

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

SANDERLI APARECIDA DE BRITO

**PRÁTICAS DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO
PAULO QUE CONTRIBUEM PARA A MELHORIA DO GASTO
PÚBLICO (2013 A 2015)**

**São Paulo
2015**

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

SANDERLI APARECIDA DE BRITO

**PRÁTICAS DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO
PAULO QUE CONTRIBUEM PARA A MELHORIA DO GASTO
PÚBLICO (2013 A 2015)**

Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo como requisito parcial para aprovação no curso de Pós-Graduação Lato Sensu “Legislativo e Democracia no Brasil”

Orientador: Dr. Eduardo Jose Grin

São Paulo
2015

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

SANDERLI APARECIDA DE BRITO

**PRÁTICAS DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO
PAULO QUE CONTRIBUEM PARA A MELHORIA DO GASTO
PÚBLICO (2013 A 2015)**

Média da avaliação da banca examinadora.

Nota Final:

São Paulo, de de 2015.

ORIENTADOR: Dr. Eduardo Jose Grin

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, à minha família e especialmente à minha mãe que sempre me inspirou pelo seu exemplo de caráter.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Dr. Eduardo José Grin pela orientação.

Aos professores: Dr. Afonso Martins Andrade, Dr. Alexandre Abdal, Mestre Marcello Fragano Baird, Mestre Marcelo Gollo Ribeiro e Dra. Maria Nazaré Lins Barbosa.

À Câmara Municipal de São Paulo e à Escola do Parlamento por nos ter ofertado a estrutura e as condições para o nosso desenvolvimento.

Aos meus colegas de curso pelo companheirismo, pelas trocas de experiências e pela construção de laços de amizade.

Aos profissionais do controle pela disponibilidade do tempo e pela demonstração de compromisso no exercício profissional; Leila Golo, Diogo Bardal, Gustavo Gallardo, Paulo Henrique Aires Gonçalves e Bárbara Krysttal Mota Almeida.

À Cleonice Nazare pelo apoio e motivação.

RESUMO

Esta monografia focou o órgão de controle interno da Prefeitura do Município de São Paulo, hoje denominada Controladoria Geral do Município (CGM) e analisou as mudanças estruturais no período de 2006 a 2015. Considerando a complexidade e o tamanho do Executivo municipal, o objetivo desse trabalho é Identificar práticas na Gestão do Controle Interno da Cidade de São Paulo, executadas no período de 2013 a 2015 que repercutem na melhoria da qualidade do gasto público. A metodologia utilizada é descritiva, conduzida por meio de levantamento bibliográfico, entrevistas e análise de dados. Identificamos que existem práticas que favorecem a melhoria do gasto público e com interação com a sociedade, gestores e profissionais públicos e parceiros de negócio.

Palavras-chave: Controle Interno, Auditoria Geral, Controladoria Governamental

ABSTRACT

This paper focused on the internal control body of the Municipality of São Paulo City Hall , now called City of Comptroller General (CGM) and analyzed the structural changes in the period from 2006 to 2015. Considering the complexity and the size of the municipal executive , the aim of this job is to identify practices in Internal Control Management of the City of São Paulo, performed from 2013 to 2015 that impact on improving the quality of public spending . The methodology used is descriptive , conducted through literature review , interviews and data analysis. We found that there are practices that favor the improvement of public spending and interaction with society , public managers and professionals and business partners.

Keywords: Internal control, General Auditor, General controlling

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Setores do Estado, Formas de Propriedade e de Administração.....	20
Figura 2 - Organograma SF conforme Decreto 47.549/2006.....	34
Figura 3 - Organograma da Controladoria Geral do Município da PMSP	
Figura 4 - Quantidade de pedidos de informação de agosto/2012 a maio/2013.....	38
Figura 5 - Perfil dos usuários.....	38
Figura 6 - Quantidade de pedidos de informação de maio/2013 a abril/2014.....	40
Figura 7 - Quantidade de pedidos de informação de maio/2014 a abril/2015.....	41
Figura 8 - Constatação 004.....	46
Figura 9 - Manifestação da Unidade.....	46

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Aspectos Relevantes da crise econômica e da crise da administração pública democrática.....	17
Tabela 2 - Critérios adotados para definição de auditoria e suas principais atividades.....	31

LISTA DE SIGLAS

AGU – Advocacia Geral da União
AUDI – Coordenadoria de Auditoria Interna
AUDIG – Auditoria Geral
CG – Corregedoria Geral
CGM – Controladoria Geral do Município
CGU – Controladoria Geral da União
CMBD - Catálogo Municipal de Bases de Dados
CONACI – Conselho Nacional de Controle Interno
COPI - Coordenadoria de Promoção da Integridade
COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
(Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway)
DEINFO - Departamento de Produção e Análise de Informação
DPF – Departamento de Polícia Federal
EFS – Entidade Superior de Fiscalização
e-SIC – versão eletrônica do Serviço de Informações ao Cidadão
IFAC – International Federation of Accountants (Federação Internacional de Contadores)
INTOSAI - The International Organization of Supreme Audit Institutions (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores)
ISA – International Standards on Auditing (Normas Internacionais de Auditoria)
LAI – Lei de Acesso à Informação
Matter 400 – Risk Assessments and Internal Control (Avaliações de Risco e Controle Interno)
MPE – Ministério Público Estadual
MPF – Ministério Público Federal
NT – Nota Técnica
OCDE - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA – Organização dos Estados Americanos
OGM – Ouvidoria Geral do Município
ONU – Organização das Nações Unidas
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo
SFC – Secretaria Federal de Controle Interno
SIC – Serviços de Informações ao Cidadão
UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime)

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE AUTORAL E AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO

Eu, Sanderli Aparecida de Brito declaro ser a autora desta Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo para o Curso de Pós-Graduação “Legislativo e Democracia no Brasil” e que qualquer assistência recebida em sua preparação está divulgada no interior da mesma. Declaro também que citei todas as fontes das quais obtive dados, ideias ou palavras, usando diretamente aspas (“ ”) ou parafrazeando, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravações ou quaisquer outros tipos. Declaro por fim, que este trabalho poderá ser publicado por órgãos de interesse público. Declaro que o presente trabalho está de acordo com a Lei 5988 de 14/12/1973, Lei de proteção intelectual, e que recebi da Instituição, bem como de seus professores, a orientação correta para assim proceder. Em ambos os casos responsabilizo-me exclusivamente por quaisquer irregularidades.

São Paulo, de de 2015.

Sanderli Aparecida de Brito

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
Objetivos da Pesquisa.....	13
Objetivos Específicos	14
Referencial teórico	14
Estrutura do trabalho.....	14
Metodologia.....	15
1 REFORMA DA GESTÃO PÚBLICA, CONTROLE INTERNO E AUDITORIA	16
1.1 Reformas da Gestão Pública	16
1.2 Noções Gerais do Controle Interno.....	23
1.2.1 Histórico do Controle Interno no Brasil	25
1.2.2 Principais Avanços do Controle Interno Federal na Atualidade	28
1.3 Noções Gerais de Auditoria Pública	30
2 ANÁLISE EMPÍRICA DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO	33
2.1 Estrutura Organizacional.....	33
2.2 Análise das atividades desenvolvidas pela CGM no período de 2012 a 2015....	37
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51
ANEXO.....	54

INTRODUÇÃO

A corrupção é considerada um dos cinco principais problemas a serem combatidos pelo Brasil, segundo a pesquisa “Retratos da Sociedade Brasileira: Problemas e Prioridades do Brasil para 2014”, realizada pelo IBOPE.

Segundo o “Balanço do Primeiro Ano de Atuação - Ações e Resultados” (2014, p.2), da Controladoria Geral do Município, na *Apresentação* Spinelli comenta:

[...] um ambiente dominado pela corrupção prejudica a concorrência, amplia a desigualdade social e reduz a arrecadação. Afinal, quando não acredita que os recursos decorrentes do pagamento de impostos serão bem aplicados, o cidadão passa a considerar legítima a sonegação.

Tão relevante quanto o combate à corrupção é a melhoria da qualidade do gasto público e para isso tem-se exigido um profundo remodelamento no perfil das organizações públicas a fim de que sejam capazes de atender aos anseios dos mais diversos atores sociais.

Segundo Pereira (1996, p. 1), a crise do Estado implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções. Isso também se verifica nas funções do controle interno público.

A mudança no ambiente naturalmente demanda a adequação das organizações e de seus membros. Variações ocorridas no meio exterior impõem a mudança e influenciam diretamente na sobrevivência e progresso de uma organização em busca do equilíbrio dinâmico.

O texto constitucional em seu artigo 74 trata o controle interno de forma ampla e enfatiza aspectos relacionados à função Auditoria em detrimento das demais funções relacionadas ao controle interno (Controladoria, Ouvidoria e

Corregedoria) e se compararmos as mudanças instituídas no órgão de controle interno da Cidade de São Paulo na última década, nota-se o enfoque da administração voltado a um modelo gerencial de Administração Pública.

No documento da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1994, p.3), citado por Pereira (1996, p.13) afirma-se:

“Novos Paradigmas Gerenciais: a ruptura com estruturas centralizadas, hierárquicas formalizadas e piramidais e sistemas de controle ‘tayloristas’ são elementos de uma verdadeira revolução gerencial em curso, que impõe a incorporação de novos referenciais para as políticas relacionadas com a administração pública, virtualmente enterrando as burocracias tradicionais e abrindo caminho para uma nova e moderna burocracia de Estado”.

Conhecer metodologias que possam auxiliar na mitigação dos efeitos negativos da corrupção, que melhorem a qualidade do gasto público, que capacitem gestores públicos e profissionais para a melhoria de seu desempenho são assuntos que interferem na efetividade das políticas públicas e na consequente melhoria do bem estar social caracterizando assim a importância do tema na pesquisa científica.

Diante desse contexto pretende-se investigar a seguinte questão:

Quais as práticas da Controladoria Geral do Município de São Paulo, no período de 2013 a 2015, que contribuem para a melhoria da qualidade do gasto público?

Objetivos da Pesquisa

Identificar práticas na Gestão do Controle Interno da Cidade de São Paulo, no período de 2013 a 2015, que repercutem na melhoria da qualidade do gasto público.

