

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

RAFAELLA MOREIRA LOPES

Avanços do Controle Sobre a Administração Pública Municipal: O Caso da CGM no município de São Paulo

SÃO PAULO - SP
2015

Rafaella Moreira Lopes

Avanços do Controle Sobre a Administração Pública Municipal: O Caso da CGM no município de São Paulo

Relatório Parcial apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas como requisito para a continuidade de Iniciação Científica na modalidade PIBIC.

Campo de conhecimento: Controle da Administração Pública

Orientadores: prof. Gustavo Andrey Fernandes e prof. Marco Antônio Carvalho Teixeira

SÃO PAULO - SP
2015

Rafaella Moreira Lopes

Avanços do Controle Sobre a Administração Pública Municipal: O Caso da CGM no município de São Paulo

Relatório Parcial apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para a continuidade de Iniciação Científica na modalidade PIBIC.

Campo de conhecimento: Controle da Administração Pública

Data da aprovação: / /

Avaliadores:

Orientador

Avaliador

Coordenador da Iniciação Científica

RESUMO

O Controle da Administração Pública afeta não só a conduta dos governantes, como também os projetos de políticas públicas por eles elaborados. Sendo assim, a importância da responsabilização de políticos e burocratas, bem como do controle realizado por meio dos entes fiscalizadores, dentre eles a Controladoria Geral do Município, é de inegável importância. Nesse contexto, o papel a ser desempenhado pelos órgãos de controle deve ser analisado não apenas como mecanismo de combate à corrupção, mas também como instrumento para o constante aperfeiçoamento da Gestão, uma vez que tais órgãos, ao identificar irregularidades, produzem um material de valor inestimável para o aperfeiçoamento e criação de novos mecanismos para melhoria da gestão. A ideia central é que as instituições de controle produzam inteligência capaz de melhorar áreas vulneráveis à corrupção ou de fraco desempenho em políticas públicas, o que pode torná-las não apenas menos suscetíveis à corrupção, mas também mais eficientes no desempenho de suas atividades.

Por meio do estudo de caso da Controladoria Geral do Município de São Paulo, pretende-se analisar a premissa de que o controle sobre a administração pública é dimensão crucial de uma ordem democrática, envolvendo diferentes níveis e arranjos institucionais de representação política e de delegação de funções e poderes (ARANTES, LOUREIRO, COUTO e TEIXEIRA, 2010). Questões como combate à corrupção e possível melhoria da gestão como decorrência vão orientar a nossa análise.

Palavras chave: *accountability*, corrupção, gestão.

Sumário

1 INTRODUÇÃO	8
1.1 Apresentação do tema e sua relevância	8
1.2 Revisão da literatura e referencial teórico	9
1.3 Objetivos do trabalho	12
1.4 Pergunta da pesquisa	12
1.5 Hipóteses de Pesquisa	13
1.6 Estrutura do plano de trabalho.....	13
2 METODOLOGIA	14
3 PLANEJAMENTO	16
4 O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO	17
4.1 O Controle Interno e os Mecanismos de Transparência.....	20
4.2 O Controle Externo no Município de São Paulo	28
5 AS ESTRUTURAS DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO	29
5.1 Definição e Histórico	29
5.2 Estrutura Organizacional e Competências	32
5.2.1 A estrutura geral da CGM: modelo CGU?	32
5.2.2 Corregedoria Geral do Município.....	38
5.2.3 Coordenadoria de Auditoria Interna	41
5.2.4 Coordenadoria de Promoção da Integridade.....	42
5.2.5 Ouvidoria Geral do Município.....	46
5.2.6 Assessoria de Produção de Informações e Inteligência	47
5.3 Estruturas de Participação	47
5.3.1 O Café Hacker São Paulo	48
6 O EFEITO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	50
6.1 A escolha de uma política pública: O sistema de arrecadação e fiscalização.....	50
6.2 O sistema de arrecadação da PMSP: funcionamento.....	52
6.3 Estudos de Caso: Observando o Impacto da CGM a partir de entrevistas	59
6.3.1 Síntese das Entrevistas.....	65
7. Análise: Os efeitos e limites de atuação da Controladoria Geral do Município sobre políticas públicas do município	80
8. Considerações Finais.....	90
9. Referências Bibliográficas	95
10. Anexos.....	102
10.1 Questionários de Entrevista na Controladoria Geral do Município.....	102
10.2 Pedidos Enviados pelo E-SIC às Secretarias da Prefeitura de São Paulo.....	135

1 INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação do tema e sua relevância

Tendo em vista a relevância que o tema Controle da Administração Pública possui, tanto para a agenda política brasileira, quanto para a sociedade civil, esta pesquisa tem por objetivo entender quais foram os desdobramentos da criação e funcionamento da Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGMSP) na produção de políticas públicas. Duas questões vão nos orientar na busca deste objetivo: as ações de combate à corrupção; e a implementação de mecanismos de melhoria de gestão pelo governo municipal como desdobramentos dos trabalhos desenvolvidos por este órgão de controle.

O controle sobre a Administração Pública corresponde à fiscalização exercida por um órgão, Poder ou autoridade sobre o funcionamento de outro, o que acontece tanto na perspectiva vertical quanto na horizontal. Esse é o momento constitutivo do processo mais amplo de accountability ou da responsabilização política dos governantes para garantir (ou tentar garantir) que eles atuem, de fato, como representantes do povo (ARANTES, COUTO, LOUREIRO e TEIXEIRA, 2010).

O controle vertical, segundo O'DONNELL (1998), seria o julgamento dos eleitores sobre o desempenho dos governantes e representantes, expresso através de eleições livres e justas. Para tanto, é preciso que o eleitor tenha acesso às diferentes fontes de informação, a fim de obter conhecimento sobre a administração pública como um todo. Esse controle, no entanto, não se dá de maneira contínua, visto que as eleições ocorrem em períodos determinados. Daí a importância da fiscalização também entre os períodos eleitorais: o que chamamos de controle horizontal, que é categorizado como “a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para

realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O’DONNELL, 1998). Ramificam-se, do controle horizontal, duas outras formas de fiscalização: a (i) externa, desempenhada no Brasil pelo Legislativo através de órgãos controladores autônomos (como o Tribunal de Contas da União); e a (ii) interna, exercida pelos próprios órgãos do Estado responsáveis pela atividade controladora, como é o caso do objeto de estudo do presente trabalho – a Controladoria Geral do Município de São Paulo. Tal forma de controle é essencial para assegurar a legalidade, a eficácia e eficiência da gestão. Diante disso, a importância de se estudar as contribuições da CGMSP com o objetivo de verificar se ela se efetivou como instituição de tal natureza.

A Controladoria Geral do Município tem como objetivo a defesa do patrimônio público, bem como a garantia de prestação de contas e transparência da gestão municipal, privando-a de atos de corrupção e promovendo maior interação com a sociedade civil. No ano de 2013, a partir da aprovação da Lei Municipal 15.764/2013, a CGM foi formada pela Corregedoria Geral, Ouvidoria Geral do Município, Coordenadoria de Auditoria Interna e Coordenadoria de Promoção da Integridade Pública (Prefeitura de São Paulo, 2013).

O melhor entendimento acerca dos diferentes mecanismos de controle implementados pela CGMSP, e acerca dos desdobramentos de suas atividades, permitirá avaliar a efetividade das controladorias internas, em especial, no caso da maior cidade brasileira, como ferramenta de combate à corrupção, além de inferir sua capacidade de aperfeiçoar o funcionamento da máquina pública, visando à adoção de melhores práticas.

1.2 Revisão da literatura e referencial teórico

Classificar um governo como democracia vai muito além de garantir a emancipação da vontade popular pelo direito de voto e dos direitos básicos do cidadão. Para que se

mantenha a natureza democrática de um regime, a prestação de contas do governo ao seu eleitorado é de extrema importância, não só para limitar a atuação do Estado por meio de normas, como também para a manutenção do funcionamento da administração pública.

Logo, a democratização do poder público deve corresponder não apenas ao direito de voto, uma vez que este funciona como um controle pontual ao permitir apenas a escolha e interrupção de carreiras políticas de quatro em quatro anos, e não oferece, portanto, oportunidade de controle social sobre o governo durante o mandato de prefeitos, governadores e presidente da república.

Desse modo, com a criação de mecanismos formais de controle contínuo, instaura-se todo um processo rotineiro de prestação de contas que permite a responsabilização permanente das autoridades públicas eleitas ou de carreira (aqui tratada por *accountability*).

Assim sendo, no desempenho cotidiano das atividades governamentais, se faz possível estabelecer o controle contínuo acerca do limite entre as questões públicas e privadas que envolvam a atividade do burocrata no seu cotidiano. Fica evidente a importância de uma articulação entre órgãos de controle, e também destes com a sociedade civil. Ou seja, o controle efetivo se dá necessariamente por meio de uma sinergia entre as dimensões horizontal (controle dos órgãos do Estado sobre o governo por meio da separação de poderes) e vertical (da sociedade sobre o governo por intermédio do voto e de diversos mecanismos como ouvidorias, conselhos, participação, etc.).

Dito de outro modo, o controle deve ir além da *accountability* vertical – o processo eleitoral clássico –, que possui ramificações de controle sobre o mandato do corpo político, que em território nacional se configura por meio de normas, fiscalização mútua entre os poderes, e também pela ação de agências governamentais – *accountability* horizontal –, as quais possuem o direito legal e o poder de supervisionar e punir ações delituosas cometidas por outras agências ou agentes da máquina pública.

Não obstante, as agências reguladoras, para que de fato sejam capazes de evitar que uma autoridade pública obtenha vantagens políticas para si ou seus associados, devem ser reconhecidas por outros atores importantes da administração do Estado, bem como necessitam atuar em conjunto com outras agências, o que nem sempre acontece.

Vale ressaltar que a própria sociedade é complementar ao instrumento formal de controle interno municipal definido por lei, ao exercer pressão para que se governe de forma mais transparente e *accountable*. Neste contexto, o sistema de controle interno, na perspectiva de CAVALHEIRO e FLORES (2007, p.28) “é, portanto, o mecanismo de autocontrole da própria Administração, exercido pelas pessoas e Unidades Administrativas e coordenado por um órgão central, organizado, e em parâmetros gerais, por lei local. Consiste a atuação do sistema de controle, em sua essência, na fiscalização que realizam mutuamente as unidades administrativas, cujas funções se encontram organizadas de tal forma que um processo, decisão ou tarefa não possa ser tomado por um setor sem que outro o acompanhe e/ou revise, desde que sem entraves ao processo. Portanto, sistema é um conjunto composto por partes individuais, que têm uma missão em comum, em que cada parte é peça fundamental para o todo”.

Em âmbito municipal, este sistema deve estar diretamente vinculado ao dirigente máximo (no caso da Prefeitura, ao Prefeito), e as atividades devem ocorrer de forma coordenada e supervisionada, para que seja possível a articulação dos controles setoriais. Isso implica que em cada Secretaria Municipal e órgão da administração indireta exista um funcionário público ou um corpo técnico responsável por controlar as atividades exercidas e evidenciar possíveis irregularidades e ineficiências em suas atividades. É preciso que as atividades dos controladores sejam claras e bem estabelecidas, para que o sistema central de controle e cada setor de controle difuso da administração (no caso, a CGM e as Secretarias Municipais, respectivamente) estejam cientes de suas atribuições e competências.

1.5 Hipóteses de Pesquisa

- A Controladoria Geral do Município alcançou relevantes avanços no que diz respeito ao combate à corrupção e à promoção de transparência e controle social;
- O trabalho realizado pela CGM impactou positivamente o sistema de arrecadação do município;
- O impacto da CGM sobre políticas públicas pode encontrar limites, caso o sistema de controle interno da prefeitura esteja fragmentado;
- Existem deformidades do Estado que dificultam as mudanças institucionais na PMSP;

1.6 Estrutura do plano de trabalho

1. Revisão da literatura e referencial teórico sobre controle da administração pública e democracia;
2. O sistema de Controle Interno da Prefeitura Municipal de São Paulo
3. Contextualização da criação e institucionalização da CGMSP
4. O primeiro ano do órgão, suas políticas e efeitos sobre a melhoria da gestão
5. O Sistema de Controle Externo e sua relação com a CGM
6. Estudo de caso: o impacto da ação da CGM na política arrecadatória.
7. Entrevistas
8. Análise
9. Conclusões
10. Referências bibliográficas

2 METODOLOGIA

A presente pesquisa se constitui de um estudo de caso sobre a Controladoria Geral do Município de São Paulo. O Estudo de Caso é um método de pesquisa de natureza empírica que investiga um fenômeno, geralmente contemporâneo, dentro de um contexto real, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto em que ele se insere ainda não são claramente definidas (YIN, 2001). Os principais objetivos do estudo de caso estão relacionados à apreensão de informação por meio de pesquisa de campo e contato próximo com o ambiente em que o objeto de estudo está inserido. Ainda, segundo DEMO (1994, p. 37): “a valorização desse tipo de pesquisa ocorre por conta da possibilidade que oferece de dar maior concretude às argumentações (...), pois o significado dos dados depende do referencial teórico”.

Inicialmente, para o desenvolvimento da pesquisa, estabeleceu-se uma linha de pensamento para a revisão bibliográfica sobre a temática do Controle. Posteriormente, foi realizado um estudo sobre o sistema de Controle Interno da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), com o intuito de analisar o funcionamento do sistema de controle difuso do município. Para isso, foram feitos pedidos de informação às vinte e seis Secretarias da PMSP através do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), sistema pelo qual o cidadão pode requisitar informações específicas à Prefeitura. O objetivo era identificar quais foram as atividades realizadas pelas secretarias durante o ano de 2013 e 2014 – por meio de um pedido de relatório de atividades exercidas pela Secretaria -, além de eventuais ocorrências que a secretaria tenha registrado de irregularidades e ineficiências nas suas atividades (seja atividade meio ou atividade fim), e por isso a necessidade de pedir um relatório de controle interno.

Ainda sobre o Sistema de Controle Interno, foi fundamental uma breve análise acerca das atribuições elencadas pela Legislação Municipal e Federal. Também por meio de

uma leitura da Legislação analisaram-se as competências do Controle Externo, representado, em São Paulo, pelo Tribunal de Contas do Município. Num primeiro momento, portanto, criou-se uma descrição do que seria ideal em termos de controle interno e externo no município, caso fossem seguidas todas as diretrizes estipuladas pelos despachos oficiais, decretos e leis.

Após se identificar a macro estrutura de controle existente no município, a estrutura organizacional da Controladoria foi investigada, especificando suas áreas de atuação. Foram consultados documentos e despachos oficiais acerca do contexto que gerou a proposta da CGMSP. Assim como realizado com o sistema de controle, retratou-se o cenário ideal de trabalho da Controladoria. Também foram apresentados dados para amostrar a atuação da CGM no município, principalmente no que diz respeito à Máfia do ISS-Habite-se e à política de arrecadação, que também teve seu funcionamento explicado logo em seguida.

Tendo sido criado e explicado todo o panorama ideal de funcionamento do sistema de controle, da Controladoria e da política arrecadatória, foram realizadas entrevistas com servidores públicos a fim de contrastar a teoria estudada com a prática. Deste modo, foi possível analisar o efeito da CGMSP sobre as Políticas Públicas da cidade, principalmente no que tange a arrecadação do município e suas receitas.

4 O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Acerca das noções gerais sobre Controle Interno, dispõe a Constituição Federal de 1988 que “A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da Lei” (Art.31). No mesmo sentido, dispõe a Lei Orgânica do Município de São Paulo:

Art. 47 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno dos Poderes Executivo e Legislativo.

Art. 53 - Os Poderes Executivo e Legislativo manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de:

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

Tal controle é mantido, portanto, pela Prefeitura de São Paulo (sendo a Controladoria Geral do Município um fator chave para o controle), pela Câmara Municipal, Tribunal de Contas do Município e Ministério Público, conjuntamente. Esses são responsáveis por avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e o orçamento. Isso vai de encontro com o que é previsto pela Legislação da Controladoria Geral do Município, responsável por “fiscalizar e avaliar a execução dos

programas de governo, quanto ao nível de execução das metas e dos objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento”, além de “realizar auditorias sobre a gestão dos recursos públicos municipais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados”.

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da administração direta e indireta, bem como de aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município;

IV - apoiar o controle externo, no exercício de sua missão institucional, o qual terá acesso a toda e qualquer informação, documentos ou registro que repute necessários para o cumprimento de sua função;

V - organizar e executar, por iniciativa própria ou por solicitação do Tribunal de Contas do Município, programação trimestral de auditorias contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas sob seu controle.

§ 1º Para fins do disposto neste artigo, a Câmara Municipal e o Tribunal de Contas do Município terão acesso direto, através de sistema integrado de processamento de dados, às informações processadas em todos os órgãos da administração direta e indireta do Município.

Nesse sentido, a Prefeitura Municipal de São Paulo conta com a PRODAM¹ - Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo, empresa de economia mista que atua em conjunto com os órgãos municipais para implementar sistemas informatizados de gestão. A PRODAM é responsável por fornecer base de dados e processar, manter e operacionalizar o Sistema de Informações, executando serviços na área de tecnologia da informação para os órgãos da Administração Direta e Indireta do Município de São Paulo – o que consiste, portanto, no sistema integrado de processamento de dados previsto por lei.

A relação entre o Sistema de Controle Interno e a Controladoria Geral do Município fica mais clara com a atuação da PRODAM, já que a empresa desenvolve sistemas que viabilizam “o acompanhamento efetivo da evolução patrimonial dos servidores e o combate à corrupção pública” (Relatório da PRODAM, 2013). Exemplo é o sistema desenvolvido em conjunto com a Secretaria de Finanças, o qual permite o pagamento do ISS Habite-se pela internet, dificultando a existência de fraudes e conferindo maior transparência ao sistema de arrecadação.

§ 2º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade, ilegalidade ou ofensa ao art. 37 da Constituição da República, deverão representar à autoridade competente, dando ciência à Câmara Municipal, sob pena de responsabilidade solidária.

Fica claro, portanto, que existe todo um aparato legal para que o administrador público regulamente o controle interno. Conforme destaca SOUZA (2008, p.74), o Controle Interno, no setor público, é o mecanismo que possibilita que a entidade monitore o

¹ Relatório 2013: Primeiros Movimentos, PRODAM. Disponível em:
<[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/prodam/arquivos/relatorios/relatorio_2013_WEB\(1\).pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/prodam/arquivos/relatorios/relatorio_2013_WEB(1).pdf)>

cumprimento das metas previstas no Planejamento Orçamentário, comprove a legalidade e avalie os resultados obtidos, levando em consideração os princípios que norteiam a Administração Pública, controlando a gestão dos recursos públicos e servindo como base para os demais controles administrativos e ao Controle Externo.

Em âmbito municipal, além do adequado atendimento das competências determinadas na CF/88, o controle interno surgiu da necessidade de assegurar aos gestores o cumprimento das leis, normas e políticas vigentes, através do estabelecimento de mecanismos de controle que possibilitem informar a sociedade, impedindo a ocorrência de fraudes e desperdícios, e servindo como instrumento que visa garantir a efetividade, a produtividade, a economicidade e a rapidez na prestação do serviço público.

Além dos artigos já citados da CF/88 e da Lei Orgânica do Município de São Paulo, é necessário mencionar a Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Instituída em maio de 2000, A LRF impôs a ação do controle interno de forma mais enfática, dinâmica e organizada. Assim, tornou a administração pública eficiente e transparente em relação à origem e aplicação dos recursos orçamentários. Também impôs uma série de limites e condições para aplicação dos recursos públicos que devem ser observados, sob pena de punição do gestor público, além de obrigar a participação do responsável pelo controle interno nos relatórios de gestão fiscal² (SOUZA e DAMASCENA, 2011).

4.1 O Controle Interno e os Mecanismos de Transparência

Elaborou-se, com a finalidade de compreender melhor o sistema de controle da Prefeitura, uma análise acerca do controle difuso exercido pelas vinte e seis secretarias

² Controles de limites de despesas, empenhos e dívidas - art. 54, parágrafo único.

municipais de São Paulo. Para tanto, foram feitos pedidos de informação às Secretarias da PMSP através do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC).

O Serviço de Informações ao Cidadão³ é a unidade física existente em todos os órgãos e entidades do poder público, em local identificado e de fácil acesso, para atender ao cidadão que deseje solicitar o acesso à informação pública (Prefeitura Municipal de São Paulo, 2014). Os SICs têm como objetivos: atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; conceder o acesso imediato à informação disponível; informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; e protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações.

A ideia por trás do experimento era identificar quais secretarias de fato possuem controle e disponibilizam informações sobre suas respectivas atividades realizadas durante os anos de 2013 e 2014 – por meio de um pedido de relatório de atividades exercidas pela Secretaria -, além de eventuais ocorrências que a secretaria tenha registrado de irregularidades e ineficiências nas suas atividades (seja atividade meio ou atividade fim), e por isso a necessidade de pedir um relatório de controle interno também.

Analisamos as respostas das secretarias de acordo com a Metodologia previamente estabelecida, valendo-se da métrica de avaliação e do cumprimento do prazo legal, ambos já existentes⁴.

Em relação à métrica de avaliação é possível analisar tanto aspectos objetivos do cumprimento de um órgão público às regras impostas pela Lei de Acesso à Informação, como a taxa de resposta e prazo, quanto aspectos materiais referentes à precisão da resposta. Para

³ Informação disponível em <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/acesso-a-informacao/Paginas/SIC.aspx>>

⁴ Os critérios de avaliação e o prazo utilizados neste estudo se baseiam em metodologia já existente, criada e analisada no material “Estado Brasileiro e Transparência – Avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação”. Disponível em: <http://www.transparencyaudit.net/sites/default/files/basic-pages/report_the_brazilian_state_and_transparency_-_portuguese.pdf>

tanto, existem três métricas principais utilizadas nas avaliações. São elas (i) taxa de resposta, (ii) taxa de precisão e (iii) prazo médio de envio das respostas. Este estudo se limitou à utilização da métrica taxa de precisão, a qual busca elaborar critérios de avaliação das respostas recebidas pelo sistema de informação, bem como codificá-las.

A ideia por trás da avaliação é concluir se a resposta contém um mínimo de correlação e congruência com o objeto de pedido de acesso à informação. Usa-se, portanto, um critério de precisão, melhor descrito na tabela 1 abaixo:

Tabela 1. Codificação de todas as repostas recebidas

Resposta Precisa	A resposta está diretamente relacionada com o que foi pedido
Resposta minimamente precisa	A resposta não guarda direta relação com o que foi pedido, mas, ainda assim, o conteúdo do pedido de acesso à informação é suficientemente relevante de modo a ser avaliado
A resposta não é precisa	A resposta não guarda relação com o pedido de acesso à informação, impedindo a sua avaliação com base nos demais critérios

Fonte: Estado Brasileiro e Transparência – Avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação. Dados trabalhados pela autora.

Ademais, a resposta também não foi considerada precisa quando: (i) transferia o pedido para outro órgão; (ii) indeferia o pedido ou (iii) comunicava que a informação não existia.

Com relação ao cumprimento do prazo legal, a metodologia faz uso das disposições do Art. 11 da Lei 12.527/11⁵ e do Decreto nº 7.724, que regulamentam a Lei de

⁵ Dispõe a Lei 12.527/11:

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou

Acesso à Informação no âmbito do Executivo Federal, e preveem que os pedidos devam ser respondidos em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias. Os resultados foram compilados na tabela 2 que segue⁶:

*entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:
§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.*

⁶ Estão anexados ao final do trabalho os modelos de resposta consideradas precisa, minimamente precisa e não precisa, avaliadas de acordo com a metodologia apresentada.

Tabela 2: Resultado dos pedidos de informação às secretarias da PMSP

Sigla	Nome da Secretaria	Respondeu ao pedido de informação dentro do prazo adequado?	Codificação das respostas recebidas
CGM	Controladoria Geral do Município	SIM	Resposta precisa
SDTE	Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo	SIM*	Resposta precisa
SECOM	Secretaria Executiva de Comunicação	SIM	Resposta não é precisa
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação	SIM	Resposta não é precisa
SEL	Secretaria Municipal de Licenciamento	SIM	Resposta precisa
SEME	Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação	SIM	Resposta precisa
SEMPLA	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão	SIM	Resposta precisa
SES	Secretaria Municipal de Serviços	SIM	Resposta precisa
SF	Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico	SIM	Resposta precisa

Sigla	Nome da Secretaria	Respondeu ao pedido de informação dentro do prazo adequado?	Codificação das respostas recebidas
SGM	Secretaria do Governo Municipal	SIM	Resposta minimamente precisa
SIURB	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras	SIM	Resposta não é precisa
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	SIM	Resposta não é precisa
SMC	Secretaria Municipal de Cultura	SIM	Resposta não é precisa
SMDHC	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania	SIM	Resposta minimamente precisa
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano	SIM	Resposta precisa
SME	Secretaria Municipal de Educação	SIM	Resposta precisa
SMPED	Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida	SIM*	Resposta precisa
SMPIR	Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial	SIM*	Resposta precisa

Sigla	Nome da Secretaria	Respondeu ao pedido de informação dentro do prazo adequado?	Codificação das respostas recebidas
SMPM	Secretaria Municipal de Políticas Para as Mulheres	SIM	Resposta minimamente precisa
SMRG	Secretaria Municipal de Relações Governamentais	SIM*	Resposta precisa
SMRIF	Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas	SIM	Resposta precisa
SMS	Secretaria Municipal de Saúde	SIM*	Resposta precisa
SMSP	Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras	SIM	Resposta não é precisa
SMSU	Secretaria Municipal de Segurança Urbana	SIM	Resposta precisa
SMT	Secretaria Municipal dos Transportes	SIM	Resposta não é precisa
SNJ	Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos	SIM	Resposta minimamente precisa
SVMA	Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente	SIM	Resposta não é precisa

*Prazo prorrogado

O que se observa com os dados da tabela é que, dentre as 26 secretarias, todas responderam aos pedidos no prazo adequado, e 5 prorrogaram seu prazo de resposta para fazê-lo. Além disso, 15 secretarias elaboraram respostas precisas, enquanto 3 elaboraram respostas minimamente precisas e 8 responderam de maneira não precisa. Isso mostra que há, na teoria, um sistema de controle interno difuso operante. Porém, como será descrito ao longo deste estudo, o controle interno das atividades exercidas pelas secretarias não existe, dando margem à discricionariedade e eventuais irregularidades praticadas. Embora seja incumbência de cada Secretaria realizar o controle sobre suas atividades e agir de forma transparente de acordo com a LAI, todavia, há lacunas no sistema de controle interno difuso, mostrando-se pouco interligado.

É possível questionar se os pedidos de informação do e-SIC têm, de fato, impulsionado o aperfeiçoamento da gestão e interligado o sistema de controle interno primário e secundário, ou se os órgãos públicos estão simplesmente respondendo às demandas públicas para manterem-se em conformidade com a lei. Para tanto, uma análise sobre o impacto da disseminação da informação sobre as políticas públicas deve ser feita, pois ainda que a informação seja publicada dentro do prazo determinado, sua qualidade nem sempre é a desejável, o que pode levar a falta de aproveitamento dos dados pelo cidadão e, enfim, a uma falsa ideia de controle social e transparência.

