

**ORÇAMENTO PÚBLICO: UM INSTRUMENTO PARA O EXERCÍCIO DO
CONTROLE SOCIAL
PUBLIC BUDGET: AN INSTRUMENT FOR THE EXERCISE OF SOCIAL
CONTROL**

Daiane Cristine Freire Marques

dcfm_cris@yahoo.com.br

UFRPE/Unidade Acadêmica em Tecnologia e Educação a Distância/ Curso Gestão Pública

Maria do Socorro Anselmo Silva

msocorroanselmo@gmail.com

UFRPE/Unidade Acadêmica em Tecnologia e Educação a Distância/ Curso Gestão Pública

RESUMO

O estado possui funções definidas constitucionalmente, eficiência, equidade e estabilidade. Para exercê-las é necessário respeitar e agir conforme os princípios administrativos, agindo de maneira eficiente e transparente, respeitando os critérios de economicidade e efetividade buscando garantir à sociedade os bens e serviços não produzidos pelo mercado. O planejamento, materializado pelo orçamento público, importante ferramenta de gestão, e pelo controle, exercido em suas diversas formas, seja o controle interno, o controle externo ou o controle social constituem ferramentas importantes para a eficiência do estado. Desta forma, o objetivo do estudo é analisar o orçamento público na perspectiva de um instrumento de controle social. Para isso realizou-se uma pesquisa bibliográfica embasando uma revisão teórica acerca do tema. O que foi constatado é que se todos os atores envolvidos fizerem sua parte com compromisso e responsabilidade poderá possibilitar o alcance dos resultados esperados por parte dos serviços prestados pelo estado.

Palavras-chave: (1) Orçamento público, (2) Controle social, (3) Eficiência, (4) Efetividade.

ABSTRACT

The state has constitutionally defined functions, efficiency, equity and stability. To exercise them it is necessary to respect and act according to the administrative principles, acting in an efficient and transparent manner, respecting the criteria of economy and effectiveness seeking to guarantee to society the goods and services not produced by the market. Planning, materialized by the public budget, an important management tool, and control, exercised in its various forms, whether internal control, external control or social control, are important tools for state efficiency. Thus, the objective of the study is to analyze the evolution of the public budget and whether it has served as a control instrument. For this, a bibliographic research was conducted based on a theoretical review about the subject. What has been found is that if all the actors involved do their part with commitment and responsibility, it will be possible to achieve the expected results from the services provided by the state.

Keywords: (1) Public Budget, (2) Social Control, (3) Efficiency, (4) Effectiveness.

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público é uma importante ferramenta de gestão, pois permite um melhor planejamento para a execução das ações governamentais visando à melhoria dos serviços públicos prestados à sociedade. Deve obedecer aos princípios da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, além de possibilitar o controle social através de sua publicização, primado maior previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): a transparência das contas públicas.

O estado possui diversas funções, seja de conjuntura política, financeira, econômica e social, em prol de atingir a melhoria da qualidade da prestação de serviços públicos.

No que tange à gerência do estado, Alexandrino e Paulo (2011), apresenta que a incumbência do governo é o exercício da direção suprema e geral do estado, determinando como os objetivos serão alcançados, as diretrizes que nortearão sua atuação, bem como o seu planejamento, em busca de unidade e soberania estatal. Pode-se perceber então, que o governo é o responsável por gerir o estado em seus vários aspectos, possibilitando atingir o objetivo maior que é o de fornecer à sociedade o acesso aos serviços públicos.

Desta forma, é necessário um instrumento capaz de registrar as receitas e despesas do governo para ser disponibilizado para a população de forma clara e fidedigna. Uma questão que permeia o trabalho é: a população faz uso desse instrumento para realizar efetivamente o controle social? Sendo assim, o objetivo geral deste trabalho é analisar o orçamento público na perspectiva de um instrumento de controle social.

A fim de responder aos questionamentos, foram estabelecidos dois objetivos específicos, quais sejam: analisar de que forma o orçamento público evoluiu e se ele tem servido como instrumento do controle social.

Essa análise é relevante, pois, considerando a evolução do orçamento público, pode-se entender a importância do mesmo para a gestão pública e para os cidadãos, permitindo um melhor entendimento dessa importante ferramenta e de como ela vem sendo ou não utilizada pela sociedade para o exercício do controle social. Em 1998, a Emenda Constitucional 19/1998 estabeleceu a necessidade de respeitar o princípio da eficiência, isto é, os órgãos públicos precisam utilizar os recursos públicos da melhor forma possível para benefício da sociedade. A LRF estabeleceu que os órgãos públicos, disponibilizem para a população a utilização dos recursos públicos, o que permite a fiscalização e o acompanhamento da execução do uso dos recursos públicos: o exercício do controle social.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo é de cunho descritivo e natureza qualitativa, que, consoante Menga (1986): “é o que se desenvolve numa situação natural; é rico em dados descritivos, tem um plano aberto e flexível e focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada” (MENGA, 1986 *apud* MARCONI E LAKATOS, 2011, p. 271).

Foi realizada uma revisão teórica, utilizando a revisão bibliográfica, caracterizando a fonte de coleta de dados como secundária, obtida através de livros, periódicos, dissertações e artigos e documentos federais sobre o orçamento público.

Neste sentido, a pesquisa foi bibliográfica e documental. Alguns autores que tratam da questão do Orçamento Público, a exemplo de PALUDO (2018), PEDRO (2019), RIBEIRO FILHO, LOPES, PEDERNEIRAS, FERREIRA (2008), SANTOS (2015), entre outros, foram utilizados neste trabalho.

