

**CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A ÓTICA DA SAÚDE
BRASILEIRA: PRINCÍPIOS NORTEADORES, INSTRUMENTOS DE CONTROLE
E A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATION UNDER THE BRAZILIAN HEALTH
OPTICAL: NORTEADOR PRINCIPLES, CONTROL INSTRUMENTS AND THE
IMPORTANCE OF SOCIAL PARTICIPATION

Luiz Eugênio Scarpino Junior¹
Natália Mendonça Lorenzato²

RESUMO

A Carta Política de 1988 (CRFB) consagra uma infinidade de interesses individuais e coletivos oponíveis em face do Estado e por esta razão é considerada Constituição Cidadã. Por este meio é que se clama por cidadãos atuantes, não só para o exercício do sufrágio como também intervindo como fiscalizadores da Administração Pública, garantindo desta forma a conservação da probidade e o respeito pelos anseios da maioria. A Constituição ainda proclama princípios essenciais que são base para o exercício do controle administrativo visando, sobretudo, assegurar que a Administração atue em consonância com tais princípios, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade a fim de obter o desenvolvimento social e a melhoria da qualidade de vida da coletividade. Finalmente, é imprescindível que as ações da Administração Pública sejam previamente planejadas, para tanto se faz necessário a disposição de instrumentos auxiliares de controle, como o SIOPS e CAUC abordados também neste trabalho, ofertando alternativas inovadoras para contribuir para o controle da Administração Pública, além de garantir maior transparência na gestão da coisa pública e destinação dos recursos públicos.

Palavras-chave: Administração Pública, controle, SUS, saúde pública.

ABSTRACT

The 1988 Political Charter (CRFB) consecrates a multitude of individual and collective interests opposable to the State and for this reason is considered a Citizen Constitution. It is by this means that it is cried out by active citizens, not only for the exercise of suffrage but also by intervening as inspectors of the Public Administration, thus guaranteeing the preservation of probity and respect for the wishes of the majority. The Constitution further

¹ Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto, graduado em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto, Docente da Universidade de Ribeirão Preto, Advogado. Email: luiz@scarpino.adv.br

² Graduada em Administração de Empresas/Faculdade São Luís de Jaboticabal. Email: nataliamendonca@hotmail.com

proclaims basic principles that are the basis for the exercise of administrative control, aiming above all to ensure that the Administration acts in accordance with such principles as legality, morality, public purpose, publicity, motivation and impersonality in order to obtain the Social development and the improvement of the quality of life of the community. Finally, it is imperative that the actions of the Public Administration be planned in advance, so that it is necessary to provide auxiliary control instruments, such as SIOPS and CAUC, which are also addressed in this paper, offering innovative alternatives to contribute to the control of Public Administration. To ensure greater transparency in the management of public affairs and the allocation of public resources.

Keywords: Public administration, control, SUS, public health.

1. Introdução

Considera-se como Administração Pública o conjunto de órgãos, serviços e agentes responsáveis pela promoção da segurança, cultura, saúde e bem-estar da sociedade. A palavra administrar tem sua origem no latim, e seu significado original implica subordinação e serviço.

O jurista Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1979 *apud* Di Pietro 2006, p.67):

[...] indica duas versões para a origem do vocábulo administração. Para uns, vem de ad (preposição) mais ministro, as, are (verbo), que significa servir, executar; para outros, vem de ad manus trahere, que envolve idéia de direção ou gestão. Nas duas hipóteses, há o sentido de relação de subordinação, de hierarquia.

Segundo complementa Mello (1979 *apud* Di Pietro (2006, p.67), "[...] administrar significa não só prestar serviço, executá-lo, como, outrossim, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil; e que até, em sentido vulgar, administrar quer dizer traçar programa de ação e executá-lo".

Partindo dos conceitos enunciados por Mello e Di Pietro (2006), pode-se inferir que administrar é servir a outrem; gerir os recursos de outrem.

Sobre Administração Pública, explica Di Pietro (2006, p.73) que:

[...] a Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo.

