

RBDGP

REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO E GESTÃO PÚBLICA

- ARTIGO DE REVISÃO -

O sistema de controladoria na administração pública municipal como instrumento contributivo para o processo de desenvolvimento econômico

Danila Firmino de Lima

Graduada em Ciências Econômica e aluna do Curso de Especialização em Direito Administrativo e Gestão Pública, ministrado pelas Faculdades Integradas de Patos (FIP).
Email: danilaeconomia@hotmail.com

Resumo: O presente artigo discorre sobre o sistema de controladoria na administração pública municipal, se fazendo necessário um esclarecimento a cerca do que seria controle, no entanto o seu próprio nome já diz está intimamente ligado a aquilo que está sobre o seu poder de fiscalização. Desse modo, a controladoria na administração pública municipal determina-se através de seus componentes, o controle interno, externo e social, os quais buscam uma gestão equilibrada de forma eficiente com o propósito de alcançar o desenvolvimento econômico. Com a implantação do sistema de controladoria na gestão municipal, esta passou a ter importância significativa do ponto de vista local e regional, eliminando cada vez mais o pensamento retrogrado de que a administração municipal a grosso modo, tinha como missão pagar seus funcionários em dias e prestar os serviços básicos a população, no entanto percebe-se atualmente o surgimento de uma nova administração municipal, onde os gestores tem a responsabilidade de desenvolver métodos capazes de acompanhar o processo de globalização que atinge o planejamento governamental.

Palavras-chave: Controladoria. Administração Pública Municipal. Desenvolvimento Econômico.

The system controlling the municipal government as an instrument contributing to the process of economic development

Abstract: This paper discusses the system controlling the municipal government, and it is necessary for clarification about what would control, however its name suggests is closely linked to what is on their supervisory powers. Thus, controlling the municipal government is determined by its components, internal control, external and social, which seek a balanced management efficiently in order to achieve economic development. With the implementation of system controlling in municipal management, it now has significant importance in terms of local and regional eliminating increasingly retrograde thinking that the municipal administration roughly mission was to pay its employees in days and provide basic services to the population, however it is clear now the emergence of a new municipal administration, where managers have the responsibility to develop methods to monitor the process of globalization that affects government planning.

Keywords: Comptroller. Municipal Public Administration. Economic Development.

1 Introdução

Em linhas gerais, o Sistema de Controladoria na Administração Pública passou por uma série de eventos até se tornar um instrumento integrante da gestão municipal, exigido através da Lei nº 4.320/64, seguido da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, com a finalidade de sanar possíveis irregularidades através da legalidade dos atos praticados pelas gestões, com o intuito de favorecer o processo de desenvolvimento econômico.

Quanto à extensão tendo como destaque a estrutura da gestão municipal, identificam-se os controles interno e externo, e posteriormente o social. O primeiro

exercido pela própria administração, sobre seus atos e agentes; o segundo fica a cargo do Poder Legislativo tendo o auxílio dos Tribunais de Contas; e o último, se restringe exclusivamente a sociedade.

Vinculada à palavra Controladoria surgem inúmeros procedimentos, dentre eles, a formalização da criação, a implantação e efetividade do sistema considerando aspectos políticos, econômicos e sociais, de forma a evitar o mau uso dos recursos públicos, buscando a qualidade dos serviços à disposição da sociedade e permitindo a administração alcançar seus objetivos.

Entretanto, o processo de Controladoria no âmbito municipal se mostra extremamente importante

para a organização da administração pública, buscando sempre o equilíbrio entre as receitas e as despesas.

O presente artigo tem por objetivo estudar o sistema de controladoria na administração pública municipal e sua contribuição no processo de desenvolvimento econômico.

2 Revisão de Literatura

2.1 O controle interno na administração pública municipal

Como já foi alertado anteriormente o mecanismo de controle interno foi introduzido na administração pública brasileira de forma efetiva a partir da Lei 4.320/64, indicando normas de controle na elaboração e execução dos orçamentos em todas as esferas governamentais.

No entanto a Constituição de 1988 sentiu a necessidade de inovar o sistema de controle interno, estendendo o mesmo aos poderes Legislativo e Judiciário, visto que antes só existia a obrigatoriedade do controle no Poder Executivo com o objetivo de organizar as suas estruturas internas, conforme se pode constatar nas atribuições postuladas na referida Constituição:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

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

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto a 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;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 2007, p. 66).

Entretanto, vale ressaltar, que a Constituição vigente menciona a controladoria interna somente na esfera federal, visto que, não há necessidade de citar as demais por se tratar de um dispositivo que estatui normas gerais a administração pública. Dessa forma, entende-se que o instrumento de controle interno visa acompanhar as ações públicas com o intuito de prevenir atos ilícitos, inclusive o mesmo deve imediatamente comunicar aos órgãos de controle externo sempre que for detectado falhas na gestão, sob pena de responsabilidade solidária.

Para entender a atuação do controle interno na gestão municipal, se faz necessário primeiramente conceituá-lo, assim Botelho (2008), afirma que controle interno é o controle realizado pela administração pública através de mecanismos eficientes que visam alcançar os objetivos e metas de maneira eficaz e com economicidade ao erário público. Desse modo observa-se que o sistema de controle interno age como orientador e fiscalizador de todos os atos praticados pela administração pública.

