

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – CCSA
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA – TGP

**O CONTROLE INTERNO MUNICIPAL COMO AGENTE FOMENTADOR DO
CONTROLE SOCIAL: uma análise no município de João Pessoa/PB.**

ERICLÉIA SERGIO CORDEIRO E SILVA

João Pessoa

2017

ERICLÉIA SERGIO CORDEIRO E SILVA

**O CONTROLE INTERNO MUNICIPAL COMO AGENTE FOMENTADOR DO
CONTROLE SOCIAL: uma análise no município de João Pessoa/PB.**

Artigo apresentado como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública, pelo Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba / UFPB.

Orientador (a): Prof^o Ms. Geraldo Magela de Andrade.

João Pessoa
2017

S586o Silva, Ericléia Sergio Cordeiro e.

O CONTROLE INTERNO MUNICIPAL COMO AGENTE FOMENTADOR DO CONTROLE SOCIAL: uma análise no município de João Pessoa/PB. / Ericléia Sergio Cordeiro e Silva. – João Pessoa, 2017. 19f.

Orientador(a): Profº Msc. Geraldo Magela de Andrade.
Trabalho de Conclusão de Curso (Gestão Pública) – UFPB/CCSA.

1. Controle Interno. 2. Controle Social. 3. Administração Pública. I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU:35(043.2)

ERICLÉIA SERGIO CORDEIRO E SILVA

**O CONTROLE INTERNO MUNICIPAL COMO AGENTE FOMENTADOR DO
CONTROLE SOCIAL: uma análise no município de João Pessoa/PB.**

Artigo apresentado como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública, pelo Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba / UFPB.

Aprovado em: _____ de _____ de 2017

BANCA EXAMINADORA

Prof^o Ms. Geraldo Magela de Andrade. (Orientador)
Universidade Federal da Paraíba

Prof^o Dr^o James Batista Vieira (Examinador)
Universidade Federal da Paraíba

Prof^o Dr^o Hermann Átila Hrdlicka (Examinador)
Universidade Federal da Paraíba

**O CONTROLE INTERNO MUNICIPAL COMO AGENTE FOMENTADOR DO
CONTROLE SOCIAL: uma análise no município de João Pessoa/PB.**

*Ericléia Sérgio Cordeiro e Silva**

Autor

*Geraldo Magela de Andrade***

Orientador

SUMÁRIO: *1. Introdução • 2. Referencial teórico • 2.1 Controle Social • 2.2 Controle Institucional • 2.2.1 Controle Externo • 2.2.2 Controle Interno • 3. Método de pesquisa • 4. Resultados • 4.1 Controladoria Geral do Município de João Pessoa-PB • 4.2 As Ferramentas de Controle Social • Considerações finais • 6. Referências*

RESUMO

Este estudo teve por objetivo abordar a relação formal entre o controle interno do município de João Pessoa-PB e o controle social enquanto ferramenta precípua ao exercício do controle na Administração Pública, a partir de uma abordagem exploratória em volta da confluência desses controles. E a partir dos resultados pode concluir-se que há uma via de mão dupla entre o controle interno e o controle social da Administração Pública.

Palavras-Chave: Controle Interno; Controle Social; Administração Pública.

ABSTRACT

This study aimed to address the formal relationship between the internal control of the city of João Pessoa-PB and social control as a tool that is essential to the exercise of control in public administration, based on an exploratory approach around the confluence of these controls. And from the results it can be concluded that there is a two-way street between the internal control and the social control of the public administration.

Key-Words: Internal control; Social Control; Public administration.

*Aluna do curso de Tecnologia em Gestão Pública / UFPB;

**Professor Adjunto do Departamento de Gestão Pública / UFPB

1. INTRODUÇÃO

Diante da situação das contas públicas do país, e tendo em vista os inúmeros escândalos de corrupção no governo brasileiro, observamos que os atos ilegais cometidos por agentes públicos estiveram longe de acabar, que bilhões e bilhões de reais das verbas públicas foram desviadas para outros fins.

Nesta senda, o Controle Interno tem como escopo fiscalizar a administração a fim de que ela cumpra com os seus objetivos, mantendo controle sobre os recursos e despesas, observando sempre a legislação aplicável aos recursos públicos, integrando e facilitando a missão institucional do controle externo. Se o controle externo é necessário para aferir se a Administração Pública “foi eficiente e atenta aos deveres Constitucionais”, o controle interno se propõe a “garantir que isso possa ocorrer”.

Já o controle social é o exercício do direito/dever do cidadão de fiscalizar, monitorar, controlar e influenciar nas ações e atos do administrador público. É um dos mais importantes mecanismos no combate e prevenção da corrupção e fortalecimento da cidadania. É impossível que as instituições de controle sozinhas consigam assegurar a legitimidade de todos os atos da administração.

A forma como é tratada a “*res publica*”, a coisa do povo/a coisa pública, é o aspecto primordial para o progresso de uma nação, talvez por isso o Brasil ande mal das pernas. E a sociedade ansiando por uma administração pública pautada nas suas prerrogativas constitucionais - significando um verdadeiro senso comum - a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Não apenas no que concerne ao seu significado formal e principiológico, mas sim, e em especial, aos resultados que tais postulados devem promover em um estado de direito.