Disso se extrai que o conceito de Administração Pública tem duplo sentido, quais sejam: a prestação dos serviços públicos, propriamente dita, e os órgãos incumbidos de executá-los.

Segundo Moraes (2002, p.91):

A Administração Pública pode ser definida *objetivamente* como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos, e

subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

O autor reforça a idéia de que o conceito de Administração Pública pode ser desdobrado em dois: definição objetiva quando significar a atuação do Estado na promoção do bem estar da coletividade e definição subjetiva quando se referir aos agentes incumbidos de atender esses interesses coletivos.

Em busca pela satisfação das necessidades essenciais ou secundárias da comunidade, o Estado promove ações de segurança, cultura, saúde e bem-estar. E é por meio da Administração Pública que é possível a realização de tais ações. Os referidos serviços podem ser diretamente prestados pelo Estado ou ainda delegados por concessão, permissão ou autorização sob condições impostas e fixadas em lei pelo próprio Estado.

O parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988 remete ao fato de que o administrador público age, ou deveria agir, sob o comando do poder originário do povo, em nome de quem exerce a atribuição de gerenciamento, senão vejamos: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Tratando-se da gestão pública, é a reafirmação do conceito de que o gestor cuida de interesses coletivos e não próprios.

Mas essa conduta nem sempre esteve presente na Administração Pública brasileira. Desde os primórdios (quando o Brasil ainda era colônia de Portugal) o regime foi predominantemente Patrimonialista, demonstrando pequena ou inexistente participação cidadã, ao mesmo tempo em que prevaleciam os interesses privados sobre os públicos.

Em meados de 1930, durante o Governo Vargas, o modelo Patrimonialista foi dando espaço ao modelo Burocrático, caracterizado este último por princípios como: impessoalidade e legalidade. Todavia, ainda eram raros os momentos de efetiva participação cidadã na Administração Pública.

Ao que indicam pesquisas sobre a temática, foi somente a partir da década de 90, por meio de um modelo Gerencial (Nova Gestão Pública) que a participação da sociedade passou a ser considerada, e ainda assim de forma singela, cabendo apenas o controle de metas estipuladas pelos tomadores de decisões.

Nesse sentido confira o assentado por Scarpino e Iarozescki (2015):

O envolvimento e amadurecimento do processo democrático no espectro global levaram ao avanço e à superação do retrógrado modelo patrimonialista, de tal forma a conceber princípios mínimos existenciais em um Estado Constitucional, dentre os quais, preveem um poder de autocontenção, autodeterminação e estabelecimentos de princípios não só que organizem e fundamentem o estado, mas que também garantam

as liberdades públicas.

Decorre então o avanço ao modelo weberiano, do estado da lei, balizado em uma neutralidade máxima nas decisões administrativas, com a especialização da máquina pública e, criação dos funcionários burocratas – que, com o tempo, levado a efeito como última razão, gera o indesejável efeito da ineficiência sistêmica. A Reforma do Estado brasileira ultimada de 1995 para cá, trouxe a criação de agências reguladoras, instituição pragmática do princípio da eficiência dentre o rol de exigências constitucionais para a Administração Pública, introdução de lei de responsabilidade fiscal, desconcentração e descentralização por esferas do Poder Público além do crescente controle da coisa pública, traços estes característicos desta fase gerencial em que se encontra o Brasil.

Simultaneamente, às teorias de Administração Pública, ocorre a evolução do sistema de saúde brasileiro. Com frequência ocorriam debates suplicando pela necessidade de redemocratização das políticas públicas em saúde, mas o processo não avançava devido a diversos fatores históricos de retrocesso, como por exemplo à existência da ditadura militar. Somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (pós-ditadura militar) é que surgiu a oportunidade para a criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Entre diversas discussões, o Sistema previa a participação e o controle social, que será o principal objeto de estudo neste trabalho.

A saúde brasileira, ao longo do século XX, passou por várias etapas, desde as políticas de prevenção e controle até a fundação do Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social bem como o surgimento do movimento da reforma sanitária que culminou com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), que estabeleceu a saúde como direito de todos e dever do Estado (Brasil, 1988).

