

## CONTROLE INTERNO E GOVERNANÇA: UM NECESSÁRIO DIÁLOGO ENTRE ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Patrícia Ribeiro Pereira<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo analisa a importância da integração entre a administração direta e a administração indireta no fortalecimento do controle interno e da governança das estatais municipais. A partir do contexto da Prefeitura de São Paulo, que em 2025 administra um orçamento estimado em R\$ 125,6 bilhões, discute-se como a complexidade da gestão pública exige que o controle vá além da fiscalização formal, atuando também como instrumento de apoio estratégico, transparência e prevenção de riscos. Destaca-se o papel da Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGM-SP) como órgão central capaz de induzir boas práticas, respeitando a autonomia das empresas estatais, mas oferecendo referenciais que ampliam a maturidade institucional. São analisadas iniciativas recentes, como a expansão do Programa de Integridade e Boas Práticas (PIBP) e eventos voltados à integridade na administração indireta, que exemplificam um diálogo institucional crescente. O artigo propõe a criação de um Índice Municipal de Governança das Estatais, inspirado no IGI, e a incorporação de riscos cibernéticos ao PIBP, aproveitando a expertise da PRODAM em tecnologia, em um processo de fertilização cruzada entre órgãos centrais e empresas públicas. A discussão articula contribuições teóricas sobre desenvolvimento, autonomia, transparência e accountability, defendendo que controle, autonomia e desenvolvimento são dimensões complementares para o fortalecimento da administração pública municipal.

**Palavras-chave:** Controle interno; Administração direta e indireta; Governança; Estatais; Desenvolvimento.

## INTRODUÇÃO

A Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) aprovou, para o exercício de 2025, uma Lei Orçamentária Anual (LOA) estimada em R\$ 125,6 bilhões<sup>2</sup>, valor que posiciona o município como o 3º maior orçamento da federação<sup>3</sup> e confirma sua condição de maior centro urbano e econômico da América Latina. Esse volume expressivo de recursos públicos revela a complexidade da gestão municipal e, ao mesmo tempo, reforça a centralidade do controle e da governança na condução das políticas públicas.

Em um contexto de transformação digital acelerada, em que os serviços públicos exigem respostas mais ágeis, transparentes e inovadoras, o papel do controle interno adquire novos contornos. Não se trata apenas de fiscalizar a legalidade dos atos administrativos, mas de propor mecanismos

<sup>1</sup> Patrícia Ribeiro Pereira possui mais de uma década de experiência no serviço público, com trajetória em auditoria interna, controle e avaliação da gestão. É integrante da carreira de Auditor Municipal de Controle Interno da Controladoria Geral do Município de SP, e atualmente atua como Gerente de Auditoria Interna na PRODAM-SP. É mestrandona Direito Econômico pela Universidade de São Paulo (USP), onde desenvolve pesquisa sobre os reflexos jurídicos da austeridade.

<sup>2</sup> Lei nº 18.220, de 27 de dezembro de 2024.

<sup>3</sup> SÃO PAULO (Município). Câmara Municipal. Secretaria Municipal de Segurança Urbana terá R\$ 1,45 bilhão como orçamento para 2025. São Paulo, 30 set. 2024. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/secretaria-municipal-de-seguranca-urbana-tera-r-145-bilhao-como-orcamento-para-2025/>. Acesso em: 21 out. 2025.

que fortaleçam a integridade, ampliem a transparência e apoiem a efetividade das políticas públicas.

É nesse cenário que emerge a importância do diálogo entre a administração direta e a indireta. A Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGM-SP), como órgão central de controle interno, pode desempenhar um papel estratégico na promoção desse diálogo, difundindo boas práticas e oferecendo instrumentos de apoio às empresas estatais municipais. Mas é essencial destacar: a integração não significa ingerência. As sociedades de economia mista e empresas públicas possuem autonomia decisória, objetivos próprios e modelos de governança específicos, que devem ser respeitados.