Para que o Estado cumpra o seu papel é necessário o engajamento de todos os que o compõe. Nesta variante, o povo, elemento que constitui o Estado deve participar da sua gestão.

(...) além de participar da elaboração do orçamento, ajudando a definir as prioridades para os gastos do governo, a sociedade deve também fiscalizar a aplicação desse dinheiro, zelando pela boa e correta destinação do dinheiro público.

A sociedade, portanto, deve acompanhar a realização das despesas, atenta para que os recursos não sejam desviados ou mal gerenciados. Ou seja, é preciso que, além de participar da gestão e do acompanhamento das políticas públicas, a sociedade exerça o CONTROLE dos recursos públicos, envolvidos nas realizações dos fins do Estado. (CGU, 2012)

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, por marcar o fim de um modelo ditatorial e o início de um modelo democrático, configurando uma mudança social, política e econômica no Brasil. Foi redesenhado os contornos institucionais do Sistema de Controle da Administração Pública (SCAP), nas três esferas de governo fortalecendo cada tipo de controle integrante do sistema, bem como estimulando o controle social como instrumento de progresso para os controles interno e externo da administração pública.

A questão desse estudo surgiu na perspectiva que há uma via de mão dupla, entre o controle institucional e o controle social da administração pública. Onde o controle institucional pode viabilizar o exercício do controle social, e este por sua vez pode alavancar o trabalho realizado por aquele, a fim de garantir uma administração pública ética, eficiente, eficaz e efetiva.

A partir do exposto, e tendo como foco o município de João Pessoa, capital do Estado da Paraíba, foi possível estabelecer a seguinte questão norteadora da pesquisa:

Controle interno do município de João Pessoa/PB tem viabilizado a realização do controle social pelo cidadão, fortalecendo o seu próprio trabalho de fiscalização das ações da gestão pública? O objetivo geral dessa pesquisa é, portanto examinar se o sistema de controle interno do município de João Pessoa/PB tem atuado como agente fomentador do controle social no município disponibilizando ferramentas ao cidadão para sua realização, fortalecendo o seu próprio trabalho de fiscalização das ações da gestão pública.

Para alcance do objetivo geral, é necessário cumprir os seguintes objetivos específicos:

1. Identificar na literatura e legislação pertinente ao Controle interno, características institucionais para investigar os laços formais com o controle social;
2. Investigar o uso das ferramentas de controle social disponibilizados no município, utilizando o critério de facilidade ou dificuldade de acesso e transparência das informações;
3. Traçar um panorama da situação do controle interno e social, a partir dos resultados dos dois pontos anteriores.

A justificativa desse estudo dá-se em razão da latente necessidade de um Estado eficiente, voltado único e exclusivamente a serviço do povo, e que seja capaz de construir políticas públicas a partir das demandas, opiniões e desejos do cidadão.

Fraudes; desvios de verbas públicas; ausência de investimentos nas áreas básicas como saúde e educação; entre outras mazelas que aflige o Poder Público. Ascende na sociedade

brasileira uma excessiva necessidade de implantação de uma nova forma de administrar, colocando em execução o princípio da boa administração pública, pautando-se, o administrador, em políticas públicas que empreste respeito ao cidadão, agindo com mais responsabilidade e transparência, a fim de concretizar os direitos e garantias fundamentais.

Por conseguinte este estudo também se justifica pelo relevante proveito para sociedade e para o seu governo, por se tratar de ferramenta de aprimoramento da máquina pública, trazendo o leitor a refletir sobre o papel de cada um para a construção de um governo mais transparente.

Demonstrando a importância dessa pesquisa para que se fortaleça mais o tema em discussão, a fim de estimular que os resultados da participação social na administração pública sejam cada vez mais ativa, visando o alargamento dos direitos sociais. No intuito de que o cidadão tome posse do seu papel na fiscalização da administração pública.

Dito isso, doravante o artigo está estruturado da seguinte forma: primeira seção, realiza revisão da literatura para contextualizar a temática em estudo, com foco na noção dos controles da administração pública sobre a qual se assenta o objeto de análise da temática investigada. A segunda, descreve a metodologia utilizada para o estudo junto ao controle interno do município. Na terceira seção, apresenta os resultados e discussões decorrentes da pesquisa. Por fim, são estabelecidas considerações finais do estudo realizado.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Controle Social

Vigora no Brasil o sistema político denominado República, a Constituição Federal de 1988 afirma no parágrafo único, do art. 1º, que “todo o poder emana do povo”. Ao se declarar assim, o Estado pune pela participação dos cidadãos, de forma conjunta com os seus representantes políticos, e servidores públicos na condução das ações do governo.

Segundo Bliacheriene (2016) o cidadão já não é mais visto como súdito do poder, mas como destinatário final e participante da atividade administrativa, que cada vez mais deve ser finalístico. E detém poder de controle inato (Direito Fundamental ao controle do Estado), fruto do regime democrático acolhido na CRFB/1988 e do Princípio Republicano que lhe guia.