Na administração pública municipal a prática de controle interno precisa ser de iniciativa do poder executivo, que delega responsáveis capacitados para controlar atos administrativos, com o apoio de todos que integram a instituição, objetivando atender os interesses públicos. Assim, a implantação do controle interno na gestão municipal precisa atender os seguintes requisitos:

I - Vontade política, com um correto entendimento da importância e da necessidade de funcionamento do Sistema.

II - Estrutura organizacional perfeitamente definida na Estrutura Administrativa do Ente Público.

III - Recursos Humanos plenamente integrados na estrutura do Ente e qualificados para o exercício das funções de controle que deverão desempenhar (CNM, 2008a, p. 264)

Quando o gestor público decide implantar o controle interno na sua estrutura administrativa, deve o mesmo consultar o embasamento legal em vigência, relacionado ao sistema de controladoria em questão, na esfera federal, estadual e municipal. Entretanto, é de caráter obrigatório a adoção do controle interno, mesmo nos pequenos municípios, a ser instituído através de Projeto de Lei, no entanto muitos municípios adirem inicialmente ao Decreto tendo que posteriormente formalizar em Lei a qual deverá ser aprovada pelo Poder Legislativo, visto que, o Decreto é privado ao Executivo e não pode ultrapassar os limites fixados por lei.

Em linhas gerais o sistema de controle interno na gestão municipal atua como um supervisor das ações governamentais, indicando os rumos que os recursos públicos deverão tomar, a fim de manter o equilíbrio financeiro e atender as necessidades sociais. Neste entendimento o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba - TCE/PB, de acordo com Paraíba (2009) enfatiza alguns aspectos que devem ser considerados no controle da gestão municipal, são eles:

1) Aspectos Legais: dizem respeito ao atendimento a legislação, uma vez que a administração pública não pode conviver com a ilegalidade, sendo este um dos objetivos da atuação do controle interno, prevenir falhas e desvio na administração pública evitando assim, prejuízos à coletividade e penalidades aos gestores públicos.

2) Aspectos Sociais: tratam dos resultados que se obtém através da implantação do controle interno na gestão municipal, considerando que a partir da efetivação do mesmo haverá um melhoramento na qualidade da oferta de bens e serviços disponibilizados a população.

3) Aspectos Organizacionais: sinaliza que o sistema de controle interno contribui para que os gestores avaliem suas gestões através da eficiência, eficácia e efetividade, de maneira a apresentar maior confiança na organização dos procedimentos administrativos.

Nesse sentido, verifica-se que a controladoria interna na gestão municipal indica antecipadamente os erros que poderão surgir na contabilidade pública, assim como também o direcionamento correto dos recursos públicos, proporcionando aos gestores menos riscos de penalidades e a avaliação de suas próprias ações.

O controle interno também denominado controle administrativo deve atuar de forma isolada em relação aos demais órgãos administrativos, tendo a sua ligação exclusiva com o executivo, o que faz com que os gestores tenham suas próprias iniciativas em como promover meios que assegurem políticas desenvolvimentista sendo um elemento importante para o processo de dinamização da economia e no combate dos desvios públicos. Além de observar os princípios administrativos já descritos o controle interno segundo Botelho (2008), também apresenta alguns princípios:

Princípio do Interesse Público: está pautado em todas as atividades praticadas pela administração pública, as quais devem a ser direcionadas a toda a coletividade;

Princípio da Economicidade: visa reduzir o valor dos bens e serviços públicos, de forma a serem adotados pelo menor preço, através de atos que facilitem encontrá-los no mercado com qualidade e custos acessíveis as necessidades da administração, como exemplo cita-se o procedimento da pesquisa de preço, que tem como finalidade verificar os preços de no mínimo três fornecedores diferentes, mas se chegar aquele mais vantajoso para fins de contratação;

Princípio da Celeridade: apresenta rapidez nos prazos, tendo tudo a vez com o controle interno, devendo ser cumprido o tempo necessário para realização das funções administrativas de forma a evitar entraves nas gestões municipais;

Princípio da Razoabilidade: como o seu próprio nome diz, busca a razão, visando benefícios ao erário público, devendo ser instaurado inquéritos administrativos todas as vezes que for constatado irregularidades, evitando decisões precipitadas;

Princípio da Proporcionalidade: indica que as decisões a serem tomadas devem ser proporcionais ou equilibradas, dessa forma, todas as ações devem receber tratamento igualitário;

Princípio da Isonomia: busca a igualdade a toda a sociedade, inclusive a distribuição de renda;

Princípio da Probidade Administrativa: está ligado a honestidade daqueles que gerenciam os recursos públicos, estando intimamente relacionado com o princípio da moralidade.

Princípio da Ampla Defesa: decorre do direito que os administradores públicos tem de defesa em caso de processos judiciais.

No entanto, observa-se que os princípios do controle interno apresenta uma série de medidas que visam evitar os desmandos públicos, o equilíbrio do processo orçamentário e o atendimento a coletividade, para tanto devem ser obedecidos objetivando fazer da

gestão municipal um instrumento capaz de assegurar melhores condições de vida a população local.