3 REVISÃO DA LITERATURA

3.1 Orçamento Público

As pessoas geralmente possuem algum tipo de controle das suas finanças que as permitem saber até onde podem assumir compromissos, bem como possibilitando a realização de algum projeto que possuam. A realização e o acompanhamento do orçamento na área pública também possuem os mesmos objetivos estabelecidos pelo controle financeiro, além de estabelecer as prioridades das políticas públicas traçadas pelo governo. Sendo assim, no direito financeiro, é através do orçamento público que se documenta a atividade financeira do estado.

Fabretti (2001) relata que o orçamento, no Estado de Direito, não é somente um documento de caráter contábil ou administrativo, sendo ainda um poderoso instrumento de política econômica e social que, para ser executado, faz-se necessária a alocação dos recursos de forma correta e eficaz.

Santos (2015) afirma que o orçamento é um instrumento político que serve de alocação de recursos econômicos e sociais, além de ser instrumento contábil nas áreas de controle e gestão.

Soares e Matos (2012) conceituam o orçamento como "a maneira pela qual se materializa ou se estabelece de forma discriminada todas as fontes e aplicações de dinheiro

público nos programas, projetos e atividades previamente planejados" (SOARES E SANTOS, 2012, p. 148).

A Constituição Federal traz, em seu artigo 165, as três leis orçamentárias existentes: o Plano Plurianual; as Diretrizes Orçamentárias; e, os Orçamentos Anuais. Essas três leis compõem o orçamento público, cada uma com sua função específica.

O Plano Plurianual (PPA) representa os esforços de planejamento de toda a administração pública. Fabretti (2001) afirma que é “um plano de metas de política governamental que envolve programas de duração prolongada” (FABRETTI, 2001, p. 102).

Andrade (2010) define o Plano Plurianual como sendo um programa de trabalho elaborado e utilizado pelo Poder Executivo no período de 04 anos, a partir do exercício financeiro seguinte ao da posse do ocupante do mandato político, indo até o primeiro ano do próximo mandato, com a tradução dos ideais e interesses sociais expostos na campanha eleitoral em forma de leis.

Para a elaboração do Plano Plurianual, os instrumentos utilizados são as diretrizes, os programas, explicitando os objetivos e ações, as quais detalham as metas do governo, no qual as diretrizes, segundo Andrade (2010), “apontam ou traçam as direções, regulam os planos do governo, estabelecem critérios para o planejamento” (ANDRADE, 2010 p. 22).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de acordo com o § 2º do art. 165 da Constituição Federal, estabelece as metas e as prioridades da administração pública federal, abrangendo as despesas de capital para o exercício financeiro seguinte, estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, orientando a elaboração da proposta orçamentária e dispondo ainda sobre as alterações no tocante à legislação tributária.

Andrade (2010) define prioridades como sendo a “hierarquia a que devem submeter-se as metas. Quais as mais importantes, quais tem precedência ou que devem ser realizadas antes. Traduzem-se no cronograma para execução das metas, a fim de realizarem-se ações que resultam em serviços prestados quantificáveis” (ANDRADE, 2010, p. 28).

Andrade (2010) conceitua a Lei Orçamentária Anual (LOA), como sendo uma lei especial, que discrimina a receita, a despesa pública e o programa de trabalho a ser seguido pelo governo, regido pelos princípios de unidade, universalidade e anualidade e define prioridades como sendo a “hierarquia a que devem submeter-se as metas. Quais as mais importantes, quais tem precedência ou que devem ser realizadas antes. Traduzem-se no cronograma para execução das metas, a fim de realizarem-se ações que resultam em serviços prestados quantificáveis” (ANDRADE, 2010, p. 28).

Consoante Paludo (2018), a LOA engloba o orçamento fiscal, o qual abrange os Poderes da União, fundos, órgãos e entidades de administração direta e indireta, incluindo fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento da seguridade social, que comporta as entidades e órgãos a ela vinculados - saúde, previdência social e assistência social - da administração direta e indireta, incluindo os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público e o orçamento de investimento das empresas, que abrange os investimentos efetuados pelas empresas em que o Poder Público, de forma direta ou indireta, detenha maior parte do capital social com direito a voto.

Depreende-se que o orçamento público é um importante instrumento de planejamento e execução das ações do governo. O Plano Plurianual possui uma visão estratégica e de médio prazo. A LDO é um planejamento tático que interliga o Plano Plurianual a LOA. A LOA é um planejamento operacional, demonstrando as ações e atividades a serem desempenhadas no período de um ano. Desta forma é necessário que o governo aloque os recursos previstos nas ações que compõem as políticas públicas prioritárias para benefício da sociedade.

Sabe-se, porém, que nem sempre foi assim, sendo de suma importância conhecer a evolução do orçamento público para entender sua trajetória e importância para a gestão pública atual.

3.1.1 Evolução do Orçamento Público

O orçamento público acompanha a realidade e ao longo dos anos, com as mudanças de cunho político e econômico materializadas nas Constituições elaboradas, bem como com a evolução dos conhecimentos nas áreas diversas, houve impacto no campo do processo orçamentário. O orçamento foi implantado ainda no período monárquico, e desde então, sofreu muitas mudanças até se consagrar como é reconhecido hoje.