A ideia de controle social está intimamente ligada a participação do cidadão na gestão pública, onde o cidadão pode e deve fiscalizar, acompanhar e controlar as ações da administração pública, podendo participar na tomada de decisão da administração

De acordo com a CGU (2012) na década de 80, com a transição da ditadura para a democracia, com promulgação da Carta Magna de 1988, buscou-se ampliar os mecanismos institucionais de diálogo entre o Estado e os cidadãos, a sociedade civil teve uma forte influência na elaboração da nova Constituição, através de emendas populares, definindo a descentralização e a participação popular como marcos no processo de elaboração das políticas públicas, especialmente nas áreas de políticas sociais e urbanas.

É assegurado pela Carta Constitucional de 1988 a participação da sociedade não só na elaboração de políticas públicas, mas também na fiscalização dos recursos e ações públicas.

Para Serra e Carneiro (2012, p.45)

A Constituição Federal de 1988, em especial seu Art. 74, § 2º, é um marco para o estudo do controle social no país. Em seu Art. 74, § 2º, assegura-se a “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato” legitimidade para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o controle externo da administração. Vale dizer, a partir de 1988 resta inaugurado um tempo novo, no qual o cidadão é inserido no scap como ator, agente capaz de direitos e obrigações. Em decorrência, pode-se falar também na ampliação, ainda que formal, da accountability, pelo estabelecimento do caráter de responsabilização nos dois lados da relação entre Estado e sociedade, bem como pela ambiência democrática instituída pelo texto constitucional de 1988.

Os autores explicam ainda que o controle exercido pelos próprios cidadãos proporciona a prática da própria democracia, pois ao exercer o controle os cidadãos podem

interferir no planejamento, na realização e na avaliação das atividades do governo. O que faz dele uma peça fundamental na consolidação da cidadania, estreitando a relação entre sociedade e Estado, criando uma sociedade mais democrática.

No Brasil, a preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante torna-se ainda maior, em razão da extensão territorial do país e da descentralização geográfica dos órgãos públicos integrantes dos diversos níveis federativos – União, estados, Distrito Federal e municípios. No caso destes, há que considerar, ainda, o seu grande número. Por isso, a fiscalização da aplicação dos recursos públicos precisa ser feita com o apoio da sociedade. (CGU, 2012, p. 17)

A união, os estados e os municípios devem criar esse caminho para a participação direta do cidadão, gerando a partir daí, o fenômeno do ativismo estatal, o Estado estimulando o controle da sociedade sobre ele próprio. Para isso é preciso que além de criar mecanismos para o exercício desse controle, o cidadão seja orientado sobre como ele pode exercer o seu papel de fiscal dos gastos públicos.

Segundo Serra e Carneiro (2012, p. 48) a principal estratégia utilizada para se erguer o controle social, uma vez inserido na carta magna de 1988, foi situar suas principais ferramentas — ouvidorias, canais de recepção para denúncias, representações e consultas junto aos controles interno e externo da administração, já então existentes, os quais, por sua vez, viram-se reforçados pelo novo texto constitucional.

Em harmonia com Filho e col. (2008, p. 52)

O exercício efetivo do *controle social* pode ocorrer pela instrumentalidade da imprensa, dos meios de comunicação e, com a participação direta do usuário nos sistemas de controle social, incluindo a imprensa, a ouvidoria e as linhas diretas de denúncia, exercendo um papel relevante para a transparência das ações públicas e, com os instrumentos postos à disposição dos brasileiros, pode-se perceber resultados positivos, a partir da implementação de mudanças no controle da administração pública. (grifo do autor)

Com o advento da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), há o choque da transparência da gestão fiscal, decorrente do princípio da publicidade previsto no art. 37 da CF, porém, de maneira mais ampla. A publicidade, como mera divulgação, não se faz sempre entendível, enquanto a transparência é a exposição do fato de maneira clara, proporcionando compreensão.

Em consequência disso, a sociedade ganha voz e espaço, obtendo a transparência assegurada, mediante a LRF, através de incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento

da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda o padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000)

A sociedade, que antes exercia a sua participação através de controle “a posteriori”, com o advento da transparência e da participação na elaboração do orçamento público, passou a contribuir com a alocação dos recursos públicos. Desse modo, anuncia-se, então, a corresponsabilidade entre o governo e os cidadãos diante da gestão do município.

2.2 Controle Institucional

A administração pública está vinculada ao poder executivo e aos órgãos e entidades da administração pública que exercem a função administrativa. Cabe obrigatoriamente a ela controlar a si mesma e as suas atividades. Mas existe um importante papel previsto na Constituição Federal referente ao controle e a fiscalização do poder legislativo e judiciário sobre a administração pública.

Para Loureiro (2012, p.56) em várias democracias, mesmo as mais antigas, como a inglesa, os órgãos de controle não só têm se expandido, inclusive para os níveis subnacionais ou governos locais, mas também têm recebido a orientação de que o controle não deve visar apenas o combate à corrupção, mas igualmente melhorar o desempenho da gestão pública.

Hely Lopes Meirelles (2008, p. 672) afirma que “O controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro.”