O poder público pode utilizar a política fiscal para proporcionar o crescimento econômico, sendo esta de acordo com Oliveira (2010, p.79), “a orientação dada á gestão de receitas e despesas do governo”. Para tanto as decisões precisam deter de certo controle e organização, caso contrário pode resultar em uma restrição no crescimento econômico.

As práticas de controle interno na administração pública municipal devem primar tanto pelo crescimento econômico com também pelo desenvolvimento, sendo estes resultados de políticas de arrecadações de tributos e controle nos gastos públicos, que darão condições de programar ações de melhoria nas condições de vida da população em decorrência do aumento de suas rendas, a esse processo dar-se o nome movimentação da economia, resultante de uma gestão equilibrada.

2.2 A atuação do controle externo na gestão municipal

A atuação do controle externo na administração pública remonta-se ao período colonial, época em que ia surgindo os primeiros meios de controle orçamentário no Brasil, e assim foi evoluindo até a chegada da maior instituição de controle externo na atividade pública brasileira, o Tribunal de Contas da União - TCU, como também os Tribunais de Contas dos Estados - TCE, os quais foram instituídos em cada estado da federação.

Entretanto, o controle externo realiza-se pelo Poder Legislativo e por outros órgãos considerados estranhos a administração pública, como os tribunais de contas, controladorias e ministérios públicos, no caso dos municípios o mesmo efetua-se através da câmara municipal, estando essa integrada ao poder executivo com o objetivo de satisfazer os interesses públicos, conforme se pode verificar no texto da lei de finanças públicas:

Art. 81. 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 do Orçamento.

Art. 82. O Poder Executivo, anualmente prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios.

§ 1º As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

§ 2º Quando, no Município não houver Tribunal de contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificarem as contas do prefeito e sobre elas emitirem parecer (BRASIL, 2011).

Desta forma, pode-se notar que a fiscalização por parte do Poder Legislativo estabelece uma ligação orçamentária com o Executivo, o que deve ser natural, não somente em termos de controle como também em todos os atos que ambos desenvolvam, eliminando assim

as barreiras que são estabelecidas muitas vezes no exercer da função pública, onde o primeiro precisa ser um aliado do segundo, evitando entraves na luta entre os mesmos em prol do desenvolvimento econômico dos municípios.

Para facilitar a fiscalização externa na gestão municipal se faz importante uma interatividade com o controle interno, tendo em vista, que o controle externo também busca o equilíbrio nas contas públicas que consequentemente implica na melhoria nas condições de vida dos indivíduos, a partir das ações dos gestores públicos, assim ressalta Andrade (2002), que ao controle externo cabe verificar, analisar, apurar e concluir entendimentos sobre determinados assuntos da administração pública, sendo exercido pelo Poder Legislativo, pelos tribunais de contas e pelo próprio cidadão.

Nesse contexto, vale salientar que a maioria dos autores que lidam com os assuntos da administração pública admitem que o controle externo através dos tribunais de contas visa tão somente o julgamento e a apreciação das finanças públicas a partir de aspectos legais e da veracidade dos fatos, conforme pode-se verificar:

O controle externo tem o papel de fiscalizador da execução orçamentária e financeira dos órgãos da administração pública, observando a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a aplicação das subvenções e as renúncias de receitas. Está mais voltado para a fiscalização da formalidade e da legalidade dos atos sem entrar no mérito da avaliação dos resultados (BERNARDONI, 2010, p. 143).

No entanto, quando se diz que este controle também objetiva a economia na gestão pública, entende-se que o mesmo atribui uma série de benefícios ao poder público mesmo estando atento apenas a aspectos formais.

Desse modo o controle pelos tribunais de contas e órgãos relacionados assegura uma administração eficiente no presente, a qual evita uma série de problemas futuros, como desperdícios de recursos, mau uso do dinheiro público, penalidades aos agentes públicos e entre tantas outras, todos esses fatores implicam numa boa gestão empenhada em servir ao público de forma transparente.

Em linhas gerais, o controle externo pode ser exercido também através dos próprios cidadãos, sobre esse aspecto a sociedade civil cada vez mais ganha espaço nas decisões políticas, para tanto lhes foi atribuída um instrumento de controle destinado para fins de fiscalização social, o qual foi denominado de controle social.

2.3 O controle social e sua importância nas decisões políticas municipais

O controle social na gestão municipal pode ser entendido como um instrumento que complementa o controle institucional, ou seja, o controle externo e também o controle interno, por ser o principal interessado no bom gerenciamento dos recursos públicos, sendo a

sociedade a detentora dos bens e serviços oferecidos pelo Estado.

Ao longo dos anos a sociedade brasileira vem se organizando em busca de fazer valer seus direitos conquistados e através do controle social exercer os deveres de cidadãos, assim pode-se observar na sua definição:

O Controle Social, entendido como a participação do cidadão na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública, tem a finalidade de verificar se o dinheiro público está sendo usado de maneira adequada ou se está sendo desviado para outras finalidades [...]. No Brasil, há grande preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante em razão de sua extensão territorial e do elevado número de municípios que possui. Por isso, a fiscalização da aplicação dos recursos públicos precisa ser feita com o apoio da sociedade (CGU, 2010b, p. 20).