Objetivos Específicos

1. Avaliar o Modelo Gerencial de Controle Interno Governamental adotado pela Cidade de São Paulo;

2. Diagnosticar as melhores práticas na gestão do controle interno da Cidade de São Paulo que estão diretamente relacionadas à melhoria da qualidade do gasto público.

Referencial teórico

A fim de proporcionar maior suporte aos temas abordados neste trabalho o referencial teórico articula três importantes elementos: O primeiro elemento trata do processo de modernização gerencial da administração pública, o segundo elemento tramita pela área da administração e se refere à questão do Controle Interno na Administração Pública e o terceiro apresenta noções gerais de auditoria.

Estrutura do trabalho

Esta monografia possui a estrutura distribuída em dois capítulos. Após a introdução seguem-se:

O primeiro capítulo apresenta a teorização quanto a mudanças de modelo na administração e a tendência para a adoção a modelo gerencial de Administração Pública. Avalia noções relacionadas ao controle interno e auditoria governamental.

O segundo capítulo trata da análise de dados, do período de 2013 a 2015, com base nos Relatórios anuais de gestão da Controladoria Geral do Município e de suas práticas comparativamente ao referencial teórico.

Em seguida, elencamos as considerações finais e as referências utilizadas para esta pesquisa.

Metodologia

A metodologia deste trabalho será a pesquisa documental que segundo GIL (2002, p. 45), trata-se de: “[...] pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou ainda podem ser reelaborados de acordo com o objeto de pesquisa. [...] na pesquisa documental as fontes são as mais diversas e dispersas”.

Com base nesse conceito, a principal fonte de dados são os Relatórios Anuais de Gestão dos anos de 2013 a 2015 com complementariedade de entrevistas com os principais gestores da organização.

1 REFORMA DA GESTÃO PÚBLICA, CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

Este capítulo visa apresentar referências bibliográficas relativas à reforma da gestão pública associadas com a modernização gerencial, do controle Interno e da auditoria governamental.

1.1 Reformas da Gestão Pública

Segundo Pereira (1996, p.1),

“A crise do Estado implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais protegerem as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. A regulação e a intervenção continuam necessárias, na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infraestrutura - uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competir a nível mundial” [...].

Para ele, não se dissocia a crise econômica da crise política, mas chama atenção a alguns aspectos que identifica relevantes:

Na Tabela 1: Aspectos relevantes da crise econômica e da crise da administração pública democrática, segundo a visão de Pereira (1996, p.3)

Tabela 1: Aspectos relevantes da crise econômica e da crise da administração pública democrática

Crise política	Crise da administração pública burocrática
Primeiro momento relaciona-se à crise do regime militar; Segundo momento – crise de adaptação ao regime democrático Terceiro momento – crise moral que levou ao impeachment de Fernando Collor de Mello associada a uma crise fiscal caracterizada pela perda de crédito público. Falta de competitividade por parte das empresas brasileiras e fracasso do modelo de administração burocrática do Estado.	Início no regime militar que não impôs o enxugamento do Estado ampliou quadros de administradores através de estatais e tendo seu agravamento após a Constituição de 1988 com o enrijecimento burocrático extremo. Em 1985, complementação da transição democrática com agravamento da crise administrativa e com uma visão burocrática dos anos 30.

Fonte: Pereira (1996). Criada pela própria autora.

No mundo, ao mesmo tempo, a administração pública burocrática de Max Weber é implantada nos principais países europeus e nos Estados Unidos. No Brasil, esse processo teve início em 1936, cuja principal característica era a distinção entre o público e o privado e a separação entre o político e o administrador público.

A meritocracia e a influência da administração de empresas para a gestão do grande Estado social se fazia cada vez mais necessárias dada a sua complexidade e efetividade na prestação de serviços públicos. É nessa época que vimos o direcionamento da administração pública para uma gestão cada vez mais gerencial.

Esse processo se desencadeou em 1979 com a grande crise do petróleo. Marcada pela incapacidade do Estado em coordenar o sistema econômico. Misto de crise fiscal e política quanto da forma burocrática pela qual o Estado é administrado.

A administração pública burocrática, no Brasil, teve início no regime militar, mas não eliminou o patrimonialismo que sempre a vitimou. Optou-se pelo recrutamento de administradores através das empresas ao invés de investir em uma mudança de perfil nas carreiras acompanhado por um processo sistemático de abertura de concursos públicos.

Em 1988, o Brasil passa por um enrijecimento burocrático caracterizado por um alto custo e baixa qualidade da administração pública brasileira.

A administração burocrática clássica surge como alternativa para atender ao capitalismo industrial e as democracias parlamentares.

Segundo Pereira (1996, p.5):

“A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. [...] No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público”.

O Estado transforma-se em grande Estado social. Amplia-se os direitos sociais com implementação de políticas públicas: educação, saúde, assistência social, previdência, etc., bem como os papéis assumidos pelo governo tais como: regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infraestrutura.

A necessidade de uma administração pública gerencial, portanto, decorre de problemas não só de crescimento e da decorrente diferenciação de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também de legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania. (PEREIRA, 1996)

A constituição de 1988, com a criação do “regime único”, de forma contraditória, consolida inúmeros privilégios, dentre eles: sistema de aposentadoria com remuneração integral para servidores; criação de aposentadorias especiais com

acúmulo permitido para algumas categorias (a exemplo professores universitários); transformação do cargo de funcionários celetistas de autarquias e fundações em funcionários estatutários. Um grande ônus econômico é assumido pela sociedade e é identificado como um retrocesso burocrático, pois reafirma privilégios compatíveis com o patrimonialismo.

As discussões quanto à necessidade de uma nova visão da administração pública para minimizar os efeitos da crise são observadas nesse período.

A exigência de maior capacidade técnica dos profissionais públicos é crescente.

Iniciativas como a criação da ENAP - Escola Nacional de Administração Pública - tendo como modelo a *ENA – Ecole Nationale d'Administration* - da França, levou à criação da carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental com o objetivo de preparar a organização com foco na modernidade e competitividade internacionais.

A partir de 1995, com o governo Fernando Henrique Cardoso, verificamos dois objetivos estratégicos:

- 1) ajuste fiscal
- 2) tornar a administração pública mais eficiente e moderna com foco nos cidadãos.

Principais atividades implementadas:

No ajuste fiscal: Exoneração de servidores por excesso de quadro, definição de teto os salários de servidores, aumento do tempo e da idade mínima para aposentadoria, bem como de tempo mínimo de exercício no serviço público para garantia de aposentadoria integral.

Na reforma de Estado: fortalecer o núcleo estratégico do Estado e descentralizar a administração pública através de agências autônomas e de organizações sócias. Período caracterizado por terceirizações, partindo da existência de quatro setores dentro do Estado: (1) o núcleo estratégico do Estado, (2) as atividades exclusivas de Estado, (3) os serviços não exclusivos ou competitivos, e (4) a produção de bens e serviços para o mercado. Tal tendência também se espalhou para as estruturas subnacionais correspondentes ao núcleo estratégico.

Os setores de Estado, associados às formas de propriedade e de administração, relacionam-se conforme descrito na Figura 1: Setores do Estado, Formas de Propriedade e de Administração. (PEREIRA. 1996, p.20)

Figura 1: Setores do Estado, Formas de Propriedade e de Administração.

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios	○				○
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Polícia, Regulamentação Fiscalização, Fomento, Seguridade Social Básica	○				○
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	○			○
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais		← Privação	○		○

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995) *Plano Diretor da Reforma do Estado.*

O surgimento dessa nova perspectiva de serviços não exclusivos de Estado, também conhecido como serviço público não estatal, passou a ser prestados através de empresas de economia mista. Para garantir a regularidade dessa nova modalidade, o núcleo estratégico em articulação com o Congresso, Poder Judiciário e demais estruturas estatais definiram leis, políticas públicas, sentenças e acórdãos necessários para a execução dos contratos de gestão. Através dos referidos contratos, as agências autônomas no setor das atividades exclusivas de Estado, e as organizações sociais no setor dos serviços não exclusivos de Estado, os recursos humanos, materiais e econômicos passam a ser disponibilizados.

As agências autônomas são subordinadas ao respectivo Ministério, mas mantém autonomia para gerir o seu orçamento global, seus funcionários e realizar compras obedecendo aos critérios estabelecidos na lei de licitações.

Condizente com a concepção de Estado moderno, o setor de bens e serviços passou a ser prestado por empresas privadas, motivo pelo qual se verificou o programa de privatização. A única exceção feita nos casos de monopólios naturais, sendo seguida de um processo de regulação de preços e qualidade de serviços.

E por fim, chama-se a atenção para a propriedade pública não estatal. Seguindo a perspectiva que, no capitalismo contemporâneo, admitem-se três formas de propriedade a considerar: (1) a propriedade privada, voltada para a realização de lucro (empresas) ou de consumo privado (famílias); (2) a propriedade pública estatal; e (3) a propriedade pública não estatal. (PEREIRA. 1996, p.21)

A propriedade no setor dos serviços não exclusivos deverá ser pública não estatal para justificar os subsídios recebidos por parte do Estado. A correlação

entre o público e o privado nessas instituições torna necessária a construção de um sistema de parcerias entre os novos atores e, conseqüentemente, amplia a participação da sociedade na esfera pública.

Esse movimento de reformas é percebido no mundo todo.

Todas essas mudanças implicam em adaptações necessárias tanto por parte do Estado quanto por parte da sociedade.

Segundo Pereira (2001, p.6), em seu artigo “Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da America Latina, no entanto*:

A literatura sobre a “reforma administrativa” na América Latina é tão enorme quanto o número de tentativas de se fazer reformas na região. Peter Spink, que fez um exame da área, observou que as burocracias latino-americanas parecem estar permanentemente engajadas na reforma administrativa: “O tema da reforma administrativa e, mais recentemente, da reforma do Estado, manteve uma presença visível na América Latina na maioria dos últimos 70 anos”. Mas, em todos os casos estudados, a reforma administrativa significou a reforma burocrática. O objetivo era estabelecer em cada país latino-americano um serviço público como o francês, o alemão ou, pelo menos, o americano... “O desafio era superar o patrimonialismo, para transformar a administração pública profissional.”

As sociedades dos países latino-americanos assumem um comportamento de participação social em função da terceirização das políticas públicas aos níveis locais, ampliando as formas de controle social, bem como a exigência de maior transparência nos atos da administração pública.

As formas de controle tanto internos quanto externos também sofrem transformações com o intuito de atender um rol de exigências civis cada vez maiores.