2. Princípios norteadores da Administração Pública

Como atividade destaque no papel do Administrador Público tem-se o planejamento, visando o desenvolvimento social e a melhoria da qualidade de vida, vez que a Administração Pública, como gestora de patrimônio público, deverá atender e respeitar determinados preceitos legais que visam tanto à boa recepção dos ingressos quanto a efetividade nos dispêndios.

Os supracitados preceitos que devem ser considerados durante a gestão dos recursos públicos, servindo não só como orientação para a elaboração de novas normas e também para a condução do trabalho do Administrador Público, encontram amparo e origem na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

A fim de garantir probidade e transparência na gestão da coisa pública, a CRFB/1988, no bojo de seu artigo 37, apresenta normas básicas regentes da Administração Pública direta e indireta, proclamando os princípios constitucionais essenciais, a saber: princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Visando a submissão do Administrador Público, em toda sua atividade funcional, ao estrito cumprimento da lei, o Princípio da Legalidade faz com que diante de exigência legal o administrador não se escuse, cabendo-lhe, em caso de descumprimento, sanções de caráter disciplinar, civil e até mesmo criminal, tamanho a gravidade da falta praticada, podendo inclusive ocasionar a invalidação do ato administrativo.

Conforme ensina Caio Tácito (1996 *apud* Moraes, 2002, p.99):

O tradicional princípio da legalidade, previsto no artigo 5º, II, da Constituição Federal, aplica-se normalmente na Administração Pública, porém de forma mais rigorosa e especial, pois o administrador Público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo incidência de sua vontade subjetiva, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular, onde será permitida a realização de tudo que a lei não proíba.

O Princípio da Impessoalidade impõe ao Administrador Público que a pratica de atos administrativos, obrigatoriamente, só deverá ocorrer se servir aos interesses públicos, e não seus próprios interesses, pressupondo inclusive que toda ação seja praticada de forma impessoal, no sentido de que trata o inciso IV do art. 3.º da CRFB/1988: "sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação".

Ademais, conforme orientação de Meirelles (2005, p.91):

[...] o princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (artigo 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.

Para Celso Ribeiro Bastos (1998 *apud* Moraes, 2002, p.101) o Princípio da Moralidade impõe ao Administrador Público a obrigatoriedade de pautar sua conduta à moral comum, agindo sempre com honestidade, decore e probidade. Para o autor, o administrador público deverá, "[...] no exercício de função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1998, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública".

No que tange ao Princípio da Publicidade, vale destacar que o Administrador Público deverá agir com transparência quando na prática de seus atos, tornando de conhecimento público tais práticas. Conforme entendimento de Di Pietro (2006, p.89), "o princípio da

publicidade [...] exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei".

Para o Princípio da Eficiência as atividades administrativas deverão ponderar em sua execução fatores como rendimento satisfatório, rapidez, presteza e perfeição.

Entende Meirelles (2005, p.96), que o princípio da eficiência:

“é o dever que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional”, ou seja, a função administrativa não deve ser desempenhada apenas a contento do que impõe a legislação, deve traduzir-se em “[...] resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”.

Compete ao Administrador Público, fundamentado nos princípios constitucionais de ordem ética e moral, a gestão de recursos públicos e prestação de serviços que atendam aos anseios da sociedade e propiciem o seu desenvolvimento.

3. Tipos de Controle da Administração Pública

A palavra controle, originária do Latim “contra rotulus” aproxima-se das palavras “rolo”, “escrito” e “registro”, melhor traduzido como “ação de verificar os escritos ou as contas dos rolos”, definindo-se como atividade administrativa de aferição, conferência, fiscalização, balizamento.

Meirelles (1990) traduz o vocábulo como “um conjunto de atribuições de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Já pelas palavras de Guerra (2005) “o controle da administração pública é a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme os modelos desejados e anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática. Trata-se, na verdade, de poder-dever de fiscalização, já que, uma vez determinado em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator”.

Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro (2007, p. 670):

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.

O controle pode ser tipificado em externo ou interno, de acordo com sua atuação e devem ser pautados pelos princípios constitucionais supracitados.

Visando atingir seus objetivos, independente do papel do Estado, a Administração Pública precisa ser controlada. O controle implica em conferir maiores índices de eficácia, eficiência e economicidade aos gastos públicos, ocasionando com isto, a transparência na aplicação dos recursos públicos.

Primeiramente tratar-se-á do Controle Interno, instrumento obrigatório que auxilia na Gestão Pública que atua de forma preventiva na detecção de irregularidades. De acordo com os ensinamentos de Bulgari (2006), o Controle Interno existe no âmbito dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e tem a finalidade de, conforme dispõe o Artigo 74 da Constituição Federal de 1988:

Art. 74 – [...]

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 à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

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.

Mileski (2003, p.140) acrescenta ainda, que o Controle Interno:

É a forma que a Administração possui para verificar a regularidade e a legalidade de seus próprios atos, no sentido de se ater aos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público, em que se inclui, inclusive, avaliação envolvendo a conveniência administrativa do ato praticado.

Como definição dada pela Instrução Normativa n.º 1, de 6 de abril de 2001, da Secretaria Federal do Controle Interno:

É o conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizado com vistas a assegurar que o objetivo dos órgãos e entidades da administração pública seja alcançado, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.

Conforme Souza (2008, p. 22) “dos princípios apresentados, os que guardam maior relação com Controle Interno na Administração Pública são: princípio da legalidade, vez que impõe ao Administrador Público a obrigatoriedade de fazer apenas o que a Lei ordena ou permite; o princípio da publicidade, vez que o Administrador Público é obrigado a dar publicidade aos seus atos, facilitando o controle e acompanhamento de suas ações; e o princípio da eficiência, vez que impõe ao Administrador Público a obrigatoriedade de prestar

os serviços com rendimento satisfatório e da forma correta, ou seja, que atendam as necessidades da sociedade, a contento e dentro do previsto em orçamento”.

Visando maior equilíbrio nas contas o Legislativo editou a Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal medida objetiva a fiscalização pelos Tribunais de Contas, através da imposição de limitações quanto à destinação dos recursos públicos, contribuindo assim para a operacionalização do Sistema de Controle Interno.

Segundo Lopes (2000):

Nenhuma entidade sobrevive se suas despesas forem superiores às suas receitas, preceito quase sempre relegado por alguns administradores públicos. Via de regra, impera a administração descompromissada com as reais necessidades sociais, buscando-se apenas a satisfação pessoal pelo exercício do poder e efetuando-se gastos sem o mínimo controle, limitações impostas efetivamente a partir da entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto ao Controle Externo, o mesmo pode ser exercido pelos Poderes Legislativo e Judiciário e conforme apresenta Botelho (2007, p.35), é:

[...] o controle efetuado por órgão estranho à Administração Pública responsável pelo ato controlado (*Ex. Câmara Municipal com auxílio do Tribunal de Contas*). Abrange a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente federado.

Controle Externo, então, é o controle exercido pelo órgão controlador que não integra a estrutura do órgão controlado.

A despeito do controle exercido pelo Poder Legislativo podemos exemplificar com situações como: a convocação de Ministros e outras autoridades a depor; a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para julgar irregularidades; o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo; a sustação dos atos do Poder Executivo; entre outros.

Já ao Judiciário, compete controlar as situações contenciosas entre a Administração Pública e o indivíduo, para toda e qualquer ameaça ou lesão aos direitos, conforme determina o Art. 5.º da CRFB/1988, inciso XXXV, e na proteção dos direitos e garantias fundamentais, conforme dispõe a Carta Magna.

3.1 Controle Social: O papel da sociedade nas ações de gestão pública

Não por acaso, a Carta Política de 1988 é conhecida como a Constituição Cidadã. Nunca se valorizou tanto os interesses individuais e coletivos oponíveis em face do Estado. A própria sistemática de elaboração do texto constitucional, que permitiu emendas populares, deu sinais evidentes de uma democracia mais direta e menos representativa. Em seu Artigo 37º prevê a participação da sociedade na administração pública.

