

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Leonardo Soares Santos

A importância do controle na governança de municípios

Rio de Janeiro

2022

LEONARDO SOARES SANTOS

A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE NA GOVERNANÇA DE MUNICÍPIOS

Monografia de conclusão de curso de Graduação em Ciências Contábeis, na Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Mestre Hugo Leonardo Guilhernandes Cardozo

Rio de Janeiro

2022

LEONARDO SOARES SANTOS

A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE NA GOVERNANÇA DE MUNICÍPIOS

Monografia de conclusão de curso de Graduação em Ciências Contábeis, na Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, com requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Aprovado em:

Prof. Mestre Hugo Leonardo Guilhernandes Cardozo
Faculdade de Administração e Ciências Contábeis - UFRJ

Prof. Adriano Ribeiro de Souza
Faculdade de Administração e Ciências Contábeis - UFRJ

Prof. Mestre Wesley Pinto da Silva
Universidade Estácio de Sá - UNESA

RESUMO

SANTOS, L. S. A importância do controle na governança de municípios. Rio de Janeiro, 2022. Monografia de conclusão de curso de Graduação em Ciências Contábeis, na Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

O objetivo da monografia é a pesquisa e estudo sobre o fenômeno da etapa de controle no ciclo de governança, com um enfoque na Administração Pública municipal. A partir da apresentação de instrumentos normativos com rigor de lei, que atuam na obrigação do gestor público em respeitá-lo e sobre o ordenamento do planejamento dos entes municipais. Através da apresentação de princípios e índices voltados a aplicação sustentável dos recursos públicos, assim atingindo métricas internacionais de combate à corrupção, acesso a informação e transparência para o entendimento claro e objetivo das políticas públicas, a nível regional. Desse modo, o estudo dos principais marcos regulatórios e sua aplicabilidade pelas Prefeituras por meio de boas práticas.

Palavras-chave: controle, governança, administração pública

ABSTRACT

SANTOS, L. S. A importância do controle na governança de municípios. Rio de Janeiro, 2022. Monografia de conclusão de curso de Graduação em Ciências Contábeis, na Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

The purpose of the monograph is research and study the phenomenon of the control stage in the governance cycle, with a focus on municipal Public Administration. From the presentation of normative instruments with the rigor of the law, which act on the public manager's obligation to respect it with the main purpose of ordering the planning of municipal entities. Through the presentation of principles and indices aimed at the sustainable application of public resources, international metrics were achieved in the fight against corruption, access to information, and transparency for a clear and objective understanding of public policies at the regional level. With the study of the main regulatory frameworks and their applicability by City Halls through good practices.

Keywords: control, governance, public administration

SUMÁRIO

1.	Introdução	7
1.1.	Motivação para escolha do título	9
2.	Métodos e controles	12
2.1.	Responsabilidades dos municípios na Constituição Federal	12
2.2.	A importância do Controle Externo, Interno e Social	16
2.3.	A Lei de Responsabilidade Fiscal e sua aplicação no controle	20
2.4.	Instrumentos de planejamento no controle: PPA, LDO e LOA	24
2.5.	Abordagem sobre Governança Municipal	29
3.	Aplicação de controle e ações municipais	33
3.1.	Casos de controle na governança de municípios no estado do Rio de Janeiro	33
3.1.1.	Três Rios	35
3.1.2.	Paracambi	36
3.1.3.	Nova Friburgo	38
3.1.4.	Petrópolis	39
3.1.5.	Nova Iguaçu	40
3.1.6.	Rio de Janeiro	42
3.2.	Considerações sobre os municípios observados	44
4.	Conclusão	47
	REFERÊNCIAS	50

1. INTRODUÇÃO

A importância do controle na governança dos municípios apresenta as possibilidades da ação fiscalizatória sobre a gestão dos administradores públicos e as consequências desta atividade no bom uso dos recursos públicos para a sociedade. A escolha em indicar como objeto, o controle, torna a apontar como ferramenta os procedimentos nas suas mais diversas especificidades. Em vista disso, a demonstração através de casos concretos de como os instrumentos de controle possuem papel fundamental no processo e influenciam na governança das esferas municipais.

O sistema de freios e contrapesos previstos na Constituição Federal como a fiscalização dos Controles Externo previstos nos artigos 70 a 74 da carta magna, é um norte ao trabalho previsto a observância de casos práticos e dos principais riscos à Administração nos municípios. Além disso, o fato da presença e sobretudo a necessidade do Controle Social previsto nos regimentos internos dos entes que permitem a observância por parte da sociedade na execução das verbas públicas e na operação das ações do executivo municipal.

Tendo em vista que cada município possui uma forma de atuação e organização, o trabalho versará através das similaridades úteis e necessárias conforme o que a lei exige com o intuito de sintetizar o desafio comum a governança por parte do chefe do executivo e secretarias constituídas por secretários municipais e as respectivas equipes de trabalho. Permeando a abordagem entre o mecanismo da Administração Pública direta e indireta nos mais diversos municípios de modo regimental às leis vigentes durante a elaboração do conteúdo deste trabalho.

O trabalho possui como objetivo principal contribuir com apresentação dos benefícios para Administração Pública diante dos resultados de Auditorias, fiscalizações e tomadas de contas dos entes públicos. Além de ressaltar os benefícios

das práticas de controles na Administração Pública direta e indireta em especial na esfera municipal.

Ainda cabe lembrar os objetivos secundários a serem apresentados, tais como: Tratar o desafio à Administração Pública Municipal em produzir resultados à sociedade sem infringir os instrumentos e marcos legais que regem a governança; apresentar a responsabilização prevista em lei sobre a atuação dos administradores por bens, valores e dinheiro público na aplicação das subvenções e nas renúncias de receitas; demonstrar as formas de controle existentes e suas contribuições a gestão. Delimitar o papel do controle na gestão de municípios além do sistema de freios e contrapesos previstos na Constituição Federal e a contribuição dos instrumentos de planejamento e execução como o PPA, LDO e LOA para ações, responsabilidades e limites previstos aos projetos em vigor pelas Prefeituras.

Para isso será necessário observar atos e fatos ocorridos que determinaram a existência dos instrumentos de controle. Como exemplo a Lei complementar 131 conhecida por Lei da transparência e a Lei 12.527/2011(Lei de Acesso à informação-LAI). Apresentar os aspectos que orientam a uma atualização e posicionamento de atuação por parte do agente público de modo diligente e capaz de atender as atuais demandas da sociedade. Apontar o que existe de boas práticas aplicadas em prol do resultado positivo na realização e execução de ações planejadas de forma técnica e com embasamento prático/teórico.

O tema “A importância do controle na governança de municípios” visa apresentar ao leitor o quanto os aspectos do planejamento e seu ciclo são de suma importância e trazendo o foco à etapa de verificação, onde através dos controles é possível apontar se a execução ocorre como planejado e se o objetivo das ações implementadas está de acordo com o que foi idealizado e se atende aos interesses da população local. Por esta razão, trazer como objeto a governança de municípios e as diversas atuações e exemplos dos impactos sociais na execução das diversas

temáticas de responsabilidade de entes na esfera municipal. O quanto é importante o controle? O que contribui para a governança destes entes municipais? O alcance a resposta assertiva de qualidade para o principal cliente, a sociedade.

1.1. MOTIVAÇÃO PARA ESCOLHA DO TÍTULO

O Brasil em 2021 possuía cerca de 5570 municípios, com desafios distintos e principalmente realidades diversas. Os desafios na gestão municipal inferem na tomada de decisão e principalmente no impacto da população destes municípios. Acerca do título que reflete sobre a importância da governança, à busca pelas melhores práticas e métodos a serem implantados. Ainda assim, sobre o ciclo de planejamento e execução das atividades previstas, há necessidade da revisão e controle do andamento das ações implantadas. A partir daí a apresentação do objeto do trabalho trazer como foco os instrumentos de controle da Administração Pública e sua governança. Assim a temática abordada: A importância do controle na governança de municípios, destaca os termos relacionados a governança visando o processo decisório da atuação do ente público ou seu contrário, a decisão por não escolher determinada linha de ação. Ambas com consequências e impactos a serem observados com trabalho e métodos capazes de mensurar os resultados, com indicadores baseados nos instrumentos de controle.

A responsabilidade pelas ações municipais é do Poder executivo local através de decisões do Prefeito eleito e de sua equipe de trabalho. Por sua vez, o Poder Legislativo é o titular designado na Constituição Federal para fiscalizar as ações de governo e as contas do Chefe do executivo, com o auxílio do Tribunal de Contas, conforme o artigo 31 da CF:

Art. 31. 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.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o

Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.¹

Ainda cabe ressaltar, em relação ao título a conciliação da importância do controle em relação as ações de governança dado papel central e impulsionador do poder público nos mais diversos segmentos, por vezes pelo seu papel legislador ou por sua influência econômica. Vale a compreensão sobre governança citado no Decreto 9.203/17:

Art. 2º Para os efeitos do disposto neste Decreto considera-se – governança pública – conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade; [...] ²

A atuação na posição de comando, dada a organização político-administrativa apresentada no país com seu papel, impulsiona e regula os demais agentes. Os meios de controle junto a governança, busca a imediata pertinência ao tema em consonância as reais necessidades, além de ser um balizador na atuação de servidores públicos, agentes em mandato político, e as mais diversas pessoas atuantes na máquina pública que se tornam responsáveis com entregas aos municípios.

A administração pública atua como agente impulsionador na sociedade, quaisquer que sejam seus atos podem agir de modo sensível seja no desenvolvimento ou retrocesso local. Sendo a etapa de controle pertinente à gestão de riscos desta atuação e em consequência forma de mitigação de problemas, ou contribuindo para que não seja reiterada má estratégia com impactos negativos pelo ente público ou seu gestor, conforme nos diz o Decreto 9203/2017:

Art.2º - IV - gestão de riscos - processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos.³

¹ CF,1988

² Decreto 9.203, 2017

³ Decreto 9.203/2017

Ou seja, o controle que pode ser feito junto a administração pública de forma prévia, concomitante ou à posteriori poderá conter os riscos inerentes da atividade pública. O alcance da razoabilidade e segurança ao bom gestor na sua atuação e a responsabilização daquele que propriamente abre mão do correto cumprimento na sua atuação. Por este motivo a temática abordada visa nortear e indicar princípios que contribuem a causa de modo diligente e capacitado. O título gera a possibilidade de trazer luz sobre esta etapa da Governança - O controle – sendo de suma importância o conceito e aplicabilidade pelas mais diversas óticas, para consequente geração de benefícios à sociedade.