Não obstante a sinergia necessária entre os órgãos de controle interno, é necessário estudar a relação existente entre o sistema de controle interno e o controle externo no município de São Paulo, pois como bem definido pela literatura, o controle compreende múltiplas facetas e dimensões, que devem ser complementares. Portanto, assim como fora realizado com o sistema de controle interno, buscaram-se, em documentos oficiais e na própria Legislação, as competências e atuações do Tribunal de Contas do Município

(TCMSP), a fim de comparar, posteriormente, teoria e prática.

4.2 O Controle Externo no Município de São Paulo

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP)⁷, conforme descrito pelo sítio da própria instituição, é um órgão público com orçamento independente, e que possui autonomia perante os Poderes. Está estruturado da seguinte maneira: Presidente, Vice-Presidente, Conselheiro-Corregedor e dois outros Conselheiros. Seu corpo técnico é formado por advogados, engenheiros, economistas, contadores, administradores de empresa e analistas de sistema que contam com equipes de apoio administrativo.

Tem por objetivo exercer controle externo sobre a Administração Pública no que se refere à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e nos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (CF, art.70). Ou seja, é de sua competência fiscalizar e controlar a Receita e a Despesa do Município de São Paulo. Deve, posteriormente, emitir um parecer técnico sobre as Contas do Executivo e do próprio TCM. Também é de competência do TCM o julgamento das Contas do Legislativo, das Empresas Públicas, Autarquias e Sociedades de Economia Mista. Em relação aos demais casos, o Tribunal de Contas decide sobre a regularidade ou não dos gastos. Dessa forma, deve zelar para que os recursos públicos não sejam desperdiçados.

Portanto, é possível distinguir o escopo de atuação do TCM e dos órgãos do sistema de controle interno. Enquanto o primeiro se limita a julgar a regularidade das contas públicas, o controle interno busca aprimorar os controles, a efetividade dos gastos e a

⁷ Regimento Interno:

Art 1 °. – *O Tribunal de Contas do Município tem sede na cidade de São Paulo, e detém as competências e jurisdição na Constituição Federal, na Lei Orgânica do Município de São Paulo e, especialmente, na Lei Municipal nº 9.167, de 3 de setembro de 1980, que constitui sua Lei Orgânica.*

fiscalização dos contratos da administração pública. Teoricamente, por exercerem atividades complementares e não concorrentes estes órgãos devem não apenas trocar informações, mas realizarem suas atividades de maneira coordenada, dialogando a todo tempo – sobre o que é de competência de cada um – e, assim, mantendo o sistema de controle do município operante.

5 AS ESTRUTURAS DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Todas as informações utilizadas para descrever as estruturas da Controladoria Geral do Município de São Paulo, neste capítulo, foram retiradas do portal da Prefeitura Municipal de São Paulo; da Lei de criação da CGM (15.764/2013); de documentos disponibilizados pela PMSP, e eventuais decretos, Leis ou documentos específicos, que estão devidamente citados nas notas de rodapé ao longo da seção. No capítulo 6.3 e nos anexos, estão documentadas as entrevistas realizadas com servidores de cada uma das áreas da CGM, a fim de criar uma comparação entre as informações disponibilizadas pela Prefeitura em seus veículos de comunicação, e as informações concedidas pelos funcionários da Controladoria Geral do Município de São Paulo.

5.1 Definição e Histórico

Criada em maio de 2013 por meio da Lei 15.764/2013, a Controladoria Geral do Município de São Paulo⁸ (CGM-SP) é um órgão de controle interno criado pela Prefeitura Municipal de São Paulo. Atua para prevenir e combater a corrupção, garantir a defesa do patrimônio público, promover a transparência e a participação social e contribuir

⁸ As informações registradas nesse capítulo foram extraídas todas do sítio da Controladoria Geral do Município de São Paulo (http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/) no dia 15 de outubro de 2014.

para a melhoria da qualidade dos serviços públicos. Ou seja, sua natureza não é apenas reativa, mas também possui medidas de prevenção (voltadas à transparência) e investigação, que visam deixar um legado de ética e transparência para o município de São Paulo (Prefeitura de São Paulo, 2013).

Para alcançar seus objetivos, foi concedida à CGM autonomia de ação e capacidade de investigação. Exemplo disso é a regulamentação, por meio do Decreto nº 55.107⁹, da Lei Anticorrupção, a qual trata da responsabilização administrativa e civil em que o órgão de Controle penaliza não só o corrupto, como também o corruptor por meio da aplicação de multas que incidam até 20% sobre o valor do faturamento bruto das empresas que se beneficiem de atos ilícitos contra a administração pública.

Art. 3º A Controladoria Geral do Município é o órgão responsável pela instauração da sindicância e do processo administrativo destinado a apurar a responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública Municipal Direta e Indireta, nos termos da Lei Federal nº 12.846, de 2013.

§ 5º Compete ao Controlador Geral do Município a instauração e o julgamento dos procedimentos previstos no “caput” deste artigo, facultada a sua delegação ao Corregedor Geral do Município.

Não obstante, a Lei Anticorrupção também define quais os parâmetros a serem seguidos pela CGM na aplicação de sanções:

⁹ Decreto nº 55.107, de 13 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/arquivos/CGM/DECRETO%20N%2055107%20de%202014.pdf>

Art. 21. Na aplicação das sanções, serão levados em consideração os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como:

I - a gravidade da infração, cuja avaliação deverá levar em conta o bem jurídico e o interesse social envolvidos;

II - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator, cuja avaliação incluirá, quando for o caso, os valores recebidos ou que deixaram de ser desembolsados, bem como se houve tratamento preferencial contrário aos princípios e regras da administração pública, a fim de facilitar, agilizar ou acelerar indevidamente a execução de atividades administrativas;

III - a consumação ou não do ato precedente de que derivou a infração;

IV - o grau de lesão ou perigo de lesão, cuja análise levará em consideração o patrimônio público envolvido;

V- o efeito negativo produzido pela infração, cuja análise levará em conta o comprometimento ou ofensa aos planos e metas da Administração Pública Municipal;

VI - a situação econômica do infrator

VII - a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações, cuja análise considerará a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber, e a obtenção de informações ou documentos que comprovem o ilícito sob apuração, ainda que não haja sido firmado acordo de leniência;

VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, nos termos do artigo 24 deste decreto;

IX - o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública, caso existam, e guardem relação com o ilícito apurado.

Vale ressaltar, ainda, que conforme explicita o Art.25, “Cabe à Controladoria Geral do Município a celebração de acordo de leniência, nos termos do Capítulo V da Lei Federal nº 12.846, de 2013, sempre por meio do Controlador Geral, sendo vedada a sua delegação.”. O que fica evidente é que a Lei Anticorrupção detalha e explicita as incumbências da Controladoria Geral do Município, reforçando a ideia de autonomia de ação e capacidade de investigação concedida a mesma em sua criação.

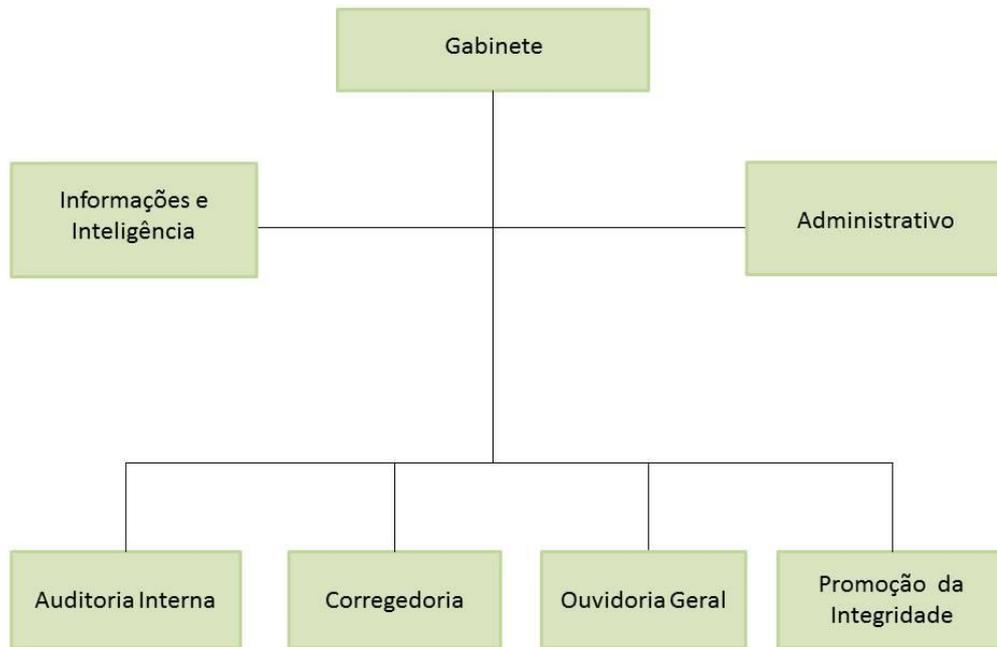
5.2 Estrutura Organizacional e Competências

5.2.1 A estrutura geral da CGM: modelo CGU?

Ainda que estruturada nos moldes da Controladoria Geral da União (CGU), a CGM possui status de secretaria ligada diretamente ao gabinete do prefeito, e teve sua estrutura organizacional adaptada ao contexto local, sendo dividida em quatro áreas de atuação para além do Gabinete do Controlador Geral e da Supervisão Geral de Administração e Finanças, como mostra a Figura 1. São essas: a (1) Corregedoria Geral do Município, (2) Ouvidoria Geral do Município (OGM), (3) Coordenadoria de Auditoria Interna (AUDI) e (4) Coordenadoria de Promoção da Integridade Pública (COPI).

Uma análise comparativa entre o organograma da CGMSP e da CGU nos permite observar que a criação do órgão municipal inspirou-se na estrutura da Controladoria Geral da União, melhor detalhada na Figura 1.1

Figura 1. Organograma da Controladoria Geral do Município de São Paulo



Fonte: Dados trabalhados pela autora

Figura 1.1 Organograma da Controladoria Geral da União



Fonte: Controladoria Geral da União

A CGU é um órgão que possui status de Ministério e se divide em três áreas: administrativa, estratégica e finalística. A administrativa cuida dos trâmites internos do órgão, enquanto a estratégica pensa em seu planejamento e desenvolvimento institucional. No entanto, é na área finalística que as principais atividades do órgão estão concentradas. Ela

possui quatro secretarias¹⁰:

(I) Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), que atua na formulação, coordenação e fomento a programas e ações que visam prevenir a corrupção no setor da administração pública e na sua relação com o setor privado;

(II) Ouvidoria-Geral da União (OGU), encarregada de exercer a supervisão técnica das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, além de incentivar formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos;

(III) Corregedoria-Geral da União (CRG), que visa combater a impunidade na Administração Pública federal. Promove, coordena e acompanha a execução de ações disciplinares de apuração da responsabilidade administrativa dos servidores públicos, além de capacitar os servidores para integrarem comissões disciplinares.

(IV) Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), que exerce as atividades de órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal. Para isso, fiscaliza e avalia a execução de programas de governo, inclusive ações descentralizadas a entes públicos e privados, desde que realizadas com recursos oriundos dos orçamentos da União. É responsável por auditar e avaliar os resultados das gestões dos administradores públicos federais, apurar as denúncias e representações, controlar as operações de crédito e apoiar os órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas.

Fica claro que a STPC, a OGU, a CRG e a SFC, presentes na CGU, foram replicadas para o modelo da Controladoria Geral de São Paulo nas áreas de Coordenadoria de Promoção da Integridade, Ouvidoria Geral do Município, Corregedoria Geral do Município e Coordenadoria de Auditoria Interna, respectivamente. Não obstante, a CGM¹¹ busca

¹⁰ Suas competências foram determinadas de acordo com a lei de sua criação, nº 10.683/03, e com o Decreto nº 8.109.

¹¹ Fonte: Controladoria Geral – Balanço do Primeiro Ano de Atuação: *Ações e Resultados*. Disponível em <

cultivar, bem como a CGU, uma estrutura de participação social, criando uma série de mecanismos que permitam a ação conjunta da sociedade, como melhor abordado ao longo do capítulo.

Uma diferença marcante entre a CGU¹² e a CGM, no entanto, é que diferentemente do órgão da União, a Controladoria Geral do Município ainda não possui funcionários concursados para prestar um serviço específico à Controladoria. Até o ano de 2015, de acordo com as informações do site da prefeitura, a CGM conta com 122 servidores que já pertenciam às áreas incorporadas à estrutura da Controladoria, ou que pertenciam a outros órgãos municipais, e que agora estão divididos entre as quatro áreas de atuação da CGM. Ou seja, os servidores não são concursados e, em boa parte, não são auditores, realidade contrária a da Controladoria Geral da União.

O quadro, no entanto, deverá ser ampliado com a aprovação do Projeto de Lei nº 311/2014¹³, o qual dispõe sobre a criação das carreiras de Auditor Municipal de Controle Interno (AMCI) e de Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG) – cerca de 100 vagas para cada cargo, inicialmente. Será necessário, para prestar o concurso, possuir nível superior completo, com área de formação que será especificada no edital.

De acordo com o PL¹⁴,

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

¹² Neste capítulo, buscou-se apenas uma breve apresentação estrutural da CGU para que fosse possível argumentar acerca da hipótese de que a CGM foi estruturada nos moldes da CGU.

¹³ Disponível em < <http://camaramunicipalsp.qaplweb.com.br/iah/fulltext/projeto/PL0311-2014.pdf>> Acesso em 05 de janeiro de 2015

¹⁴ A Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa da Câmara Municipal de São Paulo deu parecer favorável (em 15 de outubro de 2014) a criação dos cargos. O projeto de lei aguarda aprovação da Câmara Municipal, e caso aprovado, será sancionado e entrará em vigor no ano de 2015. Informações acessadas no sítio da Prefeitura (http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=182919) em 10 de janeiro de 2015.

Art. 9º Compete aos Auditores Municipais de Controle Interno:

I - a execução de atividades de controle interno, correição, ouvidoria e promoção da integridade pública, bem como a promoção da gestão pública ética, responsável e transparente, na Administração Direta e Indireta da Prefeitura do Município de São Paulo;

II - a execução de auditorias, fiscalizações, diligências e demais ações de controle e de apoio à gestão, nas suas diversas modalidades, relacionadas à aplicação de recursos públicos, bem como à administração desses recursos, examinando a legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, eficiência e efetividade dos atos governamentais, em seus aspectos financeiro, orçamentário, contábil, patrimonial e operacional, podendo, inclusive, apurar atos ou fatos praticados por agentes públicos ou privados na utilização de recursos do Município.

Art. 10. Compete aos Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental a formulação, implementação, supervisão, coordenação, execução, monitoramento e avaliação de projetos, atividades e políticas públicas da Administração Direta e Indireta da Prefeitura do Município de São Paulo.

A ideia, portanto, é aumentar o controle interno e combater a corrupção, além de aprimorar a qualidade das políticas públicas e dos serviços prestados ao cidadão. Após a aprovação no concurso, haverá um curso de formação profissional concedido em parceria entre a PMSP e a Controladoria Geral da União. É importante destacar que ambas as carreiras já existem no Governo Federal, o que reforça, mais uma vez, a ideia de isomorfismo entre a CGU e CGM, além de retratar os esforços da prefeitura em tornar a CGM um legado para São

Paulo, independente de mudanças na gestão da Controladoria e da Prefeitura.

Em relação às diretrizes básicas de atuação da CGM, podemos destacar¹⁵: a qualificação do controle interno; o incentivo à participação e ao controle social; incremento da transparência pública; melhoria do serviço público; e prevenção e combate à corrupção. Estas diretrizes são seguidas pelas áreas da CGM de acordo com seus respectivos escopos, buscando-se atingir os objetivos gerais da Controladoria.

5.2.2 Corregedoria Geral do Município

A Corregedoria Geral do Município é um órgão de controle interno que antecede a criação da CGM, e que por esta última foi incorporada¹⁶. É papel da Corregedoria apurar e coibir irregularidades administrativas, para que os servidores municipais atuem de forma ética. Também atua a fim de preservar os princípios da impessoalidade, economicidade, publicidade dos atos de gestão e probidade dos agentes públicos.

Internamente, a Corregedoria está organizada em: Gabinete do Corregedor Geral; Subcorregedoria da Área de Desenvolvimento Institucional e Cidadania; Subcorregedoria da Área de Desenvolvimento Social; Subcorregedoria da Área de Desenvolvimento Sustentável, e Subcorregedoria da Área de Ordenação Territorial.

As principais ações no sentido de prevenção e combate à corrupção estão ligadas

¹⁵ Informação retirada do Relatório Das Ações da Coordenadoria de Auditoria Interna da CGM em 2013, disponibilizado pela Controladoria Geral do Município.

Disponível em:

< http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/03Relatorio%20das%20Acoes%20CGM_1396618475.pdf>

¹⁶ Lei nº 15.764, Art.145. Ficam transferidas para a Controladoria Geral do Município, com seus cargos, bens patrimoniais, serviços, contratos, acervo e pessoal, as seguintes unidades administrativas:

I – a Corregedoria Geral do Município, vinculada ao Gabinete do Prefeito;

II – a Ouvidoria Geral do Município;

III – a Auditoria Geral – AUDIG, vinculada à Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico.

ao Decreto 53.929/2013¹⁷, o qual determina que todos os servidores da administração pública direta e indireta devem declarar, no site da Prefeitura, seus bens e valores.

Art. 1º A posse e o exercício de agentes públicos municipais para o desempenho, ainda que transitório ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, de mandatos, cargos, funções ou empregos nos órgãos da Administração Municipal Direta e Indireta ficam condicionados à apresentação de declaração de bens e valores que compõem o seu patrimônio.

Art. 2º A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, investimentos financeiros, participações societárias e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizados no País ou no exterior, e abrangerá, se existentes, os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante.

Num primeiro momento, pode-se analisar a importância do decreto a luz do direito à publicidade e ao interesse público, os quais estão acima da privacidade no caso do funcionário público, que deve prestar contas à sociedade pela natureza de seu trabalho. Decorrente da exposição dos bens e patrimônios, é possível também criar um novo patamar de controle sobre o que o servidor ganha e o que de fato produz, contribuindo para a análise de eficiência no setor público.

O principal ganho com a sanção do Decreto, no entanto, está na possibilidade de

¹⁷ Disponível em:

<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=22052013D%20539290000>

implementação da metodologia de análise patrimonial, o SISPATRI, uma estratégia que consiste na produção de informações estratégicas de inteligência por meio da utilização de matrizes de risco, do cruzamento de dados e de processos de análise de fluxos de caixa. Valendo-se desta estrutura, é possível identificar servidores públicos que possuem patrimônio incompatível com sua remuneração. Em seguida, identificam-se os setores em que trabalham tais servidores, para que seja possível mapear possíveis redes de corrupção.

A Corregedoria Geral do Município ainda elaborou o Decreto 54.838, que regulamenta a Sindicância Patrimonial no Município. De acordo com o Decreto, fica instituído, portanto, que a Controladoria Geral do Município pode analisar (diretamente ou por meio da Corregedoria), sempre que julgar necessário, as declarações de bens e patrimônios apresentados pelos servidores. A elaboração do decreto constitui importante contribuição no combate de atos ilícito na medida em que facilita a apuração de irregularidades.

Importante ressaltar que, de acordo com a Constituição Federal (Art.37), a administração pública direta e indireta dos Poderes da União, Estados e dos Municípios devem seguir os princípios da administração pública para contratação. Os cargos são acessíveis aos que estejam em conformidade com os requisitos previstos na legislação, e que sejam aprovados nos concursos públicos – previstos em lei -, exceto as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação. Os cargos de confiança e os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

No caso da CGM, o Corregedor Geral do Município é um funcionário comissionado, o que significa que pode ser um servidor de carreira, ou livremente nomeado, desde que atenda aos requisitos estabelecidos em lei. Nesse sentido, a despeito da importância do cargo, há ainda uma inegável dependência em relação ao Chefe do Executivo, o que, pode colocar em cheque a independência da atuação do sistema de controle.

Deste modo, a forma de escolha do funcionário de confiança da chefia do Executivo pode ser considerada uma fragilidade, portanto, já que diferentes gestões podem alterar os funcionários que chefiam as áreas da CGM e, dessa forma, interromper a continuidade do que é feito e dificultando a institucionalização das políticas realizadas pela Controladoria como políticas de Estado e não de governo.

5.2.3 Coordenadoria de Auditoria Interna

Órgão central do Sistema de Auditorias do Poder Executivo Municipal, a Coordenadoria de Auditoria Interna, anteriormente chamada de Auditoria Geral e também incorporada pela CGM, é responsável por fiscalizar a atuação dos órgãos da administração direta e indireta, e das organizações do terceiro setor que recebam verba municipal (Prefeitura de São Paulo, 2014). Trabalha no intuito de aperfeiçoar as políticas de controle interno, de modo a fiscalizar a ação dos órgãos e monitorar a gestão dos recursos humanos e financeiros, evitando o mau uso dos mesmos. Para tanto, realiza auditorias planejadas – com base em um plano anual de metas -, além de atuar a partir de sugestões de outros órgãos e de denúncias recebidas por meio dos diversos canais de contato do cidadão com a Controladoria.

Internamente, a AUDI está organizada em: Gabinete do Coordenador; Divisão da Área de Desenvolvimento Institucional e Cidadania; Divisão da Área de Desenvolvimento Social; Divisão da Área de Desenvolvimento Sustentável, e Divisão da Área de Ordenação Territorial.

Além das atividades de auditoria interna, depois de incorporada à CGM, a AUDI passou a realizar auditorias para verificar a efetividade de algumas políticas públicas municipais. Exemplo disso foi uma auditoria que constatou que os tênis distribuídos às

crianças do ensino público municipal possuíam qualidade inferior àquela prevista no edital de licitação. A auditoria evitou um gasto de R\$ 15 milhões em recursos públicos – com um material em desconformidade com o que fora previsto -, além de outros transtornos que seriam causados às famílias e seus filhos.

A AUDI, conforme ressalta o Art. 124, também deverá atuar nas secretarias municipais, áreas de desenvolvimento institucional e cidadania; desenvolvimento social; desenvolvimento sustentável e ordenação territorial.

5.2.4 Coordenadoria de Promoção da Integridade

A Coordenadoria de Promoção da Integridade atua com o intuito de fomentar a participação social com canais eficientes que permitam à sociedade participar da gestão e contribuir para a prevenção da corrupção. Isso funciona por meio de iniciativas da própria COPI, como o Café Hacker São Paulo – melhor abordado ao longo do capítulo -, e a implementação de uma série de melhorias e reformulação do Portal da Transparência.

Além disso, a coordenadoria atua para ampliar a transparência das informações de interesse público, capacitando os servidores municipais que estarão em contato com o cidadão e estabelecendo uma série de parcerias com outras Secretarias e órgãos públicos. Exemplo disso foi o lançamento da plataforma colaborativa “Diário Livre”. Em parceria firmada entre a CGM e o Colaboratório de Desenvolvimento e Participação (COLAB) da USP Leste, a plataforma disponibiliza o Diário Oficial da Cidade de São Paulo em formato aberto e acessível online, possibilitando a utilização de dados públicos voltado para o interesse geral, como informações de acesso a serviços. “A ferramenta facilitará a consulta sobre leis, decretos, portarias, editais de licitação, nomeações e exonerações e outros atos administrativos da Administração Pública Municipal direta e indireta, da Câmara Municipal e do Tribunal de

Contas do Município.” (Prefeitura de São Paulo, 2014).

A plataforma colaborativa não só facilita a transparência e o controle social, como também aproxima o cidadão da realidade na administração pública, além de ser extremamente útil ao gestor que deseja, por exemplo, realizar pequenas consultas ou até mesmo analisar uma extensa quantidade de dados. Há também uma página específica sobre as bases de dados dos diários oficiais usadas pelo site, contribuição da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEMPLA). No site, há informações que percorrem desde editais, concursos, licitações e até mesmo remuneração de servidores, de cada Secretaria da PMSP. Assim, as consultas se tornam mais ágeis e mais fáceis de serem realizadas pela sociedade de maneira geral, e a sistematização dos dados pode contribuir para o fortalecimento da gestão municipal.

Internamente, a COPI está organizada em: Gabinete do Coordenador; Divisão de Transparência Ativa; Divisão de Fomento ao Controle Social; Divisão de Fortalecimento de Gestão e Divisão de Promoção da Ética.

Nos esforços de promover políticas de maior clareza perante a administração pública, o Portal da Transparência, criado em junho de 2009 (Lei Complementar 131/2009), “oferece ao cidadão informações e documentos relacionados aos órgãos da administração municipal e das entidades da administração indireta, como empresas e autarquias”. Ou seja, garante a efetividade da Lei de Acesso à Informação (LAI)¹⁸ nº 12.527. Em maio de 2013, passou a ser incumbência da Coordenadoria de Promoção da Integridade. Essa foi uma importante mudança no funcionamento do Portal, visto que a COPI implementou uma série de

¹⁸ A Lei Federal 12.527, de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, trata dos procedimentos que, obrigatoriamente, devem ser adotados por órgãos municipais, estaduais e federais para garantir o acesso à informação sobre as ações públicas aos cidadãos. Segundo o texto, é direito de todos os brasileiros obter de forma clara, e por meio de linguagem clara, dados de interesse particular, coletivo ou geral sobre as ações realizadas pelas esferas públicas.

Fonte < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>

melhorias para facilitar a navegabilidade e o acesso aos dados.

Houve, ainda, de acordo com o balanço de atuação da CGM em 2013, o desenvolvimento do Catálogo Municipal de Bases de Dados. A criação do Catálogo, em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e com a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEMPLA) é uma das novas exigências do Decreto Municipal nº 54.779/2014¹⁹, responsável pela LAI no município. O banco de dados intenciona conhecer minuciosamente aquilo que é produzido pela Prefeitura de São Paulo.

Art. 2º Fica instituído o Catálogo Municipal de Bases de Dados – CMBD, cabendo a sua implementação e manutenção, incluindo a coleta e atualização permanente das informações, à Coordenadoria de Promoção da Integridade – COPI, da Controladoria Geral do Município, em articulação institucional com o Departamento de Produção e Análise de Informação – DEINFO, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

§ 1º Para fins de composição do Catálogo Municipal de Bases e Dados – CMBD, os órgãos e entidades da Administração Pública Municipal que mantenham bases de dados deverão prestar à Controladoria Geral do Município, nos prazos fixados neste parágrafo, contados da data da publicação deste decreto, as seguintes informações:

(...)

A COPI ainda conta com o Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), sistema

19 Fonte:

<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=23012014D%20547790000>

pelo qual o cidadão pode realizar o pedido de informação na prefeitura de São Paulo. Para que o cidadão possa realizar o pedido de maneira correta, há vários manuais de informações disponíveis sobre quais tipos de dados requerer.

Tendo em vista a questão da transparência, a COPI conduziu uma série de iniciativas para estimular os órgãos da prefeitura municipal a ampliarem a disponibilização, na internet, de dados e informações de interesse público. Nesse sentido, a LAI, ao garantir o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas, contribui para a tentativa de transparência ativa promovida pela CGM, e também para uma mudança cultural ao tratar a informação como pertencente também ao cidadão e não apenas ao servidor.

