções.....	15
2.2 A Administração Pública	18
2.3 Os Pilares da Administração para Efetividade da Gestão	21
2.4 Princípios da Administração Pública	24
3 O PAPEL DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO	26
3.1 Plano Plurianual – PPA.....	27
3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	30
3.3 Lei Orçamentária Anual – LOA.....	34
4 O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	37
4.1 Controle Interno	38
4.2 Controle Externo	39
4.3 Controle Social	41
4.4 Transparência Eletrônica como Ferramenta de Controle.....	44
4.4.1 Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF	44
4.4.2 Lei de Acesso à Informação – LAI.....	47
5 METODOLOGIA	48
6 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	50
6.1 Caráter Instrumental da Administração Pública entre Sociedade e Estado	50
6.2 O Planejamento do Orçamento Público	55
6.3 O Controle dos Atos Administrativos.....	58
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
REFERÊNCIAS	65

1 INTRODUÇÃO

A administração pública é entendida como o conjunto de órgãos e entidades responsáveis pelo atendimento das necessidades da sociedade em determinado território, no Brasil ela passou por alguns modelos administrativos movidos pela constante busca e necessidade de acompanhar as evoluções econômicas e sociais que ocorriam no mundo. Esses modelos são: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE evidencia a evolução desses três modelos:

“[...] partindo-se de uma perspectiva histórica verificamos que a administração pública - cujos princípios e características não devem ser confundidos com os da administração das empresas privadas - evoluiu através de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Estas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada”. (1995, págs. 14 e 15)

O primeiro modelo caracterizou-se pelo fato de não haver uma distinção entre os bens públicos e privados, ou seja, o administrador se utilizava da coisa pública para fins pessoais o que vai contra aos princípios da administração moderna. O alicerce desse sistema era a dominação tradicional entre súditos e governantes onde, segundo Weber (2014), os governantes dependiam da vontade dos súditos para que fossem legitimados seus protetores do bem-estar e, assim, manter o domínio sobre os mesmos. O que ocorria era que, ao invés de o Estado servir a população para satisfazer ou de dar condições para que esta satisfaça suas necessidades, agia como se fosse uma entidade que deveria ter suas necessidades satisfeitas através do trabalho da população. Este modelo fazia com que o trabalho a favor da sociedade ficasse em segundo plano, vigorando no Brasil desde o período colonial até a década de 1930.

Com a finalidade de eliminar tais práticas do modelo de gestão patrimonialista e com a chegada do capitalismo e da democracia, implantou-se em 1936, o modelo burocrático, adicionando à gestão pública conceitos como impessoalidade, formalismo e profissionalismo. Mas o excesso de formalismo e de preocupação por controles presentes neste modelo acabou tornando a administração pública rígida e engessada.

“o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes” (PDRAE, 1995, p.15).

Após a Segunda Guerra Mundial os países iniciam uma busca pela recuperação econômica, política e social, com isso o desenvolvimento tecnológico e a globalização pressionavam a administração pública a se tornar mais eficiente para atender às necessidades da sociedade de maneira mais transparente. Dessa forma, a administração pública gerencial surge com a proposta de aumento da qualidade e redução dos custos e mudando o foco dos serviços para a população. A eficiência passou a ser um dos princípios da administração pública onde o foco de controle passou a ser sobre os resultados alcançados. Logo, entende-se que a partir da evolução da administração pública, no Brasil, foi possível aproximar mais o dever de administrar a coisa pública aos interesses da sociedade e, para isso, o controle assume papel cada vez mais relevante dentro desse sistema, onde também, a democracia ganha espaço em nossa sociedade, pois o controle dos atos públicos só interessa ao Estado democrático.

Através das reformas que ocorreram na administração pública ao longo dos anos, torna-se notório o crescimento da importância de controlar os atos administrativos com a finalidade de assegurar que o Estado promova a satisfação das necessidades da sociedade. Segundo Hely Lopes Meirelles (2003, p. 636) o controle “é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Para que os atos públicos sejam mais eficazes a Constituição de 1988 define um modelo para a gestão do orçamento brasileiro, um instrumento por meio do qual o governo estima as receitas a serem arrecadadas e fixa os gastos que espera realizar durante determinado exercício e que trata do planejamento, traçando-se metas e objetivos que determinado gestor público deseja alcançar.

No entanto, ainda se vê diversas irregularidades e ilegalidades constantemente cometidas na gestão pública, os interesses particulares sobrepõem-se aos deveres do gestor à sociedade, essa descredibilidade do cenário político e social formado hoje no Brasil e a insatisfação ao que tange a aplicação de leis que estabilizem o mínimo de garantias sociais, haja vista, inúmeros casos de corrupção por parte de agentes públicos que afetam diretamente a vida de cada cidadão, esse

cenário onde os administradores públicos têm cada vez menos comprometimento com os serviços que devem prestar aos administrados, têm contribuído para que ferramentas de controle da gestão pública venham adquirindo cada vez mais relevância, tornando-se extremamente necessárias para o combate à corrupção.

Todo esse cenário político-social trouxe ao cidadão a crescente inquietude sobre a gestão pública, fazendo com que o terreno de políticas de controle seja explorado sucessivamente, levando os cidadãos a reconhecerem que os agentes públicos devem ser responsabilizados pelos seus atos e prestar contas sobre os mesmos à sociedade e às instituições especializadas. No entanto, o cidadão comum não tem entendimento claro na leitura de resultados dos atuais mecanismos de controle da administração pública, por serem, em sua grande maioria, extensos e complexos, o que acaba desestimulando o controle social. Nesse tocante, surge a problematização de qual a importância do controle na Administração Pública para a sociedade, mais precisamente no atual modelo de sistema orçamentário brasileiro?

A partir da citada problematização iniciou-se uma investigação bibliográfica com a finalidade de abordar o conceito de controle na Administração Pública e suas variações, como também, as ferramentas de controle social que são asseguradas por lei para que a transparência dos atos públicos seja garantida ao cidadão. Por tanto, o objetivo geral desse trabalho foi analisar a importância do controle dentro do modelo do sistema orçamentário brasileiro e, assim, da gestão pública e de que forma a falta do mesmo tem impacto sobre a sociedade, partindo da premissa de que um Estado que prima pelo bem estar do seu cidadão, baseando-se nos princípios fundamentais assegurados em sua Constituição com foco nos resultados e pelo desenvolvimento socioeconômico nacional, tem o dever de controlar suas ações.

Para desenvolver esta pesquisa levantou-se uma pesquisa bibliográfica com o objetivo de obter-se embasamento teórico sobre o tema abordado, a fim de criar vínculo entre o discurso e os documentos não-científicos para a posterior reflexão e sugestão de uma ferramenta que simplifique o entendimento do cidadão sobre o alcance das metas administrativas dos gestores públicos.

Deste modo, esse trabalho terá importância de cunho social por trazer contribuições reflexivas e de sugestão de ferramenta que possam tornar intelectualmente acessível o controle dos resultados da Administração Pública, uma

vez que, este deve ser norteado pela busca da solidez e da eficiência de suas organizações, em prol da preservação dos valores e princípios estruturados pela própria Constituição Federal e cujo seu objetivo maior deve ser o interesse público.

Este trabalho encontra-se dividido em cinco partes, onde a primeira se trata da introdução, a segunda encontra-se a fundamentação teórica que buscou apresentar os conceitos de administração pública, os seus princípios e a forma como a mesma se estrutura, de modo a evidenciar qual o objetivo de sua aplicabilidade e a sua importância tanto para o Estado como para o cidadão. Após elucidar a importância da administração pública, explanou-se como o sistema orçamentário brasileiro está dividido de forma que este possa garantir o planejamento e o controle no exercício da administração e, por fim, foi conceituado o controle, e sua aplicação dentro da administração pública de modo que o objetivo geral que é o entendimento de sua importância em todo o ordenamento do sistema orçamentário seja alcançado. A terceira parte trouxe qual o processo metodológico adotado na construção do trabalho, a quarta parte traz a reflexão e discussão dos resultados da pesquisa e na última parte do trabalho foram feitas as considerações finais.

2 O PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Antes de embasarmos o papel da administração pública em relação ao povo, entendamos o que é o Estado e quais os poderes que o compõem, na definição que é oferecida pela doutrina constitucionalista, o Estado é a organização juridicamente soberana de um povo em um determinado território, chamando a si a necessidade de estimular a satisfação das necessidades coletivas, devendo intervir para promover a igualdade de condições e situações econômico-sociais. Meirelles (2002) contribui com a seguinte definição:

“O Estado é constituído de três elementos originários e indissociáveis: Povo, território e governo Soberano. Povo é o componente humano do Estado; Território, a sua base física; governo soberano, o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização” (MEIRELLES, 2002, p.59).

Sua atuação é de promover o bem estar social com uma sociedade livre justa e solidária, para tanto, ele é composto pela união de três poderes desprovidos de hierarquia: Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como devem atuar de forma independente e harmônica entre si, conforme consta na Carta Magna de 1988 em

seu artigo 2º: “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. O principal objetivo desses poderes é a proteção do cidadão, além de buscar o aumento da eficiência das atividades estatais.

2.1 A Tripartição dos Poderes da União e suas Funções

Para assegurar o desempenho de suas atividades as atribuições de cada um dos poderes estão divididas da seguinte forma:

Legislativo: é o responsável pela criação, aprovação e rejeição das leis do país dentro do ordenamento jurídico brasileiro, sendo composto pelo Congresso Nacional, ou seja, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Além desta função típica do legislativo, ele dispõe também de funções atípicas ao seu poder, no âmbito executivo fazendo a execução de todo o regime dos recursos humanos das assembleias e, no âmbito jurisdicional, quando o Senado Federal julga possíveis crimes de responsabilidade da Presidência da República.

Executivo: os órgãos que compõem o Poder Executivo são os responsáveis pelo desenvolvimento da administração pública, é o poder que executa a chefia governamental, a eles são destinadas as funções de executar e gerir as leis, sendo responsáveis pela administração e elaboração de políticas públicas, estabelecendo estratégias que promovam o bem-estar social aos cidadãos, nas esferas federal, estadual e municipal. Como função atípica no âmbito legislativo, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, conforme consta no artigo 62 da CF. Sendo vedada em algumas matérias:

“Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
- b) direito penal, processual penal e processual civil;
- c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
- d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II - que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República” (BRASIL, 1988).

O Poder Executivo é composto pelo Presidente da República, Ministérios, Secretarias da Presidência, Órgãos da Administração Pública e os Conselhos de Políticas Públicas, nos âmbitos estaduais e municipais é composto pelo governador e prefeito, e seus secretários.

Judiciário: é o responsável pelo cumprimento das leis, devendo julgar e interpretar os atos administrativos em detrimento das leis da Constituição Federal e das leis criadas pelo Legislativo. Ao Poder Judiciário cabe cuidar da administração e distribuição da justiça de forma independente, autônoma e imparcial. Eugenio Raúl Zaffaroni (1999), identifica três funções do Poder Judiciário contemporâneo: decidir os conflitos, controlar a constitucionalidade das leis e realizar seu autogoverno.

Os órgãos que compõem o poder judiciário são: o Supremo Tribunal Federal; o Conselho Nacional de Justiça; o Superior Tribunal de Justiça; os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; os Tribunais e Juízes do Trabalho; os Tribunais e Juízes Eleitorais; os Tribunais e Juízes Militares; os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. No poder judiciário também são identificadas funções atípicas, no âmbito legislativo por meio da elaboração de regimes internos e executivo quando administra questões internas como seus bens, serviços e servidores como folhas de pagamento, licenças, concessão de férias, dentre outros.

Quadro 1: Os três Poderes e suas funções

PODERES	FUNÇÃO TÍPICA	FUNÇÃO ATÍPICA
Legislativo	Legislar: Criar e aprovar leis	Executiva: fazendo a execução de todo o regime dos recursos humanos das assembleias; Jurisdicional: quando o Senado Federal julga possíveis crimes de responsabilidade da Presidência da República

Executivo	Executar: executa a chefia governamental, a eles são destinadas as funções de executar e gerir as leis	Legislativa: o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, conforme consta no artigo 62 da CF;
Judiciário	Julgar: realizar o cumprimento das leis, devendo julgar e interpretar os atos administrativos em detrimento das leis da Constituição Federal e das leis criadas pelo Legislativo.	Legislativa: realizando a elaboração de regimes internos; Executiva: quando administra questões internas como seus bens, serviços e servidores como folhas de pagamento, licenças, concessão de férias etc.

Fonte: Elaborado pela Autora

A tripartição dos poderes da União surgiu da necessidade de descentralizar o poder que ficava concentrado nas mãos de um pequeno grupo, buscando a efetivação de uma igualdade de direitos e um Estado justo e democrático, onde cada um dos poderes teriam autonomia para exercer o seu papel e liberdade de fiscalizar os outros poderes conforme estabelecido na Constituição, uma vez que, a concentração do poder do Estado nas mãos de um só órgão ou grupo dava margem ao desvio do objetivo final do mesmo, levando o detentor do poder a sobrepor os interesses do povo por interesses individuais. Nessa linha de pensamento John Locke (2003), observa que quem tem o poder de legislar não deveria ter também o poder de executar as leis “Não convém que as mesmas pessoas que detêm o poder de legislar tenham também em suas mãos o poder de executar as leis, pois elas poderiam se isentar da obediência às leis que fizeram, e adequar a lei à sua vontade”.

A composição dos poderes legislativos e executivo se dá por meio da votação direta, garantindo aos cidadãos a escolha de quem os representará para a composição e execução da administração pública capaz de melhor promover a satisfação dos interesses públicos, os membros do poder judiciário são definidos através de indicação pelo Presidente da República, devendo estes ter notável saber jurídico e carreira jurídica com reputação ilibada e serem aprovados pela maioria absoluta do senado para a posterior nomeação.

2.2 A Administração Pública

A administração pública é o conjunto de órgãos e entidades que, mantidas com recursos públicos, desempenham atividades cujo objetivo é atender e cumprir com as finalidades as quais a sociedade busca, ou seja, o bem-estar comum, tais como saúde, segurança, habitação, lazer, cultura. Os órgãos da administração pública têm como propósito tornar os direitos fundamentais em algo real e fático em que a população possa usufruir. Trata-se, portanto, do conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população. Para José Afonso da Silva (2007), a Administração Pública pode ser entendida como:

“(...) o conjunto de meios institucionais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. Essa é uma noção simples de Administração Pública que destaca, em primeiro lugar, que é subordinada ao Poder político; em segundo lugar, que é meio e, portanto, algo de que serve para atingir fins definidos e, em terceiro lugar, denota os seus dois aspectos: um conjunto de órgãos a serviço do Poder político e as operações, as atividades administrativas” (SILVA, 2007, p.655).