2. MÉTODOS E CONTROLES

Com o controle através de ações fiscalizatórias, consultivas ou analíticas são almejadas as correções necessárias para ajuste de Programas de governo, aplicabilidade de recursos, análises de processos e a observação dos resultados práticos à população. Quando tratados em âmbito da esfera municipal é possibilitada a compreensão dos efeitos a níveis regionais, contudo a prática da ação governamental no cotidiano das pessoas. Nos aspectos sob a ótica dos entes públicos municipais são possíveis as observações partindo da identidade regional das cidades e dos desafios práticos a estas.

2.1. RESPONSABILIDADES DOS MUNICÍPIOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O artigo 30 da Constituição Federal elenca as competências dos municípios em legislar sobre assuntos locais e criar legislação suplementar à legislação Federal sobre assuntos de importância municipal. Dentre estas competências insere-se a tributária e orçamentária, com a perspectiva da instituição e arrecadação de tributos, mas sob a perspectiva da efetiva prestação de contas por parte do uso destes recursos originados dos contribuintes locais. Deste modo, cabe neste trabalho de pesquisa o viés da Ciência Contábil, ciência social sobre a importância do controle das demonstrações financeiras e a prestação de contas à sociedade.

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I – Legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III – Instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;⁴

Um dos grandes desafios aos entes municipais é o de buscar pela arrecadação de forma sustentável junto a contribuintes dos respectivos tributos pertinentes a esfera municipal. Demonstrando o equilíbrio com as despesas e o zelo no controle do que é

⁴ CF, 1988

pertinente a ser cobrado ou do que pode ser anistiado, ou seja, abrir mão do que efetivamente é possível. É cabível a apresentação do impacto socioeconômico de medidas que possam influenciar na arrecadação. No que tange às despesas mantê-las em equilíbrio ao que se arrecada. Conforme explicitado o artigo 167 da CF, inciso III, “(...)é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.”⁵

Ainda sob a alçada da responsabilidade municipal é possível citar a análise de Nascimento e Grin(2021) no trecho a seguir:

“Em geral, duas são as funções mais relevantes que a literatura destaca quanto aos papéis dos governos locais: a) a administrativa (fornecer bens e serviços para as populações locais); e b) a política (representar e criar mecanismos de envolver os cidadãos nos negócios públicos).”

Como obrigatoriedade a prestação de contas à sociedade do que foi realizado de forma transparente e objetiva, de forma a não deixar dúvidas ao observador sobre as ações do poder público para com a realidade na qual se insere. É verificada também que não a qualquer tempo, mas naquele fixado por lei, para ação cabível, ora por acompanhamento em tempo hábil, ora pela necessidade da correção e melhoria, caso esteja o realizado em descompasso com o planejado ou necessário ser cumprido. Ainda assim, cabe ao gestor seja ele representante da Administração Pública cumprir com os princípios apontados no artigo 37 da CF a seguir, “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”⁶. O gestor público municipal não deve estar alheio a esta responsabilidade, sendo cabível e destacado que sua atuação estar limitada ao que a lei permite.

⁵ CF art.167

⁶ CF, 1988

Ao obedecer aos princípios destacados à responsabilidade diante da atuação da gestão e governança nos municípios permite uma entrega diligente, capaz de atender as necessidades que sua população demanda em seu território e admite o atendimento responsável e isento das ações. Ou seja, a capacidade em atacar os problemas de forma igualitária e de modo organizado, com o correto cumprimento das legislações existentes e atento aquilo que pode não estar ainda previsto em normativo legal, mas que possui a premissa moral de atendimento. Independente da pessoa ou grupo a ser atendido, a Administração Pública deve visar como responsabilidade priorizar as demandas urgentes e pôr ordem nas necessidades pertinentes conforme a obrigatoriedade e compromisso de atuação do ente municipal. O resultado da atuação permeada da obediência destes princípios ocasiona em grande parte a eficiência e a eficácia dos atos praticados pela Administração, sendo indispensável a publicidade dos atos praticados e dos fatos sejam relacionados a origem da necessidade da ação e dos objetivos alcançados.

Todas as demonstrações devem ser permeadas de estudo de viabilidade técnica e apresentadas de acordo com as demandas manifestadas pela população. O ente municipal possui por responsabilidade a operação inserida na realidade regional, cabendo se manter em sintonia com as demandas apresentadas pelos agentes locais ou cerceada pelas influências externas que impactam ao ambiente local. Cabe a Prefeitura não se distanciar desta realidade para concluir seus objetivos em consonância com o que realmente importa a realidade no seu território e a sua população.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro promoveu no último mês de setembro o II Encontro Técnico Nacional do Controle Externo da Receita⁷, onde foram abordadas várias temáticas e dentre elas a isenção dada pelas Prefeituras sobre alguns tributos municipais. Um dos principais riscos apresentados pela Corte de

⁷ II Encontro Técnico Nacional do Controle Externo da Receita realizado em 15 e 16 de setembro de 2022 na sede do TCE/RJ.

Contas foi o perigo da anistia dada para uma parcela dos contribuintes sem o estudo do impacto socioeconômico sobre as rendas dos municípios fluminenses. Sem pesquisas e planejamento que são de responsabilidade da operação e governança do ente público, promove efeitos negativos na implantação de programas e nos serviços prestados à população com a ausência de fundos necessários a serem revertidos a obras ou políticas benéficas as necessidades regionais. A ausência de tais práticas que promovem o desequilíbrio fiscal, traz transtornos ao ciclo de políticas públicas que refletem a exercícios futuros.

Sendo assim, a responsabilidade constitucional apresentada aos municípios, depende diretamente do controle interno da execução e principalmente da implantação de políticas que deveras são compartilhadas com a União e os Estados. Ainda há designada pela Constituição Federal, o repasse das transferências tributárias constitucionais, como fontes externas fora a arrecadação dos tributos municipais para organizar e utilizar dentre suas atribuições e responsabilidades legais designadas ainda no artigo 30 da CF, a seguir:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Sendo atribuição do Controle externo a revisão desta atuação e o manejo sob a ótica da eficiência, eficácia e efetividade das políticas implementadas, se estão em consonância com as reais expectativas e principais necessidades vigentes na cidade

que o ente municipal possui sob sua incumbência. Perante estas necessidades a responsabilização dos agentes designados se faz presente, entretanto, não apenas no aspecto punitivo se faz este controle, mas também sob o aspecto orientador e de melhorias acerca das entregas indispensáveis a população, com os devidos alertas e papel de apoio aos servidores de modo a apoiar a qualidade das entregas no serviço público.

2.2. A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE EXTERNO, INTERNO E SOCIAL

A Constituição Federal de 1988 prevê nos seus artigos de 70 à 75, o sistema de freios e contrapesos para fiscalização da Administração pública direta e indireta na esfera Federal e seguindo o princípio da simetria nos âmbitos estaduais, municipais e distrital em se tratando do controle externo feito pelo Poder Legislativo com o auxílio da Corte de Contas. Ademais, prevê em complemento a autofiscalização pelo controle interno de cada poder dentro da estrutura do próprio ente. E ainda é previsto o controle que pode ser feito diretamente pelo cidadão ou pela sociedade civil no ato da execução das políticas públicas mediante o controle social.

Ainda é evidenciado no artigo 70 da CF o tipo de controle a ser feito no âmbito contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial. Cabe ressaltar que apesar da referida evidencia abaixo tratar do controle em âmbito Federal, a mesma é refletida para os responsáveis em âmbito estadual e municipal, como segue na citação observada do referido artigo:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.⁸

⁸ CF Artigo 70

Ainda sendo previstos em cada Poder a regulamentação de um sistema de controle interno da própria entidade, capaz de limitar e propor melhorias nos processos e conter erros ou fraudes durante a execução dos recursos com papel fundamental na gestão e determinando transparência nas atividades políticas de cada Prefeitura, tal como aponta o artigo 74 da Constituição Federal, mas em âmbito municipal:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

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

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Sendo estas ações de controles mediadas pelo sistema de freios e contrapesos já previstos na Constituição Federal e ainda mediado por leis complementares visando temáticas de cunho administrativos e operacionais, para corretas medidas de segurança nas atividades do poder público, conforme exemplificado a seguir:

“Da expressão *checks and balances*, significa o sistema em que os Poderes do Estado mutuamente se controlam, como, por exemplo, o Legislativo julga o presidente da República e os ministros do Supremo Tribunal Federal nos crimes de responsabilidade; o presidente da República tem o poder de veto aos projetos de lei e o Poder Judiciário pode anular os atos dos demais Poderes em casos de inconstitucionalidade ou de ilegalidade.”⁹

A ação fiscalizatória municipal será realizada pela Câmara Legislativa do próprio município com o auxílio do Tribunal de Contas responsável por apreciar as contas na esfera municipal, o que chamamos de Controle Externo. Sendo obrigatória a prestação de contas anual do chefe do poder executivo do município que receberá

⁹ CNMP <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/476-glossario/8040-freios-e-contrapesos>>

a análise e o parecer prévio das contas a ser aprovado ou não por aqueles que possuem a responsabilidade constitucional em fiscalizar. No caso dos municípios a Constituição Federal faz a arguição do controle das ações do Poder Legislativo municipal apontando o artigo 31 e legitimando o controle externo as câmaras legislativas e a Corte de Contas responsável pelo município, conforme explicitado abaixo:

Art. 31. 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.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Além do Controle Externo, cada ente da Federação deve possuir o seu próprio sistema de Controle Interno por parte do poder executivo municipal, através de corregedorias ou secretarias de controle interno, que sejam capazes de intervir, acompanhar e monitorar as ações de seus órgãos no acompanhamento dos Programas e atividades de responsabilidade municipal. Ainda sobre o sistema de pesos e contrapesos cabe salientar a necessidade do controle social, admitida para a prestação transparente e acompanhamento das ações e da justa aplicação de recursos de acordo com às necessidades dos municípios nos aspectos mais importantes da realidade regional. Cabendo a criação de conselhos de acompanhamento dos fundos de apoio a educação por exemplo, acompanhando a evolução do correto emprego dos recursos direcionados para este fim. Sendo o Controle Social ferramenta importante no processo democrático e de inclusão de todos aqueles que necessitam de atenção por parte do poder público nas necessidades mais eminentes, para consolidação de políticas públicas igualitárias, condizentes com as principais demandas e a realidade do povo.