De acordo com o Balanço do Primeiro Ano de Atuação da CGM, a Controladoria capacitou 655 funcionários para atender às demandas da sociedade, no que diz respeito ao uso do sistema e-SIC e a Lei de Acesso à Informação. São realizadas oficinas destinadas aos servidores municipais de todas as secretarias, subprefeituras, empresas, autarquias e fundações da Prefeitura de São Paulo que atuam na gestão dos pedidos de acesso à informação. O objetivo do programa é orientar e promover um suporte aos servidores, a fim de garantir que todos sejam capazes de operar adequadamente o sistema e-SIC, conheçam seus fluxos e as implicações legais previstas na LAI (Prefeitura de São Paulo, 2014). Isso mostra a relação da Controladoria com o restante do Sistema de Controle Interno da PMSP, já que a CGM busca capacitar todos os servidores públicos municipais de modo a influenciar e melhorar o controle difuso exercido pelas secretarias e outros órgãos.

Ainda sobre a LAI, a Controladoria realiza uma série de oficinas sobre a Lei aplicada em diversos temas, a saber: política para mulheres, moradia, meio ambiente, mobilidade urbana, educação, cultura e política para as crianças e adolescentes. As oficinas têm como públicos munícipes e representantes de organizações da sociedade civil, de movimentos sociais, entidades de classe, universidades, empresas e órgãos públicos locais.

A metodologia das oficinas é dividida em duas partes, conforme explicitado na página da CGM. Primeiro, há uma breve introdução sobre a Lei de Acesso à Informação e a participação de uma especialista no tema, que explana os principais desafios e lacunas de informação para o acompanhamento da área. Na segunda parte, os participantes conhecem os dados atualmente disponíveis sobre o tema em canais da Prefeitura como o Portal da Transparência, e redigem pedidos de informação com base em dicas e boas práticas para torná-los mais efetivos.

5.2.5 Ouvidoria Geral do Município

A Ouvidoria Geral da Cidade de São Paulo (OGM) foi instituída em 12 de janeiro de 2001 por meio do Decreto 40.248. Esse Decreto estabeleceu as primeiras diretrizes de atuação da Ouvidoria Geral, definiu as atribuições do novo órgão, seu modo de funcionamento e seu caráter provisório até ser definitivamente instituída por lei municipal. Em 2013, a Ouvidoria Geral do Município passou a integrar a estrutura organizacional da CGM.

Internamente, a OGM está organizada em: Gabinete da Ouvidora; Assessora Especial; Divisão de Atendimento e Interlocação Social; Divisão de Processamento de Demandas e Divisão de Relatórios.

De acordo com o portal da prefeitura, o órgão tem a função de promover a interlocação entre o cidadão e as instituições públicas municipais, aprimorando, assim, a qualidade dos serviços prestados pela Prefeitura. A OGM recolhe informações sobre impasses enfrentados diariamente pelos cidadãos no relacionamento com os órgãos municipais, e elabora sugestões para que tais serviços sejam aprimorados. Nesse sentido, consiste em uma importante base de dados sobre o funcionamento dos órgãos municipais de maneira geral. A incorporação da Ouvidoria à Controladoria Geral possibilitou também a

melhoria do controle das respostas fornecidas pelas unidades do poder público municipal às demandas da população, pois a terceira instância de cobranças às unidades municipais passou a ser feita por meio de um ofício assinado pelo Controlador Geral.

A Ouvidoria acaba por promover a participação popular ao facilitar o contato da sociedade com o atendente público e ao disseminar formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos. Também orienta a atuação das demais ouvidorias municipais, e principalmente sinaliza medidas de correção e prevenção de falhas e omissões as quais são responsáveis pelo serviço público de má qualidade. Em 2013, a OGM passou a contar com uma divisão de Transparência Passiva, que recebe demandas de informações relacionadas à administração municipal, as quais são enviadas por pessoas físicas e jurídicas.

5.2.6 Assessoria de Produção de Informações e Inteligência

A CGM conta ainda com uma Assessoria de Produção de Informações e Inteligência²⁰, que integra o gabinete do Controlador Geral, cujas atribuições incluem, conforme estabelecido pela Legislação da CGM, a supervisão de coleta de informações estratégicas, o desenvolvimento de novas técnicas de investigação e o acompanhamento, por meio de sistemas de informação, da evolução das despesas públicas municipais.

5.3 Estruturas de Participação

Importante analisar, em relação ao órgão de controle, quais mecanismos o mesmo possui que permitem a ação conjunta da sociedade, indo além da simples transparência de dados. Embora a CGM não disponha de nenhum Conselho ou Órgão Colegiado sob sua

²⁰ As atribuições da Assessoria de Produção de Informações e Inteligência estão detalhadas no Art.130 da Lei nº 15.764

gestão, como no caso da Controladoria Geral da União com o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), a Controladoria Geral do Município busca acompanhar as diretrizes da atual administração de São Paulo para construção de políticas públicas em diálogo com a população.

5.3.1 O Café Hacker São Paulo

Dentro das divisões da CGMSP, a Coordenadoria de Promoção da Integridade é a que mais lida com a interação da sociedade. Exemplo disso são os eventos promovidos. Dentre eles, destaca-se o Café Hacker São Paulo, o qual realiza, em parceria com as Secretarias Municipais, encontros temáticos entre jornalistas, programadores, pesquisadores e cidadãos com interesse em ter acesso a dados relacionados à Prefeitura. A CGM organiza periodicamente os encontros. A cada edição do Café Hacker, uma Secretaria é responsável por escolher o tema e organizar a estrutura da conversa. A ideia partiu da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU).

Diversos episódios do evento já ocorreram e possuem basicamente a mesma estrutura, tratando de variados temas, como o Portal da Transparência, SPTrans, Subprefeitura da Sé, dentre outros. Conforme observado nos documentos da PMSP, em um dos Cafés, realizado pela COPI e a Secretaria Municipal de Cultura, discutiu-se com a população propostas de ampliação da transparência de dados e informações da Virada Cultural, maratona de espetáculos que acontece anualmente em São Paulo.

O Café Hacker se inicia com falas que pontuam a importância de iniciativas que combinem participação social e transparência no combate a corrupção. No caso do Café Hacker da Virada Cultural, como relatado nos documentos disponibilizados no portal da Prefeitura, havia uma série de palestrantes que explanaram, primeiramente, sobre a importância da transparência de informação e do controle social sobre as ações da prefeitura.

Em seguida, há uma introdução sobre o tema específico do encontro (no caso mencionado, foram explicadas as obrigações legais e as normas da preparação da Virada Cultural) e, por fim, o debate com o público presente.

Há também um sistema de *feedback* para os questionamentos feitos pela população, o que estimula a participação e o controle da mesma sobre os assuntos ligados à esfera pública.

A COPI, de acordo com o Balanço Anual de 2013, também deu início à construção coletiva do Código de Conduta Funcional dos Agentes Públicos e da Alta Administração do Município, por meio do qual se estabelecerá o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social. O Conselho será composto de forma paritária, entre governo e sociedade civil, e terá “caráter consultivo, fiscalizador, propositivo e deliberativo nas matérias relacionadas às políticas de transparência e controle social do Poder Executivo Municipal” (Rede Nossa São Paulo, 2014).

Há, portanto, uma vasta quantidade de atividades que buscam ampliar o conhecimento da sociedade sobre ferramentas de Controle Social, aqui entendido como o direito do Cidadão a acompanhar e fiscalizar a atuação da Prefeitura e os investimentos dos recursos públicos. Essas ações evidenciam esforços da CGM para fortalecer a estrutura de participação social dentro do órgão.

O impacto da CGM sobre as políticas públicas pode encontrar limites, no entanto, caso o sistema de controle interno do próprio município esteja fragmentado. Sendo a Controladoria uma instância de controle interno central do município que atua sobre todos os órgãos do Executivo municipal, caberia às Secretarias e órgãos da Prefeitura elaborar informação relevante ao trabalho da CGM por meio de seus próprios controles internos difusos, os quais, integrados, formam um sistema de controle sobre os atos da Prefeitura.

6 O EFEITO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

6.1 A escolha de uma política pública: O sistema de arrecadação e fiscalização.

A corrupção, conforme destaca Susan Rose-Ackerman (2002, p.60), pode afetar de modo significativo a eficiência, a justiça e a legitimidade das atividades do Estado. Ainda na linha de raciocínio da autora, “Sempre que uma autoridade pública possui poder discricionário sobre a distribuição de um benefício ou de um custo para o setor privado, criam-se incentivos para que haja suborno.” (ACKERMAN, 2002).

Há inúmeros exemplos práticos que traduzem perfeitamente a teoria sobre corrupção. É o caso do sistema de arrecadação do Município de São Paulo e a máfia do ISS-Habite-se (Imposto Sobre Serviço), como ficou conhecido o esquema de fraudes que desviava recursos do tributo recolhido, levando ao enriquecimento ilícito dos servidores. Como explicitado no jornal Valor Econômico (2014), “servidores municipais recebiam propina de empresas da construção civil para reduzir o valor do imposto e do Habite-se pago na conclusão de obras de grande porte. As empresas pagavam apenas 10% do ISS devido e recolhiam um valor menor do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) do que devido”.²¹

A Controladoria Geral do Município iniciou a operação que desbancou o esquema ao final de 2013, com um complexo trabalho de análise de enriquecimento ilícito que durou mais de um ano. Encontrou na mídia e na sociedade grande respaldo sobre seu trabalho, o qual, dentre todas as ações da CGM, foi o caso de maior repercussão no município e em todo o país.

Os números do escândalo do ISS-Habite-se explicam o alarde sobre o caso. De

²¹ Fonte: <<http://www.valor.com.br/politica/3790248/construcao-civil-tem-relacao-promiscua-com-setor-publico-diz-cgm>>

acordo com o jornal Folha de S.Paulo (2014), o esquema pode ter causado um rombo de até R\$ 500 milhões aos cofres municipais, e envolve cerca de 410 empreendimentos, pelos quais as construtoras pagavam propina aos fiscais para obterem o “habite-se” e o certificado de quitação do ISS – que era recolhido por uma quantia muito maior do que a parcela arrecadada pela prefeitura. O jornal Estado de SP (2014) aponta que só 10% do valor arrecadado eram destinados aos cofres públicos: “(...) ficou estipulado que se daria um desconto de 50% do valor apurado do ISS e 30% eram pagos por fora ao fiscal, 10% eram comissão para o despachante e apenas os 10% restantes eram recolhidos pela prefeitura”.²² A mesma reportagem ainda ressalta que os servidores chegavam a comprar, com o dinheiro subvertido, imóveis com valor estimado em 300 mil reais.

A Prefeitura de São Paulo, em matéria de 2014 disponibilizada em seu site, revela que um dos servidores chegou a receber uma quantia 34 vezes maior àquela depositada para a prefeitura. Relatos do editorial “Evolução Fiscal”²³, também da Folha de S.Paulo, indicam que o esquema fraudulento tenha rendido um patrimônio de R\$ 100 milhões aos servidores. O mesmo editorial faz menção, também, ao valor arrecadado com o Imposto Sobre Serviços relativo a obras após as investigações: em 2014, a arrecadação do município chegou a R\$ 63 milhões, 74% a mais do que em 2012.

O bom resultado alcançado pela CGM também foi comentado pela mídia: “Os desdobramentos judiciais e o salto na arrecadação não deixam de ser um atestado ao trabalho até aqui desenvolvido pela CGM. Em termos contábeis, seu custo – R\$ 3,1 milhões em 2013 e R\$ 11,4 milhões em 2014 – foi mais que coberto pelos recursos adicionais que entraram nos cofres do município. Se resulta em lucro, por assim dizer, o modelo bem que poderia ser copiado por outros municípios.”, conclui o editorial de 2014.

²² Fonte: < <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,cofres-municipais-so-ficavam-com-10-imp-,1091958>>

²³ Fonte: < <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/08/1505250-editorial-evolucao-fiscal.shtml>>

Por fim, a escolha pela política de arrecadação, para este estudo, se torna necessária não somente por conta do grande impacto nocivo – intensamente relatado nos veículos midiáticos - que o caso de corrupção gerou às finanças do município, aos cidadãos de maneira geral e à credibilidade do sistema de arrecadação, mas também por permitir, de maneira mais completa, analisar o impacto da atuação da CGM sobre as políticas públicas.

6.2 O sistema de arrecadação da PMSP: funcionamento

A cidade de São Paulo possui receita corrente de R\$ 41,35 bilhões, e de acordo com o Demonstrativo da Receita e Despesa de 2014²⁴, aproximadamente R\$ 20 bilhões correspondem à arrecadação tributária do município, que é a maior dentre as capitais do país. A magnitude da receita tributária retrata o impacto que a política de arrecadação possui sobre o município e, portanto, justifica o aprofundamento do estudo sobre o funcionamento do sistema de arrecadação: quais os tributos recolhidos, quem é responsável pelo recolhimento, qual o controle exercido sobre a estrutura e quais as falhas do sistema de controle, que permitiram uma série de fraudes nas arrecadações do Imposto Sobre Serviços. De tal forma, será possível comparar o funcionamento do sistema de arrecadação antes e depois do escândalo de corrupção, e, portanto, analisar qual o impacto da ação da Controladoria Geral do Município sobre a política arrecadatória.

A Constituição Federal de 1988 estipulou, no Art. 156, a incumbência dos Municípios em relação aos impostos, como vemos em trecho da Legislação:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "inter-vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia,

²⁴ Disponível em: < <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/financas/contas-publicas/boletimdatransparencia2014.pdf>>

bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

A Lei Orgânica de São Paulo, por sua vez, reforça que compete ao Município instituir os impostos previstos na Constituição da República como de competência municipal, e também outras contribuições como as previstas no Art.130:

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia, ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos de sua atribuição, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas;

IV - contribuição cobrada de seus servidores, para custeio, em benefício deles, de sistemas de previdência e assistência social.

Não obstante, a administração, fiscalização e arrecadação da Receita Tributária competem – na cidade de São Paulo - à Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico, a qual possui a seguinte estrutura organizacional: Gabinete do Secretário (GABSF), Subsecretaria da Receita Municipal (SUREM), Subsecretaria do Tesouro Municipal (SUTEM), Coordenadoria de Assuntos Econômicos (COAEC), Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (COTEC), Coordenadoria de Administração (COADM), além do Conselho Municipal de Tributos (CMT) e da Escola Municipal de Administração Fazendária (EMAF). Das estruturas mencionadas, é missão da SUREM “coordenar e executar as atividades de tributação, fiscalização, lançamento, julgamento, cobrança, arrecadação e controle dos tributos municipais, à luz das diretrizes estabelecidas pelo Secretário Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico.” (Prefeitura de São Paulo, 2015).

Cumprindo a Lei Orgânica de São Paulo e a CF/88, os tributos atualmente cobrados pela PMSP são²⁵:

(i) Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU);

(ii) Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição (ITBI-IV);

(iii) Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN);

E algumas outras taxas, como:

(iv) Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde (TRSS);

(v) Taxa de Fiscalização de Anúncios (TFA);

(vi) Taxa de Fiscalização de Estabelecimentos (TFE);

Os dados da Tabela 3 ilustram que o ISS, IPTU e ITBI são os impostos com maior participação na Receita Tributária: correspondem a 55.35, 29 e 7.27 por cento da Arrecadação Tributária, respectivamente. No presente estudo, realizaremos uma análise mais profunda acerca da arrecadação e fiscalização apenas do ISS, pois se concluiu, por meio das informações e notícias existentes, e de uma entrevista realizada com Henrique Fingeremann, Ex-Presidente da Comissão de Tributos Imobiliários da Prefeitura do Município de São Paulo²⁶, que a área de Impostos Sobre Serviços possui o mecanismo mais vulnerável e suscetível a casos de corrupção, como o ocorrido em 2013 e mencionado no item anterior.

²⁵ As informações sobre impostos arrecadados pela PMSP foram retiradas do sítio da Prefeitura. Disponível em: (<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/financas/>) Acesso em 09/03/2015

²⁶ Henrique Fingeremann também é Mestre em Administração Pública, professor nas áreas de Finanças Públicas e Orçamento Público da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV).

Tabela 3. Evolução da Receita Tributária do Município de São Paulo: Impostos (nos anos de 2004, 2009, 2013 e 2014)

	2014	2013	2009	2004
1. Receita Tributária	R\$ 20.557.297.653,79	R\$ 18.565.985.119,76	R\$ 10.857.777.534,52	R\$ 5.856.656.704,73
1.1 Impostos	R\$ 20.256.684.044,55	R\$ 18.284.878.363,22	R\$ 10.684.230.701,22	R\$ 5.490.504.319,38
1.1.2 Impostos Sobre o Patrimônio e a Renda	R\$ 8.877.187.066,64	R\$ 8.148.804.237,67	R\$ 4.729.662.634,51	R\$ 2.897.962.317,60
<u>IPTU</u>	R\$ 5.963.748.376,61	R\$ 5.448.089.754,40	R\$ 3.226.271.058,33	R\$ 2.121.682.422,95
Imposto S/ A Renda e Proventos de Qualquer Natureza	R\$ 1.418.173.815,03	R\$ 1.285.183.636,34	R\$ 816.383.254,35	R\$ 518.028.601,93
<u>ITBI</u>	R\$ 1.495.264.875,00	R\$ 1 1.415.530.846,93	R\$ 687.008.321,83	R\$ 258.251.292,72
	2014	2013	2009	2004
1.1.3 Imposto Sobre a Produção e a Circulação	R\$ 11.379.496.977,91	R\$ 10.136.074.125,55	R\$ 5.954.568.066,71	R\$ 2.592.542.001,78
<u>ISS</u>	R\$ 11.379.496.977,91	R\$ 10.136.074.125,55	R\$ 5.954.568.066,71	R\$ 2.592.542.001,78

Fonte: Dados do Portal da Transparência de SP, trabalhados pela autora.

O ISS é cobrado sobre a prestação de serviços de médicos, hospitais, advogados, estabelecimentos de ensino, hotéis e outros serviços em que não há cobrança de Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e que estão descritos na Lei Complementar N°

116, de 31 de julho de 2003²⁷. Há 30 anos, o IPTU era o imposto de maior importância no município, mas, com o tempo, a arrecadação de ISS cresceu e seus valores superaram o IPTU.

A base de cálculo do ISS é o preço do serviço, que corresponde à receita bruta com ele obtida, sem nenhuma dedução, excetuados os descontos ou abatimentos concedidos independentemente de qualquer condição. Recolhida a receita, a Prefeitura calcula o imposto aplicando ao preço do serviço a alíquota correspondente²⁸, determinada pelo próprio município. O valor dos serviços é autodeclarado, ou seja, no final de cada mês o contribuinte deve somar o valor das notas fiscais dos serviços que prestou e, em seguida, declará-lo à Prefeitura, que recolhe o valor até o décimo dia do mês seguinte. Em alguns poucos casos, principalmente em serviços como estacionamento, em que havia muita sonegação, a PMSP estimava o valor da receita a ser recolhida e sobre a qual incide o ISS, por meio de uma análise do estabelecimento.

Na Construção Civil, foco da análise deste trabalho, foi descoberto, no ano de 2013, um esquema de fraudes que desviava recursos do tributo recolhido. Na área da construção civil, é paga uma alíquota de 2%. Desde o surgimento do ISS, em 1967, a prefeitura adota, de acordo com Fingermann, um critério para evitar a sonegação: todo imóvel construído deve requerer na Prefeitura o “Habite-se”, documento que era expedido por meio da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, que certifica o imóvel como adequado à Legislação, e, logo, podendo ser habitado.

O funcionamento da arrecadação do imposto, de acordo com o entrevistado, sempre ocorreu da seguinte maneira: quando um imóvel é construído, deve-se verificar se todos os prestadores de serviço daquela obra haviam recolhido o ISS, e, então, somar as receitas e apresentá-las na documentação entregue à Prefeitura. Concomitantemente, a Prefeitura avalia o terreno em que a obra foi construída, e multiplica a área do terreno por um valor de referência

²⁷ Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm)

²⁸ Normalmente, as alíquotas do ISS variam de 2% a 5%.

sobre o metro quadrado. Sobre este valor, é auferida a alíquota de 2%.

As fraudes geralmente aconteciam da seguinte maneira: suponha que o cálculo de mão-de-obra da prefeitura tenha dado um valor de R\$ 100,00, e que o contribuinte tenha apresentado comprovantes de recolhimento de ISS num valor de R\$ 90,00. Para que seja emitido o Habite-se, a PMSP cobra a diferença entre os valores, no caso, R\$ 10,00. Caso o contribuinte não apresentasse nenhum valor recolhido, a prefeitura cobraria o valor integral de seu cálculo, ou seja, R\$ 100,00. Essa mecânica de comprovação é que deu origem às fraudes, pois o sistema dá margem para um caráter arbitrário dos fiscais, que recebiam propina de empresas da construção civil para reduzir o valor do imposto e do Habite-se pago na conclusão das obras. O interessado em pagar menos impostos deve, seguindo esta lógica, apresentar o maior comprovante de pagamento possível - que é verdadeiro – O problema incide sobre o valor da obra declarado pelo servidor público, e sobre o qual se aplica a alíquota. É nesta etapa que pode haver alguma ação irregular.

De acordo com Fingermann, “estabelecer um controle a priori é difícil, pois cada caso é um caso. Existe sonegação em outros setores, mas o ISS é muito difícil de fiscalizar, porque não possui estoque de prestação de serviço. Se não há emissão de nota fiscal, por exemplo, é difícil comprovar que houve sonegação. Por isso que se criou a Nota Fiscal Eletrônica, a Nota Fiscal Paulista, para que haja um incentivo para o contribuinte exigir a nota”.

Com relação ao controle, dispõe o Art. 47 da Lei Orgânica de São Paulo:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo e pelo sistema de controle

interno dos Poderes Executivo e Legislativo.

Antes da criação da Controladoria Geral do Município, existia um órgão que chamava AUD, um departamento da Secretaria de Finanças que realizava as auditorias. O sistema orçamentário possui duas formas de controle: o Controle Interno (que na Prefeitura era realizado pela AUD, que auditava todas as Secretarias), e o Controle Externo, realizado pelo legislativo, que no caso seria a Câmara Municipal. Uma vez que a Câmara não é um órgão técnico, este controle é feito pelo Tribunal de Contas do Município. A rigor, os contratos da prefeitura são submetidos a análise do TCM, que os julga legais ou ilegais. “É um sistema de controle muito mais voltado para o gasto do que para receita”, explica Fingeremann.

Hoje, a Controladoria incorporou a AUD – renomeada AUDI -, e atua basicamente analisando a declaração de bens dos servidores públicos em áreas mais sensíveis, como as áreas de fiscalização tributária, de fiscalização de construções, onde historicamente existe corrupção. A partir da declaração, verifica-se qual o salário do servidor público e qual seu patrimônio. Caso haja indícios de irregularidade, investiga-se mais a fundo.

É preciso todo cuidado, contudo, no momento da análise, e certificar-se de que o indivíduo não possa ter outras rendas que sejam compatíveis com seu patrimônio antes de denunciá-lo. E conclui Fingeremann: “Certamente, quando a CGM fez a operação que desbancou a máfia do ISS-Habite-se, os esquemas cessaram. Logo, quem precisava do Habite-se recolhia o valor integral e correto.” Com isso, a receita tributária aumentou consideravelmente, como visto no capítulo anterior. Não significa, no entanto, que tal crescimento se sustentará em longo prazo: é preciso analisar o que foi feito, após o caso de corrupção, para melhorar o sistema de arrecadação e controle, de modo que haja uma mudança estrutural na política de arrecadação.

6.3 Estudos de Caso: Observando o Impacto da CGM a partir de entrevistas

Durante o primeiro semestre de 2015, foram realizadas entrevistas para contrastar as informações coletadas durante o segundo semestre de 2014, adquiridas em documentos oficiais da prefeitura e na Legislação, com aquilo que de fato acontece no dia-a-dia dos órgãos dos quais fazem parte os entrevistados. A ideia, portanto, consistiu em comparar teoria e prática, utilizando o método de estudo de caso – o qual, neste trabalho, pretende analisar os desdobramentos da criação da Controladoria Geral do Município no sistema de arrecadação de São Paulo, e nas estruturas de controle interno e externo da PMSP de maneira mais ampla, no período entre 2013 a 2015.

Na visão de YIN (2001, p.21), como esforço de pesquisa, o estudo de caso contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos. Nesse sentido, ainda de acordo com a teoria desenvolvida por YIN, o estudo de caso nada mais é do que uma investigação que preserva as características holísticas e significativas dos eventos da vida real - tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação de alguns setores.

Neste estudo, buscou-se uma investigação empírica que incluiu múltiplos estudos de caso. A partir de uma abordagem qualitativa de pesquisa, com método de entrevista abrangente – uma vez que embora houvesse um questionário prévio, as respostas apareciam de maneira diversa ao longo das entrevistas -, seguiu-se a lógica da coleta de dados, que ocorreu inteiramente por meio de entrevistas, seguida da análise de tais dados.

Valendo-se da ideia de VENTURA (2007), podemos classificar o estudo de caso como instrumental, já que as diferentes entrevistas foram utilizadas para se compreender uma estrutura mais ampla, a de controle na Prefeitura de São Paulo. Ao todo, foram efetuadas nove entrevistas presenciais, com diferentes profissionais de setores pertencentes às diferentes organizações, e

uma entrevista por e-mail. Além disso, é importante mencionar que a pesquisa buscou delimitar um protocolo aos estudos de casos, a fim de melhor compactuar os resultados obtidos nas entrevistas. A tabela 4 apresenta o protocolo dos estudos de casos desta pesquisa.

Tabela 4. Protocolo dos Estudos de Casos

Elemento	Caracterização
Hipóteses de Pesquisa a serem comprovadas	<ul style="list-style-type: none"> - A Controladoria Geral do Município alcançou relevantes avanços no que diz respeito ao combate à corrupção e à promoção de transparência e controle social; - O trabalho realizado pela CGM impactou positivamente o sistema de arrecadação do município; - O impacto da CGM sobre políticas públicas pode encontrar limites, caso o sistema de controle interno da prefeitura esteja fragmentado; - Existem deformidades do Estado que dificultam as mudanças institucionais na PMSP;
Objetivo das entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> - Compreender o funcionamento da arrecadação no município; - Compreender quais problemas estruturais da PMSP permitiram a existência de corrupção na Administração Pública, mais precisamente no caso do ISS-Habite-se; - Entender os impactos do trabalho da CGM no sistema de arrecadação e no sistema de controle interno; - Analisar as relações entre controle primário, secundário, interno e externo;
Limites de tempo	Ano de 2015
Local(is) e unidade(s) de análise	- Secretaria de Finanças e Desenvolvimento

	<p>Econômico (SF):</p> <p>(1) Análise da Associação dos Auditores de São Paulo</p> <p>(2) Análise da Coordenadoria de Controle Interno (COCIN)</p> <p>- Tribunal de Contas do Município (TCM)</p> <p>- Controladoria Geral do Município (CGM):</p> <p>(1) Análise da Coordenadoria de Auditoria Interna (AUDI)</p> <p>(2) Análise da Corregedoria Geral do Município</p> <p>(3) Análise da Ouvidoria Geral do Município (AUDI)</p> <p>(4) Análise da Assessoria de Produções de Informação e Inteligência</p> <p>(5) Análise da Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI)</p> <p>(6) Análise da Assessoria de Gabinete do Controlador Geral</p>
Validade Interna	Comparação de entrevistas, legislação e análise de documentos oficiais da PMSP.

