



UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (PROFIAP)

ÁLVARO LUIZ FIGUEIREDO PEREIRA DE AZEREDO

GESTÃO DO CONTROLE INTERNO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE PETROLINA

JUAZEIRO - BA
2022

ÁLVARO LUIZ FIGUEIREDO PEREIRA DE AZEREDO

GESTÃO DO CONTROLE INTERNO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE PETROLINA

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap) da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Henrique Pereira dos Santos (Univasf)

Coorientador: Prof. Dr. Francisco Ricardo Duarte (Univasf)

JUAZEIRO - BA

2022

A993g

Azeredo, Álvaro Luiz Figueiredo Pereira de.

Gestão do controle interno na Prefeitura Municipal de Petrolina / Álvaro Luiz Figueiredo Pereira de Azeredo. – Juazeiro, 2022.

xi; 100 f.: il. 29 cm.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal do Vale do São Francisco, Campus Juazeiro-BA, 2022.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Henrique Pereira dos Santos.

Coorientador: Prof. Dr. Francisco Ricardo Duarte..

1. Controladoria Pública. 2. Administração Pública Municipal. 3. Gestão Pública I. Título. II. Santos, Marcelo Henrique Pereira dos. III. Duarte, Francisco Ricardo. IV. Universidade Federal do Vale do São Francisco.

CDD 657.61

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Integrado de Biblioteca SIBI/UNIVASF
Bibliotecário: Renato Marques Alves, CRB 5-1458.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO PROGRAMA
DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MESTRADO
PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (PROFIAP)**

FOLHA DE APROVAÇÃO


Álvaro Luiz Figueiredo Pereira de Azeredo

**GESTÃO DO CONTROLE INTERNO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE
PETROLINA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap) da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.


Aprovado em: 11 de maio de 2022

Banca Examinadora

Documento assinado digitalmente
 MARCELO HENRIQUE PEREIRA DOS SANTOS
Data: 27/05/2022 12:36:12-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>


Professor Doutor Marcelo Henrique Pereira dos Santos

Universidade Federal do Vale do São Francisco

Documento assinado digitalmente
 Pablo Luiz Martins
Data: 26/05/2022 16:54:08-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Professor Doutor Pablo Luiz Martins

Universidade Federal de São João del-Rei

Documento assinado digitalmente
 GABRIEL PUGLIESE CARDOSO
Data: 27/05/2022 12:11:53-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Professor Doutor Gabriel Pugliese Cardoso

Universidade Federal do Vale do São Francisco

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram para a minha formação, de alguma forma e continuam contribuindo.

Agradeço aos colegas de mestrado, não poderia ter tido turma melhor; aos nobres professores que nos passaram o seu conhecimento da melhor maneira possível; e também ao meu orientador pela paciência e por sempre apontar o caminho nos momentos de dúvida.

Agradeço aos colegas de trabalho, meus amigos, que inclusive sem saber, acabaram contribuindo para a formação do meu melhor entendimento para prosseguir neste trabalho.

E faço um agradecimento especial a todos da minha família.

“Quando as raízes são profundas, não há razão para temer o vento.”

Provérbio chinês

RESUMO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 surgiu uma nova ordem constitucional e novas imposições supralegais foram criadas. A institucionalização do controle interno em todos os entes e esferas de poder positivada principalmente pelo artigo 74 da nova Constituição da República é uma mudança significativa, porém a devida formalização de competências e boas práticas na gestão desses órgãos de controle ainda não está plenamente implementada. Tal realidade é verificada principalmente na esfera municipal, onde a falta de estrutura é maior, quando há a comparação com Estados e a própria União. O Município de Petrolina é um Polo proeminente no Sertão Pernambucano e está à frente em sua região com uma infraestrutura institucional mais consolidada, sendo a Controladoria Geral do Município parte desta infraestrutura e presente objeto de estudo. O intuito maior dessa pesquisa é alinhar o que preconiza a Carta Magna de 1988 com as dificuldades do controle interno do Poder Executivo Municipal de Petrolina em atendê-la de maneira satisfatória. Os impactos e efeitos da existência e ingerência da Controladoria em âmbito municipal, com ênfase no Município de Petrolina, serão analisados e debatidos com o objetivo de confrontar norma e realidade, utilizando-se em larga escala do instituto do neoinstitucionalismo e de análise documental. A pesquisa mostra um comparativo entre Controladorias municipais de referência no país, assim como expande o comparativo para um melhor *benchmarking*, e a Controladoria municipal de Petrolina para a exposição de um guia prático principiológico direcionado à Controladoria de Petrolina e outras Controladorias menos devidamente institucionalizadas para que atendam o ordenamento normativo aos quais se submetem.

Palavras-chave: Controle Interno; Município de Petrolina-PE; Gestão Municipal; Controladoria Geral do Município.

ABSTRACT

With the promulgation of the Federal Constitution of 1988 came a new constitutional order and new supra legal impositions arose. The institutionalization of internal control in all entities and spheres of power, mainly supported by Article 74 of the new Constitution, is a significant change, but the lack of formalization of competencies and good practices in the management of these new institutions is not yet fully implemented. Such reality is verified mainly in the municipal sphere, where the lack of structure is greater, when there is a comparison with the States and the Union itself, being the Controladoria Geral do Município part of this infrastructure and present object of study. The main purpose of this research is to align what the 1988 Magna Carta advocates with the difficulties of internal control of the Petrolina Municipal Executive Power in satisfying it. The impacts and effects of the existence and interference of controllership (Office of Inspector General) at a municipal level, with an emphasis on the Municipality of Petrolina, will be analyzed and discussed with the objective of confronting norm and reality, using the large scale of the institute of neoinstitutionalism and by documentary analysis. The research shows a comparison between municipal Comptrollers of reference in the country, as well as expands the comparison for a better benchmarking, and the Controladoria Geral do Município de Petrolina for the exposition of a practical guide of principles practical guide of principles directed to the Controladoria Geral do Município de Petrolina and other Comptrollers less properly institutionalized so that they comply with the normative order to which they are submitted.

Keywords: Internal Control; Municipality of Petrolina-PE; Municipal Management; Comptroller General of the Municipality.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 Pg. 28

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AP	Administração Pública / administração pública
BA	Bahia (Unidade Federativa)
CF	Constituição Federal de 1988
CGM	Controladoria Geral do Município
CGU	Controladoria Geral da União
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional
CN	Congresso Nacional
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
EM	Exposição de Motivos
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GP	Gabinete do Prefeito
IN	Instrução Normativa
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LOTUCU	Lei Orgânica do TCU
NGP	Nova Gestão Pública
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PE	Pernambuco (Unidade Federativa)
PMP	Prefeitura Municipal de Petrolina
RJ	Rio de Janeiro

SP	São Paulo
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCM	Tribunal de Contas do Município ou Municípios
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO	12
1.1 - ESTRUTURA DO TRABALHO	16
1.2 - MUNICÍPIO DE PETROLINA	17
2 - CONTROLE, CONSTITUCIONALIDADE E HISTÓRICO DA CONTROLADORIA NO BRASIL E EM PETROLINA	18
2.1 - HISTÓRICO DO CONTROLE INTERNO	18
2.2 - NORMAS CONSTITUCIONAIS SOBRE CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO	23
3 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	33
3.1 - NEOINSTITUCIONALISMO:	34
4 - DISCUSSÃO DE RESULTADOS	36
4.1 - A CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO:	36
4.2 - A CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO:	48
4.3 - COMPARATIVO E A CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PETROLINA:	56
4.4 - RELAÇÃO ENTRE NORMAS E EFEITOS NA CGM - PETROLINA	68
5 - GUIA DE BOAS PRÁTICAS	72
6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
REFERÊNCIAS	81
SITES CONSULTADOS	82
ANEXOS	84

1 - INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende responder a seguinte pergunta: como alinhar o que preconiza a Carta Magna de 1988 com as dificuldades do controle interno do Poder Executivo Municipal de Petrolina em atendê-la de maneira satisfatória?

Antes de abordar o problema de pesquisa, se faz necessário expor o fato que os Municípios como um todo, enquanto entes públicos de menor alcance e recursos, possuem limitações em cumprir requisitos normativos de peso, muitas vezes de peso constitucional e seus gestores muitas vezes não as cumprindo correm o risco de incurrir inclusive em crime de responsabilidade. Este é o caso da normativa constitucional que trata sobre o controle interno, na sua abrangência e aplicação nos Municípios do Brasil e mais especificamente no caso concreto do Município de Petrolina.

Para tal, o objetivo geral é alinhar o que preconiza a Carta Magna de 1988 com as dificuldades do controle interno do Poder Executivo Municipal de Petrolina em atendê-la de maneira satisfatória.

Trabalhando o objetivo geral e em sua decorrência, expõe-se que os objetivos específicos deste trabalho científico são três:

- Buscar a melhor doutrina e legislação específica para consolidar as normas e robustecer o produto final;
- Levantar as melhores práticas de gestão em outros municípios;
- Propor um guia para gerência de boas práticas na Controladoria Geral do Município de Petrolina alinhado às necessidades de base Constitucional.

A Controladoria Geral do Município de Petrolina é o órgão responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo Municipal e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. É órgão estratégico e responsável todos os anos por fiscalizar o cumprimento do orçamento estipulado. No ano de 2022, a lei orçamentária anual estipulou R\$ 1.224.833.000,00 (Um bilhão, duzentos e vinte e quatro milhões, oitocentos e trinta e três mil reais) para o exercício financeiro.

Dada a existência de uma flagrante dificuldade administrativa e de pessoal em atender o que ordena a Constituição, o intuito é que esta pesquisa convirja em um guia prático de boas

práticas, ou mesmo um projeto de lei, que estruture de forma mais satisfatória as funções da Controladoria e que haja a otimização dos gastos públicos de forma indireta.

Quanto ao referencial teórico, denota-se que a Controladoria Geral do Município de Petrolina é o órgão responsável pelo controle interno no Poder Executivo municipal de sua competência e sua existência possui base constitucional prevista no art.74 da CRFB/88; é órgão análogo à CGU, porém atua apenas no orçamento municipal de Petrolina.

Possui a finalidade de:

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

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 municipal, 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 do Município de Petrolina;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

A CGM – Petrolina foi criada a partir da Resolução 001 de 2009 do TCE-PE, norma esta que compeliu os municípios de Pernambuco a cumprirem o mandamento Constitucional e instituir os respectivos órgãos de controle interno para servir de elo com o Tribunal de Contas.

A ideia desta pesquisa é buscar como produto final um guia de boas práticas para otimizar a gerência do orçamento municipal e atender os 4 incisos acima acerca das finalidades da CGM frente às dificuldades de obedecer a Constituição Federal de 1988.

Frisa-se que o controle interno se contrapõe ao controle externo, o interno é exercido por cada Poder dentro de si próprio e é realizado pelas Controladorias; enquanto o externo é exercido pelos Tribunais de Conta em auxílio ao Poder Legislativo (Poder que exerce a fiscalização sobre os demais poderes) e pelo próprio Poder Legislativo em si.

A ideia é utilizar o neoinstitucionalismo como possibilidade de verificar os impactos que a norma aplicável produz na realidade estudada e assim chegar no produto final da pesquisa.

De acordo com Hall e Taylor (2003, p. 193 e 194), o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico, as três escolas mais relevantes do neoinstitucionalismo, surgiram a partir de uma contraposição de movimentos

behavioristas nos anos 60 e 70. A relevância e pertinência do neoinstitucionalismo, com destaque para a corrente específica do institucionalismo histórico, é o seu papel na busca em elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos.

Quanto às atribuições, a Controladoria Geral do Município – CGM é o órgão da Prefeitura de Petrolina responsável por exercer o controle contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial das entidades da Administração Direta, Indireta.

Possui como missão assegurar a regularização da gestão de recursos públicos, com ênfase na avaliação de resultados, através de instrumentos de controle e assessoramento, com apoio constante ao órgão de controle externo.

Possui como visão consolidar-se como referência na aplicação de técnicas modernas e inovadoras de controle interno e combate a corrupção, para a efetividade da gestão pública municipal.

São valores essenciais:

- comprometimento;
- ética;
- qualidade dos serviços;
- competência;
- cooperação.

O corte temporal deste trabalho será de 2009 a 2022.

Como já visto acerca de hipóteses e pressupostos, existe um descompasso entre o que preconiza a Carta Magna de 1988 com a dificuldade do controle interno do Poder Executivo Municipal de Petrolina. Há também uma carência de literatura e doutrina com escopo de alinhar boas práticas de governança com controle governamental, fato este ainda mais evidente no Nordeste.

Sob este prisma e projetando-se a diretriz deste trabalho, os resultados de uma pesquisa acadêmica nesta área podem reverter-se em otimização dos gastos públicos, portanto há interesse social para algum aprimoramento na Administração Pública.

Pode-se afirmar que sendo bem realizado, como o é esperado, o produto final da pesquisa poderá gerar impacto positivo ao erário de Petrolina ao mesmo tempo em que formará

alguma doutrina que poderá ser também objeto de pesquisa, havendo dessa forma um aprimoramento e otimização na gestão da administração pública.

O controle interno, conforme definido pela contabilidade e auditoria, é um processo para garantir os objetivos de uma organização em eficácia e eficiência operacional, relatórios financeiros confiáveis e conformidade com leis, regulamentos e políticas. Um conceito amplo, o controle interno envolve tudo o que controla os riscos para uma organização. Neste trabalho por óbvio o escopo será o controle interno no setor público e mais especificamente no Poder Executivo no Município de Petrolina em Pernambuco.

No nível organizacional, os objetivos de controle interno estão relacionados à confiabilidade dos relatórios financeiros, *feedback* oportuno sobre o alcance das metas operacionais ou estratégicas e conformidade com as leis e regulamentos.

No nível específico da transação, controles internos se referem às ações tomadas para alcançar um objetivo específico (por exemplo, como garantir que os pagamentos da organização a terceiros sejam prestados por serviços válidos).

Os procedimentos de controle interno reduzem a variação do processo, levando a resultados mais previsíveis.

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Municipal de Petrolina visa à avaliação da ação governamental, da gestão dos administradores públicos municipais e da aplicação de recursos públicos por entidades de Direito Privado, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, para atingir as finalidades constitucionais, consubstancia-se nas técnicas de trabalho desenvolvidas no âmbito do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Municipal, denominadas auditoria e fiscalização.

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Municipal de Petrolina presta orientação aos administradores de bens e recursos públicos nos assuntos pertinentes à área de competência do Sistema de Controle Interno, inclusive sobre a forma de prestar contas.

Essa atividade não se confunde com as de consultoria e assessoramento jurídico que competem à Procuradoria Geral do Município e a seus respectivos órgãos e unidades.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Municipal presta apoio ao órgão de controle externo (Art. 74 §4º) no exercício de

sua missão institucional, o que vincula toda a administração pública nacional. No âmbito do Município de Petrolina, o apoio ao controle externo, sem prejuízo do disposto em qualquer legislação específica de pertinência, consiste no fornecimento de informações e dos resultados das ações do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Municipal de Petrolina.

Ainda neste mesmo escopo pode-se expor a literalidade do artigo 132 da respectiva Lei Orgânica Municipal, que frisa-se possuir força Constitucional e expõe que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do município e das suas entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno do Poder Executivo Municipal.

1.1 - ESTRUTURA DO TRABALHO

Para uma melhor coesão, a parte estrutural do trabalho está dividida em cinco seções.

A primeira seção compõe a introdução e apontamento da questão estrutural.

Na segunda seção, discorre-se sobre alguns tópicos com o intuito de facilitar o entendimento acerca da controladoria pública, o que é, o que faz, a administração pública e a parte histórica.

A terceira seção dispõe sobre metodologia e métodos, onde também é batido o neoinstitucionalismo em sua pertinência, pois o que se busca como resultado analisa-se com enfoque neste instituto.

A quarta seção compõe a discussão dos resultados. Aloca-se nesta parte o material empírico dos processos analisados usando os pressupostos do neoinstitucionalismo para mostrar como a instituição condiciona o comportamento, sem esquecimento dos aperfeiçoamentos institucionais necessários. Nesta seção também se expõe a doutrina jurídica para reforçar a análise.

A quinta seção traz o produto final em um guia de boas práticas para uma controladoria geral do município cumprir, de forma ideal, a normativa regente à qual está submetida. Este guia é principiológico e está direcionado para a CGM de Petrolina, porém a base de sua existência sustentado-se em princípios permite aplicação em outras controladorias municipais, assim como nas de outras esferas, em alguns aspectos.

1.2 - MUNICÍPIO DE PETROLINA

Faz-se um breve pronunciamento acerca da identidade do Município de Petrolina.

O sítio oficial da prefeitura (<https://petrolina.pe.gov.br/historia/>) expõe dados históricos; dados sobre localização, clima e hidrografia; dados demográficos e sociais; economia e turismo.

Localiza-se no nordeste do Brasil, Estado de Pernambuco, às margens do Rio São Francisco, no sertão. Encontra-se a uma distância de em torno de 700 km de Recife, 500 km de Salvador e equidistante às sedes das regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Teresina e Fortaleza.

Possui uma área de 4.561,872 km² e uma densidade populacional de 64,44 hab/km² de acordo com os dados do Censo (2010). Ainda de acordo com o Censo de 2010, a população de 293.962 habitantes seria correspondente a esse ano, e para 2016, foi estimada uma população de 337.683. Em 2010 residia em área rural 74.747 habitantes.

O IDH do Município foi estipulado em 0,697 em 2010, situando Petrolina em 6º lugar em Pernambuco dentre os 185 Municípios do Estado.

Acerca da economia, salienta-se a importância da fruticultura irrigada, da existência de aeroporto internacional próprio para transporte de passageiros em voos domésticos e exportação de produtos, assim como apresenta um aumento da prática do turismo.

2 - CONTROLE, CONSTITUCIONALIDADE E HISTÓRICO DA CONTROLADORIA NO BRASIL E EM PETROLINA

Esta seção subdividir-se-á em duas, histórico do controle interno e normas constitucionais sobre controle na administração.

2.1 - HISTÓRICO DO CONTROLE INTERNO

O controle interno é ferramenta de capital importância. Sua natureza eminentemente preventiva torna seu fortalecimento medida estratégica para a substancial redução de fraudes e irregularidades na gestão pública.

Ao começar a discorrer sobre a parte histórica do controle interno, salienta-se a importância da administração gerencial e do afastamento ao longo do tempo do que já foi chamado de estamento burocrático (FAORO, 1979), que é o grupo que comanda o poder em uma administração patrimonialista. A insurgência dos órgãos de controle foi uma construção ao longo do tempo, no Brasil e no mundo.

Para adentrar na parte histórica do controle interno faz-se necessário mencionar alguns conceitos doutrinários acerca do tema.

O controle interno, para Meirelles (1997) é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. É, na sua plenitude, um controle de legalidade, conveniência, oportunidade e eficiência.

Na visão de da Rocha (2004) é o conjunto de procedimentos adotados no âmbito de cada um dos Poderes do Estado, ou órgãos e entidades que neles se integrem para, resumidamente, comprovar a legalidade e avaliar os resultados.

Para da Silva (2004), controle interno é controle de natureza administrativa, exercido sobre funcionários encarregados de executar programas orçamentários e de aplicação de dinheiros públicos, por seus superiores hierárquicos.

Enquanto o controle externo surge com a instalação do Tribunal de Contas da União em 1893 sob a habilidade política de Rui Barbosa, o controle interno é bem mais recente, pois a Controladoria Geral da União, propriamente dita, nasceu somente no ano de 2001, apesar do fato de a Constituição de 1988, desde esta data, já explanar em seu texto acerca da temática na esfera constitucional.