Contudo, percebe-se que o controle social tem a missão de fiscalizar, participar e avaliar todos os atos administrativos e não só a elaboração do orçamento como foi visto anteriormente ao tratar do orçamento participativo. Para atuar de forma efetiva na gestão pública a sociedade juntamente com os conselhos de políticas públicas precisam primeiramente de um trabalho de conscientização, podendo ser realizado através do Poder Executivo e dos órgãos de controle externo, outrora a iniciativa pode surgir de indivíduos, associações, conselhos e outros.

Nesse sentido, pode-se citar a CGU, como uma das principais responsáveis pela atuação do controle social, a qual tem como atribuições segundo Giacomoni (2009), competência para exercer funções de correição, ouvidorias, prevenção da corrupção e assegurar transparência e controle administrativo. A fim de capacitar a sociedade para o exercício da cidadania, a CGU, oferece vários mecanismos, além de indicar a sociedade onde a mesma pode encontrar informações sobre o uso do dinheiro público.

No contexto atual, percebe-se que a sociedade está se tornando mais consciente, mesmo que ainda seja um processo lento e gradual, mas que já causa efeitos positivos, não basta que o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário faça sua parte, se não surtir nenhum efeito com relação a conscientização social torna-se difícil o processo em torno da democracia.

Nessa perspectiva a LRF no seu art. 48 teve o cuidado de garantir a participação social nas decisões administrativas, assim segue:

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (VICCARI JUNIOR *et al.*, 2009, p. 181).

Além de ser o principal fiscal da administração pública o controle social surgiu com o intuito de deixar a sociedade mais a vontade a cerca de suas iniciativas, desde a escolha dos governantes e até mesmo o desejo de pleitear cargos públicos, visto que muitas vezes o poder público fica concentrado em poucas mãos, desta forma necessitando de inovação.

A intervenção da sociedade na gestão pública tornou-se uma prática muito discutida, não só no Brasil, como também no mundo, sendo inclusive um dos passos para atingir os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)¹, conforme assegura Paraíba (2009), que a sociedade vem aos poucos buscando assumir o seu papel fiscalizador, utilizando-se de mecanismos como denúncias aos órgãos de controle externo.

Desse modo, os municípios também dão sua contribuição através do chamado à sociedade, tendo como objetivo primordial o planejamento das ações, a partir da identificação das causas e consequências que são responsáveis pelos problemas sociais. Para coibir esses problemas se faz necessário a implantação de políticas públicas com os indicadores sociais, que resultem em práticas de inclusão social e melhores condições de saúde e educação, com o objetivo de assegurar o bem estar social dos que se encontram inseridos neste contexto, promovendo assim, o desenvolvimento econômico local.

2.4 A modernização na administração pública municipal e o desenvolvimento econômico

A economia municipal se torna cada vez mais importante na economia global, a esse respeito pode-se dizer que influenciada também pelo fenômeno da globalização, que ao mesmo tempo em que interliga mercados integra as estruturas administrativas. Para entender esses acontecimentos vale lembrar-se da deficiência dos mecanismos administrativos do passado que levavam anos para ingressar na gestão municipal, impedindo a eficiência e a eficácia de suas ações.

O advento das tecnologias na administração pública vem modernizar os serviços públicos, podendo resolver parte dos problemas administrativos, nesse contexto pode-se citar o pregão eletrônico² e a utilização de programas de computadores que buscam agilizar as atividades administrativas, derivadas da organização dos sistemas de controladoria, como se pode ressaltar:

A modernização da administração pública, em sentido amplo, deve buscar de forma permanente a estruturação de um modelo de gestão que possam alcançar diversos objetivos, como, por

¹ Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM: 1. Erradicar a extrema pobreza e a fome. 2. Atingir o ensino básico universal. 3. Promover a igualdade de gênero e a autonomia das mulheres. 4. Reduzir a mortalidade infantil. 5. Melhorar a saúde materna. 6. Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças. 7. Garantir a sustentabilidade ambiental. 8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (CNM, 2008c, p. 14).

² Pregão eletrônico: A expressão 'pregão eletrônico' indica o procedimento licitatório de pregão em que o núcleo das atividades competitivas faz-se através da utilização dos meios de comunicação a distância (PALAVÉRI, 2005, p. 129).

exemplo: melhorar a qualidade da oferta de serviços a população, aperfeiçoar o sistema de controle social da administração pública, elevar a transparência, combater a corrupção, promover a valorização do servidor público, entre outros (PEREIRA, 2009, p. 59).

Nessa situação, verifica-se que os servidores públicos exercem papel importante na tomada de decisões, tendo o dever de contribuir para o progresso da administração municipal, primeiro porque os indivíduos que exercem a função pública assim como tem seus direitos também tem deveres e segundo porque há muitas facilidades de capacitação de servidores municipais, contudo, se faz necessário incentivo para que as metas sejam atingidas, contribuindo para o desenvolvimento econômico.

Para que o desenvolvimento econômico municipal seja alcançado primeiro deve-se obter o crescimento econômico, sendo este entendido segundo Troster, Mochón (1999), como um processo sustentado a longo prazo, onde os níveis das atividades econômicas vivem em constante ascendência. Percebe-se que o crescimento econômico está ligado a variável quantidade, sendo esta utilizada para medir o crescimento de uma cidade de uma região ou de um país.