Para CGU (2012. p. 16) A forma de controle exercida pela própria Administração Pública e por organizações privadas é chamada de controle institucional. No Governo Federal, é exercida por órgãos que têm a competência legal para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. Os artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal brasileira estabelecem que o controle institucional cabe essencialmente ao Congresso Nacional, responsável pelo controle externo, realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e a cada Poder, por meio de um sistema integrado de controle interno.

Assim, todas as atividades desenvolvidas pelos órgãos e entidades que compõe a administração passam a ser objeto de fiscalização e controle pela própria administração pública, daí falamos em controle interno. Como também, podem ser essas atividades

administrativas objeto de controle pelo legislativo e pelo poder judiciário, o que chamamos de controle externo.

2.2.1 Controle Externo

Segundo Piscitelli (2010) o controle externo é o exercido no âmbito do congresso nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete a apreciação das contas do presidente da República até o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta.

O autor continua dizendo que na câmara municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou dos municípios, ou dos conselhos ou os tribunais de contas dos municípios quando houver.

Então, tem-se a atuação do congresso nacional, das assembleias legislativas nos estados e a das câmaras de vereadores nos municípios, sempre tentando fiscalizar a atuação da administração pública.

Nesse sentido, está incluído no controle legislativo o controle da administração exercido pelos Tribunais de Contas, órgãos auxiliares do poder legislativo, assim como determina a Carta Maior.

Pode-se definir Tribunal de Contas, no Brasil, como órgão administrativo parajudicial, funcionalmente autônomo, cuja função consiste em exercer, de ofício, o controle externo, fático e jurídico, sobre a execução financeiro-orçamentária, em face dos três Poderes do Estado, sem a definitividade jurisdicional. (GUALAZZI, apud COSTA, 2014, p.323)

Desta forma, os Tribunais de Contas realiza a fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e de todas as entidades da administração direta e indireta, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade. Verificando, desta forma, a probidade da administração, o equilíbrio das contas públicas e o cumprimento da Lei Orçamentária.

2.2.2 Controle Interno

Segundo Bliacheriene (2016) controle interno *lato sensu* é aquele criado no modelo de gestão burocrática e tem como finalidade garantir a legalidade dos atos administrativos, mediante um comando centralizado e hierarquizado.

Para Machado Jr. e Reis, (2002/2003, p. 170) o controle interno, como o externo, não é estritamente pessoal, mas de natureza funcional. É de importância vital para a administração, a fim de permitir conhecer os resultados que estão sendo obtidos através dos gastos públicos.

O adjetivo ‘interno’ nos indica que o controle será exercido pelo próprio órgão fiscalizado. Este será exercido por servidores da própria entidade auditada, através de procedimento determinados por eles, mas observando a constituição e as leis que regem o setor público. No âmbito público municipal o controle interno deve ser realizado por todos aqueles servidores que ocupam cargos de chefia, representando os controles setoriais.

De acordo com Filho e col. (2008, p.50)

O controle interno é inerente ao funcionamento da entidade. Sem controle interno, ou com controle interno fragilizado, a entidade fica sujeita aos descaminhos, aos desvios de recursos, a gestão fraudulenta. Na verdade, o controle interno, conceitualmente integrado, no sentido definido no texto Constitucional, cumpre um papel gerador de confiança para os controles externo e social.

Este controle está previsto na constituição de 1988, e, é um controle muito importante, que tem a finalidade de manter a regularidade/legalidade da atividade administrativa. (BLIACHERIENE, 2016) Visto que, é possível a administração pública corrigir problemas eventuais, anular os atos atentatórios ao patrimônio econômico do Estado, quando ilegais ou revogá-los quando inconvenientes e inoportunos. Isso se traduz na administração realizando um autocontrole interno.

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (Súm. 473, STF)

Para o TCE/MG (2012) no que tange aos aspectos sociais através da implantação do sistema de controle interno, a administração cria condições de acompanhar, melhorar e garantir a sociedade o mínimo dos serviços de saúde, segurança, educação, lazer e etc. aplicando de maneira mais eficiente os recursos públicos, alcançando os objetivos políticos/constitucionais das prefeituras.

Segundo o TCE/PB (2009) o controle interno permite que a administração avalie a eficiência, eficácia e efetividade do seu sistema organizacional. Assim, a sociedade toma parte da sua fatia de responsabilidade, tornando-se cada vez mais cidadã, criando um sentimento de segurança e de concretização da democracia, pois sabe que os gastos públicos estão sendo realizados na melhor maneira possível e os gestores estão cumprindo rigorosamente as regras da boa administração.

A instauração do mecanismo do controle interno na administração pública é importante em todas as esferas do governo Federal, Estadual e principalmente municipal, posto que compete aos municípios, em consonância com artigo 30 da Lei Maior, legislar

sobre assuntos de interesse local; complementar a legislação federal e a estadual no que couber, entre outras competências.

O Controle interno municipal tem amparo legal na Constituição Federal de 1988, nos seus artigos 31, 70 e 74, e no artigo 59, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que fornece uma maneira mais clara da atuação do controle interno.

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

O presente trabalho apresenta-se como um estudo de caso que, por si só, caracteriza-se por ser um tipo de pesquisa que apresenta como objeto uma unidade que se possa analisar de forma mais aprofundada. O estudo, por conseguinte tem o intuito de analisar no município de João Pessoa-PB as características dos controles institucionais e do controle social, e investigar os laços formais entre o controle interno e o controle social.