Segundo o constitucionalista, a administração pública está estritamente dependiosa do poder político, bem como essa deverá atuar para alcançar objetivos definidos, se dividindo em dois momentos, entre eles fática atuação do poder político e suas atividades.

José dos Santos Carvalho Filho afirma que administrar é uma ação em que o objetivo é conduzir da melhor maneira para realizar determinada atividade, conforme o autor, público não se limita apenas às atividades estatais, mas verificando uma abrangência generalizada da coletividade:

"o verbo administrar indica gerir, zelar, enfim uma ação dinâmica de supervisão. O adjetivo público pode significar não só algo ligado ao Poder Público, como também a coletividade ou ao público em geral. O sentido objetivo, pois, da expressão, deve consistir na própria atividade administrativa exercida pelo Estado por seus órgãos e agentes, caracterizando, enfim, a função administrativa. (CARVALHO, 2006, p.9)"

No Estado Democrático de Direito, a função administrativa é a atividade desempenhada pelas pessoas estatais, sujeitas a controle jurisdicional, no fiel cumprimento do dever de alcançar o interesse público. Na mesma perspectiva, Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, p.36) nos ensina que:

"função administrativa é a função que o Estado, ou quem lhe faça às vezes, exerce na intimidade de uma estrutura e regime hierárquico e que no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de ser desempenhada mediante comportamento infralegais ou, excepcionalmente, infraconstitucionais submetidos todos a controle de legalidade pelo Poder Judiciário" (BANDEIRA, 2005, p.36).

Seu caráter instrumental é que se trata de um meio para que o Estado alcance seus objetivos, a administração no sentido público deve servir ao Estado, exercendo suas atividades sempre em detrimento da Lei e estando dividida em dois grupos:

I. Administração Pública Direta

Corresponde aos órgãos que estão diretamente ligados ao Poder Executivo, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios e seus ministérios, secretarias e departamentos. Esses órgãos se caracterizam por atender aos interesses públicos primários, objetivando atender aos interesses diretamente ligados ao Estado tais como saúde, previdência, educação, entre outros, que correspondem às determinações do texto da Constituição.

II. Administração Pública Indireta

São entes personalizados que estão vinculados aos órgãos da administração direta e que detêm de autonomia administrativa e financeira. São eles: Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista.

Ao longo de sua história, a administração pública, divide-se em três modelos: a administração pública patrimonial, a administração pública burocrática e a administração pública gerencial.

Pode-se definir modelo de gestão pública como sendo o conjunto de métodos administrativos executados pela direção de uma organização para atingir seus objetivos traçados. Assim, esses métodos administrativos tendem a se modificar de acordo com cada organização, amarrado às metas e objetivos traçados. Esses modelos são resultados de reformas que se deram em busca do aperfeiçoamento de cada um deles.

No Brasil, as reformas à administração pública, tornaram-se necessárias uma vez que, grandes crises defrontam-se a ela. A primeira reforma foi a burocrática, em 1936. A segunda foi a de 1967 que surgiu como uma tentativa de descentralização e desburocratização. Em 1997, o governo de Fernando Henrique

Cardoso propõe a administração pública gerencial através de uma nova reforma em 1995, devido à grande crise do Estado dos anos 80 e à globalização da economia.

A administração burocrática é introduzida no Brasil com a finalidade de evitar práticas de corrupção e nepotismo, mas esse modelo acabou engessando o andamento dos processos, gerando inclusive, dúvidas a respeito da legitimidade da burocracia perante as demandas da cidadania. Para tanto, a administração gerencial surge com uma proposta de aperfeiçoamento da burocracia, corrigindo esses sintomas emblemáticos da mesma. O foco da administração gerencial é o aumento da qualidade dos serviços e a redução dos custos, propõe também o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações, orientada para resultados e o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de gerenciar com efetividade e eficiência. O cidadão passa de plateia/executores para ator/parte do Estado.

Esse modelo de administração surgiu também em decorrência do avanço tecnológico e de uma mudança na organização política que ocorria no mundo caracterizando-se por alterações no controle do serviço público, nas relações estabelecidas entre o poder público e seus servidores e, modificando também, como já citado, o foco da administração, que passa a enfatizar a eficiência, a qualidade e a efetiva concretização do regime democrático, mediante a participação mais intensa dos cidadãos. Dessa forma os avanços obtidos na gestão da administração pública por meio de reformas, aproximaram cada vez mais o papel da administração ao seu cliente, que é o povo e, descentralizando, portanto, o poder em detrimento de um pequeno grupo que facilitava o manuseio da máquina em favor de interesses particulares, passando a proporcionar o maior controle dos atos administrativos e a maior efetividade da administração como meio de o Estado oferecer direitos básicos aos cidadãos conforme estabelecidos na Constituição.

Quadro 2: Evolução dos Modelos de Administração Pública no Brasil

MODELO	CARACTERÍSTICAS
Patrimonial	<ul style="list-style-type: none"> - O Estado funciona como extensão do poder soberano - Os direitos são concedidos segundo critérios pessoais - Corrupção e nepotismo

Burocrático	- Surge como forma de combater a corrupção e o nepotismo - Foco interno: carreira, hierarquias funcionais
Gerencial	- Controle “a posteriori” dos resultados: Eficiência, fazer mais com menos Foco no cidadão - Indutora do Controle Social: Formatos organizacionais flexíveis e horizontalizados - Processo decisório descentralizado: Proativa e Inovadora

Fonte: Elaborado pela Autora

2.3 Os Pilares da Administração para Efetividade da Gestão

De acordo com o conceito clássico inicialmente desenvolvido por Henry Fayol, compete à gestão atuar através de atividades de planejamento, organização, liderança e controle, para assim, atingir os objetivos organizacionais pré-determinados. Administração representa governabilidade, gestão de uma empresa ou organização de forma que as atividades sejam administradas com planejamento, organização, direção e controle. Segundo Stoner (1999, p.4):

"A Administração é o processo de planejar, organizar, liderar e controlar os esforços realizados pelos membros da organização e o uso de todos os outros recursos organizacionais para alcançar os objetivos estabelecidos." (STONER, 1999, p. 4).

Chiavenato (2000) parece caminhar na mesma direção do conceito trazido por Stoner (1999) quando diz que a Administração é o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos a fim de alcançar objetivos.

O planejamento consiste em definir objetivos para traçar metas, assim identificando forças, fraquezas, oportunidades e ameaças. Interpretam-se dados, analisam-se recursos. O planejamento ocorre com base em muito estudo, muita pesquisa, antes da implantação de qualquer coisa, ele pode durar meses ou até anos. Stoner (1999, p.5) diz que:

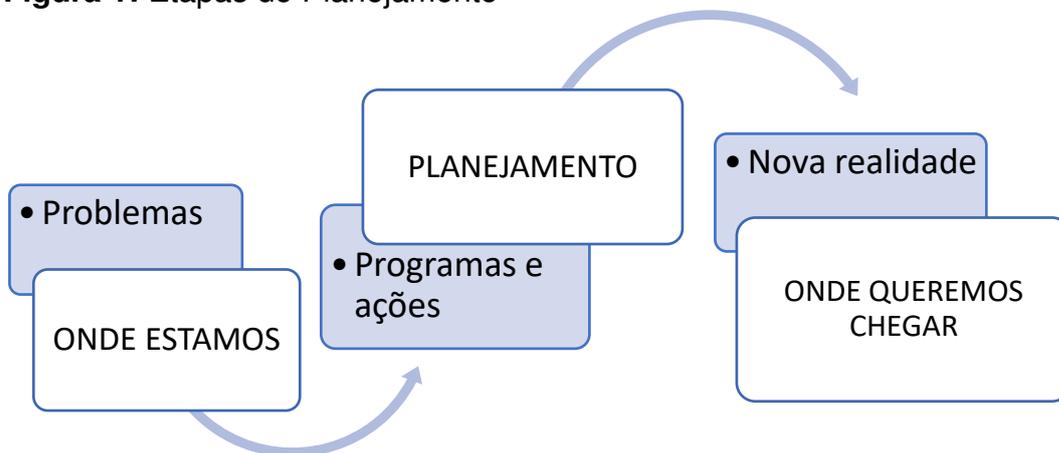
"Planejar significa que os administradores pensam antecipadamente em seus objetivos e ações, e que seus atos são baseados em algum método, plano ou lógica, e não em palpites. São os planos que dão à organização seus objetivos e que definem o melhor procedimento para alcançá-los."(STONER, 1999, p. 5).

De forma semelhante, Chiavenato (2000, p.195) diz que:

"O Planejamento figura como a primeira função administrativa, por ser aquela que serve de base para as demais funções. O Planejamento é a função administrativa que determina antecipadamente os objetivos que devem ser atingidos e como se deve fazer para alcançá-los." (CHIAVENATO, 2000, p. 195).

Trazendo esses conceitos sobre o planejamento como primeiro passo de uma boa administração para o contexto público, podemos arguir que o executivo, detentor da função de executor da administração pública, ao assumir um governo deve estabelecer quais os objetivos de seu governo para o Estado, avaliando o cenário em que se encontra para que possa definir onde se deseja chegar até o final do mandato tendo sempre como foco os interesses da população. Essa etapa se estabelece na elaboração do plano de governo que deve ser apresentado pelo chefe do executivo ao tomar posse do cargo, tanto na esfera federal, estadual e municipal, esse documento deve conter os programas prioritários a serem adotados, como também, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas do orçamento. Observa-se que todo esse planejamento visa garantia do alcance efetivo dos programas elaborados por determinado governo.

Figura 1: Etapas do Planejamento



Fonte: Elaborado pela Autora

O segundo ponto que o gestor deve estabelecer é o de organizar que significa preparar os processos a fim de obter os resultados planejados. Segundo Chiavenato (2000, p. 202) organizar consiste em:

Determinar as atividades específicas necessárias ao alcance dos objetivos planejados (especialização). 2. Agrupar as atividades em uma estrutura lógica (departamentalização). 3. Designar as atividades às específicas posições e pessoas (cargos e tarefas) (CHIAVENATO, 2000, p. 202).

Na administração pública a organização por parte do chefe do executivo para que o mesmo obtenha sucesso naquilo que planejou para o seu governo pode ser observada no processo de indicação dos ministros, onde cada um deles será o responsável por criar estratégias e diretrizes na aplicação dos recursos públicos como também são os responsáveis pela coordenação e supervisão dos órgãos das suas respectivas pastas. Por tanto, o chefe do executivo deverá articular e organizar a estrutura do seu governo indicando a determinados cargos quem ele entende que contém atribuições compatíveis com seu plano.

Para o autor, direção refere-se ao procedimento de decisões necessárias, para que os objetivos relacionados no planejamento continuem alinhados. Controle por sua vez é a possibilidade de vislumbrar todo o processo de planejar, organizar e direcionar, é liderar e discernir se o resultado almejado foi alcançado. Assim é possível recomeçar um novo ciclo com mais planejamento e suas etapas subsequentes.

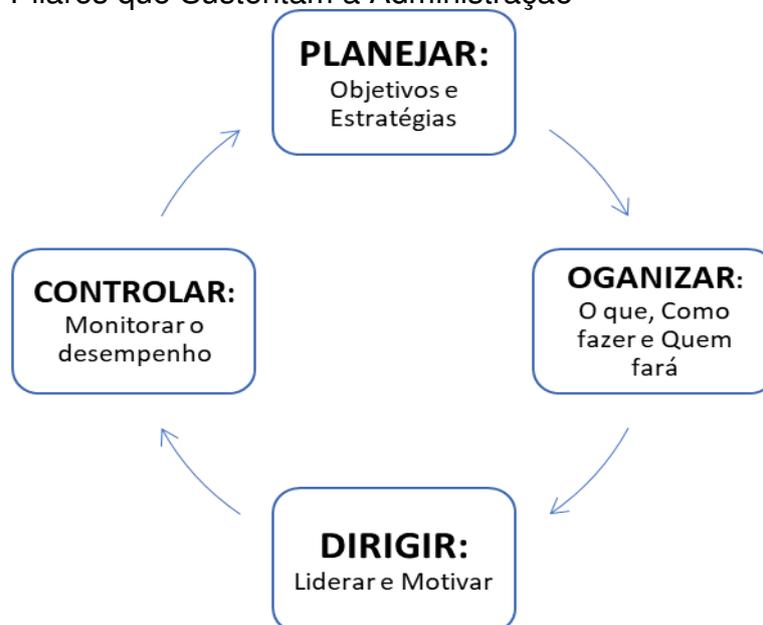
Stoner (1999) divide a função de controle em 4 elementos: “(1) estabelecer padrões de desempenho; (2) medir o desempenho atual; (3) comparar esse desempenho com os padrões estabelecidos; e (4) caso sejam detectados desvios, executar ações corretivas”. Sobre a finalidade do Controle, Stoner (1999, p.7) diz que: “através da função de controlar, o administrador mantém a organização no caminho escolhido”. De maneira semelhante, Chiavenato (2000) fala que a finalidade do controle é assegurar que os resultados do que foi planejado, organizado e dirigido se ajustem tanto quanto possível aos objetivos previamente estabelecidos.

O controle permite que seja medido o alcance do que foi planejado, ou seja, a importância do controle está diretamente ligada em assegurar o cumprimento do que foi planejado, permitindo que o gestor identifique possíveis erros ou desvios para que sejam aplicadas as devidas providências de correção. Aplicado à administração pública, o controle é fundamental para o combate às atividades que envolvem corrupção atuando na fiscalização de órgãos e atos públicos, na identificação de possíveis desvios de verbas, identificação de práticas de troca de favor, como também, na avaliação e análise do cumprimento das metas

estabelecidas por determinado governo, apresentando-se assim, como peça fundamental do processo administrativo para a efetivação do objetivo maior da administração pública para com a sociedade que é o de promover segurança, saúde, educação, segurança, lazer, bem estar, etc.

Logo se identifica que, se aplicado todo o processo da administração pública conforme consta na Constituição de 1988, acompanhando a evolução do modelo de administração pública no Brasil que se modificou de modo a manter maior foco no controle dos resultados e eficiência dos atos administrativos, obedecendo aos processos de escolha de representantes do povo para administrar as atividades públicas de modo a promover descentralização do poder e, ao final de todo esse processo, não forem praticadas as atividades de controle, conclui-se que todo o poder corre o risco de estar sendo posto sob o livre domínio de um só grupo, os governantes, e não de todo o povo, colocando também à prova o Estado de Direito visto que a lei é o mecanismo de controle do poder.