Paludo (2018) retrata que "com a vinda da Corte portuguesa ao Brasil, D. João VI iniciou um sistema organizacional nas finanças brasileiras e, com a abertura dos portos, tornou-se necessário organizar também a cobrança de tributos" (PALUDO, 2018, p. 31).

Segundo Gontijo (2004), a primeira Constituição que preconiza a necessidade de elaboração de orçamento é a de 1824. Segundo consta, apenas a lei poderia autorizar o gasto, devendo esta ser votada pelo parlamento. O Poder Executivo tinha a incumbência de elaborar o orçamento e posteriormente encaminhar para ser aprovado pela Câmara dos Deputados e Senado (Assembleia Geral). Porém, as leis sobre impostos seriam de iniciativa exclusiva da Câmara dos Deputados. O artigo 172 da Constituição de 1824 já demonstrava a necessidade

de prestação de contas pelo poder público. O Ministro da Fazenda, anualmente, após receber os orçamentos dos outros Ministros, apresentaria um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano anterior para a Câmara dos Deputados.

Conforme Santos (2012), na prática, apenas em 1827 é que foi formulada a primeira lei orçamentária brasileira, ainda assim sem aplicabilidade, devido às deficiências na capacidade administrativa, logística e de infraestrutura, além de dificuldades em atender às normas legais. Gontijo (2004) afirma que o primeiro orçamento brasileiro teria sido aprovado pelo Decreto Legislativo de 15/12/1830, fixando a despesa e orçando a receita das antigas províncias para o exercício de 1831. Ainda de acordo com Gontijo (2004), já teria traços, mesmo que de maneira vaga, da fiscalização da execução orçamentária, através da participação da Câmara no exame da administração anterior.

A Constituição seguinte, datada de 1891, já na era da república, introduziu mudanças no tocante ao orçamento com a pretensão de "evitar uma concentração de domínio no Poder Executivo" (SOARES E MATOS, 2012, p. 150). A competência de elaborar o orçamento passou a ser privativa do Congresso Nacional, que também realizava a tomada de contas do Executivo (art. 34, 1º da Constituição de 1891). O artigo 39 da Constituição de 1891 instituiu o Tribunal de Contas da União para auxiliar o Congresso no controle de gastos. Até hoje, segundo Santos (2012), o TCU é um dos principais órgãos de auxílio ao Poder Legislativo no exercício do controle externo. Na prática, consoante Gontijo (2004), o ministro da Fazenda orientava a comissão parlamentar responsável pela elaboração da lei orçamentária. Nessa época houve intensa autonomia aos Estados e municípios, ao passar de província para república.

Com a Revolução de 1930, essa descentralização foi substituída por uma centralização de grande parte das funções públicas na área federal. Santos (2012) traz que na Constituição de 1934, quem passa a ter a competência para elaborar a proposta orçamentária é o Presidente da República, cabendo ao Legislativo a discussão e a aprovação da mesma. Ao Tribunal de Contas competia o julgamento das contas do Presidente. Nessa época não havia limites ao Legislativo para propor emendas ao orçamento, perfazendo uma colaboração entre os poderes Executivo e Legislativo. Paludo (2018) informa que apesar da competência de elaboração da proposta orçamentária ser do Presidente da República, na prática, continuava sendo orquestrada pelo Ministro da Fazenda.

Santos (2012) identifica que, de modo geral, a partir dessa época, há alternância entre as Constituições no tocante às competências do Executivo e Legislativo na elaboração, alteração e aprovação de matéria orçamentária.

Na Constituição de 1937, durante o Estado Novo, a competência para a elaboração da proposta orçamentária ficou a cargo do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) juntamente com o Presidente da República. A Câmara dos Deputados e o Conselho Federal (composto por dez membros nomeados pelo Presidente da República) seriam os órgãos responsáveis pela aprovação. Na prática, porém, este último nunca foi criado e a proposta orçamentária era elaborada e decretada pelo Executivo (GONTIJO, 2004).

Nesse período, segundo Soares e Matos (2012) foram determinados prazos para a aprovação do projeto de lei orçamentária pelo Poder Legislativo, diferentemente ao que ocorreu perante o Executivo, a este não foi relacionado prazo para encaminhá-lo ao Legislativo.

O primeiro código orçamentário brasileiro é datado de 17 de julho de 1940. Segundo Santos (2012), o seu veículo, o Decreto-lei nº 2416, continha classificações para as receitas e despesas, regulamentando os procedimentos que autorizava os gastos e a escrituração das contas. Depreende-se, ainda conforme a mesma autora, que se tratava de um orçamento tradicional, pois se configurava em um processo de cunho contábil, cujo foco principal era o controle.

A Constituição de 1946, era da redemocratização, tornou a elaboração da proposta orçamentária mista novamente, sendo a elaboração de iniciativa do Executivo e a discussão e votação do Legislativo. Foram expostos os princípios orçamentários que norteariam a elaboração da peça: unidade, universalidade, exclusividade e especificação. Nesse período o Legislativo podia fazer emendas ao orçamento de forma ilimitada. Também foi durante a vigência dessa Constituição que se evidenciou de forma mais clara as competências do Tribunal de Contas da União (GONTIJO, 2004).

Gontijo (2004) retrata que em 1956, houve a criação da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) pela Presidência da República, com objetivo de gerar um sistema nacional de planejamento, adequando as informações orçamentárias.