Configura-se como uma pesquisa bibliográfica uma vez que o método de pesquisa utilizado neste trabalho consiste na análise e interpretação da literatura pertinente ao assunto, através de livros, periódicos, artigos, documentos monográficos, sites confiáveis, cartilhas do governo e legislação concernente ao tema.

A partir da pesquisa descritiva de caráter bibliográfico a respeito dos controles da administração pública brasileira, estabelece-se uma abordagem exploratória em volta da confluência entre o controle interno e o controle social a nível municipal, levando em consideração a ideia de pesquisa exploratória segundo Gil (2008), que as pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato.

Para responder a questão central da pesquisa já supracitada, foram coletados dados por meio de pesquisas na legislação do município de João Pessoa-PB, nos sites oficiais do governo municipal, Portal de Transparência, notícias da mídia, telefones aos números de atendimento ao cidadão.

Com vista a uma aproximação maior com o órgão de controle interno do referido município, na figura da Controladoria Geral do Município - CGM/JP. Buscamos entrevistar os responsáveis pelo órgão.

Gil (2008, p.111) afirma que entrevista é uma técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação. A entrevista é, portanto, uma forma de interação social. Mais especificamente, é uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação

Em um primeiro momento estabelecemos um contato inicial com a organização através de e-mails e telefonemas no intuito de agendarmos uma visita, comunicamos que nesta visita realizaríamos uma entrevista para o levantamento de alguns dados da organização.

Para tal, foi elaborado um roteiro com perguntas semi-estruturadas. Os temas e perguntas são apresentados no Quadro 1.

A entrevista foi realizada com o Controlador Geral e a Controladora Adjunta do município, que estão no cargo há pouco mais de um ano. Não foi permitida a gravação eletrônica da entrevista, o registro das respostas foi feito por meio de anotações, e analisadas com o fim de fundamentação teórica para este artigo.

TEMA	PERGUNTAS
Histórico da Controladoria Geral do Município	Relate sobre o histórico, missão, visão e posicionamento da CGM na estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de João Pessoa.
Fomento ao controle social	Quais ações a CGM executou para proporcionar o exercício do controle social?
Ações contra a corrupção	Quais são as ações previstas, a curto prazo, para fortalecer a gestão e combater a corrupção no município de João Pessoa?

Quadro 1 – Roteiro de Entrevista

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Controladoria Geral do Município de João Pessoa-PB

O controle interno do município de João Pessoa-PB é exercido pela Controladoria Geral do Município (CGM). Foi criado pela lei Nº 10.429, de 14 de fevereiro de 2005, através da transformação do Sistema de Controle Interno em Controladoria Geral do Município – CGM, onde lhe foi atribuído nível de Secretaria Executiva, vinculada à Secretaria da Transparência Pública.

No ano de 2015 com a publicação da lei 12.960, de 07 de janeiro de 2015, foi transformada em Secretaria a Controladoria Geral do Município - CGM, subordinada diretamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal. Passando a Secretaria da Transparência Pública à condição de Secretaria Executiva, vinculada à Controladoria Geral do Município.

A missão do órgão é de zelar pelo controle e pela correta aplicação dos recursos públicos, a Controladoria Geral atua estabelecendo ações preventivas no combate à corrupção e à improbidade administrativa.

Dentre as competências da CGM/JP, podemos destacar: assegurar o fiel cumprimento das leis, normas e procedimentos; avaliar o cumprimento das metas no plano plurianual; apurar os fatos ou atos irregulares ou ilegais; criar condições para o exercício do controle social e assessorar o Chefe do Poder Executivo.

As principais atividades realizadas pela Controladoria Geral do Município de João Pessoa, são: a orientação técnica dos processos encaminhados pelas Secretarias da Prefeitura; análise, fiscalização e avaliação dos processos de licitação, dos contratos e aditivos firmados pelas Secretarias; emissão de notas técnicas, despachos, ofícios circulares e relatórios de auditoria para avaliar os atos administrativos; verificação do cumprimento das leis e das normas de finanças públicas conforme a execução programática das atividades e acompanhamento da gestão contábil, financeira e orçamentária do município.

De acordo com a Lei nº 12.150/2011, a Controladoria tem dentre as suas atribuições criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos oriundos dos orçamentos do Município.

No que se refere as ações desempenhadas pela CGM/JP para proporcionar o exercício do controle social, foi respondido pelos entrevistados que “as ações que a CGM executou para proporcionar o exercício do controle social foram por meio das suas Secretarias Executivas de Transparência Pública (SIC, Portal da Transparência e Capacitações), Ouvidoria e Orçamento Participativo.”