O artigo 5º da Constituição Federal prevê que todo o cidadão tem o direito à informação e de petição perante os órgãos públicos. Tal permissivo emerge como mecanismo de controle do ato administrativo para defesa de direito ou esclarecimento de situações individuais ou coletivas e, especialmente, em defesa de direito ou contra ilegalidade e abuso de poder.

Visando a obtenção de resultados satisfatórios, garantindo e incentivando o alcance das metas traçadas pela administração, surge a questão da participação cidadã. É possível definir o controle social como a cobrança da transparência e a verificação do cumprimento das metas pela Administração Pública.

Segundo sustentado por Scarpino e Tavares (2014):

A participação popular decorre da necessidade da transparência, derivada do próprio exercício da democracia³. A intenção da participação decorre de exponenciar a noção de cidadania, notadamente do controle do poder político. Considera-se a participação popular na formação do administrativo como direito fundamental de quarta dimensão – informação, democracia e pluralismo democrático na formação das decisões políticas⁴.

Atualmente no Brasil tem-se um modelo de democracia representativa, que convive muito bem com os preceitos do modelo Gerencial, a qual Bobbio (1986, p. 44) define “como generalização das decisões coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas pessoas eleitas para essa finalidade”. O que ocorre é um ato de delegar ao representante a responsabilidade de fazer pelo representado.

A democracia representativa é a antítese do conceito de democracia direta, que é o modelo de participação social, e Bobbio (1986; p. 51) a define:

Para que exista democracia direta no sentido próprio da palavra, isto é, no sentido direto que quer dizer que o indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que lhe dizem respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito não exista nenhum intermediário.

Para o efetivo controle social e exercício da democracia direta, faz-se necessário a participação e a repartição do poder, a fim de contemplar todos os sujeitos envolvidos no processo, suas vontades e necessidades. Para Arnstein (1969, p.4) “Participação é a redistribuição de poder que permite aos cidadãos sem-nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro”. Desta forma, o futuro cenário seria com cidadãos atuantes na elaboração e implementação das políticas

³ MARTINS JR., op. cit., p. 324.

⁴ MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Licitação pública: a lei geral de*

públicas, com fulcro nos anseios da maioria, e a conseqüente decadência dos interesses de uma elite.

Quirino (2014) destaca que na definição, implantação e controle das políticas públicas para as quais a participação social é essencial, na forma prevista na Constituição, o efetivo controle social se dá pelos Conselhos comunitários, ferramentas de gestão participativa, como define o Portal da Transparência do Governo Federal:

O controle social pode ser feito individualmente, por qualquer cidadão, ou por um grupo de pessoas. Os conselhos gestores de políticas públicas são canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade. A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas.

Como principal função dos Conselhos tem-se a formulação e o controle da execução das políticas públicas setoriais. Pelos Conselhos tem-se o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal).

É também recente a democratização da saúde. Há pouco tempo a população brasileira contava com um sistema de saúde fundamentado na seguridade social. Com destaque para a ausência da universalidade, no qual só desfrutavam os benefícios aqueles indivíduos devidamente empregados. Como fontes de contribuição e sustento do sistema destacam-se: dos trabalhadores, das entidades patronais e do Estado. Aqueles que não compunham os entes citados deviam recorrer a entidades filantrópicas para conquistar atendimento.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a conseqüente criação do Sistema Único de Saúde (SUS), junto também vem à conscientização de que saúde deve ser concedida para todos. A exemplo tem-se destaque o artigo 196, CRFB/1988: “A saúde é direito de todos e dever do Estado”. Com a aplicação dos princípios incorporados pelo SUS tem-se a conquista da descentralização político-administrativa; a participação da comunidade (controle social), muito presente pelos Conselhos de Saúde; a hierarquização e regionalização; e a própria eficiência e eficácia, para produzir resultados com qualidade.