Esses processos de controle social associam uma tendência na implantação de reforma administrativa gerencial a partir de 1995 com o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” e cuja execução, na época, era de

responsabilidade do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), pois nesses processos, investimentos na capacitação de administradores públicos era imprescindível para que a organização pública se tornasse mais eficiente.

Os controles internos dessa nova administração pública também acompanharam as mudanças.

1.2 Noções Gerais do Controle Interno

Segundo a norma COSO I (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) - ,a definição de controle interno é:

Controle Interno é um processo realizado pela diretoria, por todos os níveis de gerência e por outras pessoas da entidade, projetado para fornecer segurança razoável quanto à consecução de objetivos nas seguintes categorias: a) eficácia e eficiência das operações; b) confiabilidade de relatórios financeiros; c) cumprimento de leis e regulamentações aplicáveis. (COSO I. 1992, p. 1)

Esta definição é utilizada no mundo pelos principais órgãos de referência, a saber:

Federação Internacional de Contadores (*International Federation of Accountants-IFAC*), que emite as *International Standards on Auditng - ISA* (Normas Internacionais de Auditoria), também incorporou todos os elementos introduzidos pelo COSO na norma denominada *Matter 400 – Risk Assessments and Internal Control* (Avaliações de Risco e Controle Interno). O Instituto Internacional de Auditores Internos (*Institute of Internal Auditors-IIA*), pela definição ampla que vem adotando para controles internos, denota sua adesão aos conceitos introduzidos pelo COSO. (TCU, 2009)

O modelo COSO I passou a ser referência no mundo por uniformizar definições de controle interno pelos seguintes motivos: definir componentes, objetivos e objetos do controle interno em um modelo integrado; delinear papéis e responsabilidades da administração; estabelecer padrões para implementação e validação e criar um meio para monitorar, avaliar e reportar controles internos. Ela

utiliza o gerenciamento de riscos em sua base conceitual e a utilização dessa metodologia na administração pública, em países como Reino Unido, Canadá e África do Sul, [...] “tem sido um enorme marco no progresso da auditoria interna e governança nesses países” (MCNAMEE e SELIM, 1999 apud DAVIS, BLASCHEK, 2006, p.11).

Segundo a publicação Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública - Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países alerta quanto à necessidade de não haver discrepâncias quanto ao entendimento de alguns conceitos básicos:

Alerte-se que o controle interno, da própria entidade, objeto do presente estudo, não deve ser confundido com o sistema de controle interno a que se refere o artigo 74, da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Com efeito, as disposições constitucionais trouxeram uma aparente confusão no que diz respeito à terminologia da área de controles, o que tem levado a esforços para estabelecimento de conceitos, inclusive em textos legais, como os citados por Araújo (2006, p.2), a seguir, após admitir que “não obstante tipificar as finalidades do sistema de controle interno, o constituinte não apresentou – e não deveria fazê-lo – o **conceito** dessa importante atividade para a consecução dos resultados de uma gestão.”

No âmbito de algumas unidades do sistema federativo brasileiro ocorreram felizes tentativas de, por meio de legislação ordinária, apresentar conceitos do sistema de controle interno como, por exemplo, o Decreto n.º 14.271, de 21 de agosto de 2003, da Prefeitura Municipal de Porto Alegre:

Art. 3º Para fins deste Decreto considera-se:

I – Controle Interno: conjunto de métodos e processos adotados com a finalidade de comprovar atos e fatos, impedir erros e fraudes e otimizar a eficiência da Administração.

II – Sistema de Controle Interno: conjunto das atividades de controle exercidas pelas diversas unidades técnicas da Administração, organizadas e articuladas a partir de uma unidade central de coordenação.

III – Auditoria: atividade de controle, realizada consoante normas e procedimentos de auditoria, que compreende o exame detalhado, total, parcial ou pontual, dos atos administrativos e fatos contábeis com a finalidade de verificar se as operações foram realizadas de maneira apropriada e registradas de acordo com o aparato legal. (TCU, 2009),

Essa mesma publicação chama a atenção para que a auditoria não seja confundida como o controle interno ou como a unidade de controle interno. Ela

integra o sistema de controle interno, cabendo-lhe avaliar a qualidade dos processos.

Na visão ampla e como uma tendência de inovação da estrutura do controle interno governamental, as controladorias assumem quatro macro funções: Ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição.

A perfeita integração das atividades das macro funções do sistema de controle interno conduzem os órgãos de controle a atuar para prevenir e combater a corrupção, garantir a defesa do patrimônio público, promover a transparência e a participação social e contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

Segundo a PEC (Proposta de Emenda à Constituição) 45/2009, a proposta de emenda à constituição prevê duas exigências para as atividades do sistema de controle interno: que sejam desenhadas por órgãos de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas na forma da lei.

1.2.1 Histórico do Controle Interno no Brasil

Compreender o processo histórico do controle interno, bem como suas evoluções no Brasil é imprescindível para a avaliação do órgão central de controle interno da cidade de São Paulo, foco da minha pesquisa.

Consideraremos tanto o histórico quanto as evoluções do controle interno no site do Tribunal de Contas da União, disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2541195.PDF>> e visitado em 01/07/2015

Segundo Lima (2012, p.16), “é possível traçar uma linha histórica do controle no Brasil com o seguinte eixo temporal”:

Em 1680, criaram-se as Juntas das Fazendas das Capitâneas e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Portugal.

A partir do Código Pombalino, de 1761, surge uma Corte de avaliação financeira.

A Carta Régia de 1764 determina a implantação de Juntas da Fazenda no Rio de Janeiro e nas Capitâneas.

Em 1808, foi instalado o Erário Régio e criado o Conselho da Fazenda, que tinha como atribuição acompanhar e controlar a execução da despesa pública de todos os dados referentes ao patrimônio e aos fundos públicos, com a chegada da família Real ao Brasil.

Em 1822, com a Proclamação da Independência, foi instituído o Tesouro Nacional, com características de tribunal. Teoricamente, a partir de então, foram dados os primeiros passos no sentido de controlar a gestão governamental por meio de orçamentos públicos e de balanços gerais.

Em 1831, foi criado o Tribunal do Tesouro Público Nacional. Este agrupava as atividades fiscalizadoras do Tesouro Nacional e do Conselho da Fazenda, competia-lhe a administração da despesa e da receita públicas, da contabilidade e dos bens nacionais, o recebimento das prestações de contas anuais de todas as repartições e a análise dos empréstimos e da legislação fazendária.

Em 1850, com a reforma administrativa daquele ano, confirmou-se a competência do Tribunal do Tesouro Público Nacional sobre a suprema administração da Fazenda.

Em 1858, o Tribunal do Tesouro teve ampliada sua competência com a criação de uma Diretoria de Tomada de Contas.

Em 1889, com a Proclamação da República e o fortalecimento institucional das atividades legislativas, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, que o Decreto n.º 966-A foi criado o Tribunal de Contas da União.

Silva (2004, p. 208) registra que desde 1922 existia no Brasil a preocupação com o controle no setor público. Naquela época o controle interno atuava examinando e validando as informações sob os aspectos da legalidade e da formalidade. Sua preocupação era no sentido de atender aos órgãos de fiscalização externa e não à avaliação da forma como os administradores atuavam na prestação dos serviços públicos.

A Lei 4.536, de janeiro de 1922, organizou o Código de Contabilidade da União, regulamentado pelo Decreto 15.783 também de 1922, que aprovou o regulamento da Contabilidade Pública.

Em 1930, devido ao fechamento do Congresso Nacional, decorrente da Revolução de 1930, não ocorreu a prestação de contas pelo Executivo por um período de três anos.

Tribunal de Contas somente foi revitalizado com a Constituição Federal de 1934, onde aparece como órgão de cooperação nas atividades governamentais.

A partir de 1935, o Tribunal passou a responder consultas de Ministros de Estado, acerca da legislação orçamentária, contábil e

financeira e a expedir instruções dentro de sua área de atuação (levantamento e tomada de contas).

Em 1936, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, o interesse público e o controle a priori passam a determinar uma fase denominada como administração burocrática.

Com a Constituição de 1937, na vigência do Estado Novo, alguns contratos passaram a prescindir de registro junto ao Tribunal, juntamente com despesas de tipo: representação, excursão, hospedagem etc.

Até 1945, o Estado começa ampliar suas funções econômicas, introduzindo uma administração mais gerencial, utilizando-se princípios e técnicas da iniciativa privada, mas com ênfase no interesse público.

Em 1946, com a redemocratização do país, restabelece-se a autonomia do Tribunal de Contas. Houve progressos no controle orçamentário

A Constituição de 1946 clarificou o assunto, na órbita constitucional, pois em seu art. 22 assim dispôs:

Art. 22. A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada, na União, pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e, nos Estados e Municípios, pela forma que for estabelecida nas Constituições Estaduais.

Em 1949, a Lei Orgânica N.º 830/49 inclui entre as atribuições do Tribunal de Contas a fiscalização da receita.

A Constituição de 1967 aprimorou a norma geral sobre controle, encontrando-se, nos artigos 16 e 70, estas determinações:

Art. 16. A fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituído por lei. (...)

Art. 70. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

Assim, existiram dois momentos marcantes até 1967 em termos de controle na Administração Pública: o primeiro, com o Regulamento de Contabilidade Pública, de 1922; o segundo, com a edição da Lei Federal nº 4.320 de 1964.

Em 1969, com o advento da Reforma Administrativa de 1969, a importância do controle foi destacada e deixou clara sua função de proteção ao Patrimônio Público, por meio de normas voltadas para a fiscalização e o acompanhamento dos controles, registros, e aplicação dos recursos públicos, zelando e protegendo dessa forma, o Gestor Público, de penalidades e ações futuras, dos órgãos de fiscalização do Poder Público.

Na Constituição Federal de 1988, porém, o controle da Administração Pública foi bem delineado, fazendo referência ao sistema de controle interno, que deve ser institucionalizado, mediante lei, em cada esfera de governo. Nos três níveis, envolve um conjunto de atividades de controle exercidas internamente em toda a estrutura organizacional, sob a coordenação de um órgão central (ou cargo devidamente formalizado), delineando a abrangência da estrutura do Sistema de Controle Interno.