O desafio, portanto, consiste em construir sinergias institucionais: fomentar espaços de cooperação, criar metodologias compartilhadas de monitoramento e valorizar experiências que aproximem o controle central das entidades descentralizadas, sem comprometer sua autonomia. A experiência da PRODAM, maior empresa municipal de tecnologia e inovação, demonstra que tal aproximação é possível e benéfica. Ao se apoiar em referenciais da CGM-SP, a auditoria interna da empresa fortalece sua atuação na terceira linha, ao mesmo tempo em que contribui para a consolidação de uma cultura de integridade e transparência no setor público municipal.

## **BASE NORMATIVA DO CONTROLE INTERNO**

O controle interno na administração pública brasileira encontra fundamento direto na Constituição Federal de 1988, que nos artigos 70 a 74 determina que os Poderes da República mantenham sistemas próprios e integrados de controle interno. A Constituição estabelece que cabe a esses sistemas avaliar o cumprimento das metas previstas nos planos governamentais, comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, além de apoiar o controle externo. Trata-se, portanto, de um dever constitucional que alcança tanto a administração direta quanto a indireta, afirmando o controle como elemento indissociável da boa governança pública.

A consolidação dessa arquitetura normativa remonta a marcos anteriores. O Decreto-Lei nº 200/1967 representou um divisor de águas ao organizar a administração pública federal e fixar conceitos que até hoje influenciam a compreensão das estruturas estatais. O diploma classificou a administração em direta e indireta, definindo que autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista integram esta última. Reconheceu-lhes autonomia administrativa e financeira, mas subordinou-as à chamada supervisão ministerial, mecanismo de vinculação pelo qual um ministério (ou secretaria, no âmbito estadual e municipal) exerce acompanhamento finalístico sobre a entidade descentralizada. A noção de autonomia com vinculação tornou-se, desde

então, um princípio estruturante: garante flexibilidade de gestão às entidades, mas preserva sua ligação com o interesse público.

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais, instituiu um regime jurídico próprio para empresas públicas e sociedades de economia mista, inspirado em parâmetros de governança corporativa, integridade e transparência. Essa lei representou um marco, ao prever regras sobre licitações, exigências de *compliance*, conselhos de administração e comitês de auditoria, buscando aproximar a gestão das estatais às melhores práticas do setor privado, sem perder de vista sua função pública.

No plano municipal, a cidade de São Paulo avançou na institucionalização do controle interno com a Lei Municipal nº 15.764/2013, que criou a Controladoria Geral do Município (CGM-SP) como órgão central responsável por promover auditoria, corregedoria, ouvidoria e transparência no âmbito da Prefeitura. Posteriormente, a Lei Municipal nº 16.193/2015 instituiu a carreira de Auditor Municipal de Controle Interno, conferindo a esse corpo técnico atribuições específicas de fiscalização, auditoria e apoio à gestão em toda a administração municipal, tanto direta quanto indireta. Esse movimento fortaleceu a capacidade institucional do Município e consolidou a auditoria interna como função permanente de Estado.

Mais recentemente, o Decreto nº 62.809/2023 reorganizou a estrutura da CGM-SP, atualizando competências, cargos e fluxos de atuação, reforçando seu papel como indutora de integridade e boas práticas na gestão municipal. Já o Decreto nº 64.418/2025 instituiu o Índice de Governança e de Integridade (IGI), instrumento inovador voltado à mensuração da maturidade dos órgãos da administração direta em dimensões como transparência ativa e passiva, programas de integridade, gestão de riscos, proteção de dados pessoais e tratamento de denúncias. Sua aplicação é detalhada na Instrução Normativa CGM nº 2/2025, que definiu metodologia de avaliação e parâmetros técnicos.<sup>4</sup>