O sistema de controle interno da administração federal foi instituído pela Lei nº 4.320/1964. Seu art. 76 previu que o Poder Executivo exerceria os três tipos de controle – prévio, concomitante e subsequente, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas. O art. 78 estabeleceu que além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

De forma aprofundada, Lima (2008) relata sobre um importante aprimoramento institucional:

O Decreto-Lei nº 200/1967 previu a existência em cada Ministério Civil de um Órgão Central de planejamento, coordenação e controle financeiro, destinado a viabilizar a supervisão ministerial especialmente no que concerne a assegurar a observância da legislação federal; coordenar as atividades dos órgãos supervisionados e harmonizar sua atuação com a dos demais Ministérios; fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos; acompanhar os custos globais dos programas setoriais do Governo, a fim de alcançar uma prestação econômica de serviços; fornecer ao órgão próprio do Ministério da Fazenda os elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro; transmitir ao Tribunal de Contas, sem prejuízo da fiscalização deste, informes relativos à administração financeira e patrimonial dos órgãos do Ministério.

O controle interno é mencionado, pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro, na Constituição Federal de 1967. Importante perceber que nesta Constituição a literalidade do texto expressava apenas a existência de uma controladoria no âmbito do Poder Executivo, havendo a instituição de uma controladoria em cada um dos poderes apenas em 1988, na Constituição cidadã.

Trazia o texto de 1967:

Art 72 - O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, visando a:

- I - criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa;
- II - acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento;
- III - avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.

Na Carta Política de 1988, o art. 74 estabeleceu a obrigatoriedade dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterem, 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 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.

Na forma do §1º do art. 74 da CF, os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

O controle interno também foi abordado na LOTCU (Lei no 8.443/1992), cujo art. 49 reproduz o art. 74 da CF. Já o art. 50 prevê que, no apoio ao controle externo, os órgãos integrantes do sistema de controle interno deverão exercer, dentre outras atividades; realizar auditorias nas contas dos responsáveis sob seu controle, emitindo relatório, certificado de auditoria e parecer; alertar formalmente a autoridade administrativa competente para que instaure tomada de contas especial, sempre que tiver conhecimento de qualquer das ocorrências referidas no caput do art. 8º desta Lei.

Ainda abordando a LOTCU, o art. 51 e seu §1 estabelece que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência de imediato ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária e que na comunicação ao Tribunal, o dirigente do órgão competente indicará as providências adotadas para evitar ocorrências semelhantes. Já o §2º do mesmo artigo expõe que, verificada em inspeção ou auditoria, ou no julgamento de contas, irregularidade ou ilegalidade que não tenha sido comunicada tempestivamente ao Tribunal, e provada a omissão, o dirigente do órgão de controle interno, na qualidade de responsável solidário, ficará sujeito às sanções previstas para a espécie naquela lei orgânica.

Ademais, a jurisprudência do TCU reconhece o importante papel do controle interno, como testemunha a Súmula 111 do TCU que diz que aos órgãos próprios do Controle Interno cabe baixar Instruções e Recomendações para o regular funcionamento do Sistema de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, de modo que se criem condições indispensáveis para assegurar eficácia ao Controle Externo.

A lei de responsabilidade fiscal, uma lei complementar promulgada no ano 2000 e com peso relevante desde então no ordenamento jurídico brasileiro, percorreu acerca de atribuições do controle interno e também foi viés de um forte aprimoramento institucional. O seu art. 54 expõe que ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 (Tribunal de Contas, Ministério Público e Tribunais Superiores) Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo chefe do Poder Executivo; presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do

Poder Legislativo; presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário; chefe do Ministério Público, da União e dos Estados. Devendo o relatório também ser assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

Importante citar também o art. 59 da LRF, que atribui ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, a fiscalização do cumprimento das normas de gestão fiscal, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite;

IV - providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as da própria LRF;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Neste inciso VI podemos perceber a referência direta e expressa aos legislativos municipais, o que é uma inferência aos Entes Federativos nesta esfera, como é o caso do Município de Petrolina.

Como relatado acima, ao longo do tempo, percebe-se o surgimento do controle interno na esfera federal, bem posterior ao controle externo e por intermédio de legislações, doutrinas e jurisprudências, o exercício e positivação do controle interno na atualidade se faz necessário em todas as esferas de governo e é almejado o seu aprimoramento, assim como o de todos os órgãos de controle na administração pública.

Na realidade, quando, após a LRF, os Tribunais de Contas, por mandamento legal, passaram a cobrar a assinatura dos responsáveis pelo controle interno e veio a evidência que a imensa maioria dos municípios brasileiros simplesmente não tinha instituído nenhum sistema de controle interno. Assim, um efeito colateral positivo da LRF foi contribuir para a estruturação e ampliação de controladorias estaduais e municipais em todo o país, conferindo efetividade ao comando constitucional.

Saindo um pouco da parte geral e fixando o olhar no caso da Controladoria de Petrolina aliada à informação do parágrafo anterior que trouxe clareza ao fato que a grande maioria dos

Entes não estavam instaurando órgãos de controle interno, a Resolução 12 de 2009 do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, com referências à lei orgânica do Tribunal, à Constituição Federal, à Constituição Estadual de Pernambuco e à Lei de Responsabilidade Fiscal, trouxe uma normativa impositiva completa com padrões mínimos e ideais para a estruturação dos controles internos municipais inclusive com datas limites de implementação, o que obviamente foi coercitivo e potestativo ao Município de Petrolina, que se viu obrigado a cumprir a normativa.

Segue ao final do trabalho, na parte de anexos, o anexo 2 da Resolução 12 de 2009 do TCE-PE para melhor clareza da completude temática e coercitividade da norma.

Frisa-se a data limite de 30 de junho de 2009 para o Município de Petrolina estruturar o Órgão Central responsável pelo sistema de controle interno, ou seja, a Controladoria Geral do Município, dotando-o de condições físicas e de quadro de pessoal necessário ao seu funcionamento, levando em consideração as orientações contidas na seção I, do Capítulo I, da Resolução 12.

Apesar da lei municipal 1.155 de 2002 de fato dispor sobre a criação da Secretaria de Controle Interno em Petrolina, inclusive com o seu artigo 4º dispondo o prazo de 120 dias para a estruturação administrativa, foi somente em 2009 e com a atuação do Tribunal de Contas de Pernambuco em exercício do controle externo como visto acima que de fato houve a instauração da Controladoria municipal.

Analisando o ano de promulgação das normas expostas acima, podemos observar que a lei municipal de 2002, mesmo com a sua pouca eficácia, se deu muito mais como um fato reflexo da promulgação da LRF, que apesar de norma federal, atinge todos os Entes do Brasil e torna clara a necessidade de vigilância e aprimoramento dos órgãos de controle via legislação, jurisprudências, atuação de outros órgãos de controle e até mesmo do controle social.

A lei que efetivamente dispôs sobre a instituição do Sistema de Controle Interno na esfera do Município de Petrolina é a lei 2.205 de 2009 e data de 22 de junho deste ano. A proximidade com o prazo fatal de 30 de junho de 2009 definida pelo TCE-PE chama atenção e mais uma vez deixa clara a importância da atuação do controle externo na preservação e correta aplicação do controle interno pois sem a instauração das Controladorias municipais, estas não poderão exercer o seu papel constitucional de apoiar o controle externo e outras inerentes ao seu exercício.

2.2 - NORMAS CONSTITUCIONAIS SOBRE CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO

As normas constitucionais são a base do tema Controle na Administração Pública. Emanando do texto constitucional federal, surge o Poder Constituinte Derivado Decorrente que traz ao ordenamento jurídico as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais.

Este alicerce normativo constitucional sustenta de forma supralegal a lei orgânica do TCU (Lei no 8.443/1992), as leis orgânicas dos demais tribunais de contas da federação, assim como toda a normativa regente da Controladoria Geral da União na esfera do poder executivo federal, tal qual as demais controladorias também em toda a federação.

Desse modo, é indispensável o estudo do tema, conhecer as normas com minúcia e analisá-las com profundidade.

O primeiro aspecto a ser destacado é que não basta apenas permanecer restrito aos artigos 70 a 75 da Carta Magna, constantes da Seção IX – Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, do Capítulo 1 – Do Poder Legislativo, do Título IV – Da organização do Estado. Importante frisar que existem outros dispositivos no texto constitucional que também discorrem sobre controle, inclusive com permeabilidade nos Entes federados, a exemplo dos arts. 31; 34, VII, ‘d’; 35, II; 37; 49, IX e X; 51, II; 52, III, ‘b’; 57, caput; 84, XV e XXIV; 102, I, ‘d’ e ‘q’; 105, I, ‘a’; e 161, parágrafo único.

Outrossim, a lei orgânica do TCU como referência nacional e as leis orgânicas dos Tribunais de Contas Estaduais, assim como dos municipais e outras normas legais e infralegais surgem com cada vez mais frequência de forma a discorrer sobre o aprimoramento tanto do controle externo como do interno.

Destacam-se, nesse particular, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei no 8.666/1993), a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar no 101/2000) e a Lei de Crimes Fiscais (Lei no 10.028/2000). É salutar o objetivo, então, de debater aqui o conjunto dessas normas constitucionais e legais da forma mais pertinente possível.

Dispõe o art. 70, caput, que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida

pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Lima (2008) relata:

Assim, a titularidade do controle externo é do Congresso Nacional e cada Poder deverá ter o seu próprio sistema de controle interno. A dimensão de tais controles não se limita a uma perspectiva restrita de legalidade e conformidade contábil, mas alcança as dimensões contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial sob os critérios da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Destaque-se, também, que o controle não se restringe à administração direta, mas também à indireta.

Acerca da abrangência da fiscalização de acordo com a Constituição Federal de 1988, ela pode ser:

- Contábil;
- Orçamentária;
- Financeira;
- Operacional; e
- Patrimonial.

E sobre os três critérios de análise do controle externo, eles podem ser:

- Legalidade;
- Legitimidade; e
- Economicidade.

Importante frisar que uma das hipóteses de julgamento pela irregularidade das contas de um gestor, e de aplicação de sanções, é a prática de um ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico.

Conforme parágrafo único do dispositivo, prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. A prestação de contas é obrigatória e possui base constitucional, podendo a sua falta culminar em intervenção e crime de responsabilidade.

O art. 71 esclarece que o exercício do controle externo pelo Congresso Nacional será feito com o auxílio do TCU, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Como se vê, são múltiplas as competências do TCU. O TCU julga as contas dos administradores e demais responsáveis. Todavia, o TCU não julga as contas do Presidente da

República. O julgamento das contas do Presidente da República é de competência exclusiva do Congresso Nacional (CF: art. 49, IX). O que o TCU faz em relação a tais contas é apreciá-las, mediante parecer prévio. Tal parecer prévio será encaminhado à Comissão Mista de Orçamento do CN, que por sua vez, oferecerá parecer concluindo por projeto de Decreto Legislativo, o qual será submetido à votação do CN. Tal votação é que constitui o julgamento das contas anuais do Presidente da República.

Aqui faz-se um adendo para salientar que devido ao Princípio da Simetria, esta e outras normas de pertinência são de relevância abrangente porque apesar no texto constitucional as referências serem de âmbito federal, como “Congresso Nacional”, “Presidente da República” e “TCU” tidos como exemplos referenciais, há aplicação nas outras esferas de governo, ou seja, ainda nos exemplos de referência, se formos analisar o Município de Petrolina, o texto constitucional possui aplicação direta, para ideal entendimento basta substituir o termos acima por “Câmara Municipal”, “Prefeito” e “TCE”, respectivamente.

Quanto aos demais administradores, suas contas serão julgadas pelo TCU como regulares, regulares com ressalvas ou irregulares.

No que concerne aos atos de admissão de pessoal, a qualquer título (inclusive temporários) e aos atos de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, o TCU também não os julga, mas aprecia, para fins de registro, a sua legalidade. Sintetizando, o TCU:

- aprecia a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta (incluindo as fundações instituídas e mantidas pelo poder público);
- aprecia a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares;
- não aprecia as nomeações para cargo de provimento em comissão;
- não aprecia as melhorias posteriores das aposentadorias, reformas e pensões que tiverem o mesmo fundamento legal do ato concessório.

Essa normativa alcança os servidores públicos federais, civis e militares, estendendo-se também aos beneficiários. A apreciação consiste no conferimento ou denegatória acerca do registro do ato. Na jurisprudência do STF, a concessão de uma aposentadoria é um ato administrativo complexo que somente se aperfeiçoa com o registro pelo Tribunal de Contas (MS 19.973-DF, Relator Ministro Bilac Pinto).

Aqui também é feita a devida referência, utilizando-se ainda do Princípio da Simetria, para salientar a aplicabilidade nas outras esferas de governo além da federal.

No inciso IV, verificamos a competência para realizar, por iniciativa própria, ou por solicitação do Legislativo, inspeções e auditorias nas unidades administrativas de todos os Poderes e das entidades que lhe são jurisdicionadas. Não se impõe exceção acerca da competência fiscalizatória do TCU.

O inciso V diz respeito a empresas supranacionais, cujo exemplo mais conhecido, mas não único, é Itaipu Binacional, que tem a participação dos governos do Brasil e do Paraguai.

Merece destaque também o inciso VI, segundo o qual, compete ao TCU fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.

Assim, o TCU poderá, por exemplo, julgar irregulares as prestações de contas de um Governador ou de um Prefeito em relação à aplicação de recursos federais repassados mediante convênio, inclusive, aplicando-lhes sanções.

Tal hipótese não se aplica no caso de recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e de outras transferências constitucionais e legais, porque em tais casos, entende-se que os recursos não são federais, mas estaduais ou municipais, sendo a União apenas responsável pela sua arrecadação e posterior repasse. No caso de transferências voluntárias, já entende-se que os recursos são federais, portanto competência fiscalizatória passa a ser do TCU.

Com respeito ao inciso VIII, anotemos que toda sanção deve ter base legal, ou seja, não pode ser prevista apenas em regimento ou norma infra legal.

Dispõe o inciso IX do art. 71 da Carta Magna que compete ao TCU assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade.

O inciso X do mesmo artigo prevê que, se não atendido, compete ao TCU sustar a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. Por sua vez, quando em vez de atos, se tratar de contratos, seguir-se-á o procedimento prescrito nos §§1º e 2º do mesmo art. 71 conforme o Quadro 01:

Quadro 01

	Ato	Contrato
Passo 1	Tribunal de Contas constata a ilegalidade	Tribunal de Contas constata a ilegalidade.
Passo 2	Tribunal de contas assina prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei.	Tribunal de contas assina prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei.
Passo 3	Se atendido, encerra o procedimento.	Se atendido, encerra o procedimento.
Passo 4	Se não atendido, o Tribunal de Contas susta a execução do ato impugnado, comunicando a decisão ao Poder Legislativo.	Se não atendido, o Tribunal de Contas comunica os fatos ao Poder Legislativo.
Passo 5		O Poder Legislativo adota diretamente a sustação do contrato e solicita, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.
Passo 6		Se o Poder Legislativo ou o Poder Executivo, no prazo de 90 dias não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito da sustação do contrato.

Fonte: Constituição Federal de 1988.

Conforme o §3º do art. 71, as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo extrajudicial, o que significa que não será necessário inscrevê-las na dívida ativa para efetivar a cobrança judicial, que não será de responsabilidade do TCU, mas da Advocacia-Geral da União. No caso de Petrolina, da Procuradoria Geral do Município, por exemplo.

No art. 72 da Constituição, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional - CMO, poderá

solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

Se tais esclarecimentos não forem prestados ou se considerados insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal de Contas da União pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

Se o TCU entender que a despesa é irregular, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação

Trata-se de uma hipótese bastante rara, não havendo nenhuma situação em que a norma tenha sido aplicada desde a promulgação da Constituição em qualquer esfera de governo até a presente data.

O art. 73 disciplina a composição do TCU, que é integrado por nove Ministros e tem sede no Distrito Federal, possuindo quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional. São cinco os requisitos exigidos pela Carta Magna para a nomeação para Ministro do Tribunal de Contas da União:

- nacionalidade: ser brasileiro;
- idade: possuir mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;
- idoneidade moral e reputação ilibada;
- formação: notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;
- experiência: mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos supra mencionados.

A escolha de Ministros do TCU obedece a dois processos distintos:

I - dois terços são escolhidos pelo Congresso Nacional, na forma do Regimento Comum. Nesse caso, exige-se apenas o atendimento dos requisitos do § 1o do art. 73 da CF.

II - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento.

Aqui, há um rito específico e critérios adicionais. O nome indicado é submetido à aprovação do Senado em votação secreta, após arguição pública.

Em todos os casos, a nomeação é feita pelo Presidente da República, mas quem dá posse é o Presidente do TCU.

Na Carta Política de 1988, o art. 74 estabeleceu a obrigatoriedade dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterem, 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 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.

Na forma do §1º do art. 74, os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Conforme o §2º do art. 74, 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.

De forma complementar, conforme dispõe, o regimento interno do TCU em seu art. 235, a denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá se referir a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.

O art. 75 estipula que as normas estabelecidas para o controle externo na esfera federal aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, consagrando o princípio da simetria. O parágrafo único orienta as Constituições estaduais a dispor sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

No caso dos Tribunais de Contas Estaduais, merece destaque a seguinte peculiaridade: sendo 7 (sete) o número de Conselheiros, e a regra constitucional ditar o método de escolha destes Conselheiros basear-se num regramento em que é necessária a divisão destes Conselheiros por 3 (três) - na esfera federal são 9 (nove) Ministros no TCU sendo um terço de escolha do Executivo e dois terços pelo Legislativo -, como se encaixa a situação estadual visto que a divisão de 7 (sete) por 3 (três) não concede resultado exato?

Alguns Estados criaram regramentos próprios até surgir pronunciamento do STF. A Súmula 653 expressa que no Tribunal de Contas estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembléia Legislativa e três pelo Chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro a sua livre escolha.

Todavia, alguns estados ainda não cumprem plenamente a súmula, de forma a deixar de criar/prover os cargos de Auditor Substituto de Conselheiro e intencionalmente inviabilizar o cumprimento do posicionamento sumulado.

Uma importante peculiaridade do controle externo nos municípios é que, para tais entes, o parecer prévio das Cortes de Contas sobre as contas anuais do Prefeito possui um caráter quase-vinculante, somente deixando de prevalecer pelo voto contrário de dois terços dos membros da Câmara Municipal (CF: art. 31, §2º).

A Carta Magna, no art. 130, prevê a existência de um Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, a cujos membros aplicam-se as disposições pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura dos membros do Ministério Público. Todavia esse Ministério Público que a doutrina costuma denominar Ministério Público de Contas não integra o Ministério Público da União. Assim, sua composição e organização são disciplinadas, via de regra, nas leis orgânicas dos Tribunais de Contas.

Ultrapassados os artigos 70 a 75, salienta-se a parte constitucional que dispõe exatamente sobre os Municípios para um melhor enfoque na Prefeitura Municipal de Petrolina.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º - É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

No capítulo dedicado à organização dos municípios, a Constituição prevê que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Importante observar que nas esferas federal e estadual é mencionado o sistema de controle interno de cada poder e na municipal, apenas do Poder Executivo.

Outra importante peculiaridade é o art. 31 §2º da CRFB/88 que dispõe que o parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. Anote-se que quando a norma faz referência à decisão de dois terços, significa que não basta a presença de dois terços dos vereadores à sessão e à votação sobre o parecer, mas sim que é exigido que pelo menos dois terços dos vereadores votem contrariamente às conclusões do parecer prévio elaborado pelo respectivo Tribunal de Contas.

Lima (2008) expressa:

Assim, a regra para os municípios diverge substancialmente daquelas vigentes para a União, Estados e Distrito Federal. Com efeito, para essas esferas a maioria absoluta das Casas Legislativas é suficiente para aprovar o Decreto Legislativo relativo às contas do Chefe do Poder Executivo, esteja ou não o parecer da Comissão técnica em consonância com o parecer prévio encaminhado pela Corte de Contas.