Outro destaque para a criação da Lei 8142, em 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a participação da sociedade e transferência de recursos financeiros na gestão do Sistema Único de Saúde, passaram a ser não só previstas como garantidas legalmente.

4. Instrumentos de Controle da saúde Pública

licitações/LGL e regime diferenciado de contratações/RDC. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 222 e 224.

Objetivando o desenvolvimento social e a melhoria da qualidade de vida da coletividade, é imprescindível que as ações da Administração Pública sejam previamente planejadas, respeitando as normas básicas previstas na legislação vigente. Para tanto, faz-se necessário dispor de recursos suficientes para tal fim, vez que os serviços prestados pelo Estado demandam uma contraprestação considerável.

Para Santos e Barcellos (2009)

“O sistema de saúde é uma atividade complexa que envolve vários setores e ações, como prevenção, cuidado, tratamento e promoção, em que atuam e interagem diferentes atores, entre os quais a população, corporações, gestores, dirigentes políticos, profissionais e segmentos empresariais. A administração de todo esse contexto, seja público ou privado, exige controle e avaliação permanentes, ou seja, instrumentos que ofereçam informações eficazes aos gestores para as tomadas de decisões”.

Devido à complexidade e dinamicidade, assenta-se que

“para acompanhar seu processo de crescimento, ações, indicadores e resultados foram desenvolvidos por meio de diferentes redes de informações e sistemas estratégicos, gerenciais e operacionais, para obtenção de dados, análise e suporte para a realização de auditorias analíticas e operacionais” (Brasil, 2005b).

São diversas (Brasil, 1990) as contribuições já alcançadas para o sistema, com destaque para as normas reguladoras, denominadas normas operacionais básicas (NOB), criadas para operar as transformações previstas na Constituição e na Lei Orgânica da Saúde. Em cada NOB, novas formas de relação entre os gestores foram introduzidas e, com elas, novos formatos de alocação de recursos no setor.

Mansur (2001) entende que a descentralização da política da saúde foi acontecendo gradativamente, assim como a do seu financiamento e a cada novo passo do SUS, surgia uma forma distinta de participação dos estados e municípios e uma nova forma de transferência de receita da União para eles.

É nítida a conquista de um embasamento jurídico sólido para a legitimação do SUS, por meio, principalmente, de leis orgânicas. Embora, faz-se necessário, a regulamentação prática do sistema, com a clara disposição das ações cotidianas em saúde. Sobre tais mecanismos de acessibilidade e facilidade de circulação de informações que o presente artigo vem dispor.

Tais conquistas poderiam ser atingidas por meio da adoção de novos instrumentos de controle do ato administrativo, destacando-se a transparência como mecanismo de acessibilidade às informações gerenciais dos governos ao mesmo tempo em que fortalece a

democracia participativa em governos cooperativos, facilita a gestão compartilhada dos interesses coletivos.

Da observação deste cenário, o Ministério da Saúde (MS), por meio do seu Departamento de Informação e Informática criou o SIOPS e a Secretária do Tesouro Nacional criou o CAUC, com o objetivo de oferecer para a sociedade brasileira alternativas inovadoras para contribuir para o controle da Administração Pública.

SIOPS é o sistema de registro eletrônico centralizado das informações de saúde referentes aos orçamentos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que possibilita o monitoramento da aplicação de recursos na saúde. Embasado pela Lei Complementar nº 141 de 13 de janeiro de 2012, o registro é obrigatório aos entes receptores de recursos governamentais. Deve-se através da declaração, demonstrar a aplicação dos recursos condicionados anteriormente, e só mediante aprovação, é que novos recursos serão liberados.

Brasil (2017) considera o SIOPS como um instrumento legal de controle, fiscalização e acompanhamento da aplicação dos recursos vinculados em ações e serviços públicos de saúde.

Ainda sobre o sistema vale destacar que a base de dados nacional, as informações e os relatórios pertinentes são disponibilizados eletronicamente, por meio de site governamental (<http://siops.datasus.gov.br>). Os indicadores e resultados disponíveis servem para auxílio do Poder Legislativo, Tribunais de Contas, Conselhos de Saúde, Ministério Público, e da sociedade em geral.

