



Gestão do Controle Interno na Prefeitura Municipal de Petrolina

Álvaro Luiz Figueiredo Pereira de Azeredo¹; Marcelo Henrique Pereira dos Santos²

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.

¹ Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF.

² Doutor em Ciência Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP e professor do Colegiado de Ciências Sociais da Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF e do Mestrado Profissional em Administração Pública - Profiap-UNIVASF. Autor correspondente: marcelo.henrique@univasf.edu.br

Internal Control Management in the Municipal City Hall of Petrolina

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.

Introdução

Este artigo tem como objetivo estudar a gestão do controle interno no município pernambucano de Petrolina em comparação com as Controladorias dos Municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo, com o intuito de elaborar 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, sustentando-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 um flagrante dificuldade administrativa e de pessoal em atender o que ordena a Constituição, o intuito é que este trabalho 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.

Como dito acima, a ideia é elaborar 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, sendo o intuito 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.

Em relação 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 exhaustiva.

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.

Ao tratar das três correntes do neoinstitucionalismo, Hall e Taylor (2003) afirmam que o neoinstitucionalismo histórico, o neoinstitucionalismo da escolha racional e o neoinstitucionalismo sociológico surgiram de forma independente e os próprios autores defendem 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 neoinstitucionalismo histórico e será 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 o neoinstitucionalismo 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 conseqüente 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 neoinstitucionalismo 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.

Daí 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 da Controladoria Geral do Município de São Paulo na internet, 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 1 - Busca e Acesso à Informação Controladoria Geral do Município de São Paulo

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

Fonte: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/

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.

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.

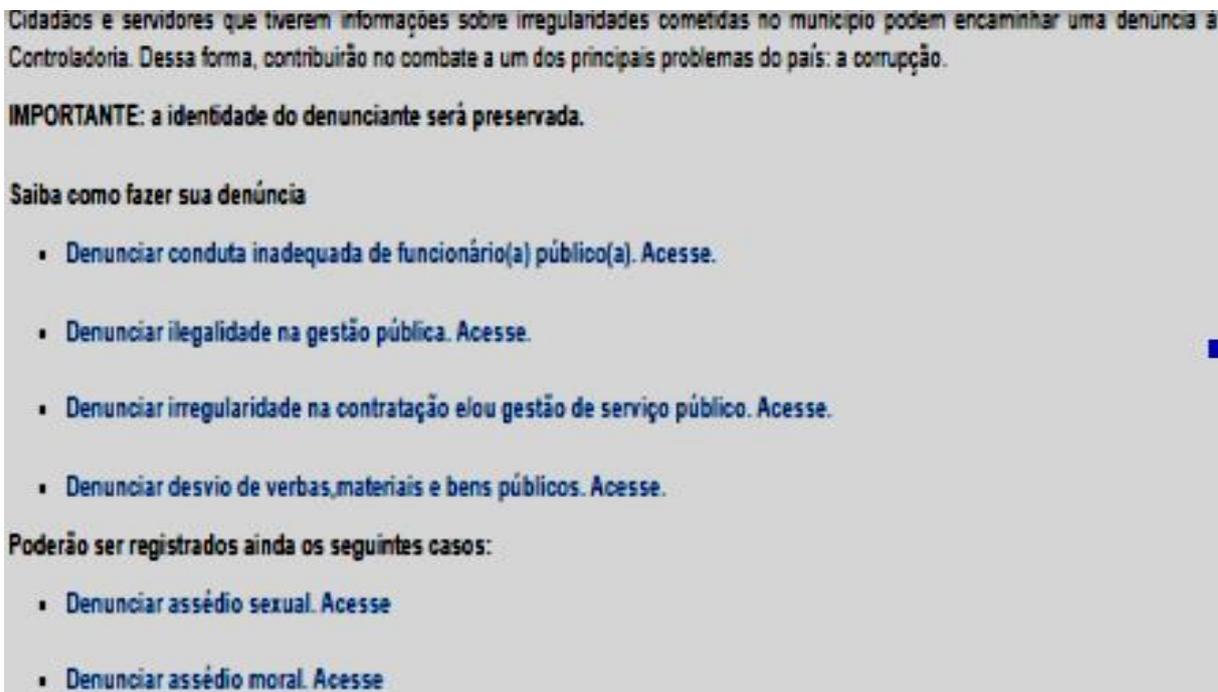
O cumprimento do art. 74 §1º também é cumprido em Petrolina. Anualmente é realizado envio para o Tribunal de Contas de Pernambuco de achados pela Controladoria, restando satisfeita a exigência deste parágrafo, todavia há espaço para aprimoramentos. A exigência constitucional é apenas de relatar ao Tribunal 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 conferem 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 2 - Informativo sobre denúncia à Controladoria



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](#)

Fonte: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/denuncia/index.php?p=146695

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 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 macro funções 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

Ao discutir o tema do Controle Interno, este trabalho não se restringiu à realidade do Município de Petrolina, mas buscou também elementos das Controladorias do Rio de Janeiro e de São Paulo, tanto como bases para *benchmarking* quanto para que o conteúdo gerado possa ser aplicado também a outras realidades.

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 com destaque ainda maior em se tratando da esfera municipal. Os Município do Rio de Janeiro e 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 a 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 surgem 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 Nordeste com os problemas da desigualdade social, da falta de controle da aplicação do recurso público, o surgimento, mesmo que tardio, de tal órgão se mostra 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.

O artigo procurou 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.

Utilizou-se informações retiradas dos sítios de cada Controladoria, salientando que a disponibilidade das informações é uma das características próprias dos órgãos de controle, pois possuem competência relacionada à transparência da administração pública, sendo os sítios da internet o meio principal de acesso à informação para outros órgãos públicos e a sociedade em geral.

O art. 51 da Lei Federal 13.844/2019 estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, incluindo as competências da Controladoria Geral da União, no âmbito das quais se destaca o incremento da transparência da gestão na esfera 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 a CGU já foi denominada 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.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. São Paulo: Saraiva, 2016.

HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R. *As três versões do neoinstitucionalismo* in Revista Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 58, 2003, pp. 193-224.

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.

Sites:

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

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

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



Como citar este artigo (Formato ABNT):

AZEVEDO, Álvaro Luiz Figueiredo Pereira de; SANTOS, Marcelo Henrique Pereira dos. Gestão do Controle Interno na Prefeitura Municipal de Petrolina. **Id on Line Rev. Psic.**, Outubro/2022, vol.16, n.63, p. 458-473, ISSN: 1981-1179.

Recebido: 19/09/2022;
Aceito 05/10/2022;
Publicado em: 30/10/2022.