Cabe avaliar as competências possibilitadas as atividades de controle e seu alcance para bem determinar o impacto que estas ações de acompanhamento ocasionam, além da responsabilização dos agentes responsáveis não se limitando apenas a servidores públicos estatutários mas aqueles que recebem a alcunha para substituí-los ou aqueles provisoriamente responsáveis. Ainda é pertinente a observação da evolução dos normativos que ocasionaram uma nova perspectiva de responsabilidades também por aqueles que atuam para os entes públicos, possuindo compartilhamento de responsabilidades e posição não apenas ativa, mas passiva em relação ao andamento das ações públicas. Sendo possível apontar legislações que delimitam a atuação dos envolvidos na cadeia produtiva que atende e depende do ente público e definem quem são os responsáveis sobre a ótica da participação, juntamente a responsabilidade seja do agente público ou das pessoas físicas e jurídicas relacionadas no decorrer das ações de implantação e execução das rotinas de entes municipais.

Para que haja a correta aplicabilidade da ação de controle no ciclo de governança pública municipal são necessários instrumentos que norteiem a fiscalização, inspeção ou auditorias de contas seja operacional, dos demonstrativos financeiros ou de conformidade. Dentre os instrumentos a serem previstos na governança pública estão aqueles de controle de execução orçamentária previstas em lei, tais como o Plano Plurianual, a Lei de Diretriz Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual, estas que direcionam os gestores municipais e balizam as ações designando as premissas a serem utilizadas e a devida aplicabilidade dos recursos. Os instrumentos que demonstram a transparência e apresentam papel normativo para regramento de todos os envolvidos na implantação das políticas públicas.

Dadas particularidades e históricos de problemas ocasionados pela falha da governança foram necessárias medidas e a implantação de outros instrumentos complementares, inclusive presentes na CF de 1988 para que se houvesse a

completude ou mais próximo possível de meios que auxiliem na transparência e demonstração da atuação da governança, além da própria Constituição e dos instrumentos já apresentados anteriormente, um exemplo disso é a Lei de Responsabilidade Fiscal que baliza a gestão fiscal e o compromisso legal do gestor público na correta utilização das finanças públicas. Matias et al. (2020) cita sobre este ser um dos instrumentos para que a transparência se efetive apresentando por exemplo a Audiência Pública, com a finalidade de oferecer à sociedade oportunidade de participar de decisões, exercitando o princípio da transparência e motivar o controle social dos atos da administração.

2.3. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SUA APLICAÇÃO NO CONTROLE

O Gestor municipal deve ter uma atitude zelosa e o conhecimento sobre as principais leis que regem suas rotinas para que haja a correta utilização do bem público sob sua responsabilidade. A responsabilização do gestor diante a ocorrência do descumprimento de normativo legal ocasiona a penalidades no âmbito administrativo, cível e criminal. Para delimitar essa atuação prudente nos assuntos fiscais, foi implementada a Lei complementar nº101, de 04 de maio de 2001, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF. Esta norma que versa sobre finanças públicas e a responsabilidade na gestão fiscal. É possível verificar sua previsão na Constituição Federal, tal como abaixo:

Art. 165, § 9º Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

A Lei de Responsabilidade Fiscal apresenta mecanismos para o controle do desequilíbrio das finanças públicas e do orçamento. A LRF visa controlar o endividamento excessivo do ente público e em consonância a isso o equilíbrio entre receitas e despesas. Em seu conteúdo como está permeado por conceitos chaves como a responsabilização, transparência, planejamento e o controle, é possível observar a seguir:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Sendo assim à convergência do tema a importância do controle na governança dos municípios o que versa a lei e a conteúdo já apresentado. Juntamente a uma ação planejada da execução do orçamento e com transparência, cabe a governança atuar cumprindo examinando a estratégia e a execução com responsabilidade dos limites impostos pela lei, condicionando a uma postura criteriosa. Com o objetivo de ponderar as atividades e demonstrar o equilíbrio entre o que se arrecada com o que se compromete a pagar, ou seja, a compreensão dos impactos de medidas que atinjam as finanças municipais, desvirtuando do desenvolvimento sustentável e concreto a realidade do ente público.

Além do já previsto na Constituição Federal sobre as peças orçamentárias, a LRF remete a algumas inovações de forma a detalhar singularidades a serem observadas pela governança municipal. Como por exemplo a forma de controle aos custos, limitações de empenhos e a avaliação dos programas e dos resultados e ainda impele condições na ocorrência de transferências de recursos sejam eles para entes públicos ou empresas privadas, como segue o trecho a seguir:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:
 I – disporá também sobre:
 a) equilíbrio entre receitas e despesas;
 b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
 c) (VETADO)
 d) (VETADO)
 e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
 f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

No que concerne aos aspectos de planejamento e execução da despesa, a LRF prevê que haja a programação financeira e cronograma de execução. Desta forma o que foi planejado recebe contornos mais claros da previsão da utilização e principalmente ocorre o provisionamento da despesa. Em outros termos, dar prazos ao responsável para que implemente aquela ação e prossiga com o que foi orçado. Ainda cabe ressaltar sobre o contexto do atendimento ao que se presta fazer de forma vinculada, já que foi previsto a ação no ordenamento da fase de planejamento, ordem e prioridade de uso. Em relação a receita, metas de arrecadação previstas são acompanhadas para verificação do cumprimento e acompanhamento, além da verificação se estas são capazes de suprir o desejável ao necessário para uso do ente municipal. Em outras palavras em âmbito municipal, se arrecadação é capaz de suprir o que foi previsto ao gasto das despesas da Prefeitura, sendo passível de limitação a empenhos, bloqueio de despesas e movimentações financeiras.

Sendo a Lei de Responsabilidade Fiscal, lei complementar já prevista na Constituição Federal, o normativo carrega nuances mais completas e técnicas em relação a execução que foi prevista no planejamento, abrangendo um detalhamento sobre a realização das rotinas de implementação e uso dos recursos. Dentre as particularidades encontradas entre estes, é possível apresentar um dos mais importantes que é a Regra de Ouro das finanças públicas prevista na CF:

Art. 167. São vedados:
 III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;¹⁰

¹⁰ Inclui-se a emenda constitucional 106 de 2020, instituída pelo regime extraordinário fiscal por ocasião da calamidade pública decorrente da pandemia.

Ainda sim a Lei complementar 101 versa em seu artigo 12 sobre o montante das receitas e as previsões de despesas pelo ente público, com especial atenção sobre as operações de crédito¹¹ devem ser menores que as despesas de capital¹²:

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.¹³

Visando assim o controle das despesas por parte dos procedimentos de governança dos entes municipais e com o planejamento visando o comprometimento por parte do gestor, tais dispositivos vislumbram rotinas que possam ao mesmo tempo sustentar o equilíbrio financeiro, sem perder a qualidade nas entregas do serviço público. Deste modo, cabendo limites de alerta, prudencial e máximo e medidas preventivas para contê-los, sendo previstos prazos de atendimento e o cumprimento sendo acompanhado e mediado pelos órgãos de controle, ainda assim passível de sanções caso não sejam respeitados ou caso haja reincidência ou por uso indevido destoando ao que a lei indica.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi um marco importante em relação a transparência na gestão das finanças públicas. Com diversos mecanismos que impõem aos que possuem a responsabilidade por estes recursos a prestarem contas do numerário aplicado em relação ao previsto e as causas que se deram ao uso. Sendo possível da disponibilização da informação, de modo ao usuário da informação, acompanhar o andamento e a aplicação do dinheiro público com detalhes sobre a origem e a finalidade da ação governamental, com o alcance do entendimento do propósito da escolha pela governança do ente em determinada estratégia. Cabendo ainda ao controle mediar a estratégia e mensurar concomitantemente a ação, caso esta porventura se desvirtue da legitima intenção planejada. Quanto da possibilidade

¹¹ Compromisso financeiro assumido pelas entidades da administração pública para obter recursos destinados a financiar seus dispêndios (receitas de **operações de crédito**) ou cobrir eventual insuficiência de caixa (**operação de crédito** por antecipação de receita). Glossário do Congresso Nacional

¹² Gastos para a produção ou geração de novos bens ou serviços que integrarão o patrimônio público, ou seja, que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. Glossário do Congresso Nacional

¹³ O dispositivo está suspenso por decisão do Supremo Tribunal Federal pela ADI 2238 no que tange sobre não considerar algumas exceções do texto constitucional.

de transparência, a publicidade dos fatos torna-se melhor agregadora a revisão e correção dos rumos estratégicos e neste caso os entes municipais que possuem grande responsabilidade regional e assim preservando o patrimônio público, como podemos ver neste trecho da LRF:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

A indicação de meios de transparência de forma objetiva resulta em meios de incentivo à boa gestão e inibe práticas abusivas da utilização dos saldos disponíveis na execução orçamentária. Em conciliação ainda há outras medidas como a adoção de sistemas informatizados e integrados, disponibilização em tempo real ou periódica e prazos estipulados para prestação de contas e análises pelos Tribunais de Contas responsáveis, passíveis da responsabilização dos Gestores caso haja descumprimento do que é regulado pela lei. É possível de citar o Portal de Transparência¹⁴ dos entes, canal utilizado pelos mais diversos públicos e motivações para acompanhamento das informações relacionadas ao uso do patrimônio público.

2.4. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NO CONTROLE: PPA, LDO E LOA

O controle pode ser feito à priori de forma prévia, concomitante durante a execução da atividade, ou a posteriori após medidas já realizadas pela Administração Pública. Para isso é necessário planejamento e mediante propostas do poder executivo que possui a responsabilidade da execução, propor e mensurar as necessidades do público principal que é o povo. Neste processo será necessária análise e o crivo do poder legislativo que representa o povo neste processo de análise das medidas propostas, diante de discussão e análise para discorrer da aprovação de

¹⁴ Lançado pela Controladoria-Geral da União (CGU), em 2004, o Portal da Transparência do Governo Federal é um site de acesso livre, no qual o cidadão pode encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado, além de se informar sobre assuntos relacionados à gestão pública do Brasil.

parte ou do todo sobre o que foi colocado pelo poder executivo. A elaboração, aprovação, execução e o controle é feito pelas diversas óticas e com as funções distribuídas para que efetivamente ocorra o sistema de freios e contrapesos. Para que isso ocorra é necessária a mensuração e maturação das propostas através das peças orçamentárias, são elas: O Plano Plurianual, a Lei de Diretriz Orçamentária e a Lei orçamentária anual. Assim apresentado conforme artigo 165 da CF,1988:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.¹⁵

O Plano Plurianual-PPA é o planejamento estratégico a médio e longo prazo de políticas públicas para adequada realização e emprego das ações condizentes com a realidade local. No plano como o próprio nome diz são traçados diretrizes, metas e objetivos para suprir, segundo processo decisório do governo mandatário, políticas públicas durante o período de 4(quatro) anos. Através da construção de programas e atendendo, não necessariamente em sua completude, promessas de campanhas feitas durante o processo eleitoral, nas temáticas de relevante importância local.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO estabelecerá prioridades e metas da política municipal do ente, ou seja, diferentemente do PPA que visa como metas os programas de duração continuada, a LDO estabelece metas da política fiscal do ente público. A Lei de Diretrizes orçamentárias prevê para o exercício financeiro a realização de despesas e arrecadação de recursos. O poder executivo anualmente formulará a LDO e essa servirá como base para construção da LOA.