A doutrina afirma que, com relação às contas do Prefeito, o parecer prévio do Tribunal de Contas é quase vinculante.

Ademais, o constituinte vedou a criação de novos Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais. Desse modo, à exceção dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo, que dispõem de seus próprios TCMs, em todos os demais municípios brasileiros as ações de controle externo envolvem os Tribunais de Contas dos respectivos estados, sejam eles TCEs ou TCs dos Municípios. Conforme já assentado pelo STF, nenhum Município pode criar um Tribunal de Contas Municipal próprio, exclusivo, mas os Estados podem criar Tribunais ou Conselhos de Contas Municipais.

3 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta seção aborda os procedimentos metodológicos utilizados no trabalho e o intuito é discorrer sobre o neoinstitucionalismo como base de comparação entre instituições para perseguir um ideal administrativo dentro dos objetivos do trabalho.

Em um primeiro momento, busca-se a análise de legislação aplicável como normas e resoluções do TCU e TCE-PE, leis federais, estaduais e municipais de Petrolina e normas específicas internas da Controladoria Geral do Município de forma que haja sustentamento normativo para que os objetivos do trabalho sejam cumpridos de forma ideal.

Logo após, prossegue-se com a parte de pesquisa de literatura em busca da melhor doutrina como objeto de estudo.

Em uma próxima etapa, é feita a análise e tratamento de dados coletados nas etapas anteriores e, por fim, é proposto um guia prático como resultado da pesquisa que seja aplicável à gestão e aprimoramento da Controladoria Geral.

A pesquisa bibliográfica nas etapas supracitadas acerca de leis e literatura pertinentes é peça chave no prosseguimento do trabalho.

A pesquisa documental também é utilizada de forma extensiva para atingir-se a melhor conclusão possível.

Quanto ao modelo de análise:

- Quanto aos conceitos, ao longo do trabalho, são abordados os tipos de controle, a Controladoria em si e a gestão de controle;
- Quanto às dimensões, estas são no aspecto teórico, histórico e legal;
- Quanto aos componentes, a legislação dos órgãos de controle aplicáveis ao Município de Petrolina, regras e normas pertinentes são o escopo;
- Quanto aos indicadores, número de servidores no controle interno, número de processos por servidores, tempo de análise de cada processo são utilizados como parâmetro;
- Quanto à fonte de dados, primordialmente buscou-se leis federais, estaduais e municipais, resoluções e normas de órgãos internacionais, do TCU e do TCE-PE, assim como regulamentos internos da CGM – Petrolina;

- Quanto ao instrumento de coleta de dados, pesquisa em plataformas públicas de busca à legislação é a fonte primária;
- Quanto à técnica de tratamento de dados, análise qualitativa e quantitativa, assim como análise de conteúdo e análise documental são utilizados de forma exaustiva;

Os impactos e efeitos da existência e ingerência da controladoria em âmbito municipal, com ênfase no Município de Petrolina, são analisados e debatidos com o objetivo de confrontar norma e realidade, utilizando-se em larga escala do instituto do neoinstitucionalismo e, como já citado, de análise documental.

3.1 - NEOINSTITUCIONALISMO:

Uma breve abordagem acerca deste tópico faz-se necessária pelo motivo maior do enfoque metodológico da análise acadêmica ser baseado neste instituto.

Hall e Taylor (2003) dizem que neoinstitucionalismo é termo doutrinário que possui três correntes de relevância, sendo que o institucionalismo histórico é o que viabiliza uma melhor visão do que seria uma Controladoria; de forma genérica enquanto órgão de base Constitucional, e específica com enfoque na Controladoria Geral do Município de Petrolina.

A ideia é que seja feita uma análise normativa da instituição sendo tal análise instrumentalizada pela visão do neoinstitucionalismo para que seja viável a verificação de vícios inerentes e que, posteriormente, haja a reflexão de quais caminhos perseguir para incrementar a funcionalidade do órgão, fazendo cumprir, da melhor forma, a sua função social.

Hall e Taylor (2003) defendem a existência de três correntes: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico, tendo cada uma dessas correntes surgido de forma independente das outras e ao final do seu trabalho científico, o próprio autor defende que o ideal é que seja buscada uma interseção entre as correntes para melhor entendimento e aplicação, porém para uma melhor delimitação de escopo, aqui serão feitas análises baseadas no institucionalismo histórico e haverá exposta reflexão sobre a aplicação direta do tema no caso concreto, abordando as Controladorias Públicas em geral e a própria Controladoria Geral do Município de Petrolina.

Sobre a primeira corrente, o institucionalismo histórico, é essencial discorrer sobre o embate que os seus adeptos encaram acerca da escassez de recursos, das necessidades humanas

que superam essa escassez, e a consecutória luta política entre classes desiguais para gerir os haveres (Hall e Taylor, 2003, p. 194). Também deve-se levar em conta que os pensadores desta corrente acreditam na associação entre instituições e organizações, correlacionando o enfoque da base formal das normas e regramentos desta ligação.

O que elucida a importância do institucionalismo histórico é a definição de instituição para os seguidores desta corrente, a qual é de maneira geral, como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política, estendendo-se das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas (Hall e Taylor, 2003, p. 196)

Agora sob a égide desse instituto aqui debatido, quando nos debruçamos com o olhar sobre as controladorias em geral, constatamos o vínculo entre órgão e instituto. A aplicação das controladorias na esfera pública possui origem na esfera privada, então até mesmo no caráter etimológico percebemos que o surgimento desses e de outros órgãos de controle na esfera pública surge como fruto de uma demanda social de nível global que busca transparência e prestação de contas.

Sobre o caso específico da Controladoria geral do Município de Petrolina, em um Brasil com seu contexto democrático atual, em um Sertão Nordestino com os problemas da desigualdade social, da falta de controle, da aplicação do recurso público, o surgimento, mesmo que tardio, de tal órgão se demonstra como o primeiro filtro contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial do executivo municipal.

Essa é a importância do neoinstitucionalismo no caso em comento, o surgimento de um órgão de controle fruto de uma demanda social e com aplicação de um *benchmarking* da esfera privada pela pública na institucionalização mandatória consoante com a Carta Magna de 1988 no interior do sertão pernambucano.

4 - DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Neste item serão analisadas as estruturas administrativas de dois órgãos de Controle Interno de relevância no território nacional em destaque ainda maior em se tratando da esfera municipal. A Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro e a de São Paulo, dois Municípios com orçamento maior que a maioria dos Estados da Federação, dois únicos entes federativos que a Constituição Federal de 1988 reconheceu como unidades que gozam da existência de um Tribunal de Contas próprio para exercer o Controle Externo em auxílio à Câmara.

Também cabe salientar que a escolha desses dois órgãos para serem base de um comparativo para um *benchmarking* se dá não somente pela importância histórica e econômica dos dois Municípios em que atuam, os dois maiores do país; carregam o fardo e responsabilidade de efetuarem a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Poderes Executivos Municipais e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Motivo também de peso para a escolha desses dois órgão para servirem de comparativo é o fato de haver um avanço estrutural administrativo nessas duas controladorias, o que se fosse espelhado para os 5.570 Municípios do Brasil geraria um maior zelo com as contas públicas e um impacto na prevenção da corrupção.

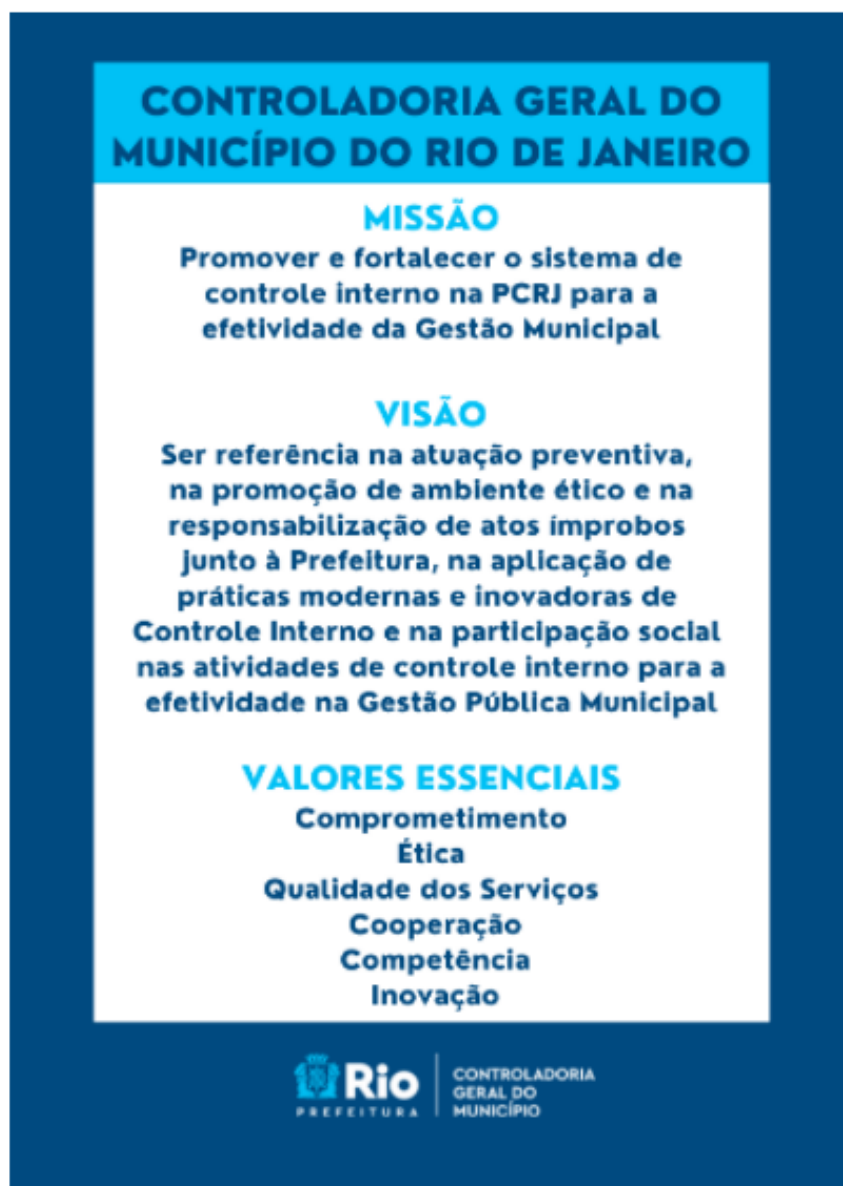
4.1 - A CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO:

O Município do Rio de Janeiro foi o primeiro da federação a ter um órgão dedicado de forma exclusiva ao controle interno. A Controladoria Geral do Município foi criada pela Lei nº 2.068 em dezembro de 1993, e sofreu alterações por intermédio das Leis nº 4.015 e 4.814, tendo como funções principais exercer o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial das entidades da Administração Direta, Indireta e Fundacional quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, razoabilidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas.

No sítio do órgão na internet (<https://www.rio.rj.gov.br/web/cgm>), existe um quadro com a missão, visão e valores essenciais da CGM do Rio de Janeiro. É importante expor e trazer

a informação que a aplicação de tais institutos da Administração enquanto ciência é algo vindo da esfera privada e com cada vez mais ocorrência na Administração Pública, o que é uma tendência da persecução da Administração Gerencial na esfera pública no mundo contemporâneo.

Quadro 02



Os serviços e informações expostos como temas a serem explorados pelo cidadão comum também merecem destaque. Importante ser observado que o fato de existirem tópicos a serem analisados e observados pelo cidadão em uma plataforma (de preferência online pelo maior alcance) já é algo a ser levado para as Controladorias do Brasil e a ser propagado pela

nossa federação, é ponto em comum com os outros órgãos de controle interno colocados aqui como referência e há motivo para tal.

Além da existência dos tópicos por si só, o conteúdo desses tópicos também deve ser trazido à baila e ao mesmo tempo ponderado, visto que a realidade do Brasil é vasta e a aplicação de normas em um local da federação não necessariamente se aplica a outro da mesma forma. Os recursos em todas as frentes tendem a ser diferentes, assim como as necessidades. Ainda assim, a exposição material dos conteúdos e sua melhor adaptação para Municípios onde há uma maior fragilidade estrutural da administração pública é de relevância lógica.

Quadro 3



Os dois primeiros tópicos, “Conheça a Controladoria” e “Informações Institucionais, Planejamento, Orçamento, Contratos e Pessoal” expõe o objetivo e aproximam qualquer indivíduo ao órgão, assim como há a descrição dos cargos e servidores na governança da CGM. Aqui existem quatro servidores, o controlador geral do município, o subcontrolador de contabilidade, o subcontrolador de corregedoria e o subcontrolador de auditoria e controle.

Existem questões relevantes nesse ponto. Primeiro salientemos que muitas, talvez a grande maioria das Controladorias no Brasil não possuem quatro servidores em seus quadros.

A própria Controladoria Geral do Município de Petrolina que é o objeto maior deste trabalho acadêmico e será analisada mais a fundo no momento oportuno possui apenas 6 servidores de carreira, 1 servidora assistente administrativa para suporte e mais alguns comissionados.

Fica clara a dificuldade em se dividir a governança em três pontos abaixo do controlador geral, isso em Petrolina e em qualquer Município com déficit de material humano, porém resta a informação que “contabilidade”, “corregedoria” e “auditoria e controle” devem ser no mínimo pontos de interesse na atuação do controle interno.

O terceiro “serviço/informação” é dito de forma genérica como “contas públicas”, o que é vago e relevante, além de extremamente técnico, o que deixa clara a dificuldade comum dos órgãos de controle deixarem exposto para qualquer pessoa que tenha interesse informações palatáveis para que haja o devido controle social.

Quadro 4

www.rio.rj.gov.br » [Controladoria Geral do Município - CGM](#) » [Contas Públicas](#)

Controladoria Geral do Município - CGM

Contas Públicas

- [Demonstrativos da LRF](#)
- [Prestação de Contas Anual da Prefeitura](#)
- [Prestação de Contas de Governo Simplificada](#)
- [Parecer Prévio TCMRJ](#)
- [Relatórios de Audiência Pública](#)
- [Portarias CTG](#)
- [Classificador Orçamentário das Receitas e Despesas](#)
- [Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP](#)
- [Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público - DCASP](#)
- [Plano de Ação de Implantação do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle - SIAFIC](#)
- [Notas Técnicas](#)
- [Relação de Naturezas de Despesa e seus tipos Vinculados](#)

Como o objetivo deste trabalho acadêmico é buscar referências para aprimoramento da Controladoria Geral do Município de Petrolina e outros órgãos de controle atinentes, o relevante aqui é a publicidade dessas informações, como os demonstrativos da LRF e a prestação de contas, tanto do governo quanto a do Poder Executivo. Se as Controladorias dos Municípios conseguirem cumprir a exposição desses tópicos e desses trabalhos para a população, uma grande parte do serviço institucional do controle interno estará sendo feito.

Quadro 5



Ainda acerca da prestação de contas é importante frisar que está para a análise de qualquer cidadão as prestações de contas desde o ano de 2002, o que é algo a ser levado para outras controladorias e um ponto de destaque.

Na parte final do trabalho, estará exposto como anexo 2 a parte de índice da prestação de contas do ano de 2020 da Controladoria do Rio de Janeiro citada no quadro acima para ilustrar a complexidade e importância das 970 páginas do corpo do texto cuja observância possui origem constitucional e é obrigatória em todos os entes da federação. O conteúdo do

anexo mesmo sendo apenas o índice é extensivo, porém é relevante expô-lo integralmente para que haja um melhor *benchmarking* e adaptação quando for definido o escopo e limitação na prestação de contas de municípios menores como é o caso do município de Petrolina e tantos outros.

O próximo tópico está denominado como “auditoria” e subdivide-se.

Quadro 6

www.rio.rj.gov.br » [Controladoria Geral do Município - CGM](#) » [Auditoria](#)

AUDITORIA

- » [Auditorias](#)
- » [Manual de Auditoria Contábil](#)
- » [Manual de Auditoria \(normas e procedimentos\)](#)
- » [Portarias](#)
- » [Informações Classificadas](#)

Algumas informações de peso aparecem e merecem destaque. A informação exposta ao cidadão comum das auditorias realizadas e além disso as informações técnicas de manuais e procedimentos, assim como as portarias pertinentes em vigor deve ser escopo de qualquer Controladoria no país e fomenta o controle social.

Aprofundando-se no subtópico “auditorias” percebe-se que existe informação exposta desde o ano de 2002, ou seja, um compilado de 20 anos de trabalhos de auditoria realizados pelo órgão de controle.

Quadro 7

Auditorias Concluídas

Acompanhe as auditorias concluídas em setores da administração do município do Rio de Janeiro.

- » [Auditorias em 2021 - arquivo editável](#)
- » [Auditorias em 2020 - arquivo editável](#)
- » [Auditorias em 2019 - arquivo editável](#)
- » [Auditorias em 2018 - arquivo editável](#)
- » [Auditorias em 2017 - arquivo editável](#)
- » [Auditorias em 2016](#)
- » [Auditorias em 2015](#)
- » [Auditorias em 2014](#)
- » [Auditorias em 2013](#)
- » [Auditorias em 2012](#)
- » [Auditorias em 2011](#)
- » [Auditorias em 2010](#)
- » [Auditorias em 2009](#)
- » [Auditorias em 2008](#)
- » [Auditorias em 2007](#)
- » [Auditorias em 2006](#)
- » [Auditorias em 2005](#)
- » [Auditorias em 2004](#)
- » [Auditorias em 2003](#)
- » [Auditorias em 2002](#)

Ter uma base sólida de informações é desejável pelos cidadãos e também pelos próprios servidores do órgão de controle, pois novas auditorias, os devidos monitoramentos e quaisquer outras condutas administrativas que precisem ser tomadas ao longo do tempo beneficiar-se-ão de um histórico de ao menos vinte anos para robustecer a tomada de decisão.

O próximo tópico denomina-se “legislação” e é ordinário em órgãos de controle. Na esfera de uma controladoria municipal almeja-se não uma busca completa de legislação, para isso o ideal seria buscar informações da casa legislativa daquela competência, no caso do Município do Rio de Janeiro, a Câmara de Vereadores. O que se espera encontrar no tópico de

legislação é a exposição de normas atinentes ao controle interno e conexões para busca de legislação mais específica de outras esferas de governo.

Quadro 8



Verifica-se a presença de pontos de acesso para o sítio da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, para a Assembléia Legislativa e para o sítio do Planalto. Além disso a exposição de resoluções internas e portarias conjuntas são pontos de destaque pela especificidade do conteúdo e dificuldade de acesso a essas informações.

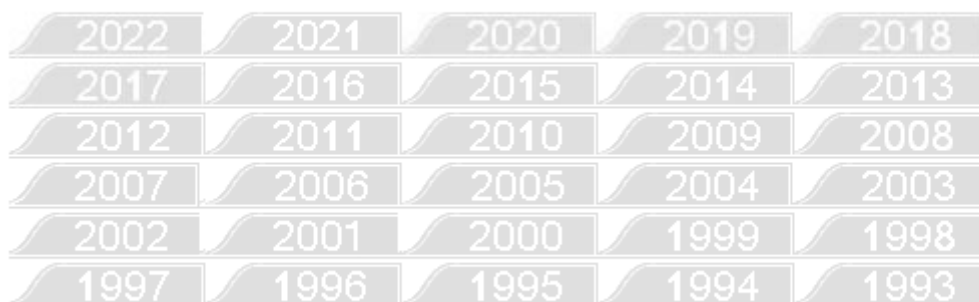
Outro ponto que merece ser mencionado é a completude da exibição do conteúdo das resoluções da CGM do Rio de Janeiro. O órgão é a primeira Controladoria municipal criada no país e tal fato se deu em 1993. As resoluções presentes para acesso são desde o ano de 1993.