Em 1964, durante o regime militar, visando reduzir a quantidade enorme de emendas, foi instituída a Lei do Direito Financeiro de nº 4320/1964, que restringia as possibilidades de emendas. Paludo (2018) informa que o objetivo dessa lei era consolidar e padronizar os procedimentos orçamentários em todos os níveis de Governo, através da classificação da despesa por unidade administrativa e elemento de despesa, adotando uma classificação funcional e econômica, e, além disso, estabeleceu um plano de conta único para as três esferas de governo: União, Estados e Municípios.

Segundo Santos (2012) a lei nº 4320/1964 trouxe avanços para o Orçamento Público, servindo de orientação para os princípios orçamentários e a execução da despesa. Ela trouxe além da concepção do orçamento por programas, o modelo de orçamento por desempenho, tendo como foco a gestão das ações, os custos incorridos e os resultados a serem alcançados. Porém, ainda continuou “um acentuado viés jurídico e contábil na elaboração e gestão do orçamento, que só recentemente começamos a alterar” (SANTOS, 2012, p. 136), demonstrando que não basta apenas alterar a legislação para ocorrer mudanças, é necessário a ampliação da capacidade organizacional, das competências e das tecnologias utilizadas, além de uma mudança na cultura por parte da população no tocante a conscientização de sua efetiva participação na sociedade. A Lei do Direito Financeiro pode ser considerada um marco para a área orçamentária, estando vigente até hoje, após 56 anos de promulgação.

Para Soares e Matos (2012) alguns tratadistas tem o entendimento de que foi a partir dessa lei que houve a “introdução do planejamento como ferramenta aliada ao processo orçamentário brasileiro” (SOARES E MATOS, 2012, p. 165).

Além da promulgação da Lei do Direito Financeiro, no ano de 1964 foi criado o Conselho Monetário Nacional (CMN), com a competência de formular as políticas econômicas e o Banco Central do Brasil (BACEN), para executar e fiscalizar essas políticas. Além disso, foi criado o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral para realizar a programação orçamentária e elaborar a proposta orçamentária (PALUDO, 2018).

A Constituição de 1967 previa cada vez mais restrições às emendas parlamentares, não sendo possível a criação ou o aumento das despesas, passando o Legislativo, dessa forma, apenas homologar a previsão do Executivo (§ 1º, art. 67). A Constituição estabelece, também, os prazos para o Poder Executivo enviar a proposta da LOA ao Poder legislativo, bem como sua devolução para sanção do Presidente da República (Artigo 68).

Consoante Santos (2012), mesmo nas Constituições de 1937 e 1967, quando havia a previsão do Parlamento elaborar o orçamento, na prática, ele era elaborado e decretado pelo Presidente da República. Ainda no ano de 1967, Paludo (2018) expõe a publicação do Decreto-lei nº 200, que estabeleceu o planejamento como norteador das atividades desempenhadas, correlacionando-o com o orçamento, além de ter reforçado a exigência para o orçamento programa. Soares e Matos (2012) caracterizam essa lei como introdutória do modelo de gestão pública gerencial. Além disso, no tocante à Constituição de 1967, traz entre as inovações, as despesas de capital e os orçamentos plurianuais de investimentos, despesas essas que ultrapassariam o período de um ano.

Segundo Paludo (2018) em 1974 ocorreu a primeira classificação funcional-programática, a qual agregava as funções e as subfunções aos programas e aos subprogramas. Isto se caracteriza como uma evolução na integração entre o planejamento e o orçamento.

A Constituição de 1988 devolveu a prerrogativa de propor emendas ao Legislativo, considerando ainda as restrições da Lei nº 4320/64, que se encontra, ainda, em plena vigência. Desta forma, está presente em nossa Carta Magna o estreito elo entre o planejamento e o orçamento, onde se prevê além da elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), a elaboração de outras duas leis: o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), fazendo o trajeto do nível estratégico para o operacional.

Soares e Matos (2012) apontam que a Carta Magna relacionou o planejamento ao orçamento através do PPA, sendo este, referência para as demais leis e créditos orçamentários. Sendo assim, as emendas não poderão ser realizadas em desacordo com o previsto no PPA (CF 88, art. 166, § 4º).

Como característica da atual Constituição, Paludo (2018) ainda traz a unificação orçamentária, que engloba ao orçamento anual, os orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e o de Investimento das Empresas Estatais. Além disso, retrata que o Legislativo passou a ter competências durante todo o processo orçamentário, participando desde a aprovação do Plano Plurianual, a definição das metas e prioridades da LDO, culminando na orientação para elaboração dos orçamentos e a autorização das despesas aprovadas na LOA.

Com a publicação da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a gestão transparente, equilibrada e responsável, primando pelo equilíbrio entre receitas e despesas, bem como o alcance das metas estabelecidas na LDO, passou a ser uma exigência a ser alcançada pelo estado. A exigência de maior planejamento e transparência nas ações dos gestores serve para prevenir riscos e corrigir os desvios que podem afetar o equilíbrio das contas públicas (LRF, art. 1º, § 1º). Segundo a LRF, os investimentos realizados devem estar previstos no PPA, e se o gestor público infringir essa matéria estará cometendo crime de responsabilidade fiscal (SOARES e MATOS, 2012).

Atualmente está em vigência o Orçamento Programa, que, consoante Paludo (2018), "é um plano de trabalho que integra planejamento e orçamento com objetivos e metas a alcançar" [...] "e sua ênfase é nas realizações" (PALUDO, 2018, p. 35). Ele aponta que após a definição das diretrizes, objetivos e metas, o PPA é organizado por programas; no âmbito da LOA, podendo haver revisão da estrutura programática (programas e ações), caso haja autorização pelo Executivo revisar o PPA.