4 O Índice de Governança e de Integridade (IGI), atualmente em vigor na Prefeitura de São Paulo, é precedido pelo Índice de Integridade (II), instituído em 2017 no âmbito do Programa de Metas municipal daquele período. Esse índice pioneiro foi criado com o objetivo de oferecer uma métrica padronizada para avaliar o grau de maturidade das políticas de integridade na administração pública direta, indireta e fundacional do município. Conforme descrito pela CGM, o Índice de Integridade surgiu como uma ferramenta de gestão capaz de quantificar, em escala de 0 a 10, diferentes dimensões relacionadas à integridade, transparência e controle interno, tornando-se um instrumento relevante para o acompanhamento da evolução institucional nessas áreas. A definição do Índice de Integridade como meta governamental fez parte do ciclo de compromissos estabelecidos no Programa de Metas 2017–2020, cujo propósito era alinhar objetivos estratégicos da Prefeitura às demandas da sociedade paulistana. Entre os compromissos assumidos estava o de alcançar patamares progressivos nesse indicador, o que demonstrava a preocupação em consolidar práticas de integridade de forma sistêmica em toda a estrutura administrativa municipal. Essa vinculação expressa no Programa de Metas evidenciou, desde o início, que a transparência e a prevenção da corrupção não seriam apenas diretrizes abstratas, mas objetivos mensuráveis de gestão pública. Outro aspecto relevante do Índice de Integridade foi a sua inserção na lógica da Bonificação por Resultados (BR) da PMSP (Portaria nº 1/CGBR/2023 e 2/2023), mecanismo de incentivo que busca reconhecer e premiar o desempenho de unidades e servidores a partir de metas previamente definidas. Assim, a aferição do Índice não se restringiu ao monitoramento institucional, mas passou a ter efeito prático sobre a política de gestão de pessoas e sobre os resultados entregues à sociedade. Esse arranjo fortaleceu a ideia de que integridade é parte integrante do desempenho organizacional, aproximando o tema do cotidiano de gestores e servidores. Com a criação posterior do Índice de Governança e de Integridade (IGI), a Prefeitura deu continuidade a essa trajetória, ampliando e refinando os parâmetros de avaliação. O IGI incorporou e desenvolveu a experiência acumulada desde 2017, mantendo a lógica de mensuração de resultados e a vinculação com instrumentos de incentivo, ao mesmo tempo em que passou a dialogar com padrões mais amplos de governança. Portanto, o histórico do Índice de Integridade constitui etapa fundamental para compreender a evolução das práticas de integridade no município de São Paulo, servindo de base para o atual modelo representado pelo IGI.

No campo da proteção de dados, a Instrução Normativa CGM nº 2/2024 estabeleceu procedimentos para autoavaliação da maturidade em privacidade e proteção de dados pessoais, em consonância com a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018). Esse movimento reforça a compreensão de que a governança pública contemporânea não se resume à legalidade dos atos administrativos, mas também abrange o cumprimento de direitos fundamentais, como a privacidade e a proteção da informação.

Além disso, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e o Decreto Municipal nº 53.623/2012 estruturam a política de transparência ativa e passiva no município, complementada por indicadores próprios (ITA e ITP). Esses mecanismos se conectam ao que dispõe a Lei Orgânica do Município, que em seus artigos 69-A e 146 reforça a importância de indicadores quantitativos para a avaliação de políticas públicas e para a transparência da gestão. Tais previsões são aplicáveis também à administração indireta, incluindo as estatais, que devem pautar sua atuação em parâmetros verificáveis de eficiência e efetividade.

Nesse sentido, a iniciativa do ObservaSampa ([observasampa.prefeitura.sp.gov.br](http://observasampa.prefeitura.sp.gov.br)), que centraliza dados sociais, econômicos e territoriais em plataforma aberta, ilustra como indicadores podem ser transformados em instrumentos de controle e acompanhamento de políticas públicas, fortalecendo a governança municipal e promovendo a concretização daqueles mandamentos legais.

Esse conjunto normativo evidencia que o controle interno é concebido, desde a Constituição até a legislação municipal, como mecanismo de integração entre administração direta e indireta. Ele reconhece a autonomia das entidades descentralizadas, mas institui a necessidade de acompanhamento e supervisão que garantam convergência com o interesse público. Assim, a combinação entre autonomia, vinculação e supervisão finalística não é uma contradição, mas um desenho jurídico pensado para preservar a flexibilidade das estatais ao mesmo tempo em que assegura sua coerência com os objetivos coletivos definidos pela administração central.

## O PAPEL DA CGM-SP COMO ÓRGÃO CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

A Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGM-SP) consolidou-se, desde sua criação, como órgão central do sistema de controle interno da PMSP. Sua estrutura é organizada em quatro grandes eixos de atuação — auditoria, ouvidoria, correção e transparência — o que lhe confere abrangência e capacidade de articulação transversal com os diversos órgãos e entidades do município.