Figura 2: Os Pilares que Sustentam a Administração



Fonte: Elaborado pela Autora

2.4 Princípios da Administração Pública

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 estabelece algumas normas fundamentais à administração pública, essas normas são os princípios que servem de alicerce para a prática de atos administrativos que são: legalidade,

impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Tais princípios estão previstos da seguinte maneira:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” (BRASIL, 1988)

Esses princípios têm como finalidade dar unidade e coerência ao direito administrativo, controlando as atividades administrativas de todos os entes que integram a federação brasileira (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

O princípio da legalidade é um dos mais importantes para a administração pública, pois assegura que o administrador só deve fazer aquilo que estiver autorizado por lei. Este princípio submete o Estado à lei, assim a administração pública só pode ser exercida na conformidade da lei. Trata-se, portanto, da garantia mais importante do cidadão, protegendo-o de abusos dos agentes administrativos e limitando o Poder do Estado em interferir na esfera das liberdades individuais, caso o agente se distancie dessa realidade responderá em julgo de acordo com seus atos.

Na mesma linha de defesa atua o princípio da impessoalidade que impossibilita o administrador de fazer sua própria promoção quanto ao seu cargo, vez que, o mesmo atua em nome do interesse público, este princípio visa a neutralidade e a objetividade das atividades administrativas no regime político, que tem como objetivo principal o interesse público. Portanto o princípio da impessoalidade objetiva que o administrador não utilize seu cargo público de forma a beneficiar-se em interesses individuais.

Desta maneira, o princípio da moralidade significa que, o administrador tem que ter um comportamento ético, jurídico adequado. Este princípio está associado à honestidade. Para Meirelles (2000, p. 84):

“É certo que a moralidade do ato administrativo juntamente a sua legalidade e finalidade, além de sua adequação aos demais princípios constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima” (MEIRELES, 2000, p.84).

Não obstante, o princípio da publicidade defende que, os atos da administração pública devem ser publicados oficialmente para que todo cidadão tenha conhecimento e possa realizar o controle dos mesmos. Além disso, qualquer cidadão pode se dirigir ao Poder Público e requerer cópias e certidões de atos e

contratos, a administração pública deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a qualquer hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo. Esse princípio é, portanto, instrumento fundamental para que o cidadão possa realizar o controle dos atos administrativos dos agentes públicos, somando no combate à corrupção e desvio do foco do papel da administração pública.

E por fim, o princípio da eficiência que permite que toda ação administrativa tem que ser de bom atendimento, rapidez, urbanidade, segurança, transparente, neutro e sem burocracia, sempre visando a qualidade. O contribuinte, que paga a conta da Administração Pública, tem o direito de que essa administração seja eficiente, ou seja, tem o direito de exigir um retorno (segurança, serviços públicos, dentre outros) equivalente ao que pagou, sob a forma de tributos.

3 O PAPEL DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

Para melhor entendimento acerca do sistema orçamentário brasileiro, é necessário que se entenda o orçamento público. Segundo MOTA (2009, p.17):

“O orçamento público, portanto, é um ato administrativo revestido de força legal que estabelece um conjunto de ações a serem realizadas, durante um período de tempo determinado, estimando o montante das fontes de recursos a serem arrecadadas pelos órgãos e entidades públicas e fixando o montante dos recursos a serem aplicados pelos mesmos na consecução dos seus programas de trabalho, a fim de manter ou ampliar os serviços públicos, bem como realizar obras que atendam as necessidades da população.”

O orçamento das contas públicas encontra-se regido pela Lei 4.320 de 17 de março de 1964 e pela Constituição Federal de 1988, com finalidade principal de gerenciamento e controle das receitas e despesas das contas públicas, conforme dita seu artigo 1º: “Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal [...]”

O planejamento, como já citado neste trabalho, é essencial para a garantia de entrega dos serviços adequados ao cliente, e o mesmo é necessário no âmbito dos serviços prestados no setor público, sendo necessário para que o Estado consiga suprir com os direitos básicos de cada cidadão. Conforme consta no art. 6º da CF de 1988:

“São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) (BRASIL, 1988).

É através do orçamento que o Governo estima a receita a arrecadar em determinado exercício financeiro e fixa as despesas a serem efetuadas com o dinheiro, trata-se de uma peça de planejamento onde as políticas públicas são analisadas e ordenadas conforme sua prioridade para que passe a integrar o plano de governo não ultrapassando os limites do montante que se estima arrecadar para financiar os gastos. O processo de planejamento do gasto público envolve três etapas que são aprovadas em forma de lei fixadas na Constituição Federal que compõem o sistema orçamentário brasileiro: Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

3.1 Plano Plurianual – PPA

A primeira etapa de elaboração do planejamento do gasto público é a edição da Lei do Plano Plurianual, que de iniciativa do chefe do Executivo deve fixar quais as diretrizes, objetivos e metas para o período de quatro anos conforme dispõe o § 1º do art. 165 do texto constitucional:

“A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988).

O projeto de lei do PPA deve ser enviado ao congresso até o dia 31 de agosto do primeiro ano de mandato do chefe do executivo, o mesmo vale para a esfera federal, estadual e municipal, dessa forma, ele começa a ser executado no segundo exercício financeiro do referente mandato sendo encerrando no primeiro exercício financeiro do mandato seguinte.

Conforme estabelecido no § 1º do art. 165 da CF/1988 o PPA deve estabelecer:

- a) quais serão as diretrizes que evidenciarão o caminho a ser seguido pelo governo na gestão dos recursos dentro dos próximos quatro anos;
- b) quais serão os objetivos que o governo perseguirá para que até o fim do mandato a visão estabelecida seja concretizada;

- c) deverá apresentar também quais serão as medidas que levarão ao alcance dos objetivos;
- d) quais programas serão prioritários;
- e) qual o público alvo desses programas, entre outros pontos.

Dessa forma, documentando todo o planejamento do governo e transformando-o em lei depois de aprovado pelo congresso, aumenta-se a possibilidade não só do alcance dos resultados almejados, como também poderá ser instrumento de controle interno e externo na mensuração do cumprimento daquilo que foi planejado a se fazer com o dinheiro público.

Como exemplo deste planejamento ao analisar o PPA 2016-2019 do estado do Maranhão, observa-se que o governo apresentou através de gráficos e tabelas alguns pontos relacionados à saúde, educação, saneamento, entre outros, de modo a evidenciar qual a situação em que o estado se encontrava para assim traçar quais seriam os objetivos prioritários a serem adotados pelo governo. Analisemos alguns dados retirados do referido PPA apresentando indicadores relacionados ao saneamento básico do estado entre os anos de 2001 e 2013:

Figura 3: Percentual de domicílios com esgotamento sanitário, Brasil, Nordeste e Maranhão – 2001 a 2013

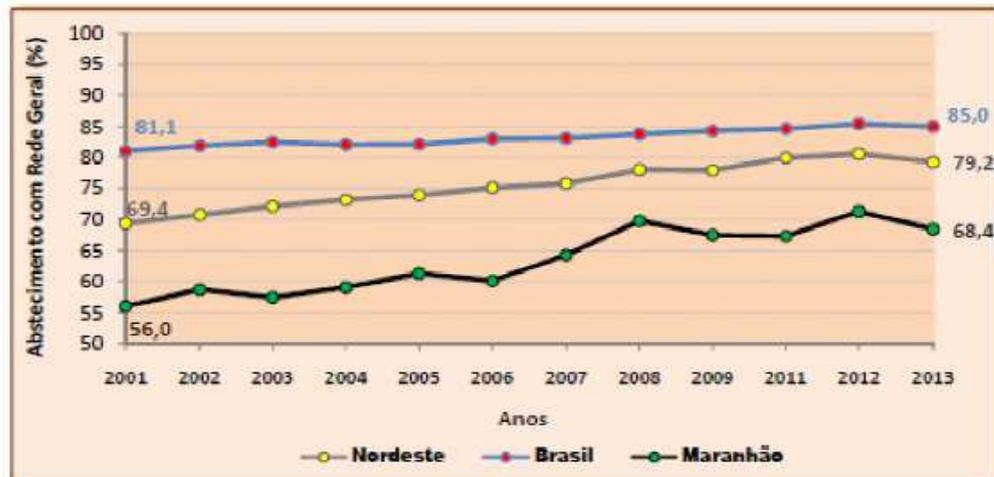
Esgotamento Sanitário (Percentual)												
Localidade / Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013
Não tinham												
Brasil	7,6	6,8	6,0	5,7	5,4	4,9	4,5	3,9	3,6	3,0	2,6	2,4
Nordeste	21,7	20,0	17,8	16,2	15,3	14,2	12,7	10,8	9,8	8,0	6,9	6,6
Maranhão	44,0	43,0	38,1	32,1	31,8	33,4	29,5	21,7	19,5	19,5	17,6	18,5
Tinham Inadequado												
Brasil	25,6	25,2	25,2	25,6	25,2	24,8	22,2	23,0	24,2	19,9	19,6	21,4
Nordeste	35,2	36,9	37,9	38,3	38,1	37,2	32,2	34,2	37,9	30,9	31,1	35,3
Maranhão	18,5	17,0	18,6	19,9	18,7	13,6	17,8	17,1	21,5	28,5	31,6	29,2
Tinham Adequado												
Brasil	66,7	68,1	68,9	68,7	69,4	70,3	73,3	73,1	72,2	77,2	77,8	76,2
Nordeste	43,1	43,0	44,3	45,5	46,6	48,6	55,1	55,0	52,3	61,1	62,0	58,1
Maranhão	37,4	40,0	43,3	48,0	49,5	53,0	52,7	61,1	58,9	52,0	50,8	52,3

Fonte: Plano Plurianual 2016-2019 SEPLAN - MA

Segundo os dados demonstrados na figura 3, o Maranhão com 52,3% dos domicílios que tinham esgotamento sanitário adequado, em 2013, encontrava-se abaixo da média do Nordeste (58,1) e do Brasil (76,2). Em relação aos domicílios que não tinham esgotamento sanitário adequado esse resultado é inverso, deixando

o Maranhão acima da média (18,5%) em relação ao Nordeste (6,6%) e ao Brasil (2,4%), observa-se que em nenhum dos aspectos analisados nessa tabela o estado do Maranhão se apresenta com bons resultados.

Figura 4: Percentual de domicílios com abastecimento de água da rede geral, Brasil, Nordeste e Maranhão – 2001 a 2013



Fonte: Plano Plurianual 2016-2019 SEPLAN - MA

No que se refere ao abastecimento de água adequado, o PPA apresentou através da tabela acima que o Maranhão (68,4) registrou índices abaixo da média do Nordeste (79,2) e do Brasil (85,0) entre os anos de 2001 e 2013. Esse tipo de análise serve para que o governo mensure e planeje os programas que deverá adotar para reverter tais quadros, visto que o acesso ao saneamento reflete nos indicadores de saúde e de mortalidade infantil, por exemplo. Seguindo a análise do PPA do Maranhão elaborado pelo chefe do executivo para os anos de 2016-2019 este apresenta, dentre os programas relacionados para sua desenvoltura ao longo do mandato, um programa cujo objetivo visa melhorar os índices sanitários mencionados anteriormente, logo se torna possível evidenciar que a elaboração do mesmo se dá de forma estratégica e ordenada de modo a promover melhorias nos serviços que são direitos básicos dos cidadãos.

A demonstrar o empenho no que concerne o planejamento do citado governo em relacionar estatísticas de um determinado grupo social a seus programas com a finalidade de reverter positivamente seus resultados, segue na figura 5 o Programa de Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário. Neste quadro o plano de governo detalha o programa, o tipo de programa,

o objetivo de programa, qual o público alvo, qual o órgão responsável e quanto esse programa vai custar.

Figura 5: Programa de Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário

Programa	0552 - Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário						
Tipo	Finalístico						
Objetivo	Ampliar a cobertura do abastecimento de água e esgotamento sanitário						
Público Alvo	Usuários das áreas urbanas dos municípios operados pela Caema						
Órgão Responsável	Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano						
Total do Programa	R\$ 1.813.138.431,80						
AÇÕES DO PROGRAMA							
Tipo	Órgão	Código	Título - Produto (Unidade de Medida) Regionalização (Início - Término)	2016		2017...	
				Meta	R\$	Meta	R\$
P	CAEMA	17060000	Implantação de Sistema de Esgoto Sanitário	1	21.194.264,00	1	21.789.823,00
			17060001	No Estado do Maranhão	1	21.194.264,00	1
P	CAEMA	17050000	Implantação de Sistemas de Abastecimento de Água	1	100.000,00	1	102.810,00
			17050001	No Estado do Maranhão	1	100.000,00	1
A	CAEMA	41600000	Produção Tratamento e Distribuição de Água Potável	549	108.035.442,00	566	111.071.239,00
			41600001	No Estado do Maranhão	549	108.035.442,00	566
A	CAEMA	42000000	Coleta, tratamento e Destino Final de Esgoto Sanitário	549	6.000.000,00	566	6.168.600,00
			42000001	No Estado do Maranhão	549	6.000.000,00	566
A	CAEMA	44500000	Gestão do Programa	0	46.341.453,00	0	47.643.646,80
			44500001	No Estado do Maranhão	0	46.341.453,00	0

Fonte: Plano Plurianual 2016-2019 SEPLAN - MA

Esse modelo de planejamento dos atos administrativos públicos contribui para que durante o governo seja feito o controle dos atos e no final de cada mandato seja realizada a avaliação do governo, medindo o que foi realizado em relação ao que foi planejado, vez que, o que for aprovado no PPA sempre estará nos limites do que se prevê que seja arrecadado para custeio dos mesmos.

3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Enquanto o PPA tem vigência de quatro anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias têm vigência de apenas um ano e está estabelecida no § 2º do art. 165 do texto constitucional:

“compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações da legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras de fomento” (BRASIL, 1988).

A LDO é subordinada ao PPA, devendo fixar os parâmetros para a orientação do orçamento do exercício seguinte de modo a estabelecer as metas e prioridades sem contrariar os dispositivos contidos no PPA. Ela é a responsável por

antecipar as diretrizes e prioridades dos gastos públicos, orientando os parâmetros a serem adotados para a elaboração do orçamento seguinte considerando alterações tributárias e riscos que possam afetar as contas públicas, funcionando, portanto, como um elo entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Entretanto, com a aprovação da Lei Complementar 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a LDO ganhou novas atribuições, conforme § 1º do artigo 4º da LRF:

“§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes” (BRASIL, 2000).