Podemos observar no organograma da prefeitura do município, que o Orçamento Participativo (O.P.), a Ouvidoria Geral do Município (OGM) e Secretaria da Transparência Pública (SETRANSP), são secretarias executivas, vinculadas à Controladoria Geral do Município, e esta por sua vez está diretamente subordinada ao Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme o organograma a seguir:



ORGANOGRAMA - PMJP

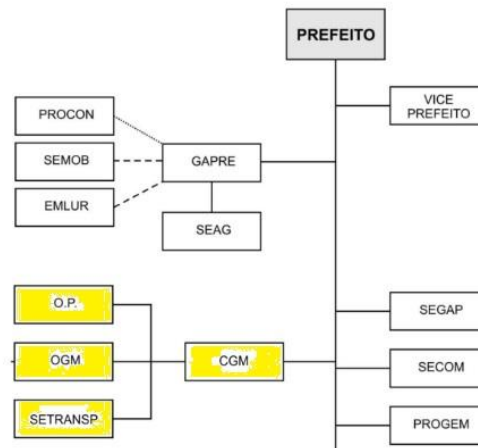


Figura1- Organograma da Prefeitura Municipal de João Pessoa

Fonte: <http://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br/organograma> (2017).

Essas circunstâncias estabelece formalmente uma ligação entre o controle interno do município e o controle social.

4.2 As Ferramentas de Controle Social

Foi constatado a normatização dos mecanismos de controle social, disponibilizados a sociedade na figura da ouvidoria geral do município, do orçamento participativo e da secretaria de transparência, bem como a confirmação da existência desses na prática.

É oportuno destacar que para Serra e Carneiro (2012, p. 49)

As ouvidorias públicas, os canais para recebimento de consultas, representações e denúncias, as audiências públicas e os orçamentos participativos são os instrumentos mais relevantes para a efetivação do controle social. Todavia, é prudente apontar que, tratando-se de instrumental, não são em si bons ou ruins, são simples ferramentas.

Foi evidenciada a presença da ouvidoria, ela oferece aos munícipes a possibilidade de reclamar ou denunciar, sugerir ou elogiar a prestação dos serviços públicos prestados pelas Unidades da Administração Pública Municipal, direta ou Indireta. Foi possível constatar que há uma facilidade de acesso a ouvidoria do município, podendo ser registrada a demanda por telefone, carta, internet (site da Prefeitura ou e-mail) e até presencial em seus endereços físicos.

Para melhor atendimento ao público, há também as Ouvidorias Setoriais da Saúde, Educação, SEMOB, EMLUR e SEMUSB, além de contar com correspondentes nas unidades

de serviço da Prefeitura de João Pessoa. Os órgãos municipais têm um prazo de 10 a 30 dias para encaminhar suas respostas ao demandante, obedecendo-o estabelecido no decreto 7.167, de 05 de maio de 2011,

Verificou-se também a institucionalização do Orçamento Participativo, através da Lei Ordinária nº 12.539 de 12 de março de 2013. Visando permitir à sociedade participação direta na elaboração das leis que tratam de orçamento público e de consulta sobre as diretrizes para aplicação dos recursos financeiros, podendo ser encontrado na página do governo o cronograma e o calendário das assembleias com data e local.

Já a secretária de transparência pública disponibiliza o portal de transparência atualizado diariamente, permite que o cidadão acompanhe como está sendo empregados os recursos públicos, fornece também o Serviço de Informação ao Cidadão, mais um canal de interação da sociedade direto com a administração pública, que pode ser acessado tanto pelo portal de transparência, quanto pela página do governo municipal.

Destacando-se que o portal de transparência do município atende as exigências trazidas pela Lei de responsabilidade Fiscal, pois é necessária a transparência, além da ampla divulgação dos atos públicos e contas públicas, o acompanhamento dos seus devidos documentos comprobatórios. Logo, a transparência está associada à divulgação de informações que permitam que sejam averiguadas as ações dos gestores e a consequente responsabilização por seus atos.

É oportuno destacar que o município é a segunda capital do nordeste a sancionar a Lei de Acesso a Informação, e a secretária de transparência do município de João Pessoa-PB é pioneira no Brasil e destaque duas vezes consecutivas em rankings de transparência. Por duas vezes obteve nota 9,9 – em uma escala de 0 a 10 – em avaliações do Tribunal de Contas do Estado (TCE-PB).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral dessa pesquisa foi examinar se o sistema de controle interno do município de João Pessoa/PB tem atuado como agente fomentador do controle social no município disponibilizando ferramentas ao cidadão para sua realização, fortalecendo o seu próprio trabalho de fiscalização das ações da gestão pública.

Acredita-se que o objetivo do trabalho fora alcançado. Ao longo da pesquisa foi constatada a normatização dos órgãos de controle social no município, bem como foi evidenciada a ligação formal desses com o controle interno.

Vejamos, as secretarias executivas ligadas diretamente a Controladoria Geral do Município de João Pessoa, coloca à disposição da sociedade ferramentas de controle social, quer para a manifestação de escolhas do interesse público, através do Orçamento participativo, como para oferecer denúncia ou representar contra atos irregulares, ilegais emanados do poder público, através da Ouvidoria Geral do Município, e se manter a par das aplicações dos recursos públicos por meio dos instrumentos (SIC, Portal de Transparência, e outros.) disponibilizados pela Secretaria de Transparência.