Nos últimos anos, a CGM-SP tem se destacado pela adoção de metodologias modernas e pela incorporação de padrões internacionais de integridade e

governança. A certificação no IA-CM – *Internal Audit Capability Model*, nível 2, por exemplo, reflete o compromisso com a maturidade em auditoria e a evolução constante da função de controle. Esse reconhecimento reforça a legitimidade institucional da CGM-SP como referência de boas práticas na gestão pública.

Além da atuação interna, a Controladoria vem sendo reiteradamente reconhecida em rankings nacionais e internacionais. O Índice de Governança e de Integridade (IGI), instituído em 2025, representa um marco na forma de mensurar a maturidade dos órgãos da administração direta. Trata-se de instrumento que avalia dimensões como programas de integridade, transparência ativa e passiva, proteção de dados, gestão de riscos e acompanhamento de recomendações de auditoria. Os resultados são comparáveis entre diferentes unidades da administração, o que estimula a melhoria contínua e a adoção de padrões uniformes.

Importa sublinhar que a CGM-SP pode exercer não apenas funções de fiscalização, mas também de indução. Sua atuação como fomentadora de práticas de governança, integridade e transparência cria um ambiente favorável ao fortalecimento institucional das estatais, sempre respeitando a autonomia decisória dessas entidades. Esse movimento de “órgão central indutor” é o que diferencia um controle que sufoca daquilo que de fato aprimora a gestão pública: em vez de ingerência, trata-se de cooperação técnica, de oferta de referenciais metodológicos e de estímulo à convergência de boas práticas.

## ESTATAIS MUNICIPAIS E OS DESAFIOS DE GOVERNANÇA

As empresas estatais municipais desempenham papel singular na execução de políticas públicas, especialmente em setores estratégicos como tecnologia, infraestrutura urbana e serviços essenciais. No entanto, sua condição jurídica de sociedades de economia mista ou empresas públicas as coloca diante de um duplo desafio: de um lado, precisam atender às exigências de governança e transparência próprias da administração pública; de outro, devem responder às dinâmicas e pressões do mercado, que demandam flexibilidade e competitividade.

No caso da cidade de São Paulo, destaca-se a PRODAM/SP S/A – Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo, responsável por prover soluções de tecnologia da informação e inovação digital à Prefeitura. Como maior empresa municipal de tecnologia do país, a PRODAM é peça-chave para a transformação digital da gestão pública paulistana. Mas, como ocorre com muitas estatais, sua atuação ainda apresenta aspectos que podem ser aperfeiçoados no sentido de maior integração com o núcleo da administração direta.

Embora já existam mecanismos de diálogo e cooperação com a Controladoria Geral do Município, ainda há espaço para que sejam ampliados e aprimorados, de modo a garantir que padrões de *compliance*, gestão de riscos e auditoria se mantenham cada vez mais alinhados aos referenciais globais adotados pelo município. Esse processo de convergência não implica em ingerência sobre a autonomia das estatais, mas na criação de pontes institucionais mais sólidas, capazes de potencializar a efetividade das políticas públicas executadas.

A Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) buscou enfrentar parte dessas dificuldades ao exigir práticas de governança como a criação de conselhos de administração e comitês de auditoria, além da instituição de programas de integridade compatíveis com o porte da empresa. Ainda assim, a realidade mostra que sua implementação varia bastante, e em muitos casos permanece em fase de consolidação.

O dilema central, portanto, é encontrar o equilíbrio entre autonomia e integração. A autonomia das estatais deve ser preservada — afinal, é justamente ela que garante sua agilidade e capacidade de resposta em setores sensíveis. Mas, ao mesmo tempo, torna-se cada vez mais necessário estimular pontos de convergência entre as práticas dessas entidades e os padrões de governança e integridade difundidos pela administração direta. Esse é o caminho para que as estatais não apenas cumpram suas finalidades específicas, mas também se consolidem como instrumentos de fortalecimento da gestão pública municipal e de promoção do desenvolvimento.