Conforme estabelecido e especificado na referente Lei, a LDO de 2016 do estado do Maranhão apresentou o anexo de metas fiscais da seguinte forma:

Figura 6: Anexos de Metas Fiscais do Estado do Maranhão 2016

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS ANEXO DE METAS FISCAIS METAS ANUAIS 2016									
AMF - Demonstrativo 1 (LRF, art. 4, § 1º)									
R\$ 1,00									
ESPECIFICAÇÃO	2016			2017			2018		
	Valor	Valor	% PIB	Valor	Valor	% PIB	Valor	Valor	% PIB
	Corrente (a)	Constante	(a/ PIB) x 100	Corrente (b)	Constante	(b/ PIB) x 100	Corrente (c)	Constante	(c/ PIB) x 100
Receita Total	14.794.447.462	14.647.866.047	22,93	15.708.854.310	15.553.180.559	23,39	16.680.354.112	16.515.061.300	23,86
Receitas Primárias (I)	13.342.574.716	13.210.378.262	20,68	14.113.129.199	13.973.268.983	21,01	15.027.382.488	14.878.469.684	21,50
Despesa Total	14.794.447.462	14.647.866.047	22,93	15.708.854.310	15.553.180.559	23,39	16.680.354.112	16.515.061.300	23,86
Despesas Primárias (II)	13.704.512.993	13.568.730.503	21,24	14.332.844.189	14.190.806.611	21,34	15.138.814.840	14.988.797.805	21,65
Resultado Primário (I) - (II)	-361.938.277	-358.352.240	-0,56	-219.714.990	-217.537.628	-0,33	-111.432.353	-110.328.122	-0,16
Resultado Nominal	371.051.001	367.374.677	0,58	395.099	391.184.292	0,59	420.690.916	416.522.109	0,60
Dívida Pública Consolidada	6.239.543.351	6.177.722.786	9,67	6.639.349.366	6.573.553.835	9,89	7.064.773.418	6.994.765.536	10,11
Dívida Consolidada Líquida	5.616.572.340	5.560.924.090	8,70	6.011.672.046	5.952.096.757	8,95	6.432.362.962	6.368.621.907	9,20

Fonte: LDO MA 2016

O § 2º do mesmo artigo da LRF especifica ainda que a LDO deverá apresentar em seus anexos:

- a) avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

- b) demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
- c) evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
- d) avaliação da situação financeira e atuarial (dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial);
- e) demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Figura 7: Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior

MARANHÃO LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS ANEXO DE METAS FISCAIS AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS DO EXERCÍCIO ANTERIOR 2016						
AMF - Demonstrativo 2 (LRF, art. 4º, §2º, inciso I)						R\$ 1,00
ESPECIFICAÇÃO	Metas Previstas em 2014 (a)	% PIB	Metas Realizadas em 2014 (b)	% PIB	Variação	
					Valor (c) = (b-a)	% (c/a) x 100
Receita Total	13.648.686.119	22,58	13.626.197.288	22,55	(22.488.831)	(0,16)
Receitas Primárias (I)	12.507.790.918	20,70	12.340.039.106	20,42	(167.751.812)	(1,34)
Despesa Total	13.648.686.119	22,58	13.657.393.710	22,60	8.707.591	0,06
Despesas Primárias (II)	12.832.568.225	21,23	12.778.718.895	21,14	(53.849.330)	(0,42)
Resultado Primário (III) = (I-II)	(324.777.307)	(0,54)	(438.679.789)	(0,73)	(113.902.482)	35,07
Resultado Nominal	655.440.303	1,08	1.753.135.889	2,90	1.097.695.586	167,47
Dívida Pública Consolidada	6.043.234.062	10,00	5.510.707.694	9,12	(532.526.368)	(8,81)
Dívida Consolidada Líquida	4.535.632.725	7,50	4.897.069.432	8,10	361.436.707	7,97

FONTE: Sistema SIAFEM, Unidade Responsável SEPLAN, Data da emissão 13/4/2015 e hora de emissão 14:14.

Fonte: LDO MA 2016

A LRF determina também que seja apresentado o Anexo de Riscos Fiscais onde deverão ser avaliados os passivos contingentes e outros riscos que poderão afetar as contas públicas, somando como instrumento de planejamento e controle da administração pública, utilizando ferramentas de caráter preventivos com a finalidade de garantir saúde financeira dos entes federais, estaduais e municipais.

Além de proporcionar maior controle na administração pública com medidas que priorizam a prevenção de que o orçamento seja executado de maneira danosa deixando dívidas de um governo para o outro, através do cumprimento das metas fiscais, é importante destacar uma das maiores contribuições da LRF com o controle na administração pública que é o estímulo à transparência através da especificação de relatórios que devem ser apresentados em meios eletrônicos de acesso público, como o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

“O RREO abrangerá os órgãos da administração direta e entidades da administração indireta de todos os poderes, que recebam recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, inclusive sob a forma de subvenções para pagamento de pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.” (TESOURO NACIONAL).

Figura 8: Relatório Resumido da Execução Orçamentária

GOVERNO FEDERAL RELATORIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTARIA BALANÇO ORÇAMENTARIO ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL JANEIRO A JULHO DE 2018			
RREO - Anexo 1 (LRF, art. 52, inciso I, alíneas "a" e "b" do inciso II e § 1º)			
RECEITAS	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA (a)	No Mês (b)
RECEITAS (Exceto Intra-Orçamentárias) (I)	2.330.104.180	2.330.104.180	181.087.228
RECEITAS CORRENTES	1.513.302.790	1.513.302.790	134.933.158
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA	491.075.630	491.075.630	41.791.025
Impostos	482.710.958	482.710.958	41.099.727
Taxas	8.364.672	8.364.672	691.298
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	843.378.330	843.378.330	68.257.364
Contribuições Sociais	826.899.563	826.899.563	67.011.063
Contribuições Econômicas	16.478.767	16.478.767	1.246.300
RECEITA PATRIMONIAL	89.318.622	89.318.622	14.295.872
Exploração do Patrimônio Imobiliário do Estado	2.087.756	2.087.756	202.377
Valores Mobiliários	21.998.275	21.998.275	2.457.963
Delegação de Serviços Públicos Mediante Concessão, Permissão, Autorização ou Licença	5.516.155	5.516.155	344.555
Exploração de Recursos Naturais	57.067.869	57.067.869	11.030.024
Exploração do Patrimônio Intangível	5	5	0
Cessão de Direitos	2.642.434	2.642.434	259.386
Demais Receitas Patrimoniais	6.128	6.128	1.568
RECEITA AGROPECUARIA	23.453	23.453	1.669
RECEITA INDUSTRIAL	955.685	955.685	148.399
RECEITA DE SERVIÇOS	40.633.068	40.633.068	8.064.596
Serviços Administrativos e Comerciais Gerais	3.603.856	3.603.856	263.445
Serviços e Atividades Referentes à Navegação e ao Transporte	3.253.763	3.253.763	408.481
Serviços e Atividades referentes à Saúde	1.844.800	1.844.800	158.731
Serviços e Atividades Financeiras	31.899.619	31.899.619	7.231.593
Outros Serviços	31.030	31.030	2.347
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	1.092.821	1.092.821	69.991
Transferências da União e de suas Entidades	668.566	668.566	65.853
Transferências dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades	103.708	103.708	-1.929

Fonte: RREO

De tal modo, o cumprimento da função principal da LDO é essencial para a efetividade dos resultados almejados pelo PPA, da Silva (2007) questionou a compatibilidade entre as metas constantes no PPA, na LDO e na LOA: “se esses

instrumentos de planejamento devem manter perfeita sintonia entre si, então, depreende-se que a inconsistência de um refletirá no resultado do outro.” E a mesma deve ser elaborada obedecendo aos requisitos contidos no artigo 165 da CF/1988 e na LRF/2000:

Quadro 3: Conteúdo da LDO

Conteúdo da LDO	
CF/1988	LRF/2000
A) definir as metas e prioridades da Administração Pública; B) dar orientações básicas para a elaboração da lei orçamentária anual; C) dispor sobre as alterações na legislação tributária; D) estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; E) dispor sobre a política de pessoal e encargos sociais;	A) dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; B) definir os critérios e formas de limitação de empenho; C) estabelecer as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; D) estabelecer as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas; E) definir o montante e forma de utilização da reserva de contingência; F) dispor sobre a contratação excepcional de horas extras; I) definir critérios para o início de novos projetos; J) definir as despesas consideradas irrelevantes; K) definir as condições para a renúncia de receitas.

Fonte: artigo 165/CF; LC 101/00

3.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária Anual é o instrumento do orçamento que se apresenta com a função essencial de estimar as receitas e fixar as despesas para um exercício financeiro, através dela serão estabelecidas todas as ações que deverão ser seguidas pelo governo para a obtenção dos resultados, nenhuma despesa pública que não conste no orçamento poderá ser executada. Sua elaboração é de iniciativa do poder Executivo, para que em seguida seja enviada ao Congresso para sua devida apreciação e modificação conforme necessário. Compete aos deputados e senadores o remanejamento dos investimentos para as áreas e regiões consideradas prioritárias por meio das emendas, em seguida o projeto é votado e aprovado,

depois de aprovado, é sancionado pelo chefe do executivo transformando-se em Lei. Sua vigência, assim como a LDO, é anual devendo estar de acordo com os parâmetros da mesma.

A LOA compreende três orçamentos conforme determina o § 5º do artigo 165 da Constituição de 1988:

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

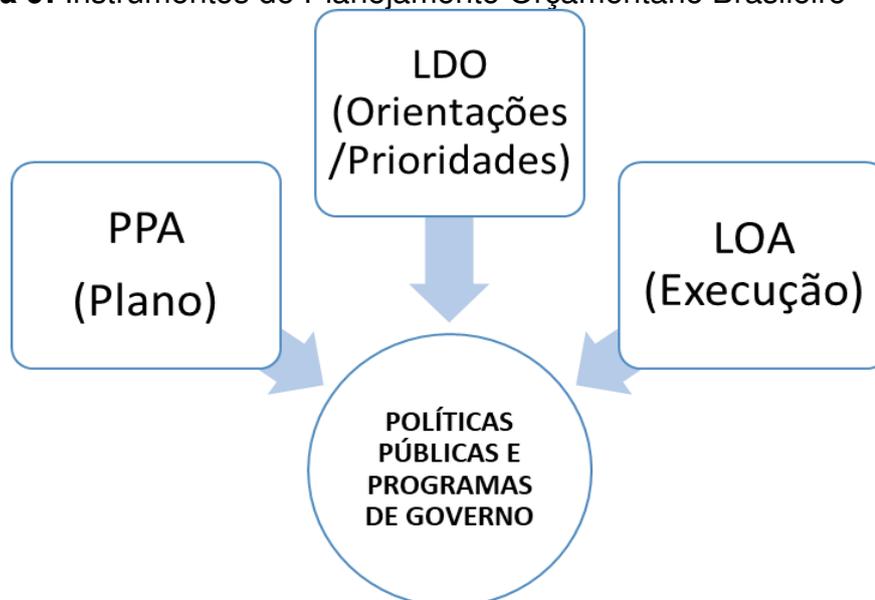
I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

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

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 1988)

A LOA, portanto, é a execução prática de todo o processo de planejamento do orçamento, que é elaborado embasado na lei e regido por princípios orçamentários, de modo que fique assegurada a sua devida aplicabilidade.

Figura 9: Instrumentos de Planejamento Orçamentário Brasileiro



Fonte: Elaborado pela Autora

A forma como os instrumentos orçamentários foram sistematizados objetiva nada mais que a indução de continuidade no processo de planejamento e execução da administração pública, atrelando um plano global de governo a um

plano que estabeleça as diretrizes para cada exercício seguinte. Nas figuras a seguir observam-se os resumos das receitas estimadas e despesas fixadas na LOA 2016 do estado do Maranhão:

Figura 10: Resumo Geral da Receita Estimada para o Estado do Maranhão 2016

EXERCÍCIO DE 2016		RS 1,00
RESUMO GERAL DA RECEITA		Recursos de Todas as Fontes
ESPECIFICAÇÃO	VALOR	
RECEITAS CORRENTES	15.967.843.357	
RECEITA TRIBUTÁRIA	6.517.079.042	
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	600.365.099	
RECEITA PATRIMONIAL	256.471.516	
RECEITA AGROPECUÁRIA	0	
RECEITA INDUSTRIAL	0	
RECEITA DE SERVIÇOS	519.299.938	
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	7.904.751.506	
TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS CORRENTES	0	
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	169.876.257	
DEDUÇÕES DA RECEITA	2.017.793.948	
RECEITAS CORRENTES - INTRA-ORÇAMENTÁRIAS	726.288.557	
RECEITAS DE CAPITAL	2.005.697.012	
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	1.297.479.338	
ALIENAÇÃO DE BENS	45.000.000	
AMORTIZAÇÕES DE EMPRÉSTIMOS	1.650.000	
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	241.567.674	
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	420.000.000	
TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS - CAPITAL	0	
TOTAL	16.682.034.979	

Fonte: LOA MA 2016

Figura 11: Resumo Geral da Despesa Fixada para o Estado do Maranhão 2016

EXERCÍCIO DE 2016		RS 1,00		
RESUMO GERAL DA DESPESA				
ESPECIFICAÇÃO	TODAS AS FONTES			TOTAL
	RECURSOS DO TESOURO	RECURSOS DE OUTRAS FONTES		
DESPESAS CORRENTES	12.137.810.977	1.843.746.733		13.981.557.710
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	6.386.261.729	1.488.846.691		7.875.108.420
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	427.008.181			427.008.181
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	5.324.541.067	354.900.042		5.679.441.109
DESPESAS DE CAPITAL	2.128.692.235	283.879.726		2.412.571.961
INVESTIMENTOS	1.524.658.703	279.459.726		1.804.118.429
INVERSÕES FINANCEIRAS	2.000.000			2.000.000
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	602.033.532	4.420.000		606.453.532
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	287.905.308			287.905.308
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	287.905.308			287.905.308
TOTAL	14.554.408.520	2.127.626.459		16.682.034.979

Fonte: LOA MA 2016

Conforme analisadas, as leis que compõem o sistema orçamentário estão dispostas de modo que se estabeleça um ciclo dinâmico entre elas, cooperando mutuamente para o gerenciamento e controle das receitas e despesas dos órgãos da administração pública:

Figura 12: Ciclo Orçamentário



Fonte: Elaborado pela Autora

4 O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública é sujeita a controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de ela mesma exercer o controle sobre os próprios atos. Sua finalidade é assegurar que a administração atue de acordo com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, constituindo poder e dever dos órgãos a que a Lei atribui essa função, precisamente pela sua finalidade corretiva, portanto o controle é elemento essencial ao Estado de Direito, não podendo ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu. Maria Zanella Di Pietro (2002, p. 435) define controle na Administração Pública como o "poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico".

Já Fernanda Marinela (2010), explana o controle da administração como “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos para a fiscalização e revisão de toda atividade administrativa”.