¹⁵ CF,1988

A LOA, Lei Orçamentária Anual, é o orçamento propriamente dito tem o papel fundamental de prever a arrecadação de recursos através das receitas e fixar a realização de despesas no período de 1(um ano). Sendo assim a LOA é considerada a peça de orientação operacional e com força de lei, o governo não pode regularmente executar nada que não esteja prevista nesta peça orçamentária. Serve como balizador e instrumento de transparência na utilização dos recursos públicos, já que instrumentaliza, distribui e apresenta em números como serão geridos os recursos financeiros pela administração pública. A LOA apresenta a perspectiva fiscal, de investimentos e da seguridade social como compreendido abaixo no trecho da Constituição, tendo a perspectiva municipal:

Art. 165, § 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I -o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II -o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III -o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

As peças orçamentárias demonstram diretamente a atuação dos poderes em compartilhar as decisões das políticas e sobre os ciclos de planejamento da governança. O poder executivo elabora a proposta de orçamento, neste caso a Prefeitura, seguindo a discussão e votação pelo poder legislativo através da Câmara Municipal que retorna ao ente municipal para fase de execução através de seus órgãos que estarão atuando nas mais diversas temáticas mediante o que consta no planejamento. O poder legislativo desempenha através da Câmara de Vereadores o controle concomitante ou à posteriori do andamento das ações previstas, como já citado anteriormente com o auxílio do Tribunal de Contas que dar seu parecer sobre as contas do Prefeito e verifica aplicabilidade dos recursos geridos pelos responsáveis da coisa pública.

O orçamento público deve estar em congruência aos princípios da Unidade, da Totalidade, da Universalidade, da Anualidade, da Exclusividade Orçamentária, da

Especificação, da Regionalidade, da Publicidade e Transparência, da Não vinculação, do Equilíbrio Orçamentário, da Legalidade, do Orçamento Bruto, do Realismo Orçamentário e o do Orçamento impositivo. Dentre estes, a lei 4.320/64¹⁶ aponta em seu artigo 2º o tema da seguinte forma:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

O orçamento deve ser uno e conter todas as receitas e despesas para o exercício, apresentando quesito da totalidade a partir do momento que apresenta orçamentos autônomos como o fiscal, de investimentos e de seguridade de modo consolidado e de forma a apresentar de modo geral o todo sobre o que há de compromissos a serem despendidos e o que se espera da arrecadação no período financeiro de 1(um) ano. Ainda assim, os princípios são apresentados em mais de uma fonte como o da Exclusividade Orçamentária representado no artigo 165 da CF:

Art. 165, § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Não podendo conter matéria estranha ao orçamento, a LOA deve restringir assuntos alheios a fixação das despesas e previsão de receitas. Devendo seguir a clareza da especificação de direta e evidenciada de forma clara e transparente especificando as origens das receitas e sua aplicabilidade, promovendo informação de cunho qualitativo e quantitativo com a função de controlar e de inibir lançamentos genéricos de forma arbitrário. Deve atender com critérios para diminuir as desigualdades regionais e sociais existentes, além de apresentar as informações com o viés da transparência e atendendo a publicidade das ações do ente público. Ainda sobre os princípios orçamentários que balizam as premissas do orçamento público, está o da não vinculação da receita que impede que seja vinculada receita a caso específico, como exposto na vedação do art.167 da Constituição Federal:

¹⁶ LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964- Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

Outrora, cabe ressaltar que estas premissas visam manter o equilíbrio fiscal para que não haja um dispêndio maior do que o governo tende a arrecadar evitando o déficit público, além de o orçamento possuir força de lei, ocorrendo a utilização desregrada do planejado, mantém se a responsabilização do ato. No orçamento não é possível haver a dedução de valores, sendo necessário no planejamento a estimativa por valor bruto. Por conseguinte, os princípios orçamentários devem ser fidedignos a realidade regional a ser atendida, também com critérios técnicos e observando aspectos como a economia, inflação e com a projeção através de cálculos sistemáticos a busca do valor mais próximo a exatidão e por sua vez definido possui a necessidade de execução pelo gestor em prol da população de modo realmente imposto no ciclo de planejamento orçamentário.

Os instrumentos que apresentam um ciclo de procedimentos visando a continuidade e a saúde financeira dos entes públicos. Com este cenário a responsabilização de políticas que geram o prosseguimento das atividades em prol da realização de rotinas que incluem a busca do desenvolvimento da região, a qualidade de vida dos municípios e uma organização político-administrativa galgada de forma justa e solidária. A fase de controle no ciclo de planejamento serve ao equilíbrio acerca de fatores que possam destoar dos objetivos principais da governança municipal.

2.5. ABORDAGEM SOBRE GOVERNANÇA MUNICIPAL

O desafio da governança municipal em um cenário de insuficiência financeira, remete ao gestor público um desafio ainda maior sobre o cumprimento dos normativos legais em vigor e a melhoria dos indicadores de desenvolvimento das cidades sob sua responsabilidade. Anteriormente ao processo de execução são necessárias medidas de planejamento com uma profunda reflexão as prioridades regionais com utilização de índices que possam refletir a realidade de forma clara para o atendimento eficaz demandas que precisam de atenção. São necessárias justificativas plausíveis a nível local para que sejam implantadas medidas específicas a prestação de ações efetivas que tragam resultados em sua implantação. Sobre a perspectiva de dimensões importantes na governança municipal é possível apontar a seguinte demonstração presente em relação aos objetivos de desenvolvimento sustentável citados pela Organização das Nações Unidas:

(...) uma força-tarefa da área técnica da CNM selecionou, para 4 dimensões (econômica, social, ambiental e institucional), um conjunto de indicadores e está apresentando aos Municípios a sua medida inicial em um gráfico do tipo “radar”, que foi denominado “Mandala”. Os critérios de seleção levaram em conta: ter dados disponíveis de bases oficiais por Município com periodicidade de aferição inferior a 2 anos (...) (ONU,2012)¹⁷

Sobre o conceito de governança, assim traz a Cartilha de Governança Municipal, “Enquanto a gestão cuida do dia-a-dia do município e do manejo de recursos, a Governança cuida da qualidade do processo decisório, da eficiência e da economicidade dos recursos” ¹⁸ (RGB,2020), ou seja, a liderança executiva no caso dos municípios por parte do Chefe do Executivo. Torna presente o peso decisório da escolha de efetuar ou não uma ação e no ato do poder público esta posição tem papel fundamental como elo na cadeia produtiva, na vida econômico-financeiro, em fatores sociais, saúde, educação e segurança. Portanto, a não realização de atividades podem tornar o agente público omissos a riscos ou fatores importantes a realidade local.

¹⁷ Mandala de Desenvolvimento Municipal, 2018 – CNM,2018

¹⁸ Governança Pública Municipal, RGB - 2020

A Rede de Governança Brasil apresenta a seguinte compreensão em relação a Governança com viés sobre a Administração Pública, “A Governança Pública trabalha para que os problemas de alta prioridade social tenham tal preferência e entrem na agenda, a fim de evitar que interesses individuais possam impedir que a demanda da sociedade civil seja atendida.”¹⁹ (RGB, 2020) Aliado a este conceito cabe a responsabilidade da governança voltada ao bem comum e com capacidade de atendimento as demandas mais críticas e aquelas que requerem a obrigatoriedade da intervenção do ente público municipal.

Os governos municipais que possuem como competência legislar a nível local e de modo suplementar, constitui papel fundamental para conter problemas regionais e detalhar exigências específicas, devido a identidades regionais, características específicas de cada cidade, o que traz peculiaridades a serem tratadas pelo Prefeito e sua equipe de Secretários. Ocasiona a esta realidade a busca pelo arranjo ideal de cadeiras de secretariados específicas para o tratamento das solicitações existentes naquela região geográfica, além da interação com cidades fronteiriças, além das questões de esferas estaduais e nacionais.

Para conceder uma intervenção assertiva das principais necessidades das cidades, são imprescindíveis as atividades serem regidas pelos princípios da governança pública pertinentes e apontados no Decreto 9.203 em seu 3º artigo, “São princípios da governança pública: I - capacidade de resposta; II - integridade; III - confiabilidade; IV - melhoria regulatória; V - prestação de contas e responsabilidade; e VI - transparência.” Ademais, estes princípios resultam em entregas condizentes com a necessidade local e a utilização responsável dos recursos ocasionando a manutenção dos serviços, o correto uso da coisa pública e o desenvolvimento regional. Os princípios citados deixam evidenciadas a responsabilidade atemporal do gestor público e de todos aqueles que possuem o compromisso dos recursos

¹⁹ RGB-Rede de Governança Brasil,2021

disponíveis em prol de determinada população. O bem comum deve estar como centro das rotinas, sendo apreciado resultados condizentes com os esforços da execução e minimamente de acordo com o planejado.

O planejamento deve ser capaz de dar a resposta ao essencial, melhorias e demandas urgentes da Administração Pública de modo integral mantendo uma postura correta e integral para o bem comum, visando o interesse comum. De forma fidedigna e confiável são essenciais que ações demonstrem e comprovem a devida legalidade, promovendo justas atividades que contemplem o conjunto de medidas que respeitem a integridade moral e ética esperada do governo municipal. Ademais, com agente responsável por mediar as instituições das mais diferentes naturezas, as Prefeituras Municipais e o Chefe do Executivo podem promover decretos e medidas capazes de suprir eventuais situações que precisam da intervenção do poder público. Com a possibilidade do diálogo com o poder legislativo para proposição de marcos regulatórios para atender os mais diversos cenários.