Quadro 9

www.rio.rj.gov.br > [Controladoria Geral do Município - CGM](#) > [Legislação](#) > [Resoluções CGM](#)

Resoluções CGM

Desde 1993 até o ano atual.



O próximo tópico é anunciado como “sistemas informatizados”. A tecnologia da informação cada vez mais é parte da vida do cotidiano do servidor público, e no caso de uma controladoria, que em muitos casos efetua cruzamento de dados e lida hodiernamente com informação digital, faz sentido a exibição de um tópico específico sobre sistemas informatizados no sítio específico do órgão. Talvez seja algo não primordial, ou prescindível, contudo não deixa de ser pertinente.

Quadro 10

www.rio.rj.gov.br > [Controladoria Geral do Município - CGM](#) > [Sistemas Informatizados](#)

SERVIÇOS / INFORMAÇÕES

Sistemas Informatizados

[- Contas Rio -](#)

[- Sisbens -](#)

[- Fincon -](#)

[- SPMM -](#)

[- SIG -](#)

Nos subtópicos que aparecem para uma busca mais aprofundada nota-se que o leigo ou o cidadão comum que não tenha familiaridade com os sistemas apresentados terá dificuldade em aprofundar-se em alguma busca por esse viés, mas o que deve-se perceber é que a informação de quais sistemas a controladoria em questão utiliza em seu cotidiano pode ser de interesse e pode embasar alguma tomada de decisão administrativa por si só.

O tópico seguinte que aparece é “manuais, guias e orientações”. Este tópico poderia estar como subtópico de um tópico maior como “normas”, e como subtópico também a parte de legislação. Independente da forma de demonstração de conteúdo, é primordial a exibição desse conteúdo para o contribuinte, até porque, diferentemente da parte de legislação - que possibilita a busca à parte nas casas legislativas, aqui não existe essa possibilidade, então é o melhor local, possivelmente o único, para acesso do conteúdo desta matéria.

Quadro 11

www.rio.rj.gov.br > [Controladoria Geral do Município - CGM](#) >
[Manuais, Guias e Orientações](#)

Manuais, Guias e Orientações

- **Manuais**
 - [Manual de Contratos de Gestão firmados com Organizações Sociais no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde e da Empresa Municipal de Saúde do Rio de Janeiro - RIOSAÚDE \(Atualizado em 11/03/2021\)](#)
 - [Manual de Fiscalização de Contratos de Serviços \(Atualizado em 03/08/2021\)](#)
 - [Manual de Fiscalização de Contratos de Gestão firmados com Organizações Sociais \(Atualizado em 11/03/2021\)](#)
 - [Manual de Auditoria](#)
 - [Manual de Auditoria Contábil](#)
 - [Manual de Parcerias Voluntárias \(Atualizado em 07/01/2022\)](#)
 - [Manual para Apresentação da Prestação de Contas de Incentivos Culturais concedidos para a realização do Carnaval Carioca](#)
 - [Manual de Diárias e Passagens \(Atualizado em 26/07/2021\)](#)
 - [Manual de Normas e Procedimentos de Controle Interno](#)
- **Guias**
 - [Guia Orientador de Retenções e Contribuições na Contratação de Serviços pela Administração Direta Municipal](#)
 - [Guia Orientador do Exame de Liquidação da Despesa](#)
 - [Guia Orientador para cálculo do reajuste de contratos administrativos firmados pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro](#)
- **Orientações**
 - [Orientação CGM nº01/2021](#)

A CGM do Rio de Janeiro também possui um tópico específico para publicações próprias. Facilita-se a busca caso o intuito seja a pesquisa de um documento específico, contudo

nem toda controladoria possui publicações nesse sentido. Ainda assim é interessante perceber que em um órgão de controle municipal deste porte e sendo de referência, é de fato um ponto que merece ao menos a reflexão se é desejável a exibição do conteúdo pertinente nesses moldes.

Quadro 12

www.rio.rj.gov.br » [Controladoria Geral do Município - CGM](#) » [Publicações](#)

Publicações CGM-Rio

- [Relatórios realizados em conjunto com o Controle Social](#)
- [Periódicos \(Boletim Prestando Conta\\$ e Relatório de Gestão da CGM\)](#)
- [Anais de eventos promovidos pela CGM-Rio](#)
- [Histórico da CGM-Rio](#)
- [Metodologias de Auditoria e Controle](#)
- [CGM - Explicando as Contas Municipais - Aspectos Contábeis](#)

O próximo tópico é “tabelas referenciais de preços”, o que poderia estar inserido em “manuais, guias e orientações”, contudo por algum motivo, houve discricionariedade da governança do órgão para exposição da matéria em tópico separado, o que é ponto a ser notado.

Quadro 13

Tabelas

- [Calendário de Publicações](#)
- [Gêneros Alimentícios](#)
- [Consulta completa ao Sistema de Custo de Obras - SCO RIO - base SMO](#)
- [Tabelas Elementares do SCO \(até a referência MARÇO/2017\)](#)
- [Tabelas do Sistema de Custos para Obras e Serviços de Engenharia SCO-RIO](#)

A CGM do Rio de Janeiro possui um tópico específico para “eventos”. É interessante a percepção que a existência de um tópico como este traz um ambiente de debate e reuniões que incentivam o controle social e a interação entre órgão e sociedade.

Quadro 14



Existe um tópico específico na CGM do Rio de Janeiro para o controle social, no qual é esmiuçado o termo e o órgão confere o peso do instituto para que a própria controladoria consiga atingir os seus objetivos constitucionais e normativos.

Quadro 15

www.rio.rj.gov.br > Controladoria Geral do Município - CGM > Controle Social > Apresentação

Controle Social

A CGM-Rio acredita que a participação da sociedade na fiscalização, monitoramento e controle das ações da administração pública é determinante para a eficiência da gestão pública, em complemento ao controle institucional.

Com o intuito de fomentar o exercício do controle social nas áreas de sua competência, a CGM-Rio promove ações de disseminação de conhecimentos à sociedade civil e de participação conjunta do aprimoramento contínuo do controle interno municipal.

Clique nos links ao lado e veja o detalhamento de cada ação.

O último tópico trata sobre “intercâmbios”. Tendo em mente o princípio da transparência pública, é relevante a exposição de informações específicas como esta, apesar de não ser algo indispensável. Em todo caso, é desta forma que uma controladoria de referência se coloca publicamente sobre a exposição da matéria.

Quadro 16

www.rio.rj.gov.br » [Controladoria Geral do Município - CGM](#) » [Intercâmbios](#)

Intercâmbios

Programa de Visitação

Aqui você pode consultar os principais dados sobre os Intercâmbios realizados, tanto por servidores da CGM, em visitas a outras organizações, quanto por visitas recebidas pela CGM, através do Programa de Visitas.

Os intercâmbios são coordenados de forma centralizada pela CG/ARIC.

As visitas à CGM podem ser solicitadas pelo endereço programadevisitas.cgm@pcrj.rj.gov.br.

Para consultar, acesse os links abaixo:

[Intercâmbios da CGM com outras organizações](#)

[Programa de Visitas à CGM](#)

4.2 - A CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO:

O Município de São Paulo é o maior do país em relação a orçamento, portanto é evidente a sua relevância e é muito importante uma análise prévia de como funciona administrativamente a sua controladoria para termos um importante ponto comparativo para controladorias menores, o que acaba sendo a inevitável regra, visto que é impossível uma estrutura administrativa próxima a de uma metrópole nas centenas de Municípios pelo interior do país.

Apesar de seu porte e vultosa responsabilidade, a criação da CGM de São Paulo deu-se tardiamente. Ao contrário do caso do Município do Rio de Janeiro que instituiu a primeira

controladoria em 1993, o órgão de controle paulista foi criado apenas em 2013. É importante salientar que desde a Constituição Federal, promulgada em 1988, há previsibilidade institucional de criação dos órgão de controle municipais.

No sítio do órgão na internet (https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/), existe uma plataforma de acesso similar ao que ocorre no órgão carioca, exposto de uma maneira que possibilite ao cidadão uma busca e acesso à informação procurada de forma mais transparente e organizada quanto possível.


Quadro 17

Controladoria Geral	
ACESSO À INFORMAÇÃO	AGENDA DO CONTROLADOR
PARTICIPAÇÃO SOCIAL	DECLARAÇÃO DE BENS
A CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO (CGM)	IMPRENSA
Quem é Quem	NOTÍCIAS
Promoção da Integridade	CURSO S
Ouvidoria Geral	LEGISLAÇÃO
Corregedoria Geral	TERMOS DE COOPERAÇÃO
Auditoria Geral	RELATÓRIOS DE AUDITORIA
Coordenadoria Administrativa	PUBLICAÇÕES
Comissão de Acesso à Informação	DENÚNCIAS
Coordenadoria de Defesa do Usuário do Serviço Público CODUSP	PEDIDOS RESPONDIDOS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO
Conselho de Usuários	ÍNDICE DE INTEGRIDADE
	RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO
	PROGRAMA DE INTEGRIDADE
	PARCERIAS

A organização da exposição do conteúdo certamente passa pela discricionariedade da governança, contudo vale perceber a pertinência e relevância de alguns tópicos, os quais devem ser observados e repetidos em conteúdo por quaisquer controladorias gerais na federação, inclusive as municipais.

O primeiro tópico que merece destaque é justamente o primeiro em ordem. “Acesso à informação” é um dos pilares de uma controladoria geral justamente por atrelar-se ao princípio constitucional da transparência pública, abarca uma forte normativa infraconstitucional cada vez mais eficaz e é instituto básico para o exercício do controle social na administração pública.

Quadro 18



Acesso à Informação

Esta seção reúne e divulga, de forma espontânea, dados da Controladoria Geral do Município (CGM) que são de interesse coletivo ou geral com o objetivo de facilitar o acesso à informação pública, conforme determinam a Lei de Acesso à Informação (LAI) - Lei Federal 12.527/2011 e o Decreto Municipal 53.623/2012 e demais alterações. Nesta Secretaria a autoridade de monitoramento da LAI pode ser contatada no endereço eletrônico controladoriageral@prefeitura.sp.gov.br. Informações adicionais podem ser obtidas no Portal da Transparência.

<p>Institucional</p> <p>Informações sobre funções, competências, estrutura organizacional, quem é quem e agenda de autoridades</p>	<p>Ações e Programas</p> <p>Dados sobre programas, ações, projetos e atividades</p>	<p>Perguntas Frequentes</p> <p>Respostas às perguntas mais frequentes</p>
<p>Informações Classificadas e Desclassificadas</p> <p>Rol de informações classificadas e desclassificadas</p>	<p>SIC (Serviço de Informação ao Cidadão)</p> <p>Solicitação de acesso à informação e relatórios estatísticos do SIC (Serviço de Informação ao Cidadão)</p>	<p>Auditorias</p> <p>Relatórios de Auditorias, Inspeções, Prestações e Tomadas de Contas</p>
<p>Compras Públicas</p> <p>Acesso aos documentos de compras/licitações realizados por meio eletrônico ou presencial</p>	<p>Contratos e Convênios</p> <p>Relação dos atos firmados entre a Administração Municipal com outro ente público ou privado</p>	<p>Doações, Comodatos e Cooperações</p> <p>Informações a respeito de doações, comodatos e termos de cooperações firmados pela Controladoria Geral do Município (CGM) junto a entes privados</p>
<p>Repasses e Transferências</p> <p>Verbas vindas do governo do Estado ou da União</p>	<p>Extrato de Decisões Condenatórias</p> <p>Relação de Decisões</p>	

Em “acesso à informação” há uma breve exposição do que constitui a amostra de conteúdo de acesso à informação, discorre-se para o contribuinte o que é transparência ativa e faz-se referência ao embasamento legal para a atitude administrativa vinculada da governança do órgão.

Os subtópicos mostrados na parte inferior em muito se assemelham, e em alguns casos se identificam, com os tópicos visíveis na CGM do Rio de Janeiro claramente por questões de competência institucional.

Existem alguns pontos que merecem destaque para um melhor termo de comparação de referência aos outros órgãos. A parte do organograma do órgão e de exposição de competências são dois deles.

O corpo textual, por possuir base constitucional, expõe algumas competências já tratadas aqui. É apresentado que a Controladoria Geral do Município (CGM) tem como responsabilidade garantir a defesa do patrimônio público, promover a transparência e prevenir a corrupção na gestão municipal. Também demonstra-se que a pasta centralizou as atividades de órgãos de controle interno para promover a integridade e garantir uma administração transparente com interação da sociedade civil.

É exibido que a CGM foi criada pela Lei 15.764/2013, em 23 de agosto de 2018 teve sua autonomia técnica, fiscal e orçamentária garantida pela Lei 16.974/2018 e regulamentada pelos Decretos Municipais 57.921/2017 (revogado) e 58.426/2018 e 59.496/2020, de 08 de junho de 2020, que dispõe sobre o sistema de controle interno municipal, a organização e o funcionamento da Controladoria Geral do Município, a adoção de medidas administrativas para transparência e controle, e o Programa de Integridade e Boas Práticas, para a prevenção da corrupção.

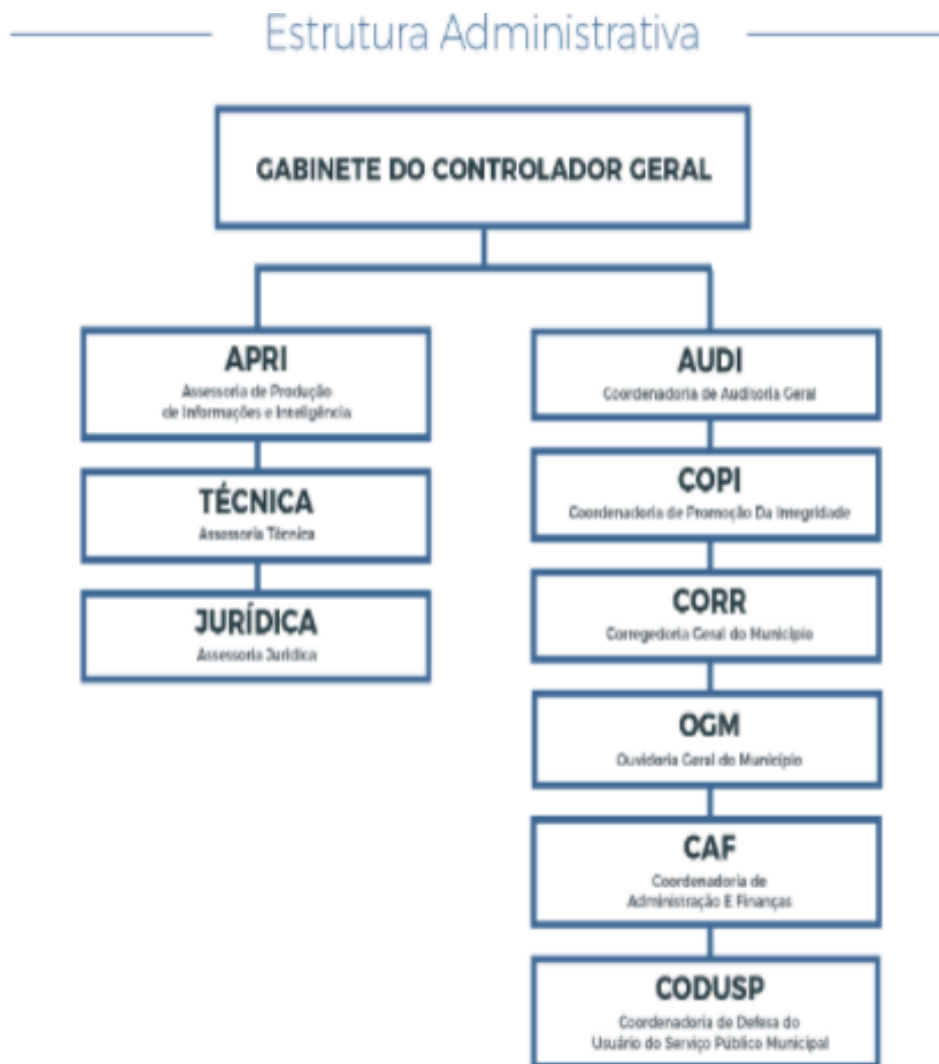
Apesar das referências normativas, o maior ponto de destaque aqui é a existência legal de autonomia técnica, fiscal e orçamentária do órgão paulista. As controladorias são órgãos de cada poder, por exemplo, na esfera federal o órgão mais reconhecido nesses termos é a CGU, porém cada poder possui a sua controladoria, todavia as controladorias do Poder Executivo são primariamente maiores devido ao simples fato do Poder Executivo compor um braço maior do Estado em cada esfera de governo. Ainda assim, cada controladoria, independente do Poder, não goza de autonomia por si só. Apesar de ser algo almejado, há a necessidade de isto ser positivado de alguma forma; ainda no exemplo da CGU na esfera federal, o órgão é do Poder Executivo Federal, se não houver uma legislação primando pela autonomia do órgão, com certeza haverá um prejuízo maior no que se refere à independência do órgão.

Ainda sobre independência para melhor esclarecer este ponto de relevância aqui destacado pela CGM de São Paulo, os Tribunais de Contas são órgãos autônomos por si só, não pertencem a nenhum Poder e possuem de forma inata a sua autonomia. Isto não se repete nas controladorias, aliás mesmo na iniciativa privada, um controle interno sempre é visto como menos independente do que um controle externo, simplesmente pela razão óbvia do controle interno estar dentro da estrutura organizacional da entidade em questão, ou seja, há ingerência e a questão de interferência nos trabalhos sempre deve ser um ponto a ser analisado, logo a

criação de uma legislação com o intuito de blindar o órgão de controle em São Paulo é algo de extrema pertinência e relevância.

A CGM é formada pela Coordenadoria de Auditoria Geral (AUDI), Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI), Corregedoria Geral do Município (CORR), Ouvidoria Geral do Município (OGM), Coordenadoria de Administração e Finanças (CAF) e Coordenadoria de Defesa do Usuário do Serviço Público (CODUSP). Ou seja, existem quatro coordenadorias, uma corregedoria e uma ouvidoria; uma divisão interna interessante que deve ser levada em consideração quando compararmos com divisões internas em outras controladorias.

Quadro 19



A parte de exposição do organograma em si também expõe os nomes e contatos dos servidores da governança, o que sempre é um ponto positivo e integra órgão e sociedade. A amostra do organograma em si talvez não demonstre com clareza a realidade da estrutura

administrativa do órgão. Frisa-se a falta de hierarquia entre as coordenadorias do lado direito, uma melhor forma de apresentação seria de forma horizontal com cada uma atrelada diretamente ao gabinete do controlador geral. Também deve-se destacar, também sem hierarquia entre elas, a existência de três assessorias: jurídica, técnica e de Inteligência (TI).

Ainda em “acesso à informação” destaca-se a amostragem de conteúdo de auditorias realizadas, contratos e convênios, repasses e transferências, assim como compras públicas. Todos sendo conteúdo sensível e de interesse do cidadão para um melhor exercício do controle social.

Importante salientar a existência de um tópico de exposição chamado “participação social”. Qualquer conteúdo que interligue e interaja entre órgão e sociedade é pertinente e deve ser abordado de alguma forma.