1.2.2 Principais Avanços do Controle Interno Federal na Atualidade

Segundo o Plano 2022 “Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção” (Lima, apud BRASIL, 2009), da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, estes são os principais avanços na área de Controle Interno no Brasil até 2009, disponível em:

<<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2541195.PDF>> e visitado em 01/07/2015:

2003: Transformação da Corregedoria-Geral em Controladoria Geral da União (Lei n^o 10.683) com as funções de controle interno, disciplinar, promoção da transparência e da cidadania, aprimoramento do marco legal para prevenção e combate à corrupção, bem como a coordenação das ouvidorias federais.

2003-2009: Parcerias com organizações de âmbito nacional (MPF, AGU, DPF, MPE) e internacional (ONU, OEA, OCDE, UNODC).

2003-2009: Programa de Fiscalização da execução de recursos federais transferidos aos municípios mediante sorteio público de municípios (1.751 municípios de pequeno e médio porte).

2003-2009: Atividade Correcional: 2.398 servidores públicos estatutários e 3.973 contratados pelo regime celetista demitidos do serviço público.

2004-2009: Operações Especiais – além dos trabalhos regulares de fiscalização e auditoria, a CGU realiza ações de controle em objetos selecionados utilizando-se de informações previamente coletadas nos trabalhos regulares, em que se identifique um padrão de desvios e irregularidades, ou por decisão compartilhada com outros órgãos de defesa do Estado, tais como a Polícia Federal ou o Ministério Público, destacando-se as seguintes operações: Sanguessuga, Rapina (Maranhão), Telhado de Vidro (Rio de Janeiro), Higia (Rio Grande do Norte), Pasárgada (Minas Gerais); João de Barro; Toque de Midas (Amapá), Nêmesis (Maranhão); Vassoura de Bruxa (Bahia), Dupla Face (Mato Grosso); Fumaça; Orthoptera, Transparência, Gárgula.

2004: Criação do Portal da Transparência com informações sobre programas oficiais. Mais de um milhão e quatrocentas mil visitas em 2009. O Portal abriga, também, o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, com 1.671 registros.

2005: Instituição, por meio do Decreto n^o 5.483/2005, da Sindicância Patrimonial, procedimento investigatório, destinado a apurar corrupção ou improbidade administrativa, que importe em enriquecimento ilícito, praticado por servidor público, já tendo sido instaurados 96 procedimentos.

2006-2009: Articulações com organismos internacionais - A CGU acompanha a implementação, no Brasil, das medidas previstas em três tratados internacionais ratificados na área de prevenção e combate à corrupção: Convenção da ONU, Convenção da OEA e Convenção da OCDE. Tem-se, ainda, assumido papel proativo na cooperação para troca e disseminação de conhecimento relacionado

às temáticas de combate à corrupção e fortalecimento da gestão pública em países de língua portuguesa e da América Latina.

2008: Criação do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público de capacitação de cidadãos, alunos e professores para acompanhar a atuação do setor público, abrangendo: 1.353 municípios brasileiros envolvidos, mais de 33 mil cidadãos capacitados, além de 743.891 alunos e 23.705 professores, nas atividades voltadas ao público infanto-juvenil. As edições locais dos Concursos Culturais, no âmbito desse programa, envolveram 41.887 estudantes e 1.326 professores em 37 municípios de 22 Unidades da Federação, com uma média de 1.900 alunos mobilizados por Regional. Outra linha de atuação diz respeito ao 3º Concurso de Desenho e Redação da CGU, realizado em 2009, o qual mobilizou mais de 145 mil alunos e quase seis mil professores em mais de 1.300 escolas de ensino fundamental e médio em 26 Unidades da Federação.

2008: Implantação do Programa de Fortalecimento da Gestão Pública, com o intuito de contribuir para boa e regular aplicação dos recursos públicos pelos entes federados brasileiros, por meio da promoção das seguintes ações: i) capacitação de agentes públicos; ii) distribuição de bibliografia técnica; iii) fortalecimento da capacidade institucional dos controles internos, contando, atualmente, com 576 municípios atendidos, com capacitações realizadas com mais de seis mil servidores públicos.

2008: Criação do Observatório da Despesa Pública (ODP), unidade voltada à aplicação de metodologia científica, apoiada em tecnologia da informação de ponta, para a produção de informações que visam subsidiar e acelerar a tomada de decisões estratégicas, por meio do monitoramento dos gastos públicos. As análises conduzidas no ODP são direcionadas à identificação de situações que possam constituir irregularidades, a fim de evitá-las antes que ocorram.

2008: lançamento do *site* infantil “Criança Cidadã – Portalzinho da CGU”, que tem por objetivo mostrar às crianças a importância do exercício do controle social e de zelar por tudo o que é público, bem como de estimular nos pequenos, desde cedo, os valores da ética e da cidadania, e do Projeto “Um por todos e todos por um! – Pela ética e cidadania”, desenvolvido em parceria com o Instituto Cultural Maurício de Sousa, que conta com o apoio da Turma da Mônica para fortalecer as ações que a CGU vem desenvolvendo para estimular o acesso do público infantil ao tema da cidadania, da prevenção à corrupção e ao exercício do Controle Social.

2009: Paralelamente às ações de educação presencial, foi instituída a Escola Virtual da CGU, como um instrumento de promoção da cidadania, integridade pública e prevenção da corrupção por meio de mecanismos e técnicas de Educação a Distância (EaD). A escola concentra-se em duas grandes áreas temáticas: Educação para a cidadania e Fortalecimento da gestão pública, contando, até o momento, com mais de 11 mil participantes.

2009: Articulação com o setor empresarial – lançado, em parceria com o Grupo de Trabalho do Pacto Empresarial pela Integridade e Contra Corrupção, do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, o manual “A Responsabilidade Social das Empresas no Combate à Corrupção”, que apresenta um guia para orientar empresas a construir um ambiente íntegro e de combate à corrupção, já tendo sido distribuídas mais de 11 mil cópias da publicação a empresas e demais entidades empresariais.

1.3 Noções Gerais de Auditoria Pública

A função auditoria, no sistema de controle é a de maior maturidade, pois suas ações foram desenvolvidas desde a criação dos primeiros órgãos formais de controle interno. O conhecimento detalhado das atividades desempenhadas por essa função tem relevância na análise a que esse trabalho se propõe.

Segundo o CONACI (Conselho Nacional de Controle Interno), descrevemos abaixo os critérios adotados para definição de auditorias e suas principais atividades através da Tabela 2: Critérios adotados para definição de auditoria e suas principais atividades.

Os objetivos estratégicos da função auditoria estão diretamente ligados aos atos administrativos. Dentre os seus efeitos benéficos estão a melhoria do gasto público, a regularidade dos atos e fatos da administração, a possibilidade da evolução dos canais com a sociedade e fomento à transparência e *accountability*. Além disso, pode gerar um efeito educativo na organização dentre servidores e gestores públicos com as análises e orientação contidas nos processos que auditam.

Tabela 2: Critérios adotados para definição de auditoria e suas principais atividades

Critérios para definição de auditoria	Principais atividades
Denúncias e matérias vinculadas pela imprensa; Relevância orçamentária e financeira; Demandas de dirigente para inclusão no planejamento de auditoria; Relevâncias dos programas e projetos; Frequência de inconformidades em áreas específicas; Volume de contratos e transações; Áreas de vulnerabilidade por deficiências de mecanismos de controle; Impacto para o cidadão e volume de recursos; Demandas oriundas do planejamento estratégico do Município; Metodologia baseada em risco; Áreas específicas sem auditoria por expressivo tempo	Monitorar recomendações sugeridas; Elaborar relatórios, pareceres, certificados, notas técnicas e outros instrumentos de comunicação de auditoria; Elaborar o plano de auditoria; Realizar auditorias especiais Apurar os atos e fatos divulgados ou denunciados como ilegais ou irregularidades praticados por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos; Comprovar legalidade dos atos da gestão; Supervisionar o sistema de controle interno; Fiscalizar o cumprimento da LRF; Elaborar relatório anual sobre as contas do governo; Avaliar os resultados da gestão; Elaborar certificado de auditoria em tomada de conta especial; Analisar minuta de editais e contratos; Elaborar relatório de avaliação das contas anuais de exercícios financeiros dos administradores e gestores dos órgãos e entidades; Realizar tomada de conta especial; Acompanhar a programação financeira dos órgãos e entidades; Avaliar os riscos de auditoria e elaborar matriz de risco

Fonte: Adaptado do CONACI (2014) e disponível em <http://conaci.org.br/wp-content/uploads/2015/01/Livro-Conaci.pdf>.

Com base nos critérios e principais atividades da auditoria, a aplicabilidade desses processos exige das organizações capacidade técnica cada vez maior.

A profissionalização dos servidores e gestores públicos frente às exigências geradas pela gestão pública gerencial é notória.

Diversos países da OCDE quanto países da América Latina criaram metodologias com o objetivo de elevar a profissionalização dos gestores públicos. No Brasil, o que se percebe é tentativas de construção de carreiras específicas de

gestores públicos e/ou especialistas de gestão de políticas públicas. Essa tendência também se observa nos órgãos de controle interno governamental.

2 ANÁLISE EMPÍRICA DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Na cidade de São Paulo, em maio/2013, a PMSP criou o órgão central de controle interno – Controladoria Geral do Município. A mudança quebra paradigmas e amplia funções relacionadas ao controle, amplia a estrutura organizacional do órgão, altera hierarquia e reestrutura recursos humanos, materiais e financeiros e dá outras providências.