Assim, pode-se compreender que o controle desempenha papel finalístico de garantir que a administração desempenhe suas atividades em conformidade com os princípios encontrados na Constituição Federal. O controle na administração pública está disposto na lei n.º 4.320/64 onde o art. 1º define: “Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1964), bem como, em seu art. 75º:

O controle da execução orçamentária compreenderá:

- I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
- III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços (BRASIL, 1964).

4.1 Controle Interno

O controle da administração pública abrange formas de fiscalização onde a administração fiscaliza seus próprios atos ou os atos realizados por outros órgãos públicos, podendo e devendo também, partir do cidadão a iniciativa de controlar esses atos. Além disso, a forma de controle pode variar conforme outros aspectos, que analisaremos mais adiante.

O Controle Interno é o controle exercido por cada poder da administração pública sobre os seus próprios atos administrativos, ou seja, caracteriza-se por ser realizado dentro de um mesmo poder. Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 929) defende que o controle interno refere-se a todo e qualquer controle exercido no âmbito de um mesmo poder, ainda que entre pessoas jurídicas diferentes. O artigo 74 da CF/1988 elenca que os poderes deverão manter sistemas de controle interno que compreenderão:

- a) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

- b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- c) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- d) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.”

De tal modo, os três poderes da administração pública, ao exercerem o controle administrativo dos seus próprios atos estarão realizando o controle interno e cabe aos mesmos, denunciar qualquer irregularidade encontrada para o Tribunal de Contas. Como exemplo de controle sobre os atos dentro do mesmo poder, temos a Presidência da República, órgão do Poder Executivo, que pode controlar os atos dos seus ministros, podendo anular um ato do ministro quando ilegal ou revogar uma decisão quando considerar inoportuna. Este é o controle de autotutela exercido dentro do controle interno, pois é exercido verticalmente obedecendo a uma relação de hierarquia.

Dentro do controle interno do Poder Executivo há, também, o controle de tutela que se caracteriza por um órgão da administração pública direta controlar um ente da administração pública indireta, obedecendo assim, a uma relação de vinculação. A exemplo, o Ministério da Educação (Administração Direta) controla a autarquia Universidade Pública Federal (Administração Indireta) e ambas têm relação de vinculação dentro do Poder Executivo.

4.2 Controle Externo

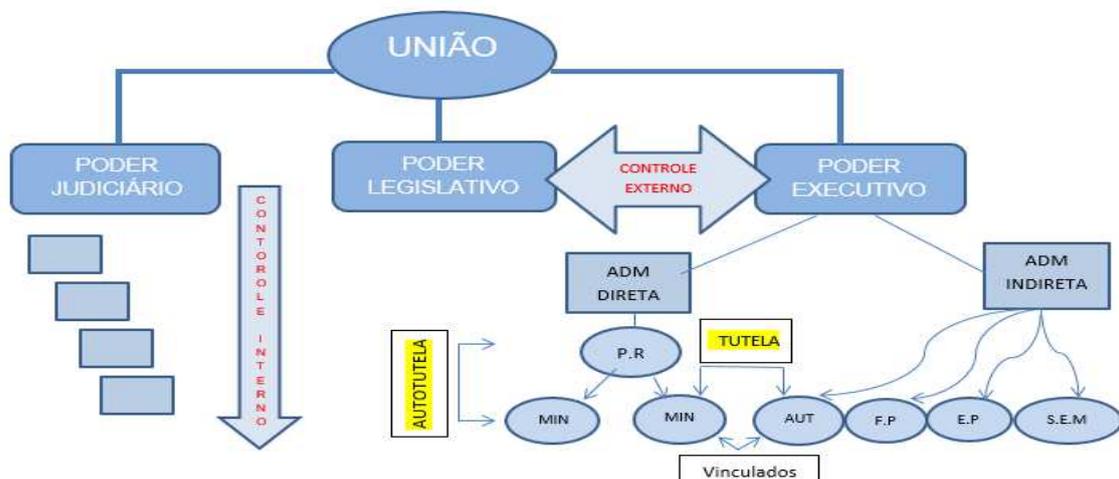
Ocorre quando um poder exerce controle sobre os atos de outro poder ou, mais precisamente, quando é exercido por um órgão ou poder estranho à Administração Pública. Guerra (2005) contribui com o conceito de controle externo como sendo aquele que tem iniciativa de um órgão apartado do órgão controlado, cujo sua finalidade é a efetivação dos mecanismos em prol da plena eficácia das ações de gestão governamental, deste modo, a fiscalização da administração pública deve contemplar a gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora às suas partes, garantindo que essa gestão ocorra em consonância com os princípios

determinados pelo ordenamento jurídico, tais como, os da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, entre outros.

Neste caso o Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas controla os atos do poder executivo no aspecto financeiro, fiscalizando as contas públicas, de modo a averiguar a probidade dos atos públicos, a regularidade dos gastos e do emprego de bens, e a fiel execução do orçamento, ou seja, se o mesmo está sendo utilizado de acordo com a lei. A Lei 4.320/64 em seu artigo 81 atribui o controle externo ao Poder Legislativo “o controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento” enquanto o artigo 82 trata da periodicidade da efetivação da fiscalização “o Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios.”

Cabe elucidar que, o Tribunal de Contas, embora auxilie o Poder Legislativo no que concerne o controle externo, não é órgão subordinado a esse, tendo autonomia e independência. (MEDAUAR, 1993, p.14) contribui para essa perspectiva afirmando “Insta frisar que não há qualquer hierarquia entre o controle interno e o externo. O que ocorre, na verdade, é a complementação de um sistema pelo outro.” Gualazzi (1992) define os Tribunais de Contas no Brasil como responsável por “exercer, de ofício, o controle externo, fático e jurídico, sobre a execução financeiro-orçamentária, em face dos três poderes do Estado, sem a definitividade jurisdicional”.

Figura 13: O Controle Interno e Externo



Fonte: Elaborado pela Autora

4.3 Controle Social

É o controle externo realizado pelo povo, a administração pública é apenas a gestora dos interesses públicos e o titular desses interesses é o próprio povo, devendo assim, participar da fiscalização dos atos públicos. No decorrer da evolução do modelo de administração pública, nota-se que, a mesma se modificou de modo a melhorar a aplicabilidade da administração em atender os interesses públicos, de modo a somar com essas mudanças e com a aplicação do controle e maior participação do povo às contas públicas, observa-se na Constituição algumas leis específicas que determinam ferramentas de controle.

Assim, através de irregularidades constatadas pelos tribunais de contas e pelos órgãos de controle interno, que frequentemente são divulgadas pela imprensa fortalecem o conceito de controle social e, nos últimos anos, o Brasil tem vivenciado diversas denúncias e investigações de corrupção praticadas por agentes públicos, isso desperta no povo o aumento do seu interesse pelo controle dos atos desses agentes, aumentando o entendimento de que essas práticas de mau uso de cargos públicos para atendimento de interesses próprios, reflete diretamente na vida de cada cidadão quando não consegue ter seus direitos básicos atendidos, como acesso à educação, saúde, saneamento e segurança. Nesse sentido Barros (1998, p. 31) destaca que “ao longo de décadas, os governos submeteram os objetivos de sua ação aos interesses particulares de alguns grupos dominantes, sem qualquer compromisso com o interesse da coletividade”.

Em outras linhas, pode-se afirmar que o controle social está diretamente ligado à capacidade e oportunidade do cidadão se mobilizar pela garantia dos seus direitos. A Cartilha “Controle Social” (CGU, 2008, pág. 16), da CGU elenca:

“[...] tendo em vista a complexidade das estruturas político-sociais de um país e do próprio fenômeno da corrupção, o controle da Administração Pública não se deve restringir ao controle institucional. É fundamental para toda a coletividade que ocorra a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados.” (CGU, 2008, pág. 16).

A partir do momento que o cidadão se percebe como principal agente fiscal da administração pública, ele entende que sua investigação pelos resultados das contas públicas e pela entrega dos planos de governo deve ser ativa, para que assim se possa cobrar e garantir a efetividade dos serviços públicos. A importância

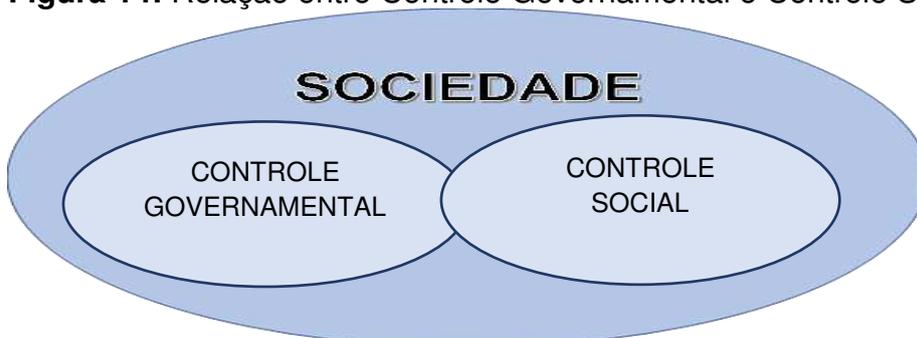
do controle dentro da função administrativa é percebida desde o desenvolvimento da Teoria Clássica da Administração, onde, segundo Chiavenato (1977), Fayol define o ato de administrar como sendo: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar:

Prever é visualizar o futuro e traçar o programa de ação.
 Organizar é constituir o duplo organismo material e social da empresa.
 Comandar é dirigir e orientar o pessoal.
 Coordenar é ligar, unir, harmonizar todos os atos e todos os esforços coletivos.
 Controlar é verificar que tudo ocorra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas. (CHIAVENATO, 1977, p. 59).

Neste contexto e como mencionado anteriormente, a função administrativa contempla o planejamento, a organização, a direção e o controle, onde controlar refere-se à verificação do desempenho e à prestação de contas, portanto a participação do cidadão é indispensável ao desenvolvimento da função controlar, visto que o Estado através do exercício de suas atividades públicas deve sempre atender às necessidades do povo, que é o verdadeiro detentor do poder. Nessa premissa Correia (2004) destaca os pensamentos de Rousseau e Locke, sobre o controle social onde segundo o Rousseau a autora indica que “[...] o povo controla o Estado, já que esse é expressão da vontade geral. O controle social é do povo sobre o Estado para a garantia da soberania popular (CORREIA, 2004, p.158-159)”. E em Locke, o controle social “[...] é no sentido de limitar sua ação à garantia dos direitos naturais do indivíduo à propriedade, à vida e à liberdade, através da vigilância ao cumprimento das Leis (CORREIA, 2004, p.156)”.

Portanto, o controle deve ter iniciativa tanto governamental (controle interno e controle externo) como social (individualmente ou em conjunto pela sociedade), devendo agir conjuntamente pelo desenvolvimento da sociedade e pela efetividade do cumprimento dos objetivos da administração pública.

Figura 14: Relação entre Controle Governamental e Controle Social



Fonte: Elaborado pela autora

Segundo Braga 2011, o Controle Social contempla três funções:

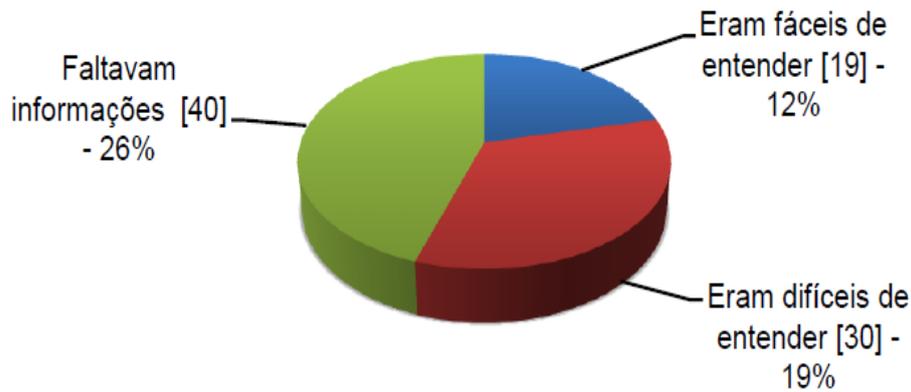
- 1) função política: que se expressa pela participação de segmentos da sociedade civil em processos decisórios, de promoção da transparência e do acompanhamento da gestão pública;
- 2) função jurídica: que se faz presente ao funcionar como elemento de defesa dos interesses individuais e coletivos e dos aspectos de legalidade da gestão pública, conforme previsto no ordenamento jurídico e na legislação vigente;
- 3) função social: assegurar ou ampliar os direitos sociais aos cidadãos ou àquelas comunidades, antes excluídas desses direitos. Manifesta-se quando estimulam-se os cidadãos ao aprendizado da cidadania e a serem sujeitos ativos. (BRAGA, 2011, p. 53)

No entanto, apesar do crescimento da consciência por parte dos cidadãos em controlar as contas públicas e os atos praticados pelos agentes da administração pública, praticar efetivamente este controle se depara com alguns fatores de impedimento, como por exemplo, a falta de conhecimento dos processos administrativos no âmbito da gestão pública, como também a dificuldade na leitura de relatórios de resultados publicados eletronicamente pelos órgãos públicos. Em pesquisa sobre controle social, realizada com pessoas 154 pessoas de perfil que diferem em diversos aspectos Linhares e Humenhuk destacam em seus resultados que:

Quase a totalidade (99%) tem interesse em saber como é gasto o imposto que o cidadão paga;
 93% dos pesquisados revelaram que já acessaram o site de algum órgão público ou da prefeitura de sua cidade, sendo que 52% buscaram informações sobre contas públicas e tão somente 44% encontrou algo;
 Das informações disponíveis sobre contas públicas nos sites, tão somente 12% dos pesquisados afirmaram ter facilidade em entender, enquanto 19% encontraram dificuldades e 26% afirmaram faltar informações;
 E, por fim, 40% dos pesquisados disseram que é preciso “facilitar a informação” (LINHARES; HUMENHUK, p.24).

Tais dados evidenciam o controle social precisa passar por algumas evoluções até alcançar a excelência de sua efetividade, ao observar que entre os entrevistados 93% já acessaram algum site de órgão público e apenas 12% teve facilidade em entender, percebe-se que o controle social é prejudicado não pela falta de interesse, mas sim pela dificuldade de entendimento ou pela falta de informações.

Figura 15: Opinião dos Entrevistados Sobre as Informações Disponíveis



Fonte: (Linhares; Humenhuk)

4.4 Transparência Eletrônica como Ferramenta de Controle

O orçamento público deve seguir um ciclo que constitui o planejamento do mesmo, obedecendo a regras estabelecidas na Constituição de 1988. Os principais instrumentos de planejamento e controle das contas públicas estão descritos no artigo 165 do texto constitucional que são o PPA, LDO e LOA, conforme já mencionados, no entanto, a partir de sucessivos governos que praticavam o aumento de gastos sem fonte segura de financiamento dos mesmos acabam deixando dívidas como herança de um governo para o outro, o que desencadeia diversos problemas para a população como o aumento de impostos, mais inflação ou menos investimentos. Tais fatos atrelados a casos de corrupção praticada na administração pública fortaleceram a necessidade da aplicação de leis complementares que especificassem a aplicação de algumas regras de modo a somar para o crescimento do controle sobre o orçamento e sobre os atos administrativos públicos.