Contudo, nos princípios de governança, sob a ótica da esfera municipal a prestação de contas e a responsabilização de servidores públicos e em especial dos Prefeitos, cabe apresentar nos processos decisórios a transparência capaz de apontar os motivos, a quantidade de recursos empregados e os fins para que sejam feitas tais iniciativas. O alinhamento do planejado com a prestação clara e diligente da Administração pública deverá refletir em resultados pertinentes e efetivos a sociedade. Como assim sinalizada a Cartilha de Governança Municipal, segue abaixo:

“Deve-se identificar, dentro da estrutura do Município, quem concentrará a responsabilidade por planejar, implementar, acompanhar e direcionar estratégias, iniciativas e ações práticas; além de tomar medidas corretivas, quando necessário, para o pleno atendimento aos princípios, aos mecanismos de estratégia e controle; e, diretrizes da e para a Governança local.” (RGB,2020)²⁰

²⁰ Rede Governança Municipal, 2020

Cada município em sua estrutura organizacional possui limitações e particularidades, mas independente de sua atuação, fazem necessárias medidas para contemplar o atendimento útil das demandas previstas para serem atendidas. São importantes as pontuações relacionadas as determinações objetivas pela Constituição Federal de repasses obrigatórios além das receitas arrecadadas pelos municípios. Rodrigues et al., (2021) cita a importância destes desses repasses e seu objetivo, a seguir:

“O Fundo de Participação dos Municípios possui como objetivo primordial promover o equilíbrio socioeconômico entre os municípios do país. Trata-se de uma maneira de redistribuir recursos aos entes que não apresentem uma base de arrecadação capaz de ofertar um nível adequado de bens e serviços públicos.”

Nos planos municipais devem agregar medidas a serem adotadas para o atendimento das demandas regionais, os instrumentos de controle e respeitando os limites da Lei de responsabilidade fiscal. A forma federativa regulamentada aponta a autonomia de seus entes e promove atribuições ora concorrentes, ora suplementares, mas em todas visando a harmonia entre as esferas federal, estadual e municipal. A Prefeitura atende demandas por muitas vezes de compromisso regional, sendo desafio a governança a busca por atender os interesses de sua população, entretanto, verificando interesses regionais de visão macro que impactam diretamente a cidade.

A observância das dimensões necessárias a aplicabilidade das políticas públicas municipais, regem ações a serem aplicadas em prol da sociedade mediante ao equilíbrio econômico, financeiro e social de atividades que proporcionem o bem-estar, no entanto, que produzam de maneira fidedigna benefícios as gerações vindouras, mediante este propósito na Conferência Rio +20²¹ foram estipuladas metas a serem seguidas visando desenvolvimento sustentável com aplicabilidade também aos municípios brasileiros, como citado no guia desempenho da mandala municipal CNM(2018), a seguir: “Um dos desafios da Agenda 2030, da qual o Brasil é também signatário, é localizar seus Objetivos (ODS), o que não significa simplesmente traduzir

²¹ Conferência Rio+20, realizada em 2012 no Brasil, 193 países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) construíram coletivamente uma nova Agenda de Desenvolvimento Sustentável, também chamada Agenda Pós-2015 ou Agenda 2030.

as práticas e as políticas globais, mas sim incentivar e divulgar as boas práticas aplicadas para os Municípios brasileiros."

3. APLICAÇÃO DE CONTROLE E AÇÕES MUNICIPAIS

A análise de casos concretos de municípios do Rio de Janeiro auxilia em ilustrar os casos de controle em relação governança do ente público. Cabe ressaltar que os dados mais recentes de prestações de contas de gestão dos executivos municipais são deveras influenciados pelo cenário de crise pandêmica que impactou de modo geral, não sendo diferente à administração pública, que por sua vez teve a diminuição de receitas e aumento de despesas pela necessidade de atendimento as demandas mais urgentes. Contudo, os indicadores destacados visam uma percepção holística das diversas dimensões que possuem peso no comando de ações e a busca por atender ao regramento existente. É necessária a compreensão sobre a identidade regional em que cada Prefeitura está inserida e a proporção dos desafios a serem enfrentados pelo gestor, com isso a necessidade no enfoque da governança e nos meios de entes municipais com atributos distintos, sejam estes relacionados ao tamanho do município, densidade demográfica, produto interno bruto, extensão territorial e reconhecido indicador de governança. Para a partir disso encontrar ações ou atividades de controle que norteiam e servem a governança para auxílio na tomada de decisão e atuando com papel fundamental nesta parte do ciclo de gestão. Ainda a ser apresentado sob o ângulo, ora do controle interno, ora do controle externo ou social de ações de cunho regulador presentes que foram implementados para este fim, auxiliar a governança através da importância do controle municipal.

3.1. CASOS DE CONTROLE NA GOVERNANÇA DE MUNICÍPIOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

Através da escolha do índice de governança municipal do Conselho Federal de Administração - IGM-CFA foram selecionados para estudo 6(seis) municípios do estado para análise. Sendo prestada escolha com a consideração das métricas da gestão municipal no IGM-CGA, observando o índice geral de cada cidade e pelas

notas individuais em gestão, desempenho e finanças. Como critério foi obedecido a análise diante dos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro aqueles que se localizam no topo e na base da lista de notas e ainda considerando a densidade demográfica, a regionalidade e a extensão territorial. Foram selecionados os municípios de Três Rios e Paracambi que possuem entre 50.000 e 100.000 habitantes, os municípios de Nova Friburgo e Petrópolis que possuem população entre 100.000 e 500.000 habitantes e por fim as cidades de Nova Iguaçu que possui atualmente a maior nota entre as cidades fluminenses e a capital Rio de Janeiro, ambas com mais de 500.000 habitantes. Ademais, coube o estudo e apresentando o Índice de Desenvolvimento Humano municipal, que segundo aponta o Programa de desenvolvimento das Nações Unidas significa o conceito a seguir:

"O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global - longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros. Assim, o IDHM - incluindo seus três componentes, IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda - conta um pouco da história dos municípios em três importantes dimensões do desenvolvimento humano durante duas décadas da história brasileira" ²²

Por meio destes conceitos, chegar a compreensão de ações práticas criadas para acompanhar a governança municipal com meios que refletem a especificidade dos entes municipais. A apresentação de boas práticas por deveras a ser considerada para acompanhamento e responsabilização dos responsáveis pelos recursos públicos e sobretudo ao nível da governança que possui papel decisório na escolha por políticas públicas efetivas e de qualidade aos habitantes do município. Sendo pertinente a adequação das características locais e compreendendo as particularidades existentes aquele município, não podendo ser comparado algum índice de forma isolada ou com temerária comparação com uma capital diante de uma cidade com características profundamente rurais. Por esse motivo, há importância da

²² Disponível em <https://www.undp.org/pt/brazil/o-que-%C3%A9-o-idhm>

diversidade de cidades com atributos distintos a serem apresentadas para a observação do fenômeno do controle em relação a governança.

3.1.1. TRÊS RIOS

O município de Três Rios possuía em 2021 população estimada em 82.468 habitantes, o PIB da cidade em 2019 de 4.363.281,00, Índice de desenvolvimento humano municipal - IDHM em 2010 de 0,725 e seu IGM-CFA de 5,13. A última prestação de contas do município totalmente analisada foi do ano de 2020 e teve parecer favorável segundo processo 217.609-7/2021 do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

A Secretaria de Controle Interno da Prefeitura de Três Rios apresenta a Carta de Serviços ao cidadão visando este documento ser instrumento de aperfeiçoamento da gestão pública municipal tendo em vista os canais de atendimento da ouvidoria municipal e estando em direção ao cidadão para escuta dos munícipes e incentivo a participação social aderindo ao Programa de combate a corrupção. Ainda assim, apresenta em seu conteúdo a estatística de atendimentos da Ouvidoria Pública Municipal com os status das análises em aberto, em andamento e concluídas. Sendo observadas que de um total de 712 atendimentos no período entre 2020 e 2021 dentre estes 2 atendimentos constavam em aberto, 187 em andamento ainda no prazo e 523 foram concluídos.

Sendo a Prefeitura de Três Rios integrante do Time Brasil fazendo sua adesão e se comprometendo com critérios de transparência, integridade e participação e a estabelecer metas como cita o termo de adesão da CGU.²³ Através de uma matriz com estas temáticas o ente público pactua a segui-la com critérios relacionados a Lei de acesso a informação - LAI ²⁴, normativo criado para dar mais publicidade e divulgação, visando o melhor acesso a informação previsto na Constituição ao

²³ Portaria 06 de 24 de março de 2022 da Controladora Geral da União.

²⁴Lei N° 12527, de 18 de novembro de 2011

cidadão sobre as políticas da Administração Pública. Por meio de avaliações periódicas, conscientização das partes envolvidas, regulamentação de políticas de dados abertos dentre outros. Cabe ressaltar o conceito de dados abertos²⁵ encontrado no Portal Brasileiro de dados abertos:

(...) “dados são abertos quando qualquer pessoa pode livremente acessá-los, utilizá-los, modificá-los e compartilhá-los para qualquer finalidade, estando sujeito a, no máximo, a exigências que visem preservar sua proveniência e sua abertura.”

Tais medidas compreendidas nas rotinas da Prefeitura de Três Rios inserem meios de transparência na gestão, com o aprimoramento na qualidade e entrega a sociedade da prestação dos serviços e principalmente viabiliza e contribui com a prestação com qualidade de entregas pertinentes ao cidadão de modo responsável e atribuindo ao senso coletivo pautado de forma prática ao desenvolvimento sustentável da governança municipal.

3.1.2. PARACAMBI

O município de Paracambi possuía em 2021 população estimada em 53.093 habitantes, o PIB da cidade em 2019 de 982.350,00, Índice de desenvolvimento humano municipal - IDHM em 2010 de 0,720 e seu IGM-CFA de 5,16. A última prestação de contas do município totalmente analisada foi do ano de 2020 e teve parecer favorável segundo processo 217.623-3/2021 do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

No que tange ao combate a corrupção, ao seu favor e de sua população, a Prefeitura de Paracambi aderiu ao Programa Nacional de combate à corrupção, lançado em maio de 2021, visando auxiliar a gestão com ferramentas de autoavaliação, treinamento e a implantação de boas práticas de controle municipal para prevê a corrupção. Com uma atuação em rede, demonstrando harmonia entre as esferas dos poderes: executivo, legislativo e judiciário. Este Programa faz parte da

²⁵ Portal Brasileiro de dados abertos disponível em <https://dados.gov.br/pagina/dados-abertos>

Estratégia Nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro – ENCCLA.²⁶ Apesar de ser um município de menor extensão e densidade demográfica, possui medida que provêm de uma estratégia que visa recomendações internacionais, ao nível local e com viés do trabalho em rede, outro fato importante à governança, partindo do pressuposto que para uma atuação eficiente é importante não estar isolado em suas ações implantadas. É possível perceber esta atuação no trecho a seguir sobre a iniciativa na página de notícias do município de Paracambi:

“A iniciativa tem o objetivo de reduzir os níveis de fraude e corrupção no Brasil a patamares similares aos países desenvolvidos. Para isto são oferecidos treinamento e capacitação dispondo de parcerias com instituições e entidades públicas e privadas para a implantação dos mecanismos de controle à corrupção.