O primeiro passo na escolha dos entrevistados foi selecionar indivíduos que pudessem contribuir para as indagações deste trabalho, e que pertencessem às estruturas de controle analisadas. Para isso, foram selecionadas três organizações, a saber: (1) Controladoria Geral do Município, (2) Tribunal de Contas do Município e (3) Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico. A descrição e caracterização dos entrevistados são melhores observadas na tabela 5 abaixo.

Tabela 5. Descrição e Caracterização dos entrevistados

Entrevistado	Órgão do qual faz parte	Área de trabalho	Cargo ocupado	Informações Adicionais
A	Secretaria de Finanças (SF)	Associação dos Auditores Fiscais de São Paulo	Auditores fiscais; Presidente da Associação dos Auditores Fiscais;	Três auditores fiscais foram entrevistados.
B		Coordenadoria de Controle Interno (COCIN)	Coordenador (2015)	Auditor concursado da SF desde 1999; Formado em administração, direito e ciências contábeis; Trabalhava como assessor no gabinete do subsecretário da receita.
C	Tribunal de Contas do Município (TCM)		Conselheiro (2002-2015)	Foi vereador da cidade de São Paulo duas vezes, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), no período de 1989 a 1995. Também trabalhou com políticas urbanistas no município de Santo André, durante a administração de Celso Daniel (PT). Posteriormente, foi presidente da Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo (EMURB) até o ano de 2002.
D	Controladoria Geral do Município (CGM)	Coordenadoria de Auditoria Interna (AUDI)	Auditor Geral do Município (2013-2015)	Formado em engenharia civil; Funcionário de carreira da CGU, cedido à CGM (comissionado da CGM).
E		Corregedoria Geral do Município	Corregedor Geral do Município (2013-2015)	Auditor da Receita Federal, cedido à CGM (comissionado da CGM).

Entrevistado	Órgão do qual faz parte	Área de trabalho	Cargo ocupado	Informações Adicionais
F	Controladoria Geral do Município (CGM)	Ouvidoria Geral do Município (OGM)	Ouvidoria Geral do Município (2006-2015)	Formada em Direito; Ex-atendente e diretora adjunta do PROCON; Trabalhou no Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) até 2006.
G		Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI)	Coordenadora (2014-2015)	Formada em jornalismo; Fez parte do projeto de fomento de controle social da COPI em 2013. Funcionária comissionada da CGM.
H			Coordenador (2013-2014)	Mestre em Administração Pública e Governo; Consultor da Transparency International, ONG de combate à corrupção.
I		Assessoria de Produção de Informações e Inteligência	Coordenador (2013-2015)	Procurador da Secretaria de Negócios Jurídicos; Integrou a equipe da Corregedoria de 2010 a 2013; Funcionário comissionado da CGM.
J		Assessoria de Gabinete do Controlador Geral	Chefe de Assessoria Técnica do Gabinete do Controlador Geral; Assessora de Gabinete.	2 entrevistados.

Os entrevistados A e B fazem parte da Secretaria de Finanças. A ideia por trás das conversas na SF era compreender o funcionamento da arrecadação no município; como ocorreu o caso de corrupção do ISS-Habite-se, bem como quais problemas estruturais da PMSP permitiram a existência de corrupção na Administração Pública; e quais os efeitos e desdobramentos do trabalho da CGM não apenas no sistema de arrecadação, mas no fortalecimento do sistema de controle da Secretaria e da Prefeitura de maneira geral.

O entrevistado C faz parte do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, e concedeu informações sobre como funcionam os processos no dia a dia do TCM; como é a relação do órgão com o Controle Interno da PMSP, e com a Controladoria; e qual é a maneira de atuação do TCM frente às questões de arrecadação do município, principalmente àquilo relacionado ao Caso do ISS-Habite-se.

Por fim, os entrevistados D, E, F, G, H, I e J fazem parte de diferentes setores da Controladoria Geral do Município. O principal objetivo com as entrevistas na CGM era identificar, nas falas dos entrevistados, informações gerais sobre a CGM, e informações específicas sobre os setores dos quais faziam parte os entrevistados. Buscou-se compreender quais os motivos que levaram à criação da Controladoria Geral do Município de São Paulo; qual o processo de construção do órgão; qual o papel do entrevistado em sua área de trabalho, e quem é a equipe que faz parte desta área; como é a relação da área com as demais da Controladoria; como é o relacionamento da CGM com o Sistema de Controle da PMSP; quais os principais desafios enfrentados durante o período de atuação da CGM, bem como quais as principais mudanças institucionais por ela trazidas.

Vale ressaltar que durante o trabalho, houve uma tentativa de conversar com as construtoras envolvidas na máfia do ISS-Habite-se, para obter a visão das construtoras sobre o escândalo de corrupção. Todavia, não foram obtidas respostas por parte das construtoras.

Em seguida, serão apresentadas sínteses descritivas das entrevistas²⁹, para que o leitor possa compreender os principais pontos observados em cada estudo de caso. Por fim, utilizando o referencial teórico da pesquisa e os casos práticos, será apresentada uma análise conclusiva acerca dos impactos da Controladoria Geral do Município no sistema de arrecadação do município de São Paulo e nas estruturas de controle interno da Prefeitura, buscando responder a hipótese de que há deformidades no estado que dificultam os processos e o controle na PMSP.

6.3.1 Síntese das Entrevistas

Entrevistado A

A classe dos auditores é composta por cerca de 600 servidores. Depois da Lei Complementar 166, que instituiu a arrecadação municipal do ISS, o município de SP foi o que obteve maior arrecadação do tributo dentre as grandes capitais, o que atestaria a eficiência da arrecadação no município à época. Para obter a arrecadação do ISS, é feito um recolhimento espontâneo do contribuinte ao longo da construção e, no final, é verificado se o contribuinte pagou tudo o que é estabelecido por Lei ou não. Uma vez pago, o contribuinte deve se dirigir à Secretaria de Finanças e exigir o certificado de quitação do ISS para requerer posteriormente na subprefeitura uma autorização para utilizar o imóvel, o Habite-se.

Uma das maiores preocupações dos auditores girava em torno de como garantir que esta arrecadação não fosse submetida a fraudes e à sonegação. O controle desta área era feito, basicamente, no papel, pelos Auditores Fiscais, responsáveis pela arrecadação tributária. Em decorrência da discricionariedade de alguns auditores, criou-se margem para que houvesse casos de corrupção.

Isso ocorreu, também, porque não é possível exercer controle a priori sobre a

²⁹ Todas as entrevistas, na íntegra, estão anexadas ao final do estudo.

conduta e moral dos indivíduos que trabalham na Administração Pública. Especificamente no caso da tributação, há falta de Transparência: no âmbito da fiscalização tributária há um problema grave, por conta do paradigma do sigilo fiscal, de forma ampla, geral e restrita. Isso cria uma barreira à transparência e, conseqüentemente, ao Controle, já que não se pode levar a público o nome das empresas que estão sendo investigadas pelo fisco.

Um segundo ponto está relacionado a interferências políticas e econômicas no setor tributário, que podem levar a desvios de conduta dos servidores encarregados pela arrecadação tributária, os quais muitas vezes são submetidos a chantagens administrativas. Além disso, a complexidade e burocracia do sistema tributário dão margem aos altos níveis de corrupção, tanto em relação ao desvio de conduta dos servidores, quanto à atuação do próprio contribuinte, que se vê com muitas obrigações e, por vezes, acaba por declarar um valor menor do que o recolhido.

Assim, foi sugerido à Secretaria de Finanças que se criasse, na divisão responsável pelo controle do ISS-Habite-se, um sistema eletrônico que possibilite um cruzamento de dados de notas fiscais eletrônicas, para que todos os serviços apurados como base de cálculo do ISS passassem por um controle mais rígido, de forma que se diminuísse o grau de subjetividade nesta análise. Isso, no entanto, não foi levado a diante. No ano de 2012, foi apresentado aos Vereadores o projeto da Associação dos auditores em relação a uma Controladoria Geral do Município, que não apenas apurasse os atos ilícitos, mas que possuísse um perfil mais abrangente, com aspectos de controle interno. Logo que o Prefeito Fernando Haddad assumiu, em 2013, anunciou a criação da CGM.

Os efeitos tributários da CGM, na visão dos auditores, não foram muito positivos. Embora seja dito que com a ação da CGM a arrecadação do ISS tenha aumentado em 500%, isso não ocorreu. Ainda que seja possível que tenha havido um desvio de mais de 500 milhões de reais, comparando este valor à arrecadação de todo o Imposto Sobre Serviço, que beira os 10

bilhões de reais, percebe-se que o caso do ISS-Habite-se corresponde a um incremento de apenas a 0,5% da arrecadação de todo o Imposto. Em termos nominais, um valor de 50 milhões é muito grande, mas corresponde a pouco da arrecadação de ISS do município o que explica a razão pela qual não foi fácil descobrir os desvios ao longo dos anos.

Para além da criação da CGM, o sistema tributário deve ser desburocratizado: a simplificação de obrigações do contribuinte é necessária, assim como o compartilhamento de informações entre as três esferas de governo.

Entrevistado B

A COCIN foi criada em fevereiro de 2015 pela Secretaria de Finanças, e trabalha para a própria secretaria. Essa iniciativa por parte da Secretaria em criar um setor de controle interno próprio ocorreu muito em função dos reflexos do trabalho da Controladoria Geral do Município na PMSP. Com a descoberta da máfia do ISS, evidenciou-se a necessidade da SF de reforçar seus mecanismos de controle interno para evitar que outros casos de corrupção acontecessem. A equipe da COCIN é formada pelo coordenador e outras três pessoas, sendo dois auditores e uma servidora de carreira da secretaria de finanças, os quais possuem graduações diversificadas, como direito, matemática, engenharia, dentre outras.

No âmbito da Secretaria de Finanças, a COCIN foi criada para exercer um trabalho de *compliance* e de melhoria da gestão dos processos, propondo mecanismos que tragam mais eficiência, economicidade e segurança dos processos públicos. O objetivo é não apenas evitar que os casos de corrupção voltem a acontecer, mas também aprimorar a transparência e dar mais segurança também para o próprio servidor, já que muitas vezes não fica claro o que é esperado do servidor em cada etapa dos processos.

Dentre as atividades realizadas pela COCIN, pretende-se padronizar os procedimentos a médio e longo prazo, atuando em cada unidade da SF individualmente. Para

isso, trabalham com um manual de atividades no ano de 2015, que conta com exames de avaliação de gestão operacional de conformidade das unidades da secretaria – para identificar as possibilidades de melhoria de todas as áreas daquela unidade -. Em seguida, estabelece-se um plano de ação para implementar as recomendações feitas a partir do resultado apontado no exame de avaliação.

Em paralelo às atividades do plano de ação, existem atividades rotineiras que são realizadas pela equipe da COCIN. Desenvolveram-se dois sistemas que tratam do gerenciamento das atividades e de recursos humanos, com o objetivo de detalhar as atividades que estão sendo desenvolvidas na secretaria em todas as áreas, além de analisar se os recursos humanos estão alocados de maneira estratégica na SF. Além disso, todas as reclamações feitas para a Ouvidoria, que dizem respeito à SF, são encaminhadas para a COCIN, que repassa as informações para as devidas unidades. A resposta das unidades é enviada novamente à Coordenadoria, que responde à Ouvidoria.

Por existir a pouco tempo e possuir uma equipe enxuta, a Coordenadoria ainda não está realizando algumas atividades que são de seu interesse. Dentre elas, destacam-se a implementação de sistemas de T.I para coletar informações e divulgá-las para a população, fomentando a transparência na gestão pública; e a avaliação dos mecanismos de controle das unidades da SF.

A CGM tem exercido um papel colaborativo para a COCIN, já que há constante troca de experiência entre os órgãos. Um exemplo disso é a matriz de risco que a CGM já possui, e que deverá ser implementada na COCIN com a ajuda e conhecimentos da Controladoria. É possível observar que a CGM e a COCIN realizam trabalhos complementares, já que a Controladoria atua principalmente de maneira corretiva, enquanto a COCIN trabalha fortemente com a prevenção dos atos de corrupção na SF. Ainda que haja colaboração técnica entre as áreas, quando a CGM necessita de alguma informação sobre a Secretaria de Finanças

para um trabalho que esteja desenvolvendo, não é a COCIN a responsável por repassar as informações demandadas.

Nesse sentido, embora seja importante o reconhecimento pela CGM (que pretende implementar a estrutura da COCIN em outras secretarias, como a de Educação que já está sendo criada), é importante para a imagem da SF que se divulgue a informação de que a Secretaria de Finanças foi o órgão que tomou a iniciativa de criação da COCIN.

Com relação aos demais controles da prefeitura, ainda não há uma relação entre a Coordenadoria e as secretarias da PMSP. Há perspectivas de que as relações sejam estreitadas caso as outras secretarias também criem suas Coordenadorias de Controle Interno, o que é uma vontade da CGM. Isso seria importante, já que as demais secretarias deveriam realizar um controle próprio, o que atualmente não ocorre no município.

Por fim, o coordenador acredita que ainda é cedo para falar em mudanças institucionais dentro da secretaria de finanças, embora a forma de pensar sobre o assunto já tenha sido alterada, e que os servidores já apresentam menos resistência à criação de controles internos.

Entrevistado C

De modo geral, a competência do TCM é exercer o controle externo do município munindo-se de análises dos gastos e da receita da PMSP, embora o Tribunal esteja focado em estudar os gastos da prefeitura, de acordo com o entrevistado. Para alcançar estes objetivos, a equipe dos conselheiros conta com assessores de gabinete, que são funcionários comissionados. Além dos assessores de gabinete, a equipe possui uma assessoria jurídica e um corpo de auditoria, composto por funcionários concursados. Atualmente, o TCM também está promovendo um concurso para auditores, com o objetivo de ampliar e especializar ainda mais sua equipe.

Para explicar como ocorrem os processos ordinários no TCM, alguns exemplos foram utilizados:

Em um caso de licitação, por exemplo, se há um gasto acima de R\$ 100 milhões, a auditoria do Tribunal é responsável por analisar o contrato. Contratos com valor inferior também são acompanhados caso apresentem riscos à administração pública. Neste sentido, há um controle preventivo de licitação, já que o relator da matéria pode suspender a licitação. Para isso, deve-se submeter o processo ao referendo de colegiado (cinco conselheiros), para que seja feita uma análise do processo. Uma vez analisado o contrato, o TCM também é responsável por acompanhar a execução do mesmo. Caso sejam encontradas irregularidades, a auditoria do Tribunal elabora um relatório, que é enviado tanto para a Prefeitura e para o contratado. Em seguida, há um período para a apresentação de alegações de defesa, respeitando-se o princípio do contraditório. Terminado o período de defesa, o processo é encaminhado para a área jurídica, que elabora um parecer jurídico e o envia à PMSP. Após a resposta da prefeitura, o parecer jurídico é analisado pela Procuradoria, e desta forma o relatório de auditoria está pronto para ser julgado pelo TCM.

Com relação à melhoria da gestão dos controles, a criação da CGM, na visão do entrevistado, serviu de estímulo ao TCM, já que há uma troca de experiências muito enriquecedora para ambas as partes. Exemplo disso é o uso de tecnologia da informação para o controle: assim como a CGM utilizou sistemas de T.I para avaliar o patrimônio dos servidores e desbancar a máfia do ISS, o TCM tem experimentado novas tecnologias para aprimorar seu controle.

Sobre o relacionamento do TCM com o controle interno da PMSP, não há relações institucionalizadas com os controles das secretarias, embora haja uma troca de informações entre os órgãos. Isso ocorre porque todos os dados de contratação da prefeitura devem ser publicados no Diário Oficial. Por conta disso, o TCM desenvolveu um sistema que

compila as informações úteis às secretarias (o histórico de licitações, pagamentos e contratos) e lhes repassa os dados. Com relação à comunicação entre o TCM e a CGM, existe uma cooperação em alguns casos de denúncia que envolvam a receita pública, disse o entrevistado. Todavia, a cooperação ainda está fundamentada em ações pontuais.

Entrevistado D

A existência da Coordenadoria de Auditoria Interna precede a criação da CGM. A Auditoria Geral (AUD, nomenclatura antiga da Auditoria) não era um órgão autônomo, e sim pertencente à Secretaria de Finanças. Seu papel restringia-se à realização de auditorias contábeis nas empresas, além de demandas esporádicas que surgiam ao longo dos trabalhos realizados. Com a lei de criação da CGMSP, que vincula a Auditoria ao órgão central de Controle, a AUDI não mais realiza auditorias contábeis.

Atualmente, é responsável por atender as denúncias externas – ligadas, também, às políticas públicas -. As denúncias, feitas diretamente à Auditoria, ou encaminhadas pela Ouvidoria, são centralizadas pelo Gabinete do Coordenador de Auditoria, e, posteriormente, inicia-se o processo de análise dos contratos. Os processos que concernem os contratos também devem ser monitorados pela AUDI: uma vez identificado o problema e realizada a auditoria, o órgão deve fazer um relatório e, posteriormente, monitorar a estrutura auditada para que essa se adeque às medidas apontadas pelo relatório de auditoria.

Com relação ao monitoramento, muitas vezes é difícil para a Auditoria realizá-lo, já que a equipe é bastante enxuta, o que cria a necessidade de que todos os servidores exerçam muitos papéis. Em um cenário ideal, os servidores seriam especializados em suas respectivas áreas de atuação, já que não faltam recursos financeiros, tampouco demandas.

Para solucionar esta questão, criou-se um projeto de Lei para a carreira de auditor, que está sendo apreciado pela Câmara, para contratação de indivíduos especializados

em engenharia (já que os principais gastos se concentram nas obras), sistemas (para construir e contribuir com a leitura de dados da matriz de riscos da auditoria), e também outras profissões. Funcionários que compreendam melhor quais os principais *gaps* de cada secretaria serão de extrema relevância para o controle interno de maneira geral, já que as secretarias também possuem um corpo técnico consideravelmente restrito, principalmente no que diz respeito ao controle interno. Por conta disso, na visão do entrevistado, CGM é quem tem feito tanto o controle primário, quanto o secundário.

Outra fragmentação no sistema de controle interno se mostra na relação entre a AUDI e o TCM. De acordo com a CF/88, a AUDI também é atrelada ao Tribunal de Contas do Município, de modo que os processos deveriam ser enviados ao TCM, que é quem tem o poder de julgar e multar em casos devidos. No entanto, essa relação ainda está sendo construída, uma vez que o TCM-SP é um órgão eminentemente político, e que não demanda muito da AUDI.

Entrevistado E

A Corregedoria é um órgão normativo do sistema de correição da PMSP, e que por necessidade funcional, possui boa comunicação com as secretarias da Prefeitura, como explicado durante a entrevista. Antes de ser vinculada à estrutura da Controladoria Geral do Município, a Corregedoria era um órgão autônomo com estrutura enxuta, na qual havia um corregedor geral, um assistente e dois procuradores. Atuava somente na correição das unidades da PMPS, realizando um trabalho paralelo ao Departamento de Procedimentos Disciplinares (Proced), que é o órgão responsável por conduzir os inquéritos administrativos, processos disciplinares e sindicâncias. Para que não houvesse competição de atuação entre os dois órgãos, a Corregedoria não possuía a competência de realizar sindicâncias patrimoniais, nem mesmo acompanhar os processos disciplinares.

Atualmente, a Corregedoria é o órgão central do sistema de correição, e é

responsável por criar e instruir as sindicâncias, analisar os desvios funcionais dos servidores da PMSP por meio de processos de sindicância, os quais são criados e instruídos pela própria Corregedoria. Além disso, o órgão possui a competência de acompanhar todos os processos de disciplina em andamento nas secretarias, desde que estejam caracterizados a importância do objeto, o impacto social ou relevância econômica nos procedimentos. Caso não haja a identificação de um dos três pontos supracitados, a Corregedoria deve apenas orientar os procedimentos, de modo que a Proced irá conduzi-los.

As demandas surgem para a Corregedoria de três maneiras, sendo elas (1) uma denúncia, (2) um trabalho pontual iniciado na área de inteligência da CGM - que é encaminhado para a Corregedoria -, (3) ou um procedimento iniciado na própria Corregedoria. Em seguida, estabelece-se uma denúncia que é encaminhada para a comissão de sindicância, a qual é responsável por aprofundar-se nas informações adquiridas. Caso sejam materializados os indícios, propõe-se uma segunda fase de inquérito administrativo, conduzido pela Proced, ou pela Corregedoria (que ainda não realiza os inquéritos devido à falta de estrutura necessária para a tarefa).

Os trabalhos foram aprimorados devido à implementação do Sistema de Registro de Bens dos Servidores Públicos (SISPATRI), que permitiu à CGM realizar uma comparação rápida entre a renda do servidor e os bens que ele possui, valendo-se de ferramentas mais adequadas para fazer o cruzamento de dados. Este mecanismo, que foi incorporado por conta das ideias da CGU – assim como a sindicância patrimonial -, foi utilizado durante o caso de máfia do ISS, no qual foi realizado o levantamento de informações em parceria com o Ministério Público, com quem a corregedoria mantém uma relação bastante estreita. Tais trabalhos e seus respectivos resultados foram obtidos ainda que a estrutura da Corregedoria seja incipiente e enxuta.

Entrevistado F

Criada a partir da Lei 13.167, a Ouvidoria existe desde 2001. O primeiro ouvidor do município foi trazido do governo estadual; depois, a Comissão Estadual de Direitos Humanos criou uma lista tríplice para indicar os possíveis auditores, o que se manteve até o ano de 2005. Atualmente, o ouvidor geral é nomeado pelo prefeito. Antes de sua incorporação pela CGM, a Ouvidoria somente podia fazer recomendações aos demais órgãos para os quais encaminhava as denúncias. Tinha status de secretaria, embora nunca tenha executado qualquer processo. Os órgãos relacionados ao controle (como a Auditoria, Corregedoria, e a própria Ouvidoria) estavam, no entanto, dispersos. Esta realidade foi alterada com criação da Controladoria Geral do Município, que permite a articulação dessas áreas, e faz com que as antigas recomendações da Ouvidoria sejam encaminhadas diretamente para a Auditoria ou Corregedoria, aproximando, portanto, as denúncias e as medidas corretivas.

De acordo com a Lei de criação da CGM, a Ouvidoria possui quatro unidades, dentre as quais estão (1) atendimento, (2) processamento de demandas, (3) relatórios e (4) transparência pacífica – que foi transferida para as competências da Coordenadoria de Promoção da Integridade. Na prática, a área de atendimento (seja por telefone, ofícios ou cartas) recebe uma demanda, que é encaminhada para a área de processamento. Caso seja identificado um serviço a ser corrigido, encaminha-se o processo para a área de relatórios; caso contrário, encaminha-se o processo para um núcleo de denúncias, que é responsável por mandar informações completas para a Corregedoria ou Auditoria, se necessário.

A CGM, na visão do entrevistado, é uma estrutura que já se institucionalizou na PMSP, porque possui tanto um respaldo jurídico – graças à Lei que cria a CGM -, quanto um respaldo da população, que enxerga as benfeitorias do órgão, principalmente na maneira de falar com o munícipe. Houve, durante o primeiro ano da CGM, uma tentativa de alinhar a linguagem do atendimento à população. Este trabalho gerou bons resultados, já que a Ouvidoria passou a

receber mais denúncias – o que é confirmado pelo número de protocolos, que subiu de 12% em 2012, para 50% em 2014.

Entrevistado G

A Coordenadoria de Promoção de Integridade (COPI) foi estruturada em maio de 2013. Atualmente, é responsável por atividades de prevenção e promoção da integridade, que se dividem em quatro áreas, a saber: (1) Fomento ao Controle Social, responsável por realizar oficinas públicas da Lei de Acesso à Informação (LAI); (2) divisão de Transparência, responsável por conversar com todos os funcionários que utilizam o e-SIC na PMSP, gerenciando todo o sistema; (3) divisão de Fortalecimento da Gestão, que possui como incumbência definida por Lei o monitoramento e cumprimento da Lei dos Pregões e da área de compras públicas; e (4) divisão de Ética, que criou por meio de decreto um código de conduta funcional, que fará com que a área seja responsável por informar qualquer atividade que leve ao conflito de interesses entre os órgãos.

De maneira geral, a COPI tem trabalhado na formação de servidores e de pessoas da sociedade civil nas áreas de integridade (em projetos com a Universidade de São Paulo). Também tem acompanhado sistematicamente o prazo de respostas aos pedidos no e-SIC, e pretendem realizar uma análise qualitativa da precisão dessas respostas. Neste sentido, evidencia-se a importância da COPI como uma referência no setor de transparência dentro da Prefeitura, pois a própria Coordenadoria convoca uma formação caso uma das secretarias pare de atender aos pedidos de informação no e-SIC.

Por fim, a dependência de vontade política para que a COPI se mantenha é inevitável, já que os funcionários são quase que inteiramente comissionados, e a equipe é bastante enxuta.

Entrevistado H

Durante o período em que fez parte da Controladoria Geral do Município, na área de Coordenadoria de Promoção da Integridade, o *entrevistado H* acredita que foi possível perceber alguns desdobramentos da criação da CGM na estrutura da prefeitura. Dentre eles, destaca-se a criação da Coordenadoria de Controle Interno (COCIN) na Secretaria de Finanças. Além disso, os órgãos públicos têm se esforçado para responder aos pedidos de informação do e-SIC, de maneira a aperfeiçoar a gestão atual. A CGM também buscou atuar na prevenção de atos de corrupção, realizando ações voltadas para a promoção de transparência e do controle social. Foram realizados estudos e recomendações para a melhoria dos procedimentos, oficinas sobre a Lei de Acesso à Informação, dentre outras atividades.

Embora várias rotinas tenham sido alteradas nas Secretarias a partir de trabalhos da CGM, muitos trabalhos ainda precisam ser melhorados, evidentemente. Para isso, a Controladoria busca realizar um controle interno integrado, para se relacionar com pontos focais de cada Secretaria. A criação da carreira de auditor também visa ao aprimoramento do trabalho da CGM, já que profissionalizará ainda mais sua estrutura, que atualmente é bastante precária e enxuta.

A Controladoria, contudo, enfrenta grandes entraves na estrutura da Prefeitura de São Paulo, que dificultam sua atuação. Dentre eles, podemos citar a baixa profissionalização dos servidores de maneira geral; o baixo nível de documentação e racionalização dos processos, o que cria margem para discricionariedades; e a incipiente relação com o Sistema de Controle Interno da PMSP, em especial com o Tribunal de Contas do Município, que possui cúpula pouco técnica.

Entrevistado I

De acordo com o entrevistado I, a principal atribuição da área de Produção de

Informações e Inteligência é a Análise Patrimonial dos servidores da PMSP, tarefa que foi facilitada e aprimorada com a criação do Sistema de Registro de Bens dos Servidores Públicos (SISPATRI). Atualmente, a área possui acesso a muitos bancos de dados, o que facilita e enriquece o trabalho dos funcionários responsáveis pela análise patrimonial, como ocorreu no caso da descoberta da máfia do ISS.