4.4.1 Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

A Lei Complementar nº 101 entra em vigor em 04 de maio de 2000, com o objetivo de reforçar os princípios da Carta Magna e o controle nas contas públicas de modo a combater o déficit público assim como descrito por Matias e Campello (2000, p. 36).

“No resto do mundo, também ocorreram profundas mudanças exigindo que os governantes empreendessem esforços para obter uma maior eficiência, eficácia e efetividade da administração pública, assim, agilizar e modernizar o Estado tem sido objetivo político de diversos países. A tarefa de gerar um Estado mais barato e eficiente exige um maior controle dos gastos públicos e uma maior transparência na aplicação dos recursos públicos. O Brasil também vem desenvolvendo medidas para alcançar um Estado menor, ágil e inteligente. A proposta da elaboração e aprovação da LRF surgiu nesse contexto”

Deste modo, a LRF disporá da tributação e do orçamento regulamentando, portanto, o artigo 163 da CF/88 conforme observa Rosa (2009, p. 50)

“Esta lei, que regula o art. 163 da CF/88, o qual dispõe sobre os princípios fundamentais e normas de finanças públicas, e o art. 169 da mesma Carta, veio a estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e para regulamentar uma série de questões relacionadas à Administração Pública brasileira visando assegurar à sociedade que todas as pessoas jurídicas de direito público interno terão que obedecer, sob pena de severas sanções, aos princípios do equilíbrio das contas públicas, de gestão orçamentária e financeira responsável, eficiente, eficaz e, principalmente, transparente.”

O capítulo I define que às disposições da lei estarão obrigados a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, compreendendo também, os poderes, os Tribunais de Contas, o Ministério Público, Empresas Controladas e Empresas Estatais Dependentes. A LRF se estabelece sob quatro princípios base que são o planejamento, transparência, controle e responsabilização.

Planejamento ao estabelecer novas regras, metas e limites nos gastos, como limites mínimos para despesas com saúde e educação e limite máximo dos gastos com pessoal. Ainda relacionado ao planejamento ficaram estabelecidas algumas regras à LDO e LOA, de modo que estas primam pela real vinculação entre o planejamento e a execução do gasto público. No quadro são apresentadas algumas das regras anexadas às respectivas leis orçamentárias:

Quadro 4: Conteúdos Adicionados à LDO e LOA Segundo LRF

LDO	LOA
<p>A) equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;</p> <p>B) o Anexo de Metas Fiscais em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. O Anexo conterá:</p> <p>I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;</p> <p>II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;</p> <p>III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;</p> <p>IV - avaliação da situação financeira e atuarial</p> <p>C) Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas.</p>	<p>A) As despesas relativas à dívida pública, bem como as receitas que as atenderão, deverão constar da Lei Orçamentária Anual; já o refinanciamento da dívida deverá constar separadamente.</p> <p>B) A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou em legislação específica.</p> <p>C) É vedado consignar na Lei Orçamentária Anual crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.</p>

Fonte: LC 101/00

Ao definir que sejam elaborados e publicados relatórios de Anexo de Metas Fiscais, Anexo de Riscos Fiscais conforme discriminados acima, como também do Relatório Resumido da Execução Orçamentário e do Relatório de Gestão Fiscal a LRF acaba por contribuir diretamente com a transparência e, por conseguinte, com o controle das contas públicas tanto por exigir ação mais efetiva por parte dos Tribunais de Contas, como por proporcionar esses relatórios como ferramentas de controle social aos cidadãos. Quanto à responsabilização sempre que ocorrer descumprimento de alguma regra (crimes de responsabilidade fiscal) os responsáveis sofrerão sanções conforme constam na lei.

Além de definir regras extremamente relevantes como limites mínimos nos gastos com saúde e educação e máximo para gastos com pessoal, a LRF também trata sobre o nível máximo de endividamento público estabelecendo que esta dívida não poderá ultrapassar o limite de duas vezes a Receita Corrente Líquida. Contribui também socialmente, proporcionando estreitamento entre o cidadão e o planejamento do orçamento, onde por meio de audiências públicas o cidadão poderá participar da discussão e elaboração dos planos e orçamentos a serem priorizados pelo governo.

4.4.2 Lei de Acesso à Informação – LAI

Atrelada à necessidade de promover a transparência e o controle e ao avanço tecnológico a Lei de Acesso à Informação Pública (lei 12.527/2011) soma como uma importante ferramenta na garantia ao direito de controle sobre a fiscalização e controle dos atos públicos, dispendo em seu artigo 7º:

- “I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;
- II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;
- III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;
- IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;
- V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;
- VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e
- VII - informação relativa: [...]” (BRASIL, 2011).

O princípio fundamental dessa lei é o acesso à informação pública, sendo reconhecida como um direito humano fundamental às sociedades democráticas, conforme observado no princípio 4º da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2000):

“O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas.” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2000).

A abrangência da LAI contempla todos os órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, os Três Poderes e a Administração Pública direta e indireta. Norteada por princípios, tais como: da publicidade máxima, transparência ativa e a obrigação de publicar, da abertura de dados e da criação de procedimentos que facilitem o acesso, ela representa um avanço na transparência de tratamento de dados da administração pública para o cidadão, contribuindo para o fortalecimento do controle social, vez que, qualquer interessado pode ter acesso às informações dos órgãos públicos. Conforme consta o artigo 10 da LAI:

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. (BRASIL, 2011).

Os mecanismos estabelecidos por esta norma possibilitam que qualquer pessoa, física ou jurídica, pode ter acesso a informações públicas dos órgãos e entidades sem que seja necessário apresentar motivos.

5 METODOLOGIA

O presente estudo utilizou a metodologia de pesquisa bibliográfica, tratando de demonstrar como devido controle da administração pública por meio do sistema orçamentário, já estabelecido no Brasil, possibilita a efetividade e perfeito funcionamento da administração pública e sua irradiação dentro de políticas públicas para a sociedade. Para a elaboração do referencial teórico explorou-se como fonte de informação livros, revistas e artigos abrangendo um estudo bibliográfico de diversos autores sobre o assunto discorrido.

O conceito de pesquisa bibliográfica segundo Martins (2002, p.2) além de abordar um estudo a fim de conhecer as contribuições científicas sobre certo assunto “tem como objetivo recolher, selecionar, analisar e interpretar as contribuições teóricas já existentes sobre determinado assunto”.

O estudo foi classificado quanto à finalidade, à abordagem, ao objetivo e quanto aos procedimentos.

Quanto à finalidade trata-se de uma pesquisa básica estratégica visto que ela buscou desenvolver conhecimentos ao longo do trabalho que possam ser utilizados para a solução de problemas conhecidos. Quanto à abordagem é de natureza qualitativa. Para Minayo (2003) trata-se de uma atividade da ciência, que visa a construção da realidade, mas que se preocupa com as ciências sociais em um nível de realidade que não pode ser quantificado, trabalhando com o universo de crenças, valores, significados e outros construto profundos das relações que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Godoy (1995, p.58) explicita algumas características principais de uma pesquisa qualitativa: considera o ambiente como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento chave. Em relação ao objetivo a pesquisa é descritiva visto que será exposto e interpretados fatos, fazendo a análise dos mesmos, sem interferir pessoalmente nos dados coletados, segundo Triviños (1987, p. 21) a define como a maneira de verificar uma determinada situação, fatos, opiniões ou comportamento em uma determinada população. Os procedimentos de investigação serão bibliográficos e documentais.

A pesquisa foi realizada dentro do sistema orçamentário brasileiro, utilizando-se da Constituição Federal de 1988 e as leis que regem o sistema orçamentário, como também, nos sites de transparências do governo.

Fez-se a coleta de dados a partir de levantamento bibliográfico para a posterior produção de referencial teórico sobre o tema da pesquisa.

O processo de análise de dados deu-se a partir da revisão das teorias do objeto de estudo estabelecendo conceitos relevantes sobre o mesmo, dos dados coletados sobre o objeto de estudo, que possibilitará por fim sua devida interpretação de forma específica e contextualizada.

6 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Para elaboração do presente trabalho foram desenvolvidos nas sessões anteriores como objetivos específicos os conceitos e a importância da administração pública para a sociedade, conceituou-se o orçamento público e as leis que integram esse sistema, como também os conceitos de controle sob a visão de diversos autores de modo que, ao analisar o controle seja percebido a importância do mesmo para a administração pública e, conseqüentemente, para a sociedade chegando, assim, ao objetivo geral da pesquisa. Através da conceituação do funcionamento da administração pública e do sistema orçamentário brasileiro, torna-se possível perceber a forma como o controle foi ganhando cada vez mais espaço e como o mesmo é percebido no processo de planejamento para desenvolvimento do orçamento na gestão pública, evoluindo no decorrer dos anos, por meio de leis que especificavam cada vez mais as medidas de controle a serem seguidas pelos gestores públicos.

6.1 Caráter Instrumental da Administração Pública entre Sociedade e Estado

O Estado é uma organização juridicamente soberana cujo sua finalidade é promover a satisfação das necessidades coletivas, na definição de Kelsen (1992, p. 190) “O Estado é aquela ordem da conduta humana que chamamos de ordem jurídica, a ordem à qual se ajustam as condutas humanas, à ideia a qual os indivíduos ajustam as ações humanas, a ideia à qual os indivíduos adaptam sua conduta.” Reis Friede (2007, p. 13), por sua vez define o conceito geral de Estado conforme seus elementos como sendo “um agrupamento humano em território definido, politicamente organizado, que, em geral, guarda a ideia de Nação”. Dalmo de Abreu Dallari (2007, p. 119) conceitua Estado como sendo “ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”, estando, por tanto, este último conceito mais próximo ao contexto apresentado no desenvolvimento deste trabalho que é de o Estado ser provedor da satisfação das necessidades do povo de um determinado território, chamando a si a competência de promover o bem estar social conforme consta no artigo 3º da CF:

“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” (BRASIL, 1988)

Para o alcance de seus objetivos o Estado contempla três Poderes, segundo o art. 2º da CF, “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Di Pietro (2001, p. 55) e Paiva (2001, p. 20) descrevem as atribuições destes Poderes:

“Embora o poder Estatal seja uno, indivisível e indelegável, ele desdobra-se em três funções: a legislativa, a executiva e a jurisdicional. A primeira estabelece regras gerais e abstratas, denominada leis; as duas outras aplicam as leis ao caso concreto: a função jurisdicional, mediante a solução de conflitos de interesses e aplicação coativa da lei, quando as partes não o façam espontaneamente; a função executiva, mediante atos voltados para a realização dos fins estatais, de satisfação das necessidades coletivas.” (DI PIETRO, 2001, p. 55, apud PAIVA, p. 20)

Logo, tem-se que, é no exercício da administração pública que o Estado, por intermédio destes três Poderes, torna real a sua função para com a sociedade, estando cada uma de suas funções definidas por lei que, por sua vez, encontram-se norteadas em prol da vontade do povo que é o verdadeiro detentor do poder, essa percepção tem embasamento legal desde a Constituição de 1934, que em seu artigo 2º declara “todos os poderes emanam do povo e em nome dele são exercidos.” A tripartição dos Poderes da União encontra-se intrinsecamente ligada à necessidade de descentralizar o poder que ficava concentrado sob domínio de um pequeno grupo, o que vai de encontro ao texto da Constituição de 1988 que inclui um extenso catálogo de direitos sociais e de ordem social conforme se pôde apreciar no decorrer do desenvolvimento do trabalho. Deste modo, os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são unos, no entanto, cada um desempenha suas devidas funções de modo a garantir a execução da atividade administrativa em conformidade com a Lei e promover a proteção do cidadão, Charles de Montesquieu, idealizador da separação dos poderes justifica a necessidade da prática no pensamento de que tudo que está no poder tende a abusar dele:

Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou de nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares. (MONTESQUIEU, 1987, p.165)

Não interessa ao povo, detentor do poder e a quem o poder deve voltar suas atividades que legislar, executar a legislação e julgar os crimes sejam atribuições delegadas sob o domínio de um só grupo. Isso impossibilitaria o controle da administração pública por parte do Poder Legislativo e Judiciário, como também por parte do maior interessado que é o cidadão e, a falta de controle não interessa a um Estado Democrático de Direito, Carlos Ari Sundfeld (2000) argúi essa premissa com as seguintes palavras:

O Estado de Direito pode ser entendido como aquele criado e regulado por uma Constituição, onde o exercício do poder político seja dividido entre órgãos independentes e harmônicos, com o objetivo de controle recíproco, de modo que os cidadãos, sendo titulares de direitos, possam opô-los ao próprio Estado (SUNDFELD, 2000, p. 38).

Nesta linha de pensamento e analisando o que pôde ser observado é que a administração pública no Brasil evoluiu no decorrer dos anos, de modo a adequar-se às mudanças econômicas e sociais que ocorriam no mundo, tal como, buscando tornar-se cada vez mais um Estado democrático, buscando fazer do povo o foco de suas atividades administrativas e fazer dessas atividades mais transparentes e descentralizadas de modo que o controle passasse a ter mais espaço através de ferramentas que foram incorporadas ao orçamento sob a forma de leis. Assim, pode-se perceber que o controle na administração pública se relaciona diretamente com a democracia, Perez (2013) afirma que é necessário reconhecer que há influência do aperfeiçoamento das instituições democratas sobre o amadurecimento dos sistemas de controle, pois não interessa a governos autoritários ou a ditaduras que a administração pública seja controlada, exceto como forma de torná-la mais centralizada. É na democracia que nascem os diversos instrumentos de controle sobre a administração pública, opondo-se ao arbítrio e capricho dos governantes.