Segundo Serra e Carneiro (2012) o que estabelece se essas ferramentas de controle social tem sido efetivos portais de manifestação da sociedade é a forma como tem sido instaladas e disponibilizadas ao cidadão. Dessa maneira, o acesso, a garantia da resposta eficaz, a transparência das ações e a segurança das informações são aspectos que vão revelar acerca da qualidade e efetividade dessas ferramentas.

Nesse intuito, através do exame dos instrumentos disponibilizados foi averiguada a acessibilidade desses instrumentos, sendo satisfatórios os meios de acesso sem encontrar dificuldades para obter informações e se comunicar diretamente com a administração pública do município.

A ouvidoria ao receber demandas dos cidadãos, com o intuito de corrigir erros e falhas na prestação de serviços públicos, fortalece as ações de fiscalização da gestão. O orçamento participativo enriquece a forma de planejar os gastos públicos, tornando a gestão pública mais eficiente. E a Transparência ao fornecer ao cidadão todas as informações acerca das aplicações dos gastos públicos requer do governante um compromisso de conduzir o erário público com a responsabilidade que se espera.

É conveniente destacar que na visão dos Controladores do município o fomento as ações de transparência e ouvidoria pública são atividades previstas, a curto prazo, para fortalecer a gestão e combater a corrupção no município.

Desse modo, podemos concluir que, sendo o objetivo do controle interno do município de João Pessoa-PB, zelar pelo controle e pela correta aplicação dos recursos públicos, e atuar estabelecendo ações preventivas no combate à corrupção e à improbidade administrativa, à medida que ele incentiva o controle social, a sociedade tomando posse dessas ferramentas pode cobrar mais do poder público e colaborar na fiscalização dos recursos e alocação dos mesmos, contribuindo para a eficiência e eficácia da gestão pública do município, restando claro que há uma via de mão dupla entre o controle interno e o controle social da administração pública.

Sempre será necessário que os governos busquem formas modernas de gerir as políticas de controle, pois elas se aproximam mais de uma forma de gestão administrativa, não sendo apenas um controle financeiro.

O fortalecimento do controle social constitui base para a defesa da transparência, e melhor atender ao objetivo da administração pública, qual seja satisfazer as necessidades da sociedade e permitindo que ela exerça o Controle Popular.

Por fim, podem contribuir para o aprofundamento desse tema análises comparativas entre diferentes órgãos de controle, fatores determinantes para as políticas de controle social, dentre outros.

ABSTRACT

This study aimed to address the formal relationship between the internal control of the city of João Pessoa-PB and social control as a tool that is essential to the exercise of control in public administration, based on an exploratory approach around the confluence of these controls. And from the results it can be concluded that there is a two-way street between the internal control and the social control of the public administration.

Key-Words: Internal control; Social Control; Public administration.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 14 Mai. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n.º 473**. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_401_500> . Acesso em: 15 Mai. 2017

CARLOS, Flávio Alves. **CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO MUNICIPAL**: um estudo sobre a utilidade dos relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) na percepção dos conselheiros de políticas sociais no Estado de Pernambuco. 2009. 175 p. Dissertação (Mestrado em contabilidade) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2009.

Disponível em: <https://www.ufpe.br/ppgcontabeis/images/documentos/dissertacao%20nr.006_flavio.pdf>.

Acesso em: 05 de maio de 2017. CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo Cesar. **A ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL**. 2007.

Disponível em: <http://www.crcrs.org.br/arquivos/livros/livro_cont_int_mun.PDF>. Acesso em: 15 Mai. 2017.

CGU. Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público. Controle Social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 3.^a ed. Brasília, 2012.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

FIGUEIREDO, Vanusa da Silva; DO SANTOS, Waldir Jorge Ladeira. **Transparência e controle social na administração pública**. 2013. 20/20 p. Artigo (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Administração e Finanças – FAF da UERJ, [S.l.], 2013. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2017.

JOÃO PESSOA. **Lei Nº 10.429, De 14 De Fevereiro De 2005**. Estrutura Administrativa Da Prefeitura Do Município De João Pessoa. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-ordinaria/2005/1042/10429/lei-ordinaria-n-10429-2005-estrutura-administrativa-da-prefeitura-do-municipio-de-joao-pessoa>>. Acesso em: 14 de maio de 2017.

JOÃO PESSOA. **Lei Nº 12.150, De 9 De Setembro De 2011**. Transforma O Sistema De Controle Interno Em Secretaria Executiva Com A Denominação De Controladoria Geral Do Município - Cgm, Alterando Dispositivos Da Lei Nº 10.429, De 14 De Fevereiro De 2005, E Dá Outras Providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-ordinaria/2011/1215/12150/lei-ordinaria-n-12150-2011-transforma-o-sistema-de-controle-interno-em-secretaria-executiva-com-a-denominacao-de-controladoria-geral-do-municipio-cgm-alterando-dispositivos-da-lei-n-10429-de-14-de-fevereiro-de-2005-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 15 de maio de 2017.

JOÃO PESSOA. **Lei nº 12.151, de 9 de setembro de 2011**. Transforma O Sistema De Ouvidoria Em Secretaria Executiva Com A Denominação De Ouvidoria Geral Do Município - OGM, Alterando Dispositivos Da Lei Nº 10.429, De 14 De Fevereiro De 2005, E Dá Outras Providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-ordinaria/2011/1215/12151/lei-ordinaria-n-12151-2011-transforma-o-sistema-de-ouvidoria-em-secretaria-executiva-com-a-denominacao-de-ouvidoria-geral-do-municipio-ogm>>.

