



**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PROFIAP**  
(74) 2102-7665 <http://portais.univasf.edu.br/profiap>; e-mail: [profiap@univasf.edu.br](mailto:profiap@univasf.edu.br)

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

**ÁLVARO LUIZ FIGUEIREDO PEREIRA DE AZEREDO**

**ORIENTADOR: PROF. DR. MARCELO HENRIQUE PEREIRA DOS SANTOS  
(UNIVASF)**

**COORIENTADOR: PROF. DR. FRANCISCO RICARDO DUARTE (UNIVASF)**

**Abril de 2022**

## INTRODUÇÃO

Sobre esta produção técnica e tecnológica, o intuito é haver a confecção de um relatório técnico conclusivo com determinadas características: texto elaborado de maneira concisa, contendo informações sobre o projeto/atividade realizado, desde seu planejamento até as conclusões, indicando em seu conteúdo a relevância dos resultados e conclusão em termos de impacto social e/ou econômico e a aplicação do conhecimento produzido.

O projeto base trata-se de 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. O título da dissertação é “gestão do controle interno na prefeitura municipal de Petrolina”.

O cerne principal desta produção técnica e tecnológica é a apresentação como relatório técnico de um guia de boas práticas cujo escopo é a adequação de uma controladoria geral do município cumprir, de forma ideal, a normativa regente à qual está submetida. O 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.

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.

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 mais de 800 milhões de reais.

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 quanto ao produto final é realizar a confecção de 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 Contas em auxílio ao Poder Legislativo (Poder que exerce a fiscalização sobre os demais poderes) e pelo próprio Poder Legislativo em si.

Objetiva-se 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 intuito 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 e 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.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta seção abordará os procedimentos metodológicos utilizados no trabalho e o intuito é discorrer sobre o neoinstitucionalismo como base de comparação entre instituições.

Em um primeiro momento, buscou-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, houve prosseguimento com a parte de pesquisa de literatura em busca da melhor doutrina como objeto de estudo. Em uma próxima etapa, a análise e tratamento de dados coletados nas etapas anteriores e, por fim, a proposição de 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, há abordagem sobre 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 é 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, 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.

#### **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 consuetudinária 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 officiosas 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.

## DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

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.

Por sua vez, 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 órgãos de controle municipais.

No sítio do órgão na internet (<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/se>

cretarias/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.

Controladoria Geral
<b>ACESSO À INFORMAÇÃO</b>
<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b>
<b>A CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO (CGM)</b>
Quem é Quem
Promoção da Integridade
Ouvidoria Geral
Corregedoria Geral
Auditoria Geral
Coordenadoria Administrativa
Comissão de Acesso à Informação
Coordenadoria de Defesa do Usuário do Serviço Público CODUSP
Conselho de Usuários

<b>AGENDA DO CONTROLADOR</b>
<b>DECLARAÇÃO DE BENS</b>
<b>IMPRESSA</b>
<b>NOTÍCIAS</b>
<b>CURSOS</b>
<b>LEGISLAÇÃO</b>
<b>TERMO DE COOPERAÇÃO</b>
<b>RELATÓRIOS DE AUDITORIA</b>
<b>PUBLICAÇÕES</b>
<b>DENÚNCIAS</b>
<b>PEDIDOS RESPONDIDOS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO</b>
<b>ÍNDICE DE INTEGRIDADE</b>
<b>RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO</b>
<b>PROGRAMA DE INTEGRIDADE</b>
<b>PARCERIAS</b>

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.

Esta seção traz também o guia de boas práticas propriamente dito, uma ferramenta cujo escopo é a observância do que uma controladoria geral do município deve cumprir, de forma ideal, tendo em vista 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.

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 almejável, 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.

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 do Rio de Janeiro 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 determinado 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.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

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.

Procurou-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 almejavável 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.

Como dito acima, o guia de boas práticas é 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.

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 - 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 - SP. Sítio oficial da Controladoria  
Geral do Município de São Paulo.  
Disponível em:  
[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria\\_geral/](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/) Acesso em 21  
jan. 2022

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

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