## DIÁLOGO INSTITUCIONAL E EXPERIÊNCIAS CONCRETAS

A aproximação entre a administração direta e a indireta já vem sendo ensaiada por meio de iniciativas conduzidas pela Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGM-SP). Esses movimentos, ainda que recentes, revelam o potencial de um diálogo institucional contínuo, capaz de fortalecer a governança municipal sem comprometer a autonomia das estatais.

Um exemplo emblemático foi o evento promovido em 2025 sobre integridade na administração indireta, no qual dirigentes e representantes de empresas municipais participaram de debates conduzidos pela CGM-SP. A iniciativa reforçou a importância de estender práticas de governança e integridade às entidades descentralizadas, criando um espaço de troca de experiências e de convergência metodológica.

Outro instrumento relevante é o Programa de Integridade e Boas Práticas (PIBP), instituído pela Portaria CGM nº 117/2020 e já em aplicação junto às entidades da administração indireta. O PIBP estimula a criação e o fortalecimento de mecanismos de prevenção à corrupção, de gestão de riscos e de promoção da transparência. Sua expansão para o universo das estatais municipais abre

caminho para práticas mais uniformes de integridade, ao mesmo tempo em que respeita as peculiaridades de cada empresa.

Essas experiências demonstram o potencial de uma verdadeira fertilização cruzada entre administração direta e indireta. Se, por um lado, a CGM-SP oferece metodologias consolidadas de auditoria, transparência e *compliance*, por outro, as estatais municipais trazem para o debate suas especializações temáticas — como tecnologia da informação, infraestrutura ou serviços públicos — que podem retroalimentar e enriquecer os instrumentos do órgão central de controle. Esse intercâmbio bidirecional, longe de reduzir a autonomia das estatais, permite potencializar a maturidade institucional de todo o município.

A experiência da PRODAM é ilustrativa. Ao se apoiar em orientações e referenciais construídos pela CGM-SP, a auditoria interna da empresa vem fortalecendo sua posição na terceira linha, o que contribui para a gestão de riscos, a integridade dos processos e a maior aderência aos padrões de governança pública. Ao mesmo tempo, a expertise da PRODAM em tecnologia pode oferecer insumos valiosos para aprimorar instrumentos como o PIBP, em um processo de aprendizado mútuo. Essa dinâmica demonstra que a cooperação entre administração direta e indireta é não apenas possível, mas também criativa e transformadora.

## **PROPOSTAS PARA AVANÇAR**

Os avanços obtidos até aqui demonstram que já existem iniciativas relevantes de aproximação entre administração direta e indireta. Contudo, para que esse movimento se consolide, é necessário institucionalizar mecanismos permanentes de integração, capazes de assegurar continuidade, comparabilidade e transparência.

Uma proposta central é a criação de um Índice Municipal de Governança das Estatais, inspirado na experiência do Índice de Governança e Integridade (IGI), mas direcionado especificamente às empresas públicas e sociedades de economia mista. Esse instrumento permitiria mensurar, de forma uniforme e periódica, aspectos como integridade, gestão de riscos, transparência, compliance e auditoria, oferecendo não apenas uma fotografia do estágio atual, mas também parâmetros de evolução e amadurecimento institucional.

Além disso, é essencial reforçar a capacidade institucional dos órgãos de controle e das próprias estatais. Entre as medidas sugeridas estão:

## **FÓRUM DE DIÁLOGO INSTITUCIONAL**

Para consolidar esse movimento, seria oportuno institucionalizar um Fórum Permanente de Diálogo entre Administração Direta e Indireta, dedicado à

troca de boas práticas, metodologias de auditoria e experiências de inovação em gestão pública. Esse fórum poderia funcionar como espaço de germinação de ideias, em que órgãos centrais e empresas estatais compartilham soluções bem-sucedidas e desenvolvem, em conjunto, respostas inovadoras para desafios comuns. A própria CGM-SP já vem promovendo encontros nesse sentido, como o evento de 2025 sobre integridade na administração indireta, que aproximou estatais e órgãos centrais em torno da pauta de boas práticas.