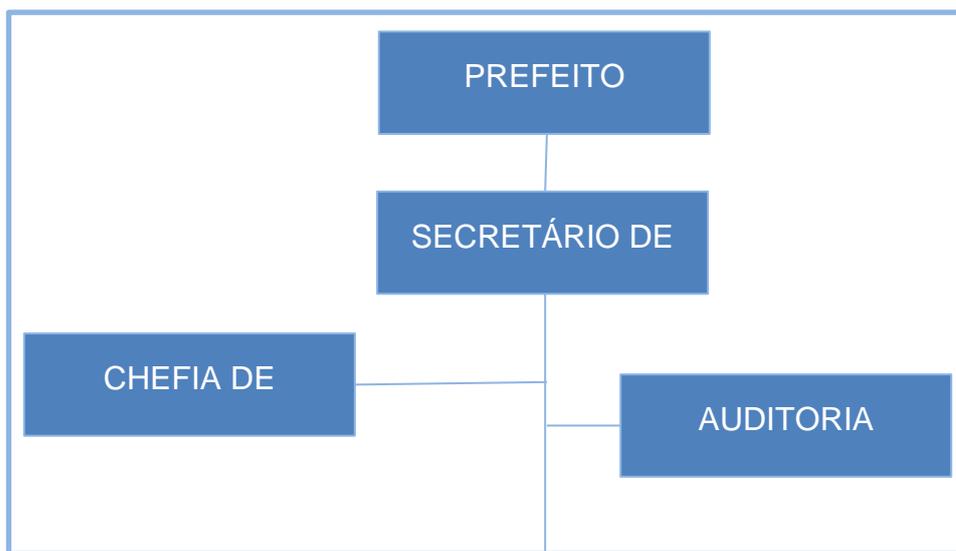
Analisaremos o órgão de controle interno sobre três aspectos: as perspectivas da reforma da administração pública para um modelo gerencial, suas interações com as funções do controle interno e as normas de auditoria e buscando identificar práticas de gestão que repercutem na melhoria da qualidade do gasto público.

2.1 Estrutura Organizacional

Na última década, a estrutura organizacional do órgão de controle interno da cidade de São Paulo sofreu duas alterações estruturais. Apesar dos objetivos dessa monografia delimitar a nossa análise no período de 2013 a 2015, as alterações sofridas no órgão de controle interno influenciaram as decisões estratégicas da organização e, conseqüentemente nas atividades que analisaremos.

Em 2006, teve sua estrutura alterada pelo Decreto nº 47.549 de 04/08/2006, conforme o organograma abaixo:

Figura 2: Organograma SF conforme Decreto 47.549/2006



Fonte: Decreto 47.549/2006 adaptado pela autora.

A unidade de controle interno era denominada AUDIG – Auditoria Geral e tinha as seguintes subdivisões, conforme Decreto 47.549/2006:

Art. 5º. A Auditoria Geral compõe-se de:

I - Divisão de Auditoria Operacional - DIAOP;

II - Divisão de Auditoria de Desempenho - DIADE;

III - Divisão de Auditoria Contábil - DIAUC;

IV - Divisão de Auditoria de Sistemas - DIASI;

V - Divisão de Auditoria Interna – DIAIT

Em maio de 2013, a Lei 15.764, transforma o órgão de controle interno em órgão central de controle interno e amplia as funções de controle. Antes da lei, o enfoque estava centrado nas atividades de auditoria e fiscalização.

O organograma atual da Controladoria Geral do Município da PMSP é o seguinte:

Figura 3: Organograma da Controladoria Geral do Município da PMSP



Fonte: CGM

Cabe ressaltar que a *Ouvidoria Geral* foi criada pela lei 13.167, em 2001 e a *Corregedoria Geral* criada pela lei 14.349, em 2007.

A Lei 15.764/2013 integra todos esses órgãos e estrutura as funções de controle. Essa nova dinâmica, na percepção de alguns gestores desses processos, trouxe ganhos, pois melhora a agilidade nos processos, integra as funções, facilita desenvolvimento de ações conjuntas e corrobora para a construção de uma visão sistêmica do controle e direcionamento estratégico único.

Pensando na estrutura dos recursos humanos, passou a ser considerada a percepção dos órgãos de controles, tanto interno quanto externo da administração pública, da necessidade de criação de carreiras específicas de controle.

Os reflexos da globalização justificam tal mudança. Apenas como efeito ilustrativo, o exercício das atividades de controle, anteriores à criação da CGM, tanto na Auditoria Geral quanto na Corregedoria Geral eram quase que exclusivamente das carreiras de contador e procurador, respectivamente.

No caso da Ouvidoria, os profissionais eram de formações variadas, uma vez que os cargos foram criados como sendo de livre provimento em comissão e indicados pelo prefeito.

Por força da criação da CGM em 2013, a PMSP cria as carreiras de Auditor Municipal de Controle Interno e de Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Em artigo publicado na seção "Tendências/ Debates" do jornal "Folha de S. Paulo" do dia 12/08/2014, e disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=176524>, destacam as iniciativas da Prefeitura de São Paulo para aumentar a eficiência da gestão. Abaixo, a parcial do texto publicado:

“Nossa cidade, com população e orçamento numericamente maiores do que muitos estados brasileiros, igualmente demanda a presença de uma carreira de gestores, bem remunerada e com competências amplas. Elevando a capacidade de formulação, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas, esses profissionais contribuirão para a modernização da gestão, a racionalização de processos, o uso eficiente dos recursos públicos, a redução das despesas, a realização de melhores contratações e a prestação de melhores serviços ao cidadão.

A profissionalização do núcleo estratégico da administração não exclui outras formas de formulação e implementação de políticas, como a realização de parcerias com universidades. “Ao contrário, qualifica o instrumento de parceria e permite melhor internalização do conhecimento gerado”.

Tal justificativa reafirma a estratégia e tendência das organizações públicas quanto à necessidade de gestores e profissionais públicos com competências técnicas que atendam as especificidades da gestão pública gerencial.

O concurso para ingresso nessas novas carreiras ainda não foi realizado, mas já tem autorização publicada em 13/06/2015 para contratação de 100 profissionais de cada carreira.

2.2 Análise das atividades desenvolvidas pela CGM no período de 2012 a 2015

Iniciaremos com as atividades relacionadas à Lei de Acesso à Informação que, em São Paulo, desde 2012 vem investindo em melhorias no e-Sic, sistema criado para registro e controle de todos os pedidos de informação gerados pelos canais de comunicação (email e telefone) criados para o recebimento das demandas. O Decreto nº 53.623 regulamenta a LAI no âmbito do Executivo Municipal.

Inicialmente, as atividades estavam sobre a responsabilidade da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEMPLA) e, em 2013, transferidas para a CGM.

Segundo o Relatório Anual 2012-2013 disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/relatoriossic_1369864039.pdf>, estudos foram realizados pela CGM e melhorias foram empregadas no referido sistema e dentre elas, estão:

workshops para subsidiar servidores municipais sobre a legislação; aperfeiçoamento do sistema eletrônico existente (e-SIC – sistema eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão); desenvolvimento de cartilha de orientação aos servidores; e iniciamos atendimentos *in-loco* a diversas unidades da Administração Municipal, além de recebermos servidores para atendimentos presenciais em nossas dependências. (CGM, 2013)

Para dar celeridade às solicitações, controles foram adicionados, tais como:

redirecionamento dos pedidos de informação entre órgãos da prefeitura, elaboração de relatórios, rotina de sinalização de protocolos em vias de encerramento de prazo, sinalização de novas solicitações por e-mail, banco de dados para extração de informações que sirvam de indicadores.

Tais processos ampliam os acessos da sociedade assim como a transparência dos atos administrativos.

Figura 4 - Quantidade de pedidos de informação de agosto/2012 a maio/2013



Fonte: CGM (2013, p. 21) – Relatório Anual 2012-2013 disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/relatorioesic_1369864039.pdf> acessado em 21/07/2014.

Análise da divisão entre pessoa física e pessoa jurídica, dentre os pedidos de informação realizados:

Figura 5 – Perfil dos usuários

Total de Cadastros	Total	%
Jurídica	22	4,09
Física	516	95,91
Total	538	100

Fonte: CGM (2013, p. 21) – Relatório Anual 2012-2013 disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/relatorioesic_1369864039.pdf> acessado em 21/07/2014.

No que diz respeito a informações classificadas entre junho de 2012 e maio de 2013, tivemos informações detidas por três Secretarias, a saber:

CGM – Controladoria Geral do Município - duas

SMADS - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – uma

SMSU – Secretaria Municipal de Segurança Urbana – três

No Relatório Anual LAI 2013-2014, algumas atualizações relevantes foram implementadas, dentre elas:

A instituição do Catálogo Municipal de Bases de Dados (CMBD), a obrigatoriedade de publicação na íntegra de todos os contratos firmados pela Prefeitura de São Paulo e o aperfeiçoamento de procedimentos, fluxos e prazos no sistema e-SIC. Essas alterações foram instituídas pelo Decreto 54.779/2014.

A construção do CMBD teve a participação da Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI) da CGM e do Departamento de Produção e Análise de Informação (DEINFO) da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Isso demonstra a ação estratégica do órgão central de controle interno de desenvolvimento de parcerias com os demais órgãos da PMSP.

Novas adequações no sistema e-SIC foram novamente implementadas. Reestruturaram a forma de registro de pedidos e nos fluxos do sistema e também nos prazos de tramitação.

A constância de propósito e a busca da melhoria contínua são perceptíveis nos esforços demonstrados no relatório anual LAI 2013-2014. (CGM, 2014)

A Divisão também criou procedimento padronizado com o objetivo de orientar as pastas governamentais quanto aos processos relacionados aos pedidos de informações e formas de controle gerencial de demandas.

Abaixo, demonstra-se o resultado de pedidos de informação no período de 2013-2104, conforme Figura 6 – Quantidade de pedidos de informação de maio/2013 a abril/2014:

Figura 6 - Quantidade de pedidos de informação de maio/2013 a abril/2014

Status	Total
Pedido Atendido	2198
Pedido indeferido	414
1º Recurso atendido	147
1º Recurso indeferido	52
2º Recurso atendido	19
2º Recurso indeferido	12
3º Recurso atendido	1
3º Recurso indeferido	9
Total	2852

Fonte: CGM (2014, p. 10) – Relatório Anual 2013-2014 disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/arquivos/relatorio_lai_2014.pdf> acessado em 21/07/204.

A forma de análise dos dados de um ano para o outro sofreram evoluções, pois estão acompanhados de nota explicativa dos dados. Tal ação facilita a compreensão dos dados e tem caráter educativo.