A Rede de Controle é composta pelos seguintes órgãos: TCU (Tribunal de Contas da União) , CGU(Controladoria Geral da União), MPF (Ministério Público Federal), PF (Polícia Federal), RFB (Receita Federal) PGFN (Procuradoria Regional da Fazenda Nacional), DPU (Defensoria Pública da União), TCE-RJ (Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro) MPRJ (Ministérios Público do Estado do Rio de Janeiro) CGE-RJ (Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro) PGE-RJ (Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro) DPE-RJ, TCM (Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro) e CGM-Rio (Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro).”²⁷

Cabe ainda o exemplo de Paracambi no que tange as dimensões regionais e a importância do controle social em temáticas sensíveis a população. Neste caso, é possível trazer o caso do edital para o Conselho do CACS/FUNDEB²⁸, iniciativa de chamamento através de edital para conselheiros²⁹ para dar acompanhamento da aplicação dos recursos, sendo uma estratégia de *compliance* diante da governança. O mais importante desta estratégia é permitir um olhar da sociedade civil e possível através da perspectiva daqueles que são mais influenciados pela política aplicada. De todo, vale apresentar como característica fundamental a composição do Conselho por membros que possuem representação técnica ou influenciado pela temática do

²⁶ O Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), vinculado à Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública, atua como secretaria-executiva da Enccla, por intermédio da Coordenação-Geral de Articulação Institucional do DRCI.

²⁷ Disponível em www.paracambi.rj.gov.br/noticias

²⁸ Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do FUNDEB biênio 2021/2022.

²⁹ Disponível em <https://paracambi.rj.gov.br/2021/03/25/aberto-edital-para-eleicao-dos-conselheiros-do-cacs-fundeb/>

recurso aplicado, neste caso diretores, professores, pais e responsáveis de alunos, dentre outros. Com esta medida, possibilitando a governança alcançar os objetivos de forma fidedigna a realidade.

3.1.3. Nova Friburgo

O município de Nova Friburgo possuía em 2021 população estimada em 191.664 habitantes, o PIB da cidade em 2019 de 5.358.173,00, Índice de desenvolvimento humano municipal - IDHM em 2010 de 0,745 e seu IGM-CFA de 6,84. A última prestação de contas do município totalmente analisada foi do ano de 2020 e teve parecer favorável segundo processo 221.576-4/2021 do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Em relação a governança e com a busca de boas práticas no município de Nova Friburgo é possível verificar a criação em 2018 pelo executivo municipal da Escola de Governo e Gestão, com o principal objetivo segundo o Decreto municipal 25 de 25/01/2018, “A Escola de Governo e Gestão atuará no planejamento, execução e avaliação de atividades relacionadas à formação, ao aperfeiçoamento, à atualização e ao desenvolvimento dos servidores municipais”. (N. Friburgo, 2018)

Com palavras-chave voltadas a gestão como desempenho, habilidades, atitudes e competências, o normativo visa a contribuição e o fortalecimento do controle social, um banco de experiências para disseminação de experiências entre servidores. O enfoque sobre os objetivos deste decreto leva a observação a estratégias que levem a governança a uma resposta adequada para resolução de problemas da população, com efeito a prestação de entregas a serem realizadas aos conselheiros de políticas públicas e líderes comunitários.

Em contrapartida no caso exemplificativo de Nova Friburgo é possível verificar nesta medida implantada, ação focada no desenvolvimento do corpo funcional. A governança busca utilizar da melhor forma os recursos aplicados e neste caso o

servidor público que é responsável na execução, precisa estar preparado e atento as demandas a ele voltadas. Contudo, além da prática e experiência são necessárias habilidades para a correta interpretação, aplicação dos princípios do serviço público conciliadas ao processo de tomada de decisão na execução das atividades.

3.1.4. PETRÓPOLIS

O município de Petrópolis possuía em 2021 população estimada em 307.144 habitantes, o PIB da cidade em 2019 de 13.643.758,00, Índice de desenvolvimento humano municipal - IDHM em 2010 de 0,745 e seu IGM-CFA de 6,68. A última prestação de contas do município totalmente analisada foi do ano de 2020 e teve parecer contrário, segundo processo 217.623-3/2021 do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Duas importantes medidas são apresentadas no caso de Petrópolis em relação a normativos implementados, atendendo a determinação complementar na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Acesso a Informação. A primeira medida trata da Instrução Normativa CGR nº06 de 10/01/2020³⁰ que versa sobre procedimentos adotados para transição de mandato. Em continuidade a medidas de cunho complementar é instituída em âmbito municipal, a Instrução Normativa CGR nº09 de 05/03/2020³¹ sob a responsabilização e inserção de dados no portal de transparência.

Ambas medidas, incentivadas pela Controladoria Geral do Município, membro do Controle Interno municipal com a incumbência de fiscalizar a execução na cidade de Petrópolis e regular diante de seus servidores medidas que mantenham as ações dentro arcabouço legal esperado do ente municipal e seus servidores. Não sendo cabível desatrelar ou isolar esta atividade da realidade e dos meios necessários para a melhor entrega a população. Em sua primeira medida que visa o de forma

³⁰ Diário oficial do município 5856 de 05/02/2020

³¹ Diário Oficial do município de Petrópolis de 17/03/2020

sustentável e visão de continuidade nas atividades do ente municipal independente do gestor responsável, ou neste caso do mandatário do ciclo governamental, dando continuidade ao mandato futuro e seu regramento disciplinado de forma organizada. E na medida seguinte o atendimento ao acesso a informação e o plano de integridade de forma a dar responsabilidade nos dados inseridos em sua completude e procedimentos a serem adotados a sua execução.

O município de Petrópolis de todos os casos apresentados é o que possui último parecer contrário por parte do TCE/RJ, ente responsável pelo Controle Externo, o que significa afirmar que são necessárias medidas que atinjam na plenitude do ciclo de governança ações de planejamento, aprovação, execução e controle para atender as exigências esperadas do ente municipal. O que não garante que apesar de haver medidas implementadas, que estas estejam suficientemente aptas, sendo necessária a revisão e atenção dos responsáveis pelas ferramentas de controle nas entregas do ente municipal, tornando-se um alerta a população sobre aplicação dos recursos da cidade e um meio para responsabilização daqueles que não gerem como devido a coisa pública.

3.1.5. Nova Iguaçu

O município de Nova Iguaçu possuía em 2021 população estimada em 825.388 habitantes, o PIB da cidade em 2019 de 17.424.682,00, Índice de desenvolvimento humano municipal - IDHM em 2010 de 0,713 e seu IGM-CFA de 7,04. A última prestação de contas do município totalmente analisada foi do ano de 2020 e teve parecer favorável segundo processo 210.537-9/2021 do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

O município da região metropolitana do Rio de Janeiro, possui características distintas ficando no eixo da Rodovia Presidente Dutra, um dos mais importantes eixos de transportes do Brasil, entre Rio e São Paulo. Sendo observado o Indicador de

Transparência do Poder Executivo do ano de 2019³² o que remete ao nosso estudo a verificação sobre o Portal de Transparência Municipal³³, já que a cidade de Nova Iguaçu possui um dos maiores índices do Estado ficando em 0,88. Abaixo seguem as informações do TCE RJ para realização do estudo e do atingimento das dimensões necessárias a transparência:

“O índice de Transparência e Acesso à Informação (ITAI) permite o cotejamento da situação dos municípios quanto ao efetivo atendimento aos princípios de transparência pública e acesso à informação ante aos requisitos mínimos de Transparência Ativa exigidos pela legislação em vigor. O indicador possui três dimensões, descritas nas seções que se seguem, a saber: Conteúdo, Tempestividade e Acessibilidade.”

Estas dimensões submetem ao Ente e aos responsáveis pela Governança uma entrega aos usuários da informação e cidadãos uma perspectiva realmente útil do que está sendo previsto, executado e prestado contas de modo genuíno. A informação acessível de forma clara, em tempo útil de modo atualizado e com conteúdos completos para que o usuário, independente da finalidade, possa de modo adequado compreender as informações contidas no portal.

É possível no Portal da Prefeitura solicitar informações ao ente, verificar a receita prevista e arrecadada, além da observância dos repasses realizados pelo Estado e a União. Ainda as despesas empenhadas e liquidadas com detalhamento do destino da aplicação e sua origem, sendo possível a descrição completa e a verificação das empresas licitadas recebedoras de recursos. Incluindo a busca das dispensas e inexigibilidade, contratos, convênios, atas de registros e estrutura remuneratória de servidores ativos e inativos, comissionados dentre outras informações efetivas da atuação do serviço público.

³² O mapa do Indicador de Transparência do Poder Executivo está disponível pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em <<https://www.tcerj.tce.br/mapa-itai/home/1/2019>>

³³ Disponível em <https://novaiguacu.rj.gov.br/portaldatransparencia/>

3.1.6. RIO DE JANEIRO

O município do Rio de Janeiro possuía em 2021 população estimada em 6.775.561 habitantes, o PIB da cidade em 2019 de 354.981 bilhões, Índice de desenvolvimento humano municipal - IDHM em 2010 de 0,799 e seu IGM-CFA de 5,31. A última prestação de contas do município totalmente analisada foi do ano de 2021 e teve parecer favorável segundo processo 40/100.753/2021 do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro-TCM/RJ. A Capital Fluminense diferentemente dos demais municípios analisados, está sob Júdice do TCM/RJ, ente de controle externo que analisa as contas em auxílio a Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Ainda relacionando as boas práticas de controles que contribuem a governança é providencial apresentar o diagnóstico estadual por município realizado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o Programa Edificando o Controle Interno. O Programa apresenta como princípio a observação de importantes dimensões que promovem o correto funcionamento do controle feito pelas Prefeituras e de acordo com a necessidade de resposta a sociedade no que tange a fiscalização e o zelo da implantação e acompanhamento das políticas públicas de forma isenta e responsável, vejamos a apresentação por parte do MPRJ do Programa:

“O MPRJ idealizou o projeto Edificando o Controle Interno, concretizado nesta ferramenta tecnológica, para colaborar na estruturação do controle interno dos municípios fluminenses e, assim, estimular a transparência e o controle social e fortalecer o controle externo da Administração Pública.