Para que seja alcançado o crescimento econômico municipal, o governo pode subsidiar empresas locais, incentivar o agronegócio, aplicar políticas ou programas que deem a sua contribuição econômica com o objetivo de fazer com que a economia gire em torno daquela localidade.

Quando a economia cresce e melhora os padrões de vida da população obtém-se o desenvolvimento econômico, que de acordo com Souza (1995, p.17), "se define, portanto, pela existência de crescimento econômico contínuo (g), em ritmo superior ao crescimento demográfico (g*), envolvendo mudanças de estruturas e melhoria de indicadores econômicos e sociais *per capita*".

Nesse contexto, verifica-se que o desenvolvimento econômico está ligado a qualidade de vida dos indivíduos, o qual não pode existir sem a presença do crescimento econômico.

Entretanto, a administração municipal busca o desenvolvimento econômico principalmente nas políticas públicas, no entanto, para que estas se tornem efetivas precisam de fato serem fiscalizadas através do sistema de controladoria em seus níveis, inclusive fazendo uma avaliação final, ao qual detectará o seu impacto, conforme é sintetizado por Rodrigues (2010), que a avaliação da política pública ou programa deve sinalizar os efeitos gerados além de verificar se as metas foram atingidas, visando a reformulação da mesma, caso seja necessário.

Para desenvolver políticas públicas e programas a administração municipal deve contar com o apoio da esfera estadual e federal, tendo em vista, que esta não consegue suprir as demandas através de seus recursos próprios, neste cenário considera-se que grande parte das ações da gestão municipal que implica no desenvolvimento local está relacionada aos gastos com obras públicas, assim os municípios firmam convênios

com as esferas superiores, no entanto muitas vezes a sua conclusão não ocorre em decorrência de vários fatores, inclusive a falta de controle na gestão.

O caso contrário uma administração eficiente além do sistema de controladoria, esta busca autoajuda em parcerias com outros segmentos, tendo em vista a escassez de recursos. Desse modo pode citar as Parcerias Público-Privadas - PPPs, como mecanismo de apoio aos investimentos públicos, sendo instituídas através da Lei nº 11.079/2004, a qual vem trazendo uma série de normas a administração pública brasileira, conforme segue:

As parcerias público-privadas (PPPs) foram instituídas no Brasil devido, principalmente a falta de capacidade de o setor público brasileiro, nas três esferas de governo, realizar investimentos de infraestrutura, considerando a escassez de recursos. [...] Trata-se de contrato administrativo de concessão de obras ou serviços públicos que poderá ser firmado com os órgãos da administração pública direta, os fundos especiais, as autarquias, fundações públicas, as empresas públicas, as entidades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e municípios (NASCIMENTO, 2006, p. 272).

De um modo geral percebe-se que as PPPs foram adotadas como um meio preventivo que o Estado enxergou para conseguir suprir as necessidades sociais quando não fosse possível a sua intervenção direta, em contrapartida, a iniciativa privada privilegia-se através de restrição fiscal ou subsídios como também é conhecida.

A administração municipal pode ser contemplada também através de um novo componente que obteve espaço no que diz respeito ao apoio a gestão pública, que são as Organizações do Terceiro Setor - OTS, convém lembrar das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, que vem dando suas contribuições no processo de desenvolvimento econômico, que de acordo com Vieira (2003), se tratam de associações ou fundações particulares que recebem orientações para gerir bens e serviços públicos, atuando na área de saúde, educação, segurança alimentar entre outros.

No entanto, por se tratar de recursos públicos todos os elementos que assumam parcerias com a administração pública municipal devem ser fiscalizados através do sistema de controladoria, com o intuito de assegurar uma gestão organizada provida de meios que impliquem em novos modelos de administração pública, a qual influi no progresso local.

2.4.1 A nova administração pública municipal

A sociedade atual demanda indivíduos cada vez mais exigentes, tanto no que diz respeito ao consumo de bens privados, quanto a bens públicos, isso decorre de um movimento que surgiu desde a época do liberalismo econômico e quem vem se intensificando nos últimos anos, determinando assim uma nova administração pública contemporânea, conforme é elucidado:

O mundo e em particular o Brasil, tem sido afetado nos últimos 20 anos por duas grandes tendências transformadoras: a consolidação dos mecanismos de mercado, no âmbito econômico, e a consolidação da democracia, no âmbito político. Tornar-se possível afirmar que o mercado e a democracia são as bases sobre as quais estão se estruturando as novas sociedades. A partir do início do século XXI, se soma a essas tendências as questões socioambientais (PEREIRA, 2009, p. 21).

A partir da livre iniciativa de mercado, o governo se encarregou em disponibilizar meios que assegurem as atividades econômicas com menos intervenção estatal, para tanto o Estado disponibiliza bens e serviços de qualidade, que sirvam de incremento a sociedade e a economia, e não deixando de interferir sempre que necessário.