No que diz respeito a informações classificadas entre maio de 2013 e abril de 2014, foram detidas por três Secretarias, a saber:

CGM – Controladoria Geral do Município - cinco

SMADS - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – duas

SMSU – Secretaria Municipal de Segurança Urbana – três

No Relatório Anual LAI 2014-2015, onde os dados estão disponíveis em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/Relatorio_LAI>

_2015.pdf> e foram acessados em 21/07/2015, incluíram aos dados divulgados: o número de solicitações por órgão ou entidade (anual ou mês a mês), e “Recurso de Ofício”, Essa funcionalidade existe no e-SIC. Ele registra automaticamente um recurso quando não existe resposta do órgão dentro do prazo legal, seja na fase inicial quanto nas fases recursais, como s verifica na Figura 7:

Figura 7 - Quantidade de pedidos de informação de maio/2014 a abril/2015

Situação	Quantidade
Fase inicial	2434
<i>Atendidos</i>	2038
<i>Indeferidos</i>	396
Abertura de 1º Recurso	180
<i>Deferido</i>	126
<i>Indeferido</i>	54
Abertura de 2º Recurso	77
<i>Deferido</i>	46
<i>Indeferido</i>	31
Abertura de 3º Recurso	19
<i>Deferido</i>	8
<i>Indeferido</i>	11
*Em análise	202
TOTAL	2912

Fonte: CGM (2015, p. 10) – Relatório Anual 2014-2015 disponível em:
<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/Relatorio_LAI_2015.pdf>
acessado em 21/07/2014.

Neste período, incluíram aos dados divulgados: o número de solicitações por órgão ou entidade (anual ou mês a mês), e “Recurso de Ofício”, Essa funcionalidade existe no e-SIC. Ele registra automaticamente um recurso quando

não existe resposta do órgão dentro do prazo legal, seja na fase inicial quanto nas fases recursais.

Outro fator relevante é a análise do perfil dos usuários, bem como o acompanhamento da quantidade de solicitações por usuário.

A COPI, neste período, realizou intendo processo de capacitação e de oficinas com foco voltado tanto a servidores quanto cidadãos. Participou desses eventos um total de 1058 pessoas.

Segundo o Relatório Anual 2014/2015, [...] “os eventos formativos tiveram o objetivo principal de disseminar a cultura de acesso à informação na administração pública e na sociedade, além de fornecer diretrizes e instrumentos para a garantia desse direito fundamental”. (CGM. 2015, p.5)

Esses dados, dados, por entender ser importantes conhecer a descrição e resultados da atividade, serão incluídos como Anexo desta monografia..

O que podemos perceber nas atividades é que: apresentam diversificação de propósitos e objetivos e buscam atingir públicos diversos.

Os relatórios da Ouvidoria Geral estão disponibilizados no site da Controladoria desde 2002. O seu formato possui todas as análises dos dados, metodologia de trabalho, faz comparativos de séries históricas e servem como referencial de pesquisa.

Desde 2007, a Ouvidoria Geral disponibiliza os dados no formato mensal, além dos formatos trimestrais e anuais.

A partir de agosto/2013, os arquivos eram disponibilizado em versão PDF e Excel e, a partir de janeiro de 2014 todos os dados eram disponibilizados nas versões ODS (Open Document), Excel e CVS(.rar)

Em 2013, a Ouvidoria passa a integrar a CGM e por esse motivo, adicionam as estatísticas de transparência referente ao atendimento da LAI.

Nos períodos de 2012 a 2015, objeto de nossa análise, a ouvidoria inclui informação adicional aos seus relatórios chamando a atenção quanto à preocupação da organização na ampliação de atividades com foco nos processos participativos e na melhoria da qualidade da prestação de serviços públicos.

Outro fator interessante relacionado à Ouvidoria Geral é a disponibilização de canal telefônico para o agendamento de visitas por parte de estudantes, professores e pesquisadores do tema. Possui um centro de documentação.

A participação da unidade em eventos externos, seminários, reuniões técnicas, fóruns temáticos e nas capacitações desenvolvidas pelo próprio órgão propiciam ambiente de *benchmarking* e abre espaço para novas possibilidades atuação.

Analisaremos a seguir os Relatórios da coordenadoria de auditoria.

Para essa análise, entendo ser importante resgatar alguns conceitos relevantes e que fazem parte das regras internacionais de auditoria.

Segundo a INTOSAI, consultada através do documento disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/files/file/auditoria/normas/intosal1.pdf>>, consideram-se dois tipos de auditoria de avaliação da administração pública, a saber:

1. Auditoria de regularidade e
2. Auditoria de otimização de recursos (em alguns casos a norma INTOSAI a denominará de auditoria de gestão).

O que vai diferir uma da outra é que na auditoria de gestão vai se verificar a economia, a eficiência e a eficácia.

A auditoria de regularidade constitui parte essencial da auditoria pública e tem por objetivo:

- (a) certificar que as entidades responsáveis cumpriram sua obrigação de prestar contas, o que envolve o exame e a avaliação dos registros financeiros e a emissão de parecer sobre as demonstrações financeiras;
- (b) emitir parecer sobre as contas do governo;
- (c) auditar os sistemas e as operações financeiras, incluindo o exame da observância às disposições legais e regulamentares aplicáveis;
- (d) auditar o controle interno e as funções da auditoria interna;
- (e) auditar a probidade e a propriedade das decisões administrativas tomadas pela entidade auditada e
- (f) informar sobre quaisquer outros assuntos, decorrentes ou relacionados com a auditoria, que a EFS considere necessário revelar. (INTOSAI, p. 36)

Ainda, segundo a INTOSAI (1992, p. 37 e 38):

“A auditoria de otimização de recursos preocupa-se em verificar a economia, a eficiência e a eficácia, e tem por objetivo:

- (a) determinar se a administração desempenhou suas atividades com economia, de acordo com princípios, práticas e políticas administrativas corretas;
- (b) determinar se os recursos humanos, financeiros e de qualquer outra natureza são utilizados com eficiência, incluindo o exame dos procedimentos de mensuração e controle do desempenho e as providências adotadas pelas entidades auditadas para sanar as deficiências detectadas e
- (c) determinar a eficácia do desempenho das entidades auditadas em relação ao alcance de seus objetivos e avaliar o verdadeiro efeito de suas atividades em comparação com o efeito esperado.”

Analisando os relatórios da coordenadoria de auditoria disponíveis em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/relatorios/index.php?p=172575, observamos:

As auditorias realizadas pela unidade recebem um número de Ordem de Serviço. Temos disponíveis para consulta ordens de serviços do período de 07/02/2013 a 10/12/2014, dando um total de 76 auditorias no período.

Dentre as elencadas, duas foram motivo de matéria na grande mídia, conforme demonstro na Tabela 3 – Descrição das auditorias veiculadas na mídia:

Tabela 3 – Descrição das auditorias veiculadas na mídia

Número OS	OBJETIVO	TÍTULO DO RELEASE
088/2013	Verificar a regularidade do Contrato nº. 14/SME/2013, assinado em 03/05/2013 com a empresa Vulcasul Indústria e Comércio de Calçados Ltda. para o fornecimento de tênis aos estudantes da rede municipal.	Baixa qualidade de tênis fornecido às escolas municipais leva a cancelamento de contrato.
091, 094 a 097/2013	Verificar a correta execução de convênios firmados com a Federação Paulista de Futebol Sete Society - FPFSS, o Instituto de Desenvolvimento, Cultural, Esportivo e Social do Estado de São Paulo - IDECESP, a Federação Paulista de Lutas e Artes Marciais - FEPLAN, o Grêmio Recreativo Cultural Social Escola de Samba Unidos de Vila Maria e o Instituto Patrícia Medrado.	Auditoria aponta irregularidades em convênios firmados com o IDECESP

Fonte: Relatórios da Coordenadoria de Auditoria Interna disponíveis em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/relatorios/index.php?p=172575>. Acesso em 21/07/2015

Nos relatórios das ordens de serviços acima descritas, verifica-se que a atividade de auditoria vai além da ação fiscalizatória e que reforça a minha tese quanto ao caráter educativo e motivador na busca da melhoria do gasto público. Não refutamos que a obrigação da manutenção de controle interno são dos gestores, tanto dos órgãos centrais quanto das estruturas submunicipais, sejam eles dos níveis estratégicos, táticos ou operacionais do executivo.

Como efeito ilustrativo, transcrevo abaixo um trecho do relatório referentes às OSs 091 e 094 a 097 (p. 11 e p. 12), aqui identificadas como Figura 8 – Constatação 004 e Figura 9 – Manifestação da Unidade

Figura 8 – Constatação 004

CONSTATAÇÃO 004

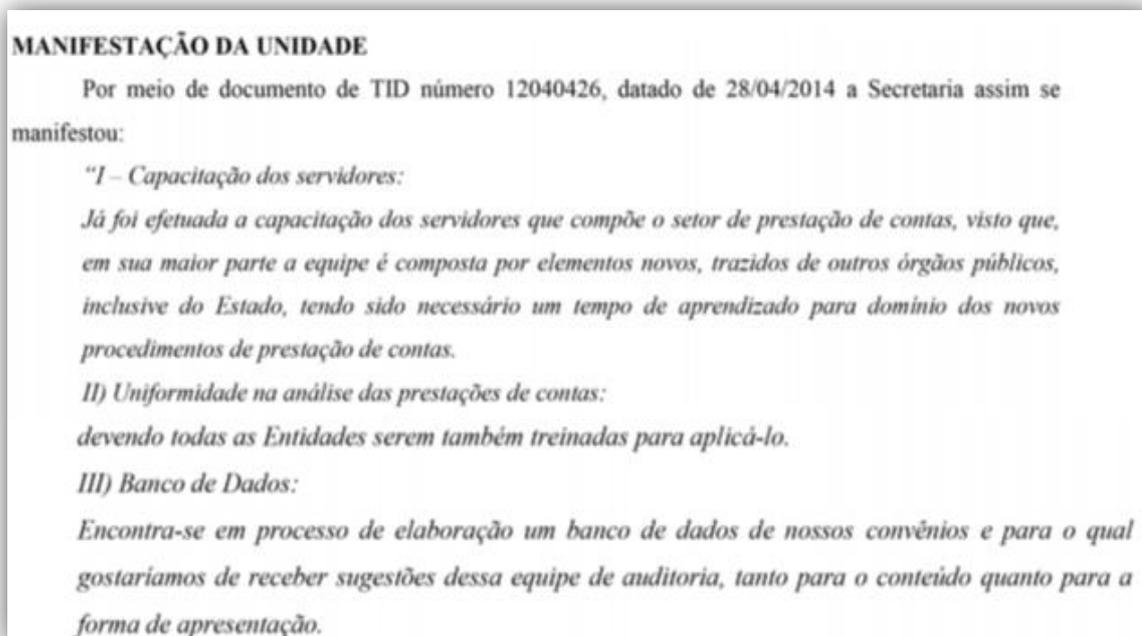
Falhas gerenciais no acompanhamento dos convênios celebrados.