Assim, o modelo da administração pública no Brasil passou por reformas que contribuíram para sua evolução, buscando melhorar a capacidade de decisão política, contribuindo para a descentralização do Estado de modo a modernizar o potencial humano de gestão. Paludo (2013) sustenta que os seguintes motivos pressionaram os governos a realizarem as reformas administrativas que deram seus primeiros sinais por volta da década de 1930:

“[...] havia motivos que pressionavam os governos a realizar reformas na administração, entre eles: o surgimento de organizações de grande porte; as demandas sociais emergentes; a necessidade de combater a corrupção e o nepotismo vigentes; e a necessidade de organizar a Administração

Pública para alcançar o desenvolvimento da nação brasileira.” (PALUDO, 2013, p. 604)

O primeiro modelo de Administração Pública foi o Patrimonialista, do período Colonial até a República Velha, neste modelo o administrador não diferenciava o patrimônio particular do estatal, dando espaço às fortes práticas de corrupção e nepotismo visto que os cargos públicos eram ocupados por amigos e parentes dos governantes. A Reforma Burocrática foi a primeira reforma administrativa no Brasil, que surgiu de diversas pressões sociais e da necessidade de combater as práticas do patrimonialismo, visando assim, burocratizar os meios da administração pública, no entanto, o excesso de formalização dos processos, de rigidez e de apressamento às regras e não aos resultados fizeram com que o modelo burocrático não tivesse os resultados esperados, ficando evidente sua baixa eficiência e celeridade na prestação de serviços à população. Além disso, segundo Paludo (2013) acentua, o coronelismo patrimonialista dava lugar ao clientelismo durante a burocracia:

“[...] o Coronelismo patrimonialista dava lugar ao Clientelismo – um tipo de relação política, em que uma pessoa (o patrão) dá proteção à outra (o cliente) em troca de apoio, estabelecendo-se um laço de submissão pessoal que, por um lado, não depende de relações de parentesco e, por outro, não tem conotação jurídica – e ao Fisiologismo, que se traduz na busca de ganhos ou vantagens pessoais, em lugar de ter como foco o interesse público.” (PALUDO, 2013, p. 608)

Os primeiros sinais de tentativa de modernizar o modelo administrativo burocrático foram identificados através da edição do Decreto Lei 200 de 1967, podendo ser considerada como o primeiro momento da administração gerencial no Brasil (Bresser-Pereira, 1996). Isto ao observar que o DL 200/67 trouxe em seu artigo 6º itens como, o planejamento e controle, como princípios fundamentais da Administração Federal:

“Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:
I - Planejamento.
II - Coordenação.
III - Descentralização.
IV - Delegação de Competência.
V - Controle.” (BRASIL, 1967)

Inicia-se então, um processo de valorização do controle, trazendo luz à necessidade de os órgãos do governo desempenhar suas tarefas voltando suas

atenções e prioridades para os resultados, através de planejamento e controle administrativos.

Logo, torna-se necessário uma nova reforma que objetive acabar com o excesso de burocratização da administração pública, tirando o foco do “como” para “o que”, surge então, a partir da década de 1990, o modelo gerencial, cujo foco da administração pública passa a ser no controle por resultados “a posteriori”, com maior autonomia e flexibilidade, descentralização, transparência, participação social e orientação voltada para o cidadão. Martins (1997) acentua sobre o terceiro modelo que:

“Ao contrário dos anteriores, que se concentravam no “como?” da ação estatal, este modelo preocupa-se no “o que?”. Dessa forma, propõe uma revalorização da política na definição das finalidades estatais, aumento da accountability, participação, transparência, equidade e justiça. Este movimento baseia-se numa visão coletiva do cidadão, enfoca a esfera pública como um locus de aprendizado social e prega o aprimoramento da cultura cívica do cidadão, burocrata e político.” (MARTINS, 1997, p. 67).

A partir desse contexto, percebe-se que no decorrer da história da administração pública no Brasil, a mesma evoluiu de modo a buscar o cidadão como foco principal e a fortalecer o controle dos atos administrativos de modo que o verdadeiro sentido desses atos não fosse alterado em prol de interesses particulares, tal como ocorria no modelo patrimonialista, voltando assim, o foco para o controle dos resultados. Os modelos administrativos sofreram reformas de modo com que aproximasse da Administração Pública o seu real objetivo entre Estado e sociedade, que é de instrumento para que o primeiro promova bem-estar ao segundo. Assim a busca pelo aperfeiçoamento da gestão pública, buscando garantir o alcance dos resultados, encontra-se sob um estado contínuo de modernização, para Marini (1999) o movimento da Nova Administração Pública é definido como um debate profissional sobre a estrutura, a gestão e o controle da administração pública.

Deste modo, o controle na administração pública evoluiu, ganhando novas ferramentas incorporadas aos processos administrativos e ampliando a dimensão da importância de sua devida aplicabilidade, que está estritamente relacionada com a busca contínua pela eficiência e eficácia dos atos administrativos na gestão pública, contribuindo, assim, para que o Estado promova à sociedade o que lhe é estabelecido no texto constitucional. Contudo, vale a ressalva de que tais reformas não foram suficientes para total ruptura dos atos praticados em um modelo para o outro, podendo ser observados alguns atos característicos ainda do modelo

patrimonialista no atual modelo, o que leva ao povo a necessidade de cobrar o controle e a aperfeiçoar o seu conhecimento político e social para que possa atuar de forma cada vez mais ativa no combate à corrupção na administração pública.

6.2 O Planejamento do Orçamento Público

A pesquisa possibilitou entender como o orçamento das contas públicas é planejado, ganhando embasamento jurídico a partir de 17 de março de 1964, com a edição da Lei Complementar 4.320, cujo objetivo principal da lei é garantir o gerenciamento e controle das receitas e despesas dessas contas. Elucidando mais uma vez, neste ponto, a forma como o controle ganha sua devida importância através de leis que especificam sua aplicabilidade e da conjuntura de como o sistema orçamentário se organiza favorecendo o fácil acesso ao que está sendo planejado e executado por determinado governo.

O orçamento é um instrumento de planejamento e controle onde se torna possível organizar as contas públicas para um determinado exercício através da estimativa de receitas e fixação de despesas. Segundo Angélico, (1995, p.18) orçamento é: “um programa de trabalho do Poder Executivo. Programa que contém planos de custeio dos serviços públicos, planos de investimentos, de inversões e, ainda, planos de obtenção de recursos.”

Lima e Castro (2011, p. 9) reforçam a noção de orçamento:

“[...] o orçamento público é o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante determinado período, os planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos, por meio da planificação de receitas a serem obtidas e pelos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade.” (LIMA e CASTRO, 2011, p. 9)

Sob tais conceitos trazidos por esses autores, torna ainda mais evidente que construir o orçamento das contas públicas está sob a competência dos gestores públicos, nesse caso, do Poder Executivo, para que este possa planejar quais serão os seus programas de trabalho, e ao mesmo tempo o Poder Legislativo e o povo poderão exercer o controle dessas contas. Deste modo, tem-se aqui a divisão do caráter instrumental do orçamento onde, cabe ao Poder Executivo gerenciá-lo, ao Legislativo controlá-lo e à sociedade monitorá-lo, assim:

a) *Orçamento como instrumento de planejamento*: serve para definir quais ações serão executadas e como isso será feito, a partir da previsão de quanto será arrecadado para custear essas ações.

b) *Orçamento como instrumento de controle*: possibilita que se realize o monitoramento do orçamento tanto por parte do controle social, como também da aplicação do controle interno e externo, primando sempre pelo alcance da devida aplicabilidade da administração pública aos interesses da sociedade.

A Constituição de 1988 aprimorou a matéria do orçamento público, detalhando-o sob a forma de três leis que constituem os principais instrumentos de planejamento e controle das contas públicas. Em seu artigo 165 define que as leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- “I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

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

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.” (BRASIL, 1988)

Conforme estabelece o artigo 165 da CF, a elaboração das leis que compõem o sistema orçamentário será de iniciativa do Poder Executivo, aqui o planejamento será praticado sistematicamente, obedecendo a prazos de elaboração para envio ao congresso, ainda em forma de projeto, onde cabe ao Poder Legislativo apreciá-la e aprová-la, cada uma das leis deverá dispor de conteúdo específico, onde a primeira lei, o PPA, deverá definir um plano de governo para o período de quatro anos, estabelecendo objetivos, metas e projetos que objetivem estabelecer o bem-estar social e o desenvolvimento econômico. Para que sejam definidos esses programas e objetivos o chefe do Executivo com o auxílio de órgãos de Planejamento e Orçamento, fazem um levantamento apresentando no plano dados de estatísticas de diversos setores, como saúde, educação, saneamento, segurança, dentre outros. De modo que seja elucidada a real situação em que

determinada comunidade se encontra para que se possa avaliar quais programas deverão ser priorizados para o governo, ou seja, no planejamento do PPA é realizado o estudo de onde se está para que seja definido onde se quer chegar. Esse processo de planejamento é inerente ao início de toda atividade administrativa para que sejam definidas as necessidades do cliente, no caso da administração pública, o povo, e para que essas necessidades sejam supridas com eficiência, para Oliveira (2002), planejamento é um processo que tem por finalidade alcançar os objetivos desejados e que possam ser executados de uma maneira eficiente.

Logo, o PPA consiste na primeira etapa do planejamento do orçamento, definindo quais metas e objetivos que determinado governo deseja alcançar. A LDO deve ser elaborada anualmente de modo que defina as diretrizes e prioridades para a administração pública a partir do que foi planejado pelo PPA, orientando, por conseguinte, a elaboração da LOA.

A Lei Orçamentária Anual, assim como a LDO tem vigência de um ano e é elaborada seguindo as diretrizes aprovadas na LDO estabelecendo previsão das receitas e fixação das despesas. Slomski (2013, p. 304) define que o orçamento público é uma lei de iniciativa do Executivo que estabelece as políticas públicas para o exercício a que se referir; terá como base o plano plurianual e será elaborado respeitando-se a lei de diretrizes orçamentárias aprovada pelo Poder Legislativo. E seu conteúdo básico será a estimativa da receita e a autorização (fixação) da despesa [...]. Ao analisar o sistema orçamentário, evidencia-se que as leis que o rege favorecem tanto o planejamento do orçamento como o controle do mesmo tornando essencial à administração pública que no processo de elaboração da LDO e LOA estas não se desfaçam do que foi planejado no PPA, garantindo a real execução do mesmo. Feijó (2015) traz sua contribuição a esse raciocínio com as seguintes palavras:

“O orçamento percorre diversas etapas desde o surgimento de uma proposta que se transformará em pretejo de lei a ser apreciado, emendado, aprovado, sancionado e publicado, passando pela sua execução, quando se observa a arrecadação da receita e a realização da despesa, dentro do ano civil, até o acompanhamento e avaliação da execução, caracterizada pelo exercício dos controles interno e externo.” (FEIJÓ, 2015, p.41)

O controle dentro do sistema orçamentário brasileiro está ligado à garantia da execução do que foi definido no plano de determinado governo de modo a garantir a devida aplicabilidade da lei, logo a efetividade do controle poderá

proporcionar uma real melhoria trazida pela administração pública à sociedade, sua importância no sistema orçamentário e no contexto social está diretamente ligada à garantia de que os impostos que o cidadão paga terá o devido retorno em forma de serviços e desenvolvimento social a serem desenvolvidos por meio da administração pública.

6.3 O Controle dos Atos Administrativos

O PPA elabora seus programas de governo de acordo com as necessidades levantadas sobre a comunidade a ser governada, cada programa apresentado tem um objetivo a ser alcançado, o público alvo, o órgão responsável pelo programa e quanto esse programa custará, logo, ao passo que é elaborado o planejamento do orçamento, elaboram-se também uma ferramenta de controle, visto que a própria lei de Plano Plurianual poderá servir para posterior mensuração e avaliação do que estava planejado e do que foi executado. No entanto, no Brasil, não há uma ferramenta de controle gerencial que proporcione ao cidadão ou aos órgãos de controle externo, relatórios ou dados estatísticos que permitam analisar os atos dos administradores públicos no que concerne a eficiência, eficácia e efetividade do seu respectivo plano de governo. Sobre esse tema Chiavenato (1994) nos ensina que:

À medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a eficácia (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis). (CHIAVENATO, 1994, p. 70).

Torres (2004) traz os dois conceitos para a área pública:

Eficácia: basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. Eficiência: aqui, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como esses foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte (TORRES, 2004, p. 175).

A eficiência e eficácia contemplariam, no modelo de sistema orçamentário brasileiro os programas de governo trazidos no PPA e a efetividade contemplaria o objetivo do programa, vez que eficiência e eficácia correspondem a “fazer da maneira certa as coisas certas” e a efetividade se relaciona com o impacto do que foi feito, assim, ao final de determinado governo o grau de eficiência e eficácia do mesmo poderia ser avaliado sob o quantitativo de programas realizados em relação ao que foi almejado, enquanto o grau de efetividade deste governo seria avaliado sob o alcance dos objetivos de cada programa executado, ou seja, poder-se-ia avaliar o grau de impacto do governo para com a sociedade ao mensurar se os objetivos dos programas foram alcançados. A importância do controle sobre a eficiência e eficácia do orçamento público pode ser observada no inciso II do artigo 74 da CF que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária: “os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à **eficácia e eficiência**, da gestão orçamentária [...]” (grifos nossos).

Assim, ao avaliar o programa do PPA 2016 do estado Maranhão trazido na figura 5 deste trabalho, a eficiência e eficácia averiguaria o alcance das metas do programa de “Universalização do Abastecimento de Água e Esgoto Sanitário”, enquanto a efetividade corresponderia ao alcance do objetivo deste programa que é “Ampliar a cobertura do abastecimento de água e esgotamento sanitário”, cabe a ressalva, portanto, de que a efetividade está ligada ao impacto que determinado programa terá sobre a sociedade, a possibilidade de avaliar o grau de efetividade de determinado governo averiguando quantitativamente o grau de execução das metas, programas e objetivos de programas do mesmo em detrimento do que foi planejado, somaria para uma nova atribuição do ato de controlar a administração pública no Brasil além de facilitar o entendimento por parte do controle social do que realmente está sendo executado no orçamento público.

Quadro 5: Avaliação dos Programas de Governo

Programa de Governo					
0552 - Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário					
	Planejado	Executado	Eficiência/ Eficácia	Efetividade	Grau
Objetivo do Programa					
Ampliar a cobertura do abastecimento de água e esgotamento sanitário				X	Baixo
Metas					
Produção Tratamento e Distribuição de Água Potável	549	200	X		Baixo
Coleta, tratamento e Destino Final de Esgoto Sanitário	549	150	X		Baixo
.					
.					
.					

Fonte: Elaborado pela autora

O quadro 5 da luz a como seria feita a avaliação do governo, em detrimento dos programas que foram planejados, tais como, programas de saneamento, saúde, segurança, habitação, onde o grau de eficiência e eficácia do governo seria avaliado sobre o nível de metas executadas em relação às planejadas e a efetividade sobre o alcance dos objetivos dos programas. Assim tudo o que foi planejado do PPA poderá servir de instrumento de avaliação e controle sobre a execução orçamentária.