Antigamente se falava em desenvolvimento do ponto de vista econômico e social, já nos dias atuais acrescenta-se a esse contexto os aspectos ambientais, por se tratar de um tema de extrema importância para o futuro do planeta, fato que responsabiliza a administração pública em intervir em favor desta causa, através dos seus segmentos responsáveis.

Sobre as questões ambientais, no setor público existem vários mecanismos que podem contribuir ambientalmente para as atuais e futuras gerações, a esse contexto enfatiza-se que muitos municípios brasileiros ainda são considerados deficientes com relação a práticas ambientais, especialmente os pequenos, tendo a gestão à missão de fortalecer mecanismos que venham a mudar essa realidade tão importante para o futuro do planeta. Desse modo, relata-se:

É importante que o município avance nos procedimentos de licenciamento ambiental, avaliando as vantagens e desvantagens de atuar de maneira sustentável, inclusive no aspecto econômico. Acesso à água é um dilema importante a ser tratado nos municípios, necessitando de uma revisão sobre a política de saneamento público. Muitos abriram mão de sua autonomia a cerca do tema em favor das companhias estaduais de abastecimento; no entanto por vezes, as necessidades da população não estão sendo atendidas. O momento é propício para repensar e redefinir as competências para garantir o desenvolvimento local (CNM, 2008c, p. 55).

As questões ambientais devem merecer atenção especial por parte da gestão pública, onde com o apoio da participação popular se encarrega diretamente em desenvolver meios que favoreçam a educação ambiental, a coleta seletiva, ações de reciclagem, reutilização e dentre outros, com intuito de promover a limpeza urbana, a qual resulta em saúde a população, podendo inclusive ser instrumento de geração de renda nas localidades.

Nesse sentido, vem sendo desenvolvido uma série de recursos que objetivam coibir as práticas dos

problemas ambientais, assim foi instituído o estatuto das cidades, o qual vem somar estes elementos conforme assegura Oliveira (2001), que o estatuto das cidades apresenta-se como uma esperança em relação a mudança no cenário urbano, sendo reforçado pelo poder público local busca minimizar os problemas ambientais das cidades brasileiras. No entanto, percebe-se que as cidades se tornaram grandes responsáveis na transformação do seu planejamento urbano.

Em linhas gerais, no que diz respeito as ações que visem o desenvolvimento dos municípios, não se pode esquecer do instrumento responsável pela organização do espaço urbano, sendo este o plano diretor, o qual vem assegurar o planejamento urbano municipal a partir da Constituição de 1988, como procede-se:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (BRASIL, 2007, p. 124-125).

O fato de existir a obrigatoriedade da adoção do plano diretor somente para as cidades com mais de vinte mil habitantes não quer dizer que as cidades com número de habitantes inferiores não possam adotar o referido plano, nessa perspectiva, a sua adoção neste último caso retrata uma gestão eficiente e que se preocupa com o desenvolvimento do seu município.

Uma administração pública municipal controlada e bem organizada será capaz de causar impactos positivos na administração estadual e federal, em decorrência de ações de desenvolvimento locais, que sejam capazes de oferecer meios que fixem os municípios, impedindo-os de se deslocarem aos grandes centros em busca de melhorias nas condições de vida, o que muitas vezes causa superlotações associadas a vários fatores, como doenças, violências e outros, se tornando um problema de ordem geral, para mudar essa situação surge a nova administração pública, como se pode observar na definição:

A Nova Administração Pública ou 'revolução gerencial' é um dos movimentos mais recorrentes e atualmente discutidos em todo o mundo, tendo surgido na segunda metade do século XX como alternativa para superar os problemas causados pelas chamadas **buropatologias estatais** associada a incapacidade de os governos atuarem com eficácia, eficiência e efetividade em determinados setores da economia (CNM, 2008b, p. 16) (grifo nosso).

A nova administração pública surge com o objetivo de eliminar as deficiências nos métodos administrativos defasados que permeiam ao longo dos anos, a essa discussão vale lembrar os diferentes tipos de orçamento público já enfatizado, que foram evoluindo até surgir aquele poderia completar a peça orçamentária. Nesse contexto, inclui-se a desburocratização como um mecanismo de celeridade no atendimento as necessidades sociais.

Contudo, observa-se que nos dias atuais a administração pública torna-se uma tarefa difícil no sentido de que lida com recursos públicos devendo prestar contas aos responsáveis pelas controladorias, diferentemente de outras épocas, tendo que ser gerenciada através de uma gestão empreendedora, que segundo Pereira (2009), é aquela que visa resultados e que atende os cidadãos como clientes, baseando-se em avaliações sociais que ajustem suas estratégias, planos e metas e sua ação implementadora.

A esse respeito, à administração pública municipal tem apresentado várias experiências de sucesso com relação ao incentivo no desenvolvimento local, observando sempre as características de cada localidade, como seus pontos fortes e fracos, como exemplo pode-se citar a Lei 123/2006³, que criou o Estatuto Nacional das micros e pequenas empresas⁴, onde a gestão municipal pode fazer algumas contratações a partir das mesmas, instituindo lei específica que garantirá tratamento diferenciado nas licitações públicas, de acordo com os princípios administrativos e a lei maior das licitações. Sobre as contribuições locais observa-se:

Na verdade, além de sua função básica para suprir a administração pública com bens e serviços, o processo de contratação pelo poder público pode representar uma política efetiva que viabilize estratégias locais de desenvolvimento econômico sustentável, visando a geração de emprego e renda, ou mesmo a erradicação da pobreza com diminuição das desigualdades sociais. O papel das Micro e pequenas empresas (MPE) como fator estratégico de desenvolvimento local já foi absorvido pela experiência internacional e aponta para a necessidade da utilização do poder de compra pelo poder público municipal, como forma de incentivar o crescimento econômico regional, garantir estabilidade de demandas para o setor produtivo e fortalecer a longevidade das MPE (FERNANDES, 2009, p. 23).