Outro instrumento que merece destaque é o Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias (CAUC). Tal ferramenta é um subsistema do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), criado para controle da Administração Pública direta e indireta, que tem como finalidade cadastrar os entes da Federação adimplentes ou inadimplentes para o recebimento das transferências voluntárias da União. O programa foi instituído pela Instrução Normativa STN (IN) nº 1/2001. (BRASIL, 2001)

O CAUC constitui também importante instrumento de controle da gestão fiscal e tributária por parte dos próprios órgãos, sendo por isso uma ferramenta de desburocratização e ao mesmo tempo de transparência fiscal.

Todas as informações incluídas pelo sistema podem ser consultadas também mediante domínio público, através do site (<https://consulta.tesouro.fazenda.gov.br>), o que

proporciona não só benefícios para os órgãos administrativos como para a própria população participativa.

Antes da existência do programa, as análises eram feitas de forma individual e com mais morosidade. Com a nova ferramenta, além da garantia de consistência e segurança dos dados e informações exigidas pela análise dos documentos, obtém-se mais transparência e velocidade no controle da Administração Pública.

São visíveis todos os benefícios que a tecnologia de sistemas tem a ofertar ao sistema de saúde brasileira, mas não só a ele, se não vejamos: o controle interno, através do SIOPS pode desempenhar seu papel de tutor e promotor da eficiência e economia dos recursos públicos, necessários para assegurar o cumprimento das metas e objetivos programados nos instrumentos de planejamento de que dispõem o poder público; já o controle externo, cuja responsabilidade é do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas, o SIOPS pode contribuir efetivamente para que se garanta a eficácia contábil, financeira e orçamentária das contas públicas da saúde, visando assegurar os direitos e interesses públicos; Finalmente no controle social, é evidente que o SIOPS, por meio dos seus relatórios e indicadores sobre os gastos públicos, aponta informações basilares capazes de despertar a consciência da sociedade para a consecução do bem comum.

Quanto ao CAUC, vale destacar que o programa também serve de instrumento de apoio para todas as espécies de controle da Administração Pública. As transferências voluntárias para as instituições do SUS são recursos financeiros transferidos aos entes federativos a título de cooperação, auxílio ou assistência, objetivando a qualificação da infraestrutura da rede do SUS e do atendimento à saúde da população.

Como é sabido, para recebimento das transferências voluntárias, os beneficiários de convênios ou os entes candidatos pleitear os convênios, devem estar adimplentes com a União. Por meio do CAUC, os interessados informam de maneira prática e não burocrática, com muito mais eficiência operacional e mais transparência sobre a gestão e alocação do bem público, sua aptidão para receber tais benefícios.

Em outras palavras o CAUC é um instrumental facilitador disponível às partes envolvidas na operação (concedente e conveniente) no momento da formalização do convênio.

A sistematização do SUS propõe, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, a participação popular com paridade em relação aos demais segmentos sociais seja para avaliar a situação da saúde e formular novas diretrizes, seja para aprovar as normas que regem tais instâncias e também para controlar a execução da política de saúde no que tange os aspectos

econômicos, financeiros e de fiscalização. Tal envolvimento popular dá-se por diversas formas, entre elas pela participação nos Conselhos de Saúde e consulta e acompanhamento aos sistemas de informação disponíveis.

5. Considerações Finais

Por meio do presente estudo e embasado no levantamento bibliográfico, é indiscutível a necessidade do efetivo controle da Administração Pública. Quer pelos mecanismos internos e externos, quer ainda com a contribuição do cidadão comum, por meio do controle social.

O Controle Interno não só auxilia na verificação e correção de eventuais irregularidades como também previne e garante a regularidade na aplicação de recursos públicos. O Controle externo por sua vez abrange a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente federado.

Já o Controle Social facilita o acesso da sociedade às informações pertinentes às contas públicas, garantindo mais transparência no setor público.