## **REFORÇO ORÇAMENTÁRIO**

Outro ponto relevante diz respeito ao reforço orçamentário para as funções de controle interno, governança e gestão. Em uma cidade que administra mais de R\$ 125 bilhões anuais, garantir recursos adequados para a Controladoria e para as estruturas de auditoria das estatais não é gasto, mas investimento em integridade, eficiência e resultados. O fortalecimento orçamentário, ainda que gradual, assegura a independência técnica da função de controle, permitindo que ela acompanhe com qualidade e tempestividade a complexidade crescente da máquina pública municipal. Essa preocupação já está refletida nas ações da CGM-SP, que recentemente celebrou os 10 anos da carreira de Auditor Municipal de Controle Interno, consolidando sua institucionalidade como política pública permanente.

## **ÊNFASE NO CONTROLE PREVENTIVO, FINALÍSTICO E DE RESULTADOS**

Nesse contexto, destaca-se a relevância do controle preventivo, finalístico e orientado a resultados. Mais do que verificar a legalidade de atos isolados, o controle interno deve antecipar riscos, avaliar a coerência entre meios e fins e medir os resultados efetivamente entregues à sociedade. Esse enfoque desloca o eixo da fiscalização meramente formal para um acompanhamento mais estratégico, que valoriza a qualidade do gasto público e a efetividade das políticas. Ao priorizar o controle preventivo e finalístico, reduz-se o espaço para desvios e amplia-se a confiança da sociedade na capacidade do município de entregar serviços de qualidade. Iniciativas como a divulgação internacional do Índice de Governança e Integridade (IGI) mostram que a CGM-SP já atua com essa perspectiva, posicionando São Paulo como referência em metodologias inovadoras de avaliação de governança.

## **DIÁLOGO COM A SOCIEDADE CIVIL**

Por fim, não se pode esquecer que o controle interno só alcança sua plenitude quando dialoga também com a sociedade. Entidades civis, organizações não governamentais, universidades e observatórios independentes oferecem parâmetros externos valiosos para aferir transparência e *accountability*. Estar aberto a esse diálogo — que deve ser geral, abrangendo tanto órgãos centrais quanto empresas estatais — é condição para que a administração pública se mantenha conectada com as demandas sociais e com as inovações em curso.

Nesse sentido, iniciativas como o ObservaSampa, que disponibiliza indicadores sociais e de políticas públicas em formato acessível à sociedade, reforçam que a CGM-SP já incorpora essa preocupação no seu cotidiano.

Nesse contexto, destaca-se novamente a importância dos cruzamentos de especializações funcionais entre órgãos centrais e empresas estatais. A *expertise* setorial das estatais pode oferecer contribuições significativas para o aprimoramento dos instrumentos de controle interno. Um exemplo emblemático seria a incorporação dos riscos cibernéticos ao PIBP, proposta que se apoia na experiência da PRODAM em tecnologia da informação e segurança digital. Ao integrar esse tipo de risco na matriz de integridade conduzida pela CGM-SP, cria-se uma agenda inovadora que beneficia não apenas a estatal, mas todo o ecossistema municipal, ampliando a capacidade de antecipar vulnerabilidades e proteger ativos estratégicos.

Esse tipo de medida demonstra que o diálogo entre administração direta e indireta não deve ser visto apenas como um movimento de supervisão descendente, mas como um processo de aprendizado mútuo, no qual cada parte contribui com sua especialização para o fortalecimento da governança pública municipal.

*Tabela 1 - Propostas para o Fortalecimento da Governança e do Controle Interno no Âmbito Municipal*