Do resultado dos trabalhos, destacamos que a análise das prestações de contas efetuadas pela Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação - SEME, das entidades conveniadas, apresentaram deficiências as quais elencamos a seguir:

- i. Falta de capacitação dos servidores que compõe o Setor de Prestações de Contas
- ii. Falta uniformidade na análise das prestações de contas das entidades conveniadas.
- iii. Falta de banco de dados sobre as prestações de contas, as informações encontram-se somente em processos dificultando o acompanhamento dos gastos/execução.
- iv. Contratação de prestador de serviços com grau de parentesco o que contraria os princípios da moralidade pública e isonomia.
- v. Ausência de Chamamento Público para os convênios de caráter não continuado.
- vi. A Secretaria não tem controle sobre o saldo do fundo provisionado tal situação permite a utilização dos recursos destes valores de forma diversa ao estipulado no Convênio.
- vii. Prestação de Contas com ausência dos comprovantes de recolhimento do ISS (Imposto de sobre Prestação de Serviços).
- viii. Ausência de apresentação dos documentos comprobatórios de despesa de acordo com o Manual de Prestação de Contas.

Fonte: OS 091 e 094 à 097-Relatórios da Coordenadoria de Auditoria Interna disponíveis em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/relatorios/index.php?p=172575>. Acesso em 21/07/2015

Figura 9 – Manifestação da Unidade



Fonte: OS 091 e 094 à 097-Relatórios da Coordenadoria de Auditoria Interna disponíveis em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/relatorios/index.php?p=172575>. Acesso em 21/07/2015

Analisando os demais relatórios da auditoria e, considerado a tipificação de auditorias conforme a INTOSAI podemos afirmar que a municipalidade realiza apenas a auditoria de regularidade.

Se considerarmos a estrutura do órgão central de controle interno atualmente, a realização de auditoria de gestão seriam inviáveis, pois o escopo, dada a complexidade da organização, seria muito grande e não atenderia a critérios de relação custo/benefício.

Se considerarmos os critérios adotados para definição de auditoria e a sua relação de priorização desses critérios com as estruturas de controle as auditorias de gestão poderiam ser efetivadas apenas em estruturas ideais e fugindo do perfil da grande maioria das organizações.

Como reflexão, transcrevo trecho da norma internacional INTOSAI (1992, p.38 e p.39):

“Em muitos países, a competência legal da EFS com relação à auditoria de otimização de recursos não inclui a verificação da orientação política dos programas de governo. De qualquer modo, essa competência deve definir claramente os poderes e responsabilidades da EFS quanto à auditoria de otimização de recursos em todas as áreas da atividade governamental, a fim de facilitar, entre outras coisas, a aplicação de normas de auditoria apropriadas. Em alguns países, as disposições constitucionais ou legais em vigor nem sempre conferem à EFS poderes para examinar a "eficácia" nem a "eficiência" da administração financeira do Executivo. Nestes casos, a avaliação da propriedade ou da utilidade das decisões administrativas, bem como da eficácia da administração, cabe a Ministros, a quem se atribui a tarefa de organizar os serviços administrativos, sendo eles responsáveis pela sua gestão perante o Legislativo. A expressão que parece ser a mais adequada, neste caso, para descrever as auditorias que ultrapassam os limites tradicionais da regularidade e da legalidade é "auditoria da boa gestão". Tal auditoria não busca efetuar um exame crítico da eficácia nem da eficiência no uso dos recursos financeiros, mas sim proceder a uma análise da despesa pública à luz dos princípios gerais da boa administração. Os dois tipos de auditorias - de regularidade e de gestão - podem, na prática, ser realizados concomitantemente, ainda mais que são mutuamente reforçadores: a auditoria de regularidade ser preparatória para a de gestão, e a última levando à correção de situações causadoras de irregularidades.”.

A relação estreita entre o órgão central de controle interno com as demais unidades submunicipais com o objetivo de fomentar a cultura do controle, melhorar a qualidade do gasto público trará efeitos benéficos para a municipalidade.

Fomentar a implantação de estruturas de controle interno nas unidades submunicipais com a orientação do órgão central de controle permite maior familiaridade com os requisitos de regularidade e legalidade dos atos de seus administradores. A expectativa é que tal estratégia possa conduzir a organização nos caminhos da eficiência e eficácia das políticas públicas e da qualidade do gasto público.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se verificarmos a história do mundo, em todos os seus sistemas identificamos processos de mudança onde sobrevive quem tiver maior condição de adaptabilidade aos novos arranjos.

As sociedades, as burocracias, as instituições públicas ou privadas também caminham nesse mesmo sentido.

Constatamos com a nossa pesquisa que as mudanças estruturais do órgão de controle interno da cidade de São Paulo – CGM são tentativas de garantir a sobrevivência da organização, cumprir seus deveres constitucionais e numa visão holística do controle, contribuir para a eficiência, eficácia e efetividades das políticas públicas. Não devemos perder de vista os princípios constitucionais que norteiam a administração pública e as interdependências sociais desse grande sistema.

Identificamos, no período de 2013 a 2015, que a Controladoria Geral do Município desenvolveu ações ou atividades que repercutiram na melhoria do gasto público, dentre elas a ação que deflagrou o escândalo conhecido como a *Máfia do ISS* que culminou na recuperação de mais de R\$ 190 milhões e na demissão de servidores corruptos. Outra ação que também ressaltamos é o monitoramento dos pregões e dispensas e utilizar os pregões eletrônicos nas compras de bens e serviços pelos órgãos da administração.

Além dessas atividades, considero também relevantes as ações de capacitação voltadas não só a servidores e gestores públicos, mas também para a sociedade cujo objetivo é ampliar os acessos e a transparência dos atos administrativos.

Como resultado de todos esses esforços, a cidade de São Paulo foi a única cidade a receber nota 10 na Escala Brasil Transparente, criada pela Controladoria Geral da União (CGU) para medir a adoção de medidas de transparência em municípios e Estados.

A Prefeitura de São Paulo também ficou em primeiro lugar em pesquisa coordenada pela Fundação Getúlio Vargas a respeito do cumprimento das obrigações previstas na Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei nº 12.527/2011).

A nova estrutura de cargos e salários proposta para a CGM também é fato relevante, pois objetiva a contratação de profissionais com alto nível técnico para compor os quadros da controladoria governamental.

A busca pela melhoria contínua é o grande desafio que as organizações públicas ou privadas enfrentam.

O tema não se esgota, mas o que gostaríamos de atingir com essa humilde pesquisa é identificar, reconhecer e disseminar todas as atividades hoje exercidas pelo órgão central de controle interno, fomentar a implantação descentralizada de estruturas de controle interno, inspirar as organizações públicas para o alcance da eficiência, efetividade e eficácia das políticas públicas, resgatar a confiança e a credibilidade da sociedade com o fortalecimento da transparência e permitir que todos os operadores desse grande sistema tenham acesso a processos continuados de capacitação entre o órgão fiscalizador e o ente fiscalizado com o objetivo de melhorar o gasto público e contribuir para a qualidade de vida que almejamos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ESPECIALISTAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS.

Disponível em: <<http://aeppsp.org.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

ATTIE, William. Auditoria – Conceitos e Aplicações. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

Balanco do primeiro ano de atuação – Ações e Resultados. São Paulo, 2014.

Disponível em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/arquivos/CGM/relatoriocgm_final-04-06-14.pdf>. Acesso em 24/04/2015

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964.** Disponível em <<http://www.interlegis.gov.br>>. Acesso em 16.5.2012.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em nov. 2014.

BRITO, Jaime Ricardo De. Breve Histórico do Controle Interno do Poder Executivo Federal: Origem, Evolução, Modelo Atual e Visão de Futuro. Revista de Negócios. ISSN 1980 – 2080. Número 7. Março de 2009.

CASTRO, Domingos Poubel. Auditoria e controle interno na administração pública: evolução do controle interno no Brasil: do código de contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003. São Paulo: Atlas, 2008.

COSO – Committe Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Org.). **Internal Control – Integrated Framework.** Executive Summary. United States of America: COSO, 1992. Disponível em <www.coso.org/IC-IntegratedFramework-summary.htm>. Acesso em 24/06/2015.

DAVIS, Marcelo David; BLASCHEK, José Roberto de Souza. Deficiências dos sistemas de controle interno governamentais atuais em função da evolução da economia. In: 6º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade. São Paulo: Universidade de São Paulo, 27 e 28 jul. 2006. Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3268049/DLFE-259741.pdf/0.2..pdf>> Acesso em 01.07.2015.

FILHO, Rodrigo de Souza. Gestão Pública e Democracia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

GIL, A.C. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IBGE. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Informações Básicas Estaduais: Perfil dos Estados Brasileiros 2013. Rio de Janeiro, 2014.

INTOSAI - INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em

<<http://www.tce.sc.gov.br/files/file/auditoria/normas/intosal1.pdf>>. Acesso em 01/07/2015.

LIMA, Liliane Chaves Murta de. **Controle** Interno na Administração Pública: O Controle Público na Administração como um Instrumento de *Accountability*. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2541195.PDF>>. Acesso em 20/07/2015.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Do estado patrimonial ao gerencial. In Brasil: Um Século de Transformações, org. PINHEIRO, Wilhelm e Sachs, São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

Pereira, Luiz Carlos Bresser. Gestão pública: agora na agenda da America Latina, no entanto. 2001. Publicado em International Journal of Political Studies, no 3 setembro 2001: 143-166. Trabalho apresentado para a conferência organizada por Hellmutt Wolman, "Avaliando a nova gestão pública no mundo", Rio de Janeiro, 13 e 14 de setembro, 2001. Disponível em: <https://twiki.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo372?rev=&filename=REFORMA_DA_NOVA_GEST%C3O_P%DABLICA.pdf> Acesso em junho/2015

REIS, Heraldo da Costa e **MACHADO JR.** J. Teixeira. **A lei 4.320 comentada**. 31ª. Ed., Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAN), 2003.

Relatório Anual 2004 – Ouvidoria Geral do Município de São Paulo, 2005. Disponível em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/ouvidoria_relatorio_anual_2004_1251750945.pdf>. Acesso em 24/07/2015.

Relatório Anual 2005 – Ouvidoria Geral do Município de São Paulo, 2006. Disponível em:<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/ouvidoria_relatorio_anual_2005_1251750930.pdf> Acesso em 24/07/2015.