³ Lei 123/2006: A Lei Complementar nº 123/2006 trouxe, entre outras inovações, a permissão para a criação de condições diferenciadas de incentivos e a promoção do desenvolvimento econômico e social, nos âmbitos municipal e regional, em regulamentos editados pelos estados, Distrito Federal e municípios, que possam favorecer e simplificar ainda mais as regras de preferência para as MPE ditadas em seu texto (FERNANDES, 2009, p. 43).

⁴ Micro e pequenas empresas: são consideradas microempresas as sociedades que alcancem anualmente receita bruta igual ou superior a R\$ 240 mil e empresas de pequeno porte, aquelas que alcancem anualmente receita bruta superior a R\$ 240 mil e inferior a R\$ 2,4 milhões (CNM, 2008a, p. 169).

Desse modo, a iniciativa da nova administração pública municipal em fortalecer o desenvolvimento dos municípios faz com que todos se beneficiem destas ações, o governo oferta bens e serviços de qualidade a população e indiretamente consegue a geração de emprego e renda através de incentivos as empresas locais e em contrapartida a sociedade devolve em forma de impostos, fortalecendo assim a gestão pública.

Nesta dimensão uma gestão empreendedora consegue identificar áreas que detenham potencial econômico que possam ser exploradas a fim de desenvolver novos métodos de desenvolvimento local, a esse contexto, apresenta-se o planejamento estratégico, que segundo Saldanha (2006), são decisões tomadas no presente que poderão produzir efeitos futuros, os quais podem resultar em efeitos negativos por não possuir dados estatísticos, pois se tratam de um evento novo, no entanto precisa-se de decisões acertadas, que identifique as oportunidades e as ameaças em que estão inseridas.

De um modo geral, verifica-se que a administração pública vive um momento de grandes desafios e ao mesmo tempo de novos modelos de eficiência que vem facilitar o planejamento das atividades públicas. Nesse sentido, observa-se que a gestão pública se mostra capaz de adotar mecanismos que impliquem no desenvolvimento econômico dos municípios, se tornando ainda mais sustentável a partir do seu próprio controle, dos órgãos de fiscalização e principalmente da sociedade civil, que é maior beneficiada dessas ações.

3 Considerações Finais

A existência do Estado se explica pelo fato do mesmo ter como finalidade precípua o atendimento aos interesses públicos, no entanto, desde o início vem dando contribuições significativas à economia e a sociedade, usando meios que assegurem os direitos sociais econômicos e políticos. Nesse sentido a administração pública se prontifica a cumprir sua missão através do chamamento a sociedade para junto de si ajudar a governar, sendo esse atributo o maior mecanismo de democracia existente, a qual vem influenciando a participação social no gerenciamento dos recursos públicos com destaque através da gestão municipal.

O sistema de controladoria na administração pública municipal depende imprescindivelmente do embasamento legal da Lei nº 4.320/64, da Constituição de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, onde de forma legal a gestão municipal é obrigada a conviver com estes dispositivos, os quais buscam suprimir atos de ilegalidade. Além da lisura nos procedimentos administrativos a administração municipal a partir destes torna-se sólida capaz de promover o desenvolvimento econômico local por meios de resultados concretos.

Para se obter um sistema de controladoria eficaz é necessário primeiramente trabalhar políticas públicas contidas nos instrumentos responsáveis pelo planejamento e execução dos atos públicos - o PPA, a LDO e a LOA, assim de forma planejada estes costumam garantir uma oferta de bens e serviços com melhor qualidade. Nesses aspectos a controladoria na administração pública brasileira se firmou de maneira mais eficaz a partir de

várias experiências de planejamento governamental sendo algumas frustradas, mas que serviram de aprendizado e outras que foram responsáveis em grande parte pelo crescimento econômico brasileiro.

Com a implantação do sistema de controladoria na gestão municipal, esta passou a ter importância significativa do ponto de vista local e regional, eliminando cada vez mais o pensamento retrogrado de que a administração municipal a grosso modo, tinha como missão pagar seus funcionários em dias e prestar os serviços básicos a população, no entanto percebe-se atualmente o surgimento de uma nova administração municipal, onde os gestores tem a responsabilidade de desenvolver métodos capazes de acompanhar o processo de globalização que atinge o planejamento governamental.

Sabe-se que a administração municipal realiza suas atividades a partir da obtenção de receitas, sendo algumas oriundas de repasses de suas esferas superiores e outras de arrecadações de tributos municipais, no entanto existem inúmeras demandas para serem atendidas, e assim somente através de um sistema de controladoria efetivo é que se poderá buscar o equilíbrio entre as receitas e as despesas, a priorização de políticas públicas e a realização de suas atividades diárias.