Eixo Estratégico	Principais características e vantagens
Institucionalização de um Fórum Permanente de Diálogo	Propõe-se a criação de um Fórum Permanente de Diálogo entre a administração direta e indireta, destinado à troca contínua de boas práticas, metodologias de auditoria e experiências de inovação. Esse espaço funcionaria como incubadora de soluções conjuntas para desafios comuns da gestão pública. A CGM-SP já sinaliza essa direção ao promover encontros que aproximam órgãos centrais e estatais, como o evento realizado em 2025 sobre integridade na administração indireta.
Reforço Orçamentário para Controle, Governança e Gestão	Defende-se o fortalecimento gradual do orçamento destinado às atividades de controle interno, governança e auditoria, tanto na administração direta quanto nas estatais. Em um município que movimenta mais de R\$ 125 bilhões por ano, esse investimento é essencial para garantir independência técnica e capacidade de resposta diante da crescente complexidade administrativa. A consolidação institucional da carreira de Auditor Municipal de Controle Interno, celebrada recentemente, já demonstra esse movimento.
Prioridade ao Controle Preventivo, Finalístico e Orientado a Resultados	Propõe-se ampliar o foco do controle interno para além da verificação formal de atos, privilegiando a antecipação de riscos, a análise da coerência entre meios e fins e a avaliação dos resultados entregues à população. Esse enfoque fortalece a efetividade das políticas públicas, reduz oportunidades de desvios e aprimora a qualidade do gasto. A divulgação internacional do Índice de Governança e Integridade (IGI) evidencia que a CGM-SP já adota práticas alinhadas a esse paradigma.
Ampliação do Diálogo com a Sociedade Civil	Recomenda-se intensificar o diálogo estruturado com entidades civis, universidades, organizações independentes e observatórios, que oferecem parâmetros externos relevantes para fortalecer transparência e <i>accountability</i> . A participação social deve envolver tanto órgãos centrais quanto estatais. Iniciativas como o ObservaSampa, que disponibiliza indicadores de políticas públicas em linguagem acessível, mostram que a administração municipal já incorpora essa orientação.

*Fonte: elaboração própria (2025)*

## O CONTROLE INTERNO COMO ALIADO DAS ESTATAIS

O controle interno, quando bem estruturado, não deve ser visto como obstáculo à atuação das empresas estatais, mas como ferramenta que amplia sua capacidade de cumprir a missão pública para a qual foram criadas. Como lembra a doutrina que analisa a Constituição Econômica, essas empresas são instrumentos diretos de execução de políticas públicas e, portanto, parte essencial do projeto de desenvolvimento nacional e local. Essa visão, defendida por autores como Gilberto Bercovici, ajuda a compreender que o controle só faz sentido quando está a serviço dessa função maior: fortalecer a atuação das estatais como alavancas de desenvolvimento.<sup>5</sup>

Sob essa perspectiva, o controle não se limita a fiscalizar. Ele funciona como apoio estratégico, oferecendo parâmetros de integridade, transparência e eficiência que permitem às estatais entregar mais valor à sociedade. É um movimento de reforço mútuo: enquanto o controle confere legitimidade e confiança, as estatais devolvem à administração pública resultados concretos, inovação e serviços de qualidade. Essa leitura encontra eco em reflexões como as de Marco Augusto Pérez, que, ao explanar as funções do direito administrativo na efetivação de direitos fundamentais, estabelece os mecanismos de governança e controle como instrumentos essenciais para a democratização da administração pública, sobretudo por meio de procedimentos que garantam maior transparência e *accountability*<sup>6</sup>.

Esse olhar equilibrado também ajuda a compreender a importância de respeitar a autonomia das estatais. São organizações com governança própria, expostas a exigências de mercado e a desafios específicos. Justamente por isso, a supervisão não deve ser confundida com ingerência. A doutrina administrativista — de autoras como Maria Sylvia Zanella Di Pietro — enfatiza que a supervisão finalística é necessária, mas deve preservar a margem de liberdade decisória dessas entidades<sup>7</sup>. O controle que interessa, portanto, é aquele que promove ambientes de integridade, mas preserva a flexibilidade indispensável para que essas empresas cumpram suas funções.

Outro ponto essencial é a transparência. Mais do que atender a exigências legais, ela é condição de legitimidade e de fortalecimento da confiança social. Odete Medauar chama atenção para esse aspecto ao relacionar controle com participação cidadã: dar visibilidade às ações do Estado significa tornar o con-

<sup>5</sup> BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 81; 211.