O projeto Edificando o Controle Interno possui como diretrizes a permanência e a progressividade: monitoramentos periódicos ocorrerão, com o acréscimo de novos dados estruturais para o incremento constante do controle interno de cada município, sob os aspectos quantitativo e qualitativo.”

Em ranking³⁴ apresentado neste trabalho foi apresentado no topo a presença da capital Rio de Janeiro como o primeiro na construção do sistema de controle interno. Dada sua influência na economia do estado e a complexidade estratégica da atuação da Prefeitura perante as demais cidades, se fazem necessárias medidas com

³⁴ Ranking disponível em <<http://apps.mprj.mp.br/sistema/eci/ranking-completo/0/geral>>

a devida atenção dos reflexos das políticas públicas implementadas. O trabalho efetuado teve seu objetivo apresentado da seguinte forma:

“Publicados os dados sobre atuação e estrutura das controladorias, os(as) Promotores(as) de Justiça receberam o diagnóstico específico das cidades de sua Comarca, além de modelos de peças, de modo a facilitar a adoção de providências. Registre-se, outrossim, que um dos principais objetivos do programa é racionalizar as ações das Promotorias do Patrimônio Público e estimular o intercâmbio de informações entre o(a) Membro(a) e o controlador local, a fim de que pequenas irregularidades possam ser resolvidas na instância administrativa.”

A atuação do MPRJ demonstra argumentos por temáticas e utilizando de avaliações nos seguintes requisitos³⁵: Auditoria, Correição, Transparência, Estrutura, Autonomia, Orçamento, Evolução, Concretização de Políticas Públicas, Ouvidoria, Controladoria, Auxílio ao Controle Externo, Abrangência, Regulamentação, Planejamento, Resolutividade e Iniciativa Louvável com o devido peso nas características fundamentais para o bom funcionamento do controle interno municipal.

A busca por um trabalho integro capaz pela resolução e melhorias das entregas relacionadas a governança municipal é apresentada pela pesquisa em concordância com os requisitos mais importantes apresentados para uma justa e correta entrega ao cidadão carioca e por sua vez de forma responsável pelos gestores e da alta governança do ente público. O que cabe ao sistema de controle são as corretas medições para o bom desempenho e principalmente a manutenção dos números apresentados pela pesquisa para continuidade como referência estadual.

³⁵ Metodologia disponível em <<http://apps.mprj.mp.br/sistema/eci/metodologia>>

3.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS MUNICÍPIOS OBSERVADOS.

Através das boas práticas e mensurando valores para as diversas dimensões a serem trabalhadas pelo ente municipal e seus gestores, busca-se de forma assertiva o atendimento das mais importantes demandas. Contudo, visando indicadores e métricas que possam demonstrar a evolução dos pertinentes assuntos que são aplicados os recursos e se estes possuem efetivos resultados. Com parâmetros a servirem de base comparativa e auxiliando a atuação do gestor público municipal para liderar e desempenhar papel fundamental como agente impulsionador no panorama apresentado em cada território.

Cada projeto municipal possui sua particularidade e embasamento dada escolha da governança municipal, porém, cabe ressaltar que medidas apresentadas possuem caráter continuado de exigências previstas em lei. Sendo obrigações legais possui o gestor municipal a responsabilidade em implantá-las, ocorrendo a nível de governança a adequação destas medidas ao ambiente regional para atendimento a demandas sociais e de cunho específico ao que é exigido pelos envolvidos no processo regional. É possível a consideração destas medidas como boas práticas por atenderem os requisitos de transparência, acesso a informação e atendimento de propósitos que ocasionam uma gestão sustentável em consonância a estratégia de responsabilização aos responsáveis pelas atividades, além da implantação que visam a gestão municipal o alcance de métricas que possam implementar melhorias de forma organizada as temáticas que são desafios ao governo municipal.

Cabendo como exemplo apresentar o ranking formulado pelo MPRJ(2018) que segundo órgão visa colaborar com a estruturação do controle interno dos municípios fluminenses e demonstra as diversas dimensões e assim avaliar através das seguintes temáticas: Auditoria, Ouvidoria, Correição, Controladoria, Transparência, Acesso ao Controle Externo, Estrutura, Abrangência, Autonomia, Regulamentação, Orçamento, Planejamento, Evolução, Resolutividade, Concretização de Políticas

Públicas e Iniciativa Louvável. Segue abaixo o ranking das principais notas e dos municípios observados, dada classificação dos 92 municípios com notas entre 0 a 10:

Tabela 1: Ranking Edificando o Controle Interno.

Ranking	Cidade	Nota geral	Estrutura	Transparência
1º	Rio de Janeiro	8,14	8,5	5,6
2º	Cambuci	8,06	7,1	8,4
3º	Cantagalo	7,26	7,5	5,7
4º	Queimados	7,2	6,5	6,8
5º	Santo Antônio de Pádua	7,06	5,9	6,3
13º	Três Rios	5,7	6	6
36º	Nova Iguaçu	4,42	5,1	7,3
46º	Petrópolis	4	4,9	6,2
52º	Nova Friburgo	3,81	6,6	4,6
67º	Paracambi	3,1	5,5	5,3

Fonte: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Sendo possível observar duas dimensões relacionadas na tabela sobre a estrutura e transparência, a primeira que orienta sobre a estruturação do órgão pertencente aos recursos disponíveis para o trabalho assertivo e correto perante a governança, e o quesito transparência sobre a avaliação do atendimento as obrigações legais da divulgação de informações e das atividades do ente municipal. Em continuidade e sobre uma outra ótica, a do controle externo, é possível salientar a pesquisa realizada pelo TCE/RJ que abrange o acompanhamento temporal sobre o assunto. Segue abaixo o ranking da pesquisa no ano de 2019 com os municípios mais bem pontuados e aqueles observados durante a pesquisa, além das avaliações anteriores:

Tabela 2: Ranking de transparência do poder executivo.

Ranking de transparência do poder executivo-2019	Cidade	Nota 2019	Pesquisa anterior 2017	Pesquisa anterior 2013
1º	Conceição de Macabu	0,93	0,64	0,17
2º	Maricá	0,93	0,57	0,61
3º	Cabo Frio	0,92	0,12	0,26
4º	Niterói	0,91	0,8	0,24
5º	Nova Friburgo	0,89	0,74	0,46
6º	Nova Iguaçu	0,88	0,36	0,26
39º	Petrópolis	0,71	0,51	0,67
62º	Paracambi	0,59	0,49	0,18
70º	Três Rios	0,54	0,5	0,31

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Cabe ressaltar que esta pesquisa leva em consideração 91 municípios fluminenses, a capital não é considerada por não estar sob júdice do TCE/RJ. Ainda é necessário expor que a pesquisa entende o indicador onde 0(zero) é a menor nota e 1(um) o total máximo a ser atingido. No decorrer das pesquisas é possível perceber a evolução dos municípios em geral e o atendimento por parte do poder executivo e a governança municipal em dar transparência aos processos de planejamento e execução dos recursos públicos.

As cidades apresentadas possuem boas práticas, mas são necessárias medidas de continuidade e melhorias, não há de modo isolado estratégia que possa atender todas as demandas sociais existentes no território municipal, embora uma atuação diligente mediada pelo controle é capaz de auxiliar a governança no processo decisório de implantação e escolha das principais ações. Através destas pesquisas é possível observar métricas e pesos que são capazes de apresentar a visão holística das necessidades que cada município fluminense necessita atingir, ocasionando aos gestores que utilizam dos instrumentos de controle, uma posição contínua em busca de melhorias e rotinas adequadas as demandas sociais e governança.

4. CONCLUSÃO.

A importância do controle na governança de municípios é um trabalho que buscou apresentar os princípios fundamentais para o êxito do ciclo da governança através da etapa de fiscalização e controle, ou seja, na fase de revisão do planejado em relação a execução. Entretanto, por deveras, o controle visa concomitantemente a correção, para evitar maiores riscos de penalização à sociedade pela má aplicação dos recursos públicos. Apresentando aos órgãos municipais um desafio além dos normativos legais, mas também da eficiência, eficácia e efetividade operacional das atividades das prefeituras. Contudo, de modo técnico e representável pelo dimensionamento de temáticas realizáveis com o de acordo dos dirigentes envolvidos seja no poder executivo e no legislativo.

No mais, não basta apenas a referência na atuação dos agentes responsáveis pela promoção de políticas públicas, se faz necessário o atendimento aos instrumentos de controles existentes que embasam o processo de decisório e de responsabilização dos agentes. No entanto, vale ressaltar a presença de arcabouço legal constantemente atualizado para o melhor atendimento as realidades e desafios do funcionalismo público. Mas em principal aos desafios do cenário regional, também cabendo a Prefeitura apresentar complementos para adequação local à atuação de modo ao atendimento atingir próximo a completude das necessidades do município.

A premissa do trabalho foi o enfoque a nível regional de municípios do estado do Rio de Janeiro, não houve a pretensão de identificar na totalidade das 92 realidades municipais, aspectos que contribuam com o controle dos entes. Entretanto, foi prevista a possibilidade de apresentar e empregar as ferramentas de controles existentes e seus instrumentos nas dimensões municipais, entendendo na amostra requisitos e classificações sejam por densidade, posição geográfica ou sua importância e comprometimento diante da região. Observadas também o quanto é possível ser implantadas medidas e classificá-las diante das necessidades práticas para a realidade local.

Foram previstas no trabalho apresentar as ferramentas e diante disso discorrida das definições aplicadas aos meios de planejamentos necessários no ciclo de governança municipal, apresentadas a responsabilização e concluída com a verificação indispensável pela estrutura constitucional existente de freios e contra freios. Com isso o quanto importante são as perspectivas, tanto interna ou externa ao ente, promovendo uma completa ação de acompanhamento das atividades previstas e aplicação de recursos. Dentro do escopo de todo processo a previsão mediada pela visão em 360° graus da execução das políticas públicas, vista através da transparência prevista em lei a que se ressaltar como objeto principal para mediar as conclusões dos envolvidos na ação fiscalizatória e em sua estrutura avaliativa.