Além da análise patrimonial, a área de Inteligência também possui como atribuição o monitoramento das finanças públicas, para que se possa controlar os preços e gastos das secretarias, de modo a aprimorar seus gastos. Para tanto, pretende implantar um Observatório de Despesa Pública (ODP), estrutura que já existe na Controladoria Geral da União, e que seria responsável por produzir informações e indicadores para auxiliar a tomada de decisão sobre a aplicação de recursos públicos. No entanto, a implementação de tal estrutura ainda se encontra bem distante da realidade da área.

Na área de Inteligência, a principal dificuldade, mencionada durante a entrevista, é a estrutura enxuta, o que tem impossibilitado uma maior interface da área com as demais estruturas da CGM. Atualmente, a área de Inteligência possui comunicação apenas com a Ouvidoria e com a Auditoria, muito por conta do trabalho bastante específico que exerce. Sobre o fortalecimento do sistema de controle, com a descoberta dos casos de corrupção, o coordenador de Inteligência enxerga que houve aprimoramento no sistema de controle da PMSP, em específico na Secretaria de Finanças, que tem tornado seus processos menos discricionários.

Entrevistado J

De acordo com os assessores de gabinete da Controladoria, o controle deve ocorrer nas diversas fases de uma política pública, o que não acontecia no município de São Paulo. A administração e os servidores possuíam, de maneira geral, uma visão historicamente

construída e extremamente formalista sobre controle. Não obstante, a Prefeitura possuía somente uma auditoria contábil, a AUDIG, porém não existia um sistema de controle interno e de governo. A fim de trazer uma nova perspectiva sobre o controle e construir a ideia de que medidas de combate à corrupção devem ser acompanhadas de um controle interno organizado para garantir a efetividade das políticas públicas, foi criada, em 2013, a Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGM-SP).

O objetivo básico com a criação da Controladoria era estabelecer na PMSP um sistema de controle interno. No período que precede sua lei de criação, a CGM se estabeleceu como uma secretaria especial, que não possuía um orçamento próprio e utilizava a verba da Secretaria de Governo. Também houve resistência das secretarias perante a criação do órgão, o que ocorreu devido às diferentes compreensões do significado de controle interno que existem na Prefeitura, e que estão em disputa a todo o momento. O próprio Tribunal de Contas do Município viu com desconfiança a criação da CGM, e até os dias de hoje possuem uma relação com o a Controladoria que não é fluida, e que consiste mais em competição institucional do que em cooperação. É exatamente por isso que, na visão dos assessores, a criação da CGM não seria possível sem o apoio da alta administração.

O primeiro controlador geral do município (que foi trazido da Controladoria Geral da União), Mário Spinelli, possuía uma visão bastante clara sobre o trabalho que gostaria de implementar no município de São Paulo. Para alcançar seus objetivos, montou uma equipe através de suas redes pessoais. Os auditores eram, em sua maioria, funcionários de carreira da CGU – até mesmo o auditor geral; na Corregedoria, alocaram-se os procuradores de carreira do município. Na Ouvidoria, foram contratados funcionários do PROCOM; A Coordenadoria de Promoção da Integridade contava, em suma, com jornalistas do município, enquanto a área de Produção de Inteligência foi formada por funcionários da CGU.

Enquanto controlador, Mário Spinelli também encomendou à PRODAM,

Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo, um sistema que permitisse à CGM realizar análises patrimoniais dos servidores da prefeitura. Com o SISPATRI (Sistema de Registro de Bens dos Agentes Públicos) foi possível perceber, comparando as declarações de 2012/2013 e 2013/2014 que havia casos de evolução patrimonial irregular.

Dando continuidade ao processo de investigação, descobriu-se que algumas empresas de construção pagavam propina aos auditores fiscais. O escândalo de corrupção, que ficou conhecido como máfia do ISS-Habite-se, foi descoberto a partir do trabalho de análise patrimonial, em uma parceria da CGM com o Ministério Público.

Após a divulgação dos casos de corrupção, foi criada por iniciativa da Secretaria de Finanças uma Coordenadoria de Controle Interno (COCIN). Percebendo-se a necessidade de desenhar os procedimentos de maneira correta, a criação da COCIN é resultado de uma confluência de interesses: pretendia-se evitar os casos de corrupção e minimizar a discricionariedade do servidor por meio da verificação de conformidade dos processos, de tal forma a melhorar a política arrecadatória. Para os entrevistados, a criação de uma burocracia de controle interno na Secretaria de Finanças foi facilitada pela vulnerabilidade enfrentada pela SF devido ao caso do ISS-Habite-se.

Reconhecendo o bom trabalho exercido pela SF, a CGM tem buscado replicar de maneira adaptada a estrutura da COCIN da Secretaria de Finanças em outras secretarias. Um exemplo prático é a Secretaria de Educação: com coordenação da CGM, a secretaria está redesenhando seus procedimentos para criar sua própria COCIN. Para criar um relacionamento entre a CGM e as demais secretarias, a Controladoria deveria, em tese, avaliar os controles dos órgãos, porém sem se envolver na tomada de decisão. Na prática, no entanto, não é o que ocorre, já que a CGM tem participado diretamente da idealização da COCIN nas secretarias do município.

Para alcançar esta meta, o controlador geral do município em 2015, Roberto Porto, ex-secretário municipal de Segurança Pública, busca dar continuidade ao trabalho da Controladoria, além de programar um novo viés de inspeção, criando equipes responsáveis por realizar trabalho de campo em cada uma das áreas da CGM. Outra mudança observada na maneira de atuar da Controladoria é o tempo aguardado para que os gestores dos diversos órgãos da prefeitura se manifestem depois de realizada uma auditoria, o que não acontecia no primeiro ano de gestão da CGM. Para perseguir com sucesso os novos objetivos, a CGM está em busca de funcionários com perfil de gestão, para complementar a equipe atual que possui um perfil bastante analítico.

7. Análise: Os efeitos e limites de atuação da Controladoria Geral do Município sobre políticas públicas do município

O caso da máfia do ISS-Habite-se, analisado durante este trabalho, corrobora a ideia de que a corrupção pode afetar de modo significativo a eficiência, a justiça e a legitimidade das atividades do Estado (ROSE-ACKERMAN, 2002, p.60). Na Prefeitura de São Paulo, a despeito da estrutura de corrupção sistêmica que existe há tempos no processo de arrecadação, houve um crescimento considerável da arrecadação municipal no período de 2003 a 2013. Tal arrecadação, no entanto, poderia alcançar valores muito maiores caso não existissem deformidades no sistema arrecadatório e no próprio Estado, as quais tornam o processo de recolhimento do ISS extremamente discricionário e vulnerável aos incentivos de corrupção.

Além disso, a limitação do crescimento econômico – no caso, advindo da arrecadação de ISS – não é o único prejuízo trazido pelo caso da máfia dos fiscais. Há um efeito negativo sobre o desenvolvimento e as relações entre Estado e sociedade de maneira geral, o que fica evidente com as falas dos entrevistados pertencentes à Secretaria de Finanças, os quais alegam que a reputação da secretaria está bastante comprometida frente à opinião pública.

Assim, reitera-se a hipótese de que não somente a eficiência dos mecanismos de arrecadação fica comprometida, mas também a legalidade e o senso de justiça de tais procedimentos são colocados em xeque.

Vale, ainda, ressaltar que a gravidade do caso de corrupção, neste caso, é determinada tanto pela postura do servidor público, quanto pela ação das empresas privadas do setor de construção: ambas as classes buscavam diminuir os valores arrecadados pela PMSP, e lucrar com a quantia economizada. Neste sentido, valendo-se da análise de ROSE-ACKERMAN (2002, p.70), a dimensão e a incidência de propinas são determinadas pelo nível geral de benefícios disponíveis pelos poderes discricionários das autoridades, pelo risco das transações corruptas e pelo relativo poder de negociação do corruptor e do corrompido. Na visão de KLITGAARD (1998, p.75) a corrupção é resultado de uma equação na qual se somam monopólio e liberdade de ação, e diminui-se a prestação de contas.

No caso estudado, podemos elucidar a hipótese de que o desvio de conduta dos servidores e do setor privado é fruto de deformidades que facilitaram a corrupção e a ineficiência, a saber: (1) deformidades no sistema arrecadatório e (2) na estrutura de controle da PMSP.

A arrecadação tributária do município de São Paulo, conforme destacado pelo Demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas de 2014, é de R\$ 20 bilhões, a maior dentre as capitais do país. Ainda que em termos de valores o sistema arrecadatório se mostre eficiente, as deformidades acerca do processo de recolhimento do Habite-se são latentes, e permitiram a ocorrência dos casos de corrupção.

O problema incide sobre o valor da obra declarado pelo servidor público, e sobre o qual se aplica a alíquota. É nesta etapa que ocorriam as irregularidades, já que a mecânica de comprovação dos valores recolhidos pelo contribuinte está inserida em um sistema que dá margem para um caráter arbitrário dos fiscais, que recebiam propina das empresas da construção

civil para reduzir o valor do imposto e do Habite-se pago na conclusão das obras. Isso também ocorreu, conforme ressaltado pelo entrevistado A, porque não é possível exercer controle a priori sobre a conduta e moral dos indivíduos que trabalham na Administração Pública – e no caso específico, sobre os Auditores Fiscais.

Uma análise comparativa entre a Lei Orgânica de São Paulo e as entrevistas realizadas permite observar outra lacuna que permitiu os desvios na arrecadação: a baixa sinergia entre o controle externo e interno do município.

Primeiramente, acerca do controle externo, os contratos da prefeitura são submetidos às análises do TCM, que os julga legais ou ilegais conforme estabelecido na Lei Orgânica municipal. Este sistema de controle, no entanto, está predominantemente voltado para o gasto, de acordo com as informações obtidas pelo entrevistado C. Deste modo, o controle da arrecadação tributária, em um primeiro momento, já se encontra vulnerável, na medida em que o Tribunal de Contas, órgão responsável fiscalizar as despesas municipais, o faz de maneira ineficiente.

Sobre o controle interno do município, a Prefeitura possuía, até a criação da CGM, somente uma auditoria contábil, a AUDIG, porém não existia um sistema de controle interno e de governo, como reiterado também pelos entrevistados D e J. Ainda que a CF/88, a Lei Orgânica do Município de São Paulo e Lei de Responsabilidade Fiscal estipulem a necessidade de um sistema de controle interno organizado e dinâmico, observamos que, na prática, isto não ocorre. A hipótese de que o sistema de controle interno da PMSP está fragmentado não pode ser rejeitada, num primeiro momento, a partir da análise comparativa entre as legislações e o cotidiano das instituições, aqui representados nas falas dos entrevistados. Durante as entrevistas B, C, D, H e J, foi explicitado claramente que as secretarias não realizam um controle interno próprio, tampouco conversam entre si, já que estão focadas nos gastos e não no controle.

Além da análise comparativa, vale ressaltar que a auditoria - que até a criação da CGM se constituía na única forma de controle interno ativa da PMSP, conforme mencionado pelo entrevistado D - não era um órgão autônomo, e sim pertencente à Secretaria de Finanças, de modo que não possuía muitos poderes, além de contar com uma equipe bastante restrita. Seu papel restringia-se à realização de auditorias contábeis nas empresas, além de demandas esporádicas que surgiam ao longo dos trabalhos realizados. Ao analisarmos a CF/88, observa-se que a Auditoria também é atrelada ao Tribunal de Contas do Município, de modo que os processos deveriam ser enviados ao TCM, que é quem tem o poder de julgar e multar em casos devidos. No entanto, comparando a teoria à prática – aqui elucidada pelo entrevistado D -, essa relação ainda está sendo construída, uma vez que o TCM-SP é um órgão eminentemente político, e que não demanda muito da Auditoria.

A falta de atuação conjunta entre controle externo e interno também pode ser comprovada por meio da entrevista C, na qual se afirmou que o TCM não possui relações institucionalizadas com os controles das secretarias, embora haja uma troca de informações entre os órgãos.

Fica claro, portanto, que existe todo um aparato legal para que o administrador público regulamente o controle interno. Neste sentido, o controle deveria ocorrer nas diversas fases de uma política pública, o que não acontecia no município de São Paulo, de acordo com os entrevistados B, C e J. Além disso, foi confirmado pelos entrevistados C e J que a administração e os servidores possuíam, de maneira geral, uma visão historicamente construída e extremamente formalista sobre controle.

É neste cenário de escassez de mecanismos de controle que se criou, em 2013, a Controladoria Geral do Município, que buscou introduzir uma nova lógica de controle na PMSP, e construir a ideia de que medidas de combate à corrupção devem ser acompanhadas de um controle interno organizado para garantir a efetividade das políticas públicas.

Visando estes objetivos, a Controladoria Geral do Município alcançou relevantes avanços no que diz respeito a três eixos: (1) o combate à corrupção e à promoção de transparência e controle social; (2) a estrutura de arrecadação do Município; e (3) melhorou algumas áreas vulneráveis da PMSP. Estes eixos serão melhores aprofundados em seguida.

Sobre o combate à corrupção, é evidente o trabalho realizado com o caso da máfia do ISS-Habite-se. Utilizou-se de um novo sistema de inteligência para análise da evolução patrimonial dos servidores, o SISPATRI, de maneira bem sucedida, e integrando as áreas da Controladoria (a Corregedoria e Inteligência, principalmente). O SISPATRI pode ser visto como um desdobramento da CGM na forma de combate à corrupção já que aproveitou as declarações patrimoniais que sempre existiram, porém dando maior eficiência ao processo, como relatado em todas as entrevistas. A própria atuação da CGM, em conjunto com o Ministério Público, de certa forma criou um laço mais forte entre os dois agentes responsáveis pelo controle, algo que até então não existia.

Ainda sobre o combate à corrupção, com a criação da CGM e a consequente incorporação da AUDI em sua estrutura, foram retiradas da competência da auditoria as atividades estritamente relacionadas à contabilidade das empresas, e concedeu-se um novo foco de atuação à área. De acordo com o material institucional da prefeitura, analisado pelo trabalho em sua primeira parte, a AUDI, agora, busca analisar denúncias principalmente sobre políticas públicas no município. Isso foi confirmado pelo entrevistado D, o que mostra que a CGM, de certo modo, tem cumprido aquilo que fora determinado.

Com relação ao segundo eixo, o de promoção de transparência e controle social, os casos do café hacker e das oficinas da LAI elucidam o sucesso da CGM. Estas iniciativas buscam ampliar o conhecimento da sociedade sobre ferramentas de Controle Social, reforçando o direito do Cidadão de acompanhar e fiscalizar a atuação da Prefeitura e os investimentos dos recursos públicos. Além disso, tanto o café hacker, quanto as oficinas da LAI fortificam a

relação do sistema de controle interno, já que os trabalhos são realizados em parceria com as secretarias do município, e realmente tem se cumprido a promessa de trabalhar na formação dos servidores da prefeitura em relação ao tema da transparência, algo que fora confirmado pelo entrevistado G.

Também é importante mencionar que a CGM não apenas aproximou as áreas de Ouvidoria, Auditoria e Corregedoria entre elas, como também as aproximou do cidadão. Isso se comprova na medida em que há um maior número de denúncias populares, e que o diálogo com o cidadão tem sido realizado de maneira mais horizontal, o que foi observado nas entrevistas D, E, e F. Não obstante as áreas mencionadas, a criação de uma área de inteligência foi de extrema importância para aperfeiçoar a gestão, na medida em que auxilia na tomada de decisão dos gestores, pois aponta dados mais completos e correlacionados entre si, o que torna o trabalho da CGM e do sistema de controle em geral mais eficiente.

É possível perceber, ainda, alguns desdobramentos da criação da CGM nas estruturas vulneráveis da prefeitura. Dentre eles, destaca-se a criação da Coordenadoria de Controle Interno (COCIN) na Secretaria de Finanças, que talvez possa ser considerado o maior legado do trabalho da CGM para a política de arrecadação, além de maiores cifras na receita municipal e do advento do SISPATRI. É importante frisar, aqui, que a COCIN é iniciativa da Secretaria de Finanças, que compreendeu a necessidade de aprimorar seu sistema de controle próprio após a descoberta do caso de corrupção do ISS. O trabalho desenvolvido pela COCIN já tem apresentado resultados com relação à eficiência e economicidade dos processos da secretaria, na visão dos entrevistados B e J. Dessa forma, podemos confirmar a hipótese de que o trabalho da CGM impactou a política de arrecadação e as deformidades deste setor, pois o objetivo da COCIN é não apenas evitar que os casos de corrupção voltem a acontecer, mas também aprimorar a transparência e dar mais segurança também para o próprio servidor, já que, como explicado pelo entrevistado B, muitas vezes não fica claro o que é esperado do servidor

em cada etapa dos processos.

Mesmo que a iniciativa da criação da Coordenadoria de Controle Interno não tenha sido da CGM, é impossível desvincular a criação da COCIN do trabalho realizado na descoberta do caso de corrupção, a partir do qual se conferiu maior controle às estruturas de arrecadação, e maior importância ao tema de corrupção na própria agenda da PMSP. De tal modo, alterou-se a maneira de lidar com as políticas públicas de combate à corrupção e, conseqüentemente, abriu-se uma janela de oportunidade para a criação de uma estrutura de controle própria da secretaria mais afetada com todo este caso.

Portanto, o fato de a COCIN ser uma iniciativa da própria Secretaria de Finanças, e não da CGM, pode ser visto sob um olhar ainda mais positivo, se considerarmos que o papel da CGM, como reforçado tanto na entrevista B como na J, é de centralizar o controle e influenciar as demais secretarias para que cada uma realize seu próprio controle e transforme suas respectivas estruturas e processos internos. Nesta visão, a COCIN é fruto indireto do trabalho de combate à corrupção que está sendo feito na prefeitura de maneira geral, e principalmente pela CGM.

Embora várias rotinas tenham sido alteradas nas Secretarias a partir de trabalhos da CGM, muitos trabalhos ainda não foram realizados. À luz da hipótese de que a atuação da CGM sobre as políticas públicas é limitada por conta da fragmentação do sistema de controle interno, é preciso analisar outros fatores que dificultam o trabalho da Controladoria, dentre eles a baixa profissionalização dos servidores de maneira geral; o baixo nível de documentação e racionalização dos processos, o que cria margem para discricionariedades; a resistência interna na burocracia do Executivo; e as negociações com o Legislativo;

O fator de resistência interna na burocracia do Executivo está diretamente relacionado à fragmentação do sistema de controle da prefeitura. Num primeiro momento, os próprios auditores fiscais não viram com bons olhos a criação da CGM (informação verificada

nas entrevistas A e J). Segundo, e em especial, a relação parca com o TCM. O Tribunal de Contas do Município viu com desconfiança a criação da CGM, e até os dias de hoje os órgãos possuem uma que não é fluida, e que consiste mais em competição institucional do que em cooperação, algo que foi confirmado pelos entrevistados C, H e J. É exatamente por isso que é possível concluir que a criação da CGM não seria possível sem o apoio da alta administração, que realiza um constante processo de negociação com o Legislativo – principalmente no que concerne ao decreto de criação da carreira de auditor -, e da vontade dos servidores que iniciaram os trabalhos da Controladoria.

Por conta da baixa profissionalização dos servidores da PMSP em geral, bem como do baixo nível de documentação e racionalização dos processos da prefeitura, a Controladoria sendo o único órgão que, atualmente, exerce o controle primário e secundário do município. É possível confirmar esta hipótese por meio do experimento realizado, em que foram feitos pedidos de informação via e-SIC a cada uma das secretarias. Embora todas as secretarias tenham respondido os pedidos dentro do prazo, e de maneira geral as respostas tenham sido consideradas precisas³⁰, o sistema mostra-se pouco integrado e eficiente. Isso se deve, principalmente, à qualidade não precisa de 29% das respostas. Além disso, nem todas as secretarias responderam os seus próprios pedidos, tendo os encaminhado para a CGM.

Logo, é possível questionar se os pedidos de informação do e-SIC têm, de fato, impulsionado o aperfeiçoamento da gestão e interligado o sistema de controle interno primário e secundário. De outro modo, os órgãos públicos estariam simplesmente respondendo às demandas públicas para manterem-se em conformidade com a lei, e sobrecarregando a CGM, que acaba responsável por realizar uma série de serviços pontuais. Isto pode, eventualmente, acarretar em um custo alto para a administração pública, pois tempo e recurso estariam sendo desperdiçados e a população não teria acesso a informações de qualidade. Assim sendo, as

³⁰ Para relembrar a metodologia adotada acerca das respostas de pedidos ao e-SIC, olhar sessão 4.1

reformas no sistema de controle devem considerar não apenas os custos marginais, mas também os benefícios marginais das estratégias anticorrupção. Por conta disso, o combate à corrupção não deve ser uma finalidade em si, e sim parte de uma meta mais ampla de se criar um governo mais eficiente (ROSE-ACKERMAN, 2002, p.63).

Cumprido necessário mencionar, nesta análise, que a CGM ainda está se institucionalizando, e que encontra como grande dificuldade o tamanho de sua equipe, que é relativamente pequena se comparado ao número de demandas da Controladoria. Por conta disso, a criação da carreira de auditor também visa ao aprimoramento do trabalho da CGM, já que profissionalizará ainda mais sua estrutura, que atualmente é bastante precária e enxuta. Para além da equipe, há também a questão do pouco tempo de atuação da CGM, que impede, de certo modo, maiores transformações na PMSP, já que as deformidades no sistema de controle e na prefeitura em si são muito mais profundas e antigas. A própria criação da COCIN, seguindo este raciocínio e a fala do entrevistado B, não nos permite falar em mudanças institucionais dentro da secretaria de finanças, embora a forma de pensar sobre o assunto já tenha sido alterada, e os servidores já apresentem menos resistência à criação de controles internos.

Destarte, o trabalho realizado pela Controladoria possuiu como foco o aumento do sistema de monitoramento, principalmente com as tecnologias da informação que têm sido utilizadas – o SISPATRI e a matriz de risco. Tais ferramentas permitiram, de certa forma, aperfeiçoar a eficiência, eficácia e economicidade da administração pública municipal, uma vez que contribuem com informações para a tomada de decisão e para o combate à corrupção. Os trabalhos da Auditoria sobre os contratos da administração municipal, os processamentos de demandas na Ouvidoria, e a abertura de sindicâncias patrimoniais pela Corregedoria também podem ser considerados, de certa forma, iniciativas que aumentaram o monitoramento da qualidade dos serviços prestados pela PMSP.

Embora o monitoramento tenha de fato aumentado, ainda é difícil observar, para

além da criação da COCIN, desdobramentos do trabalho da CGM no sentido de otimizar os processos, impedindo a corrupção e ineficiência. Isso ocorre devido a alguns fatores, dentre os quais podemos citar a dificuldade de realizar o controle a priori no caso do sistema de arrecadação. Ainda que tenha sido criada a Coordenadoria de Controle Interno, buscando, portanto, alterar a forma de arrecadação e reduzir o espaço para corrupção, a discricionariedade presente no processo de arrecadação tributária se manteve. Uma possível hipótese para a manutenção deste cenário talvez seja o custo de monitoramento das atividades exercidas pelos Agentes (no caso, os auditores fiscais) para o Principal (a Secretaria de Finanças e, num cenário mais amplo, a Prefeitura Municipal de São Paulo e o próprio contribuinte). Mantendo-se o sistema vigente com suas deformidades, a Controladoria optou por trabalhar em uma linha mais corretiva, ou seja, voltada para o monitoramento das ações de corrupção a posteriori.

Ainda assim, seguindo-se a linha de raciocínio que contempla a criação da COCIN como fruto indireto do trabalho realizado pela CGM, é possível identificar algumas ações no sentido de otimizar os processos e conferir maior eficiência, eficácia e economicidade para as atividades da Secretaria de Finanças. A COCIN, no âmbito da Secretaria de Finanças, foi criada para exercer um trabalho de *compliance* e de melhoria da gestão dos processos, com o objetivo também de prevenir os atos de corrupção. O fato de a COCIN trabalhar com um manual de atividades já é um indicador de planejamento das ações da secretaria, que tem elaborado não apenas diagnósticos para as áreas vulneráveis, como também tem traçado planos de ação que já estão em curso.

Por fim, o trabalho empírico mostra que a CGM conseguiu reduzir parte das deformidades do Estado e do sistema arrecadatário, a despeito das dificuldades para mudanças institucionais na PMSP, como a mentalidade dos próprios servidores, a discricionariedade do sistema de arrecadação, a estrutura precária de controle e a própria estrutura da CGM, que ainda

possui muitos objetivos em cada uma de suas áreas que não foram alcançados³¹. Ainda assim, a CGM tem buscado estruturar um sistema de controle sinérgico, principalmente com o trabalho de desenhar um diagnóstico de controle interno de cada pasta da prefeitura, para que futuramente se pulverize a estrutura da COCIN pelas secretarias, e que estas se transformem em áreas intermediárias de controle interno para que a CGM possa se comunicar melhor com as secretarias. Contudo, deve-se esperar o andamento do trabalho da CGM nos próximos meses para identificar resultados obtidos a médio e longo prazo, já que ainda precisam-se aprimorar muitos dos serviços que são prestados aos cidadãos pelas próprias secretarias.

8. Considerações Finais

O presente trabalho buscou analisar a teoria e prática dos desdobramentos da criação da Controladoria Geral do Município sobre as políticas públicas na cidade de São Paulo, mais especificamente sobre a política arrecadatória. De modo mais específico, pretendeu-se contribuir para a compreensão dos motivos que levaram à criação da Controladoria Geral do Município de São Paulo, bem como identificar e analisar ações desenvolvidas pelo órgão - e pelos demais órgãos da Prefeitura - que tenham contribuído para a melhoria da gestão, e que sejam decorrentes do aprendizado institucional de combate à corrupção buscado pela CGMSP, de forma a aprimorar a democracia. Para tanto, compararam-se entrevistas, legislações e documentos oficiais da PMSP, com base no estudo de caso relativo à descoberta da máfia do ISS-Habite-se. Duas questões orientaram a busca deste objetivo: as ações de combate à corrupção; e a implementação de mecanismos de melhoria de gestão pelo governo municipal como desdobramentos dos trabalhos desenvolvidos pela CGM.

Com a criação de mecanismos formais de controle contínuo, instaura-se todo um

³¹ As metas de cada área da CGM são mais bem explicadas durante a descrição das entrevistas.

processo rotineiro de prestação de contas que permite a responsabilização permanente das autoridades públicas eleitas ou de carreira (aqui tratada por *accountability*). Assim sendo, para estabelecer o controle contínuo acerca do limite entre as questões públicas e privadas que envolvam a atividade do burocrata no seu cotidiano, fica evidente a importância de uma articulação entre órgãos de controle externo, controle interno, e também destes com a sociedade civil.

Depreendeu-se, num primeiro momento, que o controle da Administração Pública afeta não só a conduta dos governantes, como também os projetos de políticas públicas por eles elaborados. Sendo assim, a responsabilização dos envolvidos na máfia do ISS-Habite-se foi de inegável importância para o município. Nesse contexto, o papel desempenhado pela CGM deve ser analisado não apenas como mecanismo de combate à corrupção, mas também como instrumento para o constante aperfeiçoamento da Gestão, uma vez que a Controladoria, ao identificar irregularidades, produziu uma base de dados de valor inestimável para o aperfeiçoamento e criação de novos mecanismos para melhoria da gestão.