Parafrazeando Santos (2015), o sistema orçamentário é uma instituição, tendo sido criado para ditar as regras de gestão dos recursos públicos, objetivando o respeito e o atendimento aos interesses da sociedade, além de limitar os excessos dos governantes. Santos (2012) afirma que o orçamento evolui gradativamente para modelos mais complexos, visando a evidenciação do planejamento das ações, dos gastos pretendidos e dos resultados alcançados; porém, possui ainda desafios a vencer, como a necessidade de maior integração entre o planejamento e a execução, a cooperação entre os órgãos e entes federativos e uma melhor qualificação dos colaboradores na utilização das ferramentas disponíveis.

Ao longo do tempo, o orçamento vem servindo de apoio para o desenvolvimento sociopolítico de uma gestão transparente e democrática dos recursos públicos, devendo sempre haver uma maior integração entre os entes e os órgãos e uma utilização cada vez mais eficiente das ferramentas disponíveis, a exemplo da tecnologia da informação.

Quadro 1: Síntese da evolução do orçamento e principais acontecimentos de âmbito político e econômico.

Ano	Legislação	Principais Alterações
1824	Constituição Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Só a lei pode autorizar o gasto; • Proposta orçamentária mista; • Lei de impostos de iniciativa exclusiva da Câmara dos Deputados; • Necessidade de prestação de contas pelo poder público.
1827	1ª Lei Orçamentária Brasileira	Sem aplicabilidade devido às deficiências na capacidade administrativa, logística e de infraestrutura, além de dificuldades em atender as normas legais.
1830	Decreto Legislativo de 15 de dezembro.	<ul style="list-style-type: none"> • Fixa as despesas e orça as receitas das antigas províncias para o exercício do ano seguinte; • Apresenta traços, mesmo que de forma vaga, da fiscalização da execução orçamentária, por meio da participação da Câmara no exame da administração anterior.
1891	Constituição Federal	<ul style="list-style-type: none"> • República; • Para evitar a concentração de domínio do Poder Executivo, a elaboração do orçamento passa a ser privativa do Congresso Nacional, que também realiza a tomada de contas do Executivo; • Instituição do TCU, para auxiliar o Congresso no controle de gastos; • Na prática, o Ministro da Fazenda orienta a comissão parlamentar responsável pela elaboração da lei orçamentária; • Intensa autonomia aos Estados e municípios.
1930	-	<ul style="list-style-type: none"> • Revolução; • Centralização de grande parte das funções públicas na área federal.
1934	Constituição Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Proposta orçamentária mista; • TCU julga as contas do Presidente; • Não há limites ao Legislativo para propor emendas ao orçamento • Na prática, a proposta orçamentária continua sendo realizada pelo Ministro da Fazenda.
1937		<ul style="list-style-type: none"> • Estado Novo; • DASP passa a ter competência de elaborar a proposta

		<p>orçamentária junto ao Presidente e a Câmara dos Deputados junto ao Conselho Federal aprova;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Na prática, o Conselho Federal não foi criado e a proposta orçamentária era concentrada no Executivo; • Legislativo passou a ter prazo para aprovar o projeto de lei orçamentária.
1940	Decreto-Lei 2416	<ul style="list-style-type: none"> • Código Orçamentário Brasileiro contendo classificações para as receitas e despesas, regulamentando os procedimentos que autorizava os gastos e a escrituração das contas; • Orçamento-tradicional (cunho contábil) com foco no controle.
1946	-	<ul style="list-style-type: none"> • Redemocratização; • Proposta orçamentária mista; • Princípios orçamentários (unidade, universalidade, exclusividade e especificação); • Legislativo pode fazer emendas ao orçamento de forma ilimitada; • Evidenciação das competências do TCU.
1956	-	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da CEPA pela Presidência com objetivo de gerar um sistema nacional de planejamento, adequando as informações orçamentárias.
1964	Lei do Direito Financeiro	<ul style="list-style-type: none"> • Regime militar; • Restringia as possibilidades de emendas; • Consolida e padroniza os procedimentos orçamentários em todos os níveis de Governo por meio da classificação funcional e econômica e o plano de contas único; • Orienta os princípios orçamentários e a execução da despesa; • Orçamento por programa; • Orçamento por desempenho; • Criação da CMN, BACEN e Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.
1967	Constituição Federal Decreto-Lei nº 200	<ul style="list-style-type: none"> • Restrições às emendas parlamentares, não podendo criar ou aumentar as despesas; • O Legislativo, dessa forma, apenas homologa a previsão do Executivo; • Prazos para o Executivo e o Legislativo nos trâmites da proposta orçamentária; • Traz inovações como as despesas de capital e os orçamentos plurianuais de investimentos. • Correlação entre o planejamento e o orçamento; • Orçamento programa; • Introdução do modelo de gestão pública gerencial.
1974	1ª Classificação Funcional-Programática	<ul style="list-style-type: none"> • Agrega as funções e as subfunções aos programas e aos subprogramas, sendo uma evolução na integração entre o planejamento e o orçamento.
1988	Constituição Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Legislativo com prerrogativa de propor emendas; • Elaboração da PPA, LDO e LOA; • Unificação orçamentária; • Maior participação do Legislativo no processo da proposta orçamentária.
2000	Lei de Responsabilidade Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão transparente, equilibrada e responsável, primando pelo equilíbrio entre receitas e despesas, bem como o alcance das metas estabelecidas na LDO.