Quadro 20

<p>Conselhos e Órgãos colegiados</p> <p>A Controladoria Geral do Município não dispõe de nenhum órgão colegiado sob sua gestão.</p>	<p>Conferências</p> <p>Acompanhe os documentos de conferências passadas com temas relacionados à atuação da Controladoria Geral do Município.</p>
<p>Audiências Públicas</p> <p>Audiências Públicas realizadas pela Controladoria Geral do Município e promovidas pela Coordenadoria de Promoção da Integridade.</p>	<p>Consultas Públicas</p> <p>Consultas Públicas realizadas pela Controladoria Geral do Município e promovidas pela Coordenadoria de Promoção da Integridade.</p>
<p>Diálogos Sociais</p> <p>Veja aqui as ações da Controladoria Geral do Município e demais parcerias para a promoção de diálogos entre a Prefeitura e a Sociedade Civil.</p>	<p>Fundos</p> <p>Atualmente a Controladoria Geral do Município não possui nenhum fundo vinculado a sua administração.</p>
<p>Promoção da Cidadania</p> <p>Acompanhe as ações da Controladoria Geral do Município que contribuem para a promoção da cidadania.</p>	

Percebe-se que não existem alguns conteúdos para visibilidade, como fundos, conselhos e órgãos colegiados, todavia até mesmo essa informação é de relevância, visto que não há necessidade de primeiro o surgimento de um órgão colegiado para depois a criação de uma página para exposição de conteúdo.

Importante realçar o tópico “legislação”, que no sítio da CGM de São Paulo organiza não apenas leis, mas toda a normativa de pertinência como portarias, decretos e orientações normativas; além de organizar o conteúdo também por matéria como prevenção de combate a corrupção, gestão da CGM, acesso à informação e promoção à integridade.

Outro tópico que deve ser realçado é “relatórios de auditoria e notas técnicas”, que apesar de tratar de conteúdo extremamente técnico, existe com o intuito de demonstrar de forma clara para o cidadão que se interessar que o trabalho precípua do órgão de controle está sendo feito, assim como há zelo pelo gasto público.

Para melhor entendimento mostrar-se-á a forma de exposição do conteúdo em comento.

Quadro 21

>>>Relatórios de Auditorias, Notas Técnicas e Notas de Monitoramento - 2022<<<

>Nota de Monitoramento referente a OS 080/2020/CGM-AUDI – Secretaria Municipal de Educação (SME)

Unidade Monitorada: Secretaria Municipal de Educação - SME

Período de realização: 10/08/2020 a 17/12/2021

Objetivo do Monitoramento: Monitoramento de recomendações emitidas nos Produtos de Auditoria das OS 088/2013, OS 037/2016, OS 073/2017, OS 019/2018, OS 081/2018, OS 082/2018, OS 083/2018, OS 04/2019 e OS 126/2019.

>>>Relatórios de Auditorias, Notas Técnicas e Notas de Monitoramento - 2021<<<

>Nota de Monitoramento referente a OS 075/2020/CGM-AUDI – Subprefeitura Sé (SUB-SÉ)

Unidade Monitorada: Subprefeitura Sé - SUB-SÉ

Período de realização: 10/08/2020 a 23/11/2021

Objetivo do Monitoramento: Monitoramento de recomendações emitidas nos Produtos de Auditoria das OS 018/2016, 036/2016, 051/2016, e 058/2016.

>Nota de Monitoramento referente a OS 066/2020/CGM-AUDI– Subprefeitura Butantã (SUB-BT)

Unidade Monitorada: Subprefeitura Butantã - SUB-BT

Período de realização: 10/08/2020 a 26/11/2021

Objetivo do Monitoramento: Monitoramento de recomendações emitidas nos Produtos de Auditoria das OS 043/2019 e 010/2017.

A publicação se dá com a exibição de conteúdos chave. Frisa-se a existência de monitoramento nas auditorias realizadas e também com a criação de relatórios próprios, o que são pontos de destaque por si só.

Mostra-se abaixo o sumário e informações expostas no corpo do texto de um relatório para maior clareza.

Quadro 22

SUMÁRIO

Esta Nota de Monitoramento apresenta o resultado da análise sobre a manifestação da SME acerca de 72 recomendações pendentes de monitoramento quanto ao atendimento, emitidas pela Coordenadoria de Auditoria Geral – AUDI quando na realização de trabalhos anteriores.

INFORMAÇÃO

A presente ordem de serviço trata do monitoramento das ações realizadas pela Unidade Auditada visando ao atendimento das recomendações constantes nos produtos de auditoria das OS 088/2013, OS 037/2016, OS 073/2017, OS 019/2018, OS 081/2018, OS 082/2018, OS 083/2018, OS 04/2019, OS 126/2019 e previstas para serem acompanhadas após a data de 10/06/2020.

A partir da análise das recomendações e produtos de auditoria da qual se originaram, assim como das manifestações apresentadas pela SME em atendimento às solicitações de informação decorrentes da execução da OS 080/2020, a equipe de monitoramento apreciou as ações efetivadas em resposta às recomendações emitidas.

Por regra, informa-se que as recomendações avaliadas como *não atendida – reiteração por atendimento parcial e não atendida - reiteração por não atendimento* poderão ser objeto de nova análise por esta equipe, quando avaliadas em um novo ciclo de monitoramento, respeitado o prazo adicional para providências indicado na análise da recomendação.

Já as recomendações avaliadas como *não atendida – assunção de risco pelo gestor e cancelada/prejudicada* não terão mais o acompanhamento das ações da Unidade tendentes a cumprir o recomendado, deixando assim de serem monitoradas.

No caso trazido à luz sob o critério de amostragem, verifica-se a existência de 72 recomendações pendentes, sendo algo por si só vultoso.

Um campo que também merece destaque é a existência de um tópico de denúncias no sítio principal, algo que deve ser fomentado e é mais um portal de acesso ao cidadão para o exercício do controle social.

Quadro 23

Cidadãos e servidores que tiverem informações sobre irregularidades cometidas no município podem encaminhar uma denúncia à Controladoria. Dessa forma, contribuirão no combate a um dos principais problemas do país: a corrupção.

IMPORTANTE: a identidade do denunciante será preservada.

Saiba como fazer sua denúncia

- Denunciar conduta inadequada de funcionário(a) público(a). [Acesse.](#)
- Denunciar ilegalidade na gestão pública. [Acesse.](#)
- Denunciar irregularidade na contratação e/ou gestão de serviço público. [Acesse.](#)
- Denunciar desvio de verbas, materiais e bens públicos. [Acesse.](#)

Poderão ser registrados ainda os seguintes casos:

- Denunciar assédio sexual. [Acesse](#)
- Denunciar assédio moral. [Acesse](#)

Desde conduta inadequada de funcionário público até assédio moral, perpassando por ilegalidade na gestão pública e desvio de verbas. Certamente a parte organizacional com acessos diferenciados para cada uma das irregularidades específicas é um ponto de destaque.

Um último ponto que merece destaque na CGM de São Paulo é a existência de um guia prático para auxiliar os responsáveis pelo controle interno na seara do Município. Importante frisar que nenhuma controladoria possui capacidade para abarcar toda a competência que a normativa exige com o próprio pessoal, pois recurso financeiro e carência de material humano são problemas recorrentes. Uma forma inteligente e eficiente de trabalho é a instauração de pontos de controle. Ocorre a ingerência de determinado servidor naquele determinado órgão e este servidor vai ser o vínculo entre órgão e controladoria, passando este servidor a ser responsável pelo controle interno naquele órgão específico e estes servidores passam a ser integrantes do sistema de controle interno municipal, permanecendo a CGM como órgão central. Esta forma de trabalho permite uma melhor implementação do sistema de controle e a existência de um guia prático para auxiliar o servidor é definitivamente um ponto de destaque.

4.3 - COMPARATIVO E A CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PETROLINA:

Neste ponto será realizado a de comparação entre as Controladorias postas como referência e a realidade encontrada na Controladoria Geral do Município de Petrolina para que seja feito um melhor vislumbre dos acertos e principalmente dos erros na estrutura administrativa para que haja um norte na busca pela melhora na prestação de serviço que o órgão deve oferecer e que o mandamento constitucional acerca do controle interno seja cumprido o mais próximo possível do ideal.

No sítio do órgão na internet (<https://petrolina.pe.gov.br/secretarias/controladoria-geral-do-municipio/>), de imediato fica clara a carência com a pouca informação disponibilizada no sítio específico e no tanto de informação esparsa na parte geral da prefeitura, a qual também é atinente ao controle interno, todavia a forma que o conteúdo está exposto dificulta a visualização de dados e atrapalha o controle social.

Quadro 24



Nesta primeira parte o acesso ao conteúdo da pesquisa está aparentemente com facilidade de ser acessado, estando a Controladoria Geral do Município elencada como uma das Secretarias/Órgãos do primeiro escalão do Poder Executivo Municipal, o que está formalmente correto, porém esse fato por si só pode gerar más interpretações e pode fazer existir um vício de controle, que é em suma quando fica verificado que o órgão de controle não está conseguindo fazer o seu devido papel, que infelizmente coloca em dúvida qualquer atividade específica exercida por este órgão.

Já foi dito que o instituto “controle interno” surgiu na iniciativa privada e que com uma tendência cada vez maior de um mundo globalizado e com a adoção crescente de uma administração gerencial baseada no setor privado sendo adotada no setor público, essas características e prerrogativas do setor privado devem ser adotadas na esfera pública. De forma breve, exponho a existência de duas Controladorias, a do Estado do Rio Grande do Sul e a do Estado do Rio de Janeiro, as quais estão subordinadas à respectiva Secretaria de Fazenda, o que por si só limita a autonomia da atividade de controle. Pode ser feito um trabalho específico sobre isso inclusive com os devidos apontamentos pela situação financeira crítica que atingiu esses dois Estados ultimamente; porém o escopo é apontar que a CGM de Petrolina deve gozar de autonomia para cumprir o que manda a Constituição, e o que vem exposto no quadro anterior, a princípio é indicativo de autonomia, mais do que se percebe nos casos dos Estados do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro.

Prosseguindo um pouco mais a fundo no tópico exposto na internet da CGM e acessível ao cidadão, verificamos algumas informações sensíveis que de fato merecem estar com fácil acesso.

A primeira é a governança com a exposição de um só servidor, o Secretário - como Controlador Geral -, mas que faz sentido tendo em vista o pouco material humano de trabalho no órgão. Fazendo o contraponto com a situação já esclarecida no Município do Rio de Janeiro em que existem quatro figuras na governança, faria existir mais chefes do que chefiados, caso fosse a realidade do município de Petrolina, ou seja, quatro figuras na governança da CGM em Petrolina é inviável administrativamente, porém é minimamente almejável em órgãos maiores, como no caso do Município do Rio de Janeiro. Sem contar que seria um indício que o órgão de controle municipal estaria sendo utilizado como “cabide de emprego”, o que é trágico para os trabalhos. Faz-se ainda, para melhor entendimento dessa situação de cooptação de um órgão de controle por forças políticas com a nomeação exacerbada de pessoas com desvio de finalidade para atendimento de interesses único e exclusivamente políticos, é o que ocorreu no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e culminou com cinco dos sete Conselheiros presos em determinado momento (G1, 2017).

Quadro 25

Atribuições

A Controladoria Geral do Município – CGM é o órgão da Prefeitura de Petrolina responsável para exercer o controle contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial das entidades da Administração Direta, Indireta.

Missão – Assegurar a regularização da gestão de recursos públicos, com ênfase na avaliação de resultados, através de instrumentos de controle e assessoramento, com apoio constante ao órgão de controle externo

Visão – Consolidar-se como referência na aplicação de técnicas modernas e inovadoras de controle interno e combate a corrupção, para a efetividade da gestão pública municipal. Valores Essenciais – Comprometimento, Ética, Qualidade dos Serviços, Competência e Cooperação.

A próxima informação exposta são as atribuições do órgão, a qual repete o texto constitucional para esclarecimento e também apresenta a missão e visão do órgão. Como já esclarecido na análise dos outros órgãos presentes neste estudo, missão (DRUCKER, 2011) e visão (COSTA, 2007) são institutos que vêm da iniciativa privada e sua adoção e apresentação ao cidadão e almejada na iniciativa pública, principalmente em órgãos de controle.

Quadro 26

Organograma



Aqui existe o primeiro problema que merece ser esclarecido. O organograma da CGM é muito bem definido e existe mais como um objetivo a ser perseguido do que a realidade mostra. Repetindo o problema da governança, existe muito pouca gente trabalhando no órgão, o que é normal frente aos recursos disponibilizados pelo orçamento, atualmente são nove servidores na sede, desde o secretário ao assistente administrativo e mais quatro na ouvidoria à parte. Um vislumbre rápido pelo organograma nos permite verificar que no papel existem dois cargos de secretários e quatro diretorias ou equivalências, o que difere da realidade ao menos no momento. O correto seria ter como informação o que existe de fato, e não um organograma meramente formal.

E aqui termina todo o conteúdo específico da CGM de Petrolina para o cidadão. Todavia o conteúdo pertinente ao estudo do controle interno municipal é mais extenso, muitas informações soltas no sítio da Prefeitura Municipal são tema do controle interno e de fato deveriam estar melhor alinhadas para o controle social existir a contento.



















A primeira parte fora do sítio específico da CGM que merece destaque, até por competência material, é a aba de legislação.

Quadro 27

LEGISLAÇÃO ▾	CARTA
<hr/>	
REGULAMENTAÇÃO DA LAI	
LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO	
ESTATUTO DO SERVIDOR	
LEIS	
DECRETOS	
CÓDIGO TRIBUTÁRIO	
LDO	
LOA	
PPA	
PCCR	
INSTRUÇÕES NORMATIVAS	
PLANOS MUNICIPAIS	

Aqui será dado o primeiro destaque para as instruções normativas, todas do Sistema de Controle interno, que regulamentam, na esfera municipal, temas de pertinência; algo almejado, tanto a criação de regulamentos próprios, como a publicação para a população acompanhar a evolução de normativas.

Quadro 28

INSTRUÇÕES NORMATIVAS			
	IN SCI Nº 003 DE 14 DE ABRIL DE 2010 – Procedimentos para Aquisição... Controladoria 1.000.0000		
	IN SCI 002_2010 – Suprimento Controladoria 000.0000		
	IN SCI 001_2010- Diárias Controladoria 000.0000		
	IN SCI 001_2009 – Normas_das_normas Controladoria 000.0000		
	OT CGM 001_2019_Sistema_Registro_Precos Controladoria 1.000.0000		
	IN CGM 003_2019_Sistema_Registro_Precos Controladoria 1.000.0000		
	IN CGM 002_2018_Cotação_Precos Controladoria 1.000.0000		
	IN CGM 001_2018_Fiscal Controladoria 1.000.0000		

Atualmente são sete instruções normativas e uma orientação técnica que estão publicadas para verificação, deixando claro também o exercício pertinente do poder regulamentar do controle interno.

Muitas normas, embora haja uma legislação esparsa sobre o tema, com leis federais, estaduais e municipais em competência concorrente, inclusive com publicação de decretos para esmiuçar ainda mais a aplicação das normas, ainda necessitam de uma análise mais específica e mais próxima do aplicador final, o que faz valer o surgimento de instruções normativas que, observando a hierarquia das normas, é algo que ajuda e é almejado no cumprimento dos objetivos da CGM.

A publicação no sítio da internet das instruções são feitas com o direcionamento para o link da publicação do diário oficial da norma buscada, o que é algo que dificulta a edição e compilação do texto caso seja necessário, contudo confere muito mais segurança para o cidadão que aquela informação ali é a mais correta possível.

Uma outra informação de destaque nesta aba de legislação é a existência das leis orçamentárias, existem publicados os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais.

Quadro 29

ABR 2017		LEI 2880/2016 – LOA 2017		24/04/2017	
ABR 2016		LEI 2777/2015 – LOA 2016		24/04/2016	
ABR 2015		LEI 2664/2014 – LOA 2015		24/04/2015	
ABR 2014		LEI 2602/2013 – LOA 2014		24/04/2014	
ABR 2013		LEI 2527/2013 – LOA 2013		24/04/2013	
DEZ 2021		Lei nº 3.483 de 15 de Dezembro de 2021 – LOA 2022		17/12/2021	
JAN 2021		LEI Nº 3.357 DE 30 DE DEZEMBRO DE 2020 – LOA 2021 – REP.		05/01/2021	
JAN 2020		LEI 3266/2019 – LOA 2020		09/01/2020	
JAN 2019		LEI 3127/2018 – LOA 2019		07/01/2019	
ABR 2018		LEI 2983/2017 – LOA 2018		24/04/2018	

Como exemplo para melhor verificação de conteúdo pode-se verificar que existe a publicação das leis orçamentárias anuais desde o ano de 2013, o que são dez anos de leis de orçamento e um ponto muito positivo. Outro ponto positivo é, tal qual ocorre com as instruções normativas, o encaminhamento do cidadão que busca a informação no sítio da internet ao conteúdo publicado pelo diário oficial do município, o que confere muito mais segurança à busca.

Leis de orçamento são muito extensas em quaisquer Entes da federação, no ano de 2022 e no município de Petrolina, são 197 páginas publicadas. É relevante expor ao menos o capítulo

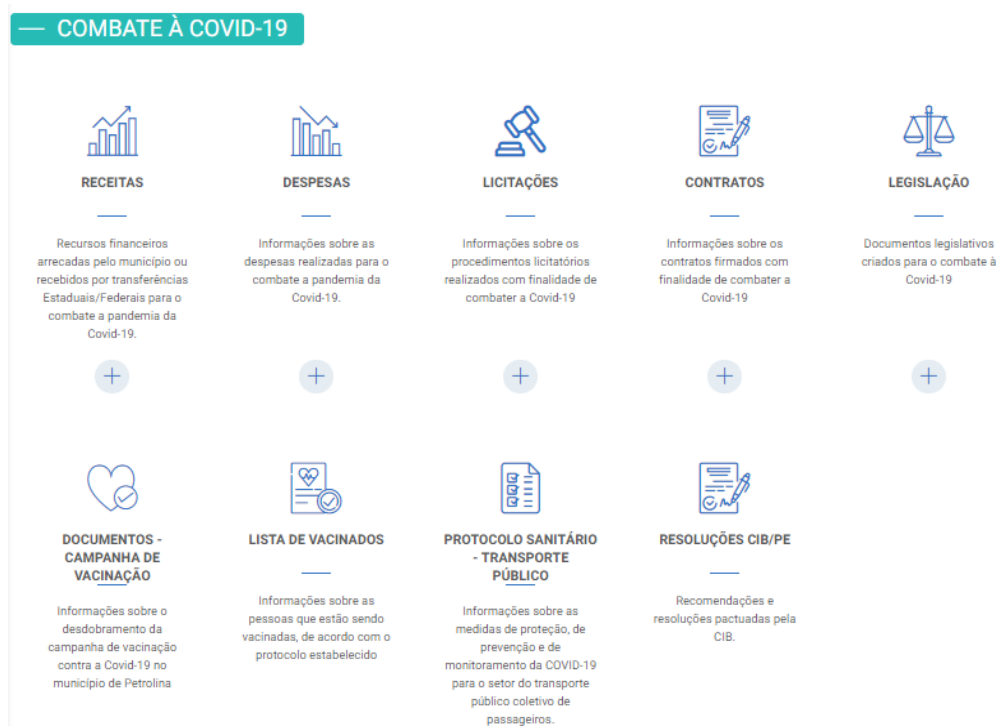
um da lei de orçamento nesse ano de 2022 para que fique claro o objeto de trabalho da CGM de Petrolina, portanto esta parte da legislação está exposta como anexo 3.

Além da parte exposta como legislação no sítio da prefeitura na internet, é importante esclarecer que no município de Petrolina é competência da Controladoria administração do portal da transparência, o que é comum e existe em outras Controladorias principalmente nas de referência, apesar de acontecer a terceirização no alimento das informações e na matéria propriamente dita.

O portal da transparência é mais extenso que o sítio próprio da CGM de Petrolina e uma falha a ser apontada é que deveria haver alguma conexão entre as plataformas, um mero link resolveria a problemática e facilitaria bastante a busca de conteúdo para o cidadão que busca exercer o controle social.