Acerca do sistema arrecadatório, inferiu-se que a limitação do crescimento econômico – no caso, advindo da arrecadação de ISS – não é o único prejuízo trazido pelo caso da máfia dos fiscais. Há um efeito negativo sobre o desenvolvimento e as relações entre Estado e sociedade de maneira geral, o que fica evidente com as falas dos entrevistados pertencentes à Secretaria de Finanças, os quais alegam que a reputação da secretaria está bastante comprometida frente à opinião pública. Assim, reitera-se a hipótese de que não somente a eficiência dos mecanismos de arrecadação fica comprometida, mas também a legalidade e o senso de justiça de tais procedimentos são colocados em xeque.

Além disso, no caso estudado, podemos elucidar a hipótese de que o desvio de conduta dos servidores e do setor privado é fruto de deformidades que facilitaram a corrupção e a ineficiência, a saber: (1) deformidades no sistema arrecadatório e (2) na estrutura de controle

da PMSP. Uma análise comparativa entre a Legislação e as entrevistas realizadas permitiu observar a baixa sinergia entre o controle externo e interno do município: não há relações institucionalizadas entre o Tribunal de Contas do Município, responsável pelo controle externo, e as secretarias, ou até mesmo com a CGM, órgãos responsáveis pelo controle interno. Ademais, o próprio sistema de controle interno está fragmentado, já que as secretarias não possuem sistemas próprios de controle infuso, cabendo à CGM realizar tanto o controle primário, quanto o secundário.

Fica claro, portanto, que existe todo um aparato legal para que o administrador público regule o controle interno nas diversas fases de uma política pública, o que, no entanto, não acontecia no município de São Paulo. As atividades deveriam ocorrer de forma coordenada e supervisionada, para que fosse possível a articulação dos controles setoriais. A Controladoria Geral do Município foi introduzida neste contexto caótico de controle no município, e trabalhou para que uma nova visão de controle fosse implementada. A CGM alcançou relevantes avanços no que diz respeito ao combate à corrupção e à promoção de transparência e controle social; à estrutura de arrecadação do Município; e às áreas vulneráveis da PMSP. Dentre eles, destaca-se a criação da Coordenadoria de Controle Interno (COCIN) na Secretaria de Finanças, que talvez possa ser considerado o maior legado do trabalho da CGM para a política de arrecadação, além de maiores cifras na receita municipal e do advento do SISPATRI.

Mesmo que a iniciativa da criação da Coordenadoria de Controle Interno não tenha sido da CGM, é impossível desvincular a criação da COCIN do trabalho realizado na descoberta do caso de corrupção, a partir do qual se conferiu maior controle às estruturas de arrecadação, e maior importância ao tema de corrupção na própria agenda da Prefeitura Municipal. Portanto, o fato de a COCIN ser uma iniciativa da própria Secretaria de Finanças, e não da CGM, pode ser visto sob um olhar ainda mais positivo, se considerarmos que o papel da

CGM é de centralizar o controle e influenciar as demais secretarias para que cada uma realize seu próprio controle e transforme suas respectivas estruturas e processos internos.

Desta forma, foi possível confirmar a hipótese de que o trabalho da CGM impactou a política de arrecadação, reduzindo as deformidades deste setor, pois o objetivo da COCIN é não apenas evitar que os casos de corrupção voltem a acontecer, mas também aprimorar a transparência e dar mais segurança também para o próprio servidor, já que muitas vezes não fica claro o que é esperado do servidor em cada etapa dos processos.

No entanto, ainda que várias rotinas tenham sido alteradas nas Secretarias a partir de trabalhos da CGM, muitos trabalhos ainda não foram realizados. Para além do sistema de controle fragmentado, existem outras deformidades do Estado que dificultam o trabalho da controladoria, dentre eles a baixa profissionalização dos servidores de maneira geral; o baixo nível de documentação e racionalização dos processos, o que cria margem para discricionariedades; a resistência interna na burocracia do Executivo; e as negociações com o Legislativo;

Ademais, a CGM ainda está se institucionalizando, e encontra como grande dificuldade o tamanho de sua equipe, que é relativamente pequena se comparada ao número de demandas da Controladoria. Por conta disso, a criação da carreira de auditor também visa ao aprimoramento do trabalho da CGM, já que profissionalizará ainda mais sua estrutura, que atualmente é bastante precária e enxuta. Para além da equipe, há também a questão do pouco tempo de atuação da CGM, que impede, de certo modo, maiores transformações na PMSP, já que as deformidades no sistema de controle e na prefeitura em si são muito mais profundas e antigas.

O trabalho realizado pela Controladoria possuiu como foco o aumento do sistema de monitoramento, principalmente com as tecnologias da informação que têm sido utilizadas – o SISPATRI e a matriz de risco. Tais ferramentas permitiram, de certa forma, contribuir para a

eficiência, eficácia e economicidade da administração pública municipal, uma vez que contribuem com informações para a tomada de decisão e para o combate à corrupção. Embora o monitoramento tenha de fato aumentado, ainda é difícil observar, para além da criação da COCIN, desdobramentos do trabalho da CGM no sentido de aperfeiçoar os processos, impedindo a corrupção e ineficiência. Isso ocorre devido a alguns fatores, dentre os quais podemos citar a dificuldade de realizar o controle a priori no caso do sistema de arrecadação.

Cumpra necessário mencionar que embora tenha sido criada a Coordenadoria de Controle Interno, a discricionariedade presente no processo de arrecadação tributária se manteve. Uma possível hipótese para a manutenção deste cenário talvez seja o custo de monitoramento das atividades exercidas pelos Agentes (no caso, os auditores fiscais) para o Principal (a Secretaria de Finanças e, num cenário mais amplo, a Prefeitura Municipal e o próprio contribuinte). Mantendo-se o sistema vigente com suas deformidades, podemos dizer que a CGM conseguiu reduzir parte das deformidades do Estado e do sistema arrecadatório, a despeito das dificuldades para mudanças institucionais na PMSP. Ainda assim, a CGM tem buscado estruturar um sistema de controle sinérgico, principalmente com o trabalho de desenhar um diagnóstico de controle interno de cada pasta da prefeitura, para que futuramente se pulverize a estrutura da COCIN pelas secretarias.

Se for fato que o controle das atividades exercidas e a criação de novas estruturas de controle dependem uma boa parcela dos recursos públicos, também é fato que a CGM foi eficiente, ainda que com uma equipe reduzida, no combate à corrupção e na implementação de instrumentos de transparência, o que induz a ideia de que uma burocracia com objetivos bem traçados pode potencializar os ganhos da gestão sugere que a criação de uma burocracia equipada é capaz de potencializar os êxitos. Em um momento de incertezas e descrença da sociedade perante a administração pública, é fundamental que se criem mecanismos de controle e efetivação de políticas públicas, para institucionalizar, a médio e longo prazo, o combate à

corrupção no município de São Paulo.

9. Referências Bibliográficas

Prefeitura de São Paulo: **Controladoria Geral Do Município**. Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/a_cgm/index.php?p=142874> Acesso em 28/03/2014

_____.Controladoria Geral da União: **Observatório da Despesa Pública (ODP) - O Que É**. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/observatorio-da-despesa-publica/o-que-e>> Lido em 10/01/2015

TAKEDA, T. **A importância do controle externo na administração pública**. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1022> Acesso em: 28/03/2014

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e método**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ARANTES, R. B., LOUREIRO, M. R., COUTO, C. e TEIXEIRA, M. A. C. 2010. **Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público**. In: Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. RJ: FGV

LOPEZ, M. M. S. **O controle dos gastos públicos: relacionamento entre o legislativo e as entidades de fiscalização superior no Brasil, Argentina e Chile**. Brasília, 2008.

O'DONNELL, G. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, CEDEC, n. 44, p. 27-103, 1998.

PRZEWORSKI, A. **Sobre o desempenho do Estado: uma perspectiva agent x principal**. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001, p. 39-73.

PRZEWORSKI, A. **O Estado e o cidadão**. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIN, J.; SOLA, L. (Org.). Sociedade e Estado em transformação. São Paulo: Unesp; Brasília, ENAP, 1999, p. 325-359.

KLITGAARD, Robert. **Controlling Corruption**. Berkeley: Universidade da Califórnia, 1988.

VIEIRA, J. **Estado, sociedade civil e accountability**. Porto Alegre: Ensaio FEE, v.26, nº1, p. 605-626, 2005.

FIALHO, T. NEUBAUER FILHO, A. **O Estudo de caso dirigido como metodologia de pesquisa para a educação a distância (EAD)**.

Disponível em:

<http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2008/anais/pdf/644_503.pdf> Acesso em 28/03/2014

Lei Orgânica do Município de São Paulo. Disponível em

<<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>

> Acesso em 02/12/2014

Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico. Disponível em <

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/financas/institucional/index.php?p=3202>>

Acesso em 02/12/2014

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 66/2010, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. – 33. ed. – Brasília: Câmara dos

Deputados, Edições Câmara, 2010

CAVALHEIRO, Jader Branco. FLORES, Paulo Cesar. **A organização do sistema de controle interno municipal**. 4. ed. Porto Alegre: CRC-RS, 2007

BARZELAY, Michael. **Central audit institutions and performance auditing: A comparative analysis of organizational strategies in the OECD**. Governance, v. 10, n. 3, p. 235-260, 1997.

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle Interno nos Municípios**. São Paulo: Atlas, 2003

_____. **Finalizado projeto que cria o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social**. Rede Nossa São Paulo, 07 de maio de 2014.

Disponível em: < <http://www.nossasaopaulo.org.br/noticias/finalizado-projeto-que-cria-o-conselho-municipal-de-transparencia-e-controle-social>> Acesso em 05/10/2014

_____. **Café Hacker SP**. Disponível em: < <http://cafehacker.prefeitura.sp.gov.br/>> Acesso em 10/01/2015

BOTELHO, Milton Mendes. **Manual de Controle Interno – Teoria e Prática – um enfoque na administração pública municipal**. Curitiba: Juruá, 2003

TOLEDO Jr, Flavio Corrêa de. **A necessidade de dar eficácia ao Controle Interno do Município**. Disponível em: < <http://jus.com.br/artigos/27042/a-necessidade-de-dar-eficacia-ao-controle-interno-do-municipio>> Acesso em: 02/12/2014

SOUZA, Corine Sumski de. **O papel do controle interno na gestão dos gastos municipais**. Curitiba: FAE, 2008.

SOUZA, Cristiane de Oliveira; DAMASCENA, Luzivalda Guedes. **O Controle Interno na Gestão Pública Municipal: Estudo de Caso na Prefeitura de Itaporanga – PB**. Trabalho de Conclusão de Curso. Paraíba: UFPB, 2011.

BRASIL. **Leis, decretos, etc. Lei Complementar nº 101-2000-LRF.**

BRASIL. **Decreto nº 54.799, de 22 de janeiro de 2014.** Promove alterações no Decreto 53.623/2012, estabelecendo procedimentos e outras providências correlatas para garantir o direito de acesso à informação; também institui o Catálogo Municipal de Bases de Dados – CMBD.

Disponível

em:

<<http://camaramunicipalsp.qaplweb.com.br/iah/fulltext/decretos/D54779.pdf>>

Acesso em 11/01/2015

BRASIL. **Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013.** Cria a Controladoria Geral do Município, quatro Secretarias e a Subprefeitura de Sapopemba como parte da reestruturação da gestão municipal.

Disponível

em

<

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/legislacao/index.php?p=170319> Acesso em 10/01/2015

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações.

Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>

Acesso em: 11/01/2015

ALVES, Fernando Cezar. **Controladoria do Município Abrirá 100 vagas de auditor.** São Paulo, 2014.

Disponível

em: <<http://jconcurso.uol.com.br/portal/noticia/concurso/concurso-cgm-auditor-53039.html>>.

Acesso em 05/01/2015

ROSE-ACKERMAN, Susan. A Economia Política da Corrupção. In: ELLIOT, Kimberly Ann. (org). **A corrupção e a Economia Global.** Brasília: UnB, 2002.

____. **Prefeitura investe na eficiência da gestão pública com profissionalização.**

Prefeitura de São Paulo, 30 de julho de 2014. Disponível em:

<

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=175705>

Acesso em 05/01/2015

____. **Balanco do Primeiro Ano de Atuação – Ações e Resultados.** Prefeitura de São

Paulo, Controladoria Geral do Município, maio de 2014. Disponível em <

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/arquivos/CGM/relatoriocgm_final-04-06-14.pdf> Acesso em 28/09/2014

____. **Controladoria promove programa contínuo de capacitação dos servidores municipais sobre a Lei de Acesso à Informação (LAI) e o sistema e-SIC.**

Prefeitura de São Paulo, 09 de dezembro de 2014. Disponível

em <

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=186899>

Acesso em 12/01/2015

____. **Lançamento do site Diário Livre e da parceria entre Colab e CGM-SP.**

Colaboratório de Desenvolvimento e Participação, 06 de novembro de 2014.

Disponível em: < <http://colab.each.usp.br/?p=145>> Acesso em 13/01/2014

____. **Construção civil tem relação promíscua com o setor público, diz CGM.**

Valor Econômico: São Paulo, 24 de novembro de 2014.

Disponível em: < <http://www.valor.com.br/politica/3790248/construcao-civil-tem-relacao-promiscua-com-setor-publico-diz-cgm>> Acesso em 22/01/2015

____. **MP-SP denuncia 11 por esquema de corrupção que desviou recursos do ISS-Habite-se.** Prefeitura de São Paulo, 08 de agosto de 2014.

Disponível em: <

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=176329>

Acesso em 22/01/2015

____. **Entenda como foi desmantelado o esquema que desviou R\$ 500 milhões do ISS- Habite-se.** Prefeitura de São Paulo, 21 de agosto de 2014.

Disponível em: <
http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=179315>
Acesso em 22/01/2015

____. **Promotoria vai pedir quebra de sigilo de construtora no caso da máfia do ISS.** Folha de S.Paulo: São Paulo, 21 de março de 2014. Disponível em: <
<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/03/1429197-promotoria-vai-pedir-quebra-de-sigilo-de-construtora-bko.shtml>> Acesso em 22/01/2015

____. **Editorial: Evolução fiscal.** Folha de S. Paulo: São Paulo, 25 de agosto de 2014. Disponível em: <
<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2014/08/1505250-editorial-evolucao-fiscal.shtml>> Acesso em 22/01/2015

____. **Após escândalo de fiscais, arrecadação da prefeitura com ISS sobe 74%.** Folha de S. Paulo: São Paulo, 21 de agosto de 2014. Disponível em: <
<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/08/1503598-apos-escandalo-dos-fiscais-arrecadacao-de-iss-sobe-74.shtml>> Acesso em 22/01/2015

____. **Controladoria e COLAB-USP lançam plataforma colaborativa para aprimorar consulta e reutilização das informações do Diário Oficial da Cidade de SP.** Prefeitura de São Paulo, 24 de outubro de 2014.

Disponível em: <
http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=183620>
Acesso em 13/01/2015

____. **‘Diário Livre’ permitirá a ampliação do controle social e o aprimoramento dos processos da Administração.** Prefeitura de São Paulo, 14 de novembro de 2014.

Disponível em: <
http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=185079>

Acesso em 13/01/2015

____. **Diário Livre**. Disponível em < <http://devcolab.each.usp.br/do/>> Acesso em 13/01/2015

____. **Relatório Das Ações da Coordenadoria de Auditoria Interna da CGM em 2013, disponibilizado pela Controladoria Geral do Município**. São Paulo. Disponível em < http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/03Relatorio%20das%20Acoes%20CGM_1396618475.pdf> Acesso em 11/01/2015

MICHENER, Gregory; MONCAU, Luiz Fernando Marrey; VELASCO, Rafael. **Estado Brasileiro e Transparência – Avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação**. Rio de Janeiro: FGV – EBAPE, 2014. Disponível em: <http://transparencyaudit.net/sites/default/files/basic-pages/report_the_brazilian_state_and_transparency_-_portuguese.pdf> Acesso em 02 de dezembro de 2014

SECRETARIA DE FINANÇAS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE SÃO PAULO. **Boletim de Transparência Fiscal – Poder Executivo - 2014**. Disponível em: <<http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/financas/contas-publicas/boletimdatransparencia2014.pdf>> Acesso em 13 de julho de 2015.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Balanco Anual do município de São Paulo em 2014 (dados consolidados)**. Disponível para carregamento em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf> Acesso em 13 de julho de 2015.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Balanco Anual do município de São Paulo em 2013 (dados consolidados)**. Disponível para carregamento em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf> Acesso em 13 de julho de 2015.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Balanco Anual do município de São Paulo em 2004 (dados consolidados)**. Disponível para carregamento em: <https://www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon_internet/consultaDeclaracoes.do?acao=impri>

mir&numeroDeclaracao=239340> Acesso em 13 de julho de 2015.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Balanço Anual do município de São Paulo em 2009 (dados consolidados)**. Disponível para carregamento em: <https://www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon_internet/consultaDeclaracoes.do?acao=imprimir&numeroDeclaracao=210485> Acesso em 13 de julho de 2015.

VENTURA, M. **O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa**. Revista SOCERJ. Páginas 383-386. Rio de Janeiro, outubro de 2007.

10. Anexos

10.1 Questionários de Entrevista na Controladoria Geral do Município

a) Assessoria de Gabinete da Controladoria Geral do Município

- 1- Como surgiu a ideia de criação da CGM? Quais os Atores envolvidos?
- 2- Qual o objetivo inicial da criação?
- 3- O que foi apropriado da estrutura da CGU? E o que foi adaptado para a realidade do município?
- 4- Antes da CGM, quem demitia os funcionários públicos com contas irregulares?
- 5- Quais são os limites de atuação jurídica da CGM?
- 6- Como é a rotina de funcionamento? Dado um processo, como ele funciona internamente?
- 7- Como é a estruturação interna da Controladoria? Como as quatro áreas se relacionam?
- 8- Como está se institucionalizando?

- 9- Os órgãos públicos estão simplesmente respondendo às demandas ou os pedidos de informação têm impulsionado o aperfeiçoamento da gestão dos mesmos?
- 10- Concurso para auditor interno: como funciona? Quem são os profissionais aptos a prestar concurso? Em que exatamente consiste a função de um auditor interno?
- 11- Quais são os próximos objetivos da CGM? A estrutura tende a se manter a mesma com a troca de gestão, ou haverá mudanças significativas?
- 12- Quais são as parcerias mais significativas da CGM com outras secretarias e órgãos públicos?
- 13- Quais as áreas da Prefeitura que se mostraram mais suscetíveis à corrupção?
- 14- Quais as maiores dificuldades enfrentadas até agora?
- 15- Qual a relação da área de assessoria e produção de informação e inteligência com as outras áreas?
- 16- Como deve proceder um cidadão que faz uma denúncia?
- 17- Como a CGM funciona, para além de seu escopo de atuação, como um instrumento de melhoria da gestão atual? Ou seja, quais os desdobramentos da criação da Controladoria?

b) Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI)

- 18- Qual a formação do(a) entrevistado(a)? Como surgiu a oportunidade de ocupar o cargo na COPI?
- 19- Como está estruturada a COPI? Quantos são os funcionários?
- 20- Qual a relação da COPI com o restante do Sistema de Controle Interno?
- 21- Como funcionam as oficinas de Lei de Acesso à Informação? Quem pode participar? O que é ensinado?
- 22- E os outros canais de participação social, como funcionam? São eficientes? Quais os resultados percebidos até agora em termos de participação e de melhoria na

atuação da COPI e da CGM de maneira geral?

c) Coordenadoria de Auditoria Interna (AUDI)

23- Qual a formação do(a) entrevistado(a)? Como surgiu a oportunidade de ocupar o cargo na AUDI?

24- Como está estruturada a AUDI? Quantos são os funcionários?

25- Como funciona a AUDI? Quais suas estruturas?

26- Sobre as auditorias: existe rotina de fiscalização? Caso exista, a CGM age periodicamente sobre os mesmos órgãos, ou atuam como a CGU por sorteio? Ou apenas por denúncia?

27- Qual a importância da carreira de auditor?

d) Corregedoria

28- Qual a formação do(a) entrevistado(a)? Como surgiu a oportunidade de ocupar o cargo na Corregedoria?

29- Como está estruturada a Corregedoria? Quantos são os funcionários?

30- Sobre a Corregedoria: Como é feita a Análise Patrimonial?

31- Como a Corregedoria funcionava antes de ser incorporada a CGM? O que mudou em seu modo de atuar?

32- Quem é o Corregedor do Município? Possui cargo efetivo ou comissionado? Qual sua formação?

e) Ouvidoria Geral do Município (OGM)

33- Qual a formação do(a) entrevistado(a)? Como surgiu a oportunidade de ocupar o cargo na OGM?

34- Como está estruturada a OGM? Quantos são os funcionários?

35- Quem é o Ouvidor Geral? Onde estava antes?

36- Quais os trabalhos que estão sendo desenvolvidos?

37- Qual a relação com as outras áreas da CGM?

f) Entrevista com o ex-coordenador da Coordenadoria de Promoção da Integridade, Fabiano Angélico

- 1- Como é a rotina de funcionamento? Dado um processo, como ele funciona internamente?
- 2- Como as áreas internas da Controladoria se relacionam? E Qual é esta estrutura?
- 3- Os órgãos públicos estão simplesmente respondendo às demandas ou os pedidos de informação têm impulsionado o aperfeiçoamento da gestão dos mesmos?
- 4- Houve desdobramentos da criação da CGM na estrutura da prefeitura? Ou ainda é muito cedo para enxergarmos mudanças estruturais?
- 5- Com a troca de gestão, a estrutura tende a ficar a mesma ou haverá mudanças significativas? Quais os próximos passos da CGM?
- 6- Quais os maiores entraves na estrutura da Prefeitura de São Paulo, que dificultam o papel da CGM?
- 7- A controladoria deve realizar mudanças em sua atuação? Se sim, quais?
- 8- Sobre o Sistema de Controle Interno da Prefeitura: qual a relação com o TCM e com os órgãos das demais secretarias? Há, de fato, um sistema de controle integrado?
- 9- Embora tenha havido um aumento na arrecadação do município, a nova estrutura de controle se montou de tal forma que sustente o crescimento da arrecadação a longo prazo?
- 10- É difícil exercer um controle a priori na Administração Pública, dada a discricionariedade do servidor público em algumas áreas (como a de arrecadação). Em que medida a Controladoria atuou na prevenção da corrupção? O que foi realizado?
- 11- Quais os benefícios trazidos pela nova carreira de auditor, no sentido de institucionalizar o trabalho da Controladoria?

g) Questionário da Entrevista com o Professor Henrique Fingerhann e com os Auditores de SP

- 1- Como funciona a cobrança do ISS?
- 2- Qual dos tributos recolhidos pelo município é mais problemático, vulnerável?
- 3- No caso do ISS, o que ocorreu? Como se deu o caso de corrupção?
- 4- Quem estava envolvido (de maneira geral)?
- 5- Por que isso foi possível por tanto tempo? Sempre ocorreu? Houve alguma mudança?
- 6- Qual seria uma mudança para deixar a área de arrecadação do município menos vulnerável?
- 7- Quais as deformidades do Estado que podem ser eliminadas?

h) Questionário da Entrevista no Tribunal de Contas do Município

- 1- Como ocorrem os processos diariamente?
- 2- Qual a formação do Conselheiro? Qual a composição de sua equipe?
- 3- Qual a relação do TCM com o controle interno da prefeitura? E com a CGM?

10.2 Entrevistas na íntegra

Entrevistado A – Associação dos Auditores de São Paulo

As informações desta seção foram obtidas por meio de entrevista com os Doutores Ivan Pereira Gomes Pinto, Cássio Vieira Pereira dos Santos e Wilson José de Araújo, do Sindicato e Associação de Auditores-Fiscais Tributários do Município de São Paulo (SINDAF SP). Buscou-se compreender o funcionamento da arrecadação do ISS-Habite-se, os históricos de desvio de conduta nesta área, bem como os impactos da criação da CGM na melhoria das áreas vulneráveis da PMSP.

Como explicado durante a entrevista, o município tem competência para cobrar um valor sobre a construção. Existem algumas parcelas do custo de construção que são submetidas ao ISS, e outras não. É feito um recolhimento espontâneo do contribuinte ao longo da construção e, no final, é verificado se o contribuinte pagou tudo o que é estabelecido por Lei ou não. Uma vez pago, o contribuinte deve se dirigir à Secretaria de Finanças e exigir o certificado de quitação do ISS para requerer posteriormente na subprefeitura uma autorização para utilizar o imóvel, o Habite-se.

Atualmente, a classe dos auditores é composta por cerca de 600 servidores. Depois da Lei Complementar 166, que instituiu a arrecadação municipal do ISS, o município de SP foi o que obteve maior arrecadação do tributo dentre as grandes capitais, o que atestaria a eficiência da arrecadação no município à época. A preocupação girava em torno de como destinar o recurso arrecadado de forma adequada, além de como garantir que esta arrecadação não fosse submetida a fraudes e à sonegação.

Por conta desta preocupação, a Associação passou a realizar seminários no município de SP, em que especialistas em Finanças Públicas de todo o Brasil palestravam sobre o tema. Em 2009, o então Secretário de Finanças (Walter Aluisio Morais Rodrigues) foi alertado sobre a necessidade de reforçar o sistema de controle do ISS-Habite-se. O controle desta área era feito, basicamente, por papel, pelos Auditores Fiscais, os quais cuidam do controle e da arrecadação tributária até os dias atuais. Em decorrência da discricionariedade de alguns colegas auditores, criou-se margem para que houvesse casos de corrupção, ainda que o restante dos auditores estivesse preocupado em manter a integridade da classe, como bem ressaltado pelos entrevistados.

Assim, foi sugerido à Secretaria de Finanças que se criasse, na divisão responsável pelo controle do ISS-Habite-se, um sistema eletrônico que possibilite um cruzamento de dados de notas fiscais eletrônicas, para que todos os serviços apurados como base de cálculo do ISS

passassem por um controle mais rígido, de forma que se diminuísse o grau de subjetividade nesta análise. Isso, no entanto, não foi levado a diante.

Aproximadamente no ano de 2011, uma das conclusões dos seminários foi que seria necessário instituir uma Controladoria Geral do Município, que não apenas apurasse os atos ilícitos, mas que possuísse um perfil mais abrangente, com aspectos de controle interno. Em 2012, os Auditores convenceram o então Presidente da Câmara Municipal a realizar uma audiência pública para que fosse exposta a ideia da criação da Controladoria. Foi apresentado o projeto da Associação em relação à CGM para os Vereadores. Ou seja, a entidade sempre apoiou a ideia de criação da CGM, isso porque sempre se soube que alguns setores da Prefeitura poderiam estar sujeitos a desvios de conduta, por conta de um controle falho. Logo que o Prefeito Fernando Haddad assumiu, em 2013, anunciou a criação da CGM, com o enfoque principal na Corregedoria.