Fonte: Elaboração própria com base nas informações das Leis.

3.2 O Controle na Administração Pública

Para explicitar os aspectos do controle social é necessário entender o contexto do controle na Administração Pública, sua definição, objetivos e seus tipos. O controle está no contexto da função do processo de gestão, composto pelas seguintes fases: planejamento, organização, direção e controle.

Segundo Chiavenato (2000) a essência do controle encontra-se na verificação da atividade, se está ou não atingindo os objetivos almejados. Desta forma, o controle parte do pressuposto da existência de objetivos e planos, não sendo possível realizar o controle de algo que não seja resultado de um processo de planejamento, definindo como finalidade do controle “assegurar que os resultados do que foi planejado, organizado e dirigido se ajustem tanto quanto possível aos objetivos previamente estabelecidos” (CHIAVENATO, 2010, p. 514). Entende ainda que o controle se demonstra através do acompanhamento, monitoração e avaliação do desempenho da organização relativo às atividades, com o objetivo de confrontar o que foi planejado, organizado e dirigido com o que efetivamente ocorreu, permitindo efetuar correções, caso necessário.

“O controle é um esforço sistemático de geração de informações sobre a execução das atividades organizacionais, de forma a torná-las consistentes com as expectativas estabelecidas nos planos e objetivos” (SOBRAL; PECI, 2008, p. 231). Essa verificação fornece informações para o *feedback*, que proporciona o alicerce para novos planejamentos, retroalimentando o ciclo.

Conforme Soares e Matos (2012), os artigos 70 a 75 da CF expõem a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, e esta é realizada através dos controles interno e externo. O controle externo é exercido pelo Congresso Nacional auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, e o controle interno é exercido por cada Poder perante seus próprios atos, tendo ainda a função de apoiar o controle externo em sua missão (BRASIL, 1988). Por outro lado, o artigo 74, § 2º da CF preconiza que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988).

Di Pietro (2009) determina que:

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa (DI PIETRO, 2009, p. 724).

Alexandrino e Paulo (2011) afirmam que “o controle dos serviços públicos deve ser exercido pela própria administração pública, pela população em geral, bem como pelos órgãos incumbidos de tutelar interesses coletivos e difusos, tais como o Ministério Público e os órgãos de defesa do consumidor” (ALEXANDRINO E PAULO, 2011, p. 676). Afirmam ainda que, decorrente do princípio da indisponibilidade do interesse público, a CF contém vários dispositivos que fornecem aos administrados a possibilidade de observarem a regularidade da atuação da administração pública, impedindo, assim, a prática de atos ilegítimos, que causam lesão ao indivíduo ou à sociedade, ou ainda proporcionarem a reparação dos danos deles consequentes (ALEXANDRINO E PAULO, 2011)

O artigo 37 da CF, alterado pela Emenda Constitucional nº. 19/1998 traz, em seu § 3º:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

No âmbito da esfera municipal, por exemplo, o artigo 31, § 3º da CF, estabelece a determinação de que as contas dos municípios fiquem, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei, servindo de instrumento para fiscalização e acompanhamento, possibilitando o exercício do controle social; e que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural” (CF, artigo 5º, inciso LXXIII).

A LRF, por sua vez, trouxe mudanças significativas para a gestão pública, por exemplo, a tipificação de alguns atos ilícitos na gestão (MACÊDO; MARTINS; SOUSA; ANJOS, 2010). Em seu artigo 48, a LRF afirma que:

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.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I. incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. [...]

O controle social se refere à espécie de controle da Administração Pública que conta com a participação da sociedade, isto é, a participação de pessoas e instituições que não estão vinculadas à estrutura governamental. Sendo assim, o controle social depende de variáveis culturais, do interesse dos cidadãos em monitorar e acompanhar as atividades do Estado, exercendo dessa forma, o papel de uma cidadania ativa.

O controle social é entendido por Macedo; Martins; Sousa; Anjos (2010), como sendo o controle exercido em plenitude pela sociedade, sendo ainda uma das formas de controle mais efetivas, devido ao fato da própria sociedade ser beneficiária ou vítima das intervenções públicas.

Corroborando com o exposto anteriormente, Ribeiro Filho; Teixeira; Silva (2007) afirma que, para atuar no controle social o cidadão necessita de qualificação pessoal, obtida através das várias formas educacionais, além de informações oportunas e inteligíveis, possibilitando ao mesmo, condições favoráveis para exercer o controle de forma consciente.

Ribeiro Filho; Lopes; Pederneiras; Ferreira (2008), afirmam que:

A atuação do cidadão, através de vários mecanismos de participação, a exemplo da organização de entidades do terceiro setor para fiscalizar os gestores públicos e também com o uso da internet, que confere velocidade e atualidade no trânsito de informações, assume contornos característicos de um exercício inibidor para ações eivadas de irregularidades.

A internet é uma importante ferramenta que permite a divulgação de informações variadas, seja os orçamentos públicos, a prestação de contas da utilização dos recursos públicos, entre outras.

Para realizar o controle social, as entidades utilizam observações e pesquisas estruturadas e não estruturadas, utilizando relatórios gerados pela contabilidade relativos à aplicação e ao recebimento dos recursos públicos. Por outro lado, as organizações de controle público interno, externo ou social possuem o objetivo de alcançar a correção e a efetividade na aplicação dos recursos sociais disponíveis à administração pública, procurando propor alternativas para melhorias (MACÊDO; MARTINS; SOUSA; ANJOS, 2010).