[alterando-dispositivos-da-lei-n-10429-de-14-de-fevereiro-de-2005-e-da-outras-providencias](#)>.

Acesso em: 15 de maio de 2017.

JOÃO PESSOA. **Lei Nº 12.152, De 9 De Setembro De 2011.** Transforma A Coordenadoria Do Orçamento Democrático Em Secretaria Executiva Do Orçamento Democrático, Alterando Dispositivos Da Lei Nº 11.903, De 29 De Março De 2010, E Dá Outras Providências.

Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-ordinaria/2011/1215/12152/lei-ordinaria-n-12152-2011-transforma-a-coordenadoria-do-orcamento-democratico-em-secretaria-executiva-do-orcamento-democratico-alterando-dispositivos-da-lei-n-11903-de-29-de-marco-de-2010-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 15 de maio de 2017.

JOÃO PESSOA. **Lei nº 12.960, 07 de janeiro de 2015.** Altera Os Artigos 1º Das Leis Nºs 12.151/2011 E 12.152/2011, Dá À Controladoria Geral Do Município – CGM o Status De Secretaria, Alterando Dispositivos Da Lei Nº 10.429, De 14 De Fevereiro De 2005, No Que Se Refere À Secretaria Da Transparência Pública, Altera O Artigo 3º, Inciso VIII, Da Lei Nº 12.150/2011, E Dá Outras Providências. Disponível em: <

<https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-ordinaria/2015/1296/12960/lei-ordinaria-n-12960-2015-altera-os-artigos-1-das-leis-ns-12151-2011-e-12152-2011-da-a-controladoria-geral-do-municipio-cgm-o-status-de-secretaria-alterando-dispositivos-da-lei-n-10429-de-14-de-fevereiro-de-2005-no-que-se-refere-a-secretaria-da-transparencia-publica-altera-o-artigo-3-inciso-viii-da-lei-n-12150-2011-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 17 de maio de 2017.

JOÃO PESSOA. **Portal de Transparência.** Disponível em: <<http://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br/>>. Acesso em: 15 de maio de 2017.

JOÃO PESSOA. **Portal de Transparência:** ouvidoria municipal - registro de demandas. Disponível em: <http://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br/categoria/ouvidoria_demandas>. Acesso em: 17 de maio de 2017.

JOÃO PESSOA. **Prefeitura Municipal:** controladoria geral do município. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/cgm/>> . Acesso em: 14 de maio de 2017.

JOÃO PESSOA. **PPA PARTICIPATIVO:** construindo políticas públicas com a participação popular. João Pessoa. 2013. Disponível em: < <file:///C:/Users/NOTEBOOK/Downloads/PPA-PARTICIPATIVO.pdf>>. Acesso em: 19 de maio de 2017.

JOÃO PESSOA. **Prefeitura Municipal:** orçamento participativo. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/op/>> . Acesso em: 14 de maio de 2017.

JOÃO PESSOA. **Prefeitura Municipal**: secretaria de transparência pública. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/setransp/>> . Acesso em: 14 de maio de 2017.

JOÃO PESSOA. **Prefeitura Municipal**: ouvidoria geral do município. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/ouvidoria/>> . Acesso em: 14 de maio de 2017.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; OLIVIERI, Cecília; TEXEIRA, Marco Antonio Carvalho. “Do Controle Interno ao Controle Social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira.” *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. v. 17, n. 60, (2012): 54-66.

Impresso

MACHADO JR., Texeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4320 Comentada**: e a Lei de Responsabilidade Fiscal. 31. ed. Rio de Janeiro: Ibam, 2002/2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Cartilha de Orientações Sobre Controle Interno**. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais: Belo Horizonte. 2012. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/img_site/Cartilha_Controlo_Interno.pdf>. Acesso em: 18 Mai. 2017.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. **Cartilha de orientações sobre controle interno**/ Tribunal de Contas do Estado da Paraíba: João Pessoa – TCE/ A União, 2009. Disponível em: <http://portal.tce.pb.gov.br/wordpress/wpcontent/uploads/2009/11/2009_cartilha_orientacao_ci.pdf> Acesso em: 17 maio. 2017.

Ribeiro Filho, José Francisco, Gusmão Lopes, Jorge Expedito de, Macêdo Pederneiras, Marcleide Maria, Liberalquino Ferreira, Joaquim Osório, **CONTROLE INTERNO, CONTROLE EXTERNO E CONTROLE SOCIAL: ANÁLISE COMPARATIVA DA PERCEPÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE CONTROLE INTERNO DE ENTIDADES DAS TRÊS ESFERAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. *Revista Universo Contábil* [online]. jul/set. 2008. Disponível: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=117016815004>> ISSN 1809-3337 Acesso em: 10 de maio de 2017

SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo. *Espacios Públicos*: Universidad Autónoma del Estado de México, México, v. 15, n. 34, p.43-64, maio/ago. 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/revista.oa?id=676>>. Acesso em: 05 maio 2017.