No começo de 2013, a Controladoria anuncia à Revista Veja, à Folha de S. Paulo e Estadão que a havia “1700 fiscais com patrimônio incompatível com a renda”. Esse número, no entanto, não seria compatível ao número real de fiscais da prefeitura, que seria menor do que 1000 servidores. Depois de 6 meses, após obter provas concretas com um inquérito administrativo, a CGM demitiu 4 servidores públicos, e passou a investigar intensamente alguns outros. Tal denúncia feita pela Controladoria criou uma certa ideia de que todos os Auditores seriam corruptos, o que gerou certo mal estar, já que a Controladoria poderia ter encontrado um parceiro no combate à Corrupção, pois os Auditores são os maiores interessados em combater e excluir da classe aqueles que prejudicam a imagem da carreira.

Os efeitos tributários da CGM, na visão dos auditores, não foram muito positivos. Embora seja dito que com a ação da CGM a arrecadação do ISS tenha aumentado em 500%, isso não ocorreu. Ainda que seja possível que tenha havido um desvio de mais de 500 milhões de reais, comparando este valor à arrecadação de todo o Imposto Sobre Serviço, que beira os 10

bilhões de reais, percebe-se que o caso do ISS-Habite-se corresponde a um incremento de apenas à 0,5% da arrecadação de todo o Imposto. Em termos nominais, um valor de 50 milhões é muito grande, mas corresponde à pouco da arrecadação de ISS do município o que explica a razão pela qual não foi fácil descobrir os desvios ao longo dos anos.

Em alguns tributos, há um caráter discricionário que possibilita a ocorrência de atos ilícitos, não só no ISS, mas também no IPTU, por exemplo. Não é possível, infelizmente, exercer controle a priori sobre a conduta e moral dos indivíduos que trabalham na Administração Pública. A corrupção, também, está diretamente vinculada ao poder político e econômico. Especificamente no caso da tributação, há falta de Transparência: no âmbito da fiscalização tributária há um problema grave, por conta do paradigma do sigilo fiscal, de forma ampla, geral e restrita. Isso cria uma barreira à transparência – que é incompatível com o sigilo fiscal - e, conseqüentemente, ao Controle, já que não se pode levar a público o nome das empresas que estão sendo investigadas pelo fisco.

Um segundo ponto está relacionado a interferências políticas e econômicas no setor tributário, que podem levar a desvios de conduta dos servidores encarregados pela arrecadação tributária, os quais muitas vezes são submetidos a chantagens administrativas.

Por fim, a complexidade e burocracia do sistema tributário dão margem aos altos níveis de corrupção, tanto em relação ao desvio de conduta dos servidores, quanto à atuação do próprio contribuinte, que se vê com muitas obrigações e, por vezes, acaba por declarar um valor menor do que o recolhido.

Na visão dos auditores, uma possível manobra que pode ser realizada a fim de combater a corrupção no aparato estatal é blindar o setor tributário de interferências políticas e econômicas, que podem intervir de forma inconveniente em um órgão do Estado que deveria estar apartado das ações governamentais. Isso pode ser amenizado pela criação de uma Lista Tríplice, aliando os servidores de confiança e de carreira – que são muito prejudicados com os

casos de corrupção - às posições de fiscalização.

Além disso, o sistema tributário deve ser desburocratizado: a simplificação de obrigações do contribuinte é necessária, assim como o compartilhamento de informações entre as três esferas de governo.

Com relação à Controladoria Geral do Município de São Paulo, os entrevistados acreditam que esta deve apontar a falta de Controle Interno e olhar para os procedimentos realizados, de maneira a garantir que haja os controles necessários e eficientes, e não o mero controle, que apenas leva a um maior gasto da máquina pública. A CGM não deve se prender a todos os pequenos detalhes, caso contrário não conseguirá enxergar o panorama geral, e será um desserviço para a Administração Pública e para a população.

Entrevistado B – Coordenadoria de Controle Interno (COCIN)

Todas as informações sobre a Coordenadoria de Controle Interno (COCIN) foram obtidas durante a entrevista com Paulo Henrique Aires Gonçalves. Graduado em administração, direito e ciências contábeis, é auditor concursado da Secretaria de Finanças (SF) desde 1999, e atualmente é coordenador de controle interno na Secretaria, cargo que ocupou a convite do Secretário Marcos de Barros Cruz. Antes de ocupar o cargo, Paulo Enrique trabalhava como assessor no gabinete do subsecretário da receita. Já ocupou cargos na área de auditoria externa, contencioso administrativo fiscal e diretor da divisão de julgamentos. A equipe da COCIN é formada pelo coordenador e outras três pessoas, sendo dois auditores e uma servidora de carreira da secretaria de finanças, os quais possuem graduações diversificadas, como direito, matemática, engenharia, dentre outras.

A COCIN foi criada em fevereiro de 2015 pela Secretaria de Finanças, e trabalha para a própria secretaria, nas palavras do coordenador. Essa iniciativa por parte da Secretaria em criar um setor de controle interno próprio ocorreu muito em função dos reflexos do trabalho da Controladoria Geral do Município na PMSP. Com a descoberta da máfia do ISS, trabalho da

CGM em parceria com o Ministério Público, evidenciou-se a necessidade da SF de reforçar seus mecanismos de controle interno para evitar que outros casos de corrupção acontecessem. A COCIN, no âmbito da Secretaria de Finanças, foi criada para exercer um trabalho de *compliance* e de melhoria da gestão dos processos, propondo mecanismos que tragam mais eficiência, economicidade e segurança dos processos públicos. O objetivo é não apenas evitar que os casos de corrupção voltem a acontecer, mas também aprimorar a transparência e dar mais segurança também para o próprio servidor, já que muitas vezes não fica claro o que é esperado do servidor em cada etapa dos processos.

Na visão do entrevistado, a COCIN não seria um desdobramento do trabalho da CGM, muito embora o trabalho do órgão seja fundamental para a prefeitura. Assim, é possível dizer que a CGM e a COCIN realizam trabalhos complementares, já que a Controladoria atua principalmente de maneira corretiva, enquanto a COCIN trabalha fortemente com a prevenção dos atos de corrupção na SF.

Dentre as atividades realizadas pela COCIN, pretende-se padronizar os procedimentos a médio e longo prazo, atuando em cada unidade da SF individualmente. Para isso, trabalham com um manual de atividades no ano de 2015, que conta com exames de avaliação de gestão operacional de conformidade das unidades da secretaria – para identificar as possibilidades de melhoria de todas as áreas daquela unidade -. Em seguida, estabelece-se um plano de ação para implementar as recomendações feitas a partir do resultado apontado no exame de avaliação.

O exame de avaliação já foi aplicado em uma das unidades da secretaria, onde identificou-se uma oportunidade de aumento significativo de arrecadação com a melhoria de um dos processos. Assim, já está sendo montado um plano de ação que deve trazer uma melhoria considerável na arrecadação da área específica.

O Plano de Ação tem guiado e auxiliado a atuação da Coordenadoria desde sua criação, no início do ano de 2015. Estão previstos, no plano, quatro exames de avaliação de gestão

operacional de conformidade para diferentes unidades da SF. Existe, também, uma programação de cursos para aperfeiçoamento da área de *compliance* e de controle interno para os colegas das outras unidades.

Há, ainda, ações de aprimoramento dos controles internos; ações vinculadas às atividades de controle interno (elaboração de relatórios gerenciais das atividades envolvidas, gerenciamento de demandas para aperfeiçoamento de controle social, gerenciamento de controle de aperfeiçoamento dos sistemas criados e de sistemas eletrônicos, elaboração do planejamento anual, dentre outras); gerenciar e catalogar os trabalhos das comissões de apuração preliminar – que são processos anteriores à abertura de sindicância, nos quais se exerce uma apuração preliminar em que decide se as atividades devem ser seguidas ou não.

Em paralelo às atividades do plano de ação, existem atividades rotineiras que são realizadas pela equipe da COCIN, dentre as quais se destacam o desenvolvimento de dois sistemas que tratam do gerenciamento das atividades e de recursos humanos – que já foram implantados, com o objetivo de detalhar as atividades que estão sendo desenvolvidas na secretaria em todas as áreas, além de analisar se os recursos humanos estão alocados de maneira estratégica na SF. Além disso, todas as reclamações feitas para a Ouvidoria, que dizem respeito à SF, são encaminhadas para a COCIN, que repassa as informações para as devidas unidades. A resposta das unidades é enviada novamente à Coordenadoria, que responde à Ouvidoria.

Por existir a pouco tempo, estar em fase de estruturação e possuir uma equipe enxuta, a Coordenadoria ainda não está realizando algumas atividades que são de seu interesse. Futuramente, a COCIN deseja implementar, nas unidades da SF, sistemas de T.I para coletar informações e divulgá-las para a população, fomentando a transparência na gestão pública. Também pretendem avaliar se as unidades possuem mecanismos de controle de qualidade, não somente para apontar erros, mas para verificar se há manualização dos procedimentos. O controle de qualidade, na visão do coordenador, é muito importante, pois evita que os servidores

não decidam de maneira discricionária em unidades que não possuem padronização dos processos, já que o controle de qualidade filtra as ações de um mesmo processo e, portanto, ressalta as possíveis anomalias das unidades e acaba, no longo prazo, por padronizar as ações do órgão.

A CGM tem exercido um papel colaborativo para a COCIN, já que há constante troca de experiência entre os órgãos. Um exemplo disso é a matriz de risco que a CGM já possui, e que deverá ser implementada na COCIN com a ajuda e conhecimentos da Controladoria.

Embora haja colaboração técnica entre as áreas, quando a CGM necessita de alguma informação sobre a Secretaria de Finanças para um trabalho que esteja desenvolvendo, não é a COCIN a responsável por repassar as informações demandadas. Normalmente, a CGM solicita as informações ao gabinete do secretário. Este por sua vez decide quem vai atuar no fornecimento dos dados: se é uma unidade específica; o subsecretário vinculado à unidade da qual são demandadas as informações; se é formado um grupo de trabalho independente para atuar especificamente no caso; ou se é a própria COCIN quem deve atuar. Isso ocorre porque muitas vezes as informações demandadas necessitam um conhecimento técnico que os servidores da COCIN podem não possuir. Durante revisão dos processos do ISS habite-se, por exemplo, estabeleceu-se uma equipe independente com servidores que possuíam expertise no tema para auditar os processos e contribuir com a CGM.

Com relação aos demais controles da prefeitura, ainda não há uma relação entre a Coordenadoria e as secretarias da PMSP. Há perspectivas de que as relações sejam estreitadas caso as outras secretarias também criem suas Coordenadorias de Controle Interno. Na visão de Paulo Enrique a pulverização da estrutura da COCIN nas outras secretarias seria bastante importante, já que o controle interno não deve ser realizado por uma unidade, e sim por todas as unidades da PMSP. Logo, a Coordenadoria e a CGM devem ser apenas responsáveis por centralizar o trabalho de controle, contudo as demais secretarias deveriam realizar um controle

próprio, o que atualmente não ocorre no município.

A SF tem passado por um momento em que suas iniciativas de melhoria dos processos, como serviços eletrônicos para que os servidores não precisem resolver os problemas presencialmente, não têm sido divulgadas pela mídia. Isso ocorre, dentre muitos fatores, devido ao escândalo dos auditores fiscais, que acabou marcando a imagem da Secretaria. Na visão de Paulo Enrique, levará um tempo para que a SF consiga reconstruir sua imagem perante a opinião pública, principalmente no que diz respeito à carreira de auditor. A própria criação da COCIN tem sido divulgada como iniciativa da CGM, quando na verdade a ideia partiu da Secretaria de Finanças. Nesse sentido, embora seja importante o reconhecimento da CGM (que pretende implementar a estrutura da COCIN em outras secretarias, como a de Educação que já está sendo criada), é importante para a imagem da SF que se divulgue a informação de que a Secretaria de Finanças foi o órgão que tomou a iniciativa.

De modo geral, Paulo Enrique Aires reconhece a vontade do atual secretário de finanças em criar a COCIN, que não só terá impactos na arrecadação a longo prazo, mas que também contribuirá para uma mudança na mentalidade dos servidores. A ideia é que esses passem a apoiar o controle. Para isso, a equipe atua buscando conscientizar os servidores de que a COCIN é uma parceira, nas palavras do coordenador.

Logo, a Coordenadoria, independentemente da secretaria em que seja criada, deve ajudar a encontrar soluções que muitas vezes os gestores das unidades identificam, mas não possuem voz para reportar àqueles que possuem poder de atuação dentro das secretarias. A partir do momento em que a Coordenadoria utiliza seu status para recomendar ao secretário a necessidade de mudança, cria-se um precedente sobre o possível problema. A COCIN, por esta ótica, empodera os gestores na medida em que apenas sugere uma linha de atuação, debatendo com todos os servidores qual seria a melhor solução para cada caso.

Por fim, o coordenador acredita que ainda é cedo para falar em mudanças institucionais

dentro da secretaria de finanças, embora a forma de pensar sobre o assunto já tenha sido alterada, e que os servidores já apresentam menos resistência à criação de controles internos. Com pouquíssimo tempo de atuação, os resultados dos trabalhos desenvolvidos reforçam que a SF está no caminho certo, porém a atuação da COCIN é muito recente, e deve-se esperar o andamento do trabalho da coordenadoria nos próximos meses para identificar resultados objetivos à médio e longo prazo.

Entrevistado C – Tribunal de Contas do Município (TCMSP)

As informações acerca do Tribunal de Contas do Município de São Paulo foram concedidas em entrevista com o Maurício Faria, Conselheiro do TCM há 12 anos. Antes de ocupar o cargo, Maurício foi vereador da cidade de São Paulo duas vezes, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), no período de 1989 a 1995. Também trabalhou com políticas urbanistas no município de Santo André, durante a administração de Celso Daniel (PT). Posteriormente, foi presidente da Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo (EMURB) até o ano de 2002, quando a então prefeita do município Marta Suplicy (PT) o nomeou para a vaga de conselheiro do município.

Em sua equipe, Maurício Faria conta com assessores de gabinete, que são funcionários comissionados, e possuem majoritariamente formação jurídica, embora haja na equipe um engenheiro, um arquiteto urbanista e um gestor público. Além dos assessores de gabinete, a equipe do Conselheiro conta com uma assessoria jurídica e um corpo de auditoria, composto por funcionários concursados. Atualmente, o TCM também está promovendo um concurso para auditores, com o objetivo de ampliar e especializar ainda mais sua equipe.

De modo geral, a competência do TCM é exercer o controle externo do município munindo-se de análises dos gastos e da receita da PMSP, embora o Tribunal esteja focado em estudar os gastos da prefeitura, de acordo com o entrevistado. Para explicar como ocorrem os processos ordinários no TCM, Maurício utilizou alguns exemplos que ilustram o andamento das

atividades do Tribunal.

Em um caso de licitação, por exemplo, se há um gasto acima de R\$ 100 milhões, a auditoria do Tribunal é responsável por analisar o contrato. Contratos com valor inferior também são acompanhados caso apresentem riscos à administração pública. Neste sentido, há um controle preventivo de licitação, já que o relator da matéria pode suspender a licitação. Para isso, deve-se submeter o processo ao referendo de colegiado (5 conselheiros), para que seja feita uma análise do processo. Uma vez analisado o contrato, o TCM também é responsável por acompanhar a execução do mesmo. Caso sejam encontradas irregularidades, a auditoria do Tribunal elabora um relatório, que é enviado tanto para a Prefeitura e para o contratado. Em seguida, há um período para a apresentação de alegações de defesa, respeitando-se o princípio do contraditório. Terminado o período de defesa, o processo é encaminhado para a área jurídica, que elabora um parecer jurídico e o envia à PMSP. Após a resposta da prefeitura, o parecer jurídico é analisado pela Procuradoria, e desta forma o relatório de auditoria está pronto para ser julgado pelo TCM.

O processo de julgamento, de acordo com Maurício Faria, é longo, muito por conta da possibilidade de recurso dos acusados. Logo, muitas vezes o Tribunal não consegue prevenir gastos irregulares na Prefeitura. Por isso, o relator das contas deve trabalhar para que a instrução dos processos ocorra da melhor maneira possível.

Mencionou-se, durante a entrevista, que o controle externo passou por um ciclo histórico de formalidade e legalidade. Posteriormente, percebeu-se a necessidade de analisar também os resultados da ação administrativa, dos gastos e da receita pública. Exemplo disso, de acordo com o Conselheiro, é uma das outras atividades exercidas pelos TCMs, que devem cobrar os 25% de gastos mínimos da administração pública com educação para que as contas do gestor municipal sejam aprovadas - algo definido pela Constituição Federal de 1988 -.

Depois de um período, com o surgimento dos provões, observou-se que o aprendizado

dos alunos era muito precário, deixando claro que os 25% de gastos com educação apresentavam resultados muito limitados. Percebeu-se, assim, que não bastava controlar o cumprimento das normas, mas deve-se preocupar também com o controle dos resultados. No entanto, ainda há escassez de avanços no aprimoramento dos gastos, nas palavras do Conselheiro, que acredita que o maior desafio dos controles da administração pública seja contribuir para a construção de indicadores de melhoria da gestão.

Neste sentido, a criação da CGM, na visão do entrevistado, serviu de estímulo ao TCM, já que há uma troca de experiências muito enriquecedora para ambas as partes. Exemplo disso é o uso de tecnologia da informação para o controle: assim como a CGM utilizou sistemas de T.I para avaliar o patrimônio dos servidores e desbancar a máfia do ISS, o TCM tem experimentado novas tecnologias para aprimorar seu controle. É o caso do recapeamento das vias e as operações de “tapa buraco”, em que o TCM introduziu um livro de ordem, denominado Diário de Obra, em que são registrados o andamento das ações, com fotos de antes e depois. A ideia é introduzir registros georreferenciados das intervenções, e produzir ensaios tecnológicos para a análise da consistência e da qualidade físico-química das intervenções. Além disso, o TCM está adquirindo câmeras para analisar e acompanhar tais obras públicas.

Sobre o relacionamento do TCM com o controle interno da PMSP, Maurício afirma que não há relações institucionalizadas com os controles das secretarias, embora haja uma troca de informações entre os órgãos. Isso ocorre porque todos os dados de contratação da prefeitura devem ser publicados no Diário Oficial. Por conta disso, o TCM desenvolveu um sistema que compila as informações úteis às secretarias (o histórico de licitações, pagamentos e contratos) e lhes repassa os dados.

Não obstante, Maurício relatou que o TCM realizou outras medidas para fortalecer não somente o relacionamento com o controle interno da prefeitura, como também o uso de tecnologia da informação em suas atividades. A Rede Nossa São Paulo, conjunto de

organizações da sociedade civil, desenvolveu uma parceria com o Instituto de Tecnologia de Massachusetts para apoiar o uso de tecnologia no controle social, com a criação de um aplicativo para aparelhos eletrônicos em que se pudesse avaliar o andamento do plano de metas da Prefeitura de São Paulo. O papel do TCM, nesta parceria, é de fornecer informações de execução orçamentária a nível de distritos, para auxiliar no acompanhamento pelo aplicativo.

Seguindo na mesma linha, o TCM em parceria com o Ministério Público buscou aperfeiçoar o Siga Saúde, serviço ofertado pela Secretaria Municipal de Saúde do município, com a criação de um sistema informatizado que interligasse as demandas dos pacientes nas UBS (exames, medicação e consultas recomendadas pelos médicos das Unidades Básicas de Saúde) à disponibilidade de recursos na saúde pública. Ainda na área da saúde, o Tribunal criou um projeto de capacitação dos conselheiros populares de saúde utilizando uma tecnologia parecida com a do aplicativo da Rede Nossa São Paulo. A ideia é que os conselheiros populares possam montar uma ocorrência documentada com imagens e gravações, e disponibilizá-las no aplicativo para pressionar a administração pública.

Com relação à comunicação entre o TCM e a CGM, existe uma cooperação em alguns casos de denúncia que envolvam a receita pública, disse o entrevistado. Todavia, a cooperação ainda está fundamentada em ações pontuais. Na visão do conselheiro, a criação da Controladoria foi um ponto positivo da gestão de Fernando Haddad, e induz a evolução do controle exercido pelo Tribunal de Contas. Contudo, acredita-se que a CGM ainda possui uma estrutura muito pequena, e que a aprovação da legislação que cria a carreira de auditor seja fundamental para a institucionalização da Controladoria, bem como deve-se também, na visão do entrevistado, estruturar uma carreira de controlador público municipal para definir garantias à CGM.

Entrevistado D – Coordenadoria de Auditoria Interna (AUDI)

As informações acerca da Coordenadoria de Auditoria Interna (AUDI) foram obtidas por meio

de entrevista com Gustavo de Oliveira Gallardo, auditor geral do município, formado em engenharia civil e cedido pela CGU à CGM (sendo, portanto, um funcionário de carreira da União, e comissionado da PMSP).

Assim como a Corregedoria, a existência da Coordenadoria de Auditoria Interna precede a criação da CGM. Todavia, a Auditoria Geral (AUD, nomenclatura antiga da Auditoria) não era um órgão autônomo, e sim pertencente à Secretaria de Finanças, de modo que não possuía muitos poderes. Seu papel restringia-se à realização de auditorias contábeis nas empresas, além de demandas esporádicas que surgiam ao longo dos trabalhos realizados.

Com a lei de criação da CGMSP, que vincula a Auditoria ao órgão central de Controle, novas atribuições foram concedidas à AUDI, assim como algumas funções foram descartadas. A lei, de maneira bem geral, exclui das competências da AUDI as auditorias contábeis, e reforça, principalmente, a necessidade de atender as denúncias externas – ligadas, também, às políticas públicas -, principal foco da área de Auditoria segundo o entrevistado.

A rotina de funcionamento da Coordenadoria de Auditoria se inicia, portanto, com o recebimento de uma denúncia feita diretamente à Auditoria, ou encaminhada pela Ouvidoria. Essas denúncias são centralizadas pelo Gabinete do Coordenador de Auditoria, e, posteriormente, inicia-se o processo de análise dos contratos. De acordo com a CF/88, a AUDI também é atrelada ao Tribunal de Contas do Município, de modo que os processos deveriam ser enviados ao TCM, que é quem tem o poder de julgar e multar em casos devidos. No entanto, de acordo com Gustavo Oliveira, essa relação ainda está sendo construída, uma vez que o TCM-SP é um órgão eminentemente político, e que não demanda muito da AUDI.

Outra função da AUDI relaciona-se ao monitoramento dos processos: uma vez identificado o problema e realizada a auditoria, o órgão deve fazer um relatório e, posteriormente, monitorar a estrutura auditada para que essa se adeque às medidas apontadas pelo relatório de auditoria. Contudo, o entrevistado afirma que é difícil cumprir esta tarefa, já

que a estrutura é bastante enxuta. Logo, os servidores realizam funções em todas as frentes, já que sempre há denúncias a serem investigadas (principalmente nas áreas de Educação e Obras).

O cenário ideal, nas palavras do auditor geral, seria que os servidores fossem especializados em suas respectivas áreas de atuação, já que não faltam recursos financeiros, tampouco demandas. Neste sentido, criou-se um projeto de Lei para a carreira de auditor, que está sendo apreciado pela Câmara, para contratação de indivíduos especializados em engenharia (já que os principais gastos se concentram nas obras), sistemas (para construir e contribuir com a leitura de dados da matriz de riscos da auditoria), e também outras profissões, já que existe dentro da auditoria uma área mais geral de processos. Assim, a equipe mais especializada poderia conhecer melhor os *gaps* das secretarias, e melhor contribuiria para alcançar os objetivos desejados.

Não apenas a equipe da AUDI é limitada, na visão de Gustavo. As secretarias também possuem um corpo técnico consideravelmente restrito, principalmente no que diz respeito ao controle interno. Por conta disso, o entrevistado acredita que, atualmente, a CGM é quem faz tanto o controle primário, quanto o secundário. Isso se deve, portanto, à não existência de um controle das próprias secretarias, as quais não apenas carecem de recursos humanos, mas também têm como foco os gastos e não controle dos mesmos. Neste sentido, também se elaborou um projeto de Lei para concursos de analistas, que realizarão os serviços específicos nas secretarias, a fim de alterar a situação atual.

Outra medida tomada para melhorar o sistema de controle difuso foi a criação de uma Coordenadoria de Controle Interno (COCIN) na Secretaria de Finanças, para contribuir para a melhoria da gestão da SF, além de aumentar as ações de transparência da pasta. Por fim, o auditor ainda comentou que o custo benefício da AUDI é baixo já que ela vem realizando um controle eficiente e que podem atuar em diversas frentes, uma vez que os concursos sejam aprovados e os funcionários contratados, para que se institucionalize de fato a estrutura da

AUDI e, de maneira geral, da CGM.

Entrevistado E – Corregedoria Geral do Município

Para obter maiores informações acerca do funcionamento da Corregedoria Geral do Município de São Paulo, foram entrevistados os senhores Newton Nagato (Corregedor Geral do Município), funcionário cedido da Receita Federal à Corregedoria, por convite do Controlador Mário Spinelli; e Daniel Gaspar de Carvalho (subcorregedor do Município).

A Corregedoria é um órgão normativo do sistema de correição da PMSP, e que por necessidade funcional, possui boa comunicação com as secretarias da Prefeitura, explicou o sr. Newton Nagato. Antes de ser vinculada à estrutura da Controladoria Geral do Município, a Corregedoria era um órgão autônomo com estrutura enxuta, na qual havia um corregedor geral, um assistente e dois procuradores. Atuava somente na correição das unidades da PMPS, realizando um trabalho paralelo ao Departamento de Procedimentos Disciplinares (Proced), que é o órgão responsável por conduzir os inquéritos administrativos, processos disciplinares e sindicâncias. Para que não houvesse competição de atuação entre os dois órgãos, a Corregedoria não possuía a competência de realizar sindicâncias patrimoniais, nem mesmo acompanhar os processos disciplinares.

A partir do momento em que fora incorporada pela estrutura da CMG, algumas alterações foram realizadas no que diz respeito ao escopo de trabalho da Corregedoria. Atualmente, a Corregedoria é o órgão central do sistema de correição, e é responsável, de acordo com o que foi mencionado pelo Corregedor Geral, por criar e instruir as sindicâncias, analisar os desvios funcionais dos servidores da PMSP por meio de processos de sindicância, os quais são criados e instruídos pela própria Corregedoria. Além disso, o órgão possui a competência de acompanhar todos os processos de disciplina em andamento nas secretarias, desde que estejam caracterizados a importância do objeto, o impacto social ou relevância

econômica nos procedimentos. Caso não haja a identificação de um dos três pontos supracitados, a Corregedoria deve apenas orientar os procedimentos, de modo que Proced irá conduzi-los.

A análise patrimonial dos servidores ocorre quando há uma demanda. As demandas surgem de três maneiras, sendo elas (1) uma denúncia, (2) um trabalho pontual iniciado na área de inteligência da CGM - que é encaminhado para a Corregedoria -, (3) ou um procedimento iniciado na própria Corregedoria. Em seguida, estabelece-se uma denúncia que é encaminhada para a comissão de sindicância, a qual é responsável por aprofundar-se nas informações adquiridas. Assim como explicado pelos entrevistados, caso sejam materializados os indícios, propõe-se uma segunda fase de inquérito administrativo, conduzido pela Proced, ou pela Corregedoria (que ainda não realiza os inquéritos devido à falta de estrutura necessária para a tarefa).