Incluída importância de controle das medidas implementadas pelos entes municipais, coube apresentar rotinas já previstas ou regulamentadas pelos entes municipais. Sendo cabível a verificação na tomada de decisão ou da responsabilização, medidas de cunho responsável as demandas diversas existentes e previstas de realização. Por sua vez, ao deparar-se com os diversos municípios investigados são possibilitadas comparações de cunho indicativo dos índices seja do Controle Externo Estadual, seja do controle social, através de estudos e pesquisas com viés distintos, mas com objetivos em prol do bem comum, o patrimônio público. Com diferentes metodologias é possível identificar de modo ordenado o desenvolvimento de políticas públicas e estruturação de controles aplicados nos mais diversos níveis e aplicações, valendo também de referenciais não apenas regionais, mas federais e internacionais sobre as boas práticas a serem implantadas.

Foi possível a verificação a nível complementar de medidas a serem implementadas pela governança municipal, sendo sua aplicabilidade medida através de iniciativas próprias produzidas de modo ativo ao controle. De outro modo, coube também as verificações das possibilidades em rede, ao observar a promoção do controle em conjunto com diversos órgãos, de forma coletiva e simultânea de Controle

Externo, Interno e Social. Com providências tomadas, reguladas por critérios e atendendo a práticas indicadas por Instituições Internacionais, com o intuito da promoção de políticas públicas de qualidade. Com isso, a visão não apenas do processo de planejamento por parte da governança, contudo, a intenção da aplicabilidade de medidas efetivas que produzam com menor uso de recursos um maior nível de excelência nas entregas a sociedade.

A importância do controle na governança dos municípios apresenta a real potência do serviço público em prol de seus cidadãos, a demonstrar que o plano de ação revestido de uma execução regulamentada, vista a real situação regional, promove de forma objetiva a transformação e o desenvolvimento sustentável de forma contínua. Em um ciclo com etapas claras, ocasiona um melhor acompanhamento e aperfeiçoamento das políticas com objetivo responsável vista a atender as demandas mais importantes com ordenamento, viés independente e coletivo. Com a atração pelo agente impulsionador que é o ente municipal dos mais diversos atores envolvidos na implantação das atividades locais, possibilitando rotinas com a missão de atuação em modo atender a situações imediatas, mas prevendo um olhar com panorama de resultados futuros.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 de outubro de 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf Acesso em: 02 de outubro de 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm Acesso em: 22 de setembro de 2022.

BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em: 30 de setembro de 2022.

BRASIL. Lei 12.846, de 01 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm Acesso em: 02 de outubro de 2022.

BRASIL. Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto->

9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html > Acesso em:02 de outubro de 2022.

BRASIL. Portal Brasileiro de dados abertos. O que são dados abertos?
Brasília,2022. Disponível em <<https://dados.gov.br/pagina/dados-abertos>> Acesso em 14 de outubro de 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Orçamento da União- Princípios Orçamentários.
Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios>> Acesso em: 14 de outubro de 2022.

CGU. Controladoria Geral da União. **Portal de Transparência.** Disponível em <<https://www.portaltransparencia.gov.br/>> Acesso em 30 de setembro de 2022.

CGU. Controladoria Geral da União. **PORTARIA 06 de 24 de Março de 2022.**
Institui o Programa Time Brasil: Transparência, Integridade e participação social para as ações do governo aberto. Disponível em <<https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-normativa-n-6-de-24-de-marco-de-2022-388636325>> Acesso em 14 de outubro de 2022.

CFA,Conselho Federal de Administração. **A sigla do Índice CFA de Governança Municipal agora é uma marca registrada.** Brasília ,2022. Disponível em<<https://cfa.org.br/igm-cfa-agora-e-uma-marcaregistrada/>> Acesso em 13 de outubro de 2022.

CNM. Confederação Nacional de Municípios. **Governança Pública Municipal: Transformando sua administração.** Brasília: RGB, 2020. ISBN 978-65-5914-004-6
<https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/14798>

CNM. Confederação Nacional dos Municípios. **Mandala de desempenho municipal.** Brasília Disponível em <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Mandala%20de%20Desenvolvimento%20Municipal%20\(2018\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Mandala%20de%20Desenvolvimento%20Municipal%20(2018).pdf)> Acesso em 30/09/2022.

ENCONTRO TÉCNICO NACIONAL DO CONTROLE EXTERNO DA RECEITA, 2, 2022, Rio de Janeiro. **O Planejamento sobre o controle de receitas.** Disponível em <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/noticia/tce_rj_promove_ii_encontro_tecnico_nacional_do_controle_externo_da_receita> Acesso em 30/09/2022.

FRIBURGO. **Decreto municipal 25, de 25 de janeiro de 2018.** Dispõe sobre a organização da política de desenvolvimento de servidores e institui a escola de governo e gestão na forma que especifica, e dá outras providências. Disponível em <<https://www.pmnf.rj.gov.br/busca/?q=decreto+25>> Acesso em 14 de outubro de 2022.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE divulga estimativa da população dos municípios para 2021.** Rio de Janeiro, 2021. Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31461-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2021#:~:text=IBGE%20divulga%20estimativa%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20dos%20munic%C3%ADpios%20para%202021,-Editoria%3A%20Estat%C3%ADsticas%20Sociais&text=O%20IBGE%20divulga%20h%C3%83oje%20as,213%2C3%20milh%C3%83es%20de%20habitantes.>> Acesso em 14 de outubro de 2022.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **O Cidades@ - Sistema agregador de informações do IBGE sobre os municípios e estados do Brasil.** Rio de Janeiro, 2022 <<https://cidades.ibge.gov.br/>> Acesso em 02 de outubro de 2022.

MATIAS, Elivelton *et al.* Cavalcante e Cavalcante 2020 **Análise da compreensão dos legisladores municipais sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal.** Revista Práticas de Administração Pública, Santa Maria, v. 4, n.2, p.29-49, mai./ago. 2020. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.5902/2526629243667>> Acesso em 04 de novembro de 2022.

MPRJ. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Edificando o controle interno. O MPRJ e a construção dos sistemas de controle interno dos municípios fluminenses.** Disponível em <<http://apps.mprj.mp.br/sistema/eci/>> Acesso em 14 de outubro de 2022.

MPF. Ministério Público Federal. **Ranking Nacional da Transparência**. Brasília, 2016. Disponível em <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/ranking/resultados>> Acesso em 14 de outubro de 2022.

NAÇÕES UNIDAS PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO. **O que é o IDHM?** Disponível em <<https://www.undp.org/pt/brazil/o-que-%C%A9-o-idhm>> Acesso em 02 de outubro de 2022.

NASCIMENTO, Anderson; GRIN, Eduardo. **Poder local e gestão pública: Dimensões para análises da governança municipal**. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, João Pessoa, v.6, n. 3, p. 3-20, dez/2021. Disponível em [10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n3.62726] Acesso em 04 de novembro de 2022.

PMNI. Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu. **Acesso a informação e Portal de Transparência.Nova Iguaçu transparente**. Disponível em <<https://novaiguacu.rj.gov.br/portaldatransparencia/>> Acesso em 30 de setembro de 2022.

PMP. Prefeitura Municipal de Paracambi. **Edital de chamamento para eleição dos conselheiros do CACS/FUNDEB**. Disponível em <<https://paracambi.rj.gov.br/category/noticias/>> Acesso em 14 de outubro de 2022.

PMP. Prefeitura Municipal de Paracambi. **Paracambi adere a Programa anticorrupção**. Disponível em <<https://paracambi.rj.gov.br/paracambi-adere-a-programa-anticorrupcao/>> Acesso em 14 de outubro de 2022.

PMP. Prefeitura Municipal de Petrópolis. **Diário oficial do município 5856 de 05/02/2020**. Disponível em <<https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/index.php/servicos-na-web/informacoes/diario-oficial/viewcategory/251-fevereiro.html>> Acesso em 30 de setembro de 2022.

PMP. Prefeitura Municipal de Petrópolis. **Diário oficial do município 5881 de 17/03/2020**. Disponível em <<https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/index.php/servicos-na-web/informacoes/diario-oficial/viewcategory/251-marco.html>> Acesso em 30 de setembro de 2022.

na-web/informacoes/diario-oficial/viewcategory/252-marco.html > Acesso em 30 de setembro de 2022.

PMP. Prefeitura Municipal de Petrópolis. **Instrução Normativa CGR nº09 de 05/03/2020**. Dispõe sobre procedimentos a serem observados pelos Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal para inclusão de dados no Portal da Transparência. Disponível em <<https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/index.php/prefeitura/paginas-do-governo/controladoria-geral.html>> Acesso em 30 de setembro de 2022.

PMP. Prefeitura Municipal de Petrópolis. **Instrução Normativa CGR nº06 de 05/03/2020**. Dispõe sobre orientações aos Gestores Públicos Municipais quanto às regras de final de mandato, previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000), e na Lei Eleitoral nº 9.504/97, bem como quanto aos procedimentos a serem adotados na Transição de Mandato. Disponível em <<https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/index.php/prefeitura/paginas-do-governo/controladoria-geral.html>> Acesso em 30 de setembro de 2022.

PMTR. Prefeitura Municipal de Três Rios. **Carta de Serviços ao cidadão**, 2021, Três Rios: SEMCI, 2021

RODRIGUES, Daniele Silva *et al.* **Influência do fundo de participação dos municípios e da responsabilidade fiscal no nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros**. Revista Contemporânea de Contabilidade, Florianópolis, v.18, n.49, p.22-37, out./dez., 2021. Disponível em <<https://doi.org/10.5007/2175-8069.2021.e78922>> Acesso em 04 de novembro de 2022.

TCE/RJ, Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Indicador de transparência dos Poderes Executivos e Legislativo**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em <<https://www.tcerj.tc.br/mapa-itai/home/3/2019>> Acesso em 14 de outubro de 2022.

TCE/RJ,Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Portal de dados.** Rio de Janeiro, 2022. Disponível em <
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNDdhOTMxNTYtYWYzMC00YWI5LTImY2MtZGVkNWFiYzU3MzM3IiwidCI6IjJjYmJIYmU0LTc2MzgtNDYxYi05ZjhjLTE2MmVkJGZmZDBINCJ9>> Acesso em 14 de outubro de 2022.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2622, de 21 de outubro de 2015.** Dispõe sobre fiscalização com vistas a sistematizar informações sobre a situação da governança e da gestão das aquisições em amostra de organizações da Administração Pública Federal (APF), com o intuito de identificar os pontos vulneráveis e induzir melhorias. Disponível:< <https://portal.tcu.gov.br/es/biblioteca-digital/levantamento-de-governanca-e-gestao-das-aquisicoes.htm> > Acesso em: 14 de outubro de 2022.