Pode-se dizer que administração municipal nos dias atuais é considerada privilegiada, primeiro porque as gestões cada vez mais estão se tornando conscientes de seus deveres, através de instrumentos como o orçamento participativo, o plano diretor e outros que juntos formam o controle interno, o qual age de maneira independente, fazendo com que seus atos sejam repensados antes de serem postos em prática, afinal não teria sentido constatar a falta de planejamento numa gestão na qual integra o sistema de controladoria, onde os responsáveis pelo sistema primam pela eficiência em suas ações.

Mesmo sendo independente o controle interno conta com o apoio dos órgãos de controle externo, os quais vêm assegurar uma administração transparente e equilibrada, vindo a contribuir indiretamente para que o uso correto dos recursos públicos proporcione aos municípios uma distribuição de renda justa.

Sem dúvida a sociedade vem fazer a diferença em termos de controladoria, a qual através do controle social ganham espaços para participar do planejamento, execução e controle da administração pública municipal ocorrendo de forma isolada do controle interno e externo, no entanto esses podem contribuir para o engajamento da sociedade em conhecer os meios da gestão participativa, além de instruí-los para o exercício da cidadania.

É notório que os instrumentos de controle aparecem de forma independente um do outro, no entanto fica evidente que ambos se interligam no intuito de comprovar fatos, verificar atos, fornecer e receber orientações cabíveis ao processo, proporcionando a economicidade e a transparência na execução orçamentária.

No entanto como consequência da aplicabilidade e fiscalização do sistema de controladoria na gestão municipal, obtêm-se novos métodos de administração que além de cumprir com suas atividades diárias de forma célere e organizacional apresenta contribuição no

processo de desenvolvimento econômico local, uma vez que a partir de políticas públicas efetivas e de investimentos planejados, busca-se obter uma gestão desenvolvida em termos de saúde, educação, assistência social e geração de emprego e renda, que implique em confiança nos que lidam com os recursos públicos e a sociedade além dos benefícios, a satisfação do dever cumprido.

4 Referências

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal**: novos métodos após a LC nº 101/00 e as classificações contábeis advindas da SOF E STN. São Paulo: Atlas, 2002. 317p.

BERNARDONI, Doralice Lopes. **Planejamento e orçamento na administração pública**. 2. ed. Curitiba: Ipbex, 2010.

BOTELHO, Milton Mendes. **Manual prático de controle interno na administração pública municipal**. 4. tir. Curitiba: Juruá, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007.

_____. Tribunal de Contas da União. **Institucional**: breve histórico. Brasília: TCU. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/historia>. Acesso em: 13 de set. de 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM. **Jurídico**: temas fundamentais para a administração pública. Vol. 1. Brasília: CNM, 2008a.

_____. **Nova administração pública**: gestão municipal e tendências contemporâneas. V. 6. Brasília: CNM, 2008b.

_____. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM**: estratégias da gestão municipal para a redução da pobreza no planeta até 2015. v.12. Brasília: CNM, 2008c. 88p. (Coletânea).

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. **O vereador e a fiscalização dos recursos públicos municipais**. Brasília: CGU, 2009.60p. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaVeradores/Arquivos/CartilhaVeradores.pdf>>. Acesso em: 03 de out. de 2010.

_____. **Manual de integridade pública e fortalecimento da gestão**: orientações para o gestor municipal. Brasília: CGU, 2010b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualIntegridade/ManualIntegridade2010.pdf>>. Acesso em: 02 de set. de 2010.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **O município contratando com a micro e pequena empresa**: o

estatuto da micro e pequena empresa fomentando a economia dos municípios. Brasília: SEBRAE, 2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública**: tributação e orçamento, lei de responsabilidade fiscal, tópicos em contabilidade pública, gestão pública no Brasil, de JK a Lula, administração financeira e orçamentária, finanças públicas nos três níveis de governo. São Paulo: Saraiva, 2006. 298p.

OLIVEIRA, Antonio Benedito Silva. **Controladoria governamental**: governança e controle econômico na implementação das políticas públicas. São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. 64p. Disponível em: http://www.em.ufop.br/ceamb/petamb/cariboost_files/cartilha_estatuto_cidade.pdf. Acesso em: 09 de out. de 2011.

PALAVÉRI, Marcelo. **Pregão nas licitações municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. **Cartilha de orientações sobre controle interno**. João Pessoa: TCE, 2009. 27p. Disponível em: http://portal.tce.pb.gov.br/wordpress/wp_content/uploads/2009/11/2009_cartilha_orientacao_ci.pdf>. Acesso em: 06 de set. de 2010.

PEREIRA, José Matias. **Manual de gestão pública contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SALDANHA, Clezio. **Introdução a gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1995. 242p.

TROSTER, Roberto Luís; Francisco Mochón Morcillo. **Introdução a Economia**. rev. e ampl. São Paulo: Makron Books, 1999.

VICCARI JUNIOR, Adauto; GLOCK, José Osvaldo; HERZMANN, Nélio; TREMEL, Rosângela; CRUZ, Flávio da. **Lei de responsabilidade fiscal Comentada**: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.