Com relação à análise patrimonial, de acordo com os entrevistados, houve um aprimoramento dos trabalhos realizados devido à implementação do Sistema de Registro de Bens dos Servidores Públicos (SISPATRI), que permitiu aos servidores declararem seus bens eletronicamente. Desta forma, é possível realizar uma comparação rápida entre a renda do servidor e os bens que ele possui, valendo-se de ferramentas mais adequadas para fazer o cruzamento de dados. Este mecanismo foi utilizado durante o caso de máfia do ISS, no qual foi realizado o levantamento de informações em parceria com o Ministério Público. A Corregedoria procura manter uma relação bastante estreita e um trabalho conjunto com o MP para que a administração consiga, portanto, alcançar seus resultados da maneira efetiva possível.

Vale ressaltar que embora possua lógicas distintas à da Controladoria Geral da União, a “nova Corregedoria” incorporou algumas ideias do órgão da União, como o acompanhamento da evolução patrimonial do servidor de maneira mais próxima. Não obstante, a sindicância patrimonial já existia na CGU, competência que fora concedida à Corregedoria Municipal

quando essa fora incorporada pela CGM. Além disso, o então controlador geral, Mário Spinelli, foi responsável por fomentar o Fórum de Combate à Corrupção do Estado de São Paulo (FOCCOSP), a partir do qual se intensificaram os trabalhos da Corregedoria.

Tais trabalhos e seus respectivos resultados foram obtidos ainda que a estrutura da Corregedoria seja incipiente, já que há uma carência bastante significativa de logística nos processos. Embora todos os servidores, com exceção do Corregedor Geral, sejam procuradores efetivos da Corregedoria – o que, em tese, dá maior estabilidade e continuidade aos serviços realizados pelo órgão -, ainda há uma grande necessidade de apoio por parte da alta administração para que se continue combatendo a corrupção com a mesma vontade que tem trabalhado a CGM, e para institucionalizar o trabalho que está sendo feito.

Neste sentido, a própria administração da Controladoria tem trabalhado para aumentar o contingencial dos servidores e fortalecer sua estrutura, de modo que o atual Controlador Geral não modificou a linha de atuação dos serviços da CGM, de acordo com Newton Nagato. Com a estrutura fortalecida, a Corregedoria pretende caminhar no sentido de responsabilizar não apenas os servidores, mas também as empresas envolvidas nos casos de corrupção do ISS, em função da Lei Anticorrupção.

Entrevistado F- Ouvidoria Geral do Município (OGM)

A compreensão da estrutura e funcionamento da Ouvidoria Geral do Município de São Paulo se fez possível por meio de uma entrevista realizada com Maria Lumena Balaben Sampaio, advogada de formação e atual Ouvidora Geral do Município. Antes de fazer parte da OGM, Maria Lumena trabalhou por 18 anos no PROCON, como atendente e diretora adjunta. Também fez parte da Associação Brasileira de Ouvidores, em 1995. Em 2003, deixou o PROCOM e juntou-se à equipe do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), onde trabalhou até 2006, ano em que ingressou na Ouvidoria como chefe de gabinete. Em 2013, com a criação da CGM, que incorporou também a Ouvidoria, a entrevistada ocupou o posto que lhe pertence até

hoje.

A escolha pela ouvidoria se deu de acordo com as crenças de Maria Lumena na relação direta entre direito do consumidor e direito a ser ouvido. Na visão da Ouvidora, as políticas públicas devem levar em consideração o cidadão. A Ouvidoria seria, portanto, um órgão que garante a liberdade de expressão e o exercício da cidadania, por meio do controle e da participação. É neste sentido que o trabalho da Ouvidoria recebe tamanho destaque, e que deve estar alinhado ao restante do controle interno.

Criada a partir da Lei 13.167, a Ouvidoria existe desde 2001, e na visão da entrevistada, herdou muitas características da Corregedoria. O primeiro ouvidor do município foi trazido do governo estadual; depois, a Comissão Estadual de Direitos Humanos criou uma lista tríplice para indicar os possíveis auditores, o que se manteve até o ano de 2005. Atualmente, o ouvidor geral é nomeado pelo prefeito.

Antes de sua incorporação pela CGM, a Ouvidoria somente podia fazer recomendações aos demais órgãos para os quais encaminhava as denúncias. Tinha status de secretaria, embora nunca tenha executado qualquer processo. Os órgãos relacionados ao controle (como a Auditoria, Corregedoria, e a própria Ouvidoria) estavam, no entanto, dispersos. Esta realidade foi alterada com criação da Controladoria Geral do Município, uma “secretaria meio” que garante autonomia e transparência às atividades exercidas, de acordo com a entrevistada. Logo, a CGM permite a articulação dessas áreas, e faz com que as antigas recomendações da Ouvidoria sejam encaminhadas diretamente para a Auditoria ou Corregedoria, aproximando, portanto, as denúncias e as medidas corretivas.

De acordo com a Lei de criação da CGM, a Ouvidoria possui quatro unidades, dentre as quais estão (1) atendimento, (2) processamento de demandas, (3) relatórios e (4) transparência pacífica – que foi transferida para as competências da Coordenadoria de Promoção da Integridade. Na prática, a área de atendimento (seja por telefone, ofícios ou cartas) recebe uma

demanda, que é encaminhada para a área de processamento. Caso seja identificado um serviço a ser corrigido, encaminha-se o processo para a área de relatórios; caso contrário, encaminha-se o processo para um núcleo de denúncias, que é responsável por mandar informações completas para a Corregedoria ou Auditoria, se necessário.

Para a Corregedoria, são enviados os casos das denúncias graves - que envolvem propina, por exemplo -, através do Sistema da Ouvidoria Geral do Município (SIDOGM). Já à Auditoria são encaminhados casos que necessitam outro tipo de análise, como o de subprefeituras que possuem verba para tampar buracos, por exemplo, e não o fazem.

A CGM, na visão da entrevistada, é uma estrutura que já se institucionalizou na PMSP, porque possui tanto um respaldo jurídico – graças à Lei que cria a CGM -, quanto um respaldo da população, que enxerga as benfeitorias do órgão, principalmente na maneira de falar com o munícipe. Houve, durante o primeiro ano da CGM, uma tentativa de alinhar a linguagem do atendimento à população.

Tal medida culminou em resultados positivos, já que a Ouvidoria passou a receber mais denúncias – o que é confirmado pelo número de protocolos, que subiu de 12% em 2012, para 50% em 2014. Essa linha de atuação, nas palavras da ouvidora, tem sido continuada mesmo com a nova gestão, que traçou um plano estratégico a fim de direcionar maiores recursos para Ouvidoria, bem como criou uma área de vistoria de campo para facilitar os trabalhos com as denúncias.

Entrevistado G – Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI)

A Coordenadoria de Promoção de Integridade (COPI) foi estruturada em maio de 2013. Para compreender melhor o processo e os desdobramentos de sua criação, foi entrevistada a coordenadora Fernanda Campagnucci Pereira. Formada em jornalismo, Fernanda trabalhava em um observatório da sociedade civil, analisando dados de transparência da educação. Em 2013, foi convidada por Fabiano Angélico, que foi coordenador da COPI antes de Fernanda, para fazer

parte do projeto de fomento de controle social, e atualmente é responsável pela coordenação da área.

Atualmente, a COPI é responsável pelas atividades de prevenção e promoção da integridade, que se dividem em quatro áreas, sendo elas a de (1) Fomento ao Controle Social, (2) divisão de Transparência, (3) divisão de Fortalecimento da Gestão e (4) divisão de Ética. De maneira geral, a COPI tem trabalhado na formação de servidores e de pessoas da sociedade civil nas áreas de integridade (em projetos com a Universidade de São Paulo). Também tem acompanhado sistematicamente o prazo de respostas aos pedidos no e-SIC, e pretendem realizar uma análise qualitativa da precisão dessas respostas.

Como explicado pela coordenadora, a área de Fomento ao Controle Social é responsável por realizar oficinas públicas da Lei de Acesso à Informação (LAI), que já contabilizam 11 eventos nos quais há bastante contato dos servidores da COPI com os Conselheiros da Cidade, que possuem interesse no uso dos Portais de Transparência. A divisão de Transparência, segunda área da COPI, é responsável por conversar com todos os funcionários que utilizam o e-SIC na PMSP, gerenciando todo o sistema. Também são responsáveis pela segunda e terceira instancia de recorrência da LAI. Vale recordar que no projeto de Lei da CGM, a COPI deveria atuar apenas com transparência ativa, mas com o advento do e-SIC surge também uma vertente da transparência passiva.

Já a divisão de Fortalecimento da Gestão, por sua vez, tem como incumbência definida por Lei o monitoramento e cumprimento da Lei dos Pregões e da área de compras públicas. A quarta e última divisão, a de Ética, criou por meio de decreto um código de conduta funcional, que fará com que a área seja responsável por informar qualquer atividade que leve ao conflito de interesses entre os órgãos.

Embora realizem muitas atividades concomitantemente, as estruturas da COPI são bastante enxutas. Não obstante a comunicação interna, essas divisões também se relacionam

com as outras áreas da CGM. No caso do monitoramento da Lei dos Pregões, caso detectado o não cumprimento da mesma, realiza-se um relatório que é encaminhado para a Auditora; no caso de não cumprimento da LAI, o relatório também é realizado e encaminhado para a Corregedoria.

Fernanda também ressaltou, durante a entrevista, a importância da COPI como uma referência no setor de transparência dentro da Prefeitura, pois a própria COPI convoca uma formação caso uma das secretarias pare de atender aos pedidos de informação no e-SIC.

Sobre a Controladoria Geral do Município, acredita-se que embora essa tenha institucionalizado uma série de novas medidas dentro da Prefeitura, deve-se atentar à convocação dos aprovados no concurso de auditor. A coordenadora enxerga que a mudança de controlador não alterou a direção dos trabalhos da COPI e da CGM. Questiona, por fim, a dependência de vontade política que possui a área de promoção da integridade, bem como pontuou que é essencial, para que a Controladoria se mantenha, a contratação de novos servidores, já que atualmente a CGM ainda depende muito da vontade de seus servidores (que, na COPI, são quase que inteiramente comissionados).

Entrevistado H – Coordenadoria de Promoção da Integridade (Fabiano Angélico, ex-coordenador da COPI)

Responsável por fornecer informações gerais acerca do período em que trabalhou na Controladoria Geral do Município, Fabiano Angélico, que trabalhou como na CGM como coordenador da Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI) de 2013 a 2014. Fabiano é mestre em Administração Pública e Governo e consultor da Transparency International – ONG de combate à corrupção com sede na Alemanha.

É possível perceber alguns desdobramentos da criação da CGM na estrutura da prefeitura. Dentre eles, destaca-se a criação da Coordenadoria de Controle Interno (COCIN) na

Secretaria de Finanças. Além disso, os órgãos públicos têm se esforçado para responder aos pedidos de informação do e-SIC, de maneira a aperfeiçoar a gestão atual. A CGM também buscou atuar na prevenção de atos de corrupção, realizando ações voltadas para a promoção de transparência e do controle social. Foram realizados estudos e recomendações para a melhoria dos procedimentos, oficinas sobre a Lei de Acesso à Informação, dentre outras atividades.

Embora várias rotinas tenham sido alteradas nas Secretarias a partir de trabalhos da CGM, muitos trabalhos ainda precisam ser melhorados, evidentemente. Para isso, a Controladoria busca realizar um controle interno integrado, para se relacionar com pontos focais de cada Secretaria. A criação da carreira de auditor também visa ao aprimoramento do trabalho da CGM, já que profissionalizará ainda mais sua estrutura, que atualmente é bastante precária e enxuta.

A Controladoria, contudo, enfrenta grandes entraves na estrutura da Prefeitura de São Paulo, que dificultam sua atuação. Dentre eles, podemos citar a baixa profissionalização dos servidores de maneira geral; o baixo nível de documentação e racionalização dos processos, o que cria margem para discricionariedades; e a incipiente relação com o Sistema de Controle Interno da PMSP, em especial com o Tribunal de Contas do Município, que possui cúpula pouco técnica.

Entrevistado I – Assessoria de Produção de Informações e Inteligência

A Assessoria de Produção de Informações e Inteligência é coordenada, atualmente, por Rodrigo Yokouchi Santos, servidor entrevistado para as finalidades desta pesquisa. Rodrigo integrou, de 2010 a 2013, a equipe da Corregedoria, e embora seja um funcionário comissionado da CGM, possui carreira como procurador da Secretaria de Negócios Jurídicos. Desde 2013, faz parte da pequena equipe de Inteligência, que também conta com mais quatro servidores: dois contadores, um bacharel em direito e um técnico em informática.

A principal atribuição da área de Produção de Informações e Inteligência é a Análise

Patrimonial dos servidores da PMSP, tarefa que foi facilitada e aprimorada com a criação do Sistema de Registro de Bens dos Servidores Públicos (SISPATRI). Antes da existência de tal tecnologia, a declaração de bens dos servidores ficava arquivada em gavetas, conforme mencionado pelo entrevistado. Não era possível, portanto, realizar uma análise sistemática, já que os processos não eram eficientes. Atualmente, a área possui acesso a muitos bancos de dados, o que facilita e enriquece o trabalho dos funcionários responsáveis pela análise patrimonial, como ocorreu no caso da descoberta da máfia do ISS.

Com a descoberta dos casos de corrupção, o coordenador de Inteligência enxerga que houve aprimoramento no sistema de controle da PMSP, em específico na Secretaria de Finanças, que tem tornado seus processos menos discricionários. Sobre o controle realizado pela CGM, o entrevistado acredita que a AUDI seja responsável por controlar a eficiência dos processos, enquanto a Corregedoria está mais ligada ao controle da conduta dos servidores. Essas duas áreas, não obstante, são as áreas internas com as quais a Inteligência se comunica, repassando denúncias e demandas, para que tanto a AUDI, quanto a Corregedoria, realizem suas tarefas e encaminhem o que for necessário para outros departamentos ou órgãos.

Além da análise patrimonial, a área de Inteligência também possui como atribuição o monitoramento das finanças públicas, para que se possa controlar os preços e gastos das secretarias, de modo a aprimorar seus gastos. A fim de atingir este objetivo, estuda-se a ideia de implantar, na área de Inteligência, um Observatório de Despesa Pública (ODP), estrutura que já existe na CGU, e que é responsável por produzir informações – apoiando-se em tecnologia e metodologia científica – e indicadores que visam auxiliar a tomada de decisão sobre a aplicação de recursos públicos. No entanto, a implementação de tal estrutura ainda se encontra bem distante da realidade da área.

A principal dificuldade da área de Inteligência, mencionada durante a entrevista, é a estrutura enxuta, o que tem impossibilitado uma maior interface da área com as demais

estruturas da CGM– que já exerce um trabalho muito específico, de maneira bem feita, porém bastante restrito. Cabe ressaltar, por fim, que Rodrigo acredita que a CGM tem sua importância reconhecida pelos políticos e servidores da cidade e que, portanto, estaria salva de futuras transições de poder. Esse cenário tem se mostrado verídico, já que o coordenador afirma não ter havido alteração de atuação da CGM com a entrada de Roberto Porto na CGM.

Entrevistado J – Assessoria de Gabinete da CGM

Fez-se necessária a compreensão da estrutura da CGM como um todo, analisando sua criação, funcionamento e maneira pela qual se integram as diversas áreas. Estas informações foram obtidas através de entrevistas com Diogo Bardal, Chefe de Assessoria Técnica do Gabinete do Controlador Geral; e Telma Hoyler, Assessora de Gabinete do Controlador Geral.

De acordo com os entrevistados, o controle deve ocorrer nas diversas fases de uma política pública, o que não acontecia no município de São Paulo. A administração e os servidores possuíam, de maneira geral, uma visão historicamente construída e extremamente formalista sobre controle. Não obstante, a Prefeitura possuía somente uma auditoria contábil, a AUDIG, porém não existia um sistema de controle interno e de governo.

A fim de trazer uma nova perspectiva sobre o controle e construir a ideia de que medidas de combate à corrupção devem ser acompanhadas de um controle interno organizado para garantir a efetividade das políticas públicas, foi criada, em 2013, a Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGM-SP).

O objetivo básico com a criação da Controladoria, portanto, era estabelecer na PMSP um sistema de controle interno. No período que precede sua lei de criação, a CGM se estabeleceu como uma secretaria especial e, nas palavras dos entrevistados, uma secretaria blindada, que não possuía um orçamento próprio e utilizava a verba da secretaria de governo – situação que foi alterada em 2014. Também houve resistência das secretarias perante a criação do órgão. Isso ocorreu, na visão de Telma Hoyler, devido às diferentes compreensões do significado de

controle interno que existem na Prefeitura, e que estão em disputa a todo momento. O próprio Tribunal de Contas do Município, como dito na entrevista, viu com desconfiança a criação da CGM, e até os dias de hoje possuem uma relação com o a Controladoria que não é fluida, e que consiste mais em competição institucional do que em cooperação. É exatamente por isso que, na visão dos assessores, a criação da CGM não seria possível sem o apoio da alta administração.

A CGM incorporou, em sua estrutura, órgãos que já existiam na PMSP, como a Corregedoria, a Ouvidoria (OGM) e a Auditoria (AUDI). Além dessas três áreas, que estão ligadas ao Gabinete do Controlador Geral, criaram-se duas novas áreas, denominadas Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI), e uma área de Produção de Informações e Inteligência. Essa área de Inteligência é responsável por analisar a evolução patrimonial dos servidores, e se necessário realizar uma denúncia. O processo é encaminhado à Corregedoria, e posteriormente, ao Ministério Público.

O primeiro controlador geral do município (que foi trazido da Controladoria Geral da União), Mário Spinelli, possuía uma visão bastante clara sobre o trabalho que gostaria de implementar no município de São Paulo. Para alcançar seus objetivos, montou uma equipe através de suas redes pessoais. Os auditores eram, em sua maioria, funcionários de carreira da CGU – até mesmo o auditor geral; na Corregedoria, alocaram-se os procuradores de carreira do município. Na Ouvidoria, foram contratados funcionários do PROCOM; A Coordenadoria de Promoção da Integridade contava, em suma, com jornalistas do município, enquanto a área de Produção de Inteligência foi formada por funcionários da CGU.

A Ouvidoria Geral do Município foi incorporada à CGM, pois acreditou-se que era vantajoso aproximar da Controladoria a estrutura que recebia as denúncias dos munícipes, e que é responsável por pensar como mover as engrenagens do sistema público para minimizar suas falhas. Atualmente, a Ouvidoria, que é subordinada ao controlador e possui status de secretaria, tem passado por uma linha de profissionalização, e seus funcionários são, em suma, servidores

do PROCOM. Para os entrevistados, a Ouvidoria deve possuir uma visão global da prefeitura, para contribuir para o fortalecimento da gestão.

Sobre a Coordenadoria de Promoção da Integridade, cumpre necessário mencionar que ela possui, como descrito na Lei da CGM, duas subdivisões: (i) controle social, e (ii) divisão de ética. Atualmente, existe uma divisão de ética e fortalecimento da gestão, que substituiu informalmente – e não na lei – a divisão de ética. No desenho inicial da CGM, Ouvidoria seria responsável por repassar demandas ao departamento de ética e fortalecimento da gestão, acoplado na COPI. Além de comunicar-se com a Ouvidoria, a divisão de ética e fortalecimento da gestão tem realizado algumas atividades paralelas, como é o caso dos cursos de formação para os pregoeiros do município, em parceria com o Banco do Brasil.

A agenda de auditorias da AUDI, conforme explicado por Telma Hoyler, se baseia em critérios objetivos. As áreas da prefeitura são avaliadas por meio de uma matriz de risco, que possui alguns indicadores (como a quantidade de contratos da secretaria, o tipo de contrato, o número de denúncias, etc). Os indicadores são criados a partir de uma auditoria de programa e resultado, que olha para o servidor municipal (sensibilidade do cargo ocupado, patrimônio do servidor) para formar uma base de dados. Assim, é possível dizer, na visão dos assessores, que as auditorias não são feitas de maneira aleatória, já que os dados da base são manipulados pela área de Inteligência.

Enquanto controlador, Mário Spinelli também encomendou à PRODAM, Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo, um sistema que permitisse à CGM realizar análises patrimoniais dos servidores da prefeitura. O sistema visava aproveitar as declarações que sempre existiram, desde a criação da Lei de Improbidade Administrativa, em 1992, porém não eram analisadas. Com o SISPATRI (Sistema de Registro de Bens dos Agentes Públicos) foi possível perceber, comparando as declarações de 2012/2013 e 2013/2014 que havia evolução patrimonial irregular.

Tendo sido observadas declarações patrimoniais com indícios de irregularidades, instaurava-se a sindicância patrimonial. Dando continuidade ao processo de investigação, descobriu-se que algumas empresas de construção pagavam propina aos auditores fiscais. O escândalo de corrupção, que ficou conhecido como máfia do ISS-Habite-se, foi descoberto a partir do trabalho de análise patrimonial, em uma parceria da CGM com o Ministério Público.

Após a divulgação dos casos de corrupção, foi criada na Secretaria de Finanças uma Coordenadoria de Controle Interno (COCIN). Percebendo-se a necessidade de desenhar os procedimentos de maneira correta, a criação da COCIN é resultado de uma confluência de interesses: por um lado, pretendia-se evitar os casos de corrupção e minimizar a discricionariedade do servidor por meio da verificação de conformidade dos processos, de tal forma a melhorar a política arrecadatória. Por outro, também havia um desejo de criar áreas intermediárias de controle interno para que a CGM pudesse se comunicar melhor com as secretarias.

Como mencionado por Diogo Bardal, atualmente a estrutura das COCINs pode ser criada em duas situações:

- (i) por iniciativa do próprio órgão, como ocorreu na Secretaria de Finanças, a qual procurou a CGM para que o órgão auxiliasse a secretaria na criação de uma matriz de risco. Para os entrevistados, a criação de uma burocracia de Controle Interno na Secretaria de Finanças foi facilitada pela vulnerabilidade enfrentada pela SF devido ao caso do ISS-Habite-se;
- (ii) por sugestão da Controladoria, que tem buscado replicar de maneira adaptada a estrutura da COCIN da Secretaria de Finanças em outras secretarias. Um exemplo prático é a Secretaria de Educação: com coordenação da CGM, a secretaria está redesenhando seus procedimentos para implementar uma Coordenadoria de Controle Interno que trabalhe na delicada fronteira entre a gestão e a auditoria, segundo Telma

Hoyler. A CGM também estuda a possibilidade de implementar uma COCIN na Secretaria de Licenciamento, na Secretaria de Saúde e nas Subprefeituras do município;

Para criar um relacionamento entre a CGM e as demais secretarias, a Controladoria deveria, em tese, avaliar os controles dos órgãos, porém sem se envolver na tomada de decisão. Na prática, no entanto, não é o que ocorre, já que a CGM tem participado diretamente da idealização da COCIN nas secretarias do município. Além disso, tem feito uma série de acordos de cooperação entre as secretarias, criando Comitês de Cogestão que tenham como finalidade o compartilhamento de ideias para a tomada de decisão. Este modo de atuação confere bastante poder à CGM, mas por outro lado, a Controladoria também possui muitas responsabilidades.

O principal papel da CGM para o sistema de controle interno da prefeitura é estimular os órgãos secundários a realizarem controle em suas unidades. Para aproximar o relacionamento com as outras secretarias e disseminar as prerrogativas de controle, a CGM desenhou um diagnóstico de controle interno das secretarias. No futuro, pretendem desenvolver trabalhos específicos para cada área.

Para alcançar esta meta, o controlador geral do município em 2015, Roberto Porto, ex-secretário municipal de Segurança Pública, possui um perfil conciliador na visão dos assessores, principalmente devido ao seu estreito relacionamento com o atual prefeito. Por isso, busca dar continuidade ao trabalho da Controladoria, além de implementar um novo viés de inspeção, criando equipes responsáveis por realizar trabalho de campo em cada uma das áreas da CGM. Outra mudança observada na maneira de atuar da Controladoria é o tempo aguardado para que os gestores dos diversos órgãos da prefeitura se manifestem após realizada uma auditoria, o que não acontecia no primeiro ano de gestão da CGM. Para perseguir com sucesso os novos objetivos, a CGM está em busca de funcionários com perfil de gestão, para complementar a equipe atual que possui um perfil bastante analítico.

10.2 Pedidos Enviados pelo E-SIC às Secretarias da Prefeitura de São Paulo

(I) RESPOSTA PRECISA

Pedido

Detalhes do pedido

Protocolo:	009921
Interessado:	Rafaella Moreira Lopes
Data de abertura:	12/11/2014
Órgão:	SMSU - Secretaria Municipal de Segurança Urbana
Forma de recebimento da resposta:	E-mail
Descrição da solicitação:	Bom dia, meu nome é Rafaella e gostaria de pedir os relatórios de controle interno e de resultado (das atividades exercidas) disponíveis. Obrigada

Resposta do pedido

Data Resposta:	25/11/2014
Resposta:	<p>Cara Rafaella, bom dia!</p> <p>Os relatórios disponíveis estão anexos.</p> <p>O endereço e as siglas dos Comandos e Inspetorias Regionais citadas nos relatórios você encontra no seguinte site:</p> <p>http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/seguranca_urbana/guarda_civil/</p> <p>Atenciosamente,</p> <p>Luiz Geraldo de Souza Junqueira Chefe de Gabinete</p>

(II) RESPOSTA MINIMAMENTE PRECISA

Detalhes do pedido

Protocolo:	009926
Interessado:	Rafaella Moreira Lopes
Data de abertura:	12/11/2014
Órgão:	SNJ - Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos
Forma de recebimento da resposta:	E-mail
Descrição da solicitação:	Boa tarde, meu nome é Rafaella e gostaria de pedir os relatórios de controle interno e os relatórios de resultado (das atividades exercidas) da SNJ disponíveis. Obrigada

Resposta do pedido

Data Resposta:	01/12/2014
Resposta:	<p>Senhora, a respeito da solicitação encaminhada por meio do Protocolo e-SIC nº 9926, esclareço que nos termos do Art. 16 do Decreto nº 53.623/2012 não são passíveis de atendimento os pedidos de acesso à informação genéricos ou que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados. Com efeito, caso Vossa Senhoria esteja se referindo ao "Plano de Trabalhos e Metas" da Secretaria e suas Unidades, informamos que foram devidamente publicadas no Diário Oficial da Cidade em 22 e 29 de maio do corrente ano, respectivamente às ffs.27 e 51, cujo acesso pode ser realizado através do endereço eletrônico http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/.</p> <p>Respeitosamente, Ricardo Martins Sartori, Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos.</p>

(III) RESPOSTA NÃO É PRECISA

Detalhes do pedido

Protocolo:	009925
Interessado:	Rafaella Moreira Lopes
Data de abertura:	12/11/2014
Órgão:	SVMA - Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente
Forma de recebimento da resposta:	E-mail
Descrição da solicitação:	Boa tarde, meu nome é Rafaella e gostaria de pedir os relatórios de controle interno e os relatórios de resultado (das atividades exercidas) da SVMA disponíveis. Obrigada

Pedido indeferido

Data da Resposta:	12/11/2014
Justificativa:	Prezada Muniçe, Não conheço o seu pedido. A requisição solicitada não é específica. Necessário ser mais clara em relação ao seu pedido, o qual, eventualmente, deverá ser reformulado através de novo protocolo. Atenciosamente, Laura Bernardes Chefe de Gabinete SVMA-G