Relatório Anual 2006 – Ouvidoria Geral do Município de São Paulo, 2007. Disponível em

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/ouvidoria_relatorio_anual_2006_1251750849.pdf> Acesso em 24/07/2015.

Relatório Anual 2007 – Ouvidoria Geral do Município de São Paulo, 2008. Disponível em

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/ouvidoria/arquivos/Relatorios/relatorio_anual_2007.pdf>. Acesso em 24/07/2015

Relatório Anual 2008 – Ouvidoria Geral do Município de São Paulo, 2009. Disponível em

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/relatorio_2009_1251487444.pdf> Acesso em 24/07/2015

Relatório Anual 2009 – Ouvidoria Geral do Município de São Paulo, 2010. Disponível em

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/ouvidoria_relatorio_2009_1267729224.pdf>. Acesso em 24/07/2015.

Relatório Anual 2010 – Ouvidoria Geral do Município de São Paulo, 2011. Disponível em

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/anualogm2010ve_1302724267.pdf> Acesso em 24/07/2015.

Relatório Anual 2011 – Ouvidoria Geral do Município de São Paulo, 2012. Disponível em

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/relanual2011_1331059244.pdf>. Acesso em: 24/07/2015

Relatório Anual 2012 – Ouvidoria Geral do Município de São Paulo, 2013. Disponível em

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/relatorio2012_1363815783.pdf>. Acesso em 24/07/2015

Relatório Anual 2012-2013 e-SIC. São Paulo, 2013. Disponível em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/relatorioesic_1369864039.pdf> Acesso em 24/07/2015

Relatório Anual 2013 – Ouvidoria Geral do Município de São Paulo, 2014. Disponível em

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/ouvidoria/relatorios_anuais/index.php?p=473>. Acesso em 24/07/2015.

Relatório Anual 2014 – Ouvidoria Geral do Município de São Paulo, 2015. Disponível em

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/ouvidoria/relatorios_anuais/index.php?p=473>. Acesso em 24/07/2015.

Relatório da Lei de Acesso à Informação - 2014 – 2015. São Paulo, 2015. Disponível em

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/Relatorio_LAI_2015.pdf>. Acesso em: 24/07/2015.

Relatórios da Coordenadoria de Auditoria Interna. São Paulo, 2013 e 2014.

Disponível em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/relatorios/index.php?p=172575>. Acesso em 24/07/2015.

Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Plano Brasil 2022. Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção.** Disponível em: <http://www.sae.gov.br/wp-content/uploads/Brasil_2022_volume2.pdf>. Acesso em 18/07/2015.

ANEXO

Capacitações e debates realizados

De 1º maio de 2014 a 30 de abril de 2015, a CGM realizou atividades de formação internas e externas à administração pública municipal, das quais participaram 1.058 pessoas, conforme detalhamento na Tabela abaixo.

Relacionados a questões de acesso à informação e transparência, os eventos formativos tiveram o objetivo principal de disseminar a cultura de acesso à informação na administração pública e na sociedade, além de fornecer diretrizes e instrumentos para a garantia desse direito fundamental.

ATIVIDADES INTERNAS DE FORMAÇÃO	Data	Parceiros na realização	Público	Público present e (nº)	Descrição e resultados
2014					
Inventário CMBD	26/5/14	SMDU	Servidores	89	Formação e instrução de preenchimento do dicionário de dados por meio de página eletrônica na internet
Lançamento da Capacitação para Pontos Focais CGM	5, 6 e 7/8/14	Servidores		109	Capacitação para servidores municipais com foco na aplicação da Portaria Intersecretarial 03/2014 (CGM, SECOM, SMDHC, SEMPLA), que cria a obrigatoriedade e dos botões "Acesso à Informação" e "Participação Social" nas páginas de todos os órgãos e entidades da administração

ATIVIDADES INTERNAS DE FORMAÇÃO e de formação	Data	Parceiros na realização	Público	Público presente (nº)	Descrição e resultados
Capacitação para Pontos Focais CGM - Transparência Passiva	28/8/14	Servidores		113	Curso de Capacitação para servidores municipais com foco na classificação das informações e qualidade das respostas no sistema e-SIC
Capacitação para Pontos Focais CGM	23 a 25/9/14	Sempla	Servidores atuantes no setor de contratos e licitação	88	Apresentação dos mapeamentos realizados por COPI dos pregões realizados na cidade, apresentação e função do Suprinforma, apresentação e treinamento para cumprimento do Decreto sobre publicação da íntegra dos contratos
Capacitação para Pontos Focais CGM - Transparência Ativa	9 e 10/9/14	SEMPLA e SMDHC	Servidores	93	Capacitação com foco na aplicação da Portaria intersecretaria I 03/2014
Capacitação para pontos focais sobre Fortalecimento da Gestão	23 e 25/9/14	Sempla	Servidores	30	Oficina voltada para esclarecimento sobre publicação da íntegra dos contratos e a utilização do sistema PubNet

ATIVIDADES INTERNAS DE FORMAÇÃO e de formação	Data	Parceiros na realização	Público	Público presente (nº)	Descrição e resultados
Capacitação para Pontos Focais CGM - Controle Social	21 e 23/10/14	SMDHC	Servidores	26	Capacitação com foco na responsabilidade dos gestores públicos de fomentar o controle social efetivo como parte dos processos de participação
Capacitação e-SIC	4/12/14	Servidores	5		Formação para servidores da SPLA sobre atendimento da Lei de Acesso à Informação e o uso do e-SIC
Capacitação e-SIC	10/12/14	Servidores	1		Formação para servidores da SPPE sobre atendimento da Lei de Acesso à Informação e o uso do e-SIC
Capacitação e-SIC	16/10/14	Servidores	5		Formação para servidores da CET, Sempla e SMS sobre atendimento da Lei de Acesso à Informação e o uso do e-SIC
Total 2014: 559					

2015						
ATIVIDADES INTERNAS DE FORMAÇÃO e de formação	Data	Parceiros na realização	Público	Público presente (nº)	Descrição e resultados	
Capacitação e-SIC	6/1/215	Servidores	3		Formação para sobre atendimento da Lei de Acesso à Informação e o uso do e-SIC	
Capacitação e-SIC	20/1/15	Servidores	1		Reafirmação das funcionalidades do e-SIC	
Capacitação e-SIC	03/03/15	Servidores:	8		Formação para servidores daSME	
Transparência e Acesso à Informação Pública	18 a 20/03/15	CGU e Escola Municipal de Adm. Pública	Servidores	45	Curso dirigido a todos os agentes públicos municipais, em especial aqueles com atuação nas áreas de administração, controle internoeplanejamento.	
Capacitação e-SIC	15/4/15	Servidores	5		Formação para servidores da SPCL, SMSP, CGM, SEHAB e SES sobre atendimento da Lei de Acesso à Informação e o uso do e-SIC	
Total 2015:62						

ATIVIDADES ENVOLVENDO PÚBLICOS INTERNOS E EXTERNOS			Parceiros na realização	Data	Público	Descrição resultados
Oficina Moradia	LAI com	ONG 19	Artigo	29/5/14	42	Discussão sobre as possibilidades de se ter mais transparência com relação aos investimentos em habitação e com relação às políticas públicas; acompanhamento das metas; transparência quanto às políticas habitacionais e prazos para soluções; orientação de redação de pedidos de informação mais eficazes
Curso “Olho vivo do dinheiro público”			CGU	2 a 4/6/14	45	Curso de fomento ao controle social com relação ao recurso do Fundeb
Oficina Ambiente Urbano	LAI com Meio	ONG 19	Artigo	14/8/14	35	Debate sobre a gestão de políticas públicas referentes à questão ambiental, com foco especial ao manejo dos resíduos sólidos; orientação de redação de pedidos de informação mais eficazes
Oficina Mobilidade Urbana	LAI com	ONG 19	Artigo	2/10/14	45	Debate sobre a mobilidade na cidade de São Paulo; exposição de estratégias de uso da LAI no fomento ao controle social dessas políticas; orientação de redação de pedidos de informação mais eficazes

ATIVIDADES ENVOLVENDO PÚBLICOS INTERNOS E EXTERNOS	Parceiros na realização	Data	Público	Descrição resultados
Evento Oficina da LAI com Cultura, Criança e Adolescente e Educação	Etec-CEPAM	24/11/14	105	Debate sobre as políticas de Educação, Cultura e Criança e Adolescente, destacando a LAI como instrumento para o controle social sobre essas políticas; orientação de redação de pedidos de informação mais eficazes
Café Hacker Empresas Públicas Municipais	- DECAP-SF	27/11/14	38	Evento a partir do qual se passou a publicar dados administrativos e financeiros das 18 empresas, autarquias e fundações que fazem parte da administração indireta, como fluxos de caixa, demonstrativos de resultados e indicadores de endividamento
Oficina da LAI com CPOP	Sempla	17/12/14	25	Oficina para o curso do Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos; apresentação de dicas e recomendações para a redação de pedidos de informação para os conselheiros do CPOP sobre temas como o cumprimento da Lei Orçamentária Anual e o acompanhamento de contratos firmados pela Prefeitura
Total 2014: 335				

2015					
ATIVIDADES ENVOLVENDO PÚBLICOS INTERNOS E EXTERNOSEvento	Parceiros na realização	Data	Público	Descrição resultados	e
Oficina da LAI com Saúde	Instituto Pólis	24/2/15	42	Debate sobre a política de Saúde na cidade de São Paulo; orientação de redação de pedidos de informação mais eficazes	
Curso de extensão universitária Participação Social na Defesa de Direitos	FEUSP, Coordenadori a Regional de Saúde Leste, Diretoria Regional de Educação de São Miguel DOT-P, Instituto Alana	19/3, 26/3 e 9/4/15	15	Abertura do curso de Extensão Universitária voltado para o acompanhamento de políticas de Saúde; atividade de pesquisa com as informações de Transparência Ativa; oficina de redação de pedidos de informação	
Oficina da LAI com Educação	Instituto Pólis	23/5/15	30	Debate sobre a política de Educação na cidade de São Paulo; orientação de redação de pedidos de informação mais eficazes	
Oficina da LAI em Casa -Zona SUL	SMC	25/5/15	15	Apresentação estratégias de uso da LAI como instrumento de fomento ao controle social sobre políticas; orientação de redação de pedidos de informação mais eficazes	
Total 2015: 102					