Diante da atual conjuntura, faz-se imperioso a adoção de uma consciência administrativa, objetivando auxiliar na gestão responsável e efetivamente planejada. Tendo a sociedade papel de acompanhamento das políticas públicas e dando sua importante contribuição para a construção de uma melhor qualidade de vida para todos.

Ora, se existem diversos instrumentos legais e procedimentais para subsidiar todas as espécies de controle, tais como os apresentados no presente artigo, resta à sociedade utilizar estes instrumentos de maneira a garantir os resultados almejados com a sua criação.

É inegável que quanto mais bem informada a população, terá ela melhores condições de fiscalizar as ações públicas, buscar caminhos, propor idéias e promover a participação efetiva da comunidade nas decisões de caráter público.

Todos os meios de controle tem sua distinta contribuição, sendo assim, importante seria a composição harmônica entre os mesmos, visando potencializar os benefícios para todos.

Potencializando ainda mais os ganhos, propõe-se que o real controle deve ser composto por representantes do governo, Poder Legislativo, Tribunais de Contas, Conselhos de Saúde, Ministério Público, prestadores de serviços, profissionais de saúde e usuários. Todos formulando e propondo estratégias, no controle da execução da política de saúde.

REFERÊNCIAS

- ARNSTEIN, Sherry R. **Uma escada da participação cidadã**. Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação. Porto Alegre: Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2: janeiro 2002.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br>> Acesso em 19 de maio de 2017.
- BRASIL. Secretaria Federal de Controle Interno. **Instrução Normativa n.º 1 de 6 de abril de 2001**. Brasília, DF: 6 de abril de 2001. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>> Acesso em 18 de maio de 2017.
- BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. Material de Apoio – SIOPS. Brasília, DF: 10 de fevereiro de 2017. Disponível em: <www.cnm.org.br> Acesso em: 17 de maio de 2017.
- BRASIL. **Lei nº 8.142 de 28 de dezembro de 1990**. Brasília, 1990. Disponível em <<http://www.pge.sp.gov.br>> Acesso em 19 de maio de 2017.
- BRASIL. **Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990**. Brasília, 1990. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 de setembro de 1990.p. 18055.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento Nacional de Auditoria. **Curso básico de regulação, avaliação, controle e auditoria do SUS**. Brasília, DF, 2005b.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 5º Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOTELHO, Milton Mendes. **Manual prático de controle interno na administração pública municipal**. Curitiba: Juruá, 2007.
- BULGARI, Ricardo. Curso: **Implantando o sistema de controle interno**. Curitiba, 2006.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19.ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20 ed. 2. São Paulo: Atlas, 2007.
- GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da Administração Pública**. 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2005.
- LOPES, José Gabriel da Cunha. Gerenciamento dos gastos públicos: uma digressão. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n.4, 2000. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/revista>> Acesso em: 18 maio 2017.

MANSUR, M. C. **O financiamento federal da saúde no Brasil: tendências da década de 1990**. 2001. Dissertação (Mestrado) — Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 19.ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

QUIRINO, Israel. **O Controle da Administração Pública**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/27258>> Acesso em: 18 de maio 2017.

SANTOS, L. C.; BARCELLOS, F. V. **Auditoria em saúde: uma ferramenta de gestão. Monografia (Especialização em Gestão e Auditoria em Saúde pelo programa de pós-graduação lato sensu)** - Centro Universitário Unieuro, Brasília, 2009.

SCARPINO JUNIOR, L. E.; IAROSZESKI, C. E. B. . O controle de políticas públicas por intermédio do Tribunal de Contas de São Paulo. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 123, p. 327-346, 2015.

SCARPINO JUNIOR, L. E.; TAVARES, J. Q. . As audiências públicas como contributo na concreção da cidadania nas licitações públicas. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, v. 2013, p. 81-98, 2014.

SOUZA, Corine Sumski de. **O papel do controle interno na gestão dos gastos públicos municipais - Monografia (Ciências Contábeis)** - FAE - Centro Universitário. Curitiba, 2008.

Submetido em 27.07.2017

Aprovado em 04.09.2017