O princípio da eficiência, preconizado na EC 19/98, estabelece que o governo deve utilizar os recursos públicos da melhor forma possível para o bem-estar da sociedade. Desta forma, houve uma maior necessidade de os controles serem efetivos, deixando de observar somente a legalidade dos fatos para verificar a economicidade, a efetividade, a eficácia e a eficiência de gestão (JUND, 2006 *apud* MACÊDO; MARTINS; SOUSA; ANJOS, 2010).

A união harmoniosa das formas de controle da administração (governamental e social) serve para otimizar os serviços prestados à sociedade, de modo que esses satisfaçam aos

cidadãos, utilizando os recursos de forma eficiente, além de proporcionar maiores chances de se evitar as fraudes e os desvios.

3.2.1 Orçamento Público: Instrumento de Controle Social?

Atualmente, o Brasil é um Estado Democrático de Direito, devendo se submeter ao respeito às leis e às normas, bem como à soberania popular. Sendo assim, a sociedade necessita de mecanismos efetivos de controle perante o Estado para fazê-lo cumprir sua finalidade, procurando assegurar o bem comum, com respeito aos direitos individuais e coletivos dos cidadãos, não permitindo que interesses privados ou corporativos se apropriem da coisa pública (PEDRO, 2019).

A Constituição estabelece várias formas de exercício do controle social, através do controle eleitoral (voto), plebiscito, referendo e iniciativa popular para a elaboração de leis. Pedro (2019) relembra como exemplos do controle social: o plebiscito de 1993 que escolheu a forma (república) e o sistema de governo (presidencialismo), o referendo realizado em 2005, sobre a proibição de comercialização de armas de fogo e o Projeto de Lei nº 518/2009, de iniciativa popular, popularmente conhecido como Lei da Ficha Limpa, a qual propôs a proibição da candidatura para cargos eletivos em geral de pessoas condenadas por órgãos colegiados da justiça.

Além dessas formas, existem outras atualmente: o orçamento participativo, as ouvidorias e os conselhos de políticas públicas. O foco do estudo é o orçamento público. Através dele é possível estreitar a relação entre governo e população, que pode contribuir participando das assembleias, demonstrando as áreas mais carentes e auxiliando o governo na missão de definir o destino a ser dado em parte da receita orçada, bem como a área a ser aplicada, através da realização de assembleias (PEDRO, 2019). Em Porto Alegre, se iniciou em 1980, a prática do orçamento participativo e, posteriormente, foi implementado por outros municípios brasileiros. Existem ainda as audiências públicas, realizadas quando as peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) estão sendo elaboradas pelo poder executivo, ou discutidas pelo Poder Legislativo. Nessas audiências, os cidadãos podem se organizar de modo a defender a alocação de recursos para políticas públicas específicas (PEDRO, 2019).

Essa é uma importante ferramenta de controle social, afinal a população é diretamente atingida pelos serviços públicos, e só ela é capaz de efetivamente colaborar, tendo em vista a realidade em que vive e as necessidades que possuem, e posteriormente, é quem poderá fiscalizar a eficiência e efetividade dos serviços prestados.

De acordo com Soares e Matos (2012), nossa sociedade ainda demonstra pouca prática na questão da participação social, estando, por exemplo, aquém na contribuição para a elaboração do orçamento. Esse, quando efetivamente implantado nos municípios, por exemplo, representa um avanço da democracia, onde os cidadãos debatem e questionam as prioridades com a esfera de governo em questão, definindo de forma mútua, as aplicações e investimentos dos recursos orçados (SOARES E MATOS, 2012). Além da pouca participação da população, muitos entes federativos possuem poucos recursos que permitem essa parceria, possuindo a maior parte do orçamento já definido e engessado (PEDRO, 2019).

O Estado deve contribuir para uma transformação cultural da sociedade buscando aumentar a conscientização do exercício da cidadania, estimulando o exercício do controle social, através de mecanismos que possibilitem o controle da Administração Pública, como por exemplo, a divulgação de informações úteis e claras aos cidadãos, incentivando a participação popular tanto na elaboração dos orçamentos, como no acesso aos documentos disponibilizados, por determinação de lei, como por exemplo, os planos governamentais e a prestação de contas, em linguagem acessível aos cidadãos. Além disso, trabalhar o exercício do controle social em parceria com os órgãos incumbidos de fiscalização, a exemplo dos Tribunais de Contas e do Ministério Público para tornar esse controle social efetivo.

Uma importante ferramenta que o cidadão possui é a decorrente da necessidade de o Estado agir com transparência em sua gestão e disponibilizar os resultados e as informações de interesse da sociedade; exigência essa constante na LRF. Além da LRF foi instituída a Lei de Acesso à Informação (LAI), cujo objetivo é assegurar o direito da população ao acesso às informações. Deve-se observar a necessidade de as informações prestadas serem realizadas de maneira tempestiva e que sejam divulgadas de maneira clara, permitindo ao cidadão entender e fazer uso dessas informações. Dessa forma é possível uma utilização efetiva das informações tornadas públicas, para a melhoria dos serviços prestados à população.