O portal da transparência está dividido em quatro grandes abas de conteúdo: combate à COVID-19; contabilidade; acesso à informação; e outros fundos.

Quadro 30

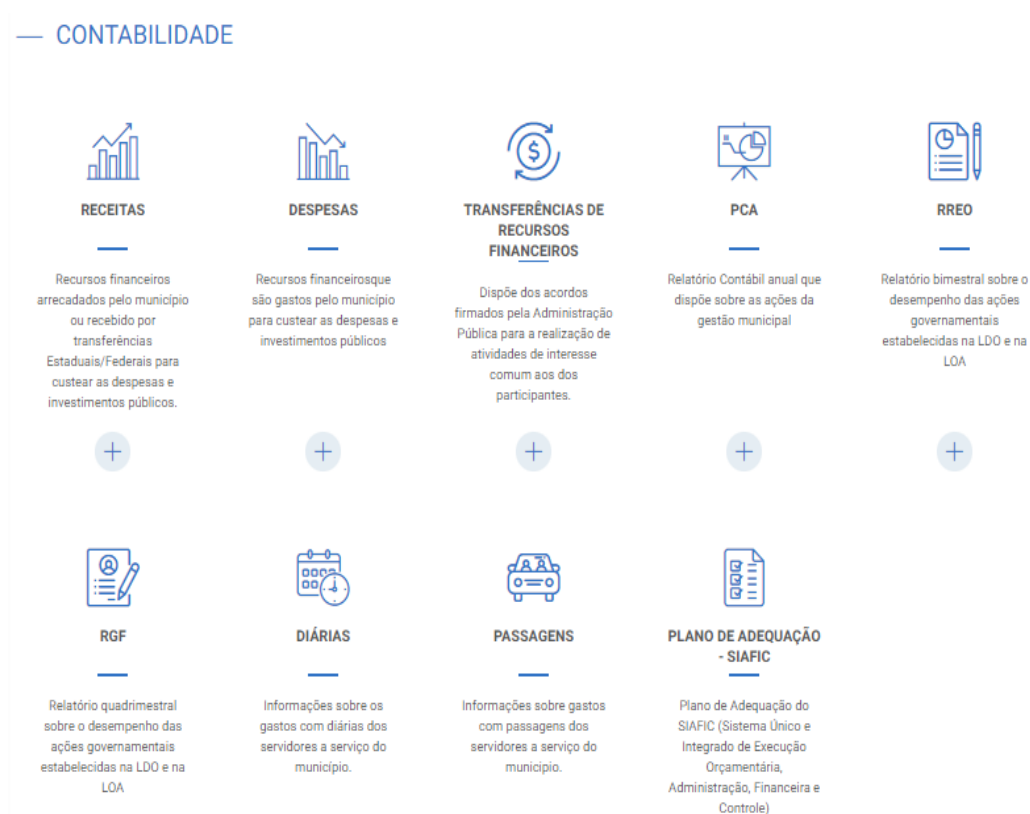


Esta primeira aba de combate à COVID-19 faz sentido em existir haja vista a pertinência do tema para a grande maioria da população e organizar questões como receitas, despesas, contratos e legislação, além do acompanhamento dos vacinados é conteúdo de grande

relevância e sensibilidade, apesar da tendência de sumir conforme a doença vá perdendo espaço frente a outros temas e o fim da pandemia.

Para melhor ilustrar o conteúdo e nível de especificidade da informação, estará exposto como anexo 4 a parte inicial de um contrato de 2021 desta aba “combate à COVID-19” retirada integralmente do portal da transparência. Importante salientar que dados como nome, CPF e endereço tornam-se públicos em caso de contratação pela iniciativa pública principalmente por dois motivos, o primeiro é que ninguém é obrigado a contratar ou ser contratado pelo Estado em qualquer de suas formas e o segundo é a superioridade do princípio da transparência pública quando posta frente à inviolabilidade da intimidade e da vida privada das pessoas. “X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Quadro 31



A segunda maior aba nomeada contabilidade traz uma série de informações técnicas e de aspecto contábil, deve-se fazer referência ao Relatório de Gestão Fiscal e ao Relatório Resumido de Execuções Orçamentárias, dois relatórios que surgiram com a inovadora para a sua época lei de responsabilidade fiscal e até hoje faz parte do corpo básico de legislação a

serem observadas pelos órgão de controle sempre com o intuito de fomentar a transparência pública e coibir a corrupção em quaisquer de suas formas.

Quadro 32

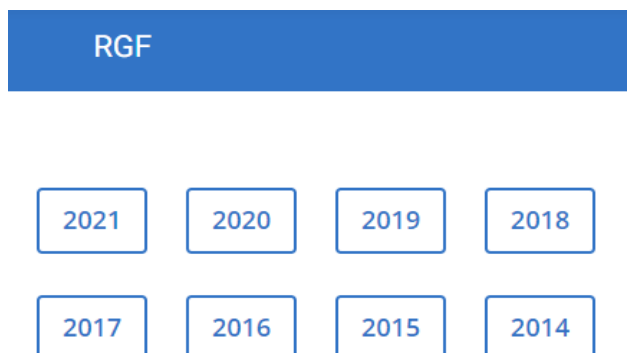
RGF-Anexo 01 | Tabela 1.0 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal

DTP e Apuração do Cumprimento do Limite Legal	DTP e Apuração do Cumprimento do Limite Legal	
	Valor	% sobre a RCL Ajustada
DTP e Apuração do Cumprimento do Limite Legal	-	-
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	839.795.316,80	
(-) Transferências Obrigatórias da União relativas às Emendas Individuais (art. 166-A, §1º, da CF) (V)	0,00	
(-) Transferências Obrigatórias da União relativas às Emendas de Bancada (art. 166, § 16, da CF) (VI)	0,00	
= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL (VII) = (IV - V - VI)	839.795.316,80	
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VIII) = (IIa + IIb)	388.518.069,21	46,26
LIMITE MÁXIMO (IX) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	453.489.471,07	54,00
LIMITE PRUDENCIAL (X) = (0,95 x IX) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	430.814.997,52	51,30
LIMITE DE ALERTA (XI) = (0,90 x IX) (inciso II do §1º do art. 22 da LRF)	408.140.523,96	48,60

No quadro anterior está o primeiro informe do Relatório de Gestão Fiscal do primeiro quadrimestre de 2021, que esclarece ao cidadão o gasto com despesa com pessoal. Informação muito técnica, de difícil palatabilidade, além do mais sendo apenas um primeiro demonstrativo, o Relatório completo possui 15 páginas e pode ser acessado na íntegra pelo portal da transparência. Contudo as informações de exposição legal estão claras, tal qual os limites trazidos pela lei de responsabilidade fiscal e o percentual daquele momento do gasto de pessoal pelo município. Verifica-se que o limite prudencial para os Municípios é 48,6% e que, naquele momento de publicação do demonstrativo, o gasto do Município era de 46,26%, o que indica boa gestão e situa o Ente dentro do limite legal.

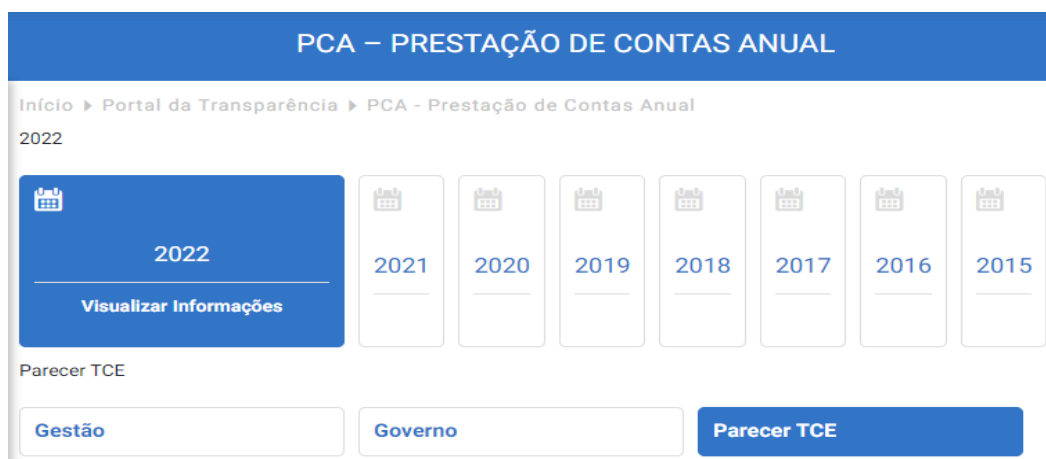
Ainda sobre o RGF na competência do Município de Petrolina, merece destaque a informação que está no portal da transparência, os relatórios desde o ano de 2014, ponto muito positivo.

Quadro 33



Merece destaque, ao mesmo tempo que merece comparação com as outras Controladorias Municipais aqui analisadas, a parte de prestação de contas anuais, que nesta plataforma está dentro do aba “contabilidade”. As prestações de contas são primordiais para uma salutar eficiência no gasto público, faz valer o princípio de freios e contrapesos advindo da Constituição Federal de 1988 em que basicamente é expresso que um Poder dentro do Estado limita a atuação do outro. Isto é visto em todas as esferas de governo, e neste caso em análise é consolidado e formalizado em um documento final de prestação de contas observando uma série de legislações, dentre elas a Constituição Federal, a Constituição Estadual de Pernambuco de 1989 e a Lei orgânica do Município de Petrolina de 1990.

Quadro 34



No quadro anterior podemos verificar que no portal da transparência existe espaço virtual para a publicação das contas de governo, contas de gestão e parecer do TCE, as três modalidades desde o ano de 2015.

Aqui faz-se necessário alguns apontamentos, o parecer do TCE, tal qual ocorre na esfera federal, é prévio e técnico, o julgamento das contas de fato se dá pelo Poder Legislativo correspondente e possui viés político. Pode-se perceber que um parecer prévio não vincula o efetivo julgamento das contas públicas, e também é notório que um julgamento favorável ou desfavorável está atrelado mais à governabilidade do chefe do Poder Executivo do que a qualquer impropriedade que tenha ocorrido em análise.

Quanto à distinção das contas de governo e contas de gestão, cito a explanação de Furtado (2007) com referência a ADI 849 que deixa clara a distinção e também traz a base constitucional do art. 71, I para contas de governo e 72, II para contas de gestão. Faço referência

também ao princípio da simetria para compreensão do porquê da aplicação do dispositivo constitucional na esfera municipal.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Consta na ementa da ADI 849:

A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas

Agora na análise do conteúdo da Prestação de Contas Anuais no portal da transparência deve-se fazer referência a algumas informações de peso. Na verdade deve ser notada a ausência de algumas informações sem justificativa. Só há parecer prévio publicado no portal nos anos de 2015, 2016 e 2017; nos anos de 2018, 2019 e 2020 não há publicação.

Quadro 35

2018

2022 2021 2020 2019 2018 2017 2016 2015

Visualizar Informações

Parecer TCE

Gestão Governo **Parecer TCE**

nenhuma postagem encontrada para Parecer TCE no ano de 2018

Somente é feita a referência ao ano de 2018 no quadro anterior, todavia a lacuna de publicação pode ser verificada no portal da transparência nos demais anos.

A prestação de contas é tema sensível e a lacuna de publicação é indício de que o conteúdo do parecer é desfavorável ao gestor, ainda assim qualquer do povo pode valer o seu direito de acesso à informação e peticionar na repartição competente para ter acesso aos dados, porém é claro que esta informação deveria ser de fornecimento ativo pela prefeitura municipal e independe de requisição.

É pertinente expor o conteúdo do último documento de prestação de contas publicado no portal da transparência, esse do ano de 2017. O parecer prévio recomendou à Câmara Municipal de Petrolina que aprovasse as contas com ressalva e consta aqui como anexo 5.

4.4 - RELAÇÃO ENTRE NORMAS E EFEITOS NA CGM - PETROLINA

Nesta parte serão colocados sob a luz duas normas próprias exaradas pela própria Controladoria Geral de Petrolina (Instrução Normativa Nº 002 de 2010, a qual trata sobre suprimimento de fundos e a Instrução Normativa Nº 001 de 2010, a qual trata sobre diárias) em que o intuito é ficar clara a importância de normas próprias existirem e impactarem a realidade.

Nas duas situações ficará claro que a promulgação das normas surtiu o efeito almejado e também é importante perceber que isto muda a realidade fática, visto que a inexistência de tais normas deixaria uma lacuna normativa que culminaria com a insatisfação de direitos pleiteados e patenteados em legislação superior.

Como o enfoque metodológico da análise acadêmica deste trabalho é baseado no neoinstitucionalismo, faz-se necessário haver o apontamento entre as normas e seus efeitos palpáveis e tangíveis no campo real.

Para que seja feita essa análise serão analisados alguns documentos que foram exarados pela Controladoria Geral do Município de Petrolina, será discutida a relevância e pertinência do porquê da positividade das referidas normas e serão apontados também os impactos concretos visíveis na administração pública em análise.

A documentação em voga é as instruções normativas e a orientação técnica presentes na publicação do portal da transparência do Município de Petrolina na aba legislação. A ideia

de utilização destas normas para análise se dá por conta do normativo ser fruto do poder regulamentar do órgão de controle, ou seja, apesar do baixo escalão na hierarquia das normas e havendo a necessidade de obediência a leis municipais, estaduais, federais, assim como à Lei Orgânica e às Constituições pertinentes, incluindo a Carta Magna, estas instruções são mais próximas da realidade pela sua própria natureza jurídica e existem pela própria discricionariedade do órgão de controle.

Salienta-se, para mais clareza, que o intuito não é exaurir o conteúdo das instruções nem da orientação técnica, mas sim fazer referência entre algumas dessas normas e a realidade.

A primeira norma que merece destaque é a Instrução Normativa Nº 002 de 2010, a qual trata sobre suprimento de fundos. A base legal deste instituto, escopo da instrução normativa são os artigos 68 e 69 da lei 4320/1964, uma lei antiga e ainda vigente no nosso ordenamento jurídico que trata sobre normas de Direito Financeiro.

Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

Art. 69. Não se fará adiantamento a servidor em alcance nem a responsável por dois adiantamentos. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

O suprimento de fundos existe como exceção das fases da despesa pública. De forma sucinta e para uma melhor compreensão do que se trata, deve-se discorrer sobre alguns pontos.

A despesa pública, conforme dita a lei de regência, é composta de três fases: empenho, liquidação e pagamento. Estas três fases existem como regra geral e devem ser obedecidas por toda a administração pública nacional em todas as esferas de governo.

Em situações específicas cujo valor monetário do dispêndio é pequeno, seguindo algumas formalidades, é possível a utilização do instituto do suprimento para desburocratizar e desengessar a ação da administração pública e ocorre uma flexibilização no uso e também na sequência das fases da despesa pública.

Isto posto, agora observam-se os ditames da instrução normativa de referência na administração municipal de Petrolina. Trata-se de uma outra ponta normativa e com uma proximidade muito mais firme do que ocorre dentro do município sertanejo.

A existência de uma norma específica no âmbito municipal de Petrolina, claro que em obediência às normas superiores, mas em atenção ao que ocorre naquela localidade é o que faz o diferencial e instrumentaliza o suprimento de fundos em todo o Município.

Abstendo-se da pronúncia da parte técnica da norma, deve-se perceber que a utilização da instrução, apesar da inferioridade hierárquica normativa, é o que baliza a própria utilização do instituto e talvez a ausência de tal normativa culminasse na não utilização de suprimento

simplesmente pelo argumento da ausência regulamentar, claro que passando pelo crivo técnico da Procuradoria enquanto órgão de pronúncia de interpretação normativo-legal e discricionariedade do gestor.

Uma outra norma que merece destaque e abordagem na correlação entre norma e realidade é a Instrução Normativa Nº 001 de 2010, a qual trata sobre diárias. A base legal deste instituto, no ordenamento jurídico municipal, é o art. 120 e 130 e seguintes da lei 301/1991.

CAPÍTULO VIII - DO VENCIMENTO E DAS VANTAGENS

SEÇÃO I - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 120 – Além dos vencimentos somente poderão ser concedidas as seguintes vantagens:

I – Diárias;

II - Salário família;

III – Gratificação;

IV – Adicional por tempo de serviço

SEÇÃO III - DAS DIÁRIAS

Art. 130 – Ao funcionário que se deslocar do Município, em objeto de serviço, conceder-se-ão diárias, a título de indenização das despesas de viagem, assim compreendidas as alimentação e pousada.

§ 1º - A critério da administração, poder-se-á aplicar o disposto neste Artigo aos casos em que o funcionário se deslocar em razão de curso ou estágio correlato com as atribuições do respectivo cargo.

§ 2º - As importâncias correspondentes às diárias serão pagas antecipadamente ao funcionário.

Art. 131 – O arbitramento das diárias será estabelecido em regulamentação específica, consideradas o local, a natureza, as condições do serviço e o cargo do funcionário.

Art. 132 – O funcionário que se deslocar do Município, na forma do Artigo 130, fará jus, além das diárias, ao pagamento das despesas correspondentes ao transporte, na forma da regulamentação referida no Artigo anterior.

Neste caso é muito claro o impacto da existência da instrução normativa de diárias, visto que a própria é utilizada como regulamento e a própria literalidade do artigo 131 dispõe da necessidade de existência de regulamentação para que a norma seja eficaz e de fato haja impacto no mundo real. A própria literalidade do artigo expõe que o arbitramento das diárias, como é de praxe acerca do tema, depende de regulamentação própria, o que acarretaria, na hipótese conceitual de ausência de regulamentação, no não pagamento de diárias, apesar de haver previsão legal.

Estes exemplos analisados no campo proposto de estudo ilustram bem o nexo de causalidade entre a existência de uma normativa, no caso sendo originária do próprio órgão de controle, e um resultado específico no mundo real, haja vista que apesar da possibilidade técnico-jurídica de utilização de ferramentas próprias como analogia, jurisprudência princípios

gerais de direito para cobrir a chamada lacuna de lei, tal hipótese seria de aplicação duvidosa, seria frágil em muitos aspectos e estaria passível de um posicionamento contrário de órgãos de controle externo.

5 - GUIA DE BOAS PRÁTICAS

Esta seção traz uma ferramenta, um guia de boas práticas com o escopo de uma controladoria geral do município cumprir, de forma ideal, a normativa regente à qual está submetida. Este guia é principiológico e está direcionado para a CGM de Petrolina, porém a base de sua existência sustentada em princípios permite aplicação em outras controladorias municipais, assim como nas de outras esferas, em alguns aspectos.

Reitera-se a base constitucional das normas que regem o Controle na Administração Pública como um todo, o que permeia todos os entes da federação, incluindo os Municípios.

Segue o núcleo duro da CRFB/1988 atinente ao Controle Interno:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia, de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

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 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.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º 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.

Deve-se mencionar que existem princípios de controle interno na doutrina esparsa e alguns serão citados neste guia, porém salienta-se que esses princípios não são consenso na doutrina acerca do tema e portanto não compõem um rol taxativo a cumprir.

A ideia na observação e enunciação de princípios não é discorrer sobre qual seria a adequação ou refletir qual deles seriam os mais pertinentes para permanecer em voga neste e em outros trabalhos. O objetivo é alinhar uma convicção doutrinária pré-existente ao devido cumprimento deste núcleo duro de base constitucional.

Tratando especificamente do texto constitucional acima exposto, percebe-se que o art. 70 trata basicamente de competência, enunciando uma competência concorrente entre Congresso Nacional e o sistema de controle interno de cada poder. Porém mantemo-nos adstrito à segunda parte da literalidade textual pelo escopo ser a Controladoria enquanto instituição na administração pública.

Já nos parágrafos do art. 74, o primeiro apenas define deveres e responsabilidades, restando expressa a responsabilidade solidária dos responsáveis pelo controle interno, enquanto o parágrafo segundo define o direito de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato como parte legítima para denunciar irregularidades, não deixando restrita esta responsabilidade no interior da administração pública, mas em toda a sociedade por meio do controle social.