Ao analisar esta pesquisa, faz-se possível observar que o sistema orçamentário brasileiro, contribui para o controle tanto fiscal como gerencial da administração pública, através das leis orçamentárias onde são estimadas as receitas a serem arrecadas e fixadas às despesas a serem realizadas, e onde são planejados os programas e metas a serem realizados no decorrer do mandato. Além destas três leis como instrumento de planejamento e controle, a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, contribuiu fortemente para o equilíbrio fiscal, impactando na necessidade do Poder Executivo da esfera Federal, Estadual, Distrital e Municipal em manter seus atos administrativos dentro das normas da lei, conforme segue em seu artigo 1º:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

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

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASI, 2000).

A LRF traz em seu texto uma série de instrumentos que deverão ser incorporados à LDO e LOA, objetivando o fortalecimento de responsabilização e a transparência das contas públicas. À LDO com o advento da LRF foi incorporado o Anexo de Metas Fiscais que deverá conter a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior, o demonstrativo das metas anuais, a evolução do patrimônio nos últimos três anos e a avaliação da situação financeira e atuarial, e o Anexo de Riscos Fiscais onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. Além de definir regras importantes como o limite para despesas com pessoal, nenhum governo poderá criar uma despesa continuada, sem que seja indicada a sua fonte de receita, assim, tem-se que a LRF coopera diretamente para o controle interno, externo e social das contas públicas, vez que a mesma trata também da transparência destas:

“Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.” (BRASIL, 2000)

Logo, o controle da administração pública passa por constante evolução mediante as mudanças econômicas e sociais no mundo, ganhando assim, diversos aparatos legais através da edição de leis que especificam sua aplicabilidade. Hoje, conforme apreciado nas leis aqui expostas há diversas ferramentas de controle no ordenamento do sistema orçamentário cujos objetivos são manter o equilíbrio das contas públicas, evitar que sejam deixadas heranças de dívidas públicas de um governo para o outro e garantir a transparência dos atos administrativos. No entanto, o grande número de especificações de controle fiscal dá margem à administração

pública ao se esforçar para atender a essas metas fiscais deixe em segundo plano o atendimento ao seu principal objetivo, que é o atendimento às necessidades do povo. A necessidade de controle gerencial defendida aqui é para que seja trazido aos gestores públicos um equilíbrio de prioridades no momento da aprovação das leis do orçamento, para que o que foi planejado no PPA não seja deixado de lado no percurso da elaboração da LDO até a LOA.

Se o objetivo do controle na administração pública é garantir a aplicabilidade da mesma em prol da sociedade, seria necessária uma ferramenta que mensurasse o que de fato foi realizado pelo chefe do Executivo durante o seu governo, evidenciado quantitativamente quantos de seus projetos e programas que foram planejados foram de fato executados. Publicando esses resultados em relatórios de forma tempestiva, permitiria ao controle externo e ao social avaliar a eficiência, eficácia e efetividade do governo para a sociedade, assim, definindo metas gerenciais mínimas, traria ao Executivo a necessidade de equilibrar suas prioridades devendo estar dentro das metas fiscais e gerenciais da administração. Deste modo, o controle poderá contribuir não só para o equilíbrio das contas públicas, mas também, para que o Estado por meio da administração pública possa de fato entregar à sociedade o atendimento de seus interesses estabelecidos por lei.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo foi motivado a partir da inquietude de identificar qual a importância do controle para a administração pública no Brasil, de como o controle é percebido pelos órgãos e agentes públicos, vez que, corriqueiramente, o mau uso do poder e dinheiro público são expostos à sociedade, o que reflete diretamente na vida de cada cidadão quando não tem suas necessidades básicas atendidas, como o acesso à educação, saúde e segurança pública. Diante disso, organizou-se, buscando fundamentar a resposta à questão: qual a importância do controle administrativo no sistema orçamentário brasileiro?

Para isso, buscou-se identificar como os modelos da Administração Pública evoluíram no decorrer das últimas décadas de modo que se pudesse evidenciar o espaço que o controle administrativo ganhou frente a essa evolução. Adiante, fez-se uma análise sobre o sistema orçamentário brasileiro elucidando como este também sofreu alterações que favorecessem o controle no processo de

planejamento e execução das contas públicas, além de conceituar alguns tipos de controle dentro da administração pública.

A seção 2 deste trabalho delineou sobre o papel da administração pública, onde pode ser percebida sua intrínseca relação com o Estado e com a sociedade. O Estado tem como função básica estimular a satisfação das necessidades do povo e cabe à administração pública ser o instrumento para que o Estado alcance seus objetivos para com a sociedade, assim a pesquisa revelou que a administração pública passou por duas grandes reformas alterando o seu modelo, a primeira de patrimonialista para burocrático e a segunda de burocrático para gerencial, onde o objetivo maior destas reformas foi de assegurar que a administração pública fosse mais eficiente em seu desempenho em relação ao povo adicionando alterações de modo que o poder fosse descentralizado e que o controle pudesse ser mais eficiente, passando a partir da última reforma a ter foco nos resultados da função administrativa pública. Observou-se que a tripartição dos poderes da União também se organizam de modo que cada um destes possa controlar os seus próprios atos e os atos do outro, garantindo assim a funcionalidade da administração onde o Poder Legislativo tem como função principal criar as leis, o Executivo executar as leis, e o Judiciário garantir o cumprimento destas. Já nesta seção ficou claro que o controle está diretamente ligado com a garantia da aplicabilidade da administração pública para que esta consiga suprir com as necessidades do povo.

Na seção 3, conceituou-se o orçamento público e as leis que compõem o sistema orçamentário brasileiro, constatando que, no processo de planejamento do orçamento é necessário que estas leis - Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual- tenham liga entre si, isto porque no PPA são delineados os planos e programas a serem adotados pelo governo de acordo com o levantamento de dados que demonstrem as necessidades que determinada comunidade enfrenta, é onde o Executivo faz um estudo e apresenta um projeto que demonstre de que forma irá trabalhar para suprir com as necessidades do povo, após aprovação pelo Legislativo esse projeto se transforma na primeira Lei do orçamento, PPA com vigência de quatros anos. A LDO deverá direcionar a LOA, estabelecendo as diretrizes para sua execução em conformidade com o PPA. Além de essas leis serem instrumento de planejamento do orçamento, são também instrumento de controle, pois através da publicação destas é possível que haja maior

controle social sobre as contas públicas e sobre o cumprimento do que foi planejado para cada exercício financeiro.

O orçamento público também evoluiu, fortalecendo o controle do mesmo no decorrer dos anos, com a edição de leis que especificaram ainda mais algumas atribuições à LDO e LOA, como por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que a LDO apresente o Anexo de Metas Fiscais com a avaliação do cumprimento das metas do ano anterior. O controle dentro do sistema orçamentário preza pelo equilíbrio das contas públicas, no entanto não há uma ferramenta de controle que proporcione a comparação entre os programas planejados no PPA e a execução dos mesmos, para que se possa avaliar a efetividade de determinado governo em relação ao que de fato realmente foi entregue à sociedade, como programas que proporcionem acesso à saúde e educação de qualidade, e não apenas em relação ao equilíbrio fiscal, para que assim haja um equilíbrio de prioridade na execução do orçamento.

A pesquisa evidencia como a administração pública e os sistemas orçamentários evoluíram, aumentando as atividades de controle. Foi possível constatar também, que o controle da administração pública está diretamente ligado à garantia de sua aplicabilidade perante o povo, logo sua importância é de que a sociedade tenha suas necessidades básicas atendidas conforme determina a Carta Magna. Dento do sistema orçamentário brasileiro há leis que determinam prestações de contas pelos órgãos públicos, publicações de relatórios que demonstrem o cumprimento de metas fiscais, no entanto, não há leis que especifiquem quantitativamente a relação entre os programas planejados e os programas executados, deixando os gestores livres no processo de execução, vez que não há punição para a não execução de programas governamentais. E, o gestor conta, legalmente, com o instituto dos créditos adicionais para alterar, a qualquer tempo, as ações não implementadas, ajustando-as para fins de acomodar o executado ao planejamento.

A partir dessa premissa foi sugerida uma ferramenta que estabeleça o controle gerencial, fazendo levantamento sobre quais programas de fato foram executados, podendo avaliar determinado governo quanto à sua eficácia, eficiência e efetividade, ou seja, possibilitando o controle sobre de que forma ou qual o nível de impacto deste governo sobre a sociedade.

REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8ª ed. SP: Atlas, 1995.

BARROS, Elizabeth. **O controle social e o processo de descentralização dos serviços de saúde**. In: Incentivo à Participação Popular e Controle Social no SUS: textos técnicos para conselheiros de saúde. Brasília: IEC, 1998

BASTOS, C.R. **Curso de direito constitucional** 7. ed. São Paulo, Saraiva, 1984.

BRASIL, República Federativa do. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado, 1988.

BRASIL, República Federativa do. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado, 1934

BRASIL, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Disponível em: <<http://www.seplan.ma.gov.br/files/2013/02/LEI-N%C2%BA-LDO2016.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2018.

BRASIL. Lei Complementar Nº 101, de 4 de Maio de 2000. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-norma-actualizada-pl.html>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

BRASIL. Lei Complementar Nº 4320, de 17 de Março de 1964. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4320-17-marco-1964-376590-norma-pl.html>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

BRASIL. Lei Orçamentária Anual - LOA. Disponível em: <<http://www.seplan.ma.gov.br/files/2013/02/Lei-10.405-LOA-2016-COMPLETA.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2018.

BRASIL. Lei Nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 06 nov. 2018.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **O CONTROLE SOCIAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA: A ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS DO FUNDEB**. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/277256887_O_controle_social_da_educacao_basica_publica_a_atuacao_dos_conselheiros_do_Fundeb>. Acesso em: 06 nov. 2018.

CASTRO, Bruno. **A evolução da Administração Pública**. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/carreira/a-evolucao-da-administracao-publica/50650/>>. Acesso em 10 set. 2018.

CGU, Controladoria-Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Controle Social, orientações aos cidadãos**. Brasília-DF, 2008.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 1ª Edição. São Paulo: McGRAW-HILL do Brasil LTDA, 1977.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na Empresa**: pessoas, organizações e sistemas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 67-76.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **A relação estado e sociedade e o controle social**: fundamentos para o debate. Serviço Social & Sociedade, Ano XXIV, 77: 22-45, 2004.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão**. 2000. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.convencao.libertade.de.expressao.htm>>. Acesso em: 11 nov. 2018

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. Pg. 119

Demonstrativos Fiscais. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstrativos-fiscais>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

DI PIETRO, Mara Sylvia Zanela. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

FEIJÓ, Paulo Henrique. CARVALHO JÚNIOR, Jorge Pinto de. RIBEIRO, Carlos Eduardo. Entendendo a **CONTABILIDADE ORÇAMENTÁRIA** Aplicada ao Setor Público. 1. ed. Brasília: Gestão Pública, 2015.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 15ª edição. Editora Lúmen Júris. Rio de Janeiro, 2006. pag. 9.

FRIEDE, Reis. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007. Pg. 13.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas. 2002.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. In: Revista de Administração de Empresas. São Paulo: v.35, n.2, p. 57-63, abril 1995

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2.ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Forum, 2005.

JOSÉ, Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28^o edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2007. P. 655.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do Direito e do Estado**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1992. Pg. 190

LIMA, D. V. de; CASTRO, R. G. de. **“Contabilidade Pública”**: integrando União, Estados e Municípios. 3 ed. São Paulo: Atlas:2011.

LINHARES, João Eduardo; HUMENHUK, Howerstton. **Ferramentas de Controle Social da Administração Pública**: o que a sociedade espera da informação pública?. Disponível em: <http://www.cge.pr.gov.br/arquivos/File/Transparencia_e_Acesso_a_Informacao/FerramentasdeControle.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2018.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. Trad. Alex Marins, São Paulo: Martin Claret, 2003.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 4^a Ed. Niterói: Impetus, 2010

MARTINS, Humberto Falcão. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 43-79, jan./abr., 1997.

MARION, José Carlos; DIAS, Reinaldo; TRALDI, Maria Cristina. **Monografia para os cursos de administração, contabilidade e economia**. São Paulo: Atlas, 2002.

MASCARENHAS, Marcos. **A nova gestão pública - seus desafios, tendências e objetivos**. Disponível em: <<http://expertisegestaopublica.blogspot.com.br/2010/05/nova-gestao-publica-seus-desafios.html>>. Acesso em 10 set. 18

MATIAS, Alberto Borges; CAMPELLO, Carlos A. G. B. **Administração financeira municipal**. São Paulo:Atlas, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 17^a Ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. São Paulo: RT, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19^o edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2005, pag. 36

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª edição. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003.

MINAYO, M.C. de S. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 22 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (1995) **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em: 07ago. 2018.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das leis**. Tradução Pedro Vieira Mota. São Paulo: Ediouro, 1987.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 1. Ed. Brasília: Cidade Gráfica e Editora LTDA, 2009.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e práticas**. 18ª edição. SP; ATLAS, 2002. p.53-5.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2013

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. In Bresser - Pereira e Spink, orgs. (1998) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>>. Acesso em: 10 set. 18.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. São Paulo, Editora 34, 1996: 269-294. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/96.ReformaDaAdministracaoPublica.pdf>>. Acesso em: 17 nov.18.

PEREZ, Marcos Augusto. **Controle da Administração Pública no Brasil: um breve resumo sobre o tema**. 2013. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/noticias/control-da-administracao-publica-no-brasil-um-breve-resumo-do-tema/>>. Acesso em: 17 nov. 2018

Plano Plurianual – PPA. Disponível em: <<http://www.seplan.ma.gov.br/files/2013/02/LEI-N%C2%B0-10.375-DE-16-DE-DEZEMBRO-DE-2015-PPA-2016-2019.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2018

ROSA, Nilson da Silva. **A lei de responsabilidade fiscal e sua aplicação na gestão pública municipal: estudo de caso no município de feira de Santana**.

2009. 104 f. Monografia (Graduação em Administração). Universidade Estadual de Feira De Santana. São Paulo, 2009

SILVA, Adival do Carmo. **Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais.** Disponível em: <<http://www.ice.edu.br/TNX/storage/webdisco/2013/12/13/outros/27b4d512efbac7d37520bc37aa78cac1.pdf>>. Acesso em: 10 set. 18

SILVA, Luís Carlos da. **"Efetividade do Sistema de Planejamento no Brasil: Uma análise da efetividade do planejamento no sistema orçamentário (PPA, LDO e LOA)"** - Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público da Câmara dos Deputados. Brasília, DF - 2007.

STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. **Administração.** 5 ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1999.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público.** 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 5 Edição. São Paulo, Editora Atlas S.A. – 2004. Disponível em: <<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/administracao-publica-no-brasil>>. Acesso em: 10 set. 2018.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade.** São Paulo: UnB, 2004.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **Poder Judiciário: crise, acertos e desacertos.** São Paulo: RT, 1999. p. 83.