Do exposto percebe-se que o controle social por parte da sociedade é fruto de uma ação ativa de todos os envolvidos: do Estado, exercendo o controle interno e proporcionando informações rápidas e de fácil compreensão pela população; da população, participando dos processos de definição do uso dos recursos públicos e fiscalizando a utilização dos mesmos através do controle social; e dos órgãos de controle externo, todos agindo em consonância para obtenção de melhores resultados, assegurando que a Administração Pública aja dentro dos limites legais e conforme os princípios administrativos. Essa parceria é fundamental para o sucesso das atividades realizadas pelo Estado na busca de solucionar os problemas e as necessidades da sociedade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mundo é dinâmico, e também o é os processos e instrumentos que são utilizados. A sociedade brasileira, por exemplo, passou por diversos regimes políticos, desde a pouca ou nenhuma representatividade da população até a democracia na atualidade, indo desde a República Velha até nossa República atual, passando por regimes autoritários, como o regime militar. Desta forma, o orçamento público acompanha as necessidades e realidades e continua evoluindo em busca de um modelo de planejamento, governança e gestão voltados para resultados, procurando reduzir a distância existente entre o planejamento, a execução do orçamento e as políticas públicas adotadas, bem como uma maior integração entre os diferentes órgãos e os níveis de governo para o alcance de uma maior eficiência da gestão.

Por outro lado, deve haver uma maior conscientização por parte dos cidadãos para que eles exerçam efetivamente o controle social, seja auxiliando na elaboração do orçamento, seja fiscalizando as contas públicas e a atuação do governo, seja por meio de campanhas por parte dos órgãos de controle, os quais ganharam maior respaldo a partir da LRF, como, por exemplo, os Tribunais de Contas, órgão de suma importância para fiscalizar a transparência das ações dos governantes; seja por uma mudança cultural, por meio da inserção dessa temática já na escola, despertando futuros cidadãos mais críticos e conscientes do seu papel, e, além disso, estes ainda poderiam estimular essa prática pelos pais. A constante evolução e popularização do acesso às tecnologias atuais é um importante instrumento para a obtenção dos dados que podem ser utilizados para acompanhamento e fiscalização das ações dos governantes.

Sendo assim, demonstrou-se que a utilização do orçamento público pela população pode tornar a gestão pública mais eficaz, tanto através da contribuição na alocação dos recursos públicos (orçamento participativo), possibilitando uma melhoria no planejamento, como pela fiscalização das ações do governo, de forma a garantir uma melhor execução desses recursos. Ressalta-se, porém, que para isso o controle social tem que ser efetivo e eficiente, devendo tanto haver informações disponíveis em tempo hábil e de forma clara, por parte do governo, como uma maior atuação e engajamento da sociedade, permitindo o fortalecimento da cidadania e da democracia local.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 19ª ed. São Paulo: Editora Método, 2011.

ANDRADE, Nilton de Aquino. Contabilidade Pública na Gestão Municipal: métodos com base na LC nº 101/00 e nas classificações contábeis advindas da SOF e STN. 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

BRASIL. Emenda Constitucional 19/1998. 1998b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil. 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 17 out. 2019.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 17 out. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 17 out. 2019.

BRASIL. Constituição Federal. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 jan. 2019.

CHIAVENATO, Idalberto. Administração: Teoria, Processo e Prática. 3ª edição. São Paulo: Makron Books, 2000.

CHIAVENATO, Idalberto. Administração nos Novos Tempos. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 22ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

FABRETTI, Láudio Camargo. Contabilidade Tributária. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

GONTIJO, Vander. Orçamento da União: Evolução Histórica no Brasil. Brasília, 2004. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>. Acesso em 24 out. 2019.

MACÊDO, João Marcelo Alves. **MARTINS**, Luzemar da Costa. **SOUSA**, Rossana Guerra de. **ANJOS**, Luiz Carlos Marques dos. **O Controle Social e a Contabilidade gerando Informações para a Auditoria Operacional**. Revista Brasileira de Contabilidade, Brasília, n. 185, p. 85- 103, set/out, 2010.

MARCONI, Marina de Andrade. **LAKATOS**, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 6^a. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública**. 4^a. ed. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2015.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento Público, Administração Financeira e Orçamentária e LFR**. 8^a ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2018.

PEDRO, Carlos Eduardo Constantino. **Orçamento Público, Controle Social e Cidadania Fiscal**. São Paulo: Fazesp, 2019.

PECI, Alketa. **SOBRAL**, Filipe. **Administração: teoria e prática no contexto brasileiro**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.

RIBEIRO FILHO, José Francisco. **TEIXEIRA**, Rogério Aguiar Coelho. **SILVA**, Ronaldo Bonifácio da. **O Controle Social no âmbito da Administração Pública: A vez do cidadão**. In: **AGUIAR**, Sylvana Maria Brandão de. **Gestão Pública: práticas e desafios**. 1. ed. Recife: Bagaço, 2007.

RIBEIRO FILHO, José Francisco; **LOPES**, Jorge Expedito de Gusmão; **PEDERNEIRAS**, Marleide Maria Macêdo; **FERREIRA**, Joaquim Osório Liberalquino. **Controle Interno, Controle Externo e Controle Social: Análise Comparativa da Percepção dos Profissionais de Controle Interno de Entidades das Três Esferas da Administração Pública**. Blumenau: Revista Universo Contábil, 2008.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 3^a ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

SANTOS, Rita de Cássia dos. **Plano Plurianual e Orçamento Público**. 3^a ed. rev. ampl. Florianópolis: CAPES: UAB, 2015.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. **Orçamento Público**. 2^a ed. Reimp. Florianópolis: CAPES: UAB, 2012.

SOARES, José Evangelista. **MATOS**, Carlos Alberto Neri. **Orçamento Público: Entendendo sua evolução no Brasil**. Goiânia: I CIEGESI, 2012.