Já os incisos do art. 74 caput definem as finalidades do sistema de controle interno, e ainda que sejam apenas quatro, o cumprimento destes poucos incisos é necessário para atender ao mandamento constitucional e a sua falta acarreta também no não cumprimento de uma série de normas infraconstitucionais.

O município de Petrolina cumpre de forma integral o art. 70 caput da Constituição, haja vista a necessidade de institucionalização do órgão Controladoria, o que foi feito por determinação da Resolução 001 de 2009 do TCE-PE, norma esta que compeliu os municípios de Pernambuco a cumprirem o mandamento Constitucional e instituir os respectivos órgãos de controle interno para servir de elo com o Tribunal de Contas.

Após a criação da Resolução 001 de 2009, a Controladoria Geral do Município de Petrolina foi criada por lei específica ainda em 2009 e a CGM passou a exercer o que preconiza a CRFB/1988.

O primeiro ponto que deve ser evidenciado para que haja o cumprimento deste art. 70 caput da Constituição é a criação do órgão de controle, por lei, definindo as competências que a própria Constituição elenca. Caso contrário, apesar da municipalidade possuir a competência por força da Carta Magna, esta não seria exercida por inexistência organizacional.

Também deve-se mencionar que a criação da Controladoria cumpre o requisito de existência inculcado no art.70, colocando devidamente os deveres de órgão de controle na esfera daquele Município, porém para que haja fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial no Município e nas entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, os incisos do art.74, que tratam da finalidade do Sistema de Controle Interno, devem estar sendo atendidos em concomitância.

O cumprimento do art. 74 §1º também é cumprido em Petrolina. Anualmente é realizado envio para o Tribunal de Contas de Pernambuco de achados pela Controladoria, restando satisfeita a exigência deste parágrafo, todavia há espaço para aprimoramentos. A exigência constitucional é apenas de dar ciência ao Tribunal de Contas caso haja ciência de alguma irregularidade, o método de envio anual abre espaço para um afastamento muito grande entre os relatórios, o que dificulta a análise do controle externo e faz aumentar o risco de algo relevante passar despercebido, podendo acarretar em impunidade e dano ao erário.

O ideal seria que assim que fosse constatada a irregularidade, o TCE fosse notificado e providências fossem tomadas. Um estreito relacionamento entre os órgãos também é almejavél, porém é notório que a falta de recursos humanos tanto no tribunal quanto na controladoria são realidades a conviver, logo uma proposta razoável seria um contato periódico mensal entre a CGM Petrolina e o TCE-PE, ou ao menos que o envio do relatório ocorresse trimestralmente.

O parágrafo segundo do art. 74 também é cumprido em Petrolina. Este dispositivo trata do controle social, expandindo a possibilidade do exercício de controle fora da administração pública e abre espaço para a sociedade civil atuar de forma ativa para a saúde das contas públicas. Assim como nas controladorias tidas como modelo, a do Rio de Janeiro e de São Paulo, a transparência pública e o uso da rede mundial de computadores confere acessibilidade ao cidadão e persegue o cumprimento deste parágrafo constitucional.

Em Petrolina, há espaço para melhoria neste campo da transparência e incentivo a maior participação popular no exercício do controle das contas públicas.

Quadro 36

Cidadãos e servidores que tiverem informações sobre irregularidades cometidas no município podem encaminhar uma denúncia à Controladoria. Dessa forma, contribuirão no combate a um dos principais problemas do país: a corrupção.

IMPORTANTE: a identidade do denunciante será preservada.

Saiba como fazer sua denúncia

- [Denunciar conduta inadequada de funcionário\(a\) público\(a\). Acesse.](#)
- [Denunciar ilegalidade na gestão pública. Acesse.](#)
- [Denunciar irregularidade na contratação e/ou gestão de serviço público. Acesse.](#)
- [Denunciar desvio de verbas, materiais e bens públicos. Acesse.](#)

Poderão ser registrados ainda os seguintes casos:

- [Denunciar assédio sexual. Acesse](#)
- [Denunciar assédio moral. Acesse](#)

Este quadro, obtido no sítio da CGM de São Paulo expõe um campo de denúncias sobre os mais variados temas, permitindo a acessibilidade e anonimato. A aplicação de algo similar em Petrolina seria uma melhoria significativa. Melhorar o que existe e já funciona deve ser visto como objetivo.

O primeiro inciso do art. 74, avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Município; com as adaptações pelo princípio da simetria, merece apontamento.

Para um melhor cumprimento deste inciso, sendo objetivo, é necessário focar no plano plurianual de forma técnica, uma lei temporária com validade de quatro anos em que a primeira parte descreve as metas previstas para o período previsto e faz alusão aos programas governamentais.

Tal foco deve estar alinhado com o que preconiza as LOAs do período e a CGM deveria fazer uma análise específica, com monitoramento, para avaliar se o proposto no PPA está sendo cumprido. Tal procedimento seria uma melhoria significativa.

Para o ideal cumprimento do inciso II do art. 74, comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração municipal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; recomenda-se um alinhamento maior entre a advocacia pública (Procuradoria Geral do Município de Petrolina) e o órgão de controle.

Ainda tendo como modelos as CGMs do Rio de Janeiro e de São Paulo, eventos com o escopo de intercâmbio entre estes dois órgãos faz aprofundar a análise sobre o critério da legalidade, alinhar o conhecimento específico dos procuradores com as demandas inerentes da controladoria e criar protocolos internos de interação organizacional seriam melhorias de peso.

O terceiro inciso do art. 74, exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município; igualmente merece apontamentos.

Campos mais complexos, sem a perda de objetivismo, no sítio do órgão na internet fazendo transparecer o trabalho diário do órgão de controle, fazendo referência a este tópico de controle seria um aprimoramento.

O quarto e último inciso, apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional; também é ponto de destaque. Um maior alinhamento entre CGM e TCE é desejável, como já citado, porém a criação de uma linha entre CGM e câmara municipal é interessante.

Frisa-se que a CGM de Petrolina é órgão do Poder Executivo, tendo o Poder Legislativo

sua própria controladoria, todavia o exercício do controle externo, na seara do Município de Petrolina, é da Câmara de Vereadores, sendo o Tribunal de Contas, inclusive órgão auxiliar. Um alinhamento entre CGM, TCE e Câmara seria o objetivo.

Deve-se mencionar que princípios gerais como da prestação de contas, da segregação de funções, da capacitação do servidor, do rodízio funcional, da aderência normativa, devem nortear o cotidiano da controladoria e estão de acordo com o exigido pelo texto constitucional.

Importante expor, a título de exemplo, boas condutas administrativas na Controladoria Geral do Município de Petrolina, assim como condutas não ideais com potencial de aprimoramento, com intuito de tornar este guia mais completo.

A busca por uma transparência pública, com um sítio de internet que procura ser abrangente a ponto de facilitar e permitir a utilização da plataforma pelos cidadãos de dentro e fora do Município, possibilitando cada vez mais o fomento do controle social, é um exemplo de uma boa prática administrativa.

Igualmente pode ser visualizada como uma boa prática administrativa, a conduta de locar institucionalmente a Controladoria Geral do Município no organograma do Poder Executivo municipal, subordinada diretamente ao Prefeito, em secretaria autônoma, primando pela independência e autonomia da função de controle. Situações como a de duas Controladorias específicas, a do Estado do Rio Grande do Sul e a do Estado do Rio de Janeiro, às quais estão subordinadas à respectiva Secretaria de Fazenda, o que por si só limita a independência da atividade de controle, é alocar de forma inadequada o órgão e compromete a autonomia institucional necessária para um bom serviço prestado.

Um exemplo de conduta a aprimorar, inclusive com base nas Controladorias do Rio de Janeiro e de São Paulo, é a necessidade de criar um organograma em Petrolina que funcione de fato, e que preferencialmente abarque as 4 macrofunções da Controladoria: Auditoria, Corregedoria, Controle Interno propriamente dito e Ouvidoria. Atualmente existe somente a Ouvidoria municipal enquanto instituição, apesar da CGM de Petrolina também cumprir auditorias específicas.

Outro exemplo específico de má conduta administrativa, é a desnecessidade legal de utilizar o quadro de carreira do órgão em posições estratégicas. Percebe-se que a autonomia organizacional de uma CGM enquanto órgão de controle está atrelada, de forma inversamente proporcional, à ingerência e aparelhamento político do órgão na esfera estratégica.

Finalizando, reitera-se que este guia de boas práticas possui caráter principiológico com o escopo de não se restringir à realidade de apenas um Ente, assim como os exemplos de

condutas positivas e negativas servem para ilustração que podem ou não se repetir em outras localidades.

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para uma melhor conclusão, reitera-se que o presente trabalho buscou responder a indagação: como alinhar o que preconiza a Carta Magna de 1988 com as dificuldades do controle interno do Poder Executivo Municipal de Petrolina em atendê-la de maneira satisfatória?

Na procura por um melhor resultado, buscou-se não se restringir à realidade do Município de Petrolina, mas também a outras de interesse, tanto para utilização de bases para *benchmarking* quanto para que o conteúdo gerado fosse aplicado também a outras realidades.

Levantou-se a melhor doutrina e legislação específica para consolidar as normas e robustecer o produto final; levantou-se as melhores práticas de gestão em outros municípios, com foco nos dois maiores do País, Rio de Janeiro e São Paulo; e propôs-se um guia para gerência de boas práticas na Controladoria Geral do Município de Petrolina alinhado às necessidades de base Constitucional, com o cuidado de mantê-lo aplicável a outros Entes.

A exposição da parte histórica das controladorias enquanto órgãos públicos se fez necessária para uma melhor compreensão sobre a sua devida alocação institucional na administração pública contemporânea.

Os municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo foram utilizados como referência, pois suas controladorias possuem estruturas administrativas de dois órgãos de Controle Interno de relevância no território nacional em destaque ainda maior em se tratando da esfera municipal. O Município do Rio de Janeiro e o de São Paulo são dois Municípios com orçamento maior que a maioria dos Estados da Federação, são os dois únicos entes municipais que a Constituição Federal de 1988 reconheceu como unidades que gozam da existência de um Tribunal de Contas próprio para exercer o Controle Externo em auxílio à Câmara.

Sobre metodologia e a importância do neoinstitucionalismo para reflexão acadêmica, quando nos debruçamos com o olhar sobre as controladorias em geral, constatamos o vínculo entre o órgão e o neoinstitucionalismo. A aplicação das controladorias na esfera pública possui origem na esfera privada, então até mesmo no caráter etimológico percebemos que o surgimento desses e de outros órgãos de controle na esfera pública surge como fruto de uma demanda social de nível global que busca transparência e prestação de contas.

Sobre o caso específico da Controladoria geral do Município de Petrolina, em um Brasil com seu contexto democrático atual, em um Sertão Nordestino com os problemas da desigualdade social, da falta de controle, da aplicação do recurso público, o surgimento, mesmo

que tardio, de tal órgão se demonstra como o primeiro filtro contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial do executivo municipal.

Essa é a importância do neoinstitucionalismo no caso em comento, o surgimento de um órgão de controle fruto de uma demanda social e com aplicação de um *benchmarking* da esfera privada pela pública na institucionalização mandatória consoante com a Carta Magna de 1988 no interior do sertão pernambucano.

Na discussão de resultados, buscou-se aprofundar no conhecimento específico acerca das CGMs do Rio de Janeiro e de São Paulo e posteriormente efetuar uma comparação entre estes órgãos de referência municipal e a CGM de Petrolina. Para robustecer os resultados, buscou-se também valer-se mais uma vez do instituto do neoinstitucionalismo e efetuar uma correlação entre normas e realidade dentro da esfera do órgão de controle do Município de Petrolina.

Frisa-se que em muito foi utilizado os sítios próprios de cada controladoria. O uso dessas informações, no estudo de uma controladoria, é almejável pela característica inata destes órgãos de controle possuírem competência relacionada à transparência na administração pública geral, sendo os sítios de internet o meio principal de acesso à informação.

Abaixo está um dispositivo da lei federal 13.844/2019 que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, incluindo a CGU na parte tocante à transparência.

Seção XVII

Da Controladoria-Geral da União

Art. 51. Constituem áreas de competência da Controladoria-Geral da União:

I - providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal;

O exemplo da CGU é pertinente pois trata-se da maior controladoria da federação em estrutura e alcance. Além disso, suas competências, no que couber, são repetidas pelas controladorias dos outros entes, respeitando-se o princípio constitucional da autonomia.

Rememora-se que eventualmente a CGU já denominou-se de Ministério da Transparência, tamanha a relevância do tema para o órgão de controle.

Na parte final, expõe-se o guia de boas práticas de caráter principiológico com o escopo de não se restringir à realidade de apenas um Ente, assim como foram mencionados exemplos

de condutas positivas e negativas que servem para ilustração, podendo ou não se repetir em outras localidades.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Rui. Exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. Rio de Janeiro, 7 nov. 1891. Disponível em:

<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1113/1171> Acesso em: 3 abr. 2021.

FAORO, Raymundo. Os donos do Poder; Formação do Patronato Político Brasileiro. 7. Ed. Porto Alegre, Globo, 1979, 2v.

HALL, Peter A. / TAYLOR, Rosemary C. R. *As três versões do neoinstitucionalismo* in Lua Nova: Revista de Cultura e Política. n.58, 2003, pp.193-223.

MACÊDO, F. F. R. R., & Lavarda, C. E. F. (2013). Características da produção científica nacional e internacional sobre orçamento público, orçamento participativo e controladoria pública no período na primeira década do século xxi. *Administração Pública e Gestão Social*, 5(1).

LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais de 450 questões. Rio de Janeiro, Elsevier, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 22ª edição atualizada. São Paulo, Malheiros. 1997.

DA ROCHA, Lincoln Magalhães. *A função controle na administração pública orçamentária. O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. 2ª edição, ampliada. Belo Horizonte, editora Fórum. 2004.

DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 24ª edição, revista e atualizada. São Paulo, Malheiros. 2004.

Furtado, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. *Revista do TCU*. 2007

COSTA, E. A. Gestão estratégica, Da empresa que temos para a empresa que queremos. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

WARTZMAN, Rick; DRUCKER, Peter F., Drucker. Em 33 Lições – As Melhores Aulas do Homem Que Inventou a Administração. São Paulo: Saraiva 2011

SITES CONSULTADOS

CÂMARA MUNICIPAL DE PETROLINA. Sistema de apoio ao processo legislativo; Legislação. Disponível em:

<http://petrolina.pe.leg.br/leis/leis> Acesso em: 05 abr. 2021.

PLANALTO. Portal da Legislação. Disponível em:

<http://www4.planalto.gov.br/legislacao> Acesso em: 5 mar. 2021.

TCE-PE. Normas de interesse; Resoluções do RCE-PE; Resolução 12 de 2009. Disponível em:

<https://www4.tce.pe.gov.br/resolucao-virtual/2009/r012009.htm> Acesso em: 20 mar. 2021

TCU. Portal do TCU; Súmulas TCU com Capa. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inline=1> Acesso em: 15 mar. 2021

CGM - RJ. Sítio oficial da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/web/cgm> Acesso em 28 out. 2021

CGM - Petrolina. Sítio oficial da Controladoria Geral do Município de Petrolina. Disponível em: <https://petrolina.pe.gov.br/secretarias/controladoria-geral-do-municipio/> Acesso em 14 jan. 2022

CGM - SP. Sítio oficial da Controladoria Geral do Município de São Paulo. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/ Acesso em 21 jan. 2022

Portal da Transparência - Petrolina. Sítio oficial do portal da transparência do município de Petrolina. Disponível em: <https://petrolina.pe.gov.br/portal-da-transparencia/> Acesso em 14 jan. 2022

Lei Orgânica do Município - Prefeitura Municipal de Petrolina. Sítio oficial. Disponível em: <https://petrolina.pe.gov.br/lei-organica-do-municipio/> Acesso em 14 jan. 2022

SAIBA QUEM SÃO OS CONSELHEIROS DO TCE-RJ ENVOLVIDOS NA OPERAÇÃO QUINTO DO OURO. G1, 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/saiba-quem-sao-os-conselheiros-do-tce-rj-envolvidos-na-operacao-quinto-do-ouro.ghtml> Acesso em 20 jan. 2022

ANEXOS

ANEXO 1 - Segundo anexo da Resolução 12 de 2009 do TCE-PE

PLANO DE AÇÃO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL

Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco	PLANO DE AÇÃO
--	---------------

RESOLUÇÃO DO TCE Nº: __/2009

PREFEITURA: XXXXXXXXXXXXXXXXX

PREFEITO: XXXXXXXXXXXXXXXXX

DATA DE ELABORAÇÃO: XX / XX / 2009

Item de Estruturação	Data limite para cumprimento do item de estruturação	Cronograma de realização que a Prefeitura pretende cumprir ⁽¹⁾	Responsável ⁽²⁾
I - ESTRUTURA ADMINISTRATIVA			
1. Estruturar o Órgão Central responsável pelo sistema de controle interno, dotando-o de condições físicas e de quadro de pessoal necessário ao seu funcionamento, levando em consideração as orientações contidas na seção I, do Capítulo I, desta Resolução;	30/06/2009		
2. Definir ou atualizar a estrutura organizacional da secretaria de Saúde ou entidades da administração indireta responsáveis por atividades de saúde (ou órgãos equivalentes), detalhando as atribuições e competências nos diversos níveis de gerência.	30/06/2010		
II - PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO			
1. Realizar audiências públicas para discussão sobre PPA e LDO;	30/09/2010		
2. Realizar audiências públicas para discussão sobre LOA;	30/07/2010		
3. Adotar mecanismos para acompanhamento das metas fiscais e das prioridades definidas na LDO.	31/07/2009		
III - AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS			
1. Expedir normas definindo procedimentos para o processamento de despesas com a aquisição de bens e serviços;	30/04/2010		
2. Expedir normas definindo procedimentos de controle para recebimento, armazenamento, guarda e distribuição de materiais de consumo e permanente.	30/07/2010		
IV - COMUNICAÇÃO			
1. Estruturar os serviços de protocolo central e, quando houver, os setoriais;	31/07/2009		

2. Publicar os atos oficiais do Poder Executivo (leis, decretos, portarias, avisos de licitação, extratos de convênios, contratos, etc.) com todas as informações necessárias ao conhecimento do ato administrativo, nos veículos de comunicação legalmente exigidos, inclusive em sítio na internet;	26/02/2010		
3. Publicar as justificativas das dispensas e inexigibilidades de licitação e evidenciar de forma clara o preço e as condições de pagamento, a razão da escolha do fornecedor ou executante, os dados do contratado (razão social, endereço e CNPJ) e a descrição precisa do objeto a ser executado.	A partir da publicação desta Resolução		
V – TRIBUTAÇÃO			
1. Encaminhar proposta de atualização do Código Tributário Municipal ao Poder Legislativo, com ênfase na Lei Complementar nº 116/2003;	31/12/2009		
2. Atualizar e manter o cadastro imobiliário;	31/12/2010		
3. Atualizar o cadastro de prestadores de serviço do município (empresas, profissionais autônomos e sociedades de serviços);	30/11/2010		
4. Definir os procedimentos para a previsão, o lançamento, a arrecadação e o recolhimento do ISS, ITBI, IPTU e dos demais tributos municipais;	31/05/2010		
VI – FINANÇAS			
1. Implantar controle rígido sobre as retenções de ISS e de Imposto de Renda Retido na fonte, referentes aos serviços prestados ao município;	30/07/2010		
2. Expedir normas definindo regras de acesso à Tesouraria;	31/08/2010		
3. Adequar o processo de pagamentos e recebimentos da Tesouraria, de modo que não se realize movimentação de recursos em espécie, ou se reduza, dando preferência ao uso de transações via cheque nominal ou através de depósitos bancários.	30/09/2010		
VII – CONTABILIDADE			
1. Manter atualizados os registros contábeis, promovendo o fechamento da movimentação mensal, até o último dia útil do mês seguinte;	A partir da publicação desta Resolução		
2. Elaborar e divulgar os demonstrativos da LRF (RGF e RREO) em consonância com as regras estabelecidas;	A partir da publicação desta Resolução		
3. Elaborar e divulgar os demonstrativos referentes à aplicação dos recursos na área de saúde e educação.	A partir da publicação desta Resolução		
VIII – GESTÃO DE PESSOAL			
1. Propor e fazer gestões para que a Câmara aprove instrumento legal que defina as atribuições de cada cargo efetivo existente, no âmbito dos órgãos da área de Saúde do Município;	29/10/2010		