<sup>6</sup> PEREZ, Marcos Augusto. O Controle Jurisdicional da Discretariedade Administrativa: métodos para uma jurisdição ampla das decisões administrativas. São Paulo, 2018. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 360 p. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/2/tde-22042019-144541/publico/\\_0\\_controle\\_jurisdicional\\_da\\_discretariedade\\_administrativa\\_tese\\_MAP.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/2/tde-22042019-144541/publico/_0_controle_jurisdicional_da_discretariedade_administrativa_tese_MAP.pdf), pp. 51-52; 163-164. Acesso em: 20 out. 2025.

<sup>7</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. pp. 626-638.

trole mais democrático<sup>8</sup>. Instrumentos como o Índice de Governança e Integridade (IGI) da CGM-SP demonstram que medir, comparar e divulgar práticas de gestão é um caminho eficaz para estimular avanços consistentes. Esse modelo, aplicado à administração direta, pode inspirar também a criação de critérios específicos para as estatais, sempre adaptados à sua realidade.

Por fim, cabe destacar que as estatais ocupam um lugar híbrido: não são idênticas aos órgãos da administração direta, tampouco podem ser vistas como empresas privadas comuns. Essa condição, analisada por Octaviani e Nohara, exige controles inteligentes, capazes de conciliar a lógica do interesse público com as dinâmicas de mercado. Esse tipo de abordagem — preventiva, flexível e orientada a resultados — é o que permite alinhar governança, inovação e desenvolvimento em uma mesma direção.<sup>9</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fortalecimento da governança pública municipal depende, cada vez mais, da capacidade de articular a administração direta e a indireta em torno de objetivos comuns. Esse diálogo não significa diluir diferenças ou reduzir a autonomia das estatais — pelo contrário, significa reconhecer que sua atuação estratégica é indispensável para a execução de políticas públicas e para o desenvolvimento de São Paulo.

O controle interno tem papel decisivo nesse processo. Mais do que verificar conformidades, ele pode ser compreendido como aliado da gestão: instrumento de apoio, de prevenção e de indução de boas práticas. Essa perspectiva, que valoriza o controle como parte da engrenagem do desenvolvimento, foi ressaltada pela doutrina constitucional e administrativa contemporânea, ao situar as estatais como protagonistas da Constituição Econômica e ao defender a transparência e a *accountability* como elementos que fortalecem a confiança da sociedade nas instituições.

A experiência recente da CGM-SP mostra que esse caminho é viável. Iniciativas como o IGI, a ampliação do PIBP e a difusão de práticas de transparência ativa e passiva sinalizam que é possível criar referenciais comuns de governança, sem comprometer a diversidade e a autonomia das entidades. Mais que isso: revelam a força da fertilização cruzada entre órgãos centrais e empresas estatais, em que cada parte oferece ao processo aquilo que tem de melhor — de um lado, metodologias consolidadas de auditoria e integridade; de outro, *expertise* setorial e capacidade de inovação.

8 MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 205-210, pp. 125-127; 384-385.

9 OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. Estatais. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 83-89.

O futuro do controle interno no município passa, portanto, por consolidar essa lógica de cooperação. A criação de um Índice Municipal de Governança das Estatais, a incorporação de novos riscos aos programas de integridade e a ampliação de fóruns de diálogo institucional são caminhos que podem assegurar que a governança pública paulistana continue avançando.

Em última análise, trata-se de compreender que controle, autonomia e desenvolvimento não são dimensões opostas, mas complementares. Quando integrados de forma equilibrada, eles se transformam em motores de confiança, eficiência e inovação. É essa a visão que pode guiar São Paulo na construção de uma administração pública mais transparente, mais íntegra e mais preparada para enfrentar os desafios do século XXI.

## REFERÊNCIAS

- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Estatais**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- PEREZ, Marcos Augusto. **O Controle Jurisdicional da Discricionariedade Administrativa: métodos para uma jurisdição ampla das decisões administrativas**. São Paulo: M. A. Perez, 2018. Tese (Livre-Docência) – Universidade de São Paulo.
- SÃO PAULO (Município). **Câmara Municipal. Secretaria Municipal de Segurança Urbana terá R\$ 1,45 bilhão como orçamento para 2025**. São Paulo, 30 set. 2024. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/secretaria-municipal-de-seguranca-urbana-tera-r-145-bilhao-como-orcamento-para-2025/>. Acesso em: 21 out. 2025.