2. Propor e fazer gestões para que a Câmara aprove instrumento legal que fixe não só o quantitativo, como também os vencimentos básicos de cada cargo efetivo existente no âmbito dos órgãos da área de Saúde do Município, ou providenciar a sua atualização, caso já o possua;	31/12/2010		
3. Segregar as funções relativas ao controle dos documentos e informações cadastrais dos servidores e à elaboração da folha de pagamento;	31/08/2010		
4. Centralizar, organizar e manter atualizado o cadastro de pessoal (efetivos, à disposição, cedidos, comissionados, contratados temporariamente e outros);	30/06/2010		
5. Organizar arquivo próprio da legislação que regulamenta a concessão de vantagens (gratificações, horas extras e outras).	30/04/2010		
IX – PATRIMÔNIO			
1. Manter arquivo próprio da documentação pertinente aos bens móveis existentes no âmbito dos órgãos da área de Saúde do Município, ou providenciar a sua atualização, caso já a possua;	30/09/2010		
2. Manter arquivo próprio da documentação pertinente aos bens imóveis (escrituras, plantas, etc.) existente no âmbito dos órgãos da área de Saúde do Município, ou providenciar a sua atualização, caso já a possua;	31/03/2010		
3. Realizar Inventário de bens existente no âmbito dos órgãos da área de Saúde do Município, pelo menos uma vez por ano;	31/12/2010		
4. Aprovar norma disciplinando a utilização de Termos de Guarda e Responsabilidade para os bens de natureza móvel.	30/11/2010		
X - TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO			
1. Expedir normas definindo procedimentos que garantam a segurança física e lógica do ambiente de tecnologia de informação do Poder Executivo, especialmente nos sistemas de Folha de Pagamento e Contabilidade.	30/11/2010		
XI - OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA			
1. Adotar procedimentos relativos ao licenciamento, contratação, execução, fiscalização e recebimento de obras e serviços de engenharia, com base em resolução específica deste Tribunal.	30/06/2010		
XII - EDUCAÇÃO			
1. Elaborar o Plano Municipal de Educação em conformidade com as normas expedidas;	31/03/2010		
2. Adotar acompanhamento periódico das ações previstas no plano municipal de educação;	29/01/2010		
3. Definir norma prevendo os procedimentos a serem adotados pela prefeitura para a contratação (com destaque para os elementos mínimos que devem constar do projeto básico), a medição dos serviços prestados e o	31/03/2010		

pagamento dos serviços de transporte escolar, enfatizando os responsáveis por cada uma destas fases;			
4. Definir norma prevendo procedimentos para aquisição, recebimento, armazenamento e distribuição de itens relacionados com a merenda escolar.	31/05/2010		
XIII - SAÚDE PÚBLICA			
1. Elaborar o Plano Municipal de Saúde para o quadriênio 2010-2013, em conformidade com as normas expedidas;	31/03/2010		
2. Elaborar programação anual das ações de saúde;	26/02/2010		
3. Elaborar anualmente o relatório de gestão, enfatizando as ações planejadas em confronto com as executadas e a realização das metas previstas;	31/05/2010		
4. Adotar acompanhamento periódico das ações previstas no plano municipal de saúde vigente;	29/01/2010		
5. Definir norma prevendo procedimentos para aquisição, recebimento, armazenamento e distribuição de medicamentos e material penso.	29/10/2010		
XIV – REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)			
1. Realizar a avaliação atuarial anualmente;	31/12/2009		
2. Propor e fazer gestões para que a Câmara aprove lei com a definição das alíquotas de contribuição necessárias para a cobertura de seu plano de benefícios;	31/12/2010		
3. Manter atualizada a base cadastral dos segurados, com as informações mínimas exigidas em leis e regulamentos emanados do Ministério da Previdência Social para, entre outras finalidades, dar suporte à avaliação atuarial;	31/12/2010		
4. Repassar integral e pontualmente as contribuições previdenciárias à unidade gestora do RPPS, observando-se quanto a isso, as alíquotas previstas em lei e as parcelas remuneratórias sobre as quais elas incidem;	A partir da publicação desta Resolução		
5. Utilizar os recursos previdenciários exclusivamente para o pagamento dos benefícios do RPPS, excetuando-se a possibilidade do estabelecimento de taxa de administração, através de lei municipal, para o custeio das despesas administrativas do regime, no limite e condições estabelecidos pelo Ministério da Previdência Social.	A partir da publicação desta Resolução		

Assinatura do Prefeito:

Data: ____/____/2009

ANEXO 2 - ÍNDICE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO ANO DE 2020 DA
CONTROLADORIA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO.....	01
1 - RELATÓRIO DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO SOBRE A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA PREFEITURA NO EXERCÍCIO DE 2020	
1.1 - Execução Orçamentária	07
1.1.1 - Execução da Receita	08
1.1.2 - Receita Corrente Líquida.....	12
1.1.3 - Execução da Despesa	13
1.1.4 - Composição do Resultado Orçamentário.....	16
1.2 - Restos a Pagar	17
1.3 - Gastos com Pessoal	17
1.4 - Disponibilidades de Caixa.....	18
1.5 - Metas Fiscais.....	19
1.5.1 - Resultados Primário e Nominal	19
1.5.2 - Dívida Consolidada Líquida e Operações de Crédito.....	20
1.6 - Resumo dos Índices da Prefeitura	20
1.7 - Considerações Finais	21
2 - RELATÓRIOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	
2.1 - Relatório Resumido da Execução Orçamentária	

2.1.1 - Balanço Orçamentário.....	22
2.1.2 - Execução das Despesas por Função/Subfunção	24
2.1.3 - Receita Corrente Líquida.....	29
2.1.4 - Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores.....	30
2.1.5 - Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal.....	31
2.1.6 - Restos a Pagar por Poder e Órgão.....	33
2.1.7 - Demonst. das Receitas e Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	34
2.1.8 - Demonst. das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital	36
2.1.9 - Demonst. da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos.....	37
2.1.10 - Demonst. da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos	38
2.1.11 - Demonst. das Receitas e Despesas Próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde.....	39
2.1.12 - Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas	41
2.1.13 - Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária	42
2.2 - Relatório de Gestão Fiscal	
2.2.1 - Despesas com Pessoal - Consolidado.....	43
2.2.2 - Despesas com Pessoal - Poder Executivo	44
2.2.3 - Dívida Consolidada.....	45
2.2.4 - Garantias e Contragarantias de Valores	46
2.2.5 - Operações de Crédito.....	47
2.2.6 - Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar - Consolidado	48
2.2.7 - Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar - Poder Executivo.....	49

2.2.8 - Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal - Consolidado	50
2.2.9 - Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal - Poder Executivo.....	51
2.3 - Relatório de Metas Bimestrais de Arrecadação e Cronograma de Desembolso dos Recursos do Orçamento 2020	52
2.4 - Resultados Alcançados pelas Medidas adotadas na Forma do Artigo 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal	56
2.5 - Relatório de Acompanhamento dos Projetos da LDO	61
3 - RELATÓRIOS DE LIMITES LEGAIS	
3.1 - Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.....	68
3.2 - Aplicação dos Recursos do FUNDEB	68
3.3 - Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde.....	68
3.4 - Aplicação para Incentivo à Cultura	69
3.5 - Créditos Adicionais.....	70
3.6 - Comprometimento com Amortizações, Juros e Demais Encargos da Dívida Consolidada..	70
3.7 - Repasse para o Legislativo.....	72
4 - RELATÓRIOS CONSOLIDADOS	
4.1 - Balanço Orçamentário Consolidado	73
4.2 - Balanço Financeiro Consolidado	75
4.3 - Balanço Patrimonial Consolidado.....	77
4.4 - Notas Explicativas às Demonstrações Consolidadas.....	79
4.5 - Comparativo da Receita Prevista com a Arrecadada (Anexo 10 - Lei 4.320/64)	84
4.6 - Quadro Demonstrativo da Despesa	123
4.7 - Execução Orçamentária da Despesa por Ação.....	287

4.8 - Demonstrativo do Orçamento Participativo	333
5 - RELATÓRIOS DE CONTABILIDADE DA LEI 4.320/64	
5.1 - Demonstrações Contábeis da Administração Direta	
5.1.1 - Balanço Orçamentário.....	333
5.1.2 - Balanço Financeiro	336
5.1.3 - Balanço Patrimonial.....	338
5.1.4 - Demonstração das Variações Patrimoniais.....	340
5.1.5 - Demonstração dos Fluxos de Caixa.....	341
5.1.6 - Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis	343
5.2 - Fundos Especiais	
5.2.1 - Fundo de Assistência à Saúde do Servidor	358
5.2.2 - Fundo de Conservação Ambiental	368
5.2.3 - Fundo de Desenvolvimento Econômico e Trabalho do MRJ.....	378
5.2.4 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.....	386
5.2.5 - Fundo de Mobilização do Esporte Olímpico.....	396
5.2.6 - Fundo Especial de Iluminação Pública.....	402
5.2.7 - Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro.....	412
5.2.8 - Fundo Especial Projeto Tiradentes	426
5.2.9 - Fundo Municipal Antidrogas.....	435
5.2.10 - Fundo Municipal de Assistência Social	443
5.2.11 - Fundo Municipal de Habitação.....	453

5.2.12 - Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.....	463
5.2.13 - Fundo Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor.....	473
5.2.14 - Fundo Municipal de Saúde.....	483
5.2.15 - Fundo Municipal do Idoso.....	494
5.2.16 - Fundo Municipal para Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente	504
5.2.17 - Fundo Orçamentário Especial da PGM.....	514
5.2.18 - Fundo Municipal de Amparo à Pesquisa do Município do Rio de Janeiro.....	524
5.2.19 - Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano	528
5.2.20 - Fundo Especial de Ordem Pública	532
5.2.21 - Fundo de Proteção Animal.....	542
5.2.22 - Fundo Emergencial de Combate à COVID-19.....	550
5.2.23 - Fundo Municipal de Cultura.....	558
5.2.24 - Fundo Especial da Dívida Ativa	567
5.2.25 - Fundo Municipal do Trabalho	571
5.2.26 - Fundo de Mobilidade Urbana Sustentável.....	575
5.3 - Autarquias	
5.3.1 - Instituto de Previdência e Assistência do Município do Rio de Janeiro - PREVIRIO.....	579
5.3.2 - Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP.....	594
5.3.3 - Guarda Municipal do Rio de Janeiro - GM - RIO	609
5.4 - Fundações	
5.4.1 - Fundação Instituto de Geotécnica do Município do Rio de Janeiro - GEO RIO.....	625
5.4.2 - Fundação Jardim Zoológico da Cidade do Rio de Janeiro - RIOZOO.....	640

5.4.3 - Fundação Parques e Jardins - FPJ.....	656
5.4.4 - Fundação Planetário da Cidade do Rio de Janeiro - PLANETÁRIO.....	671
5.4.5 - Fundação Instituto das Águas do Município do Rio de Janeiro - RIO-ÁGUAS.....	687
5.4.6 - Fundação Cidade das Artes	703
6 - DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS LEI 6.404/76	
6.1 - Empresas Públicas	
6.1.1 - Companhia Municipal de Energia e Iluminação - RIO LUZ	719
6.1.2 - Distribuidora de Filmes S/A - RIOFILME.....	738
6.1.3 - Empresa Municipal de Artes Gráficas S/A - IMPRENSA DA CIDADE.....	757
6.1.4 - Empresa Municipal de Informática S/A - IPLANRIO.....	776
6.1.5 - MULTIRIO - Empresa Municipal de Multimeios Ltda.....	796
6.1.6 - Empresa Municipal de Urbanização - RIO-URBE.....	813
6.1.7 - Empresa Pública de Saúde do Rio de Janeiro S/A - RIOSAÚDE.....	837
6.2 - Sociedades de Economia Mista	
6.2.1 - RIOCENTRO S/A - Centro de Feiras, Exposições e Congressos do Rio de Janeiro	858
6.2.2 - Companhia de Engenharia de Tráfego do Rio de Janeiro - CET RIO.....	876
6.2.3 - Companhia Municipal de Limpeza Urbana - COMLURB.....	895
6.2.4 - RIOTUR – Empresa de Turismo do Município do Rio de Janeiro S.A.....	914
6.2.5 - Companhia Municipal de Conservação e Obras Públicas - RIOCOP.....	934
7 - PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO SOBRE AS CONTAS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2019	949
8 - DESPESAS SEM EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	957

9 - DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS VINCULADAS À PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS
(COVID-19) 958

ANEXO 3 - CAPÍTULO 1 DA LOA-PETROLINA 2022

LEI No 3.483 DE 15 DE DEZEMBRO DE 2021

Ementa: Estima a Receita e fixa a Despesa do

Município de Petrolina-PE, para o exercício

financeiro de 2022 e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE PETROLINA, ESTADO DE PERNAMBUCO, faz saber

que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1o - Esta Lei estima a receita do Município de Petrolina - PE para o exercício financeiro de 2022, no montante de R\$ 1.224.833.000,00 (Um bilhão, duzentos e vinte e quatro milhões, oitocentos e trinta e três mil reais) e fixa a despesa em igual valor, compreendendo, nos termos das normas das Constituições Federal e Estadual e a Lei Orgânica Municipal.

I – O Orçamento Fiscal referente aos Poderes Legislativo e Executivo, seus órgãos, fundos, autarquias, empresas estatais dependentes e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no valor de R\$ 960.403.000,00 (Novecentos e sessenta milhões, quatrocentos e três mil reais).

II – O Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todos os órgãos e entidades da Administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público, cujas ações são relativas à saúde, previdência e assistência social, no valor de R\$ 264.430.000,00 (Duzentos e sessenta e quatro milhões, quatrocentos e trinta mil reais).

ANEXO 4 - CONTRATO 184/2021 - PREFEITURA DE PETROLINA

SUPERINTENDÊNCIA GERAL DE LICITAÇÕES

Av. Guararapes, 2144 Centro Petrolina-PE

Fone: (87) 3862-9156

CONTRATO N° 184/2021

CONTRATO DE SISTEMA DE

VACINAÇÃO, QUE ENTRE SI

CELEBRAM O MUNICÍPIO DE

PETROLINA E A EMPRESA ROADMAPS

SOLUÇÕES EM TECNOLOGIA DA

INFORMAÇÃO LTDA ME, CONFORME

DISPENSA DE LICITAÇÃO N°

013/2021.

Pelo presente instrumento particular, de um lado O MUNICÍPIO DE PETROLINA, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Av. Guararapes, nº 2.114 – Centro – Petrolina/PE, inscrito no CNPJ sob o nº 10.358.190/0001-77, através do Fundo Municipal de Saúde, com sede na Av. Dr. Fernando Goes, nº 537, Centro, Petrolina-PE, CEP:56-304-020, (87) 3866-8551 inscrito no CNPJ sob o nº 06.914.894/0001-01, por sua SECRETARIA MUNICIPAL SAÚDE, neste ato representado pela sua Secretária Sra. MAGNILDE ALVES CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, brasileira, inscrita no CPF/MF sob o nº 253.828.884-

34 portadora da Cédula de Identidade nº 1.654.260 SSP/PE, residente e domiciliada à Rua Antônio Galdino, 90 – Vila Moco, na cidade de Petrolina - PE, doravante denominada CONTRATANTE e do outro lado a empresa: ROADMAPS SOLUÇÕES EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA ME, pessoa jurídica de direito privado, com sede na Rua Bartolomeu de Medeiros nº 104, Bairro: Guadalupe na cidade de Olinda – PE, Cep.: 53240-540, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 15.525.341/0001-58, neste ato representado por CRYSTIAN WENDEL MENESES LEÃO, inscrito no CPF/MF sob o n.º 073.840.894-84 e carteira de Identidade sob o n.º 7749169 SDS - PE, de ora em diante denominada CONTRATADA, tendo em vista a contratação, considerando o disposto na lei n.º 8.666, de 21.06.93 e alterações posteriores, Lei Complementar 123/06 alterada pelas Leis Complementares 128/2008 e 147/2014, Lei Federal nº 14.124/2021 e do resultado do PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 137/2021, Dispensa de Licitação nº 013/2021, com ratificação em 01/07/2021, homologado em 01/07/2021, têm entre si justo e acordado o seguinte:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO DO CONTRATO

1.1 - Constitui objeto do presente contrato para implantação de um sistema de cadastramento para vacinação, e todos os itens necessários para a sua operação, incluindo configuração inicial, treinamentos, importação de dados, custos com infraestrutura de servidores web (incluindo disparos de e-mails transacionais e armazenamento de arquivos) e suporte aos funcionários da prefeitura quanto a utilização do mesmo, conforme especificações indicadas no Termo de Referência e especificações técnicas constantes da proposta da CONTRATADA - ANEXO I, que faz parte integrante deste contrato, independentemente de transcrição.

ANEXO 5 - PARECER PRÉVIO PREFEITURA DE PETROLINA TCE-PE 2017

72ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 24/10/2019

PROCESSO TCE-PE Nº 18100279-6

RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2017

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Petrolina

INTERESSADOS:

Miguel de Souza Leao Coelho

EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES (OAB 30630-PE)

ORGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

PARECER PRÉVIO

Decidiu, à unanimidade, a PRIMEIRA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 24/10/2019, CONSIDERANDO que houve a aplicação de 32,07% das receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino, em conformidade com a Constituição Federal, artigo 212; recolhimento integral das contribuições previdenciárias ao Regime Próprio de Previdência Social e ao Regime Geral de Previdência Social; houve respeito aos limites de gastos com pessoal, nos quadrimestres de 2017, atingindo, respectivamente, 49,95%, 51,47%, 50,63% da Receita Corrente Líquida, em conformidade com os artigos 1º, 19 e 20 da Lei de Responsabilidade fiscal, bem assim a Constituição Federal, artigos 37 e 169; a aplicação de 64,62% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, respeitando preceitos da Lei Federal nº 11.494/2007; CONSIDERANDO que a não aplicação de 0,19% das receitas nas ações e serviços públicos de saúde, assim como as falhas no processamento orçamentário e na

transparência devem ser objeto de determinações e recomendações; CONSIDERANDO, à luz dos elementos no autos, enseja-se aplicar os postulados da proporcionalidade e razoabilidade; CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, bem como com os artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o artigo 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco ; EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Petrolina a aprovação com ressalvas das contas do(a) Sr(a). Miguel De Souza Leao Coelho, relativas ao exercício financeiro de 2017.

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600 /2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Petrolina, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

- 1 - Adotar medidas efetivas, quanto à transparência, visando disponibilizar integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigidas;
- 2 - Aplicar o mínimo de 15% das receitas nas ações e serviços públicos de saúde;
- 3 - Realizar uma gestão financeira, orçamentária e patrimonial equilibrada e responsável, a fim de que o Poder Executivo tenha condições de buscar cumprir o papel constitucional conferido aos Municípios;

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRA SUBSTITUTA ALDA MAGALHÃES SUBSTITUINDO

CONSELHEIRA TERESA DUERE : Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA

SANTOS